GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 015.668/2026-6.
Natureza: Representação.
Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB).
Interessado: Banco do Nordeste do Brasil S.A. (07.237.373/0001-20).
Representação legal: Fernanda Novais Cruz Lima Costa (OAB/BA 18.377), Maria Fernanda Diniz Nunes Brasil (OAB/PB 10.445) e outros, representando Banco do Nordeste do Brasil S.A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. BNB. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA CONDUÇÃO DOS PREGÕES ELETRÔNICOS PARA CONTRATAÇÃO DAS OPERADORAS DO CREDIAMIGO E AGROAMIGO. HABILITAÇÃO INDEVIDA DE LICITANTE. AFRONTA A ITEM DO EDITAL. NECESSIDADE DE ESCLARECIMENTOS E ENVIO DE DOCUMENTAÇÃO DA HABILITAÇÃO DAS ADJUDICATÁRIAS. IMINÊNCIA DO INÍCIO DA MIGRAÇÃO OPERACIONAL. FUMAÇA DO BOM DIREITO. CONSTATAÇÃO DE PERIGO DA DEMORA. AUSÊNCIA DE PERIGO REVERSO. DETERMINAÇÃO CAUTELAR, **INAUDITA ALTERA PARS**, AO BNB. OITIVA. COMUNICAÇÕES. REFERENDO PELO PLENÁRIO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes de forma necessários, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos), que contou com a anuência do respectivo corpo diretivo (peças 65 a 67):

> **"INTRODUÇÃO**
>
> 1. Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar de suspensão de pregões eletrônicos, apresentada pelo Deputado Federal Hildo Rocha ao TCU, no âmbito dos processos relacionados à contratação de entidades para operacionalização dos programas Crediamigo e Agroamigo do Banco do Nordeste (BNB). O pedido busca a suspensão dos novos Pregões Eletrônicos 2026/90077 e 2026/90078, cujas datas de abertura das sessões públicas estavam programadas para o dia 3/8/2026, sob a alegação de que a nova modelagem contratual descumpriu determinação anterior do TCU e contém ilegalidades estruturais (peça 1).
>
> 2. O representante fez referência ao TC 007.358/2026-1 (Representação de 9/4/2026 — Pregões Eletrônicos 2026/90023 e 2026/90024), noticiando fatos novos supervenientes, o descumprimento do item 9.2 do Acórdão 2906/2025-TCU-Plenário e ilegalidades estruturais da nova modelagem contratual, requerendo a juntada de sua petição aos autos do TC 007.358/2026-1 e, por conexão, ao TC 008.639/2026-4.
>
> 3. Não obstante o pedido do representante, a petição foi autuada como Representação, reconhecendo-se, por outro lado, a prevenção do Ministro Odair Cunha, Relator dos processos mencionados.
>
> **HISTÓRICO**
>
> 4. A instrução inicial deste processo foi realizada na peça 6 e considerou que antes de eventual concessão de medida cautelar deveria ser realizada a oitiva prévia do BNB. Consequentemente, a instrução inicial foi concluída com proposta de conhecer da presente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81395756.

representação e de determinar a oitiva do BNB para manifestar-se sobre os fatos apontados, proposta que contou com a anuência do titular da unidade técnica (peça 7).

5. Despacho do Ministro Relator na peça 8 conheceu da representação e determinou a oitiva do BNB:

> '...**determino**, nos termos do art. 276, § 2º, do Regimento Interno, a **oitiva** do Banco do Nordeste do Brasil, para, no prazo de cinco dias úteis, manifestar-se sobre os fatos apontados nesta representação, especialmente quanto às seguintes regras editalícias:
>
> a) fixação de limite inferior de parcelas de salário e de outros benefícios, em aparente desconformidade com a jurisprudência desta Corte de Contas (p. ex. Acórdão 1207/2024-Plenário); e
>
> b) demonstração de qualificação técnica mediante mera comprovação de experiência em terceirização de serviços, permitindo que empresas sem experiência em microcrédito possam assumir a operação dos programas de microcrédito Crediamigo e Agroamigo.
>
> Em relação ao item 'b', supra, o banco deve esclarecer o alcance das conjunções 'e/ou' que constam dos itens 9.6.1 e 9.6.2 do termo de referência do pregão eletrônico 2026/90078, que tratam da qualificação técnica dos licitantes, uma vez que a conjunção alternativa pode sugerir a desnecessidade de experiência na operacionalização do PNMPO, bastando ter experiência em terceirização'.

6. Tendo sido realizada a oitiva do BNB (peças 9 e 10), a instituição financeira apresentou inicialmente resposta nas peças 11 a 17, apresentando posteriormente manifestação complementar na peça 19.

7. As alegações do representante, juntamente com a documentação encaminhada pelo BNB, foram analisadas na instrução constante na peça 20, que concluiu não estarem presentes os requisitos para a concessão de medida cautelar para suspender os Pregões Eletrônicos 2026/90077 e 2026/90078, considerou que os fatos denunciados pelo representante não se caracterizavam como irregularidade e que a representação deveria ser considerada improcedente e propôs em essência indeferir o pedido de concessão de medida cautelar, considerar a representação improcedente) arquivar os autos.

8. O Diretor da Diretoria de Auditoria dos Bancos Regionais e Fundos Governamentais (Dibref) apresentou parecer na peça 21 manifestando anuência à proposta de encaminhamento apresentada na instrução mencionada e a Auditora-Chefe Substituta da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos) também se manifestou de acordo com a proposta da instrução (peça 22).

9. Na peça 29 o representante apresentou memorial com informações sobre a situação atual dos certames, alegando que elas confirmam a existência da fumaça do bom direito e do *periculum in mora*, sem que se cogite de periculum reverso relevante, solicitando, entre outros, a concessão de medida cautelar para suspender os já mencionados pregões eletrônicos na fase em que se encontram, determinação de suspensão imediata da execução do contrato em vigor e de abstenção de novas prorrogações ou renovações desses contratos e a 'rescisão do contrato ilegal em vigor, bem como a apuração de responsabilidade dos agentes envolvidos'. Na peça 31 o BNB apresenta manifestação contestando o memorial e requerendo, em essência, o não acolhimento dos pedidos nele formulados.

10. No Despacho constante na peça 30 o Ministro Relator verificou que alguns pontos do modelo de seleção e contratação adotado pelo BNB ainda careciam de maior esclarecimento e determinou à AudBancos reexaminar esses aspectos.

11. Na peça 32 o BNB apresentou manifestação sobre os pontos levantados no Despacho do Ministro Relator na peça 30, apresentando posteriormente nova manifestação nas peças 33 a 35.

12. Foi realizada instrução na peça 38 para analisar os aspectos especificados pelo Relator em seu despacho na peça 30. Após a análise desses aspectos, foi mantido o entendimento exposto na instrução na peça 20 de que os fatos denunciados pelo representante não se caracterizam como irregularidade, devendo a representação ser considerada improcedente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81395756.

13. Os autos se encontravam no Ministério Público junto ao TCU para manifestação, nos termos do despacho do Relator na peça 30, quando ocorreu o ingresso de nova petição do representante (peça 41), seguida por manifestação do BNB (peça 42 a 64), e o processo foi encaminhado a esta Audbancos para nova instrução

EXAME TÉCNICO

Da nova manifestação do representante na peça 41

14. Na peça 41 o representante reiterou o pedido de concessão de medida liminar (solicitando ainda a realização de diligências diversas e reiterando os demais pedidos formulados na representação), mas alterou os seus termos para solicitar:

> 'b) ...determinar ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. que, quanto aos itens 1 e 2 do Pregão Eletrônico nº 2026/90078 (HERC) (Compras.gov.br nº 4/2026), se abstenha de celebrar os contratos ou, se já celebrados, de emitir ordem de início, de iniciar a migração operacional e de praticar qualquer outro ato de execução, até que o Tribunal delibere sobre o mérito desta representação;
>
> c) a extensão da medida aos itens 3, 4 e 5, (INEC) como requerido na representação, caso Vossa Excelência entenda que os indícios de irregularidade na modelagem apontados no despacho de 4/9/2026 os alcançam igualmente'.

15. O representante afirma que em 30/9/2026 o BNB adjudicou e homologou os cinco itens do Pregão 4/2026, tendo a empresa HERC Locação de Mão de Obra e Prestação de Serviços Ltda. vencido os itens 1 (AL, PB e PE) e 2 (BA e SE). A imprensa teria noticiado em 18/10/2026 que o contrato teria sido assinado em 13/10/2026. Fatos novos atingiriam a própria habilitação da empresa HERC. Em 15/9/2026, diante da última diligência do pregoeiro, a empresa HERC Locação de Mão de Obra e Prestação de Serviços Ltda. teria declarado no certame que 'deixará de cumprir a última diligência' e que 'apresenta desistência dos lotes 1, 2 e 5'. Três dias depois, o BNB a teria habilitado nesses mesmos itens. O parecer técnico do Banco teria tomado como 'principal elemento comprobatório' a documentação emitida pela empresa Harmos S.A., cujo contrato com a HERC é de locação de mão de obra, assinado em 7/1/2026, pelo preço global de R$ 12.000,00 por mês. Quanto ao PNMPO, o cadastro da HERC só teria sido deferido por despacho do Ministério do Trabalho e Emprego de 3/9/2026, um mês depois da sessão pública de 3/8/2026, embora o parecer do BNB tenha aceitado um ofício anterior como prova de 'condição preexistente à fase de habilitação'.

16. O representante afirma ainda que, quanto à capacidade econômico-financeira, o balanço de 2025 da HERC registraria patrimônio líquido de R$ 9.509,12 e prejuízo de R$ 174.880,99, ao passo que os itens 1 e 2 valeriam, em média, R$ 26,5 milhões por mês. Com esses números, os índices de liquidez e de solvência do edital resultam em 1,019, pouco acima do mínimo de 1, e, acima desse mínimo, o edital não exigiria da licitante patrimônio líquido proporcional ao contrato. Por fim, o capital social da HERC, de R$ 200.000,00, só atenderia ao art. 4º-B da Lei 6.019/1974, que o edital erige em condição para a assinatura, se o quadro de pessoal não passar de cem empregados, e o próprio edital distribui as 2.237 unidades de serviço fixas dos itens 1 e 2 entre cargos com remuneração própria, dos quais 1.299 são de agentes de microcrédito.

17. O representante informa que o BNB comunicou ao mercado por meio de 'Fato Relevante' de 30/9/2026 a conclusão do Processo Licitatório 4/2026, com a adjudicação e homologação nessa mesma data e que o Portal Nacional de Contratações Públicas registra o resultado dos cinco itens.

18. A Comissão de Valores Mobiliários (CVM) teria expedido ao BNB, em 8/10/2026, o Ofício 274/2026/CVM/SEP/GEA-1 (Processo CVM 19957.016374/2026-13), determinando que esclarecesse se era verídica a notícia de que a homologação ocorrera depois de alerta do TCU sobre terceirização e, em caso afirmativo, por que não a considerara fato relevante, tendo em decorrência o BNB publicado 'Comunicado ao Mercado' em 9/10/2026 informando sobre o presente processo.

19. Se o contrato com a HERC foi efetivamente assinado em 13/10/2026, a empresa deverá iniciar a migração operacional até12/11/2026 e, salvo ajuste do cronograma, concluí-la

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81395756.

até10/2/2027, pois o edital fixa 30 dias para o início e 120 dias para a conclusão, contados da assinatura (Anexo I-M, itens 2.2 e 2.3). Mesmo no cronograma diferenciado admitido para quem vence mais de um item, a mobilização de todos os itens deve começar em 30 dias (item 2.5). Se o contrato ainda não foi assinado, sua assinatura dependeria apenas de convocação do BNB.

20. O representante afirma que a HERC declarou que não cumpriria a última diligência e desistiu dos itens, conforme mensagens trocadas com o pregoeiro em 18/9/2026, constantes no termo de julgamento do item 1. Segundo o representante, a HERC teria se recusado a completar a prova de sua qualificação técnica, essa prova teria sido suprida por diligência que o próprio Banco conduziu junto à emissora dos atestados, cujo resultado não é público. Os documentos recusados seriam justamente os contratos que lastreiam os atestados, sob a alegação de sigilo de relações com 'instituições financeiras'. E a declaração de desistência dos itens 1 e 2, feita em 15/9/2026, não tem retratação registrada no termo de julgamento, que tampouco indica como o Banco a considerou ao habilitar a HERC três dias depois.

21. O elemento comprobatório para a qualificação técnica teria sido documentação emitida pela empresa Harmos S.A. - Sociedade de Crédito, Financiamento e Investimento. Se essa documentação foi o contrato de locação de mão de obra assinado em São Paulo em 7/1/2026, o representante entende que ele não atenderia o edital. Se foi considerado para a qualificação técnica da HERC atestado de capacidade técnica emitido pela Camed Microcrédito relativo a terceirização de limpeza, o representante também entende que ele não atenderia o edital.

22. O Despacho de 3/9/2026 do Secretário de Proteção ao Trabalhador do MTE, que tornou público 'o deferimento do pedido de cadastro, no Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO', é posterior à sessão pública de 3/8/2026. Nos pregões de abril de 2026, que antecederam o Pregão 4/2026, as propostas teriam sido desclassificadas 'principalmente pela falta de inscrição das participantes' no PNMPO. No Pregão 4/2026, a mesma falta teria sido suprida, em favor de uma só licitante, por um ofício que anunciava o cadastro futuro.

23. Segundo o representante, um único mês de contrato com o BNB corresponderia a 10,7 vezes toda a receita bruta da HERC em 2025, e um ano de contrato, corresponderia a 128 vezes a receita bruta da HERC. Considerando o seu patrimônio líquido de R$ 9.509,12, capital circulante líquido do mesmo valor e prejuízo no último exercício, a HERC não teria demonstrado como poderia atender ao contrato com o BNB e isso geraria risco para o Banco, haja vista a possibilidade de sua responsabilização subsidiária pelos encargos trabalhistas da contratada.

24. O capital social da HERC seria incompatível com o quadro de pessoal que o contrato exige considerando-se o art. 4º-B da Lei 6.019/1974 e o item 13.28.5 do edital. O representante registra também que a HERC está cadastrada como microempresa, porte que pressupõe receita bruta anual de até R$ 360.000,00 (art. 3º, I, da Lei Complementar 123/2006), embora sua própria DRE registre receita de R$ 2.474.539,15 em 2025.

25. A HERC não teria por objeto a prestação de serviços de contratação e acompanhamento de microcrédito produtivo orientado e assim não atenderia ao § 2º do art. 3º da Lei 13.636/2018.

26. A assinatura do contrato teria ocorrido antes da conclusão da análise do processo pelo TCU, quando a intenção do Despacho na peça 30 seria que o contrato fosse assinado após a conclusão da análise.

27. O representante ressalta que os fatos por ele trazidos neste momento dizem respeito não mais à modelagem, mas à habilitação da empresa vencedora e que estariam caracterizados a plausibilidade jurídica e o perigo da demora, bem como a ausência de perigo reverso.

28. Por fim, o representante afirma que sua manifestação está acompanhada por dezenove documentos (contudo, esses documentos não foram encontrados no processo).

Da manifestação do BNB nas peças 42 a 64 sobre a manifestação do representante

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81395756.

29. O BNB apresentou manifestação contestando os argumentos que o representante apresentou na peça 41.

30. O BNB afirma que o Despacho na peça 30 não suspendeu os certames, não impediu a adjudicação ou a homologação, não declarou nulidade de nenhum ato, não reconheceu irregularidade na modelagem e não caracterizou adoção de medida cautelar. Afirma ainda que o contrato só foi assinado em 13/10/2026, após já ter ocorrido a análise da AudBancos, com manifestação favorável à regularidade da licitação e proposta de indeferimento da cautelar e de improcedência da representação, e ressalta que as alegações apresentadas agora pelo representante são diversas dos fatos que estavam sendo analisados anteriormente, não podendo ser usadas para sustentar o descumprimento de condição que não lhes dizia respeito. Finalmente, declara que a assinatura do contrato não decorreu de mera conveniência administrativa, mas de atendimento a previsão legal (art. 75 da Lei nº. 13.303/2016) e a deliberação do TCU (Acórdão nº. 1.998/2026-TCU-Plenário).

31. O BNB esclarece que a habilitação da HERC decorreu da avaliação conjugada:

a) do atestado e da documentação relativos aos serviços prestados à empresa JTEL;

b) do primeiro atestado emitido pela empresa Harmos;

c) do segundo atestado emitido pela empresa Harmos;

d) dos documentos complementares apresentados durante as diligências;

e) das informações confirmadas diretamente perante as emitentes dos atestados;

f) da aferição quantitativa e temporal prevista no instrumento convocatório; e

g) da verificação da aderência funcional das atividades comprovadas ao ciclo operacional de crédito disciplinado pela Lei 13.636/2018.

32. O BNB esclarece ainda que o atestado emitido pela empresa Camed Microcrédito e Serviços Ltda. foi expressamente desconsiderado na aferição da qualificação técnica da empresa HERC.

33. No que se refere à Lei 13.636/2018, o BNB informa que ela autoriza a contratação de pessoas jurídicas para as atividades de microcrédito, microcrédito produtivo orientado e microfinanças, nos termos do art. 3º, § 1º, incisos I e II, pessoas jurídicas que atuam por conta e sob as diretrizes da entidade contratante, e os §§ 5º e 6º do art. 3º dessa lei admitem, entre outros serviços, a elaboração de propostas de crédito, o preenchimento de fichas cadastrais e instrumentos de crédito, a conferência de informações e documentos, a cobrança não judicial, visitas de acompanhamento, a elaboração de laudos e relatórios, a digitalização e a guarda de documentos, a promoção do PNMPO e a busca ativa de seu público-alvo. Portanto, o que se exige para a qualificação técnica é a demonstração de capacidade operacional para realizar atividades materialmente relacionadas ao ciclo de prospecção, orientação, concessão, acompanhamento e recuperação de crédito, sob as diretrizes da instituição financeira contratante, não experiência anterior na condução autônoma de política de crédito, nem titularidade de metodologia própria de microcrédito.

34. Exigir que o licitante já tivesse atuado como operador integral de programa de microcrédito equivaleria a exigir identidade absoluta de objeto, critério reiteradamente rejeitado pela jurisprudência do TCU, que admite a demonstração de experiência por similaridade, desde que presentes compatibilidade funcional, operacional e quantitativa.

35. A metodologia do Crediamigo foi desenvolvida, estruturada e aperfeiçoada pelo BNB ao longo de mais de duas décadas de operação do programa, não pertencendo a qualquer participante ou contratante privado mencionado nos autos. As atividades de prospecção, contratação, acompanhamento e recuperação de crédito devem ser rigorosamente executadas pelas empresas contratadas de acordo com a metodologia desenvolvida pelo BNB, sendo que a contratação e a liberação dos recursos permanecem sob competência exclusiva do BNB.

36. O Termo de Referência informa que os anexos relativos ao modelo de negócios, à remuneração variável, aos níveis mínimos de serviço, às rotinas de gestão, à estrutura de pessoal, ao plano de capacitação e à visita gerencial contêm aspectos essenciais da metodologia

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81395756.

e dos processos internos, razão pela qual o acesso é condicionado à assinatura de termo de confidencialidade.

37. Assim, não se exige que a HERC apresente metodologia própria e concorrente à do Crediamigo. Exige-se que possua capacidade operacional para executar, sob sua própria estrutura empresarial e de governança, as atividades previstas no contrato, observando obrigatoriamente a metodologia, os sistemas, os indicadores, os controles e os padrões de desempenho definidos pela instituição financeira contratante.

38. O Termo de Referência, especialmente após a rerratificação promovida em 24 de julho de 2026, afastou expressamente a possibilidade de habilitação por experiência genérica em terceirização. Seu subitem 9.7.1.4 passou a exigir que a experiência da empresa licitante demonstrasse capacidade operacional compatível com atividades relacionadas à prospecção, concessão, acompanhamento e recuperação de crédito, além das atividades previstas nos §§ 5º e 6º do art. 3º da Lei 13.636/2018.

39. Teriam sido observados o art. 58, inciso II, da Lei 13.303/2016, segundo o qual os requisitos de qualificação técnica devem restringir-se às parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes, observando-se proporcionalidade e pertinência, a Súmula TCU 263, que admite a exigência de comprovação de experiência em quantitativos mínimos relativos às parcelas de maior relevância, desde que motivada e proporcional, e o item 5.5.2 do Manual de Licitações e Contratos do TCU, que orienta que a capacidade técnico-operacional seja aferida por experiências similares, não por identidade absoluta entre o contrato anterior e o futuro.

40. O BNB afirma que a qualificação técnica da HERC foi reconhecida com fundamento no conjunto documental formado pelo atestado e pelos documentos correlatos emitidos pela empresa JTEL, bem como pelos dois atestados emitidos pela empresa Harmos, avaliados cumulativamente, conforme expressamente autorizado pelos subitens 9.6.2 e 9.7.1.2 do Termo de Referência, tendo sido observado o art. 58, inciso II, da Lei 13.303/2016, os princípios da eficiência, da vinculação ao instrumento convocatório, da competitividade e do julgamento objetivo, previstos no art. 31 dessa lei, o Acórdão 1.378/2023-TCU-Plenário e o Acórdão 1.998/2024-TCU-Plenário. O BNB teria cumprido seu dever de instrução mediante sucessivas diligências, exame dos documentos complementares e confirmação das informações diretamente perante as empresas emitentes, providências que encontram amparo nos subitens 13.13.1, 13.14, 13.27 e 21.4 do Edital e no entendimento do Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário e do Acórdão 1.788/2026-TCU-Plenário.

41. Os atestados de capacidade técnica constituem documentos emitidos por terceiros que gozam de presunção relativa de legitimidade, veracidade e boa-fé. Não é juridicamente admissível desconsiderá-los com base em conjecturas, ilações ou matérias jornalísticas desacompanhadas de elementos probatórios robustos.

42. O suposto contrato no valor mensal de R$ 12.000,00 não existe nos registros do BNB e não faz parte dos documentos utilizados para a habilitação da empresa HERC, cuja qualificação técnica foi aferida exclusivamente com base no acervo apresentado no procedimento licitatório, nas diligências realizadas e nas confirmações obtidas diretamente perante as empresas emitentes.

43. No que se refere à manifestação registrada pela HERC no sistema em 15/9/2026, o BNB afirma que ela deve ser compreendida no contexto integral dos atos subsequentes do certame. Naquela oportunidade, a licitante informou que deixaria de atender à última diligência, sob a alegação de que os documentos solicitados continham informações protegidas por cláusulas de confidencialidade e sigilo, e fez referência à possível desistência dos Itens 1, 2 e 5, caso não acatado o ofício apresentado, que continha a possibilidade de diligência direta com a contratante. Diante do conteúdo da mensagem, o pregoeiro determinou que eventual desistência fosse formalizada por meio de ofício, providência necessária à delimitação de seu alcance e à produção dos correspondentes efeitos no procedimento.

44. A interpretação dos atos praticados no procedimento licitatório deve observar o princípio da conservação dos atos administrativos válidos. A manifestação preliminar registrada pela licitante em ambiente eletrônico foi imediatamente submetida pelo pregoeiro à exigência

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81395756.

de formalização específica, exatamente para definição de seus efeitos jurídicos. Não teria sido apresentada formalização relativamente aos itens 1 e 2, e tendo a licitante permanecido vinculada às respectivas propostas, não se consolidou ato jurídico apto a extinguir sua participação nos referidos itens.

45. A manifestação de 15/9/2026 não encerrou a instrução dos Itens 1 e 2. Em 17/9/2026, o pregoeiro registrou a realização de diligência diretamente perante a empresa emitente dos atestados, destinada à obtenção das informações e dos esclarecimentos necessários à decisão técnica. Concluída essa verificação, o Parecer de Qualificação Técnica teria sido emitido em 18/9/2026, por meio do Ofício 2026-1877-166, e a HERC foi habilitada nos Itens 1 e 2 na mesma data.

46. Situação distinta teria ocorrido no Item 5. Após a habilitação técnica realizada em 18/9/2026, a empresa HERC apresentou ofício formal comunicando a desistência de sua proposta, cujo recebimento foi registrado pelo pregoeiro em 22/9/2026. Em 24/9/2026, a desistência foi processada, com a consequente desclassificação da licitante nesse item, com fundamento no subitem 12.8 do Edital e ressalva das penalidades cabíveis.

47. Segundo o BNB não se trataria de desconsiderar a manifestação da licitante, mas de interpretar seus efeitos à luz da determinação de formalização expedida pelo pregoeiro e dos atos formalmente praticados na sequência. A mensagem registrada no sistema possuía caráter preliminar e abrangente; o ofício posteriormente apresentado constituiu o ato formal apto a individualizar a desistência que efetivamente produziu efeitos no certame, restrita ao Item 5.

48. No que se refere ao cadastro no PNMO, o Termo de Referência teria exigido a comprovação de cadastro válido no PNMPO na fase de habilitação, não na data da abertura da sessão pública. No caso concreto, a fase de habilitação teve início em 1º de setembro de 2026, data em que foi expedido o Ofício SEI 66660/2026/MTE pelo próprio órgão competente para processar o cadastro das entidades participantes do Programa. A publicação no Diário Oficial da União ocorreu em 8 de setembro de 2026, ainda durante a análise da habilitação e antes da decisão administrativa conclusiva.

49. O despacho publicado no Diário Oficial possuiria caráter padronizado e coletivo, alcançando as entidades relacionadas em seu anexo, enquanto o Ofício SEI 66660/2026/MTE se destinaria a informar a situação administrativa individualizada da HERC.

50. No caso concreto, não teria havido habilitação fundada exclusivamente em documento futuro. Quando a análise foi iniciada, em 1º de setembro de 2026, já existia manifestação oficial do Ministério do Trabalho e Emprego acerca da situação cadastral da entidade HERC. Durante a própria fase de habilitação, em 8 de setembro de 2026, ocorreu a publicação exigida pelo art. 313-E, anteriormente à emissão do parecer técnico e à decisão final de habilitação.

51. O BNB afirma ainda que não procederia a alegação de tratamento desigual fundada em referência genérica aos certames anteriores, não tendo sido demonstrado pelo representante que haveria situação administrativa idêntica.

52. O BNB assevera que as alegações formuladas pelo representante acerca de suposta incapacidade econômico-financeira da licitante HERC não demonstram qualquer descumprimento de requisito legal ou editalício, limitando-se a apresentar conjecturas e avaliações subjetivas acerca do porte do licitante e da dimensão do contrato, pretendendo que a Administração adotasse parâmetros distintos daqueles previamente definidos no certame.

53. No caso concreto, a licitante HERC teria comprovado o atendimento das exigências expressamente estabelecidas no edital e não seria juridicamente admissível a criação de requisitos supervenientes ou a substituição dos critérios objetivos definidos pela Administração por percepções subjetivas acerca da conveniência da contratação.

54. No que se refere às alegações do representante relativas ao balanço patrimonial e à demonstração do resultado do exercício, o BNB afirma que o representante não se fundamenta na análise direta da documentação de habilitação constante do processo licitatório, mas em documentos obtidos por vias externas aos autos, e sem que tenha sido apontado qualquer inconsistência contábil, fraude documental ou descumprimento de requisito editalício. O

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81395756.

representante limitar-se-ia a tecer considerações subjetivas sobre determinados números extraídos do balanço patrimonial, sem demonstrar a violação de qualquer dispositivo legal, regulamentar ou editalício. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União seria firme no sentido de que a desconstituição de atos administrativos exige demonstração concreta da irregularidade alegada, não se mostrando suficiente a formulação de hipóteses ou dúvidas desacompanhadas de prova robusta, portanto a alegação não se prestaria a infirmar a regularidade do procedimento de habilitação promovido pelo BNB.

55. No que se refere ao atendimento dos índices econômico-financeiros previstos no edital, o próprio representante reconhece que os índices de Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência Geral da licitante HERC seriam superiores a 1, requisito expressamente exigido pelo Termo de Referência para fins de habilitação econômico-financeira. Ter-se-ia, portanto, a situação peculiar em que o representante admite o atendimento do requisito editalício e, simultaneamente, pretende questionar a habilitação da licitante.

56. O inconformismo do representante decorreria de divergência quanto aos próprios critérios de habilitação definidos pela Administração. Entretanto, a definição dos requisitos de qualificação econômico-financeira insere-se na esfera de competência da Administração quando da elaboração do instrumento convocatório, observados os limites legais e os princípios da proporcionalidade e da competitividade. Ademais, os critérios de qualificação econômico-financeira constantes dos atuais certames não foram definidos de forma arbitrária ou dissociada da realidade do mercado, mas foram o resultado de amplo processo de revisão e aperfeiçoamento da modelagem licitatória promovido pelo BNB após o encerramento dos certames anteriores sem adjudicação.

57. Uma vez estabelecidas as regras do certame, amplamente divulgadas ao mercado, e comprovado o atendimento dos requisitos econômico-financeiros exigidos, não é juridicamente possível desconsiderar a habilitação da licitante com fundamento em parâmetros não previstos no edital ou em percepções subjetivas acerca de sua capacidade empresarial. Entendimento diverso significaria permitir a criação de exigências supervenientes após o encerramento da disputa, em afronta direta aos princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório, da segurança jurídica, da isonomia e do julgamento objetivo, convertendo critérios objetivos de habilitação em avaliações discricionárias incompatíveis com o regime jurídico das licitações.

58. No que se refere à suposta não aplicação dos requisitos subsidiários de patrimônio líquido mínimo e capital circulante líquido mínimo, como o edital estabeleceu que tais exigências somente seriam aplicáveis às licitantes que não alcançassem os índices mínimos de Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência Geral, esses requisitos subsidiários nunca chegaram a incidir no caso concreto, por ausência do pressuposto fático que autorizaria sua exigibilidade.

59. No que se refere à alegação do representante que o valor da contratação seria incompatível com a estrutura econômica da licitante HERC, ante a comparação entre a receita bruta auferida pela empresa no exercício de 2025, seu patrimônio líquido, seu capital circulante e os valores correspondentes aos itens 1 e 2 do certame e ante o fato de que a contratada necessitaria mobilizar e custear a operação antes do recebimento do primeiro pagamento, o BNB assevera que a representação não demonstra o descumprimento de qualquer requisito de capacidade econômico-financeira previsto na Lei 13.303/2016, no Regulamento de Licitações e Contratos do BNB ou no edital. Busca, em verdade, transformar a relação entre faturamento histórico e valor contratual em condição autônoma de habilitação, embora esse critério não tenha sido estabelecido pelo ordenamento aplicável nem pelo instrumento convocatório.

60. No que se refere à alegação de que a exigência de garantia contratual evidenciaria, por si só, incapacidade econômico-financeira da licitante HERC para executar o objeto contratado, o BNB afirma ocorrer confusão por parte do representante, a garantia não é requisito adicional de habilitação, nem parâmetro destinado a aferir a capacidade econômico-financeira dos licitantes, sua finalidade é reforçar a segurança da execução contratual e é uma exigência prevista no art. 8º, inciso VI, do Decreto 9.507/2018 e no Regulamento de Licitações e Contratos do BNB.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81395756.

61. Quanto à alegação de descumprimento do art. 4º-B da Lei 6.019/1974 ou de que a licitante HERC não possuiria capital social suficiente para suportar o quantitativo de empregados necessário à execução contratual, o BNB afirma que o momento definido pelo edital para a comprovação desse requisito é o momento da contratação, conforme item 13.28.5 do edital, e que a comprovação foi efetivamente realizada pela HERC, que em 9/10/2026 possuía um capital social integralizado de R$ 300.000,00, conforme alteração de seu contrato social nessa data, protocolado na Junta Comercial do Estado do Ceará (JUCEC) em 22/10/2026, atendendo assim às exigências do edital e da Lei 6.019/1974.

62. No que se refere à alegada incompatibilidade entre o objeto social da HERC e os serviços licitados, o BNB assevera que não existe previsão na Lei 13.636/2018, na Portaria MTP 4.198/2022 ou no Termo de Referência da licitação para que a concessão de microcrédito figure como atividade principal ou exclusiva da empresa licitante.

63. A Portaria MTP 4.198/2022 atribuiu ao Ministério do Trabalho e Emprego a competência para disciplinar e processar o cadastro das entidades autorizadas a operar ou participar do PNMPO. O art. 313-B, inciso III, exige, para essa finalidade, estatuto social, contrato social ou instrumento congênere que demonstre que a entidade tem por finalidade 'a concessão de crédito ou a prestação de serviços de apoio ao fomento ou de orientação de atividades produtivas de empreendedores'. Trata-se de hipóteses alternativas, não havendo exigência de que a entidade seja instituição financeira ou tenha a concessão de crédito como atividade principal, exclusiva ou preponderante.

64. A verificação do requisito material previsto no art. 313-B, inciso III, integra o próprio procedimento cadastral. Ao cadastrar a HERC no PNMPO, o Ministério do Trabalho e Emprego verificou, no exercício de sua competência regulamentar e administrativa, o atendimento do requisito relativo à finalidade institucional da entidade. Não caberia ao BNB desconsiderar o cadastro regularmente expedido pelo órgão competente para impor condição mais restritiva, não prevista na regulamentação. Não teria havido incompatibilidade do objeto social nem transferência de atividade financeira autônoma. Teria havido contratação de entidade cadastrada pelo órgão competente para participar do PNMPO, destinada à execução de serviços de apoio expressamente admitidos pela regulamentação, sob as diretrizes e a responsabilidade do BNB.

65. O BNB conclui sua manifestação tratando ainda dos seguintes assuntos:

a) a fragilidade probatória dos alegados fatos novos, com argumentação construída com base em inferências construídas a partir de informações parciais, não confirmadas pela documentação oficial do certame e formuladas em caráter condicional;

b) a ausência de plausibilidade jurídica para a adoção de medida cautelar;

c) a excepcionalidade da sustação de contrato já firmado, devendo ser observados os arts. 20, 21 e 22 do Decreto-Lei 4.657/1942 e o art. 71, § 1º, da Constituição Federal, o Acórdão 1.998/2026-TCU-Plenário, o Acórdão 2.906/2025-TCU-Plenário e a necessidade de adoção de medida proporcional e menos gravosa;

d) a relevância das políticas públicas de microcrédito, da transição em andamento para o início dos serviços do novo contrato, do cumprimento das determinações do Acórdão 1.998/2026-TCU-Plenário e do perigo de dano em caso de eventual suspensão do contrato;

e) a ausência de *periculum in mora* para a adoção de medida cautelar;

f) a existência de perigo de dano reverso;

g) a ausência de fundamentos para a extensão de eventual cautelar aos itens adjudicados à empresa INEC (itens 3, 4 e 5 do Pregão Eletrônico).

66. Ao final, o BNB solicita, no essencial, o indeferimento do pedido de medida cautelar, o regular prosseguimento da execução dos contratos decorrentes do Pregão Eletrônico 2026/90078, e o julgamento de improcedência da representação.

Análise sobre as manifestações do representante e do BNB

67. Verifica-se que o representante afirma que sua manifestação está acompanhada por dezenove documentos, listados na peça 41, p. 17 e 18 e mencionados ao longo de sua manifestação, mas tais documentos não foram encontrados no processo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81395756.

68. O representante traz fatos novos, relacionados agora não mais à modelagem da licitação, mas à habilitação da empresa vencedora dos itens 1 e 2 do Pregão Eletrônico 2026/90078, HERC Locação de Mão de Obra e Prestação de Serviços Ltda.

69. O representante esclarece que várias informações que ele apresenta não puderam ser confirmadas, solicitando que este Tribunal realize diligências para a obtenção da documentação.

70. As supostas irregularidades apresentadas na peça 41 seriam, em síntese:

a) a empresa HERC Locação de Mão de Obra e Prestação de Serviços Ltda. foi habilitada pelo BNB nos lotes 1 e 2 apesar de ter anteriormente apresentado desistência dos lotes 1, 2 e 5;

b) o principal elemento comprobatório utilizado no parecer técnico do BNB para a habilitação teria sido a documentação emitida pela empresa Harmos S.A., cujo contrato com a HERC é de locação de mão de obra, assinado em 7/1/2026, pelo preço global de R$ 12.000,00 por mês;

c) o cadastro da HERC no PNMPO só teria sido deferido em 3/9/2026, por meio do Despacho do Secretário de Proteção ao Trabalhador do MTE, posteriormente à sessão pública de 3/8/2026, tendo sido aceito pelo BNB um ofício anterior como prova de condição preexistente à fase de habilitação;

d) o balanço de 2025 da HERC registraria patrimônio líquido de R$ 9.509,12 e prejuízo de R$ 174.880,99, ao passo que os itens 1 e 2 valeriam, em média, R$ 26,5 milhões por mês;

e) os índices de liquidez e de solvência da HERC resultariam em 1,019, pouco acima do mínimo de 1, e acima desse mínimo o edital não exigiria da licitante patrimônio líquido proporcional ao contrato;

f) o capital social da HERC, de R$ 200.000,00, só atenderia ao art. 4º-B da Lei 6.019/1974, que o edital em seu subitem 13.28.5 erige em condição para a assinatura, se o quadro de pessoal não passar de cem empregados;

g) a assinatura do contrato com a HERC teria ocorrido antes da conclusão da análise do processo pelo TCU, quando a intenção do Despacho na peça 30 seria que o contrato fosse assinado após a conclusão da análise;

h) se o elemento comprobatório para a qualificação técnica da HERC foi o contrato de locação de mão de obra da HERC assinado em São Paulo em 7/1/2026 ou o atestado de capacidade técnica emitido pela Camed Microcrédito, essa documentação não atenderia ao edital;

i) um único mês de contrato com o BNB corresponderia a 10,7 vezes toda a receita bruta da HERC em 2025, e um ano de contrato, corresponderia a 128 vezes a receita bruta da HERC;

j) a HERC está cadastrada como microempresa, porte que pressupõe receita bruta anual de até R$ 360.000,00 (art. 3º, I, da Lei Complementar 123/2006), embora sua própria DRE registre receita de R$ 2.474.539,15 em 2025;

k) a HERC não teria por objeto a prestação de serviços de contratação e acompanhamento de microcrédito produtivo orientado e assim não atenderia ao § 2º do art. 3º da Lei 13.636/2018.

71. Quanto à alegação de que a empresa HERC Locação de Mão de Obra e Prestação de Serviços Ltda. teria apresentado desistência dos itens 1, 2 e 5, verifica-se que na reprodução pelo representante das mensagens trocadas entre o pregoeiro e a HERC na data de 15/9/2026 que constam no termo de julgamento do item 1 do pregão eletrônico a HERC teria afirmado: ‘Dessa forma, a licitante deixará de cumprir a última diligência. Pelo exposto, neste ato, a licitante apresenta desistência dos lotes 1, 2 e 5’ e o pregoeiro teria solicitado que a manifestação fosse encaminhada em ofício (peça 41, p. 5).

72. Na peça 56 consta correspondência da HERC encaminhada ao pregoeiro e datada de 16/9/2026 na qual ela afirma ‘Dessa forma, a licitante deixará de cumprir a última diligência’, mas não menciona desistência dos lotes. Na peça 42, p. 20 a 22, o BNB esclarece que tendo o pregoeiro determinado que eventual desistência fosse formalizada por meio de ofício, providência considerada necessária à delimitação de seu alcance e à produção dos correspondentes efeitos no procedimento licitatório, a HERC não formalizou um pedido de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81395756.

desistência, e dessa forma o BNB considerou que ela continuou vinculada à sua proposta na licitação.

73. Concorda-se com o entendimento do BNB. Se o pregoeiro requereu que a solicitação de desistência fosse formalizada por meio de um ofício e se não ocorreu essa formalização, deve-se considerar que a HERC permaneceu vinculada a sua proposta. Dessa forma, não se considera ser irregular a habilitação da empresa uma vez que a intenção da empresa de desistir dos lotes 1 e 2 não se concretizou.

74. Quanto à alegação de que o principal elemento comprobatório utilizado no parecer técnico do BNB para a habilitação da HERC teria sido a documentação emitida pela empresa Harmos S.A., cujo contrato com a HERC é de locação de mão de obra, assinado em 7/1/2026, pelo preço de R$ 12.000,00 por mês, o BNB informa que a qualificação técnica da HERC foi reconhecida com base em atestado e documentos emitidos pela empresa JTEL Serviços em Telecomunicações Ltda., em dois atestados emitidos pela empresa Harmos, em informações e documentos complementares apresentados no curso das diligências, em confirmações obtidas diretamente perante as empresas emitentes dos referidos atestados e em comprovação quantitativa, temporal e funcional resultante da avaliação cumulativa dos documentos admitidos pelo instrumento convocatório. O BNB afirma ainda que quanto a suposto contrato no valor mensal de R$ 12.000,00 ele não encontra respaldo nos documentos utilizados para a habilitação, que o BNB não dispõe desse instrumento em seus registros, não participou de sua obtenção e não possui elementos para certificar sua autenticidade, integralidade ou vinculação aos atestados emitidos pela empresa Harmos e que a qualificação técnica da HERC foi aferida exclusivamente com base no acervo apresentado no procedimento, nas diligências realizadas e nas confirmações obtidas diretamente perante as empresas emitentes.

75. Nas peças 43 a 45 constam o atestado da JTEL e duas declarações complementares. Nesses documentos observa-se que a HERC prestou serviços de terceirização de mão de obra e locação de pessoal à JTEL, disponibilizando 122 postos de trabalho terceirizados, alocados no desempenho de atividades de atendimento ao público, suporte administrativo e operacional, relacionamento comercial, prospecção, promoção e divulgação institucional, além de gestão e coordenação de equipes, dentre outras funções correlatas, incluindo as atividades de coleta, estruturação e consolidação de dados e documentos estratégicos para suporte a diagnósticos operacionais e as atividades de condução de visitas de supervisão gerencial e elaboração de relatórios executivos para suporte à alta gestão.

76. Na peça 48 consta o atestado da Harmos, no qual ela atesta que a HERC lhe prestou serviços de terceirização de mão de obra e locação de pessoal, com execução a partir de 7/1/2026, disponibilizando postos de trabalho terceirizados alocados no desempenho de atividades de relacionamento comercial e prospecção; crédito, cobrança e gestão de carteira; atendimento, cadastro e tratamento documental; suporte administrativo e operacional; e gestão e coordenação.

77. Na peça 59 consta contrato de locação de mão de obra firmado entre a HERC e a Harmos em 7/1/2026, com vários campos tarjados, inclusive o referente ao valor do contrato. Presume-se que o contrato foi entregue tarjado ao BNB em razão da alegação de confidencialidade.

78. Embora o BNB tenha informado que a qualificação técnica da HERC foi reconhecida com base, entre outros documentos, em dois atestados emitidos pela empresa Harmos, na documentação juntada pelo BNB nas peças 42 a 64 foi encontrado apenas o atestado juntado na peça 48.

79. Na peça 57 consta 'Contrato de Prestação de Serviços com Fornecimento de Mão de Obra em Regime de Terceirização', firmado entre a HERC e a Harmos em 1º/4/2025, com vários campos tarjados, inclusive o referente ao valor do contrato. Presume-se que o contrato foi entregue tarjado ao BNB em razão da alegação de confidencialidade.

80. Na peça 50 consta a resposta da Harmos a diligência informando que a HERC lhe prestou serviços no âmbito do 'Contrato de Prestação de Serviços com Fornecimento de Mão de Obra em Regime de Terceirização', com vigência a partir de 1º/4/2025, disponibilizando 60

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81395756.

profissionais, alocados no desempenho de atividades de recepção e encaminhamento de propostas de abertura de contas e de crédito; prospecção e busca ativa de potenciais clientes; apresentação, oferta e divulgação dos produtos e serviços da Harmos; apoio operacional e comercial à implantação do projeto; recepção, organização e encaminhamento de informações e documentos; e gestão de carteira e acompanhamento de inadimplência.

81. Conforme afirmado pelo BNB, apesar da alegação do representante, não consta nos autos contrato celebrado entre a HERC e a Harmos no valor mensal de R$ 12.000,00. Consta na peça 59 um contrato firmado entre a HERC e a Harmos em 7/1/2026, mas o valor do contrato se encontra tarjado. Considera-se não estar caracterizada irregularidade, ressalvando-se que em análise mais abaixo considera-se que mencionado contrato e o atestado a ele relacionado não atendem ao subitem 13.25 do edital.

82. Quanto à alegação de que o cadastro da HERC no PNMPO só teria sido deferido em 3/9/2026, por meio do Despacho do Secretário de Proteção ao Trabalhador do MTE, posteriormente à sessão pública de 3/8/2026, tendo sido aceito pelo BNB um ofício anterior como prova de condição preexistente à fase de habilitação, observa-se na peça 60 o Ofício SEI 66660/2026/MTE, de 1º/9/2026, encaminhado à HERC, do qual se reproduz os excertos abaixo:

> '...o pedido de cadastro da instituição HERC LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA, CNPJ sob o nº 51.902.197/0001-95 foi analisado pela área técnica competente, tendo sido constatado o atendimento dos requisitos e da documentação exigidos para a renovação do cadastro no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).
>
> Nessa condição, o respectivo processo encontra-se em fase final de tramitação; aguardando a conclusão dos atos administrativos necessários à sua formalização, com a correspondente publicação no Diário Oficial da União dos atos de renovação de cadastro e emissão da respectiva certidão.
>
> (...)
>
> Considerando que a Entidade requerente protocolou regularmente seu pedido, cumpriu os requisitos estabelecidos e apresentou a documentação exigida, 'não subsiste qualquer pendência atribuível às instituições.
>
> A pendência relativa à publicação dos atos de renovação de cadastro e à emissão da respectiva certidão decorre de trâmites administrativos internos, atualmente em fase de conclusão'.

83. Na peça 61, p. 2 a 5, consta parecer jurídico do BNB considerando que o ofício mencionado estaria apto a comprovar o cumprimento da exigência do edital para a habilitação da empresa. Transcreve-se os itens 24 e 25 do referido parecer:

> '24. Ante o exposto, entende-se pela possibilidade jurídica de considerar o Ofício SEI nº 66660/2026/MTE documento apto a comprovar, a priori, o atendimento material da exigência editalícia relativa ao cadastramento no PNMPO, uma vez que o próprio Ministério do Trabalho e Emprego atestou o cumprimento dos requisitos exigidos pela licitante e a inexistência dependências de sua responsabilidade, remanescendo apenas providências administrativas internas necessárias à formalização do cadastro.
>
> 25. Não obstante, recomenda-se, por cautela, a realização de diligência junto ao Ministério do Trabalho e Emprego para confirmação da autenticidade do Ofício e da manutenção das informações nele consignadas'.

84. O subitem 7.1.2 do termo de referência (peça 4) estabelece que a comprovação do cadastro válido junto ao Ministério do Trabalho e Emprego só precisaria ser efetuada na fase de habilitação. Tendo o deferimento do pedido de cadastro da HERC no PNMPO sido tornado público por meio de Despacho do Ministério do Trabalho e Emprego de 3/9/2026 (publicado no DOU de 8/9/2026), durante a fase de habilitação, considera-se ter sido atendida a exigência constante do termo de referência, não havendo irregularidade nesse ponto.

85. Quanto à alegação de que o balanço de 2025 da HERC registraria patrimônio líquido de R$ 9.509,12 e prejuízo de R$ 174.880,99, ao passo que os itens 1 e 2 valeriam, em média, R$ 26,5 milhões por mês, o termo de referência estabeleceu em seu subitem 9.11.2 que a comprovação de capital circulante líquido, capital de giro ou patrimônio líquido mínimos só

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81395756.

seria exigível no caso de um dos índices de liquidez geral, liquidez corrente e solvência geral ser igual ou inferior a um. Como esses índices foram superiores a um, conforme se verifica na peça 63, não existe exigência de capital circulante líquido, capital de giro ou patrimônio líquido mínimos para a habilitação da HERC, não havendo irregularidade nesse ponto.

86. Quanto à alegação de que os índices de liquidez e de solvência da HERC resultariam em 1,019, pouco acima do mínimo de 1, e acima desse mínimo o edital não exigiria da licitante patrimônio líquido proporcional ao contrato, considerando que os índices foram superiores a um, conforme se observa na peça 63, atendendo assim à exigência do subitem 9.11.1 do termo de referência, não há irregularidade nesse ponto.

87. Quanto à alegação de que o capital social da HERC seria de R$ 200.000,00, e só atenderia ao art. 4º-B da Lei 6.019/1974, que o edital em seu subitem 13.28.5 erige em condição para a assinatura do contrato, se o quadro de pessoal não passasse de cem empregados, observa-se na peça 64 que a empresa HERC alterou seu contrato social em 9/10/2026, passando seu capital integralizado para R$ 300.000,00 e incluindo em seu objeto social, entre outras, as atividades de sociedades de crédito ao microempreendedor, outras instituições de intermediação não monetária, outras atividades auxiliares dos serviços financeiros não especificadas, gestão de Recursos Humanos para Terceiros. Como o art. 4º-B, alínea 'e', da Lei 6.019/1974, estabelece capital mínimo de R$ 250.000,00 para empresas com mais de cem empregados, e como o contrato foi assinado pela HERC em 13/10/2026, constata-se que na data da assinatura do contrato a HERC atendia ao estabelecido no art. 4º-B da Lei 6.019/1974, não havendo irregularidade nesse ponto.

88. Quanto à alegação de que o BNB teria assinado o contrato com a HERC antes da conclusão da análise do processo pelo TCU, quando a intenção do Despacho na peça 30 seria que o contrato fosse assinado após a conclusão da análise, transcreve-se abaixo os itens 11 a 14 do despacho:

> '11. É necessário, portanto, aprofundar a análise sobre se esses aspectos, considerados em conjunto, são compatíveis com o modelo de operacionalização do microcrédito produtivo orientado previsto na Lei 13.636/2018 e se podem produzir restrição indevida à competitividade, com possíveis reflexos sobre os custos da contratação e o alcance da política pública.
>
> 12. Com base nessas considerações, restituo os autos à AudBancos para que reexamine esses aspectos, com a urgência que o caso requer, autorizando, desde já, a realização das medidas saneadoras que se mostrarem necessárias, a exemplo de diligências, oitivas e inspeções. Concluída a instrução, os autos deverão retornar à apreciação deste Relator, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU.
>
> 13. Considerando o estágio dos procedimentos licitatórios e a necessidade de preservar a utilidade da presente instrução, as análises ora determinadas deverão ser concluídas antes da celebração dos contratos decorrentes dos pregões.
>
> 14. Tal providência possui natureza estritamente instrutória e destina-se a assegurar que a análise dos aspectos acima indicados seja concluída antes da consolidação de situação contratual potencialmente de difícil reversão, sem prejuízo do regular prosseguimento dos procedimentos licitatórios até essa etapa'.

89. Mencionado Despacho na peça 30 pode levar à interpretação de que se trata de orientação direcionada à AudBancos para procurar concluir sua análise de forma célere de forma a concluí-la antes que o BNB promovesse a assinatura do contrato. Também poderia levar à interpretação de que o BNB só deveria efetuar a assinatura do contrato após a conclusão da análise pela AudBancos, o que parece ter sido a interpretação do BNB. E também poderia levar à interpretação de que o BNB só deveria efetuar a assinatura do contrato após a deliberação do Ministro Relator, que foi a interpretação do representante.

90. Considera-se que a orientação do Despacho na peça 30, efetuada sem que tenha havido notificação do BNB acerca do Despacho e sem que tenha havido adoção de medida cautelar, dirigiu-se à unidade técnica do TCU para que procurasse concluir sua análise antes de eventual assinatura do contrato, não se caracterizando como determinação dirigida ao BNB. Consequentemente, considera-se não ter havido descumprimento do Despacho por parte do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81395756.

BNB em relação ao fato de o contrato ter sido assinado em 13/10/2026, após a instrução da AudBancos efetuada em 5/10/2026 (peças 38 a 40).

91. Quanto à alegação de que se o elemento comprobatório para a qualificação técnica da HERC foi o contrato de locação de mão de obra da HERC assinado em São Paulo em 7/1/2026 ou o atestado de capacidade técnica emitido pela Camed Microcrédito, essa documentação não atenderia ao edital, o BNB esclareceu na peça 42 p. 6, 15 e 16, que o atestado emitido pela Camed não foi utilizado como elemento comprobatório para a qualificação técnica da HERC. Nas páginas 11 e 12 o BNB informou que a qualificação técnica da HERC foi comprovada por um conjunto de documentos: atestado e documentos emitidos pela empresa JTEL Serviços em Telecomunicações Ltda., dois atestados emitidos pela empresa Harmos, informações e documentos complementares apresentados no curso das diligências, confirmações obtidas diretamente perante as empresas emitentes dos referidos atestados e comprovação quantitativa, temporal e funcional resultante da avaliação cumulativa dos documentos admitidos pelo instrumento convocatório. Como a qualificação técnica fundamentou-se em um conjunto de documentos, a eventual ausência de conformidade de um dos documentos não necessariamente seria motivo para considerar que a licitante não teria comprovado a qualificação técnica.

92. Observa-se efetivamente que o edital estabeleceu em seu subitem 13.25 que somente seriam aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, pelo menos, um ano de sua execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior (peça 5), constando tal disposição também no subitem 9.7.1.3 do termo de referência. Ao se analisar o contrato firmado entre a HERC e a Harmos em 7/1/2026, constante na peça 59, verifica-se que está correta a afirmação do representante de que esse contrato não atende ao subitem 13.25 do edital, pois o contrato ainda se encontrava em execução, conforme se percebe da leitura do item 4 do atestado juntado na peça 48, e ainda não havia decorrido um ano de sua execução, tendo o contrato sido firmado por prazo indeterminado.

93. Contudo, considera-se, a princípio, que os elementos constantes dos autos não permitem concluir que a exclusão do referido contrato dentre os documentos utilizados para a qualificação técnica da HERC seria suficiente para ocasionar a ausência de qualificação técnica da empresa licitante.

94. Cabe a realização de diligência ao BNB para apresentar esclarecimentos quanto à aceitação do referido atestado, bem como para encaminhar toda a documentação utilizada para a qualificação técnica da HERC que ainda não foi encaminhada pelo Banco a este Tribunal, a exemplo de um dos atestados emitidos pela Harmos, apresentando ainda esclarecimentos acerca do impacto na qualificação técnica da HERC da eventual exclusão do contrato firmado com a Harmos em 7/1/2026 (juntado na peça 59) e do correspondente atestado (juntado na peça 48) dentre os elementos utilizados para a comprovação de sua qualificação técnica.

95. Quanto à alegação de que um único mês de contrato com o BNB corresponderia a 10,7 vezes toda a receita bruta da HERC em 2025, e um ano de contrato, corresponderia a 128 vezes a receita bruta da HERC, o edital não exige receita bruta mínima para habilitação das empresas licitantes, não havendo irregularidade nesse ponto.

96. Quanto à alegação de que a HERC está cadastrada como microempresa, porte que pressupõe receita bruta anual de até R$ 360.000,00 (art. 3º, inciso I, da Lei Complementar 123/2006), embora sua própria Demonstração de Resultado de Exercício (DRE) registre receita de R$ 2.474.539,15 em 2025, o enquadramento ou não da empresa como microempresa não afetou a sua habilitação no certame.

97. Quanto à alegação de que a HERC não teria por objeto a prestação de serviços de contratação e acompanhamento de microcrédito produtivo orientado e assim não atenderia ao § 2º do art. 3º da Lei 13.636/2018, verifica-se na peça 64 que a empresa HERC alterou seu contrato social em 9/10/2026, incluindo em seu objeto social, entre outras, as atividades de sociedades de crédito ao microempreendedor, outras instituições de intermediação não monetária, outras atividades auxiliares dos serviços financeiros não especificadas, gestão de recursos humanos para terceiros. Ademais, os incisos I e II do § 1º do art. 3º da Lei 13.636/2018 estabelecem que as atividades de microcrédito produtivo orientado poderão ser executadas,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81395756.

mediante contrato de prestação de serviço, por meio de pessoas jurídicas que demonstrem possuir qualificação técnica para atuação no segmento de microcrédito, conforme critérios estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional, e que a pessoa jurídica contratada atuará por conta e sob diretrizes da entidade contratante, que assume inteira responsabilidade pelo cumprimento da legislação e da regulamentação relativa a essas atividades. Assim, considera-se não haver irregularidade quanto a esse ponto.

98. Ante a análise efetuada acima, considera-se que em relação aos novos fatos e argumentos trazidos pelo representante na peça 41 não está caracterizada a plausibilidade jurídica para justificar a adoção de medida cautelar. No que se refere ao requisito do perigo da demora, o contrato com a empresa HERC já foi assinado e não se considera que o início da execução do contrato possa caracterizar um risco adicional. Assim, considera-se não estar caracterizado o requisito de perigo da demora para adoção de medida cautelar.

99. Por outro lado, considera-se existir perigo da demora inverso, pois existe determinação do TCU de 8/12/2025 para que o BNB promova, imediatamente, procedimento licitatório para operacionalização do programa Crediamigo (item 9.2 do Acórdão 2906/2025 – TCU – Plenário, Ministro Relator Aroldo Cedraz), bem como existe determinação do TCU de 29/7/2026 para que o BNB se abstenha, em definitivo, de dar continuidade, ainda que em caráter emergencial, à contratação das empresas atualmente encarregadas da operacionalização dos programas Crediamigo e Agroamigo (item 9.2 do Acórdão 1998/2026 – TCU – Plenário, Ministro Relator Odair Cunha).

100. A eventual concessão de medida cautelar poderia causar danos ao BNB e ao programa Crediamigo em decorrência de possível paralisação do programa, haja vista a determinação ao BNB de se abster de dar continuidade à contratação das empresas atualmente encarregadas da operacionalização dos programas Crediamigo e Agroamigo.

101. Com relação às solicitações anteriores do representante para adoção de medida cautelar relacionada ao Pregão Eletrônico 2026/90078 e ao Pregão Eletrônico 2026/90077, que foi revogado e teve seu objeto integralmente republicado por meio do Pregão Eletrônico 2026/90101, mantém-se as análises já realizadas anteriormente no sentido de sua não adoção por ausência dos requisitos necessários (peças 6, 20 e 38).

102. Embora estes autos estivessem anteriormente no Ministério Público junto ao TCU, considerando que o representante reiterou o pedido de adoção de medida cautelar, mas apresentando novos fatos e argumentos, considera-se que os autos devem ser encaminhados diretamente ao Ministro Relator para poder avaliar o novo pedido de adoção de medida cautelar efetuado pelo representante na peça 41.

CONCLUSÃO

103. Considera-se que em relação aos novos fatos e argumentos trazidos pelo representante na peça 41 não estão caracterizados os requisitos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora para justificar a adoção de medida cautelar. Além disso, considera-se existir perigo da demora inverso (itens 98 a 99).

104. Cabe a realização de diligência ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) para apresentar esclarecimentos quanto à aceitação do atestado emitido pela empresa Harmos S.A. - Sociedade de Crédito, Financiamento e Investimento em 3/9/2026 e juntado na peça 48, haja vista que o contrato firmado entre a empresa HERC Locação de Mão de Obra e Prestação de Serviços Ltda. e a Harmos S.A. em 7/1/2026 não atende ao subitem 13.25 do edital, bem como para encaminhar toda a documentação utilizada para a qualificação técnica da HERC que ainda não foi encaminhada pelo BNB a este Tribunal, a exemplo de um dos atestados emitidos pela Harmos S.A., apresentando ainda esclarecimentos acerca do impacto na qualificação técnica da HERC da eventual exclusão do contrato firmado com a Harmos S.A. em 7/1/2026 (juntado na peça 59) e do correspondente atestado (juntado na peça 48) dentre os elementos utilizados para a comprovação de sua qualificação técnica (item 94).

105. Os autos devem ser encaminhados diretamente ao Ministro Relator para poder avaliar o novo pedido de adoção de medida cautelar efetuado pelo representante na peça 41.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81395756.

106. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo que os autos sejam encaminhados ao Ministro Relator, com as seguintes sugestões, nos termos do art. 157 do Regimento Interno do TCU:

a) indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante;

b) realizar diligência ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) para, no prazo de quinze dias:

b.1) apresentar esclarecimentos quanto à aceitação do atestado emitido pela empresa Harmos S.A. - Sociedade de Crédito, Financiamento e Investimento em 3/9/2026 e juntado na peça 48 do TC 015.668/2026-6, haja vista que o contrato firmado entre a empresa HERC Locação de Mão de Obra e Prestação de Serviços Ltda. e a Harmos S.A. em 7/1/2026 não atende ao subitem 13.25 do edital do Pregão Eletrônico 2026/90078;

b.2) encaminhar cópia de toda a documentação utilizada para a qualificação técnica da HERC que ainda não foi encaminhada pelo BNB a este Tribunal, a exemplo de um dos dois atestados emitidos pela empresa Harmos S.A. ou de pareceres acerca do atendimento dos requisitos exigidos;

b.3) apresentar esclarecimentos acerca do impacto na qualificação técnica da HERC da eventual exclusão do contrato firmado com a Harmos S.A. em 7/1/2026 (juntado na peça 59 do TC 015.668/2026-6) e do correspondente atestado (juntado na peça 48 do TC 015.668/2026-6) dentre os elementos utilizados para a comprovação de sua qualificação técnica."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81395756.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo deputado federal Hildo Rocha, sobre possível ocorrência de irregularidades nos pregões eletrônicos 2026/90077 e 2026/90078, promovidos pelo Banco do Nordeste (BNB), a fim de contratar entidades para operacionalizar os programas Agroamigo e Crediamigo, no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).

2. Instruído o processo pela Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos), nos termos do relatório antecedente, proferi despacho com o seguinte teor[1], no que importa:

> "2. Após exame da resposta à oitiva do BNB[2], a AudBancos se manifestou[3] pela improcedência da representação e pela ausência dos pressupostos para adoção de medida cautelar. Entretanto, entendi que algumas das questões suscitadas pelo representante, em especial o modelo de seleção e contratação adotado ainda carecia de maior esclarecimento, razão pela qual restituí o processo à unidade especializada, a fim de que reexaminasse aqueles aspectos, com urgência, autorizando a realização de medidas saneadoras que fossem necessárias[4].
>
> 3. Após nova manifestação em resposta a este relator, a AudBancos opinou pelo indeferimento do provimento cautelar, pela improcedência da representação e seu arquivamento[5].
>
> 4. Todavia, o representante, por meio de nova petição[6], de 21/10/2026, apresentou fatos novos e reiterou o pedido de adoção de medida cautelar para que o BNB, quanto aos itens 1 e 2 do Pregão Eletrônico 2026/90078 (Compras.gov.br nº 4/2026 - Crediamigo), se abstenha de celebrar os contratos ou, se já celebrados, de emitir ordem de início, de iniciar a migração operacional e de praticar qualquer outro ato de execução, até que o Tribunal delibere sobre o mérito desta representação.
>
> 5. Requereu ainda a extensão da medida cautelar aos itens 3, 4 e 5 do mesmo pregão, caso entenda este relator que há indícios de irregularidade na modelagem de contratação e remuneração, além de vários outros pedidos acessórios, em especial a realização de diligência ao BNB para que apresente documentos e informações acerca das contratações e dos atos de habilitação do certame referente à empresa HERC Locação de Mão de Obra e Prestação de Serviços Ltda., doravante denominada HERC.
>
> 6. Como fundamento de seu novo pedido, o representante apresentou as seguintes razões:
>
> - a empresa HERC, embora tenha declarado que deixaria de cumprir a última diligência que lhe foi feita e que apresentava desistência para os lotes 1, 2 e 5, foi posteriormente habilitada para esses mesmos lotes;
> - o principal elemento comprobatório da habilitação seria a documentação emitida pela empresa Harmos S.A., cujo contrato com a HERC é de locação de mão de obra, assinado em 7/1/2026, pelo preço global de R$ 12.000,00 por mês, sem indicação da quantidade de profissionais e com os campos destinados às testemunhas em branco, o que seria incompatível com os requisitos de habilitação, além do tempo de vigência contratual sem aderência a requisito específico[7] do edital do certame;

---

[1] Peça 68.
[2] Peças 11 a 17 (resposta à oitiva) e 19 (manifestação complementar).
[3] Peças 20 a 22.
[4] Despacho de peça 30.
[5] Peças 38 a 40.
[6] Peça 41.
[7] Peça 5, Edital do Pregão Eletrônico 2026/90078, item 13.25.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81395757.

- o cadastro da HERC no PNMPO só foi deferido por despacho do Ministério do Trabalho e Emprego de 3/9/2026, um mês depois da sessão pública de 3/8/2026, embora o parecer do Banco tenha aceitado um ofício anterior como prova de condição preexistente à fase de habilitação;
- a descrição, no CNPJ, da atividade principal e das atividades secundárias da HERC não correspondem à contratação ou ao acompanhamento de operações de crédito, de modo que a contratação dessa empresa encontraria óbice direto no art. 3º, § 2º da Lei 13.636/2018.
- o balanço financeiro de 2025 da HERC registra números que indicam risco de capacidade de mobilização da empresa para assunção de um contrato de elevada magnitude, a exemplo de um patrimônio líquido de R$ 9.509,12, prejuízo de R$ 174.880,99 e capital social de R$ 200.000,00, ao passo que os itens 1 e 2 valem, em média, R$ 26,5 milhões por mês.

7. Em resposta à nova petição do representante, o BNB apresentou extensa manifestação em que contesta todos os fatos apontados e solicita, entre outros pedidos, o indeferimento da medida cautelar, a improcedência da representação e o regular prosseguimento dos contratos decorrentes dos certames em questão[8]. Na mesma oportunidade, juntou documentação relativa aos procedimentos que culminaram na habilitação da empresa HERC[9].

8. A AudBancos, ao examinar as recentes manifestações do representante e do BNB, juntou nova instrução[10] em que propõe, novamente, o indeferimento do provimento cautelar, embora sugira a realização de diligência para que o BNB preste esclarecimentos acerca da qualificação da empresa HERC.

9. A título de contextualização, o BNB comunicou a adjudicação e homologação dos lotes 1 (AL, PB e PE) e 2 (BA e SE) do Pregão Eletrônico 2026/90078 (Crediamigo) em favor da empresa HERC, cujos valores homologados somam algo em torno de R$ 636 milhões[11]. Na mesma data, os lotes 3 (CE, RN), 4 (ES, MG) e 5 (MA, PI) foram adjudicados e homologados em favor do Instituto Nordeste Cidadania (INEC), somando cerca de R$ 1,10 bilhão.

10. Em 13/10/2026, o BNB convocou a HERC e o INEC para assinatura dos respectivos contratos.

11. Em relação ao Pregão Eletrônico 2026/90077 (Agroamigo), a Associação de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Estado da Bahia (ADESBA) sagrou-se vencedora para os lotes 1 (AL, PB, PE), 2 (BA, SE), 3 (CE, RN) e 5 (MA, PI). A disputa do lote 4 (ES, MG) ainda permanece em fase recursal[12]. Para os lotes adjudicados e homologados, a ADESBA já assinou os respectivos contratos[13].

12. Feito esse breve histórico, passo ao tratamento da matéria.

13. Quanto à recusa de apresentação de documentos e ao pedido de desistência da HERC em relação aos lotes 1, 2 e 5, apesar de sua posterior habilitação para os lotes 1 e 2, a questão está esclarecida.

14. A recusa da HERC em apresentar informações foi motivada por cláusulas de confidencialidade e sigilo contidas na própria documentação requisitada. Mesmo assim, a recusa não foi tomada como suficiente, razão pela qual foi seguida por diligências complementares por parte do BNB, regularmente autorizadas pelo edital[14].

15. Embora a licitante tenha declarado no sistema a intenção de desistência para os lotes 1, 2 e 5, foi instada imediatamente pelo pregoeiro para a formalização do pedido por meio de ofício, a fim de garantir os efeitos jurídicos da decisão, o que somente ocorreu para o item 5. Não o tendo feito em relação aos demais lotes, permaneceu a licitante vinculada às propostas

[8] Peça 42, de 23/10/2026.
[9] Peças 43 a 64 (documentação de avaliação da habilitação da licitante HERC).
[10] Peça 65.
[11] Peça 97 do TC 008.639/2026-4, de 30/9/2026.
[12] Peças 123, 126 e 136 do TC 008.639/2025-4.
[13] Peças 129, 133, 138 e 142 do TC 008.639/2025-4.
[14] Peça 5, Edital do Pregão Eletrônico 2026/90078, item 21.4.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81395757.

dos lotes 1 e 2, de modo que não se configurou ato jurídico apto a extinguir a participação da empresa nos lotes para os quais acabou por se sagrar vencedora.

16. A situação em relação ao lote 5 é diferente, pois, em relação a este, a HERC apresentou ofício formalizando a desistência de sua proposta no dia 18/9/2026, cujo recebimento foi registrado pelo pregoeiro em 22/9/2026 e processado em 24/9/2026, com a consequente desclassificação da empresa para esse item, ressalvadas as penalidades cabíveis que serão examinadas em processo administrativo específico, segundo informou o BNB[15].

17. Quanto aos dados do balanço da empresa HERC e sua condição econômico-financeira para assumir a prestação do serviço contratado, não assiste razão ao representante.

18. O representante aponta que uma empresa com patrimônio líquido de R$ 9.509,12, capital circulante de mesmo valor e prejuízo no último exercício não demonstra como custearia, com recursos próprios, a mobilização e ao menos a primeira folha de pagamento de pessoal da operação em cinco estados, considerando a proibição editalícia de recebimento antecipado.

19. Argumenta ainda que o capital social da HERC, no valor de R$ 200.000,00, é incompatível com exigência editalícia[16] de que o capital social, em alusão à Lei 6.019/1974, seja de R$ 250.000,00 para mais de cem empregados.

20. Em que pese haver discrepância entre o valor do contrato e números do balanço patrimonial da HERC, a licitante comprovou o atendimento objetivo a todos os índices financeiros exigidos pelo edital (Liquidez Corrente, Liquidez Geral e Solvência Geral superiores a 1). Exigências subsidiárias de patrimônio líquido ou de capital circulante mínimo só se aplicariam caso os índices fossem inferiores ao limiar estabelecido.

21. A argumentação do representante acerca da relação do faturamento pretérito da licitante e o valor do contrato como critério para habilitação não se sustenta.

22. É coerente o argumento da BNB de que o faturamento passado reflete apenas o desempenho histórico da empresa, não expressando, por si só, todas as fontes de crédito, aportes de capital, garantias, suporte operacional ou capacidade de ampliação que a pessoa jurídica pode mobilizar para cumprir o novo contrato.

23. Ademais, embora o art. 58, III, da Lei 13.3030/2016 preveja a capacidade econômico-financeira como parâmetro de habilitação, não estabelece índices obrigatórios, percentuais pré-estabelecidos, relação entre faturamento e valor contratual ou qualquer outro critério específico a ser indistintamente utilizado em suas contratações, seguindo a mesma lógica o Regulamento de Licitações e Contratos do BNB, cabendo à contratante a definição motivada dos meios para a aferição daquela capacidade, consideradas as característica do objeto, os riscos da contratação, entre outros aspectos.

24. A definição das condições de habilitação econômico-financeiras aplicáveis decorreu de informações coletadas no mercado acerca da heterogeneidade entre operadores, assimetrias de capacidade e limitações à mobilização direta. Nesse sentido, é legítima a motivação do BNB em definir os critérios que estabeleceu, a fim de equilibrar a ampliação da competitividade e a preservação da competitividade da contratação.

25. Em suma, tornar critérios subsidiários em exigências cumulativas violaria frontalmente o julgamento objetivo e a vinculação ao instrumento convocatório.

26. No tocante ao valor de capital social, o BNB esclareceu a questão, de modo que não há descumprimento às normas legais ou editalícias:

> 'A exigência foi atendida no momento previsto no edital. Instada pelo Banco, a HERC informou que, depois da homologação dos Itens 1 e 2, em 30 de setembro de 2026, firmou alteração de seu contrato social em 9 de outubro de 2026. Com ela, o capital social passou a R$ 300.000,00, integralizado conforme a cláusula 1ª do Terceiro Aditivo ao seu contrato social,

[15] Peça 42, p. 22.

[16] Item 13.28.5. por ocasião da contratação, como condição para assinatura do contrato, o licitante vencedor deverá comprovar o atendimento ao art. 4º-B da Lei nº 6.019/1974, inclusive quanto à existência de capital social integralizado compatível com o número de empregados de seu quadro funcional, observados os parâmetros legais aplicáveis às empresas prestadoras de serviços a terceiros.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81395757.

> valor superior ao mínimo de R$ 250.000,00 fixado no art. 4º-B, III, 'e', da Lei nº. 6.019/1974 para empresas com mais de cem empregados. O instrumento, firmado antes da assinatura do contrato, foi protocolado na Junta Comercial do Estado do Ceará (JUCEC) sob o nº. 26/205.460-4, em 22 de outubro de 2026, e está em exame das formalidades legais.
>
> (...)
>
> O Banco acompanha a conclusão do arquivamento, cuja comprovação foi exigida da contratada. Caso o registro não seja deferido, adotará as providências previstas no edital, no contrato e na legislação aplicável, assegurados o contraditório e a ampla defesa. Não há, assim, descumprimento do art. 4º-B da Lei nº. 6.019/1974 que justifique a suspensão da execução contratual.'

27. De todo modo, é preciso que o BNB atualize a situação quanto ao atendimento do item 13.28.5 do edital pela HERC.

28. Também se encontra superada a suposta exigência de que a HERC tenha por objeto serviços de microcrédito não encontra previsão na Lei 13.636/2018, na Portaria MTP 4.198/2022 ou no Termo de Referência.

29. A regularidade da finalidade institucional da HERC já foi formalmente aferida e chancelada pelo Ministério do Trabalho e Emprego – autoridade competente para disciplinar e aprovar o ingresso no PNMPO –, conforme os parâmetros fixados na Portaria MTP 4.198/2022:

> Art. 313-B. São requisitos para o cadastro de entidade autorizada a operar ou participar do PNMPO:
>
> (...)
>
> III - estatuto social, contrato social ou outro instrumento congênere que comprove que a entidade tem por finalidade a concessão de crédito ou a prestação de serviços de apoio ao fomento ou de orientação de atividades produtivas de empreendedores.

30. Acerca do requisito de cadastro prévio da HERC no PNMPO, a questão está igualmente superada.

31. O BNB aceitou, como condição preexistente à fase de habilitação, ofício[17] do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o qual, embora constatasse o pleno atendimento dos requisitos e da documentação exigida para o cadastro da HERC junto àquela Pasta, informava que a formalização do cadastro ainda dependia da finalização de atos administrativos de responsabilidade daquela Pasta.

32. O BNB juntou parecer jurídico[18] considerando que o ofício mencionado estaria apto a comprovar o cumprimento da exigência do edital para a habilitação da empresa.

33. O termo de referência[19] estabelece que a comprovação do cadastro válido junto ao Ministério do Trabalho e Emprego só precisaria ser efetuada na fase de habilitação. Tendo o deferimento do pedido de cadastro da HERC no PNMPO sido tornado público por meio de Despacho do Ministério do Trabalho e Emprego de 3/9/2026 (publicado no DOU de 8/9/2026), durante a fase de habilitação, considera-se ter sido atendida a exigência constante do termo de referência, não havendo irregularidade nesse ponto.

34. Todavia, quanto aos elementos comprobatórios da habilitação técnica da empresa HERC, assiste parcial razão à representante.

35. A informação acerca de valor global de contrato firmado entre Harmos S.A. e HERC, de R$ 12.000,00, não encontra respaldo, segundo o BNB, nos documentos utilizados para a habilitação da empresa HERC. Segundo o banco, ele 'não dispõe desse instrumento contratual em seus registros, não participou de sua obtenção e não possui elementos para certificar sua autenticidade, integridade ou vinculação aos atestados emitidos pela empresa Harmos'.

36. Ademais, entende o banco que 'o valor de contrato anterior, além de não constituir critério autônomo de habilitação, não substitui a análise dos cargos e atividades, desenvolvidas,

[17] Peça 60 (Ofício SEI 66660/2026/MTE, de 1º/9/2026).
[18] Peça 61, p. 2 a 5.
[19] Peça 4, subitem 7.1.2.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81395757.

dos quantitativos, dos períodos de execução e da aderência funcional exigida pelo Termo de Referência.'.

37. Porém, ainda que o BNB tenha apresentado documentação acerca dos atestados e contratos, esclarecendo quais foram levados em conta para a qualificação técnica da empresa HERC, a utilização de contrato da HERC para prestação de serviços à contratante Harmos S.A. assinado em 7/1/2026[20] e com prazo indeterminado não se enquadra na exigência de que trata o item 13.25 do edital de que 'somente será(ão) aceito(s) atestado(s) expedido(s) após a conclusão do contrato ou se decorrido, pelo menos, um ano do início de sua execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior'.

38. Ademais, para o referido ajuste não há indicação da quantidade de profissionais alocados para a prestação do serviço.

39. Em que pese a declaração do BNB de que fundamentou a habilitação técnica da HERC em análise 'dos cargos e atividades desenvolvidas, dos quantitativos, dos períodos de execução e da aderência funcional exigida pelo Termo de Referência', penso que tal assertiva ainda carece de demonstração mais detalhada, pela apresentação de todos os documentos apresentados pela HERC ou decorrentes das diligências realizadas, discriminando-se quais foram utilizados ou não como fundamento de sua habilitação.

40. Esse maior detalhamento é corroborado por apontamento da AudBancos[21]:

> 'Embora o BNB tenha informado que a qualificação técnica da HERC foi reconhecida com base, entre outros documentos, em dois atestados emitidos pela empresa Harmos, na documentação juntada pelo BNB nas peças 42 a 64 foi encontrado apenas o atestado juntado na peça 48.'

41. Considerando a afirmação do BNB de que levou em conta dois atestados emitidos pela empresa Harmos, um dos quais exatamente aquele referente ao contrato assinado em 7/1/2026, a exclusão do referido contrato dentre os documentos utilizados para a qualificação técnica da HERC seria suficiente para ocasionar a ausência de qualificação técnica da empresa licitante, diferente do que defende a AudBancos.

42. Ainda assim, é cabível, como proposto pela unidade especializada, a solicitação de esclarecimentos ao banco acerca do impacto na qualificação técnica da HERC da eventual exclusão do contrato firmado com a Harmos em 7/1/2026 e do correspondente atestado dentre os elementos utilizados para a comprovação da qualificação da licitante.

43. Portanto, divirjo da AudBancos, pois considero presente a fumaça do bom direito em parte das alegações trazidas pelo representante.

44. Considerando que os contratos relativos a todos os lotes – em especial os lotes 1 e 2 – já foram assinados pela HERC em 13/10/2026 e que é iminente o início da migração operacional, que terá início em trinta dias contados da assinatura dos contratos, está patente o perigo da demora.

45. A simples realização de diligências afigura-se inócua neste momento processual: no lapso temporal demandado para coleta de informações, a execução inapta avançaria ainda mais, a ponto de esvaziar o próprio objeto da fiscalização. O risco de dano reside no fato de que o avanço da transição operacional tornará qualquer decisão futura muito mais onerosa.

46. Não desconsidero o fato de que a paralisação cautelar da execução contratual afeta o cronograma de migração. Todavia, levando em conta o fato de que o BNB prorrogou o acordo de operacionalização do Crediamigo com a Camed Microcrédito e Serviços Ltda. até 31/5/2027, vislumbro que não está configurado de forma incontroversa o perigo da demora reverso, ainda que o acórdão 1998/2026-Plenário tenha obstado novas prorrogações da contratação atualmente vigente com a Camed, mesmo em caráter emergencial, de modo que não há, a princípio, risco iminente de paralisação da política pública.

47. Diante do exposto, considerando haver plausibilidade nos argumentos expostos na representação, **decido**, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU:

[20] Peças 48 e 59.
[21] Peça 65.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81395757.

a) conhecer da presente representação, por preencher os requisitos de admissibilidade;

b) **adotar medida cautelar**, para determinar ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. que, quanto aos itens 1, 2, 3, 4 e 5 do Pregão Eletrônico 2026/90078 (Crediamigo), se abstenha de emitir ordem de início em relação aos contratos celebrados, de iniciar migração operacional e de praticar qualquer outro ato de execução, até que esta Corte delibere sobre o mérito desta representação;

c) **determinar realização de oitiva do Banco do Nordeste do Brasil S.A.,** para que apresente, no prazo de quinze dias:

c.1. cópia de toda a documentação utilizada para a habilitação (item 13 do edital) da empresa HERC Locação de Mão de Obra e Prestação de Serviços Ltda. e do Instituto Nordeste Cidadania (INEC) que ainda não foi encaminhada pelo BNB a este Tribunal, especialmente os atestados emitidos, contratos, pareceres acerca do atendimento dos requisitos exigidos, expedientes de diligência e respectivas respostas;

c.2. esclarecimentos quanto à aceitação do atestado emitido pela empresa Harmos S.A. - Sociedade de Crédito, Financiamento e Investimento em 3/9/2026 e juntado na peça 48 deste TC 015.668/2026-6, haja vista que o contrato firmado entre a empresa HERC Locação de Mão de Obra e Prestação de Serviços Ltda. e a Harmos S.A. em 7/1/2026 não atende ao subitem 13.25 do edital do Pregão Eletrônico 2026/90078;

c.3. esclarecimentos acerca do impacto na qualificação técnica da HERC da eventual exclusão do contrato firmado com a Harmos S.A. em 7/1/2026 (juntado na peça 59 deste TC 015.668/2026-6) e do correspondente atestado (juntado na peça 48 deste TC 015.668/2026-6) dentre os elementos utilizados para a comprovação de sua qualificação técnica;

c.4. informações atualizadas sobre a comprovação do atendimento ao item 13.28.5 do edital (art. 4º da Lei 6019/1974) pela empresa HERC;

c.5. informações atualizadas sobre a instauração de processo sancionatório pelas desistências da HERC em relação aos lotes do certame;

c.6. demonstração de que as empresas adjudicatárias dos lotes atenderam as condições de participação mencionadas no item 2 do edital;

c.7. esclarecimentos acerca da modelagem de remuneração das contratações para operacionalização do Agroamigo e Crediamigo, tratando das supostas irregularidades apontadas pelo representante;

c.8. outras informações e documentos que considerar relevantes."

3. Dada a determinação cautelar proferida em 10/11/2026, submete-se à decisão ao Plenário, nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU, para referendo.

4. Finalmente, a fim de garantir às entidades adjudicatárias dos lotes do pregão eletrônico 2026/90078 (Crediamigo) amplo acesso ao contraditório, proponho a realização de oitiva da empresa HERC Locação de Mão de Obra e Prestação de Serviços Ltda. e do Instituto Nordeste Cidadania (Inec) para que se manifestem sobre os fatos noticiados na representação, com fundamento no art. 250, V, do Regimento Interno.

Ante o exposto, voto para que este Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado

TCU, Sala das Sessões, em 11 de novembro de 2026.

ODAIR CUNHA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81395757.

ACÓRDÃO Nº 3085/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.668/2026-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Banco do Nordeste do Brasil S.A. (07.237.373/0001-20).
4. Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: Fernanda Novais Cruz Lima Costa (OAB/BA 18377), Maria Fernanda Diniz Nunes Brasil (OAB/PB 10445) e outros, representando Banco do Nordeste do Brasil S.A.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo deputado federal Hildo Rocha, sobre possível ocorrência de irregularidades nos pregões eletrônicos 2026/90077 e 2026/90078, promovidos pelo Banco do Nordeste, a fim de contratar entidades para operacionalizar os programas Agroamigo e Crediamigo, no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. referendar a medida cautelar adotada pelo relator no despacho de peça 68, nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno;

9.2. realizar a oitiva da sociedade empresária HERC Locação de Mão de Obra e Prestação de Serviços Ltda. e do Instituto Nordeste Cidadania (Inec) para, no prazo de 15 (quinze) dias, manifestarem-se, caso queiram, sobre os fatos apontados na representação, especialmente aqueles atinentes à regularidade da modelagem de contratação e remuneração adotadas pelo BNB e ao processo de habilitação no pregão eletrônico 2026/90078 (Crediamigo);

9.3. encaminhar à empresa HERC Locação de Mão de Obra e Prestação de Serviços Ltda. e ao Instituto Nordeste Cidadania (Inec) cópia das peças 1, 29 e 41, a fim de subsidiar suas manifestações.

10. Ata n° 45/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 11/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3085-45/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha (Relator) e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81395758.