



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
6º OFÍCIO

Procedimento Administrativo n. 1.10.000.000851/2023-55

RECOMENDAÇÃO Nº 10/2025

1. DOS FATOS:


O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA indígena consiste em um programa coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), previsto na Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, voltado para o fortalecimento da agricultura familiar e garantia de segurança alimentar e nutricional para a população indígena.

Por meio do PAA Indígena, alimentos são adquiridos diretamente de agricultores indígenas, dando-se preferência a produtos locais e tradicionais, e a produção adquirida é doada às próprias comunidades indígenas, garantindo que tenham acesso a alimentos de qualidade. O pagamento é feito diretamente na conta do agricultor, e, para isso, ele recebe um cartão bancário.

No Estado do Acre, o PAA Indígena é executado pela Secretaria de Estado da Agricultura - SEAGRI, em parceria com a FUNAI, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER/AC e a Secretaria de Estado de Educação - SEE/AC.

No âmbito do Procedimento Administrativo n. 1.10.000.000851/2023-55, em tramitação perante o 6º Ofício da Procuradoria da República no Acre, apurou-se que a SEAGRI identificou um desafio na entrega dos cartões bancários relacionados ao PAA Indígena: a necessidade de que os indígenas (**cerca de 168**) beneficiários da Terra Indígena Alto Purus (localizada nos municípios de Santa Rosa do Purus/AC e Manoel Urbano/AC) se deslocassem de suas aldeias, por longas distâncias, até a agência mais próxima do Banco do Brasil S/A (entidade responsável pela emissão e entrega dos cartões), localizada em Sena Madureira/AC, para receber os cartões habilitados, situação que sujeitaria os indígenas, econômica e socialmente vulneráveis, a diversos riscos (vide documento 75 - ata de reunião realizada em 08/11/2024 – e documento 107.1 - Relatório Técnico nº 2/2025/SEAGRI – DIAPF). Em razão disso, a SEAGRI afirmou que estava em tratativas com o Banco do Brasil S/A, a fim de viabilizar uma possível entrega dos cartões diretamente no território indígena, evitando-se o deslocamento dos beneficiários para o contexto urbano.

Oficiado no referido procedimento (documento 81), o Ministério do Desenvolvimento e

 Ministério Público Federal	Procuradoria da República no Acre	Alameda Min. Miguel Ferrante, 340, Portal da Amazônia - CEP 69915-632 - Rio Branco-AC Tel. (68) 3214-1400 – www.mpf.mp.br/mpfservicos
---	---	--



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
6º OFÍCIO

Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) afirmou que o Contrato Administrativo nº 72/2023 (firmado com o Banco do Brasil S/A e que define as obrigações da entidade em relação a execução de algumas atividades relativas à execução do PAA) não versa sobre a rotina de entrega dos cartões do PAA, tampouco sobre ações pontuais e estratégicas em locais de difícil acesso. No entanto, afirmou que tem trabalhado ativamente para incluir famílias pertencentes aos grupos prioritários do PAA e, assim, se faz necessária a adoção de novas estratégias e parcerias para que esses grupos sejam atendidos (documento 83).

Apesar disso, posteriormente, o Chefe da Divisão de Produção Indígena da SEAGRI informou (documento 92) que, no dia 21/01/2025, foi realizada reunião com o MDS, o Banco do Brasil e a FUNAI, ocasião em que ficou definido que a entrega dos cartões, devidamente habilitados, seria realizada na TI Alto Rio Purus, nos dias 18 e 19 de março de 2025, em parceria com o Banco do Brasil, que se comprometeu a disponibilizar um servidor para realizar a entrega e a habilitação dos cartões no território.

No entanto, em seguida, a SEAGRI informou ao MPF que a atividade de entrega dos cartões foi realizada, mas que não foi possível habilitá-los, pois a pessoa indicada pelo Banco do Brasil para participar da ação informou, no momento em que foram buscá-la, que não poderia ir com a equipe e enviou um representante, o qual, porém, não tinha atribuição para realizar a ativação dos cartões (documento 106).

De acordo com a SEAGRI, para efetivar a ação, o órgão teve de enfrentar diversas dificuldades (documento 107.1):

A execução das primeiras entregas do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no território indígena Alto Rio Purus foi um desafio significativo, devido às dificuldades de acesso e logística na região. O acesso à região é exclusivamente via fluvial, o que exigiu uma logística complexa e onerosa. Os gastos com transporte, diárias para servidores e combustível foram significativos, e a mobilização dos produtores para se deslocarem até a aldeia Nova Fronteira, local escolhido para a entrega dos cartões, foi um desafio adicional.

A logística necessária para essa ação foi complexa e exigiu a mobilização de recursos humanos e materiais. A equipe técnica da SEAGRI trabalhou em estreita colaboração com a Prefeitura de Santa Rosa do Purus, por intermédio das secretarias municipais de agricultura e de educação, para garantir a execução desta ação.

	Procuradoria da República no Acre	Alameda Min. Miguel Ferrante, 340, Portal da Amazônia - CEP 69915-632 - Rio Branco-AC Tel. (68) 3214-1400 – www.mpf.mp.br/mpfservicos
--	---	--



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
6º OFÍCIO

No entanto, as ações empreendidas foram em vão, pois os produtores não podem acessar os recursos que já foram liberados e estão na conta, em razão da ausência de habilitação dos cartões. Diante disso, de acordo com a SEAGRI, a ação deve ser refeita, a fim de evitar que os beneficiários tenham de se deslocar até o município de Sena Madureira/AC, pois poderá causar diversos problemas sociais (violência, alcoolismo, etc) e, ao contrário da ação anterior, na qual os indígenas se deslocaram para uma única comunidade, a atividade deve ser realizada de aldeia em aldeia, o que gerará maiores custos e dificuldades.

Como adiante se demonstrará, a conduta do Banco do Brasil S/A violou o princípio da boa-fé objetiva, devendo a entidade agir no sentido de garantir a entrega dos cartões, devidamente habilitados, aos indígenas, em seus respectivos territórios, tal como havia se comprometido anteriormente.

2. DA ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL:

O art. 129, V, da Constituição Federal, estabeleceu como uma das funções institucionais do Ministério Público a defesa dos direitos e interesses das populações indígenas.

A Lei Orgânica do Ministério Público da União (LC n. 75/93), por sua vez, estabelece:

Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:

VII – promover o inquérito civil e a ação civil pública para:


c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às **comunidades indígenas**, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor;

Evidenciada, portanto, a atribuição do Ministério Público Federal para o caso.

3. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA BOA-FÉ OBJETIVA POR PARTE DO BANCO DO BRASIL:

3.1 – Da boa-fé objetiva e da vedação ao *venire contra factum proprium*:

Nos termos do art. 422, do Código Civil, os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé. Além disso, o art. 113, do Código Civil, estabelece que os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e o art. 187, do mesmo diploma, determina que comete ato ilícito o titular de um direito

	Procuradoria da República no Acre	Alameda Min. Miguel Ferrante, 340, Portal da Amazônia - CEP 69915-632 - Rio Branco-AC Tel. (68) 3214-1400 – www.mpf.mp.br/mpfservicos
---	---	--



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
6º OFÍCIO

que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos boa-fé. Há, portanto, um dever de observância do princípio da boa-fé objetiva nas relações negociais.

De acordo com esse princípio, as partes de um negócio jurídico devem agir com lealdade, abstendo-se de frustrar as legítimas expectativas geradas na outra parte a partir de seu próprio comportamento.

Uma de suas emanções é a proibição do *venire contra factum proprium*, que veda que uma das partes exerça um direito próprio contrariando um comportamento anterior, que criou a legítima expectativa na outra parte de que a conduta adotada previamente seria mantida. De acordo com Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery (Código Civil Comentado. 11. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 805/806):

"*Venire contra factum proprium*. Doutrina dos atos próprios. **A cláusula geral de boa-fé objetiva obriga as partes a não agirem em contradição com atos e comportamentos anteriores, praticados antes da conclusão do contrato, durante a execução ou depois de exaurido o objeto do contrato. Em outras palavras, a parte não pode venire contra factum proprium.** A proibição incide objetiva e unilateralmente, independentemente do comportamento ou da atitude da contraparte, porque é dever de conduta de cada um dos contratantes isoladamente considerados. **A proibição do venire também se caracteriza quando a parte, por seu comportamento pré-contratual ou manifestado durante a execução do contrato, gerou expectativa de legítima confiança na contraparte, que pratica atos e espera resultados de acordo com o que vinha demonstrando como contratante. O entendimento de que a proibição de agir com comportamento contraditório decorre da cláusula geral de boa-fé (CC, art. 422)**"

No mesmo sentido é a jurisprudência:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE SEPARAÇÃO LITIGIOSA C/C PEDIDO DE GUARDA E ALIMENTOS. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. HOMOLOGAÇÃO DE TRANSAÇÃO. ATO JURÍDICO PERFEITO E ACABADO. ARREPENDIMENTO UNILATERAL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA BOA FÉ OBJETIVA E DO COMPORTAMENTO

	Procuradoria da República no Acre	Alameda Min. Miguel Ferrante, 340, Portal da Amazônia - CEP 69915-632 - Rio Branco-AC Tel. (68) 3214-1400 – www.mpf.mp.br/mpfservicos
--	---	--



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
6º OFÍCIO

CONTRADITÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. VALIDADE DO ACORDO. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. INADMISSIBILIDADE. SÚMULA N. 7 DO STJ. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO RECORRIDO. SÚMULA N. 283 DO STF. DECISÃO MANTIDA. 1. Inexiste afronta aos arts. 458 e 535 do CPC/1973 quando o Tribunal local pronunciou-se, de forma clara e suficiente, acerca das questões suscitadas nos autos, manifestando-se sobre todos os argumentos que, em tese, poderiam infirmar a conclusão adotada pelo Juízo. 2. Esta Corte Superior entende que a transação, com observância das exigências legais, sem demonstração de algum vício, é ato jurídico perfeito e acabado, não podendo o simples arrependimento unilateral de uma das partes dar ensejo à anulação do acordo firmado, ainda que não tenha sido homologado pelo Judiciário. Incidência da Súmula n. 83 do STJ. **3. A jurisprudência do STJ é firme sobre a aplicação dos princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva, bem como da vedação ao comportamento contraditório (venire contra factum proprium), a impedir que a parte, após praticar ato em determinado sentido, venha adotar comportamento posterior e contraditório. Precedentes.** 4. Ausente o enfrentamento da matéria pelo acórdão recorrido, mesmo após a oposição de embargos declaratórios, inviável o conhecimento do recurso especial, por falta de prequestionamento. Incidência da Súmula n. 211/STJ. 5. O recurso especial não comporta exame de questões que impliquem incursão no contexto fático-probatório dos autos, a teor do que dispõe a Súmula n. 7 do STJ. 6. O recurso especial que não impugna fundamento do acórdão recorrido suficiente para mantê-lo não deve ser admitido, a teor da Súmula n. 283/STF. 7. Agravo interno a que se nega provimento.

(STJ - AgInt no REsp: 1472899 DF 2014/0195105-6, Relator.: Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, Data de Julgamento: 28/09/2020, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 01/10/2020)

Como se demonstrará a seguir, no caso em espécie, o Banco do Brasil S/A frustrou as legítimas expectativas criadas na SEAGRI, órgão executor do PAA indígena no Estado do Acre, em relação à entrega de cartões bancários aos indígenas beneficiários do referido programa.

	Procuradoria da República no Acre	Alameda Min. Miguel Ferrante, 340, Portal da Amazônia - CEP 69915-632 - Rio Branco-AC Tel. (68) 3214-1400 – www.mpf.mp.br/mpfservicos
--	---	--



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
6º OFÍCIO

3.2 – Da violação à boa-fé objetiva:


A União, representada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, e a sociedade de economia mista Banco do Brasil S/A celebraram o Contrato Administrativo nº 72/2023, que tem como objeto *“a contratação de serviços na operacionalização financeira para o pagamento aos beneficiários fornecedores do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), executado mediante Termo de Adesão, com vista a realização de atividades de cadastramento bancário dos beneficiários do Programa, a confecção e **entrega de cartões bancários** com a indicação nominal do PAA e do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), o processamento mensal da folha de pagamento gerada pelo MDS e a respectiva logística de provimento de numerário para fazer face ao pagamento aos Benefícios Fornecedores com abrangência nacional, conforme condições e exigências estabelecidas no Termo de Referência.”*

De acordo com a cláusula 9.4, a contratada deve: *“Alocar os empregados necessários ao perfeito cumprimento das cláusulas deste contrato, com habilitação e conhecimento adequados, fornecendo os materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios demandados, cuja quantidade, qualidade e tecnologia deverão atender às recomendações de boa técnica e a legislação de regência.”*

No Termo de Referência relativo à contratação – que é parte integrante do contrato - consta, entre os requisitos operacionais, a *“Emissão, **Entrega e Desbloqueio de cartões bancários** com a identificação do MDS e do PAA aos respectivos beneficiários”* (cláusula 4.2, II, “b”).

Verifica-se, portanto, que o Banco do Brasil S/A assumiu, contratualmente, a obrigação de entregar os cartões bancários relativos ao PAA, devidamente desbloqueados, aos respectivos beneficiários.

Conforme apurado no Procedimento Administrativo n. 1.10.000.000851/2023-55, a SEAGRI, na condição de executora do PAA indígena no Estado do Acre, se deparou com um grande desafio relacionado à entrega dos cartões bancários aos indígenas beneficiários: a necessidade de que **dezenas (cerca de 168)** de indígenas da Terra Indígena Alto Purus, em situação de flagrante vulnerabilidade econômica e social, se deslocassem à agência do Banco do Brasil de Sena Madureira/AC, localizada a centenas de quilômetros de algumas das comunidades de origem, para o recebimento dos cartões. Esses deslocamentos são indesejáveis, pois fazem com que os indígenas se afastem de seu meio, gastem vultosas quantias em combustível e se sujeitem a todo tipo de riscos em contexto urbano (violência, alcoolismo, etc.).

	Procuradoria da República no Acre	Alameda Min. Miguel Ferrante, 340, Portal da Amazônia - CEP 69915-632 - Rio Branco-AC Tel. (68) 3214-1400 – www.mpf.mp.br/mpfservicos
---	---	--



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
6º OFÍCIO

Com o objetivo de superar esse desafio, a SEAGRI, em atenção ao particular contexto indígena amazônico e em consonância com os princípios da eficiência e da economicidade, planejou, então, uma possível realização da entrega dos cartões na própria TI Alto Rio Purus, de modo que os indígenas beneficiários se deslocassem apenas de suas comunidades para a aldeia Nova Fronteira, localizada na referida TI, e, assim, se evitassem todos os riscos do deslocamento para o centro urbano. Para tanto, o órgão entrou em contato com o Banco do Brasil S/A, para que a entidade disponibilizasse um servidor para acompanhar a equipe até a terra indígena, a fim de que ali fosse realizada a entrega dos cartões desbloqueados, **tendo o Banco aceitado a proposta.**

Com o aceite do Banco do Brasil S/A, a SEAGRI organizou toda a logística da atividade (que incluiu a disponibilização de combustível aos indígenas, disponibilização de internet via satélite, deslocamento fluvial da equipe, etc.), que ocorreu em 18 e 19 de março de 2025.


Ocorre, porém, que, como afirmado anteriormente, a SEAGRI foi surpreendida pelo Banco do Brasil S/A, que informou que a habilitação dos cartões (incluindo a criação de senha) não poderia ser feita pelo servidor que se deslocou à terra indígena, devendo ser feita na agência de Sena Madureira/AC.

O Banco do Brasil S/A frustrou, assim, todo o planejamento realizado e o próprio objetivo da atividade, que era, justamente, o de evitar o deslocamento de dezenas de indígenas à agência bancária de Sena Madureira/AC, com todos os riscos e custos inerentes a esse deslocamento.

É importante ressaltar que, embora o Contrato Administrativo nº 72/2023 não estabeleça, expressamente, a obrigação de que a entrega dos cartões do PAA indígena seja feita nos territórios em que residem os beneficiários, no presente caso, o Banco do Brasil S/A concordou em disponibilizar um servidor para acompanhar a equipe da Secretaria nos territórios indígenas, de modo a que fosse feita a entrega dos cartões bancários, desbloqueados, aos indígenas beneficiários do PAA.

Sendo assim, e por força da vedação ao *venire contra factum proprium* decorrente da boa-fé objetiva, era dever da entidade cumprir com a palavra anteriormente empenhada e, assim, disponibilizar um servidor com a capacidade de realizar a habilitação e desbloqueio dos cartões no território indígena.

Diante disso, é imperativo que o Banco do Brasil S/A promova, em parceria com a SEAGRI, a entrega de cartões bancários devidamente habilitados e desbloqueados aos produtores indígenas da Terra Indígena Alto Rio Purus beneficiários do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA Indígena, diretamente no território, arcando com os custos da referida atividade, que não seria

	Procuradoria da República no Acre	Alameda Min. Miguel Ferrante, 340, Portal da Amazônia - CEP 69915-632 - Rio Branco-AC Tel. (68) 3214-1400 – www.mpf.mp.br/mpfservicos
---	---	--



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
6º OFÍCIO

novamente realizada caso a entidade houvesse cumprido com o compromisso feito anteriormente junto à Secretaria.

4. PROVIDÊNCIAS:

Ante o exposto, e considerando que compete ao Ministério Público, nos termos do artigo 6º, XX, da Lei Complementar n. 75/93, **expedir recomendações**, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, garantia e promoção dos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis, o Ministério Público Federal resolve **RECOMENDAR** ao Banco do Brasil S/A, que, no prazo de 30 (trinta) dias:

(i) organize, junto com a Secretaria de Estado de Agricultura – SEAGRI, a entrega e habilitação dos cartões dos produtores indígenas da Terra Indígena Alto Rio Purus, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA Indígena, diretamente no território;

(ii) custeie as ações que deverão ser realizadas para possibilitar a entrega e habilitação dos cartões no território indígena.

Fixa-se o **prazo de 10 (dez) dias corridos, contados a partir do recebimento desta, para que seja informado acerca do acolhimento, ou não, da presente recomendação, bem como das medidas adotadas pelo destinatário para assegurar o seu cumprimento.**

Registra-se, ainda, que este documento **cientifica e constitui em mora o** destinatário quanto às obrigações de fazer e de não fazer recomendadas, **podendo a omissão implicar o manejo de todas as medidas administrativas e ações judiciais cabíveis contra os que a ela derem causa.**

Rio Branco/AC, 12 de maio de 2025.

LUIDGI MERLO PAIVA DOS SANTOS

Procurador da República

	Procuradoria da República no Acre	Alameda Min. Miguel Ferrante, 340, Portal da Amazônia - CEP 69915-632 - Rio Branco-AC Tel. (68) 3214-1400 – www.mpf.mp.br/mpfservicos
--	---	--