

**AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL**

A **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA DO AGRONEGÓCIO (ABDAGRO)**, associação civil constituída sob a lei civil, inscrita no CNPJ sob o nº 53.431.175/0001-10, com sede na Avenida T-9, Número 2310, Condomínio Comercial Inove Intelligent Place, 5º andar - salas B507, Jardim América, CEP 74255-220, Goiânia-GO, contato@abdagro.org, por intermédio de seus advogados infra-assinados (instrumento de mandato anexo), com endereço profissional indicado no rodapé para fins de intimações, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 102, § 1º, da Constituição da República e na Lei nº 9.882/1999, propor a presente

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

em face de omissão normativa inconstitucional imputável ao **CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL (CMN)** e de omissão fiscalizatória e regulatória atribuível ao **BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN)**, em razão da ausência de disciplina nacional, de diretrizes de transparência e de critérios objetivos para a efetivação do direito ao alongamento de dívidas originárias de crédito rural, o que deixa margem a arbítrios institucionais das entidades financeiras, com conseqüente lesão aos preceitos fundamentais da segurança jurídica, do *due process of law*, da proteção da confiança legítima e da preservação da função social da atividade produtiva, consoante as razões de fato e de direito abaixo apresentados.

1. DO OBJETO DA ARGUIÇÃO

Trata-se de **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental** destinada a enfrentar a contínua **violação ao devido processo legal nos procedimentos administrativos de prorrogação de dívidas rurais instaurados** perante as instituições financeiras **operadoras do crédito rural**.

Verifica-se, de forma generalizada, a lesão a direitos subjetivos juridicamente assegurados aos produtores, decorrente da **inexistência de regramento** normativo que estabeleça **critérios mínimos e uniformes** para o processamento dos pedidos **administrativos de alongamento e prorrogação de dívidas** oriundas de operações de crédito rural. Pode-se exemplificar, de forma não exaustiva, as seguintes problemáticas:

- **Incerteza quanto ao momento adequado para formular o pedido**, se antes ou após o vencimento da operação, e com qual antecedência mínima.
- **Peticionamento informal e não padronizado**, sem protocolo oficial ou registro inequívoco da data de apresentação.
- **Exigência variável e imprevisível de documentos**, muitas vezes não previstos em lei ou no Manual de Crédito Rural.
- **Falta de padronização do laudo de capacidade de pagamento**, sem definição de conteúdo mínimo ou critérios técnicos objetivos.
- **Indefinição quanto ao prazo de análise do pedido**, permitindo delongas indefinidas pela instituição financeira.
- **Indeferimento sumário por ausência documental**, sem dever de saneamento ou concessão de prazo razoável para complementação.
- **Ausência de contraditório mínimo**, sem oportunidade efetiva de esclarecimento ou correção de inconsistências apontadas.
- **Inexistência de dever normativo de decisão formal**, admitindo-se respostas verbais, informais ou tácitas;
- **Negativas genéricas e imotivadas**, sem indicação clara dos fundamentos fáticos e jurídicos ou da alínea específica do MCR.

A precariedade descrita resulta, notadamente, da **omissão do Conselho Monetário Nacional em editar normas aptas a assegurar a observância de padrões procedimentais mínimos** no exame das pretensões de alongamento de dívidas, em inequívoco desvio de sua incumbência de conformar, normatizar e supervisionar as diretrizes estabelecidas pela Política Nacional do Crédito Rural.

É justamente diante desse quadro de violação estrutural das normas que asseguram o equilíbrio do crédito rural, que se impõe a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, a fim de **restabelecer a autoridade da Constituição, da política agrícola e do direito subjetivo do produtor rural** ao devido processo legal administrativo no alongamento de suas dívidas.

2. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA: SUBSIDIARIEDADE E FUNGIBILIDADE

Trata-se de arguição cujo objeto é sanar a lesão contínua a preceitos fundamentais perpetrada em razão da **inércia normativo-fiscalizatória** dos órgãos centrais da regulação monetária e creditícia, consistente em não estabelecerem um **procedimento geral e uniforme**, aplicável a todo território nacional, para o exercício do direito subjetivo dos produtores ao alongamento/prorrogação de dívidas rurais, nos termos que autoriza a legislação de regência e as balizas do Sistema Nacional de Crédito Rural.

A pretensão, portanto, versa a correção de um **déficit de conformação procedimental** que, ao permitir (juízos) internos variáveis, converte um direito juridicamente condicionado em contingência gerencial, com efeitos diretos sobre o direito de petição, a exigência de motivação, o contraditório e a ampla defesa em sede administrativa.

A admissibilidade da ADPF é regida, em primeiro plano, pela **cláusula de subsidiariedade** prevista no **art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999**, segundo a qual “não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”. A jurisprudência desta Corte, no mesmo vetor, tem empregado a subsidiariedade como critério de *adequação constitucional objetiva da via eleita*, sobretudo quando se está diante de situações cuja eliminação da lesão depende de providências normativas gerais, com efeito *erga omnes* e vinculante no âmbito do poder público.

É nesse ponto que se impõe delimitar o campo de incidência e as insuficiências das vias potencialmente concorrentes.

A **ação direta de inconstitucionalidade (ADI)**, como via de controle abstrato de validade, pressupõe a existência de um **ato normativo** primário ou equiparável que se pretenda expungir do ordenamento. Todavia, o núcleo da lesão não decorre de uma resolução do CMN já editada, mas da **ausência** de resolução ou de disciplina procedimental *suficiente* que, por sua generalidade e por sua aptidão de vinculação do sistema, deveria emanar do órgão competente e ser implementada pela fiscalização do BACEN¹.

¹ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

Por isso, **não há, no estado atual da controvérsia, um objeto comissivo apto a ser diretamente impugnado por ADI**, sem prejuízo de que, sobrevindo ato normativo primário incompatível com a Constituição, a via própria venha a ser acionada.

A **ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO)**, por sua vez, é desenhada constitucionalmente para hipóteses em que a falta de providência normativa ou administrativa **impeça a eficácia de norma constitucional** cuja concretização dependa de medida integrativa.

No particular, o art. 103, § 2º, da Constituição condiciona o reconhecimento da ADO à situação de “inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional”. A doutrina caminha no mesmo sentido ao compreender o procedimento da ADO como mecanismo de enfrentamento de omissões que afetam a plena eficácia de comandos constitucionais dependentes de providência integrativa².

Sem negar que a omissão aqui apontada repercute sobre direitos fundamentais de aplicação imediata e projeta consequências constitucionais, é preciso reconhecer, todavia, que o **núcleo da controvérsia** não se apresenta como lacuna de integração de uma norma constitucional de eficácia dependente, mas como **falha de conformação procedimental e supervisão regulatória** da prerrogativa de alongamento de dívidas assegurada pelo Manual de Crédito Rural, que, por encontrar fundamento em lei infraconstitucional (Lei n.º 4.829/65) e tratar do exercício de competências do CMN e Banco Central na condução da política creditícia e na regulação do Sistema Financeiro, esvazia o objeto de análise da ADO.

A respeito do instrumento, discorre a doutrina:

(...) controlar a constitucionalidade significa aferir a compatibilidade de determinada interpretação ou aplicação de leis ou atos normativos em face da Constituição (...) significa aferir a compatibilidade do sentido de determinado dispositivo infraconstitucional em face do sentido de determinado dispositivo constitucional ou da Constituição como um todo.³

A partir deste entendimento, este Tribunal tem repellido a propositura de ADO quando fundada exclusivamente na alegação de **insubordinação do poder regulamentar a comandos legais**, identificando, nessas hipóteses, situação de ofensa meramente reflexa ou oblíqua, que escapa dos limites do controle concentrado.

² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 20. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2025.

³ MARINONI, Luiz Guilherme. **Recurso Especial e Recurso Extraordinário**. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 229

No julgamento da **ADI 6407/DF** sob relatoria Ministro Gilmar Mendes, em particular, esta Corte reconheceu que a **resolução editada pelo Conselho Monetário Nacional possui caráter de norma primária**, submetendo-se ao controle abstrato por meio da ação direta, superando em tese, o requisito de admissibilidade ora mencionado:

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida como Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Resolução 4.765, de 27 de novembro de 2019, do Conselho Monetário Nacional (CMN). Cobrança de tarifa de cheque especial. 3. **Resolução editada pelo CMN tem caráter de norma primária. 4. Princípio da subsidiariedade e fungibilidade entre as ações diretas.** 5. Atuação do CMN no campo da intervenção estatal na economia (arts. 174 e 192 da CF). Tarifa bancária com características de taxa. Possível violação ao princípio da legalidade tributária. Cobrança que coloca o consumidor em situação de vulnerabilidade econômico-jurídica. Desproporcionalidade da medida adotada pelo CMN para correção de falha de mercado. 6. Presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora* para deferimento da medida cautelar em sede de ação direta. 7. Agravo regimental interposto pelo BACEN contra decisão monocrática que deferiu a medida cautelar pleiteada. 8. Medida cautelar referendada pelo Plenário do STF. 9. Agravo regimental julgado prejudicado.

No caso ora apresentado, discute-se uma omissão que **se abdica** do dever de conferir forma pública e controlável ao exercício de uma garantia juridicamente reconhecida no âmbito da política agrícola, evitando que a fruição do direito seja capturada por ritos internos variáveis. Esse perfil torna, ao menos, **controvertida** a adequação da ADO como via exclusiva e incontestável, de modo que não se pode reputar presente, com segurança, outro meio eficaz que, *sem fricções estruturais*, sane a lesividade com igual alcance.

Por se situar na fronteira entre omissão regulatória e a necessidade de conformação procedimental mínima, a ADPF se revela, aqui, **instrumento constitucionalmente adequado**, visto que é vocacionada a evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público **comissivo ou omissivo** que produzam violação aos preceitos constitucionais.

Como se extrai da **ADPF 601 MC/DF**, relatoria Ministro Gilmar Mendes:

Destaque-se que o art. 1º da Lei 9.882/99 prevê a possibilidade de ajuizamento de ADPF para “evitar lesão a preceito fundamental”, sendo **cabível inclusive para o controle da omissão estatal.**

O mesmo entendimento repercutiu no julgamento da **ADPF 672 MCRref/DF**, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil diante de **atos omissivos** e **comissivos** do Poder Executivo federal, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes.



Apesar da insurgência da Advocacia Geral da União quanto à inadequação do instrumento, esta Corte concluiu pelo **cabimento da ADPF “com o objetivo de se evitarem condutas do poder público que estejam ou possam colocar em risco os preceitos fundamentais da República”**.

Também no julgamento da **ADI 1.698**, a relatora, Ministra Carmem Lúcia, ressaltou seu entendimento quanto a “possibilidade, sim, de a **Constituição ser descumprida** por uma **omissão em relação a políticas públicas** que são exigidas das entidades do Poder Público”.

No recente julgamento da **ADPF 743/DF**, novamente **esse Tribunal apreciou a questão da admissibilidade da ADPF contra atos omissivos do poder público**. Naquela ocasião, o voto do Ministro Cristiano Zanin trouxe um judicioso arrazoado sobre o cabimento da ADPF em caso de omissão na implementação de políticas públicas, cujo voto de procedência ao cabimento da ação foi acompanhado por todos os demais ministros em unanimidade.

Na **ADPF 623**, de relatoria da ministra Rosa Weber, mais uma vez foi o instrumento reconhecido como adequado para evitar a perenização de comportamentos contrários a preceitos sustentados pela Constituição Federal, que, embora não identificado com fração específica do texto positivado, é reconhecido como elemento material da ordem constitucional. Trata-se do liame implícito que guarda o direito posto e o direito pressuposto referido pela literatura do Ministro Eros Grau⁴.

Nesse cenário, a presente arguição é proposta pois **não há outro meio eficaz** para trazer a questão a apreciação da corte diante as violações sistêmicas a preceitos caros à ordem jurídica constitucional, marcado por omissão e pela inexistência de ato comissivo geral a ser impugnado, elimine a lesividade com a mesma eficácia e amplitude, razão pela qual a ADPF se mantém **subsidiária e adequada**.

Ainda que assim não fosse, este Tribunal reputou possível, na **ADI 6407/DF**, a **fungibilidade** entre ações de controle concentrado – podendo-se, por exemplo, converter ADPF em ADI – quando o objeto impugnado ostente a natureza de ato normativo primário e presente os pressupostos legais⁵. No mesmo julgamento, o Tribunal registrou a

⁴ GRAU, Eros Roberto. O direito posto e o direito pressuposto. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 24.

⁵ A fungibilidade é a técnica processual constitucionalmente orientada, já utilizada por esta Corte para evitar que o processo constitucional se converta em ritual de improcedências formais quando o que está em jogo é a tutela objetiva da Constituição, desde que satisfeitos os requisitos da ação cabível.

primariedade **normativa da resolução do CMN** e a pertinência da conversão da ação por fungibilidade, em atenção ao art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999.

Portanto, caso Vossa Excelência ou o Plenário entendam que a controvérsia, em razão da natureza do ato normativo primário a ser produzido ou de seus contornos, recomenda outra via do controle concentrado, dada a inafastável *wirkungsgeschichtliches Bewußtsein*, requer-se desde logo que se reconheça a **fungibilidade** entre os instrumentos, com a conversão para a ação constitucional reputada mais pertinente, evitando-se indeferimento meramente formal em matéria que demanda solução estrutural.

3. LEGITIMIDADE AD CAUSAM

A Associação Brasileira de Defesa do Agronegócio (**ABDAGRO**) apresenta-se como **sujeito coletivo** vocacionado à representação institucional do **setor agropecuário**, no qual se inserem os produtores rurais e a dinâmica de acesso a insumos, financiamento e políticas públicas correlatas.

Trata-se de associação de direito privado, sem fins lucrativos, constituída precisamente para representar, em **caráter nacional**, interesses ligados ao campo, com **atuação reiterada e publicamente reconhecida**⁶, inclusive em arenas decisórias e de fiscalização que, por sua própria natureza, pressupõem interlocutores dotados de lastro social e capacidade de vocalizar interesses coletivos do setor.

No particular, a relevância da entidade **foi reconhecida por esta corte**, quando o **Supremo Tribunal Federal admitiu a ABDAGRO** na condição de *amicus curiae* no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5-553 e 7.755, de relatoria do Ministro Edson Fachin.

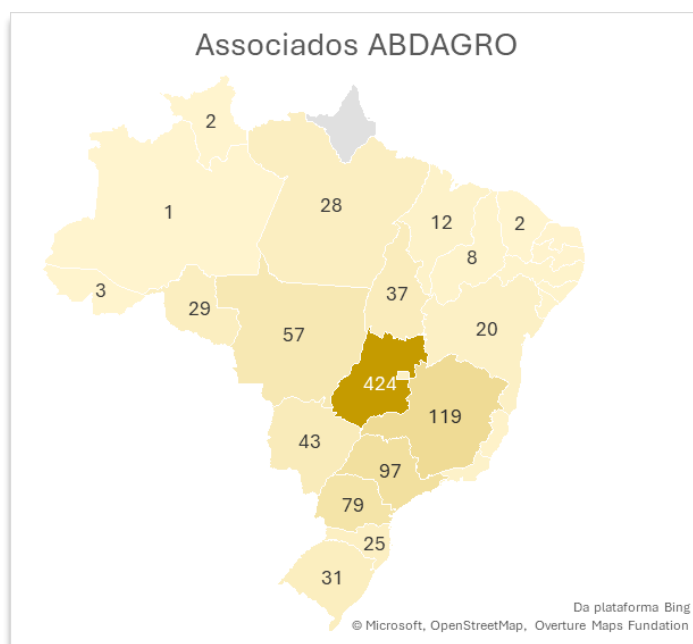
Na audiência pública convocada para instruir a controvérsia constitucional relativa às desonerações fiscais incidentes sobre defensivos agrícolas, a associação trouxe à Corte dados, referências técnicas e relatos oriundos da experiência cotidiana do produtor rural, contribuindo de modo qualificado para a composição do substrato fático e argumentativo da causa. Além disso, por ocasião do julgamento da ação, sua assessoria jurídica realizou sustentação oral perante o Plenário, reafirmando, os fundamentos jurídicos constitucionais e repisando os elementos concretos já incorporados ao debate constitucional.

⁶ Disponível em: <<https://abdagro.org/noticias/>>. Acesso em 16/04/2026.

Também para o ajuizamento do presente instrumento, e conforme assentado no julgamento da **ADI 6249 Agr/DF e ADI 5166/DF, de relatoria Ministro Edson Fachin**, não há necessidade de as associações representativas de categorias econômicas comprovarem homogeneidade, sendo suficiente o preenchimento dos requisitos de pertinência temática e abrangência nacional:

Não é necessário que as associações representativas de categorias econômicas comprovem homogeneidade, sendo suficiente para a comprovação de sua legitimidade ativa o preenchimento dos requisitos de pertinência temática e abrangência nacional.

Acerca da atuação em âmbito nacional, a associação Autora possui associados em **todas as regiões da federação**, com especial presença em atuação sistemática nas regiões de intensa atividade agropecuária, como Sul, Meio-Norte e Centro-Oeste, o que revela capilaridade territorial e **correspondência com a distribuição real do setor no território nacional**, veja-se o quadro associativo por estado federativo:



Essa abrangência também se projeta no reconhecimento institucional conferido por órgãos públicos federais, visto que **a associação foi convidada pelo Ministério da Agricultura** a contribuir na elaboração do **Plano Safra 2025/2026** e, novamente, a discutir o **Plano Safra 2026/2027**, evidenciando que sua interlocução com a Administração Pública federal se insere na formulação de **políticas estruturantes de alcance nacional**.

No mesmo sentido, o convite da **Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural** da Câmara dos Deputados para audiência

pública sobre acesso ao crédito rural, marcada para 14 de outubro de 2025, reforça que a ABDAGRO é reconhecida como porta-voz qualificada do setor precisamente nos debates legislativos que tangenciam a conformação institucional do crédito rural.

A conexão entre a finalidade institucional da ABDAGRO e uma ADPF relacionada ao crédito rural é, pois, empiricamente demonstrável pelos próprios antecedentes de atuação da entidade.

A atuação da entidade também é notória perante o **Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)**, em que, **nos autos do inquérito nº 08700.002342/2025-45**, carreou conjunto robusto de indícios sobre prática de venda casada na concessão de crédito rural, com mais de uma centena de documentos e relatos de produtores sobre a prática abusiva. Desse esforço resultou o aval técnico da **Superintendência-Geral do CADE para instaurar Inquérito Administrativo destinado a apurar a venda casada atrelada à contratação de seguro rural**.

A pertinência temática também se evidencia na esfera de controle e responsabilização institucional, visto que em dezembro de 2025, a associação **ofereceu denúncia ao Tribunal de Contas da União**, apresentando caso de desvio de finalidade envolvendo o crédito rural, autuado sob o nº **024.061/2025-5**, o que demonstra capacidade e disposição para provocar órgãos de controle quando identificadas disfunções sistêmicas na execução da política pública creditícia.

Em 2024, a ABDAGRO ajuizou **ação civil pública** de âmbito nacional contra o Banco do Brasil, autuada sob o nº 6013471-59.2024.8.09.0051, denunciando prática de venda casada por instituições financeiras que operam o crédito rural, isto é, atacando judicialmente condutas que afetam, de modo transversal e repetitivo, a estrutura de acesso ao crédito e, por consequência, a própria funcionalidade do setor agropecuário.

Ainda em 2024, figurou como autora de **Mandado de Segurança Coletivo** relacionado à **Lei Estadual do Pará nº 10.837**, sancionada em 26 de dezembro de 2024, sustentando grave violação à ordem jurídica e constitucional, o que confirma seu perfil de tutela coletiva e de atuação jurídica estruturada, não restrita a interesses atomizados.

Essa atuação revela que, para a ABDAGRO, o **crédito rural é eixo de tutela coletiva**, examinado sob a lente da regularidade institucional, da fiscalização de condutas de agentes que operam o crédito e da proteção do produtor rural diante de práticas que, na experiência concreta do setor, comprimem ou distorcem o acesso ao financiamento.

Dessa sequência de elementos, extraídos exclusivamente do histórico factual apresentado, resulta um quadro coerente de legitimidade *ad causam*, em que a **ABDAGRO**



representa uma categoria econômica determinada, possui **presença nacional** por composição associativa e reconhecimento em instâncias federais de formulação de políticas públicas, e **atua de forma reiterada, técnica e institucionalmente orientada** em controvérsias cujo núcleo é o crédito rural, seus mecanismos de acesso e as práticas que, na realidade operacional do setor, podem comprometer sua regularidade e finalidade.

Em tais condições, a ADPF relacionada ao crédito rural surge em extensão natural e congruente de um itinerário institucional já demonstrado, em que a associação desempenha, de modo constante, a função de dar voz coletiva, qualificada e nacionalmente distribuída, a problemas vividos na ponta pelos produtores rurais e projetados, com racionalidade jurídica, às instâncias competentes de deliberação, controle e jurisdição.

4. DO MÉRITO

4.1 PANORAMA NORMATIVO DO ALONGAMENTO DAS DÍVIDAS DE CRÉDITO RURAL E O PODER-DEVER DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL (CMN) REGULAR A MATÉRIA

O regime jurídico do crédito rural no Brasil encontra amparo em um sistema normativo multinível – constitucional, legal e regulamentar – que reconhece o **alongamento das dívidas rurais como instrumento essencial da política agrícola e como direito subjetivo do produtor**, sempre que caracterizada a incapacidade financeira temporária.

No plano constitucional, a matéria insere-se diretamente no âmbito da **política agrícola**, disciplinada pelo **art. 187 da Constituição da República**, o qual impõe ao **Estado o dever de planejar e executar** políticas públicas voltadas ao **fomento da produção agropecuária**, à redução dos riscos da atividade rural e à garantia da função social da propriedade.

O **crédito rural**, neste contexto, é expressamente reconhecido como um dos **instrumentos de execução da política agrícola** (como política pública constitucionalmente orientada), submetido a finalidades específicas que condicionam a atuação das instituições financeiras e demandam conformação normativa adequada.

Em nível infraconstitucional, a **Lei nº 4.829/1965**, ao instituir o **Sistema Nacional de Crédito Rural**, consagrou ao crédito rural a finalidade de amparo à produção agropecuária e atribuiu ao **Conselho Monetário Nacional** a competência para disciplinar as condições do crédito rural (art. 4^o).

A lei reconhece que o **financiamento rural deve ser compatibilizado com os ciclos produtivos** e com os **riscos próprios da atividade** agrícola, legitimando mecanismos de prorrogação e alongamento como instrumentos necessários à preservação da capacidade produtiva do mutuário.

Um dos dispositivos que mais importa para o deslinde da presente controvérsia é o **art. 14** da normativa, que faz expressa previsão acerca da atuação normativa do **Conselho Monetário Nacional**, incumbindo-lhe determinar termos, prazos, juros e demais condições das operações de crédito rural:

Art. 14. Os termos, prazos, juros e **demais condições das operações de crédito rural**, sob quaisquer de suas modalidades, **serão estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional**, observadas as disposições legais específicas, não expressamente revogadas pela presente Lei, inclusive o favorecimento previsto no art. 4º, inciso IX, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, ficando revogado o art. 4º do Decreto-lei nº 2.611, de 20 de setembro de 1940.

O dispositivo funciona como verdadeiro **elo normativo entre a lei e a atuação regulamentar do CMN**, impondo-lhe o dever de editar normas aptas a assegurar critérios objetivos, condições uniformes e procedimentos minimamente estruturados para o exercício de uma pretensão juridicamente reconhecida.

No plano infralegal, o **Manual de Crédito Rural (MCR)**, editado pelo Banco Central do Brasil com fundamento nas resoluções do Conselho Monetário Nacional, **operacionaliza esse regime jurídico e disciplina**, de forma específica, a **prorrogação e o alongamento** das dívidas rurais.

A normatividade vigente prevê que, comprovada a dificuldade temporária de reembolso decorrente de fatores alheios à vontade do produtor – tais como frustração de safra, dificuldades de comercialização ou eventos adversos –, a **dívida pode ser alongada**, com readequação dos prazos, concessão de períodos de carência e manutenção dos encargos financeiros originalmente pactuados, respeitados os limites legais. Vejamos sua redação, **MCR 2.6.4**, *in verbis*:

4 - **Fica a instituição financeira autorizada** a prorrogar a dívida, aos mesmos encargos financeiros pactuados no instrumento de crédito, **desde que o mutuário comprove** a dificuldade temporária para reembolso do crédito em razão de uma ou mais entre as situações abaixo, e que **a instituição financeira ateste a** necessidade de prorrogação e demonstre a capacidade de pagamento do mutuário:

- a) dificuldade de comercialização dos produtos;
- b) frustração de safras, por fatores adversos;

- c) eventuais ocorrências prejudiciais ao desenvolvimento das explorações;
- d) dificuldades no fluxo de caixa do mutuário, devido ao impacto acumulado de perdas de safra decorrentes de eventos climáticos adversos em safras anteriores, que gerem aumento do endividamento no Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR e impossibilitem o reembolso integral das operações de crédito rural.

O MCR, portanto, reconhece a existência de uma **pretensão juridicamente tutelada** do produtor rural à reestruturação de sua dívida, vinculada às finalidades da política pública de crédito agrícola.

A **interpretação desse conjunto normativo** foi definitivamente consolidada no plano jurisprudencial pela **Súmula 298 do Superior Tribunal de Justiça**, segundo a qual “o **alongamento da dívida** de crédito rural não constitui mera faculdade da instituição financeira, mas **direito do devedor**”, desde que atendidos os requisitos previstos na legislação e na regulamentação aplicável, em verdadeira força vinculante à compreensão de que o crédito rural se submete a regime jurídico especial, incompatível com práticas discricionárias ou arbitrárias por parte das instituições financeiras.

Dessa forma, o sistema normativo vigente é inequívoco ao reconhecer que o **alongamento** das dívidas de crédito rural **integra o núcleo essencial da política agrícola nacional** e constitui **direito subjetivo do produtor rural**.

A controvérsia que justifica a presente Arguição reside na **omissão normativa e procedimental** do órgão regulador competente – o Conselho Monetário Nacional – em estabelecer **padrões mínimos e uniformes** para o seu exercício no âmbito administrativo, ferindo o devido processo legal, circunstância que tem inviabilizado o acesso do produtor a seu direito subjetivo, e **permitindo práticas desiguais, arbitrárias e incompatíveis com os preceitos fundamentais do devido processo legal**, da segurança jurídica e da isonomia. Abaixo, exemplifica-se.

4.2 DOS IMPACTOS CONCRETOS DA OMISSÃO REGULATÓRIA E AS DIFICULDADES VIVIDAS PELOS PRODUTORES RURAIS

A ausência de disciplina legal e regulatória mínima acerca do procedimento de requerimento de alongamento das dívidas rurais tem produzido um **cenário de profunda insegurança jurídica**, no qual o **exercício** de um direito material expressamente previsto em lei acaba **condicionado a critérios casuísticos, discricionários e assimétricos**, definidos unilateralmente por cada instituição financeira.

Essa omissão **manifesta-se**, de forma particularmente gravosa, (i) **na incerteza quanto aos prazos aplicáveis** ao pedido de alongamento, (ii) **na ausência de prazo legal ou regulamentar para resposta** da instituição financeira, (iii) **na inexistência de previsão normativa dos documentos necessários** à adequada instrução do requerimento, e (iv) **na falta de parâmetros objetivos e previamente definidos para a decisão que nega o pedido**, abrindo espaço para indeferimentos genéricos, imotivados e insuscetíveis de controle administrativo ou judicial.

Inicialmente, tem-se controvérsia acerca de eventual prazo (caso exista) para realização do pedido de alongamento. **Não se sabe**, com segurança, **se** o requerimento deve ser formulado exclusivamente **antes do vencimento** da obrigação, com quantos dias de antecedência, **ou se** é possível sua apresentação **após o vencimento**, e, nesse caso, dentro de qual lapso temporal.

A prática bancária confirma essa desordem procedimental. As minutas de pedido de prorrogação de operações rurais disponibilizadas pelo Banco do Brasil veiculam **parâmetros distintos entre suas próprias agências** a depender da unidade da federação. Enquanto a minuta utilizada em **Ferros/MG** não indica qualquer prazo para a formulação do pedido, a minuta disponibilizada em Brasília/DF **faz constar limitação temporal de 5 anos para apuração da capacidade de pagamento**:

Declaro-me ciente de que o novo prazo da operação de custeio será apurado de acordo com o resultado da capacidade de pagamento apurado mediante informações do laudo técnico para prorrogação, anexado ao presente pedido, limitado ao prazo máximo de 5 (cinco) anos.

A **ausência de uniformidade** quanto a existência ou não de um prazo para o exercício deste direito transforma um elemento procedimental essencial em verdadeiro **campo de incerteza**, permitindo que o direito ao alongamento seja negado com base em interpretações restritivas não previstas expressamente no ordenamento jurídico. Ainda aqui, por vezes, nega-se o pedido com base no prazo sem que se tenha qualquer orientação prévia sobre qual seria esse prazo.

Há julgados, inclusive, que chegam a afirmar a existência de suposto prazo, sem, contudo, indicar onde estaria previsto, vejamos:

DIREITO AGRÁRIO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. **CRÉDITO RURAL**. PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA PARA SUSPENSÃO DE EXIGIBILIDADE DE TÍTULOS. POSSIBILIDADE PARCIAL. EXCLUSÃO DE CÉDULA DE CRÉDITO BANCÁRIO NÃO VINCULADA AO SNCR. I. CASO EM EXAME (...) III. RAZÕES DE DECIDIR 4. No caso concreto, das cinco cédulas de crédito

rural descritas no processo, quatro aparentemente atendem aos requisitos normativos do alongamento, que aliados ao risco com espera do provimento final, justificam a tutela de urgência. 5. No entanto, particularmente a Cédula de Crédito Bancário n.º 262007176 não pode ser acobertada pela medida, por duas razões principais: a) a referida CCB é regida pela Lei n.º 10.931/2004 e foi formalizada com recursos "não controlados" do Sistema Nacional de Crédito Rural, conforme declaração do próprio devedor, o que afasta, em princípio, a incidência do regime excepcional de alongamento previsto na Súmula 298 do STJ. b) a notificação extrajudicial para requerimento administrativo **foi protocolada apenas 7 dias antes do vencimento do título, descumprindo o prazo mínimo de 15 dias exigido pelo Manual de Crédito Rural (MCR)**. IV. DISPOSITIVO 6. Agravo de Instrumento parcialmente provido, em menor extensão, para excluir da abrangência da tutela de urgência a Cédula de Crédito Bancário n.º 262007176. (TJ-MS - Agravo de Instrumento: 14102364520258120000 São Gabriel do Oeste, Relator: Des. Ary Raghiant Neto, Data de Julgamento: 11/11/2025, 2ª Câmara Cível, Data de Publicação: 12/11/2025).

Ainda mais grave é a inexistência de qualquer previsão normativa acerca do **prazo para resposta da instituição financeira** após a apresentação do pedido. A omissão autoriza que bancos posterguem indefinidamente a análise do requerimento, mantendo o produtor rural em situação de incerteza, muitas vezes sujeitando-o a encargos moratórios, medidas de cobrança ou restrições creditícias, sem que haja decisão administrativa formalizada, o que afronta o princípio da duração razoável do processo administrativo e o dever de eficiência da atuação estatal e paraestatal.

Nesse quesito, **a prática frequentemente demonstra** que os bancos fazem **refém os produtores rurais**, postergando a resposta, muitas vezes deixando vencer a operação com o intuito de não alongar e descaracterizar a operação de crédito rural, com a emissão de novo título com encargos e exigências mais gravosas ao produtor. A ausência de procedimento, aqui, transforma um instrumento de fortalecimento do produtor, em instrumento de barganha e ameaça.

Além disso, **inexiste**, no plano legal e infralegal, **definição clara** acerca dos **documentos necessários à instrução do pedido de alongamento**, o que permite que instituições financeiras exijam, de forma variável e muitas vezes excessiva, documentos não previstos expressamente em lei ou no Manual de Crédito Rural, criando obstáculos artificiais ao exercício do direito do produtor rural.

A **inexistência de um rol mínimo e objetivo** de documentos transfere integralmente ao agente financeiro o poder de definir, caso a caso, o que considera



suficiente ou insuficiente, violando os princípios da legalidade, da isonomia e da segurança jurídica.

Curioso o **caso concreto** anexo (1005406-46.2025.8.26.0248/TJSP), em que a **instituição financeira exigiu** que o **pedido de prorrogação** da dívida fosse **instruído com cópia da normativa que o embasa**, vejamos:

Primeiramente, quanto ao pedido de prorrogação da dívida, de se asseverar que as Cédulas de Crédito Bancário firmadas pelo Financiador, no âmbito de eventual pedido assim, dependem de análise mais ampla, detalhada e minuciosa, a ser realizada mediante a apresentação de requerimento administrativo, devidamente instruído, inclusive com a demonstração de existência de Circular e/ou Resolução egressa da cúpula de fomento formada pelo CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, BANCO CENTRAL, BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, e pela AGÊNCIA ESPECIAL DE FINANCIAMENTO INDUSTRIAL no caso dos Contratos que se vinculam a recursos incentivados, sendo crucial também o cuidado em relação ao prazo. As Cédulas firmadas, citadas nesta

Evidente a **teratologia da exigência** que (i) não encontra qualquer amparo legal/regulamentar e que (ii) transfere o ônus ao produtor do conhecimento de regulação específica destinada às instituições financeiras.

A mesma problemática se verifica quanto ao chamado **laudo de capacidade de pagamento**, cuja exigência, embora prevista de maneira genérica, não vem acompanhada de qualquer detalhamento normativo acerca de seu **conteúdo mínimo obrigatório**.

Não há clareza sobre quais informações devem necessariamente constar do referido laudo, quais critérios técnicos devem ser observados, nem quais parâmetros objetivos devem orientar sua elaboração e avaliação.

O silêncio normativo, nesse ponto, além de abrir espaço para juízos arbitrários e deficientes, também permite que um mesmo laudo seja considerado **adequado** por uma instituição e **insuficiente** por outra, ou até mesmo pelo mesmo banco em situações distintas, evidenciando um espaço indevido de arbítrio administrativo incompatível com o Estado de Direito.

Não há, sequer, qualquer previsibilidade quanto ao prazo em que tal avaliação deve ser realizada. **A própria prática do Banco do Brasil, maior operador do crédito rural**, evidencia a **ausência de uniformidade procedimental** no exame da capacidade de pagamento. Enquanto formulários de pedido de prorrogação disponibilizados por

agências situadas em Brasília/DF não indicam prazo algum para a apreciação do pleito, formulários oriundos de agência localizada em Ferros/MG **consignam prazo de 30 dias para essa mesma providência:**

DECLARO-ME(AMO-NOS) CIENTE(S) de que o pedido ora apresentado passará por análise do Banco do Brasil S.A., que avaliará a efetiva necessidade da prorrogação e apurará minha(nossa) capacidade de pagamento, conforme prevê o MCR. Ainda, TENHO(EMOS) CONHECIMENTO de que a **avaliação inicial deste pleito será feita no prazo de até 30 (trinta) dias** contados do seu recebimento e que, durante esse período, o Banco do Brasil S.A. poderá solicitar-me(nos) documentos e/ou informações complementares, que, se não atendidos, poderão inviabilizar a continuidade da avaliação e eventual deferimento do pedido de prorrogação.

Não bastasse isso, inexistente disciplina quanto aos **requisitos formais da resposta ao pedido**, notadamente **se** esta deve ser necessariamente formalizada **por escrito**, qual o **meio adequado** para sua comunicação (entrega pessoal, via postal, correspondência eletrônica, aplicativo bancário ou outro), bem como se deve haver comprovação inequívoca de ciência pelo produtor rural.

Esta ausência de padronização vem permitindo **respostas informais**, verbais ou implícitas dos bancos, que inviabilizam o controle administrativo e judicial do ato, comprometendo o direito de defesa e o acesso à justiça. Frequentemente, as instituições financeiras simplesmente não respondem o produtor, como é possível verificar no **caso concreto anexo julgado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo**, vejamos:

EMBARGOS À EXECUÇÃO – Não obstante denominada simplesmente de "cédula de crédito bancário", todas as cláusulas indicam que o financiamento foi concedido com recursos do crédito rural – Existência, inclusive, de disposições acerca das penalidades caso não cumpridas as normas do crédito rural – **Alongamento da dívida que constitui direito do devedor**, nos termos da lei e da Súmula 298 do STJ – Viabilidade da prorrogação na espécie, declarando-se inexigível, neste momento, o débito objeto da execução de origem – Requisitos do Manual de Crédito Rural e da Resolução N° 4.755/2019, do Banco Central, preenchidos – **Pedido de prorrogação formulado antes do vencimento ordinário da dívida** – Indicação e comprovação dos motivos da necessidade de prorrogação – **Embargada que sequer impugnou de maneira específica eventual ausência de requisitos para prolongamento da dívida** – Procedência de rigor, com inversão do ônus da sucumbência – Recurso provido. (TJSP, AC 1002965-86.2021.8.26.0360, Rel. Lígia Araújo Bisogni, 23ª Câmara de Direito Privado, j. em 24/04/2023).

Em sua **fundamentação**, a relatora destacou que “o **pedido de prorrogação** formulado pela embargante foi realizado em 04/12/2019, ou seja, antes do vencimento ordinário que ocorreria em julho de 2021, **não tendo esta obtido resposta da instituição financeira.**”

Outro caso ilustrativo da situação aqui exposta é o do **processo 1006052-97.2022.8.26.0624 (anexo)**. No caso, o produtor realizou pedido administrativo e obteve **resposta** via aplicativo **WhatsApp de sua gerente**. O **magistrado narra na sentença** que “em que pese o *WhatsApp utilizado não seja o oficial do banco, trata-se do número pessoal da gerente responsável pela conta*”. E segue afirmando que:

Das conversas colacionadas e principalmente pelo teor dos áudios cujos links foram anexados com a peça inicial (fls. 17/21), é evidente que a funcionária vinha em tratativas com o executado, na intenção de realizar a prorrogação. Importante destacar também que **a negativa, ao final, não aconteceu pela suposta impossibilidade de aplicação da norma referente a prorrogação do prazo**, como alegado na peça de defesa, **mas em razão de uma suposta incompatibilidade verificada pelo sistema**, que incluiu o executado na categoria de risco ‘b’ (sentença, processo n. 1006052-97.2022.8.26.0624)

Verifica-se que, da forma como ocorre hoje, **cada instituição retorna da forma que bem entende**, não havendo qualquer previsibilidade acerca de elementos mínimos que devem ser observados

A lacuna normativa também se manifesta quanto aos **requisitos mínimos de fundamentação da resposta da instituição financeira**. Não há imposição expressa de que eventual indeferimento seja devidamente motivado, com indicação clara e precisa da **razão jurídica e fática da negativa**, tampouco da alínea específica do **MCR 2.6.4** que supostamente embasaria a decisão. Tal omissão **legítima negativas genéricas, padronizadas e desprovidas de motivação idônea**, em frontal violação aos princípios da motivação dos atos administrativos, da transparência e do devido processo legal.

Por fim, a inexistência de regra que imponha à instituição financeira o **dever de saneamento do pedido** agrava ainda mais o quadro de insegurança jurídica. Caso o requerimento seja apresentado sem algum documento considerado essencial à análise, não há previsão normativa que impeça o indeferimento sumário e peremptório do pedido.

A ausência de dever de informação e orientação ao produtor rural (muitas vezes com baixa instrução) — com indicação clara do documento faltante e concessão de prazo razoável para complementação — converte o procedimento em verdadeira armadilha

administrativa, incompatível com a boa-fé objetiva, a cooperação processual e a função social do crédito rural.

Esse conjunto de omissões legais e regulatórias evidenciam que o **direito ao alongamento das dívidas rurais**, embora formalmente reconhecido no ordenamento, **encontra-se materialmente esvaziado** por um vácuo procedimental que transfere às instituições financeiras poder normativo de fato, sem parâmetros objetivos, **sem controle efetivo e sem garantias mínimas** ao administrado.

Trata-se de situação que **vulnera o devido processo legal** administrativo, a segurança jurídica e a **própria efetividade das políticas públicas de crédito rural**, justificando, sob a ótica constitucional, a intervenção desta Suprema Corte para suprir tais omissões estruturais.

4.3 DAS CONSEQUÊNCIAS CONCRETAS DA IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DO DIREITO SUBJETIVO AO ALONGAMENTO DAS DÍVIDAS RURAIS

Partindo-se da premissa de que o produtor rural **faz jus ao alongamento da dívida**, é imprescindível demonstrar que a dificuldade ou impossibilidade prática de exercer esse direito não produz efeitos meramente formais, mas desencadeia um **efeito dominó de consequências econômicas, sociais e institucionais graves**, que extrapolam a esfera individual do devedor e atingem o próprio sistema produtivo rural.

A hipótese do alongamento da dívida rural é, por definição, a do produtor que se encontra **temporariamente incapacitado de adimplir a obrigação nas condições originalmente pactuadas**, em razão de fatores alheios à sua vontade, como frustração de safra, eventos climáticos adversos, oscilações de mercado ou elevação abrupta de custos de produção.

Trata-se, portanto, de um instrumento de preservação da atividade produtiva diante de uma incapacidade momentânea de pagamento – e não de um benefício concedido a quem deliberadamente se furta ao cumprimento de suas obrigações.

Negado ou inviabilizado, na prática, o exercício desse direito ao alongamento, a consequência imediata é o **vencimento da operação de crédito**, seguido do reconhecimento da inadimplência. A partir desse momento, inicia-se um processo progressivo e cumulativo de **endividamento**, com a incidência de encargos moratórios, multas e demais penalidades contratuais, que agravam ainda mais a situação financeira do produtor, afastando-o definitivamente da possibilidade de recuperação espontânea.

O inadimplemento conduz, de forma quase automática, à negatização do nome do produtor rural nos órgãos de proteção ao crédito, o que acarreta a cessação imediata do acesso a novas operações financeiras, não apenas no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, mas também fora dele. Instituições privadas, fornecedores de insumos, *tradings*, cooperativas e agentes de fomento deixam de conceder crédito ou passam a exigir pagamento antecipado, inviabilizando a continuidade da atividade produtiva.

Esse bloqueio do crédito gera prejuízos de propagação progressiva: o produtor **perde a capacidade de realizar operações essenciais à sua própria subsistência econômica**, como custeio da safra seguinte, aquisição de insumos, manutenção de maquinário e contratação de mão de obra. A inadimplência, assim, deixa de ser um evento pontual e se converte em um **processo de exclusão financeira e produtiva**.

Em paralelo, a instituição financeira passa a adotar medidas de **cobrança judicial e extrajudicial**, culminando, não raras vezes, na **expropriação de bens** para satisfação do crédito. No atual contexto do crédito rural, marcado pelo uso crescente de **garantias fiduciárias**, esse processo assume contornos ainda mais gravosos, pois permite a rápida consolidação da propriedade em favor do credor, com a perda de patrimônio produtivo por valores frequentemente inferiores ao seu real valor econômico e social.

A consequência última desse ciclo é a **expulsão do produtor rural da atividade econômica**, fenômeno que não se limita à esfera individual. A eliminação de produtores do sistema produtivo gera **desemprego no meio rural**, redução da produção agropecuária, diminuição da circulação de riqueza, retração da arrecadação tributária e impacto negativo em toda a cadeia do agronegócio, comprometendo objetivos constitucionais relacionados ao desenvolvimento econômico, à redução das desigualdades regionais e à função social da atividade produtiva.

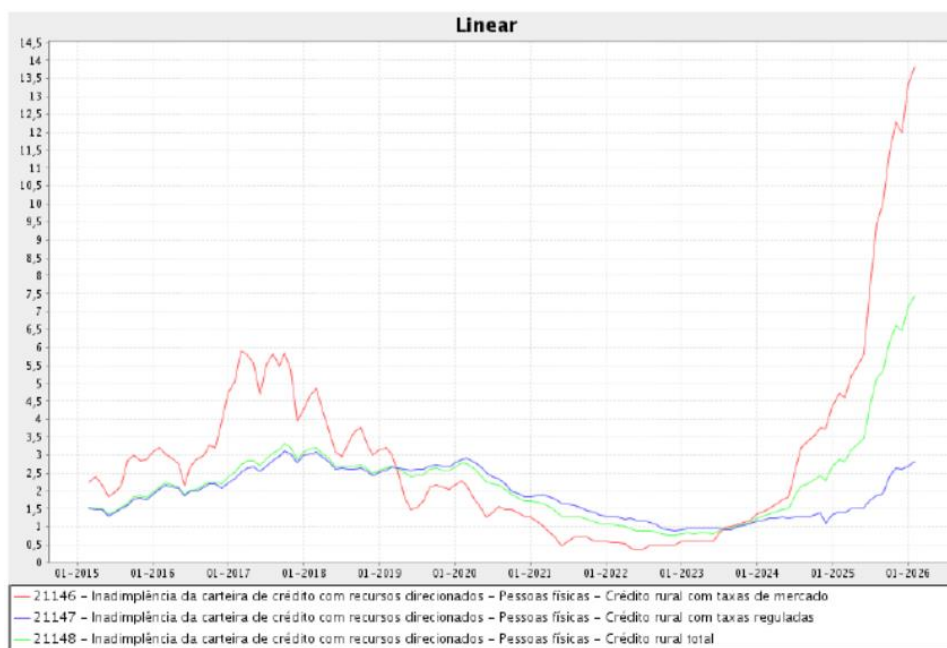
Trata-se, portanto, de um cenário de clara **tragédia anunciada**, que não decorre da incapacidade estrutural do produtor, mas da falha do Estado em assegurar mecanismos normativos eficazes para o exercício de um direito legalmente reconhecido.

Em sentido diametralmente oposto, o **adequado e efetivo exercício do direito ao alongamento da dívida rural** permitiria a preservação da atividade produtiva. O produtor mantém sua regularidade cadastral, conserva sua capacidade de contratar crédito, prossegue produzindo e, não raras vezes, consegue **ampliar sua produção**, gerar novos empregos, incrementar renda e contribuir de forma positiva para a economia local e nacional.

O alongamento, neste cenário, representa instrumento de **prevenção do colapso econômico do produtor**, alinhado à lógica da continuidade da empresa rural e da função social do crédito.

Por fim, cumpre destacar que, embora a problemática do endividamento rural e das dificuldades de acesso ao alongamento seja historicamente conhecida, o **momento atual reveste-se de gravidade singular**. As circunstâncias econômicas contemporâneas – marcadas por sucessivas crises climáticas, volatilidade dos preços agrícolas, elevação do custo do crédito e retração do financiamento – intensificam sobremaneira os efeitos das omissões legais e regulatórias ora questionadas, transformando um problema estrutural em uma **emergência institucional** que exige resposta constitucional imediata.

Os últimos anos, especialmente pós 2024, tem-se visto um **crescimento vertiginoso da inadimplência no setor**, como é possível verificar no gráfico abaixo, oriundo das **Séries Temporais de Inadimplência no Crédito Rural**, divulgadas pelo **Bacen**:



À luz dos dados consolidados, depreende-se que a omissão normativa que inviabiliza o exercício do direito ao alongamento da dívida rural não produz apenas ilegalidades abstratas, mas **consequências concretas, sistêmicas e socialmente devastadoras**, reforçando a necessidade de intervenção desta Suprema Corte para restaurar a efetividade do ordenamento constitucional.

5. AS CONSTATAÇÕES DO MAPA SOBRE AS OMISSÕES NO CRÉDITO RURAL

Tudo quanto se expôs nesta arguição acerca da opacidade procedimental dos pedidos de prorrogação da dívida rural foi, em substância, **confirmado pelo próprio Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA)** em relatório técnico elaborado por Grupo de Trabalho Técnico (GTT) instituído para **analisar a efetividade** da política pública de crédito rural diante de situações de frustração de safra por eventos climáticos adversos, de modo a evidenciar possíveis falhas na aplicação do MCR 2-6-4 e, assim, subsidiar a atuação supervisora do Banco Central do Brasil.

O relatório **avaliou operações de crédito rural** cuja materialidade financeira superou **R\$168 milhões**, em abrangência a **mais de 143 áreas produtivas** em diferentes regiões do país, que, somadas, contabilizaram cerca de 27 mil hectares.

Foi nesse universo empírico, o MAPA identificou que, a resistência aos pedidos de prorrogação decorria de um **padrão de não aplicação formal e rastreável dos instrumentos previstos no MCR 2-6-4 pela origem bancária**, mesmo quando comprovadas a frustração de safra e a consequente incapacidade temporária de pagamento do produtor rural:

3. **PROBLEMA CENTRAL IDENTIFICADO**
- 3.1. O GTT identificou padrão recorrente de **não aplicação tempestiva, formal e rastreável** dos instrumentos previstos no **MCR 2-6-4**, mesmo quando comprovada a frustração de safra por eventos climáticos adversos e a consequente incapacidade temporária de pagamento do produtor rural.
- 3.2. Esse padrão se manifesta, de forma predominante, em dois cenários:

O relatório identificou, em apertada síntese, **duas falhas predominantes**. Em primeiro lugar, verificou que os produtores tecnicamente elegíveis à prorrogação não tiveram seus contratos reestruturados na origem bancária e permaneceram expostos à incidência continuada de encargos, à evolução desfavorável do saldo devedor, à negativação e à judicialização.

Em segundo, apurou que diversas “renegociações” **não observaram os instrumentos próprios do crédito rural**, descaracterizaram o regime jurídico do SNCR e impuseram condições potencialmente mais gravosas ao mutuário. Houve, inclusive, identificação de práticas incompatíveis com o arcabouço normativo, como a composição de saldos devedores de crédito rural para liquidação mediante entrega de produtos agrícolas.

O GTT também confirmou a existência de falhas graves de registro, formalização e rastreabilidade dos pleitos de prorrogação apresentados pelos produtores rurais, cuja prejudicialidade impediu a formação de trilha auditável mínima que possibilitasse qualquer verificação posterior das decisões adotadas pela origem bancária.

Além disso, **registrou a recusa sistemática das instituições financeiras em recepcionar e protocolar** pedidos de prorrogação de operações de crédito rural, mesmo quando presentes indícios técnicos de frustração de safra por eventos climáticos adversos.

Segundo o relatório, as **negativas** são frequentemente **apresentadas de forma exclusivamente verbal**, sob alegações genéricas como “impossibilidade”, “ausência de recursos governamentais” ou “inexistência de amparo normativo”, sem abertura de processo administrativo, sem registro formal e sem encaminhamento a instâncias decisórias da instituição financeira.

O documento assinala que tais práticas impedem o exercício efetivo do direito regulatório previsto no MCR 2-6-4, elimina a possibilidade de controle, revisão e supervisão administrativa dos atos praticados, contribuindo para a perpetuação de uma espécie de **apagão de dados** na origem bancária:

<p>6. APAGÃO DE DADOS</p> <p>6.1. No recorte de 113 contratos analisados, o GTT verificou a existência de falhas graves de registro, formalização e rastreabilidade dos pleitos apresentados pelos produtores rurais, o que compromete a transparência, a isonomia e a capacidade de supervisão da política pública de crédito rural.</p> <p>6.2. A ausência de registros formais desde o primeiro contato entre mutuário e instituição financeira impede a formação de trilha auditável mínima, inviabilizando a verificação posterior das decisões adotadas e das razões que fundamentaram eventuais indeferimentos.</p> <p>6.3. Esse cenário compromete o controle administrativo, a atuação supervisora baseada em evidências e a efetividade dos instrumentos previstos no MCR.</p>
--

O MAPA ainda apontou os **efeitos práticos desse quadro**: agravamento do endividamento dos produtores rurais, perda de acesso ao crédito, interrupção do ciclo produtivo, negatização e judicialização; esvaziamento do caráter preventivo e estabilizador do MCR; deslocamento do problema para medidas emergenciais e para o Poder Judiciário; aumento dos custos de transação; redução da efetividade regulatória; e transferência indevida ao Estado do custo fiscal de medidas excepcionais, do desgaste político e da necessidade de novas linhas e programas emergenciais.

Ao final, o relatório qualificou os achados como **falha sistêmica de elevada materialidade, com impactos sociais, econômicos e fiscais relevantes**, e requereu providências ao DEROP/BCB, consistentes em ação supervisora dirigida, instauração de

apuração específica das operações listadas no Anexo I, verificação da aderência ao MCR 2-6-4 e adoção de medidas corretivas cabíveis.

Esse conjunto probatório reforça esta ADPF de modo particularmente expressivo. Não apenas confirma, **com base empírica**, a existência de disfunções na operacionalização das prorrogações de créditos rurais, como também demonstra que elas recaem justamente sobre hipóteses em que a frustração de safra e a elegibilidade técnica à prerrogativa **estavam presentes**.

O relatório mostra, assim, que o problema está na falha estrutural de processamento, formalização e controle de pedidos que deveriam ser regularmente apreciados sob a disciplina do MCR.

A **base empírica** ora apresentada, portanto, **corrobora frontalmente com o postulado na presente arguição**, ao reforçar a necessidade de restauração da juridicidade procedimental de uma política pública que, embora normativamente estruturada, vem sendo **operacionalizada sob padrões informais, variáveis e não controláveis**, cuja disciplina se insere no âmbito das atribuições ordinárias do CMN e do BACEN, a quem incumbe conformar regimes jurídicos massificados, impor deveres de informação e formalização, estabelecer critérios objetivos de processamento decisório e instituir trilhas informacionais aptas a assegurar supervisão sistêmica, rastreabilidade e controle.

6. PRECEITOS FUNDAMENTAIS VIOLADOS: O DEVIDO PROCESSO LEGAL E A EFICÁCIA HORIZONTAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A omissão normativa do Conselho Monetário Nacional na formulação de um procedimento uniforme para o exercício do direito ao alongamento do crédito rural, aliado à incúria fiscalizatória do Banco Central do Brasil, **operam uma direta e severa erosão do postulado do devido processo legal administrativo**, insculpido no **art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal**, que, além de interditar a sindicabilidade do ato, aniquila a legítima expectativa do produtor de um iter procedimental justo⁷.

⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2025, p. 828.

O **devido processo legal**, em sua acepção substantiva, exige que a condução de funções revestidas de interesse público guarde obediência aos cânones da previsibilidade, da impessoalidade e da segurança jurídica⁸.

Não por outras razões que, ao permitir que cada agente financeiro estabeleça seu próprio procedimento *ad hoc* para o alongamento da dívida rural, **o Estado abdica de seu dever de garantir que a aplicação de recursos públicos e a fruição de direitos subjetivos legais não fiquem à mercê do voluntarismo privado ou de critérios gerenciais opacos que desbordam os limites da legalidade estrita.**

Consectário lógico dessa patologia procedimental é a neutralização do **direito fundamental de petição** (como direito à obtenção de uma resposta tempestiva, escrita e devidamente motivada), assegurado pelo **art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição Federal**, haja vista que, na atual tessitura do crédito rural, o produtor é frequentemente confrontado com negativas verbais, informais ou desprovidas de fundamentação técnica idônea, o que, inclusive, lhe inviabiliza o exercício do contraditório e da ampla defesa.

É no momento em que o Poder Público permite que o acesso a um direito condicionado (prorrogação da dívida rural) seja obstaculizado por barreiras burocráticas intransponíveis e sem rastreabilidade⁹ que o direito à petição se torna, na prática, inócuo.

Ocorre que a **motivação dos atos administrativos**, ainda que praticados por entes privados no exercício de função delegada sob regime de recursos direcionados, é **pressuposto de validade e instrumento de controle da moralidade e da eficiência.**

Sem a exteriorização dos motivos que conduziram ao indeferimento, o mutuário vê-se impedido de refutar os fundamentos da decisão, o que transmuda o ato administrativo em um simulacro de justiça e converte o agente financeiro em juiz e parte de um procedimento avesso à transparência¹⁰.

A gravidade da omissão estatal atinge seu ápice ao suprimir o direito a um duplo grau de jurisdição administrativo, o qual, embora não explicitado de forma literal em todos os âmbitos constitucionais, emana dos princípios do contraditório e da ampla defesa, bem como da própria estrutura do Sistema Financeiro Nacional.

A inexistência de uma **via institucional de reexame**, devidamente regulamentada e **fiscalizada pelo Banco Central**, entrega o destino da exploração agrícola a uma instância

⁸ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho.** Belo Horizonte: Fórum, 2014.

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo.** 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025

única de decisão, muitas vezes maculada por conflitos de interesses entre as metas comerciais da agência e o mister público do crédito rural.

No particular, há aqui incidência do entendimento afirmado por este Tribunal quando do julgamento do **RE 201.819/RJ** (2ª Turma, j. 11.10.2005), em que declara a **incidência dos direitos fundamentais ao contraditório**, ampla defesa e **devido processo** na relação entre particulares.

Naquela ocasião, o Tribunal assentou que os direitos fundamentais (CF, art. 5º, LIV e LV) não vinculam apenas o Estado, mas incidem também sobre poderes privados, **sobretudo quando a entidade privada exerce função com relevância ao interesse público**¹¹.

Repise-se importante lição do **Ministro Gilmar Mendes** em sede doutrinária, necessariamente acerca deste julgado:

Quanto à possibilidade de o direito fundamental ser suscitado diretamente como razão para resolver pendências entre particulares, há precedentes do Supremo Tribunal Federal admitindo o expediente. O acórdão do STF em que mais profunda e eruditamente o tema foi explorado concluiu que normas jusfundamentais de índole procedimental, como a garantia de ampla defesa, podem ter incidência direta sobre relações entre particulares, em se tratando de punição de integrantes de entidade privada¹²

¹³**Luhmann** explica que em uma sociedade de alta complexidade, a legitimidade não pode mais ser ancorada em uma justiça intrínseca e moralmente indiscutível, um recurso escasso e paralisante¹⁴. Estrategicamente, o **procedimento** deve ser alavancado como uma **ferramenta para gerir o desapontamento social**, permitindo que os atores aceitem decisões cujos conteúdos são ainda desconhecidos.

A eficácia do sistema decisório reside na **disposição generalizada**, uma prontidão dos destinatários para aceitar decisões dentro de uma margem de tolerância, independentemente do seu conteúdo. Esta prontidão protege o Direito através de **expectativas contrafáticas**, ou seja, a norma é garantida contra a desilusão factual

¹¹ SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2004.

¹² MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 360.

¹⁴ LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

porque o sistema permanece em estado de **indiferença controlada** quanto ao resultado, contanto que o rito tenha sido observado¹⁵.

De modo que **procedimentos administrativos devem operar como sistemas sociais autônomos, capazes de imunizar a decisão contra frustrações inevitáveis**. A administração pública utiliza o rito para processar o conflito de forma técnica, garantindo que o Direito sobreviva mesmo quando a economia ou a política sofrem decepções. Nas palavras de Luhmann o objetivo a criação de um processo de aprendizado social, onde o mercado e o público aprendem a aceitar a perda antes mesmo que ela ocorra¹⁶.

A manutenção desta estabilidade é o *role-taking*, vez que ao assumir um papel procedimental, o ator é compelido a manter a consistência de sua identidade dentro do processo. Se ele participou, argumentou e exerceu seu papel, ele se torna corresponsável pelo rito, o que gera uma **imunização simbólica** contra futuras contestações. O procedimento, portanto, é o que permite ao Direito manter-se indiferente aos fatos adversos, protegendo a validade da norma¹⁷.

Nota-se, portanto, que a **ausência de um procedimento** organizado é uma patologia que **reverte o Direito ao plano da força por interesses egoísticos**, por isso, **sem o lastro do rito**, a decisão administrativa perde sua capacidade de neutralizar contingências, tornando-se **incapaz de estabilizar expectativas**. Sem o filtro procedimental, a decisão administrativa degenera em puro arbítrio. A perda da base racional-legal destrói a confiança institucional, substituindo a legitimidade pela coação e convidando à resistência sistêmica¹⁸.

O **rito** cumpre uma função pública essencial, vez que ele permite que terceiros, que não participaram diretamente das tratativas, aceitem a decisão por confiarem no método. Sem procedimento, ao revés, a decisão torna-se muda para o corpo social, impedindo que as expectativas de comportamento sejam generalizadas e aceitas pelo mercado.

Veja-se, pois, que o procedimento protege a autonomia do Direito, visto que sua omissão permite que o sistema jurídico seja reabsorvido por critérios puramente privados imediatistas, transformando órgãos de Estado em meros apêndices de governos ou grupos de pressão.

¹⁵ NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

¹⁶ LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980, p. 24.

¹⁷ LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 181.

¹⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; CANOTILHO, José Joaquim Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

O CMN e o BACEN ocupam o topo da estrutura monetária e regulatória, onde a **absorção de incerteza** é vital para a paz social. Todavia, a omissão desses órgãos na construção de procedimentos administrativos transparentes e válidos nega ao sistema a "ilusão funcionalmente necessária" de que a decepção econômica foi processada legalmente¹⁹. Decisões de gabinete, desprovidas de rito, não absorvem o risco; elas o transferem integralmente para a sociedade.

Denunciamos que a falta de procedimentos estruturados no CMN e no BACEN impede a filtragem técnica das tensões, resultando em uma incerteza inflacionária e em uma instabilidade que afeta todo o ordenamento financeiro. Sem um canal procedimental, os riscos sistêmicos deixam de ser processados institucionalmente e passam a ser sentidos como atos de arbítrio político.

Fica claro, portanto, que a omissão retira dos atores econômicos a oportunidade de *role-taking*, pois quando o BACEN decide de forma isolada, sem ritos de contraditório ou participação técnica clara, a aceitação dos agentes baseia-se exclusivamente na coação estatal.

Isso gera um sistema frágil, vulnerável a qualquer mudança de humor político, pois carece de legitimidade procedimental. Por isso, a ausência de ritos fragiliza a **imunização simbólica** das expectativas monetárias. **O Direito monetário torna-se refém de frustrações não processadas, pois o público e o mercado não têm evidências de que a decisão foi o fechamento lógico de um processo de aprendizado mediado pelo Direito.**

A legitimidade na governança pública moderna é um subproduto do **procedimento**, não da justiça moral do conteúdo. O Direito se sustenta na confiança sistêmica de que os **processos de decisão** são desenhados para absorver a incerteza de forma técnica e previsível; e, se há omissão deste aspecto no topo da estrutura monetária, gera-se um risco inaceitável à integridade de todo o ordenamento jurídico.

Instamos os órgãos reguladores a adotarem a **certeza do rito** como a única forma soberana de gerir a **incerteza da decisão**. Somente através da institucionalização rigorosa do procedimento o Estado poderá garantir a estabilidade necessária para o exercício do poder em uma sociedade complexa e contingente.

A manutenção deste vácuo procedimental representa uma inconstitucionalidade por omissão que **vulnera o núcleo essencial dos preceitos fundamentais da Administração Pública**. A discricionariedade técnica, quando desprovida de balizas normativas mínimas

¹⁹ LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

e de vias de impugnação eficazes, degenera em poder arbitrário, subvertendo a hierarquia axiológica da Constituição²⁰.

Não se admite, sob a égide do Estado Democrático de Direito, que a eficácia de uma política pública de envergadura nacional, voltada à preservação da segurança alimentar e da ordem econômica, seja mitigada pela ausência de um mapa procedimental que assegure ao produtor o direito de ver seu pleito analisado sob o império da lei e sob a luz de garantias processuais inafastáveis.

Cabe a este Supremo Tribunal Federal, portanto, restaurar a integridade dessas garantias, **impondo aos órgãos reguladores o dever de conformar o exercício do crédito rural aos ditames do devido processo legal e da transparência administrativa.**

6.1 A PROIBIÇÃO DE PROTEÇÃO INSUFICIENTE E A INSEGURANÇA JURÍDICA PELA OMISSÃO INCONSTITUCIONAL

A controvérsia constitucional que se submete ao crivo desta Corte é a erosão de um **padrão público de previsibilidade**, requisito de inteligibilidade do próprio Estado de Direito, em matéria na qual o ordenamento deliberadamente retirou o crédito do campo de uma mera estratégia de mercado e o reconduziu ao estatuto de **instrumento de política pública**²¹.

Nessa perspectiva, a segurança jurídica comparece como condição de **possibilidade de coordenação social e de planejamento legítimo**; na formulação de Pérez Luño, ela exprime uma “**necessidade antropológica radical**”, justamente por operar como antídoto institucional contra a arbitrariedade e a surpresa normativa²².

Essa compreensão ganha densidade no direito constitucional brasileiro desde o próprio texto de abertura da Constituição, ao enunciar que se institui um Estado Democrático “destinado a assegurar” valores entre os quais se inclui a **segurança**, e ao estruturar, no art. 1º, um **Estado Democrático de Direito** como forma político-jurídica que pressupõe estabilidade mínima das expectativas normativas.²³

No plano jurisprudencial, o **Supremo** tem reiterado que a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima funcionam como critérios de decisão e de estabilização das relações jurídicas, inclusive com potencial de mitigar efeitos de invalidades em favor da

²⁰ LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

²¹ ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 31.

²² ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

²³ ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

boa-fé e da estabilidade, quando o próprio Estado por ação ou inação produz um ambiente de indução confiável de condutas²⁴.

Sob lente dogmática, a segurança jurídica deve ser tratada como **norma-princípio** e, portanto, como **estado de coisas a ser promovido** por condutas estatais, recusando a qualificação de enunciado de adesão meramente simbólica²⁵. Humberto Ávila, ao reconstruir o instituto, explicita o núcleo teleológico do princípio e sua decomposição analítica em dimensões temporalmente orientadas, vinculando segurança a mecanismos concretos de estabilização e previsibilidade do ordenamento²⁶.

Essa matriz permite qualificar a omissão como comportamento estatal juridicamente relevante, pois ao não oferecer forma pública ao exercício de posições jurídicas, o Estado deixa de organizar o sistema, ao mesmo tempo em que produz insegurança.

Nessa reconstrução, a segurança jurídica se apresenta como exigência simultânea de **cognoscibilidade, confiabilidade e calculabilidade**. A cognoscibilidade refere-se à possibilidade de conhecer o direito aplicável e seus critérios de incidência; a confiabilidade, à estabilidade intertemporal e à proteção contra surpresas injustificadas; a calculabilidade, à aptidão prospectiva do sistema para permitir que os sujeitos antecipem, com razoável segurança, as consequências jurídicas de suas condutas.²⁷

É precisamente aqui que a responsabilidade do **Conselho Monetário Nacional** adquire contornos constitucionais objetivos. A Lei nº 4.595/1964 atribui ao CMN competência **privativa para disciplinar o crédito em todas as suas modalidades** e para **regular a constituição, o funcionamento e a fiscalização** dos agentes que operam no sistema financeiro, isto é, para estabelecer o regime público das condições de exercício e execução de políticas creditícias, inclusive mediante atos normativos gerais.

A arquitetura institucional não foi desenhada para que a normatividade decisiva da política creditícia se dissolva em microrrotinas internas, incomunicáveis e variáveis, mas para que exista um **centro regulatório** capaz de produzir generalidade, publicidade e controle, exatamente os atributos necessários à cognoscibilidade, confiabilidade e calculabilidade.

²⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; CANOTILHO, José Joaquim Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

²⁵ BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. Tradução de Fernando Pavan Baptista, Ariani Bueno Sudatti. 6. ed. Bauru, SP: Edipro, 2016.

²⁶ ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

²⁷ ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

A **omissão do CMN**, nessa moldura, incide sobre o núcleo do princípio, ao não prescrever um **procedimento público, uniforme e controlável** para o exercício de situações jurídicas criadas no âmbito de uma política creditícia regulada, desloca-se o eixo de definição do direito do espaço público normativo para o espaço privado gerencial.

O resultado não é apenas “ineficiência”; é **desconstitucionalização prática** do regime decisório, porque a previsibilidade deixa de ser produto do direito e passa a ser contingência de agência, praça, metas internas ou apetite local ao risco.

Esse deslocamento destrói a cognoscibilidade (o administrado não sabe quais critérios o governam), corrói a confiabilidade (o mesmo direito varia sem justificação institucional) e inviabiliza a calculabilidade (não há como planejar condutas econômicas de médio prazo diante de um rito mutante).

A qualificação dessa omissão como **inconstitucional** se reforça quando se observa que a Constituição não opera apenas por proibições dirigidas ao Estado, mas também por deveres de proteção e por padrões de suficiência regulatória. A jurisprudência desta Corte reconhece que o princípio da proporcionalidade também se projeta como **proibição de proteção insuficiente** (*Untermassverbot*), fundamento que **permite censurar omissões** ou **arranjos normativos incapazes de proteger adequadamente** bens e direitos constitucionalmente relevantes²⁸.

No caso, a insuficiência não reside em falta de “vontade política” abstrata, mas na **ausência de forma pública mínima que torne exercitável, de modo controlável e não arbitrário, uma posição jurídica que o próprio sistema anuncia como existente**. Em outras palavras, a omissão regulatória converte a segurança jurídica em promessa, e a promessa em litígio.

7. AS CONSTATAÇÕES DO TCU SOBRE AS OMISSÕES NO CRÉDITO RURAL

O poder-dever do **Conselho Monetário Nacional** de dirigir e coordenar a política agrícola creditícia confere-lhe o papel de **órgão central de ordenação do Sistema Nacional de Crédito Rural**, cabendo ao Banco Central a fiscalização do cumprimento das normas por ele editadas. Nesse arranjo institucional, compete aos órgãos do Sistema

²⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; CANOTILHO, José Joaquim Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

Financeiro Nacional tanto a execução operacional do crédito quanto a **sistematização dos procedimentos**, a **definição de critérios objetivos** e a **garantia de previsibilidade e transparência** na distribuição dos recursos públicos vinculados à política agrícola.

O **Tribunal de Contas da União**, no exercício de sua função constitucional de controle, tem reiteradamente **apontado** que a **ausência de critérios claros**, procedimentos uniformes e canais transparentes de comunicação **constitui risco** estrutural à efetividade das políticas públicas de **crédito rural**.

No julgamento do TC 023.270/2018-7, por exemplo, o TCU identificou, como fragilidade relevante, a impossibilidade de os interessados se organizarem, planejarem e se prepararem adequadamente para a obtenção de crédito, em razão da **inadequada divulgação dos critérios de elegibilidade, das limitações e dos elementos essenciais exigidos para a concessão do financiamento**. Vejamos um dos apontamentos:

III.1. Apontamento – **Impossibilidade de os interessados** se organizarem, se **planejarem e se prepararem** para a obtenção de crédito com recursos do FCO, em face da **inadequada divulgação dos critérios** de elegibilidade, das limitações e dos **elementos essenciais exigidos** para a concessão de financiamento por meio da referida linha de crédito.

A Corte de Contas, nesse contexto, passou a **recomendar** expressamente a **adoção de procedimentos padronizados**, sistemas informatizados de peticionamento, **canais formais de comunicação** e transparência quanto às exigências documentais, aos prazos de análise e às razões de indeferimento. Trata-se de **diretriz** que evidencia uma premissa elementar: **políticas públicas de crédito não podem ser executadas sob um regime de opacidade procedimental** e discricionariedade difusa, sob pena de frustração de seus próprios objetivos.

Esse entendimento foi reiterado em outros levantamentos. No **TC 023.099/2018-6**, o Ministro-Relator Vital do Rêgo, editou recomendação ao Banco da Amazônia com o seguinte viés:

9.2.5. **possibilidade de qualquer cidadão ou interessado ter acesso às informações atualizadas relativas aos contratos celebrados e indeferidos**, com descrição do tomador/solicitante (com identificação de CPF/CNPJ, área de atuação, porte, etc.), do objeto, do valor, das condições da contratação e/ou das razões da não aprovação da solicitação, das garantias reais apresentadas, dos prazos demandados em cada fase do processo, dos recursos liberados, dos recursos utilizados, do adimplemento das obrigações assumidas, **assim como da situação do processamento de eventual execução de garantia e de outras informações relevantes**, permitindo a **geração de relatórios gerenciais parametrizados** pelo

usuário e o controle social das operações, respeitado o sigilo bancário quando aplicável;

9.2.6. **possibilidade de o potencial tomador utilizar o próprio sistema para apresentar toda a documentação requerida**, assim como alimentar os dados econômico e financeiro necessários, a exemplo do que ocorre no sistema Siconv na fase de execução dos convênios, de forma que o encaminhamento da documentação física relacionada às garantias reais, às licenças/certidões e aos termos contratuais assinados seja efetuado, preferencialmente, por correspondência a endereço físico específico, **assegurando que, em regra, não seja necessária a participação das agências** do Basa no processo de concessão de crédito e que os potenciais tomadores tenham um canal de comunicação no banco para o esclarecimento de eventuais dúvidas.

De clara percepção que o **foco** do controle exercido pelo TCU, na oportunidade, recaiu sobre a **qualidade institucional do procedimento**, a **existência de critérios verificáveis** e a possibilidade de **controle administrativo** e social. Para o órgão, a **ausência de padronização** procedimental e de transparência não constitui mera deficiência administrativa, mas fator de **captura da política pública**, capaz de submeter o interesse público a lógicas privadas de conveniência operacional.

O denominador comum dessas deliberações é a **rejeição explícita** a modelos em que o acesso ao crédito – ou a institutos a ele inerentes, como o alongamento da dívida rural – dependa de **ritos informais**, exigências variáveis e decisões não motivadas.

Nesse vácuo regulatório, **proliferam burocracias deletérias**, por meio das quais o agente financeiro passa a impor exigências sucessivas, não previamente informadas, elevando artificialmente os custos transacionais do pedido até que o exaurimento do produtor funcione como mecanismo informal de exclusão da Política Pública, tudo de forma implícita, genérica e, não raras vezes, imotivada, inviabilizando o controle administrativo e judicial por meio de filtros incompatíveis com a estatura constitucional da política agrícola creditícia.

8. DA HABITUALIDADE DA ATIVIDADE REGULATÓRIA DO CMN/BACEN NO SISTEMA FINANCEIRO

A pretensão de que o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil editem normativos que imponham um **procedimento público, uniforme e controlável** não introduz qualquer novidade no repertório institucional dessas autoridades reguladoras. Ao contrário, pede-se apenas que se **aplique ao crédito rural a mesma**

racionalidade regulatória que o CMN/BACEN empregam, de modo recorrente, para conformar produtos, condutas, fluxos informacionais, padrões de transparência e mecanismos de tratamento de inadimplência no âmbito do Sistema Financeiro Nacional.

Trata-se de **exigir o exercício típico e reiterado de competência já praticada**, com finalidade de estabilização, cognoscibilidade e controlabilidade do regime jurídico.

Tome-se, como primeiro paradigma, a intervenção regulatória do CMN sobre o financiamento do saldo devedor de fatura de cartão de crédito.

A Resolução CMN nº 4.549/2017 fixou uma arquitetura jurídica compulsória, com marcos temporais e consequências necessárias, na qual determinou que o saldo não liquidado só pode permanecer no crédito rotativo até o vencimento da fatura subsequente e, ultrapassado esse marco, impôs que o saldo remanescente seja financiado por linha de parcelamento, vedando a manutenção indefinida do rotativo e restringindo o regime de financiamento a uma sequência normativa controlável.

Mais do que isso, condicionou a migração para o parcelamento a um critério material de favorecimento do cliente, ao exigir condições mais vantajosas do que as do rotativo. Trata-se, portanto, de regulação **diretiva e conformadora** de um comportamento institucional massificado, com impacto jurídico imediato sobre a esfera contratual e sobre a própria dinâmica de endividamento.

A mesma matéria revela, ainda, o **modus operandi em dois andares** típico do arranjo CMN/BACEN, pois, primeiro, o CMN desenha a moldura prescritiva; depois, o Banco Central opera a **densificação técnico-operacional**, esclarecendo conteúdo, impondo deveres de informação e fixando parâmetros de implementação.

É exatamente esse “segundo andar” que se encontra na **Carta Circular BACEN nº 3.816/2017**, que define o que se compreende por “saldo remanescente” do rotativo para fins de parcelamento e também impõe que a instituição prestará aos clientes, nos contratos e nas faturas, as informações necessárias para compreensão da sistemática, garantindo condições adequadas para o exercício de opção do cliente antes do vencimento subsequente; além disso, explicita a incidência da Resolução 4.549 aos cartões *private label* quando houver instituição financeira no financiamento.

Detrai-se do exemplo analisado que é tanto cabível quanto necessária a **atuação dos órgãos do Sistema Financeiro Nacional para modelar o procedimento**, publicizar o rito e impor **deveres de transparência** e de infraestrutura decisória, de modo que sua égide de incidência regulatória não se limite a fiscalizar *ex post*.



A Resolução CMN nº 5.112/2023, por exemplo, inseriu no regime do financiamento de fatura um comando de contenção de custo total na renegociação: ao prever que a renegociação do saldo devedor do parcelamento deve limitar-se “de modo que o total cobrado do cliente não exceda o valor original do débito”, o CMN volta a atuar sobre o núcleo duro do produto e de seus efeitos, não por aconselhamento, mas por **imposição normativa estruturante**, com conteúdo operacionalmente verificável.

Nota-se que, se o CMN e o BACEN conseguem instituir marcos temporais rígidos, impor condição material e definir tetos de cobrança no agregado da dívida, então é **intelectualmente insustentável aduzir que exigir um rito mínimo uniforme para a apreciação do direito legal ao alongamento no crédito rural seria uma compatível com seu repertório institucional.**

O mesmo padrão de regulação se revela no domínio prudencial-contábil, que é, por definição, um campo de normatividade intensiva e tecnicamente detalhada. A Resolução CMN nº 2.682/1999 estruturou o regime de classificação de risco e provisões, ancorando-o em critérios objetivos, inclusive por faixas mínimas de atraso, determinando reclassificação e correspondente provisão.

Fica claro, portanto, que o **CMN regula objetivamente gatilhos de inadimplemento e tipifica, em linguagem normativa, os próprios instrumentos de recomposição do crédito.** O órgão regulador **conhece, descreve e conforma** a engenharia pela qual o crédito se degrada e é reestruturado precisamente o terreno onde, no crédito rural, a ausência de rito uniforme permite a metamorfose do “alongamento” em “recontratação” conforme conveniências internas.

Há, ainda, um terceiro bloco normativo que demonstra a habitualidade da intervenção do CMN no **plano relacional e de conduta**, justamente o plano em que se localizam transparência, informação, pós-contratação, tratamento do cliente e o desenho de deveres procedimentais mínimos. A **Resolução CMN nº 5.004/2022** explicita que dispõe sobre requisitos a serem observados na oferta, na contratação e na prestação de serviços de operações de crédito e arrendamento mercantil, estabelecendo diretrizes vinculantes de conduta e governança no ciclo do crédito. Trata-se de comandos estruturantes sobre como o crédito deve ser ofertado, contratado e administrado como serviço, isto é, transforma o relacionamento em objeto jurídico regulado, com exigências de processo e de forma institucional.

No mesmo horizonte, a **Resolução CMN nº 4.949/2021** dispõe sobre princípios e procedimentos a serem adotados no relacionamento com clientes e usuários de produtos



e serviços. Em um reflexo necessário, o que busca nesta arguição é tão somente o exercício de atividade típica já empreendida pelo CMN em outros âmbitos: dispor sobre o **procedimento** adequado na prorrogação do crédito rural.

Por fim, o quarto bloco torna o quadro ainda mais inequívoco: o Banco Central estrutura a supervisão por meio de **obrigações informacionais e de reporte**, que são, na prática, procedimentos compulsórios uniformes impostos ao mercado. A **Carta Circular BACEN nº 3.540/2012**²⁹ altera e consolida procedimentos de remessa de informações ao Sistema de Informações de Crédito (SCR), fixa documentos, periodicidades, prazos de envio, parâmetros de retificação e regras de mensuração para registro de operações.

Nota-se, à evidência, que o BACEN **impõe rotinas uniformes, controláveis e auditáveis** para a circulação de informação de crédito no SFN, com prazos e formatos definidos, sob pena de quebra da integridade informacional do sistema. Se esse tipo de imposição procedimental é possível (e ordinário) para alimentar supervisão e gestão de risco, é ainda mais exigível quando o que se busca proteger é a própria fruição de um direito legalmente reconhecido no âmbito de uma política pública.

Diante desse conjunto, **o pedido da presente arguição** de edição de norma procedimental no crédito rural **se insere na gramática cotidiana do CMN/BACEN**, que desenha regimes jurídicos de produtos massificados, impõe deveres de informação e opções exercitáveis pelo cliente, fixa parâmetros objetivos, tipifica a própria renegociação e suas modalidades, disciplina condutas na oferta/contratação/pós-contratação e **institui rotinas informacionais uniformes para supervisão sistêmica**.

A pergunta constitucionalmente relevante, então, é **por qual razão o sistema tolera** a substituição de critérios jurídicos gerais por rotinas internas e, ao tolerar, converte omissão regulatória em vias de privatização do poder de conformação do direito?

9. A CONVIVÊNCIA DOS ÓRGÃOS DO SFN COM A CAPTURA DAS INSTITUIÇÕES E DA POLÍTICA AGRÍCOLA PELOS INTERESSES PRIVADOS

O que se descortina, face à omissão regulatória do Conselho Monetário Nacional e da correlata abertura de espaços decisórios para que as instituições financeiras instituem expedientes *ad hoc*, ao arrepio de parâmetros gerais e abstratos previamente definidos, é

²⁹ ainda que posteriormente revogada, e precisamente por isso reveladora da dinâmica contínua de atualização normativa

o **fenômeno da captura regulatória** descrito na teoria econômica da regulação formulada por George J. Stigler, laureado com o **Prêmio Nobel de Ciências Econômicas** de 1982 por seus estudos sobre estruturas de mercado e causas e efeitos da regulação pública.

Em *The Theory of Economic Regulation*, Stigler sustenta que as entidades reguladoras são capturadas por interesses privados e passa a ser e atuar em seu benefício, identificando, nesse contexto, **quatro classes recorrentes de vantagens regulatórias** buscadas pelos agentes econômicos: subsídios diretos, controle da entrada de concorrentes, intervenções sobre bens substitutos e complementares e mecanismos de fixação de preços³⁰.

A captura regulatória se manifesta por ação comissiva favorável ao setor regulado e também por inação quanto adequado aos seus interesses.

Em *Can Regulatory Agencies Protect Consumers?*, Stigler alude que uma modalidade de falha regulatória consistente na não atuação, na lentidão decisória ou na postergação de providências cuja adoção seria exigível³¹. No mesmo texto, o autor associa o comportamento das entidades regulatórias à preservação de estruturas restritivas da concorrência, de modo que a abstenção passa a constituir mecanismo de conservação de arranjos assimétricos já favoráveis aos agentes incumbentes.

A omissão normativa do órgão regulador enseja a **apropriação privada do espaço regulatório** remanescente por instituições financeiras que, sem lastro em disciplina geral previamente editada pela autoridade competente, passam a modelar procedimentos próprios, critérios casuísticos e exigências heterogêneas de processamento dos pedidos de prorrogação, renegociação ou revisão das operações de crédito rural.

Com isso, dissolve-se a exigência de devido processo legal substancial e procedimental, pois o administrado-mutuário fica submetido a protocolos variáveis e contingentes, definidos pelo próprio agente econômico interessado no desfecho da relação. De outro, vulnera-se a isonomia material, já que produtores em situação equivalente passam a receber tratamentos distintos conforme a instituição operadora, a unidade federativa, o arranjo interno de governança ou mesmo a conveniência negocial do caso concreto.

³⁰ STIGLER, George J. *The theory of economic regulation*. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 2, n. 1, p. 3-21, Spring 1971, p. 3-21.

³¹ STIGLER, George J. *Can regulatory agencies protect the consumer?* In: STIGLER, *The citizen and the state: essays on regulation*. Chicago: University of Chicago Press, 1975. p. 178-188, p. 178-188.

A **omissão regulatória**, assim, **converte-se em técnica de desconstituição dos objetivos constitucionais** da política agrícola e do sistema financeiro nacional, precisamente porque **transfere, de fato, ao setor regulado a conformação** prática do regime jurídico que deveria ser densificado por ato normativo estatal.

Nessa perspectiva, **a captura também se perfaz** quando o regulador se abstém de agir e, por isso mesmo, **permite que a ausência de norma pública seja ocupada por padrões privados de decisão**, funcionalmente orientados pela racionalidade econômica da instituição financeira e não pelos fins constitucionais do crédito rural.

O vício atinge a própria arquitetura das regras que permitem ao sistema jurídico operar como sistema. O ordenamento já enunciou, com suficiente nitidez, a regra de reconhecimento da autoridade competente e a regra de mudança por meio da qual se devem positivar os termos, prazos, juros e demais condições das operações de crédito rural.

A Lei nº 4.595/1964 confere ao Conselho Monetário Nacional competência para disciplinar o crédito em todas as suas modalidades, e a Lei nº 4.829/1965, tanto em seu art. 4º quanto em seu art. 14, atribui-lhe, de modo expresso, a tarefa de disciplinar o crédito rural e de estabelecer as condições normativas das respectivas operações. A ordem jurídica, portanto, decidiu quem fala com autoridade e sobre o que deve falar.

Se, apesar disso, a instância competente se cala, o que sobrevém é uma disfunção interna da própria normatividade positiva.

A omissão obstrui o trânsito entre validade e eficácia, entre competência reconhecida e normação produzida, convertendo a estrutura de competência em peça inerte, como se o sistema houvesse reconhecido a autoridade e, ao mesmo tempo, tolerado sua suspensão factual. Isto porque, o **Conselho Monetário Nacional** edita normas primárias em sentido material, em que suas **resoluções conformam**, de maneira geral e abstrata, as **condições de acesso, funcionamento, reprogramação e enquadramento do crédito rural**, inclusive por meio da consolidação e do ajuste das normas do Manual de Crédito Rural. Trata-se de autêntica **função de positividade normativa infraconstitucional**, sem a qual o programa legal do crédito rural não adquire realizabilidade, por isso, a inércia do Conselho importa numa retenção indevida do ato de produção normativa exigido pelo sistema.

A insuficiência dessa omissão aparece no fato de que a compreensão jurídica não se consoma antes da aplicação, **mas nela e por ela**. A Constituição demanda realização histórica, e essa realização exige que o horizonte do texto encontre o horizonte da situação

concreta a que se dirige. No caso da política agrícola, **esse encontro depende da conformação normativa do instrumento creditício.** Nos casos em que essa conformação falta, interrompe-se a própria fusão de horizontes entre a diretriz constitucional, a legislação de regência e a materialidade econômica da produção rural.

O crédito rural é instrumento à mão de uma totalidade de remissões que articula custeio, investimento, safra, equalização, continuidade produtiva e planejamento estatal. A omissão regulatória encobre esse modo de *ser para* do crédito rural, retira-lhe o caráter de disponibilidade normativa e o converte em ente *para o nada*, incapaz de cumprir a função para a qual foi constitucionalmente projetado. O resultado é um **comprometimento da máxima eficácia da política agrícola**, por retração do órgão chamado a desvelar-lhe a realizabilidade normativa.

A omissão do Conselho Monetário Nacional configura uma forma qualificada de inconstitucionalidade por esvaziamento da força normativa do instituto. O que se frustra é a possibilidade mesma de que os arts. 174, 187 e 192 da Constituição irradiem, com plenitude, seus efeitos sobre a disciplina do crédito rural. A Constituição e o ADCT atribuiu ao Estado o encargo de prescrever, planejar e organizar a execução do crédito rural, enquanto a norma infraconstitucional ao organizar a distribuição dos poderes das entidades estatais.

Persistindo o silêncio da autoridade competente, a normatividade constitucional não desaparece, mas permanece bloqueada em seu percurso de concretização, materializando-se, portanto, em verdadeira deficiência constitucionalmente relevante da ordem de realização do texto fundamental.

Impõe-se, por meio desta ação constitucional, a **restauração da eficácia horizontal dos direitos fundamentais**, assegurando que o acesso ao crédito e a preservação da atividade produtiva sejam pautados por critérios objetivos, documentação previamente definida e procedimentos dotados de publicidade. **A ausência de um rito procedimental uniforme e de decisões motivadas transmuda o devido processo legal em uma informalidade opaca, em que a negativa do direito se oculta sob a névoa da oralidade administrativa.**

Sem o rigor do dever de motivar, a isonomia é dissolvida em uma geografia aleatória de agências bancárias, onde o mesmo ente financeiro impõe exigências díspares a depender da praça, subordinando o cumprimento da lei a idiosincrasias gerenciais avessas aos princípios republicanos.

A motivação do ato de indeferimento e a existência de uma via de reexame administrativo não são apenas garantias do mutuário, mas pressupostos de validade de um sistema que se pretenda minimamente aderente ao Estado Democrático de Direito.

A conduta omissiva e a subsequente tolerância institucional com o arbítrio bancário vulneram, de modo flagrante, o princípio da **proteção da confiança legítima**, corolário subjetivo da segurança jurídica. **O produtor rural, ao aderir ao sistema de financiamento sob a égide do dirigismo estatal, não o faz sob o signo do puro risco especulativo, mas sim amparado pela legítima expectativa de que as balizas normativas postas pelo Estado serão preservadas no momento da execução fática do contrato.**

A subversão desse quadro por meio de exigências documentais erráticas e impenetráveis configura verdadeiro *venire contra factum proprium*, em que o Poder Público, após induzir o comportamento do agente privado mediante promessas de fomento e proteção ao risco, omite-se na fiscalização do cumprimento dessas garantias, permitindo que o ente financeiro desfigure o conteúdo do direito ao alongamento em favor de uma rentabilidade predatória.

A inércia regulatória que autoriza o esvaziamento do alongamento da dívida rural consubstancia-se em frontal violação ao princípio da **proibição do retrocesso social**, aplicado aqui à dimensão econômica do desenvolvimento agrário. Uma vez que o ordenamento jurídico consolidou o crédito rural como um instrumento de justiça social e estabilidade produtiva, **a erosão indireta dessas conquistas por via de obstáculos burocráticos intransponíveis representa um recuo injustificado na proteção de um setor estratégico para a soberania alimentar e para a dignidade dos trabalhadores do campo.**

A omissão do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central atua, portanto, como um mecanismo de desconstituição progressiva de direitos, em que o silêncio administrativo é utilizado como escudo para retroceder em patamares de proteção social e econômica já integrados ao patrimônio jurídico do mutuário e à própria funcionalidade do Sistema Nacional de Crédito Rural.

Emerge, por conseguinte, uma antinomia sistêmica insustentável no interior do ordenamento, visto que enquanto o Estado organiza a política agrícola, direciona vultosos recursos de aplicação obrigatória e o Poder Judiciário consolida a exegese de que o alongamento constitui um direito subjetivo do devedor, a ausência de balizas regulatórias

mínimas retira do produtor a previsibilidade de sua pretensão e investe o ente bancário de um arbítrio decisório absoluto.

Fica claro, portanto, que os preceitos fundamentais que informam a Carta da República de 1988, notadamente a segurança jurídica, o devido processo legal em sentido substantivo e a proteção à atividade produtiva soçobram diante de uma inércia estatal que terceiriza o poder de conformação do direito àqueles que, por natureza operativa, priorizam a liquidez imediata em detrimento da função social do crédito.

Esta omissão atua precisamente na fronteira entre o desenho da política pública e sua execução concreta, permitindo que a eficácia irradiante dos direitos fundamentais seja interceptada por uma racionalidade tecnocrática desvinculada dos fins sociais a que se destina. Trata-se de uma claudicância que esvazia a norma no momento de sua realização, transformando o direito ao alongamento em uma promessa constitucional despida de garantias procedimentais que assegurem sua fruição plena e isonômica.

10. MEDIDA CAUTELAR – SUPRIMENTO PROVISÓRIO COM DIRETRIZES GERAIS A SEREM OBSERVADAS PELAS I.F.

Propugna-se, cautelarmente, pela aplicação analógica e sistêmica da Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/1999) no processamento do pedido de alongamento, de modo que as instituições financeiras, ao operarem o crédito rural, devem sujeitar-se aos cânones republicanos da **motivação das decisões, da transparência documental e da simplificação do peticionamento.**

Isto porque, não se pode admitir que a execução da política pública agrícola seja operada à margem dos princípios que regem a administração pública, cujos efeitos se projetam sob os seus delegatários, no caso as instituições financeiras, insculpidos no art. 37 da Carta Magna, sob pena de se permitir que o silêncio do regulador transmude o que deveria ser um iter vinculado em uma esfera de soberania privada insuscetível de controle.

A necessidade de provimento jurisdicional imediato e plausibilidade do direito invocado repousa na **necessidade acautelatória de suprir o vazio regulatório**, realizando uma interpretação conforme a Constituição dos dispositivos que regem a política agrícola, a qual não tolera a anomia como salvo-conduto para o arbítrio.

A tutela de urgência encontra arrimo no diálogo das fontes e na analogia com a própria regulação expedida pelo Banco Central do Brasil atinente ao crédito de consumo,

de modo que se determine que as instituições financeiras realizem o **prolongamento compulsório do saldo devedor após o primeiro mês de inadimplência, até o processamento do pedido de alongamento**, visando obstar o superendividamento do mutuário.

Por um **imperativo de isonomia e proporcionalidade**, tal lógica de proteção e reequilíbrio da regulação dos cartões de crédito pode ser estendida ao caso com maior densidade axiológica, tendo em vista que o produtor rural é um pilar da segurança alimentar e do superávit comercial da nação.

A urgência cautelar é corroborada pelo agravamento do endividamento rural, já reconhecido em dados oficiais.

Segundo o **Boletim DEROP do Banco Central**³², o endividamento dos beneficiários do crédito rural no **Sistema Financeiro Nacional** passou de R\$ 586,3 bilhões, em fevereiro de 2023, para R\$ 752 bilhões, em fevereiro de 2025, o que representa expansão de 28,3% em apenas dois anos. Em recorte semelhante, o estoque saiu de R\$ 580,9 bilhões, em maio de 2023, para R\$ 746,9 bilhões, em maio de 2025, alta de 28,6%.

BOLETIM DEROP – BACEN 2023

O endividamento dos beneficiários do crédito rural no Sistema Financeiro Nacional - SFN, em fevereiro de 2023, foi de **R\$586,3 bilhões**, o que representou 12,1% do total das operações de crédito do SFN.

BOLETIM DEROP – BACEN 2024

O endividamento dos beneficiários do crédito rural no Sistema Financeiro Nacional - SFN, em março de 2024, foi de **R\$710,5 bilhões**, o que representou 13,5% do total das operações de crédito do SFN.

BOLETIM DEROP – BACEN 2025

O endividamento dos beneficiários do crédito rural no Sistema Financeiro Nacional - SFN, em fevereiro de 2025, foi de **R\$752 bilhões**, o que representou 13,1% do total das operações de crédito do SFN.

Esse crescimento do passivo, ademais, se dá em um cenário de retração das concessões, pois, de julho de 2024 a março de 2025, o montante de crédito rural concedido

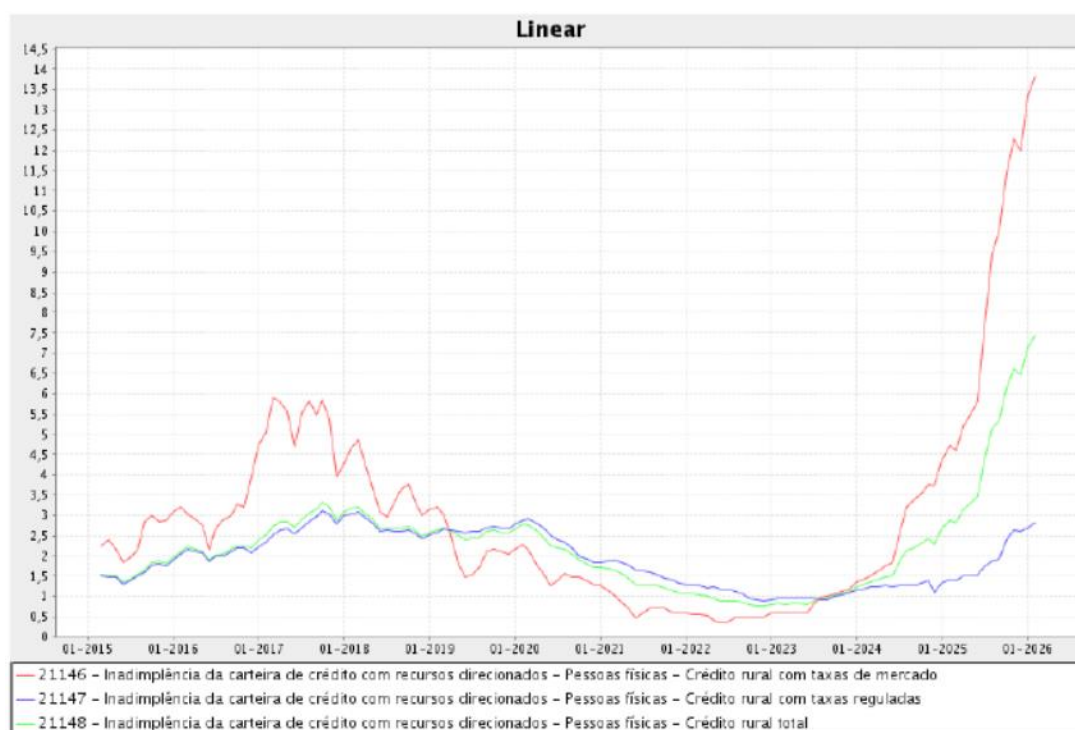
³² <https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/boletimderop/Boletim%20Derop%20-%20Mar%C3%A7o%202023.pdf>



alcançou R\$ 278,1 bilhões, valor 16,9% inferior ao do período homólogo anterior, e, de julho de 2024 a junho de 2025, totalizou R\$ 369,8 bilhões, com redução de 12,2% em relação ao ciclo precedente.

A gravidade sistêmica desse quadro foi, inclusive, **admitida pelo Poder Público** ao instituir, em setembro de 2025, **linha emergencial de até R\$ 12 bilhões para liquidação ou amortização de dívidas rurais**, com expectativa de alcançar mais de 100 mil agricultores, dos quais 96% seriam pequenos e médios produtores inadimplentes ou com dívidas prorrogadas.

As **séries temporais do endividamento rural**, divulgadas pelo Banco Central, demonstram claramente que o momento atual para o setor **é o mais desafiador dos últimos 10 anos**, com a **escalada da dívida**, vejamos:



O mérito aqui tratado **se liga diretamente com esse cenário de alto endividamento**, na medida em que **os produtores**, impossibilitados de adimplir as operações de fomento de sua atividade **se socorrem no mecanismo de alongamento** para viabilizarem a continuidade na atividade.

Nesse contexto, submeter o mutuário rural à **ausência de rito uniforme** e a práticas bancárias incompatíveis com o *telos* da política agrícola significa perpetuar, por inação regulatória, uma **ESPIRAL DE SUPERENDIVIDAMENTO** que compromete a continuidade da atividade produtiva e esvazia, na prática, a função constitucional do crédito rural como instrumento de execução da política agrícola.

Postula-se, assim, que diante da ocorrência da primeira mora e antes de qualquer medida gravosa, como a inscrição em cadastros de inadimplentes ou o ajuizamento de execuções, **o agente financeiro seja compelido a instaurar o procedimento administrativo de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato**, garantindo a preservação da atividade produtiva em detrimento da sanção sumária.

Diante disso, impõe-se o **deferimento da medida liminar para determinar que, até a edição de norma específica** pelo Conselho Monetário Nacional, **os pedidos de alongamento das dívidas rurais sejam processados sob parâmetros mínimos de devido processo administrativo**, mediante aplicação supletiva da Lei nº 9.784/1999.

Requer-se, assim, que a **decisão liminar a ser proferida contenha**, ao menos, as seguintes **diretrizes gerais**, aptas a **balizar os procedimentos administrativos** das instituições financeiras, tais como: a **garantia de um dever de saneamento**, de modo que eventual ausência de documento não autorize indeferimento sumário; **fixação de prazo certo para a decisão**; a **garantida de decisões escritas e motivadas**; **direito à ciência inequívoca da decisão**, por meio idôneo que permita sua comprovação e que enquanto estiver pendente a análise do pedido de alongamento, a suspensão de medidas gravosas como a inscrição em cadastro de inadimplentes ou atos expropriatórios.

Deve este Supremo Tribunal Federal assentar que o direito de solicitar a prorrogação da dívida rural, uma vez preenchidos os pressupostos do Manual de Crédito Rural, consubstancia-se em autêntico direito potestativo de livre exercício pelo mutuário, cuja fruição não se sujeita à discricionariedade comercial do credor.

Sob essa ótica, caberia à instituição financeira apenas o exercício de uma margem técnica de avaliação para aferir o período necessário à recomposição da capacidade de pagamento do produtor, sem o poder de negar a própria essência do instituto do alongamento, que é a continuidade da assistência creditícia em cenários de adversidade climática ou de mercado.

11. DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Ex positis, demonstrada a premente necessidade de restauração da ordem constitucional no âmbito da política agrícola nacional, a Associação Brasileira de Defesa do Agronegócio (ABDAGRO) requer:

1. O reconhecimento de sua plena legitimidade ativa *ad causam* e a admissão e o conhecimento esta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental,

- ante o preenchimento integral dos requisitos insculpidos na Lei nº 9.882/1999 e a observância do princípio da subsidiariedade;
2. Caso esse colegiado entenda pela melhor a adequação da questão posta por meio da ADO, requer a declaração de fungibilidade entre as ações;
 3. O deferimento da medida liminar para determinar que, **até a edição de norma específica pelo Conselho Monetário Nacional**, os pedidos de alongamento das dívidas rurais **sejam processados sob parâmetros mínimos de devido processo administrativo**, mediante aplicação supletiva da Lei nº 9.784/1999. Requer-se, assim, que **a decisão liminar** a ser proferida **contenha**, ao menos, as **seguintes diretrizes gerais**, aptas a balizar os procedimentos administrativos das instituições financeiras, tais como: a garantia de um dever de saneamento, de modo que eventual ausência de documento não autorize indeferimento sumário; fixação de prazo certo para a decisão; a garantia de decisões escritas e motivadas; direito à ciência inequívoca da decisão, por meio idôneo que permita sua comprovação e que enquanto estiver pendente a análise do pedido de alongamento, a suspensão de medidas gravosas como a inscrição em cadastro de inadimplentes ou atos expropriatórios.
 4. A procedência total da presente ação para que este Excelso Pretório declare a inconstitucionalidade da omissão normativa do Conselho Monetário Nacional e da deficiência fiscalizatória do Banco Central do Brasil, em virtude da ausência de regulamentação de um procedimento administrativo mínimo, uniforme e auditável para o exercício do direito ao alongamento das dívidas de crédito rural.
 5. Ao final, se procedente a arguição, a fixação de prazo peremptório, não superior a 60 (sessenta) dias, para que o Conselho Monetário Nacional supra a lacuna normativa ora denunciada, editando norma que estabeleça diretrizes claras, critérios probatórios objetivos e ritos previsíveis para a análise dos pedidos de prorrogação, assentando-se a natureza de direito subjetivo do devedor ao alongamento sempre que preenchidos os pressupostos legais e técnicos, além de criar mecanismos para que o Banco Central fiscalize as instituições financeiras acerca da conformidade e aderência de seus procedimentos internos a essa regulamentação.
 6. Por fim, requer-se a notificação das autoridades responsáveis pela omissão, notadamente a Presidência do Conselho Monetário Nacional e a Diretoria do

Banco Central do Brasil, para que prestem as informações que entenderem necessárias, bem como a intimação da Advocacia-Geral da União e a posterior remessa dos autos à Procuradoria-Geral da República para a emissão de parecer.

Goiânia-Go, 17 de abril de 2026.

João Domingos da Costa Filho

OAB-GO 7.181

Leandro Marmo Carneiro Costa

OAB-GO 35.021

Geraldo Henrique Barbosa

OAB-GO 62.075

Carlos Martins

OAB-GO 63.806

Francisco Torma

OAB-RS 67.700

Nathalia Welter

OAB-RS 122.173

