

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.318**  
**DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE DEFESA DO  
AGRONEGOCIO  
**ADV.(A/S)** : JOÃO DOMINGOS DA COSTA FILHO E OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**INTDO.(A/S)** : BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO  
BRASIL

**DECISÃO**

Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Brasileira de Defesa do Agronegócio - ABDAGRO, tendo por objeto alegada omissão normativa 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”*, que permite *“arbítrios institucionais das entidades financeiras”*.

A requerente defende, em síntese, que a ausência de uma disciplina nacional uniforme e de critérios objetivos para o processamento dos pedidos administrativos de alongamento de dívidas de crédito rural viola os preceitos fundamentais do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV), da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e o direito de petição e dever de motivação (CF, art. 5º, XXXIV, “a”).

Sustenta que a lacuna regulatória transfere às instituições financeiras um poder discricionário inadequado, ensejando respostas informais, negativas imotivadas e tratamento assimétrico aos produtores rurais.

Pede 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*

## ADPF 1318 / DF

*administrativo, mediante aplicação supletiva da Lei nº 9.784/1999”, contendo, ao menos as seguintes diretrizes gerais a balizar os procedimentos administrativos das instituições financeiras: “a garantia de um dever de saneamento (...); fixação de prazo certo para a decisão; a garantia de decisões escritas e motivadas; direito à ciência inequívoca da decisão (...)”.*

Em caráter definitivo, postula nos seguintes termos:

“(…) 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.

(…) 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.”

É o relatório.

A Constituição Federal determinou que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental decorrente da Constituição seja apreciada pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, na forma da Lei (Pet 1140 AgR, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, DJ de

## ADPF 1318 / DF

31/5/1996), que, editada em 3 de dezembro de 1999 (Lei 9.882/1999), regulamentou o art. 102, § 1º, da Constituição Federal, consagrando a ADPF como integrante de nosso controle concentrado de constitucionalidade (ADPF 43 AgR, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Pleno, DJ de 19/12/2003), com cabimento em três hipóteses:

(a) para evitar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder público;

(b) para reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público; e

(c) quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição.

A presente ação não reúne as condições necessárias para o seu conhecimento, uma vez que se volta contra alegadas omissões estatais insuscetíveis de controle via Jurisdição Constitucional concentrada.

O objeto das ações concentradas na jurisdição constitucional brasileira, além das espécies normativas primárias previstas no art. 59 da Constituição Federal, engloba a possibilidade de controle de todos os atos revestidos de indiscutível conteúdo normativo e autônomo (CASTANHEIRA A. NEVES, A. Castanheira. *O problema da constitucionalidade dos assentos*. Coimbra: Coimbra, 1994).

Assim, quando a circunstância evidenciar que o ato encerra um dever-ser e veicula, autonomamente, em seu conteúdo, enquanto manifestação subordinante de vontade, uma prescrição destinada a ser cumprida pelos órgãos destinatários (HANS KELSEN, *Teoria geral das normas*. Porto Alegre: Fabris, 1986. p. 2-6), deverá ser considerado, para efeito de controle de constitucionalidade, como ato normativo impugnável, tais como decretos presidenciais autônomos, (por exemplo: CF, art. 84, incisos VI e XII) ou decretos que tenham extravasado o poder

## ADPF 1318 / DF

regulamentar do chefe do Executivo, invadindo matéria reservada à lei (ADI 1352-1-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ 4/10/1995; ADI 1.553/DF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ 13/5/2004. *Informativo STF* 348); atos normativos do Conselho Nacional de Justiça (ADI 3367/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO, DJ 17/3/2006; ADC 12 MC/DF, Rel. Min. CARLOS BRITTO, DJ 1/9/2006) e do Conselho Nacional do Ministério Público (ADPF 483 MC/DF, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, DJe 3/10/2017); ou ainda *de previsões regimentais de tribunais que, claramente, ostentem caráter normativo e autônomo* (ADI 3544/PR, Rel. Min. EDSON FACHIN, DJe 7/8/2017; ADI 4108 MC/MG, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJe 5/3/2009).

No entanto, no presente caso, a cerne da controvérsia cinge-se a extensão, aplicação e regulamentação do direito ao alongamento de dívidas rurais, cuja matriz normativa encontra-se expressamente prevista em sede legal e infralegal, realço: Lei n. 4.829/1965 (Lei do Sistema Nacional de Crédito Rural) e Manual de Crédito Rural - MCR.

O exame dos argumentos apresentados na petição inicial revela que a pretendida declaração de inconstitucionalidade por omissão pressupõe, necessariamente, uma prévia análise e interpretação do descumprimento de deveres extraídos da legislação ordinária de regência, especificamente os arts. 4º e 14 da Lei n. 4.829/1965.

Não há questão constitucional a ser solvida.

Todos os pontos controvertidos nesta ação abstrata tratam ou de questão infraconstitucional, a ser confrontada com outras legislações correlatas, ou de exegese a ser firmada frente aos fatos de cada demanda concreta.

Dessa forma, o caso envolveria, quando muito, inconstitucionalidade indireta ou reflexa, reveladora de mera crise de legalidade, insuscetível de ferir parâmetro de controle situado no texto da Constituição Federal. Nesse mesmo sentido (ADI 1.540, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 16/11/2001; ADI 3.789-AgR, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 25/2/2015):

## ADPF 1318 / DF

I. - Não admissibilidade da ação direta de inconstitucionalidade quando, para o deslinde da questão, é indispensável o exame do conteúdo de outras normas infraconstitucionais ou de matéria de fato.

(ADI 1.035-AgR, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ de 27/6/1997)

- Em casos que tais, a jurisprudência desta Corte se tem orientado no sentido de que não cabe a ação direta de inconstitucionalidade quando “o confronto do ato questionado com os dispositivos da Carta teria que passar, primeiramente, pelo exame *in abstracto* de outras normas infraconstitucionais, de tal forma que não haveria confronto direto da lei em causa com a Constituição”. Precedentes do S.T.F.

(ADI 1.900-MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, DJ de 25/2/2000)

No caso, embora a requerente invoque importantes postulados, a exemplo do devido processo legal e da segurança jurídica, a aferição de eventual excesso ou omissão do Conselho Monetário Nacional demanda a análise dos limites do poder regulamentar que é outorgado pela Lei n. 4.829/1965. Cuida-se de debate adstrito ao plano da legalidade, insuscetível de deslinde em sede de controle abstrato de constitucionalidade.

Além disso, considerado o disposto no § 1º do art. 4º da Lei 9.882/1999, a ADPF deve ostentar, como outras das condições de procedibilidade, o atendimento ao critério da *subsidiariedade*, sendo esse a confirmação de que inexistente outro meio eficaz apto a superar o defeito jurídico em questão.

O cabimento da Arguição será viável, portanto, desde que haja a

## ADPF 1318 / DF

observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais ou a verificação, *ab initio*, de sua inutilidade para a preservação do preceito (ADPF 186/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20/10/2014).

No caso em exame, as disfunções procedimentais e práticas operacionais abusivas imputadas às instituições financeiras na condução dos pleitos de prorrogação de dívidas de crédito rural encontram meios idôneos de impugnação tanto na esfera administrativa, perante o Banco Central do Brasil - supervisor do Sistema Financeiro Nacional, quanto na esfera judicial.

Verifico a viabilidade de provocação da jurisdição ordinária por meio de ações individuais ou coletivas, remédios inclusive já manejados pela própria autora em situações semelhantes para compelir instituições financeiras ao cumprimento da Súmula n. 298 do STJ e do que consta no MCR. Cito:

“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.”

(Petição inicial, e-Doc. 1, p. 9)

## ADPF 1318 / DF

A existência desses mecanismos de controle difuso e de tutela coletiva afasta o cabimento da via excepcional da ADPF, cuja vocação não resguarda interesses que possuem sede própria de debate judicial.

Evidencia-se, pois, que há meios processuais “revestidos de aptidão para fazer cessar, prontamente, a situação de lesividade (ou de potencialidade danosa) decorrente do ato impugnado” (ADPF 17-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 14/02/2003), contexto em que, no tocante à incidência do critério da subsidiariedade, impõe-se a negativa de seguimento.

Assim, no caso em apreço, é nítida a ofensa meramente reflexa à Constituição Federal bem como a ausência de cumprimento ao princípio inescusável da subsidiariedade.

Diante do exposto, NEGOU SEGUIMENTO à presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com base no art. 2º, II e no art. 4º, caput e § 1º, da Lei 9.882/1999, e no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Publique-se.

Brasília, 29 de maio de 2026.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*