

Recuperação judicial do produtor rural e os limites constitucionais do poder normativo do CNJ

09/04/2026

O Provimento nº 216/2026 da Corregedoria Nacional de Justiça nasceu com pretensões legítimas: uniformizar a atuação jurisdicional nos processos de recuperação judicial e falência do produtor rural, especialmente em comarcas sem varas especializadas. O problema não está na intenção declarada. Está no método escolhido e, sobretudo, na intenção legiferante. Em vez de se limitar ao campo da orientação administrativa e correcional, o ato avança sobre matéria reservada à lei, reconfigura a admissibilidade do pedido recuperacional, altera o regime de sujeição de créditos, interfere na disciplina das garantias, cria hipótese geral de intervenção obrigatória do Ministério Público e ainda institui, sem previsão legal, hipótese autônoma de afastamento do administrador judicial. Não é excesso periférico. É uma tentativa de construir, por provimento, uma verdadeira “LREF rural paralela”.

Freepik



A Constituição não atribuiu ao CNJ — tampouco à Corregedoria, isoladamente — poder para legislar em matéria processual e material. O artigo 103-B, § 4º, da Constituição é claro ao conferir ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o controle do cumprimento dos deveres funcionais da magistratura. Na mesma direção, a jurisprudência do STF reiterou que a competência do CNJ é restrita ao âmbito administrativo, não lhe cabendo interferir em conteúdo jurisdicional nem substituir o legislador na conformação do processo. O CNJ pode organizar, fiscalizar, recomendar, corrigir distorções administrativas. O que ele não pode fazer é reescrever a Lei 11.101/2005 sob o rótulo de diretriz.

O vício, aliás, começa pela própria origem do ato. O Regimento Interno do CNJ distingue com nitidez o espaço do Plenário e o da Corregedoria. Ao Plenário compete expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência e editar atos normativos; ao corregedor compete expedir provimentos e outros atos normativos sobre matéria relacionada com a competência da

Corregedoria Nacional de Justiça, além de propor ao Plenário a edição de atos regulamentares mais amplos. Essa diferença é decisiva. Uma coisa é a Corregedoria disciplinar procedimentos correccionais, fluxos administrativos e aperfeiçoamento de serviços judiciários. Outra, muito diferente, é impor nacionalmente regras novas acerca de requisitos da petição inicial, fundamentos de indeferimento, classificação de créditos e alcance de garantias na recuperação judicial do produtor rural. Nessa extensão, o Provimento 216 já nasce organicamente comprometido.

É importante dizer com precisão: nem tudo no provimento merece a mesma crítica. Há diretrizes relevantes que sistematizam comandos legais já existentes, como a referência ao registro do produtor rural, ao plano especial de recuperação e a parte do regime documental. A crítica séria deve ser fundamentada, ganhando força justamente quando tecnicamente apresentada.

Conflito com a legalidade

Para além de extrapolar a missão constitucional conferida ao CNJ, o provimento colide frontalmente com a legalidade. O primeiro bloco de antijuridicidade aparece na disciplina da petição inicial e da constatação prévia. O artigo 8º, parágrafo único, exige do produtor rural um laudo sobre condições operacionais da atividade, além de declarações específicas acerca de garantias de safras presentes e futuras, semoventes, perspectiva de colheita e produção pecuária. Em seguida, o artigo 10, §3º, manda que a constatação prévia considere a “perspectiva de safra” e a “viabilidade da continuidade da atividade produtiva”.

Aqui o CNJ cruza uma linha sensível: a LREF, após a reforma de 2020, passou a admitir a constatação prévia, mas vedou expressamente o indeferimento do processamento com base em análise de viabilidade econômica do devedor (artigo 51-A, § 5º); e, quando trata de fraude, fala em indícios contundentes de utilização fraudulenta da recuperação judicial. O provimento, porém, substitui esse desenho legal por outro: estimula exame de viabilidade e, no § 7º do artigo 10, admite indeferimento diante de “eventuais indícios” de fraude e de “desvios de garantia”. Isso não é regulamentar a lei; é alterá-la, exigindo do produtor rural um exercício de futurologia inviável.

Spacca



opinião

O mesmo desvio aparece quando o ato cria deveres processuais novos para o administrador judicial. O artigo 12 impõe seção específica obrigatória nos relatórios mensais, autoriza a contratação de laudo técnico de acompanhamento da safra às custas da recuperanda e exige comunicação ao juízo e ao MP sobre eventuais desvios de garantia ou venda de bens onerados. Mais uma vez, não se está diante de simples boa prática sugerida ao magistrado. O texto estabelece praticamente um novo regime obrigatório, com novos custos, encargos e efeitos processuais que a Lei 11.101/2005 não instituiu para a recuperação do produtor rural, ferindo o princípio da legalidade. O CNJ, nesse ponto, deixa de organizar o Judiciário e passa a conformar a própria estrutura do processo recuperacional.

Preservação do direito dos credores

Talvez o exemplo mais eloquente de invasão da reserva legal esteja no artigo 13, parágrafo único. Ali se afirma que “as coobrigações prestadas em favor de terceiros” não se sujeitam aos efeitos da recuperação judicial. O problema é simples: a LREF não criou essa categoria abstrata de não sujeição. Ao contrário, seu artigo 49 estabelece a sujeição dos créditos existentes na data do pedido, enquanto o § 1º preserva os direitos dos credores contra coobrigados, fiadores e obrigados de regresso. Preservar o direito do credor perante terceiros não equivale a autorizar que o CNJ, por provimento, invente nova hipótese de exclusão do regime recuperacional. O texto administrativo embaralha categorias da lei e, com isso, produz insegurança justamente onde deveria haver máxima previsibilidade: no universo dos créditos sujeitos e não sujeitos.

Há mais. O parágrafo único do artigo 15 pretende definir, para fins do inciso I, o que se entende por “ato do Poder Executivo”, incluindo ainda “toda iniciativa legislativa” iniciada ou promulgada pelo Executivo, como leis ordinárias, leis complementares, medidas provisórias e leis delegadas. Aqui o problema extrapola o direito recuperacional e toca o núcleo da separação de poderes. Não cabe à Corregedoria do CNJ criar, por ato administrativo, um conceito geral de fonte normativa e de atuação legislativa do Executivo para irradiar efeitos sobre o regime da recuperação judicial. Quando um órgão administrativo começa a redefinir, por conta própria, o

alcance de categorias constitucionais e legislativas, o sistema deixa de funcionar por lei e passa a funcionar por ato infralegal criativo.

No artigo 16 está outro ponto delicado. O § 1º, isoladamente, não é o melhor alvo, porque o Código Civil já prevê que o penhor agrícola sobre colheita pendente abrange a imediatamente seguinte, se a primeira se frustrar ou for insuficiente. Mas o § 2º vai além e autoriza a substituição imediata, automática e “independente de decisão judicial” da safra onerada pela safra seguinte, preservando a garantia para fins da LREF. A lei falimentar, porém, ao tratar da alienação de bem objeto de garantia real, condiciona a supressão ou substituição da garantia à aprovação expressa do credor titular. O provimento, portanto, não apenas recorda uma regra civil de penhor; ele cria uma ponte normativa automática dentro da recuperação judicial que a LREF não construiu. É aqui que a inovação indevida se torna evidente.

Intervenção do MP como fiscal jurídico

Igualmente grave é o artigo 19, que determina a intervenção do Ministério Público, como fiscal da ordem jurídica, em processos de recuperação judicial, recuperação extrajudicial e falência que envolvam produtor rural, além de exigir sua intimação prévia à homologação do plano. O CPC dispõe que o MP intervém, como fiscal da ordem jurídica, nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição, e em casos específicos de interesse público ou social, incapazes e litígios possessórios coletivos. O CNJ não pode criar, por provimento, uma nova hipótese geral e obrigatória de intervenção ministerial, que inclusive foi vetada pelo próprio legislador quando da edição da Lei 11.101/2005, com o veto presidencial ao artigo 4º da LREF.

O artigo 20 do provimento também exorbita ao prever o “afastamento” do administrador judicial, a qualquer tempo, por iniciativa do juiz ou a requerimento de parte ou credor. O problema não é meramente terminológico. A Lei 11.101/2005 não prevê o afastamento como categoria autônoma, trabalhando apenas com hipóteses de substituição e destituição. Ao criar regime próprio, com causas e efeitos específicos, o provimento inova indevidamente na ordem jurídica e volta a legislar, por via infralegal, em matéria sujeita à reserva legal. A consequência prática é óbvia: o ato administrativo impõe um modelo procedimental que a legislação especial e processual não impôs.

No fundo, o que o Provimento 216/2026 revela é uma tentação institucional recorrente: a de substituir o trabalho do legislador sob o argumento da eficiência. Só que eficiência sem competência constitucional não é virtude; é desvio. O CNJ presta um serviço essencial quando corrige abusos administrativos, produz dados, melhora fluxos, promove transparência e reorganiza estruturalmente o Judiciário. Mas, quando avança para criar requisitos não previstos em lei, ampliar causas de indeferimento, redefinir o destino de créditos, instituir hipótese inédita de afastamento do administrador judicial e modelar o processo recuperacional por ato monocrático da Corregedoria, ele deixa de ser órgão de controle e se aproxima perigosamente de um legislador administrativo que a Constituição não concebeu.

Defesa da separação de Poderes



Por isso, a crítica ao Provimento 216 não é uma reação corporativa, nem resistência à modernização. É uma defesa elementar da legalidade, da separação de Poderes e da segurança jurídica. O produtor rural, os credores, os administradores judiciais e os próprios juízes precisam decidir sob a lei posta, não sob uma sobrecamada normativa criada fora do devido processo legislativo. A recuperação judicial já convive, por si, com intensa litigiosidade e enorme custo de coordenação. O que ela não suporta é que um ato correcional converta a exceção em regra e pretenda, por provimento, fazer o papel que a Constituição reservou ao Congresso Nacional.

Há, ademais, um dado institucional que não pode ser ignorado: o Provimento 216/2026 foi precedido por atuação direta do Ministério da Agricultura e Pecuária junto ao CNJ, com reunião oficial do então ministro Carlos Fávaro com a Corregedoria em março de 2024, seguida de registro, em memória oficial de câmara temática do próprio MAPA, da existência de ofício ministerial ao corregedor indicando dispositivos legais e entendimentos do STJ que, segundo o ministério, não vinham sendo observados pelos juízes de primeiro grau. Já em 2026, CNJ, Corregedoria e Mapa formalizaram o Acordo de Cooperação Técnica nº 013/2026, voltado à difusão de infraestrutura técnica para recuperações do agronegócio. O conjunto desses elementos revela uma proximidade institucional preocupante entre quem deveria apenas apoiar o setor e quem, ao fim, passou a influenciar a construção infralegal de restrições ao produtor rural

O provimento não apenas orienta juízes, ele reescreve a Lei 11.101/2005 para o produtor rural. Ao fazê-lo por ato singular da Corregedoria, invade a reserva legal, compromete a separação de poderes e transforma o CNJ de órgão de controle administrativo em legislador impróprio do sistema recuperacional.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-abr-09/recuperacao-judicial-do-produtor-rural-e-os-limites-constitucionais-do-poder-normativo-do-cnj/>