

05/11/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.022 RONDÔNIA

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE.	: BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LC N. 717/2013 DO ESTADO DE RONDÔNIA. SERVIDOR PÚBLICO. FOLHA DE PAGAMENTO. CONSIGNAÇÃO. CANCELAMENTO. PEDIDO. ANUÊNCIA DA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA EM REGIME DE LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL. DISPENSA. RELAÇÃO CONTRATUAL. INTERFERÊNCIA. DIREITO CIVIL. POLÍTICA DE CRÉDITO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO (CF/1988, ART. 22, I E VII). INOBSERVÂNCIA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra a LC n. 717/2013 do Estado de Rondônia, por meio da qual alterada a de n. 701/2013 do mesmo ente político, para afastar, como requisito à formalização de pedido de cancelamento da consignação em folha de pagamento de servidor público, a comprovação da anuência de instituição financeira que esteja em liquidação extrajudicial.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se ofende a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de crédito lei estadual que dispense, na instrução do pedido de cancelamento da consignação em folha de pagamento de servidor público, a comprovação da anuência da instituição financeira, quando a

ADI 5022 / RO

entidade credora estiver sob regime de liquidação extrajudicial.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A CF/1988 reserva à União a competência para legislar sobre direito civil e política de crédito (art. 22, I e VII).

4. A norma estadual impugnada, ao autorizar a liberação unilateral do tomador do empréstimo consignado no caso de a entidade credora estar em liquidação extrajudicial, interfere diretamente na relação contratual entre servidor público e instituição financeira – tema típico do direito civil – bem como no tratamento nacional uniforme alusivo às modalidades de operações creditícias e à recuperação de créditos – matéria inserida na política de crédito. Precedentes.

5. O STF sedimentou compreensão segundo a qual a relevância das atividades desempenhadas pelas instituições financeiras públicas e privadas demanda a coordenação centralizada das políticas de crédito e da regulação das operações de financiamento.

IV. DISPOSITIVO

6. Pedido julgado procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual realizada de 24 de outubro a 4 de novembro de 2025, na conformidade da ata de julgamentos, por unanimidade, em julgar procedente o pedido e declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 717, de 24 de junho de 2013, do Estado de Rondônia, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 5 de novembro de 2025.

Ministro NUNES MARQUES

ADI 5022 / RO

Relator

Documento assinado digitalmente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.022 RONDÔNIA

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE.	: BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: O Governador do Estado de Rondônia ajuizou esta ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei Complementar n. 717, de 24 de junho de 2013, que, alterando a de n. 701, de 5 de março de 2013, ambas daquele ente federado, dispensou, nos pedidos de cancelamento da consignação em folha de pagamento de servidor público, a exigência da comprovação de anuência da instituição financeira em regime de liquidação extrajudicial. Eis o teor:

Art. 1º O § 2º do art. 8º da Lei Complementar nº 701, de 5 de março de 2013, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º [...]

§ 2º O pedido de cancelamento formulado pelo servidor, deverá ser acompanhado de comprovação de anuência da entidade consignatária quando for objeto de empréstimo pessoal e financiamentos, salvo quando a entidade consignatária estiver sob regime de liquidação extrajudicial, caso em que a anuência é dispensada e o cancelamento cogente.”

Art. 2º Fica acrescentado o § 3º ao art. 8º da Lei Complementar nº 701, de 5 de março de 2013, com a seguinte redação:

ADI 5022 / RO

“Art. 8º [...]

§ 3º O disposto no parágrafo anterior do presente artigo, aplica-se a todos os servidores públicos civis e militares do Estado de Rondônia.”

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

O proponente sustenta violado o art. 22, I, da Carta da República, ao argumento de que a consignação em folha de pagamento de prestações de empréstimo bancário consiste em garantia de contrato de mútuo, matéria típica do direito civil, reservada à competência legislativa privativa da União.

Alude à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) relativa à impossibilidade de consignação acima de 30% dos rendimentos líquidos do servidor.

Conforme narra, o Banco Central do Brasil decretou, em 14 de setembro de 2012, a liquidação extrajudicial do Banco Cruzeiro do Sul S.A., detentor de mais de 11 mil contratos de consignação em pagamento com servidores públicos do Estado de Rondônia. Em consequência, foram formalizados requerimentos administrativos de cancelamento de consignações, os quais dependiam de concordância da entidade consignatária para serem acolhidos, por força da Lei Complementar estadual n. 622, de 11 de julho de 2011.

Esclarece que o legislador estadual, na Lei Complementar n. 701/2013, teria determinado o atendimento imediato dos pedidos de cancelamento, o que veio a ser modificado mediante o diploma ora impugnado, no qual prevista a anuência das entidades consignatárias, com exceção daquelas em liquidação extrajudicial. O requerente assinala ser o Banco Cruzeiro do Sul a única entidade nessa condição.

ADI 5022 / RO

Sustenta que o Estado não pode interferir no contrato de mútuo firmado entre servidor público e instituição financeira. Aludindo ao entendimento do STJ fixado no REsp 728.563, frisa vedado ao cidadão revogar unilateralmente cláusula de contrato de empréstimo em consignação.

Remete à legislação federal de regência – Lei n. 10.820/2003, que disciplina o desconto em folha dos empregados celetistas, e Decreto n. 6.386/2008, que regulamenta o art. 45 da Lei n. 8.112/1990, versando o processamento das consignações em folha dos servidores públicos federais.

Conforme argui, o cancelamento unilateral onera a entidade credora e bonifica o servidor devedor, abrindo margem à formalização de empréstimo novo. Sublinha prejuízo ao erário, ante a possibilidade de o Estado ser responsabilizado pelo inadimplemento dos servidores.

Requeru a concessão de medida cautelar. Pede, ao fim, a declaração de inconstitucionalidade do diploma impugnado.

O Presidente da Assembleia Legislativa (eDocs 40 e 45) sustenta que a norma questionada tem como objetivo resguardar a estabilidade econômica do Estado e garantir a proteção dos servidores públicos. Invocando os princípios da probidade e da boa-fé na execução contratual, assinala a nulidade dos acordos em decorrência de condutas abusivas que resultem em superendividamento. Informa que o processo legislativo do qual resultaram as Leis Complementares estaduais n. 622/2011 e 701/2013 foi deflagrado pelo Governador. Salienta a natureza acessória dos dispositivos questionados em relação ao art. 8º, I, da LC estadual n. 701/2013 – não impugnado –, o qual estabelece o cancelamento da consignação facultativa por determinação legal.

ADI 5022 / RO

O Advogado-Geral da União (eDoc 53) observa que não houve impugnação ao complexo normativo pertinente – redação original do art. 8º, § 2º, da LC estadual n. 701/2013 –, que condicionava o cancelamento da consignação em folha à anuência da entidade consignatária. Segundo articula, eventual acolhimento do pedido implicaria a restauração da vigência da norma pretérita, acometida do mesmo vício formal. Cita precedentes. No mérito, aponta ofensa à competência exclusiva da União para legislar sobre direito civil. A seu ver, a consignação representa elemento essencial do contrato, de sorte que a extinção unilateral compromete a garantia pactuada, alterando substancialmente a relação jurídica entre servidor público e instituição financeira. Aduz afronta à competência normativa exclusiva da União no que tange à política de crédito, com potenciais impactos negativos no Sistema Financeiro Nacional, sobretudo em relação às instituições sólidas que tenham adquirido tais créditos no mercado, colocando em risco a estabilidade do setor. Ressalta caber aos Estados-membros, por iniciativa do Chefe do Executivo, disciplinar a estrutura administrativa necessária à execução dos pagamentos. Manifesta-se pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela procedência do pedido formulado.

O Procurador-Geral da República (eDoc 54) salienta que a legislação impugnada integra conjunto normativo mais amplo, o qual inclui as LCs estaduais n. 701/2013 e 622/2011. Afirma, porém, que o diploma questionado, ao contrário dos que o antecederam, interfere diretamente na dinâmica do crédito consignado. Segundo narra, o art. 8º, § 2º, da LC n. 701/2013 previa, na redação original, a necessidade de anuência da entidade consignatária para o cancelamento da consignação em folha, tema de caráter administrativo compatível com o regramento federal – art. 16, parágrafo único, do Decreto 6.386/2008. Ressalta que as razões apresentadas na inicial são dirigidas contra a alteração promovida pela LC estadual n. 717/2013, a impactar a relação jurídica entre servidor

ADI 5022 / RO

público e instituição financeira. No mérito, aponta usurpação da competência reservada à União para legislar sobre direito civil, dada a possibilidade de cancelamento de consignação em folha independentemente da concordância da entidade consignatária. Evoca jurisprudência. Expõe, ainda, que tal medida compromete a atribuição normativa federal relativa à política de crédito (CF, art. 22, VII), a qual abrange funções monetárias, creditícias e de investimento. Referindo-se à exposição de motivos da legislação federal de regência – Lei n. 10.820/2003 –, enfatiza a importância do contrato de crédito consignado para a economia, por tratar-se de modalidade que reduz o risco de inadimplência, viabiliza taxas de juros mais baixas, promove maior segurança nas operações, amplia o acesso ao crédito e estimula a concorrência entre instituições financeiras, em benefício dos tomadores. Opina pela procedência do pedido.

É o relatório.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.022 RONDÔNIA

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE.	: BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): A controvérsia consiste em definir a compatibilidade, com a Constituição Federal, da Lei Complementar n. 717/2013, que alterou a de n. 701/2013, ambas do Estado de Rondônia, para dispensar, nos pedidos de cancelamento da consignação em folha de pagamento de servidor público, a comprovação de anuência da instituição financeira, na hipótese de a entidade credora estar sob regime de liquidação extrajudicial.

1. Preliminar

O Advogado-Geral da União (eDoc 53) sustenta não impugnado o complexo normativo pertinente – redação original do art. 8º, § 2º, da LC estadual n. 701/2013 –, o qual vinculava o cancelamento da consignação em folha à apresentação da anuência da entidade consignatária. Segundo argumenta, eventual juízo de procedência do pedido formulado na inicial ensejaria a repristinação da norma anterior, igualmente afetada pelo vício formal apontado.

A preliminar não procede, conforme exposto no parecer do Procurador-Geral da República.

A legislação impugnada insere-se em conjunto normativo composto

ADI 5022 / RO

pelas leis complementares estaduais de n. 701/2013 e 622/2011, que disciplinam o processamento da consignação em folha de pagamento dos servidores públicos.

O diploma objeto desta ação – LC estadual n. 717/2013 – modifica o § 2º do art. 8º da LC n. 701/2013 e acrescenta o § 3º ao dispositivo, estendendo a aplicação do parágrafo anterior a todos os servidores públicos civis e militares de Rondônia.

A fim de contextualizar a questão, relembro os conteúdos jurídicos pertinentes.

Na redação original, o art. 8º, § 2º, estabelecia que o pedido de cancelamento da consignação facultativa somente poderia ser formalizado com a anuência comprovada da entidade consignatária:

Art. 8º A consignação facultativa pode ser cancelada:

[...]

§ 2º O pedido de cancelamento da consignação facultativa, cujo objeto for empréstimo pessoal ou cartão de crédito consignado, deverá ser instruído com a comprovação da anuência da entidade consignatária.

A norma, de caráter administrativo, regula os trâmites do pedido de cancelamento da consignação em folha de pagamento, sem afetar o vínculo contratual do crédito consignado. Trata-se de previsão compatível com o regramento federal sobre a matéria. Confira-se, a propósito, a redação do art. 16, parágrafo único, do Decreto n. 6.386/2008:

Art. 16. As consignações em folha previstas no art. 4º poderão, por decisão motivada, a qualquer tempo ser:

[...]

Parágrafo único. As consignações referidas nos incisos

ADI 5022 / RO

VIII, IX, X e XI do art. 4º somente poderão ser excluídas a pedido do consignado mediante prévia aquiescência do consignatário e decisão motivada do consignante.

Por outro lado, o diploma legal impugnado, ao conferir novo teor ao art. 8º, § 2º, da LC n. 701/2013, dispensa a instrução da demonstração de anuência ao pedido de cancelamento na hipótese de a entidade consignatária estar em liquidação extrajudicial:

Art. 8º A consignação facultativa pode ser cancelada:

[...]

§ 2º O pedido de cancelamento formulado pelo servidor, deverá ser acompanhado de comprovação de anuência da entidade consignatária quando for objeto de empréstimo pessoal e financiamentos, salvo quando a entidade consignatária estiver sob regime de liquidação extrajudicial, caso em que a anuência é dispensada e o cancelamento cogente.

Ora, os conteúdos jurídicos não coincidem, no que possibilitado, ao fim e ao cabo, o cancelamento a pedido do servidor, dando ensejo à articulação de interferência no contrato de concessão de crédito consignado, de natureza civil.

É justamente na inovação que a lei impugnada é alegadamente inconstitucional. A causa de pedir veiculada na inicial não se mostra apta a questionar ambas as redações. A tese central de usurpação da competência legislativa a União mostra-se direcionada especificamente ao impacto na relação contratual entre servidor público e instituição financeira decorrente da modificação implementada pela LC n. 717/2013.

Desse modo, não haveria mesmo necessidade de atacar todo o complexo normativo, pois o requerente parece entender constitucional a sistemática da consignação em pagamento objeto da discussão,

ADI 5022 / RO

ressalvada apenas a inovação trazida pelo diploma impugnado.

Dispensado o questionamento da redação original do art. 8º, § 2º, da Lei Complementar estadual n. 701/2013, rejeito a preliminar.

2. Mérito

No mérito, o proponente tem razão.

A forma de Estado federal instituída pela Constituição de 1988, consubstanciada na união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 1º), encerra opção pelo equilíbrio entre o poder central e os poderes regionais na gestão da coisa pública, ao mesmo tempo que confere espaços de liberdade para atuação política, reconhecidos nas prerrogativas não absolutas de autogoverno, auto-organização e autoadministração.

O Texto Constitucional flexibiliza a autonomia dos entes políticos ao estabelecer o sistema de distribuição de competências materiais e normativas, embasado no princípio da predominância do interesse. A repartição de atribuições fundamenta a divisão de poder no Estado de direito, ora concentrando-o na União (art. 22), ora homenageando seu exercício cooperativo (arts. 24 e 30, I).

A centralidade do tema direciona à observância das regras constitucionais que conferem competência legislativa a um ou a outro ente da Federação, de modo a **assegurar a autonomia e impedir a interferência**.

Diante da necessidade de um poder central capaz de assegurar coesão e uniformidade na disciplina de determinados temas, bem como de exercer função integradora entre unidades e poderes, a Carta Federal

ADI 5022 / RO

atribuiu à União a competência normativa sobre matérias de maior relevância, além da elaboração de normas gerais nos demais casos.

Nessa esteira, conferiu ao ente central a competência privativa para legislar sobre direito civil:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
[...]

A opção político-normativa adotada pelo constituinte de 1988 revela que a regulamentação de assuntos pertinentes ao direito civil pressupõe **tratamento uniforme no território nacional**, a fim de que seja preservada a integridade das relações jurídicas de direito civil.

A matéria não é inédita na jurisprudência desta Corte. Em diversos julgamentos, o Plenário consignou ser defeso aos Estados-membros editar normas disciplinando relações contratuais e, particularmente, a **consignação de crédito por servidores públicos**. Cito alguns:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.274/2020, DO ESTADO DO MARANHÃO. ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI 11.298/2020. EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS. NORMA INSTITUIDORA DE SUSPENSÃO, POR NOVENTA DIAS, DO CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL E DE POLÍTICA DE CRÉDITO. ART. 22, I E VII, DA CF. CONFIRMAÇÃO DA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

I – A Lei estadual, com as alterações promovidas pela Lei 11.298/2020, ao interferir na relação obrigacional estabelecida

ADI 5022 / RO

entre as instituições de crédito e os servidores e empregados públicos estaduais e municipais, adentrou na competência privativa da União, prevista no art. 22, I e VII, da Constituição Federal, para legislar sobre direito civil e política de crédito. Precedentes.

II – Ação direta julgada procedente, confirmando a cautelar deferida, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 11.274/2020, do Estado do Maranhão, com as alterações promovidas pela Lei 11.298/2020.

(ADI 6.475, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 17.5.2021)

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO. LEI N. 11.699/2020 DA PARAÍBA. SUSPENSÃO DA COBRANÇA POR INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS DE EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS DE SERVIDORES PÚBLICOS DURANTE O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA DECORRENTE DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR PRIVATIVAMENTE SOBRE DIREITO CIVIL E POLÍTICA CREDITÍCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

(ADI 6.451, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 8.2.2021)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 10.733/2020, do Estado do Rio Grande do Norte, que dispõe sobre a suspensão temporária da cobrança de créditos consignados. Inconstitucionalidade formal por violação ao art. 22, I e VII, CF. Inconstitucionalidade material por violação ao princípio da segurança jurídica.

1. Ação direta de inconstitucionalidade que impugna a Lei nº 10.733/2020, do Estado do Rio Grande do Norte, que dispõe sobre a suspensão da cobrança das consignações voluntárias

ADI 5022 / RO

contratadas por servidores públicos pelo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias.

2. Há vício de inconstitucionalidade formal por violação ao art. 22, I e VII, CF, que estabelecem competência privativa da União para legislar a respeito de direito civil e de política de crédito. Os Estados-membros não estão autorizados a editar normas acerca de relações contratuais, nem a respeito da regulação da consignação de crédito por servidores públicos. A relevância das atividades desempenhadas pelas instituições financeiras demanda a existência de coordenação centralizada das políticas de crédito.

3. Há vício de inconstitucionalidade material por violação ao princípio da segurança jurídica, tendo em vista que a lei estadual promove intervenção desproporcional em relações privadas validamente constituídas.

4. Pedido julgado procedente. Fixação da seguinte tese de julgamento: *“É inconstitucional lei estadual que determina a suspensão temporária da cobrança das consignações voluntárias contratadas por servidores públicos estaduais.”*

(ADI 6.484, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe 19.10.2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.842/2020 E DECRETO 47.173/2020, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. EMPRÉSTIMOS CELEBRADOS E CONSIGNADOS. NORMA INSTITUIDORA DE SUSPENSÃO, POR 120 DIAS, DO CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL E DE POLÍTICA DE CRÉDITO. ART. 22, I E VII, DA CF. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DE MÉRITO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

I – Proposta de conversão da análise do referendo da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando que a presente ação direta encontra-se

ADI 5022 / RO

devidamente instruída, observando-se, ainda, a economia e a eficiência processual. Precedentes.

II – Os atos normativos questionados, ao interferirem na relação obrigacional estabelecida entre as instituições de crédito e os tomadores de empréstimos, adentraram na competência privativa da União, prevista no art. 22, I e VII, da Constituição Federal, para legislar sobre direito civil e política de crédito. Precedentes.

III – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 8.842/2020 e, por arrastamento, do Decreto 47.173/2020, ambos do Estado do Rio de Janeiro.

(ADI 6.495, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 3.12.2020)

No caso, o legislador estadual, ao facultar a liberação unilateral do devedor do empréstimo consignado na hipótese de o credor estar em liquidação extrajudicial, deixou de observar a competência normativa privativa da União por dois motivos.

Primeiro, porque, ao buscar regular aspectos econômicos do contrato de empréstimo bancário, adentrou matéria típica do direito civil, cuja normatização incumbe ao Congresso Nacional (CF, art. 22, I). A autorização para o cancelamento unilateral elimina a garantia do contrato de mútuo e interfere diretamente no pacto firmado entre servidor público e instituição financeira.

Segundo, porque a norma estadual interfere nas regras de recuperação de créditos perante instituições financeiras em processo de liquidação extrajudicial, bem assim nas modalidades e no controle das operações creditícias. Tais matérias estão disciplinadas por legislação federal – Leis n. 4.595/1964, 6.024/1974 e 10.820/2003 – e inserem-se na competência exclusiva da União, tanto no que se refere ao direito civil,

ADI 5022 / RO

especialmente nos âmbitos contratual e falimentar, quanto no que diz respeito à política de crédito, conforme dispõe o art. 22, VII, do Texto Constitucional:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

VII – política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

É assente no Supremo a compreensão de que a relevância das atividades desempenhadas pelas instituições financeiras públicas e privadas demanda coordenação centralizada das políticas de crédito e da regulação das operações de financiamento. Esse quadro, à luz do sistema de repartição de competências adotado pela Constituição de 1988, obsta que os Estados e o Distrito Federal legislem livremente acerca das modalidades de crédito praticadas por seus bancos públicos (ADI 1.357, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe 1º.2.2016).

Entendimento em sentido contrário, a cancelar disciplinas como a ora sob invectiva, que permite o cancelamento unilateral de contrato de consignação, acarretaria distorção significativa no sistema de crédito do país. Por conseguinte, ensejaria prejuízo não só ao erário de um ou outro ente da Federação, mas também às políticas macroeconômicas do Governo Federal.

Ante o exposto, julgo procedente o pedido e declaro a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 717, de 24 de junho de 2013, do Estado de Rondônia.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.022 RONDÔNIA

PROCED. : RONDÔNIA/RO

RELATOR(A) : MIN. NUNES MARQUES

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

AM. CURIAE.: BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido e declarou a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 717, de 24 de junho de 2013, do Estado de Rondônia, nos termos do voto do Relator, Ministro Nunes Marques. Plenário, Sessão Virtual de 24.10.2025 a 4.11.2025.

Composição: Ministros Edson Fachin (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário



Supremo Tribunal Federal

CERTIDÃO DE TRÂNSITO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5022

REQUERENTE(S):	GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADOR(ES):	PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTERESSADO(A/S):	ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA
AMICUS CURIAE:	BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN
PROCURADOR(ES):	PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

Certifico que o(a) acórdão/decisão transitou em julgado em 19/11/2025.

Brasília, 19 de novembro de 2025.

Secretaria Judiciária
(documento eletrônico)