

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
7.900 MATO GROSSO**

RELATOR : MIN. ANDRÉ MENDONÇA
REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO-CONSIF
ADV.(A/S) : CAZETTA, ZANGIROLAMI, QUINTAS SOCIEDADE DE ADVOGADOS
ADV.(A/S) : FABIO LIMA QUINTAS
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

DECISÃO:

I. Síntese da demanda

1. Trata-se de ação direta de constitucionalidade, com pedido cautelar, proposta pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF) em face do **Decreto Legislativo nº 79, de 6 de novembro de 2025, do Estado do Mato Grosso**, que determinou a suspensão, por 120 dias, dos efeitos dos contratos de cartão de crédito consignado, cartão consignado de benefício, crédito direto ao consumidor e outras operações de crédito, acordados com os servidores públicos do referido estado.

2. Eis o teor do ato normativo impugnado:

“Art. 1º Ficam suspensos, pelo prazo de até cento e vinte dias, prorrogável, mediante justificativa fundamentada, com base no tempo necessário para a conclusão das apurações conduzidas pela Controladoria-Geral do Estado (CGE) e pela Força-Tarefa instituída pelo Decreto Estadual nº 1.454/2025, os efeitos financeiros e operacionais dos contratos de:

I - cartão de crédito consignado;

II - cartão consignado de benefício;

III - crédito direto ao consumidor (CDC);

IV - outras operações de crédito com desconto direto em conta corrente ou em folha de pagamento que, isoladamente ou em conjunto, ultrapassem o limite de 35% (trinta e cinco por cento) da remuneração líquida do servidor;

V - operações não registradas ou inadequadamente registradas no Sistema Registrato.

Parágrafo único Ficam ressalvados os descontos referentes a obrigações legais, tais como descontos judiciais, pensão alimentícia e outras deduções previstas em lei, que continuarão sendo realizados normalmente.

Art. 2º Ficam igualmente suspensos os efeitos dos atos regulamentares referidos neste Decreto Legislativo, quando aplicáveis a créditos, compensações ou situações envolvendo servidores do Poder Legislativo Estadual, até que norma específica discipline a matéria no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso.

Parágrafo único A suspensão de que trata o caput tem por objetivo assegurar isonomia de tratamento entre os servidores públicos estaduais e resguardar a autonomia administrativa e financeira do Poder Legislativo.

Art. 3º A sustação de que trata o art. 1º tem como finalidade resguardar o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal), assegurando a limitação dos descontos compulsórios a 35% (trinta e cinco por cento) da remuneração líquida do servidor, de modo a preservar o mínimo existencial, nos termos do art. 54-A, § 1º, do Código de Defesa do Consumidor, incluído pela Lei Federal nº 14.181, de 1º de julho de 2021.

§ 1º A medida tem como objetivo apurar possíveis fraudes na concessão de crédito consignado, assegurar a

anulação de contratos irregulares e a revisão daqueles com juros abusivos, mediante negociação coletiva entre instituições financeiras, órgãos de controle e entidades representativas dos servidores, garantindo equilíbrio contratual e respeito aos direitos do consumidor.

§ 2º A preservação do mínimo existencial visa garantir ao servidor público as condições materiais básicas para o exercício pleno de seus direitos fundamentais, tais como moradia, alimentação, saúde, educação e proteção à família, e ao trabalho digno nos termos dos arts. 6º, 227 e 170, inciso V, da Constituição Federal.

§ 3º A definição e a proteção do mínimo existencial, como limite intransponível aos descontos compulsórios, constituem instrumentos essenciais para a prevenção do superendividamento e para o restabelecimento do equilíbrio nas relações de consumo, especialmente diante da hipossuficiência do servidor perante as instituições financeiras.

Art. 4º Durante o período de suspensão:

I - ficam vedadas cobranças, descontos em folha, ou lançamentos em conta corrente de valores referentes às faturas mínimas, integrais ou parcelamentos vinculados aos contratos listados no art. 1º;

II - não poderá haver negativação do nome dos servidores nos cadastros de proteção ao crédito em razão da suspensão determinada neste Decreto Legislativo;

III - fica vedada a cobrança acumulada de prestações não pagas durante o período de suspensão;

IV - fica vedada a imposição de juros, multas ou qualquer tipo de correção monetária sobre os valores suspensos.

Art. 5º A Força-Tarefa instituída pelo Decreto Estadual nº 1.454/2025 deverá, durante o prazo de suspensão previsto no

ADI 7900 MC / MT

art. 1º, realizar análise minuciosa dos credenciamentos das consignatárias que operam com cartão de crédito consignado, cartão benefício e outras modalidades de crédito com desconto em folha de pagamento ou em conta corrente, inclusive quanto à regularidade documental e às taxas de juros praticadas e a devida regularidade do registro das operações no sistema Registrato do Banco Central do Brasil.

§ 1º A Força-Tarefa deverá apurar a eventual descaracterização da natureza da operação financeira, especialmente nos casos em que o produto tenha sido ofertado ou executado como 'empréstimo' ou 'tele saque', utilizando margem de cartão consignado, sem transparência contratual ou entrega do cartão físico.

§ 2º A Controladoria-Geral, a Força-Tarefa, deverão encaminhar à Assembleia Legislativa relatório circunstanciado sobre o credenciamento de todas as consignatárias autorizadas a operar com cartão de crédito consignado, benefícios, crédito direto ao consumidor e antecipação do 13º salário concedido aos servidores nos últimos anos, incluindo a identificação de indícios de fraudes, irregularidades contratuais e práticas abusivas eventualmente constatadas.

Art. 6º A suspensão de que trata este Decreto não impede:

I - a responsabilização administrativa, cível e criminal das consignatárias, em caso de prática abusiva ou irregularidade constatada;

II - o direito de o servidor buscar a rescisão ou revisão contratual nas esferas administrativa ou judicial;

III - a atuação dos órgãos de controle interno e externo para apuração de ilícitos financeiros praticados contra os servidores públicos.

Art. 7º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de

sua publicação”.

3. De início, a associação autora alegou ser parte legítima para a propositura da presente ação por ser entidade que “*congrega diversas federações relativas a entidades sindicais representativas das instituições financeiras, bancárias, securitárias e de crédito, tendo entre suas finalidades a de propor qualquer tipo de ação que vise defender e resguardar os direitos e interesses das categorias econômicas representadas, inclusive Ação Direta de Inconstitucionalidade, Mandado de Segurança Coletivo e outras, na forma da lei*” (art. 3º, inciso V)” (e-doc. 1, p. 6).

4. Ademais, a parte autora asseverou que o ato normativo impugnado tem natureza primária e autônoma, considerando que ele teria inovado no ordenamento jurídico, ao determinar a suspensão de contratos firmados entre servidores e instituição financeiras, bem como ao vedar a cobrança de valores referentes a encargos financeiros eventualmente incidentes nos aludidos acordos.

5. Quanto ao mérito, a requerente apontou a **inconstitucionalidade formal** do **Decreto Legislativo nº 79, de 2025, do Estado do Mato Grosso**, pois “*o decreto legislativo estadual, do ponto de vista formal: (i) tredestina e extrapola a finalidade do decreto legislativo de controle político de ato normativo (afronta aos arts. 2º, 5º, inciso II, 49 e 59, INCISO VI, CF); e (ii) invade a esfera de competência legislativa reservada a União, interferindo na competência privativa do legislador nacional de estabelecer normas sobre direito civil e política de crédito (violação aos art. 22, incisos I e VII, CF)*” (e-doc. 1, p. 13).

6. Apontou ainda que “*a expedição de decreto que se destina a sustar as operações de crédito, em todo o Estado do Mato Grosso, com o pretexto de conferir prazo para a administração realizar tarefa ínsita às suas atividades ordinárias, extrapola a finalidade do decreto legislativo de controle político de ato normativo e converte o instrumento em veículo de regulação material e*

ADI 7900 MC / MT

intervenção em relações privadas, em contrariedade ao art. 49, inciso V, da Constituição Federal” (e-doc. 1, p. 16). Asseverou, também, que “[a]o estabelecer a suspensão da eficácia e do pagamento de parcelas de contratos de empréstimo em geral e de crédito consignado validamente pactuados e afastar os efeitos da mora, o decreto legislativo impugnado usurpou a competência da União para legislar sobre direito civil, em ofensa ao art. 22, inciso I, da Constituição, na medida em que interfere em relações contratuais privadas, campo infenso a atuação do legislador local.” (e-doc. 1, p. 19)

7. Ainda quanto ao vício formal, a autora afirmou que “[a]o atuar com o objetivo de ‘garantir o equilíbrio nas relações de consumo, prevenir a violação de direitos fundamentais e restabelecer a segurança jurídica nos contratos firmados com a Administração Pública’, a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso coloca em xeque política de crédito e regramento normativo estabelecidos nacionalmente (art. 22, inciso VII, e art. 21, inciso VIII), o que atrai a *inconstitucionalidade da norma (...)*” (e-doc. 1, p. 25)

8. Quanto à **inconstitucionalidade material** do ato normativo impugnado, a CONSIF argumentou que “*por alterar contratos autônoma e validamente celebrados, o Decreto Legislativo nº 79, de 2025, do Estado de Mato Grosso, afronta a garantia constitucional do ato jurídico perfeito, da segurança jurídica e da irretroatividade da lei, o devido processo legal, os princípios da proporcionalidade, da livre iniciativa e da igualdade, e, por conseguinte, merece ser declarado inconstitucional por esse Supremo Tribunal Federal*” (e-doc. 1, p. 31).

9. **Em sede cautelar**, além de reiterar a probabilidade do direito invocado (*fumus boni iuris*), a requerente advertiu que “*o perigo de dano revela-se concreto, atual e iminente, pois a execução do ato impugnado compromete diretamente a estabilidade das relações contratuais e financeiras em curso*” (e-doc. 1, p. 34). Assim, pugnou pela concessão de medida cautelar para que o Decreto Legislativo nº 79/2025, seja **imediatamente suspenso**.

ADI 7900 MC / MT

10. Ao final, a CONSIF pediu que seja:

- i) concedida medida cautelar pelo Relator, *ad referendum* do Plenário da Corte, para o fim de suspender a vigência e os efeitos do Decreto Legislativo nº 79, de 2025, da Assembleia Legislativa do Mato Grosso;
- ii) conhecida a ação direta de inconstitucionalidade e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da integralidade do Decreto Legislativo nº 79, de 6 de novembro de 2025, da Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso, por violação aos arts. 2º (separação de Poderes), 5º, incisos XXXV (reserva de jurisdição), XXXVI (ato jurídico perfeito e segurança jurídica) e LIV (devido processo legal e proporcionalidade), 22, incisos I (direito civil) e VII (política de crédito), 49 (desvirtuamento da finalidade do decreto legislativo), 1º, inciso IV, e 170, *caput* (livre iniciativa), da Constituição Federal; e
- iii) subsidiariamente, caso essa Excelsa Corte entenda incabível o controle concentrado de inconstitucionalidade na hipótese por meio de ação direta de inconstitucionalidade, requer que seja ela conhecida e processada como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, em observância ao princípio da fungibilidade das ações de controle concentrado de constitucionalidade, a fim de garantir a indispensável apreciação da sua inconstitucionalidade, reconhecendo a violação às normas constitucionais apontadas, todas qualificadas como preceitos fundamentais" (e-doc. 1, p. 37-38).

11. Adotado o rito do art. 10, da Lei nº 9.868, de 1999, solicitei informações ao **Banco Central**, bem como à **Assembleia Legislativa** e ao **Governador do Estado de Mato Grosso** (e-doc. 18).

12. Em suas informações, a **Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso** (e-doc. 22) defendeu o **não conhecimento** a ação e, no mérito, sua **improcedência**. Quanto ao **não conhecimento**, a ALMT argumentou a ilegitimidade ativa da CONSIF, considerando a ausência de pertinência temática entre o ato normativo impugnado e a finalidade da entidade requerente. Em relação ao **mérito**, a ALMT apontou que o Decreto Legislativo nº 79, de 2025, do Estado do Mato Grosso: *(i)* decorreu do exercício legítimo de controle externo da Administração Pública, nos termos do art. 49, inciso X, da Constituição Estadual (cf. art. 71, §1º, da Constituição Federal); *(ii)* visou garantir o equilíbrio nas relações de consumo, resguardar o princípio da dignidade da pessoa humana, bem como dispor sobre a legalidade de convênios administrativos, todas matérias de competência concorrente entre os entes federados (cf. art. 24, inciso V, e §2º, da Constituição Federal); *(iii)* observou os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da proteção ao ato jurídico perfeito, da segurança jurídica, da livre iniciativa e da isonomia; *(iv)* não usurpou a competência do Poder Judiciário, considerando que as suspensões das contratações de crédito consignado decorreram do controle externo da atividade administrativa do Estado.

13. Por sua vez, o **Banco Central** manifestou-se nos autos (e-doc. 24) defendendo a **concessão da medida cautelar** e a **procedência dos pedidos**. Segundo o BACEN, ao suspender os efeitos financeiros e operacionais de contratos de crédito celebrados por servidores públicos estaduais, o Decreto Legislativo nº 79, de 2025, do Estado de Mato Grosso: *(i)* interfere direta e indevidamente sobre matéria contratual e creditícia, cuja competência legislativa é privativa da União (cf. art. 22, incisos I e VII, da Constituição); *(ii)* contraria os diversos diplomas legislativos federais que regulam o tema, em especial, **[a]** a Lei nº 4.595, de 1964 (*que estabelece as competências do BACEN*); **[b]** a Lei nº 8.112, de 1990, a Lei nº 14.509, de 2022, e o Decreto nº 8.690, de 2016 (*que regulam o crédito consignado do servidor público federal*); **[c]** a Lei nº 10.820, de 2003,

com as alterações promovidas pela Lei nº 14.431, de 2022 (*que regulam o crédito consignado dos trabalhadores regidos pela CLT*); [d] as Resoluções nº 1.559, de 1988, e nº 4.557, de 2017, do Conselho Monetário Nacional (*que preveem requisitos adicionais à concessão de crédito consignado*); (iii) altera a própria natureza jurídica do contrato de crédito consignado, ao permitir a suspensão das obrigações do devedor, em especial o desconto em fola automático - que caracteriza a própria essência do contrato e o elemento central da formação de seu preço no sistema financeiro nacional; (iv) gera insegurança jurídica, ao mitigar o princípio do *pacta sunt servanda*, e afeta a própria estrutura do sistema financeiro nacional, impactando diretamente na redução do volume de crédito e na elevação das taxas de juros (*spread bancário*); e (v) afronta o entendimento do Supremo Tribunal Federal estabelecido na ADI nº 6.451/PB e na ADI nº 6.484/RN, que declararam inconstitucionais leis estaduais nas quais se estabelecia a suspensão temporária da cobrança de créditos consignados por instituições financeiras.

14. Por fim, o **Governador do Estado de Mato Grosso** limitou-se a esclarecer que deu cumprimento às determinações constantes do Decreto Legislativo nº 79, de 2025, do Estado de Mato Grosso (e-doc. 26 e 27).

Feito o relato, **passo ao exame da medida cautelar.**

II. Exame da medida cautelar

15. Antecipo, desde já, que entendo ser o caso de deferimento da pedido liminar formulado, para **suspensa a eficácia do Decreto Legislativo nº 79, de 6 de novembro de 2025, do Estado do Mato Grosso**, por verificar a presença tanto da probabilidade do direito invocado (*fumus boni iuris*) quanto do perigo de dano (*periculum in mora*).

16. Preliminarmente, verifico a **legitimidade ativa** da Confederação

Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF). Além de preencher os requisitos da representatividade nacional e da totalidade da categoria representada, a CONSIF *“congrega diversas federações relativas a entidades sindicais representativas das instituições financeiras, bancárias, securitárias e de crédito”* (e-doc. 1, p. 6).

17. Nesse sentido, considerando que o ato normativo impugnado afeta diretamente o interesse das instituições financeiras - *uma vez que suspende a eficácia de empréstimos consignados, inclusive a cobrança do crédito principal, dos juros e das multas* - a **pertinência temática** estabelecida entre a autora e o objeto da ação é evidente.

18. Passando ao exame dos requisitos exigidos para o deferimento da medida cautelar, recordo brevemente que a Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF) ajuizou a presente ação direta contra decreto legislativo mato-grossense alegando a existência de vícios *formais e materiais* em relação ao ato normativo impugnado.

19. O **Decreto Legislativo nº 79, de 2025**, instituído pela ALMT estabeleceu as seguintes regras no âmbito do Estado de Mato Grosso:

- (i) **A suspensão pelo prazo inicial de 120 (cento e vinte) dias dos efeitos financeiros e operacionais dos contratos de cartão de crédito consignado, cartão consignado de benefício, crédito direto ao consumidor (CDC) e outras operações de crédito com desconto direto em conta corrente ou em folha de pagamento** que, isoladamente ou em conjunto, ultrapassem o limite de 35% (trinta e cinco por cento) da remuneração líquida do servidor, **bem como operações não registradas ou inadequadamente registradas no Sistema Registrato** (art. 1º);
- (ii) **A suspensão dos efeitos dos atos regulamentares aplicáveis a créditos, compensações ou situações envolvendo**

servidores do Poder Legislativo Estadual, até que norma específica discipline a matéria no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso (art. 2º);

(iii) A garantia da limitação dos descontos compulsórios a 35% (trinta e cinco por cento) da remuneração líquida do servidor, de modo a preservar o mínimo existencial, nos termos do art. 54-A, § 1º, do Código de Defesa do Consumidor, incluído pela Lei Federal nº 14.181, de 1º de julho de 2021 (art. 3º);

(iv) A vedação: [a] de cobranças, de descontos em folha, ou de lançamentos em conta corrente de valores referentes às faturas mínimas, integrais ou parcelamentos vinculados aos contratos suspensos; [b] de negativação do nome dos servidores nos cadastros de proteção ao crédito em função dos contratos suspensos; [c] de cobrança acumulada de prestações não pagas durante o período de suspensão; e [d] de imposição de juros, multas ou qualquer tipo de correção monetária sobre os valores suspensos (art. 4º).

20. Além disso, o decreto legislativo impugnado elencou diretrizes gerais a serem observadas por uma “Força-Tarefa”, instituída pelo Decreto Estadual nº 1.454/2015, com vistas à apuração de eventuais irregularidades nas operações financeiras celebradas entre as instituições bancárias e os servidores do Estado (art. 5º), ressalvando expressamente dos efeitos das suspensões contratuais impostas a adoção de providências relacionadas à responsabilização dos envolvidos, à revisão ou rescisão dos contratos pelo servidor e a atuação dos órgãos de controle (art. 6º).

21. Nessa conjuntura, numa análise preliminar, em sede cautelar, entendo que, embora possa ter tido a intenção de estabelecer regras de proteção aos consumidores (art. 24, inciso V e VIII, da Constituição), por meio do estabelecimento de diretrizes de atuação para a Administração

Pública estadual, de fato, o **Decreto Legislativo nº 79, de 2025**: *(i)* regulou matérias relativas **[a]** a contratos (art. 22, inciso I, da Constituição) e **[b]** sobre a política de crédito e o sistema financeiro nacional (art. 22, inciso VII, da Constituição); bem como *(ii)* instituiu regime de privilégio creditício desproporcional e irrazoável em benefício dos servidores públicos estaduais.

22. Quanto ao primeiro ponto, é importante salientar que a repartição de competências - administrativas e legislativas - entre os entes políticos que o compõem é uma das características fundamentais a qualquer Estado que se organize como uma federação. No caso do federalismo brasileiro, a divisão de atribuições é feita entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios de acordo com o **princípio da predominância do interesse**.

23. Nesse sentido, quanto à repartição da competência legislativa do Estado brasileiro, à **União**, como ente nacional, compete legislar sobre temas de interesse nacional; aos **Estados**, atribui-se a edição de normas de interesse comum aos seus Municípios (interesse regional); e aos **Municípios**, compete a legislação das matérias de interesse local. O **Distrito Federal**, como ente federativo *sui generis*, exerce simultaneamente as competências legislativas de interesse regional e local (art. 32, §1º, da Constituição).

24. Pois bem. À luz desse princípio, em determinados casos, a Constituição fixou uma **presunção absoluta da predominância do interesse nacional**. Tais hipóteses estão dispostas no art. 22 da Lei Fundamental, que dispõe sobre as **matérias de competência legislativa privativa da União**.

25. Como destacado pelo requerente, a Constituição é clara ao fixar que é **privativa da União a competência para legislar sobre contratos**

(direito civil), bem como sobre a política de créditos. Vejamos:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - **direito civil**, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

[...]

VII - **política de crédito**, câmbio, seguros e transferência de valores” (destaquei).

26. No caso dos contratos bancários de concessão de crédito - *cartão de crédito consignado, cartão consignado de benefício, crédito direto ao consumidor etc.* - além de sua natureza jurídica de contratos de direito civil (ainda que submetidos ao sistema de proteção ao direito dos consumidores), eles integram o Sistema Financeiro Nacional (SFN).

27. Nesse contexto, há uma série de normas que foram editadas **pela União** ao longo do tempo justamente para regulamentar a concessão de créditos às pessoas físicas e jurídicas, realçando-se de modo especial a edição de normas voltas a regulamentar a concessão dos **créditos consignados**. A evolução do arcabouço normativo federal sobre a questão foi bem esclarecida pelas informações prestadas pelo BACEN. Confira-se:

“22. A consignação em pagamento possui amparo legislativo **desde 1925**, como regulamentado pelo **Decreto nº 17.146, de 16 de dezembro**, cujo art. 1º, caput, permitiu ‘aos funcionários públicos federaes, civis ou militares, activos ou inactivos, aos operários, mensalistas e diaristas a serviço da União, requerer consignação, em folha de vencimentos, da importância necessária ao pagamento de compromissos assumidos com associações e caixas benficiaentes, constituídas pelas próprias classes a que pertençam, ou com

estabelecimentos de crédito devidamente autorizados, observadas as disposições deste regulamento.'

23. Mais tarde, a matéria foi regulamentada pelo **Decreto nº 20.225, de 18 de julho de 1931**. Sobreveio, em 1932, o **Decreto nº 21.576, de 27 de junho**, que pouco alterou a matéria. Posteriormente, em 1950, foi editada a **Lei federal nº 1.046, de 2 de janeiro**, que ampliou a consignação aos funcionários públicos federais, limitando o teto dos juros em 12% ao ano e a 30% da consignação sobre o vencimento total.

24. Em 2003, a **Lei federal nº 10.820** permitiu aos trabalhadores da iniciativa privada 'autorizar, de forma irrevogável e irretratável, o desconto em folha de pagamento dos valores referentes ao pagamento de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, quando previsto nos respectivos contratos' (art. 1º).

25. A Lei do Regime Jurídico Único dos servidores públicos federais (**Lei nº 8.112, de 1990**) prevê no art. 45 que, mediante autorização do servidor, pode haver a consignação em folha de pagamento em favor de terceiros, a critério da administração e com reposição de custos, na forma definida em regulamento, no caso, o **Decreto nº 8.690, de 11 de março de 2016**.

26. Cabe ainda informar que a **Lei nº 14.509, de 27 de dezembro de 2022**, uniformiza em 45% o limite máximo de desconto em proventos por meio da consignação em folha de pagamento, de valores relativos a operações de crédito, dos quais 5% destinados, exclusivamente, para despesas contraídas e saques por meio de cartão de crédito, alcançando os servidores públicos federais, os militares, os empregados públicos federais da administração direta, autárquica e fundacional, os pensionistas e os anistiados políticos que

recebem reparação econômica, de caráter indenizatório, em prestação mensal, permanente e continuada. Para os trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, a **Lei 10.820, de 17 de dezembro e 2003**, com alterações incluídas pela **Lei 14.431, de 3 de agosto de 2022**, prevê que o desconto máximo corresponde a 35% da remuneração disponível, sendo 30% destinados a empréstimos, financiamentos e arrendamento mercantil e 5% exclusivamente para despesas ou saques por meio de cartão de crédito consignado, podendo ainda ser oferecidas como garantia até 10% do saldo do FGTS e 100% da multa rescisória do FGTS, enquanto para os aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social, o limite é de 40% do valor do benefício, sendo 35% para empréstimos consignados e 5% para cartão de crédito consignado, abrangendo também beneficiários do Benefício de Prestação Continuada e programas federais de transferência de renda.

27. Releva pontuar que o Conselho Monetário Nacional, com o fito de preservar a solidez do SFN, editou a **Resolução nº 1.559, de 22 de dezembro de 1988**, a qual estabelece que é vedado às instituições financeiras realizar operações de crédito com clientes que não atendam a princípios de seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos. Ademais, a **Resolução CMN nº 4.557, de 23 de fevereiro de 2017**, dispõe sobre a observância obrigatória de diversos preceitos para fins de gerenciamento do risco de crédito" (e-doc. 24, p. 6-7, destaquei).

28. Verifica-se, portanto, que o tema objeto do decreto legislativo mato-grossense constitui uma **matéria altamente regulada**. E isso se verifica porque o estabelecimento de regras sobre relações jurídicas obrigacionais instituídas entre particulares e instituições financeiras, tais como aquelas estabelecidas a partir dos contratos de crédito consignados

(por servidores, trabalhadores celetistas, aposentados e pensionistas), formam parte relevante de um conjunto ainda mais abrangente, o *Sistema Financeiro Nacional*.

29. Nesse sentido, segundo dados apresentados pelo BACEN, “*no mês de setembro de 2025, as operações de crédito consignado para pessoas naturais no SFN apresentavam saldo de quase R\$ 718 bilhões, o que corresponde, a aproximadamente 65% (sessenta e cinco por cento) do total de crédito pessoal*” (e-doc. 24, p. 12).

30. Por essa razão, o estabelecimento de legislações estaduais, em geral, e do ato legislativo mato-grossense, em específico, sobre o tema do crédito consignado (sobretudo a suspensão de seus efeitos, com a proibição do desconto e da incidência de juros e das multas) tem o condão de gerar externalidades negativas no sistema financeiro nacional, **diminuindo a oferta de crédito e aumentando a taxa de juros (spread bancário)**. Novamente, transcrevo as informações prestadas pelo BACEN:

“46. Nesse contexto, podem-se antever alguns impactos da norma impugnada que, verdadeiramente, descaracteriza o crédito consignado, ao impedir, ainda que transitoriamente, o desconto das parcelas nas folhas de pagamento.

47. Como **primeiro impacto**, verifica-se a possibilidade de a ausência dos recursos não recebidos pelas instituições financeiras produzirem **restrições à liquidez no segmento**, justamente em momento de pandemia. Com ou sem o pagamento de juros, sem haver adequada repactuação ou outra forma de mitigação de prejuízos, a norma impugnada irá **impedir que novas operações sejam realizadas e, por consequência, causará restrição às operações dessa natureza, podendo, inclusive, essa redução estender-se para outras modalidades de crédito**.

48. **Outro ponto de relevo** consiste na possibilidade de as instituições financeiras perceberem maior risco nesse tipo de operação, pela percepção de quebra heterônoma de contratos, que poderia conduzir à redução de oferta de crédito consignado e sua parcial substituição por alternativas mais onerosas para as pessoas naturais, a exemplo do cheque especial e do cartão de crédito.

49. Do ponto de vista mais amplo, o aumento na percepção de risco do crédito consignado poderia acarretar a **reclassificação do perfil de risco das operações da carteira** (cujo volume agregado correspondia a quase R\$718 bilhões em setembro de 2025), conforme previsto na Resolução nº 2.682, de 22 de dezembro de 1999. A consequência da nova classificação é o aumento do valor das despesas com provisão das instituições financeiras, com reflexos negativos no resultado do exercício. Esse impacto interfere diretamente na avaliação das instituições por investidores e depositantes e pode gerar redução do acesso das instituições a recursos disponíveis no mercado financeiro local e internacional, bem como no mercado de capitais.

50. O efeito deletério pode ser particularmente **mais intenso nas instituições financeiras de pequeno porte**, sobretudo naquelas que atuam em nichos de negócios mais específicos e com menor leque de produtos de crédito (há instituições cujo modelo de negócio enfoca predominantemente o segmento de crédito consignado).

[...]

52. Assim, os efeitos sobre a sociedade podem ser **justamente contrários ao que se almeja**, pois a provável retração do crédito pode gerar aumento das taxas de juros do crédito consignado e de outras modalidades de crédito, afetando mais intensamente justamente o público hipossuficiente de menor renda" (e-doc. 24, p. 16-17, destaquei).

31. Ademais, como também aponta o Banco Central, a **pulverização de legislações estaduais** sobre a política de concessão de créditos e sobre a regulação de contratos civis geraria um elevado índice de **insegurança jurídica**, prejudicando não somente as instituições financeiras, mas também os consumidores. Afinal, esse tipo de crédito se afigura muito mais vantajoso ao consumidor, tanto em termos de preço, quanto em condições de pagamento, considerando as alternativas do cheque-especial e do cartão de crédito. *In verbis*:

“53. Por fim, destaca-se a **grave insegurança jurídica** que normas estaduais que determinem a suspensão da cobrança das parcelas de empréstimo consignado poderão ocasionar. Inicialmente, vislumbra-se a dificuldade operacional das instituições financeiras, que terão que conhecer e adaptar suas rotinas e controles internos à potencial existência de 27 legislações estaduais e de mais de 5.000 legislações municipais diferentes que versem sobre empréstimos consignados, certamente conflitantes com a legislação federal que rege o assunto. Segundo, destaca-se a insegurança decorrente da modificação heterônoma dos termos de contratos de empréstimo consignado já aperfeiçoados e em execução, que foram firmados de boa-fé com fundamento em pressupostos normativos específicos e distintos daqueles previstos na legislação local superveniente. Terceiro, destaca-se a insegurança jurídica na contratação e execução de novos empréstimos consignados, tendo em vista a percepção de risco (e, portanto, o aumento de custos) decorrente da possibilidade de sua alteração, a qualquer momento, por legisladores estaduais, sem qualquer consideração pelo equilíbrio econômico-financeiro da relação negocial” (e-doc. 24, p. 17, destaquei).

ADI 7900 MC / MT

32. Partindo de tais premissas, o **Supremo Tribunal Federal** já se debruçou sobre a matéria e declarou a **inconstitucionalidade de leis estaduais que, tal como o ato legislativo impugnado, suspendiam temporariamente a cobrança de créditos consignados contratados por servidores públicos estaduais**.

33. Na **ADI nº 6.484/RN**, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 05/10/2020, p. 19/10/2020, o Tribunal salientou que a Lei estadual nº 10.733, de 2020, do Estado do Rio Grande do Norte, ao suspender a cobrança das consignações voluntárias contratadas por servidores públicos pelo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, em razão da pandemia de Covid-19, padecia de vícios 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*” - e **material** - “*por violação ao princípio da segurança jurídica, tendo em vista que a lei estadual promove intervenção desproporcional em relações privadas validamente constituídas*”.

34. Na ocasião, inclusive, o Plenário desta Corte fixou a **tese** de que “[é] *inconstitucional lei estadual que determina a suspensão temporária da cobrança das consignações voluntárias contratadas por servidores públicos estaduais*”. Veja-se:

“EMENTA: 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

ADI 7900 MC / MT

nº 10.733/2020, do Estado do Rio Grande do Norte, que dispõe sobre a suspensão da cobrança das consignações voluntárias contratadas por servidores públicos pelo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias.

2. Há vício de constitucionalidade 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 constitucionalidade 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 constitucional lei estadual que determina a suspensão temporária da cobrança das consignações voluntárias contratadas por servidores públicos estaduais”.** (ADI nº 6.484/RN, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 05/10/2020, p. 19/10/2020; grifos acrescidos)

35. De modo similar, na **ADI nº 6.451/PB**, Rel. Min. Carmen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 08/02/2021, p. 17/02/2021, esta Corte julgou inconstitucional a Lei estadual nº 11.699, de 2020, do Estado da Paraíba, pela qual se suspendiam as cobranças de empréstimos consignados contraídos por servidores públicos estaduais durante o período de cento e vinte dias. Na ocasião, ratificando a compreensão firmada na **ADI nº 6.484/RN**, o Plenário afirmou que, ainda que a lei paraibana buscasse proteger os servidores (na qualidade de consumidores), “a Paraíba

ADI 7900 MC / MT

instituiu política creditícia, cabível tão somente à União pelo fixado na Constituição da República”.

36. Esse mesmo entendimento foi reproduzido pelo Supremo Tribunal Federal na **ADI nº 6.475/MA**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 17/05/2021, p. 27/05/2021, e na **ADI nº 6.495/RJ**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 23/11/2020, p. 03/12/2020., *in verbis*:

“Ementa: 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 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 nº 6.475/MA, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 17/05/2021, p. 27/05/2021; grifos acrescidos)

"Ementa: 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 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 nº 6.495/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 23/11/2020, p. 03/12/2020; grifos acrescidos)

37. Nesse contexto, entendo estar **caracterizado o *fumus boni iuris*** diante da aparente **incompatibilidade do Decreto Legislativo nº 79, de**

2025 com o art. 22, incisos I, e VII, da Constituição e com os princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica.

38. Do mesmo modo, **tenho como preenchido, no caso, o *periculum in mora***. Nos termos da manifestação técnica produzida pelo Banco Central, a suspensão da exigibilidade das dívidas decorrentes de empréstimos consignados contraídos no Estado de Mato Grosso tem o condão de causar efeitos sistêmicos negativos sobre o mercado financeiro brasileiro, reduzindo a oferta regular de créditos aos consumidores e aumentando a taxa de juros (*spread* bancário).

III. Dispositivo

39. Ante o exposto, com fundamento no art. 10, §3º, da Lei nº 9.868/1999, e no art. 21, inciso V, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **concedo a medida cautelar, ad referendum do Plenário, para suspender a eficácia do Decreto Legislativo nº 79, de 2025, do Estado do Mato Grosso.**

40. Nos termos do art. 21, § 5º, do RISTF, promova-se a inclusão do feito, para julgamento do referendo da medida ora concedida, na pauta da próxima sessão do plenário virtual.

À Secretaria Judiciária, para as providências de praxe.

Intimem-se. Publique-se.

Brasília, 11 de dezembro de 2025.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA
Relator