



Estado de Mato Grosso

Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCCJR
Fls 22
Rub 99

Parecer nº 1183/2025/NCCJR

Referente ao Projeto de Decreto Legislativo nº 13/2025 que “Susta os efeitos dos contratos de cartões de crédito consignado, cartões de benefício consignados e Crédito Direito ao Consumidor (CDC) firmados com servidores públicos estaduais em desacordo com a legislação vigente, no âmbito do Estado de Mato Grosso.”

Autor: Deputado Wilson Santos

Coautor (a): Deputada Janaina Riva

Relator (a): Deputado (a) Diego Guimaraes

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos em 10/09/2025, sendo que no dia 01/10/2025 foi aprovado requerimento de dispensa de pauta (fls. 02/15).

Posteriormente, em 02/10/2025 os autos foram encaminhados para Comissão de Mérito para análise. A Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte exarou parecer favorável à sua aprovação (fls. 16-21), tendo sido aprovada em primeira votação pelo Plenário desta Casa de Leis na sessão ordinária de 15/10/2025 (fl. 21v).

De acordo com o projeto em referência a finalidade é sustar os efeitos dos contratos de cartões de crédito consignados, cartões de benefício consignados e Crédito Direto ao Consumidor firmados com servidores públicas estaduais em desacordo com a legislação vigente.

Busca resguardar a dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial dos servidores superendividados, impedindo descontos em folha e cobranças durante o período de suspensão, bem como vedando a negativação dos nomes dos servidores e a aplicação de juros ou multas.

Além disso, o projeto pretende permitir que a Controladoria-Geral do Estado e uma força-tarefa investiguem as consignatárias, garantindo a revisão, anulação ou renegociação de contratos considerados ilegais ou abusivos.

O Autor assim justifica a proposição:

“A Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, comprometida com a defesa dos direitos dos servidores públicos e da coletividade, apresenta o presente Decreto



Legislativo diante da grave e comprovada crise de superendividamento que afeta milhares de trabalhadores do serviço público estadual.

O relatório final da CPI do Endividamento (2018), realizada por esta Casa de Leis, revelou graves irregularidades em diversas operações de crédito contratadas por servidores públicos, especialmente na modalidade de cartão de crédito consignado e cartão benefício. Tais contratos foram firmados sem a devida transparência, com desvio de finalidade e em desacordo com a legislação, configurando práticas abusivas por parte das instituições financeiras.

O relatório final da referida CPI foi encaminhado ao Governo do Estado, com recomendações para adoção de medidas corretivas, e aos órgãos de controle, para providências administrativas, civis e eventualmente penais.

O Decreto Estadual nº 691/2016, alterado pelo Decreto nº 650/2020, contrariando inclusive as recomendações da CPI, autorizou o comprometimento de até 60% do rendimento líquido dos servidores com descontos em folha, o que, por si só, já representa grau elevado e socialmente insustentável de comprometimento da renda. De forma ainda mais preocupante, chegaram a este Parlamento denúncias de que o Banco do Brasil, durante anos, liberou crédito direto ao consumidor (CDC), cheque especial, antecipação de 13º salário e outras modalidades não consignadas em folha, cujos débitos são efetuados diretamente na conta dos servidores e não estão incluídos no limite de 60% previsto no Decreto nº 691/2016, evidenciando uma grave falha de controle, fiscalização e transparência na relação entre a instituição financeira e os servidores públicos.

Tais práticas vêm provocando descontos compulsórios entre 60% e 90% da remuneração líquida dos servidores, gerando absoluta insuficiência de renda para a própria subsistência e a da família, o que tem resultado em miserabilidade, inadimplência generalizada, fome, depressão, casos de suicídio, baixa produtividade no trabalho e ruptura do núcleo familiar.

A situação configura flagrante violação aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da função social do crédito (art. 170, III), e da proteção à família como base da sociedade (art. 226), além de comprometer direitos fundamentais à moradia, alimentação, saúde e educação, todos assegurados pela Constituição Federal.

A Lei nº 14.181/2021, que atualizou o Código de Defesa do Consumidor, estabelece em seu Capítulo VI-A diretrizes específicas para a prevenção e o tratamento do superendividamento, obrigando os fornecedores de crédito a avaliarem a capacidade de pagamento dos consumidores e a respeitarem o mínimo existencial (art. 54-A, § 1º).

Apesar da recente aprovação da Lei Estadual nº 12.933/2025, que estabeleceu novo limite de 35% para operações de crédito consignado em novas contratações, ainda persiste a situação crítica dos servidores com contratos anteriores, cujos descontos comprometem entre 60% e 90% de sua renda líquida.

Nesse cenário, a sustação cautelar dos contratos é medida urgente, necessária e legítima, a fim de garantir tempo e segurança para que os servidores, de forma assistida, possam revisar, repactuar ou anular contratos abusivos.

A medida assegura que servidores com mais de 60% da renda comprometida possam negociar suas dívidas com tranquilidade, recuperando gradualmente o equilíbrio financeiro e a dignidade da pessoa humana, conforme prevê a Constituição Federal.



Assim, o presente Decreto Legislativo visa 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.”

Ato contínuo, em 16/10/2025 os autos foram encaminhados e recebidos nesta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, estando, portanto, o projeto em questão, apto para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II – Análise

II. I. - Atribuições da CCJR

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental em todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

Assim sendo, no âmbito desta CCJR o exame da proposição buscará verificar, inicialmente, se a matéria legislativa proposta se encontra dentre aquelas autorizadas pela Constituição Federal aos Estados-Membros, a fim de se evitar a incidência de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, que ocorre quando lei estadual disciplina matéria de competência da União ou dos Municípios.

Num segundo momento, analisar-se-á a constitucionalidade formal da proposição em face das disposições estabelecidas pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, de modo a se preservar a proposição de eventual vício formal subjetivo, caracterizado pela inobservância das regras de iniciativa reservada, ou vício formal objetivo, que se consubstancia nas demais fases do processo legislativo.

Ademais, esta Comissão apreciará a constitucionalidade material da propositura, mediante a averiguação da compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e os princípios e regras estabelecidas pela ordem jurídica constitucional.

Derradeiramente, realizar-se-á a análise da juridicidade, legalidade e respeito - da proposta - ao regimento interno desta Casa, de forma que a proposição esteja alinhada com o ordenamento jurídico, as decisões dos Tribunais Superiores e as demais formalidades do Regimento Interno da ALMT.

O presente projeto de decreto legislativo tem como intenção suspender temporariamente, por até 120 dias, os efeitos financeiros e operacionais de contratos de crédito consignado, cartão consignado, crédito direto ao consumidor e outras operações que ultrapassem 35% da remuneração líquida dos servidores públicos estaduais, a fim de apurar possíveis fraudes, práticas abusivas e irregularidades contratuais. Vejamos:



Art. 1º Ficam suspensos, pelo prazo de até 120 (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% 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 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% 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 nº 14.181/2021.

§ 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. 3º 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. 4º A Força-Tarefa instituída pelo Decreto Estadual nº 1.454/2025 deverá, durante o prazo de suspensão previsto no 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 oferecido 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. 5º 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. 6º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

II.II – Das Preliminares:

Compulsando os autos, verifica-se ainda que inexistem questões preliminares a serem analisadas, quais sejam, emendas, substitutivos ou projetos em apensos, entre outras matérias prejudiciais que integram o rol do art. 194 do Regimento Interno desta Casa de Leis – Resolução nº 677 de 20 de dezembro de 2006, passando então para a análise quanto à constitucionalidade, legalidade e regimentalidade da proposição, nos termos do artigo 369, inciso I, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso

II.III - Da (In) Constitucionalidade Formal e Material

Quanto à Repartição de competências na Constituição Federal, o tema foi resolvido com apelo a uma repartição tanto horizontal como vertical de competência. E isso no que concerne às competências legislativas (competências para legislar) e no que respeita às competências materiais (competências de ordem administrativa).

No âmbito da competência formal, a matéria será analisada quanto a repartição vertical, onde o legislador constituinte definiu as competências dos Entes Federativos, quando há



permissão constitucional para que diferentes Entes Políticos legislem sobre uma mesma matéria, adotando-se a predominância da União, que irá legislar sobre normas gerais (art. 24, § 1º da CF).

Com relação ao tema elencado no Projeto de Decreto Legislativo, deve-se observar os incisos VI, XIV e XXVIII do artigo 26 da Constituição do Estado de Mato Grosso, *in verbis*:

Art. 26 É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa:
(...);

VI - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa;
(...)

XIV - dispor sobre sua organização, funcionamento, **poder de polícia**, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição;
(...)

XXVIII - emendar a Constituição Estadual, promulgar leis nos casos previstos nesta Constituição, **expedir decretos legislativos** e resoluções;

A Constituição do Estado de Mato Grosso, apresenta ainda em seu artigo 37, em que comprehende o processo legislativo, vejamos:

Art. 37 O processo legislativo compreende a elaboração de:
(...)

V - decretos legislativos;

VI - resoluções.

Parágrafo único Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Inicialmente, partindo da análise da espécie normativa em questão – Decreto Legislativo - O Regimento Interno da ALMT (RIALMT) e a Constituição do Estado de Mato Grosso (CEMT) definem o escopo do **Decreto Legislativo**.

Competência Exclusiva: O Decreto Legislativo é a proposição destinada a regular matérias de **competência exclusiva** da Assembleia Legislativa que não exigem sanção do Governador.

Poder de Sustar (Suspender): O poder de "sustar" atos por meio de Decreto Legislativo está previsto na Constituição Estadual (CEMT) e detalhado no RIALMT, limitando-se a duas hipóteses:

Atos Normativos do Executivo: A ALMT pode sustar atos normativos (como decretos ou regulamentos) do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar.

Contratos Impugnados pelo TCE: A ALMT pode ordenar a sustação de um contrato *público* que tenha sido formalmente impugnado pelo Tribunal de Contas do Estado.

Desta feita, o contrato de crédito (empréstimo) entre um servidor (pessoa física) e uma instituição financeira (pessoa jurídica de direito privado) não é um ato normativo do Executivo nem um contrato público auditado pelo TCE. Trata-se de uma **relação contratual privada**.



O texto invoca o art. 26 da CE/MT para “susometer efeitos financeiros e operacionais dos contratos” e criar regime transitório de cobrança, juros e negativação; isso extrapola a finalidade do decreto legislativo de controle político de ato normativo e converte o instrumento em veículo de regulação material e intervenção contratual ampla, o que contraria a moldura do art. 49, V, CF em simetria, que exige ato normativo exorbitante como objeto e não relações contratuais privadas em massa. Vejamos:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
(...)

V - **sustar** os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

Contudo, a análise do mérito da proposta revela que seu objeto não é a sustação de um ato normativo do Poder Executivo. Os artigos 1º e 3º do projeto de decreto legislativo determinam a suspensão direta dos “**efeitos financeiros e operacionais dos contratos**” firmados entre servidores públicos e instituições financeiras, que são **pessoas jurídicas de direito privado**. A proposta não anula ou susta o Decreto Estadual nº 1.454/2025, mas sim os contratos privados celebrados sob sua égide.

Dessa forma, a competência para sustar atos do Executivo é uma ferramenta de controle do Legislativo sobre a função regulamentar, visando coibir excessos. A presente proposta, ao invés de controlar um ato do Executivo, busca regular diretamente relações contratuais privadas, matéria que escapa à competência exclusiva do Poder Legislativo e, portanto, ao escopo do decreto legislativo.

Ao tentar suspender ou intervir em contratos de crédito privados, a proposta estaria usurpando a competência legislativa privativa da União, violando o art. 22, incisos I e VII, da Constituição Federal. 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;

(...)

Portanto, a proposição padece de **vício de inconstitucionalidade formal** por inadequação da via eleita. A matéria, por sua natureza, deveria ser tratada por meio de lei (ordinária ou complementar), caso o ente federativo detivesse competência para tal, o que será analisado a seguir.

A Constituição Federal (CF/88) estabelece uma rígida divisão de competências legislativas entre a União, os Estados e os Municípios.

Competência Privativa da União: Compete *privativamente* à União legislar sobre:

- **Direito Civil** (que rege os contratos);



- **Política de crédito e câmbio;**
- **Normas do Sistema Financeiro Nacional.**

Competência Concorrente: O Estado de Mato Grosso possui competência concorrente (suplementar) apenas nas matérias listadas no Art. 24 da CF/88 (como direito tributário, financeiro, urbanístico), não estando incluído o Direito Civil ou a política de crédito.

Em que pese a **constitucionalidade material**, a imposição de moratória forçada, vedação de juros, multas e negativação, e suspensão de descontos em folha e em conta corrente por decreto legislativo constitui exercício de função normativa material própria de lei federal setorial e de regulação financeira, desviando-se do controle de legalidade de atos regulamentares; isso **viola a separação de poderes e a proporcionalidade**, pois indistintamente alcança contratos válidos e regulares sem demonstração de exorbitância específica de ato do Executivo.

Desta feita, ao suspender contratos privados e impor obrigações a instituições financeiras, o Legislativo assume uma função tipicamente jurisdicional, interferindo em relações contratuais estabelecidas sob a égide da legislação federal. A apuração de fraudes, a revisão de juros abusivos e a anulação de contratos são competências do Poder Judiciário, mediante o devido processo legal (art. 5º, LIV, CF/88). O Legislativo não pode, por meio de um ato normativo genérico, substituir-se ao Judiciário na resolução de litígios contratuais.

Em que pese a proteção ao mínimo existencial e ao consumidor, esta foi reforçada pela Lei 14.181/2021, mas sua concretização se dá por instrumentos legais e procedimentais próprios (ex.: repactuação, processos individuais/coletivos), não por decreto legislativo estadual que estabeleça moratória geral e interfira em cadastros de crédito; estados podem proteger servidores em sua folha dentro de limites legais, porém não podem redesenhar, por decreto legislativo, regras federais de crédito e registros do Bacen.

Por fim, a suspensão unilateral e geral de contratos firmados entre as partes, ainda que sob a justificativa de proteção ao consumidor, interfere de forma desproporcional na livre iniciativa e atinge o ato jurídico perfeito, violando a segurança jurídica das relações contratuais. Embora a ordem econômica vise assegurar a existência digna, as medidas para tal devem ser proporcionais e respeitar as competências constitucionais.

Portanto, pelas razões expostas, opina-se pela **inconstitucionalidade material** da proposta em razão da afronta a princípios constitucionais basilares em nosso ordenamento jurídico.

II.IV - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Para que a proposição seja regimentalmente admissível, se faz necessário demonstrar obediência às normas e exigências da **Resolução nº 677 de 20 de dezembro de 2006** que aprova o Regimento Interno, este que norteia o processo legislativo da Assembleia Legislativa de Mato Grosso.



Em que pese a adequação ao **Regimento Interno**: o art. 170 do RIALMT define o objeto do decreto legislativo, espelhando as competências exclusivas da Assembleia previstas na Constituição Estadual. Como demonstrado, a matéria tratada no projeto não se enquadra em nenhuma das hipóteses de competência exclusiva da ALMT, sendo o instrumento normativo inadequado.

O art. 155 do RIALMT veda a admissão de proposições que sejam "sobre assunto alheio à competência da Assembleia Legislativa" (inciso I) ou "manifestamente inconstitucionais" (inciso VII). A presente proposta enquadra-se em ambas as vedações, devendo ter sua tramitação obstada já em sede de análise de admissibilidade por esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 13/2025, autoria de Deputado Wilson Santos, coautoria da Deputada Janaina Riva, **em face da inconstitucionalidade formal e material**.

Sala das Comissões, em 22 de 30 de 2025.



IV – Ficha de Votação

Projeto de Decreto Legislativo nº 13/2025 – Parecer nº 1183/2025/CCJR

Reunião da Comissão em 22 / 10 / 2025

Presidente: Deputado (a) Diego Guimaraes (em exercício)

Relator (a): Deputado (a) Diego Guimaraes

Voto Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 13/2025, autoria de Deputado Wilson Santos, coautoria da Deputada Janaina Riva, **em face da inconstitucionalidade formal e material.**

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	<i>(Signature)</i> Diego
Membros (a)	<i>(Signature)</i> J.R. <i>(Signature)</i> D.M.
	<i>(Signature)</i> (contra) J.G.