AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) Nº 1045243-71.2026.4.01.0000
Processo Referência: 1070961-46.2026.4.01.3500
AGRAVANTE: UNIÃO FEDERAL
AGRAVADO: ABBT - ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE BENEFICIOS AO TRABALHADOR

DECISÃO

Trata-se de agravo de instrumento, com pedido de efeito suspensivo, interposto pela União contra decisão proferida pela 22ª. Vara Federal Cível da SJDF, que, em ação civil pública ajuizada pela Associação Brasileira das Empresas de Benefícios ao Trabalhador (ABBT), deferiu tutela de urgência para suspender, em favor de todas as associadas, a eficácia e a exigibilidade de dispositivos do Decreto n°. 10.854/2021, na redação do Decreto n°. 12.712/2025, determinando, ainda, a manutenção do regime anterior e a abstenção da União e do Ministério do Trabalho e Emprego quanto à exigência dos dispositivos e à aplicação de penalidades neles fundadas (ID 471797238, pág. 8).

Inconformada com a decisão, a agravante sustenta, em breve síntese, que: a) a ação civil pública é inadequada, por veicular direito patrimonial, divisível e disponível, o que o Ministério Público Federal destacou na origem; b) a ABBT é parte ilegítima, pois seu estatuto não contempla a defesa da ordem econômica (art. 5º., V, "b", Lei n°. 7.347/1985) e por atuar em favor de associadas não identificadas; c) falta probabilidade do direito, pois a Lei n°. 6.321/1976 remeteu a matéria ao regulamento, o corte de quinhentos mil trabalhadores é critério objetivo, os tetos de taxa não configuram tabelamento, o prazo de liquidação decorre do art. 1º., § 4º., II, da lei, o Comitê Gestor tem amparo no art. 84, VI, "a", da CF e a análise de impacto regulatório não alcança decretos (Decreto n°. 10.411/2020, art. 1º., § 3º.); d) falta perigo de dano, porque os prazos do art. 182-D, I e IV, já se esgotaram, a inicial admite que a postergação decorreu de liminares individuais hoje suspensas e os alegados procedimentos do MTWE se resumem a notícia jornalística; e e) o acórdão do AI nº. 1007978-35.2026.4.01.0000 (Nutricash) vale apenas entre as partes, sendo que a ação coletiva recomporia efeitos já sustados por suspensões de liminar e por sentenças de improcedência.

Ao final das razões recursais, requer a atribuição do "efeito suspensivo ao recurso, nos termos do art. 1.019, inciso I, do CPC, para suspender integralmente a decisão agravada, restabelecendo-se a plena eficácia, em relação às associadas da agravada, dos arts. 174, § 1º; 182-B, incisos I e II e parágrafo único; 182-C; 182-D, incisos I e IV; e 182-G e 182-H do Decreto nº 10.854/2021, na redação conferida pelo Decreto nº 12.712/2025 (...)".

É o relatório. Decido.

Inicialmente, não assiste razão à agravada quanto à redistribuição por prevenção, considerando que o art. 930, parágrafo único, do CPC vincula o relator do primeiro recurso aos recursos subsequentes interpostos no mesmo processo ou em processo conexo.

O AI nº. 1007978-35.2026.4.01.0000 foi interposto em ação ordinária de uma única autora, ajuizada perante a Seção Judiciária da Bahia, na qual se discutia a postergação de tutela de urgência, ao passo que este agravo decorre, diversamente, de ação civil pública ajuizada por associação perante a Seção Judiciária do Distrito Federal, de modo que as partes, os juízos e o alcance subjetivo das tutelas são distintos, sem que conste a reunião dos processos de origem.

A certidão de prevenção, de resto, é negativa (ID 471876986). Pelas mesmas razões, rejeita-se a vista prévia, já que a tutela de urgência dispensa a oitiva da parte contrária (art. 9º., parágrafo único, I, do CPC), sendo facultado ao relator decidir o efeito suspensivo antes da resposta, com intimação posterior do agravado (art. 1.019, I e II, do CPC).

Assim sendo, o contraditório será exercido nas contrarrazões, e esta decisão poderá ser reexaminada a qualquer tempo. Também não se acolhe a suspensão do recurso, uma vez que o art. 313 do CPC exige convenção das partes, que não consta, e que a conciliação foi requerida em incidentes distintos perante a presidência, sem que o dever de estimular a autocomposição (art. 3º., §§ 2º. e 3º., do CPC) obste a apreciação de medida de urgência.

Por seu turno, o pedido de efeito suspensivo presta-se a deferimento na espécie.

De fato, primeiramente, a alegação de inadequação da via eleita não se sustenta, pois a Lei n°. 7.347/1985 admite a defesa coletiva de direitos individuais homogêneos, que são, por definição, divisíveis, titularizados por pessoas determináveis e de origem comum, razão pela qual a natureza patrimonial e a divisibilidade dos interesses das associadas, destacadas pela agravante e pelo Ministério Público Federal na origem (ID 471797110, págs. 8-9; ID 471797338, págs. 3-6), não afastam, isoladamente, a via coletiva, ainda que os direitos sejam qualificados como coletivos em sentido estrito, em razão da relação jurídica base que une as facilitadoras credenciadas ao Programa à União.

O requisito de relevância social, extraído do RE 631.111/GO, em que se apoiam a agravante e o parecer ministerial, diz respeito à legitimidade do Ministério Público, não à das associações, às quais a lei confere legitimação própria (art. 5º., V, da Lei n°. 7.347/1985).

De todo modo, a controvérsia tem repercussão que transcende o interesse das associadas, por atingir política pública de âmbito nacional, sustentada por incentivo fiscal, com milhões de trabalhadores e de estabelecimentos credenciados.

O AREsp 2.663.986/SP (ID 471797578), por sua vez, confirmou a ilegitimidade de associação cuja atuação fomentava a cessão de direitos de consumidores a investidores, conclusão extraída do exame de fatos e de finalidades estatutárias genéricas, o que difere da hipótese de entidade constituída em 1981 (ID 471797266, pág. 6, nota 1; ID 471797238, pág. 3).

Tampouco se sustenta a alegação de que a ação seria sucedâneo da ADI nº. 7.962, considerando que o Supremo Tribunal Federal não conheceu da ação direta por entender que a controvérsia configura, quando muito, inconstitucionalidade reflexa, isto é, mera crise de legalidade (ID 471797546, págs. 13-16), sem examinar o mérito, ou seja, não há coisa julgada nem decisão a contornar.

A vedação ao uso da ação civil pública como substitutivo do controle concentrado, invocada pela agravante, pressupõe pedido de declaração de inconstitucionalidade com eficácia geral, ao passo que aqui se discute a compatibilidade de decreto regulamentar com a lei, parâmetro que não comporta controle concentrado.

O pedido de "declarar a nulidade" dos dispositivos (ID 471797266, págs. 88-89) traduz a consequência da ilegalidade alegada, cujos efeitos devem observar os limites subjetivos da coisa julgada coletiva (art. 16 da Lei n°. 7.347/1985), matéria a ser examinada no julgamento final, registrando-se que o objeto da ação é mais amplo que o da ADI, por alcançar os arts. 182-D, I e IV, 182-G e 182-H.

A alegação de ilegitimidade ativa, por outro lado, revela plausibilidade, embora não a ponto de dispensar o exame colegiado, uma vez que o art. 5º., V, "b", da Lei n°. 7.347 /1985 exige que a associação inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção de bens ali enumerados, dentre os quais a ordem econômica e a livre concorrência.

O estatuto da ABBT define como objetivo promover a saúde e a segurança alimentar do trabalhador por meio das associadas, atribuindo-lhe a representação e a defesa dos interesses destas (art. 3º.; ID 471797561, págs. 13-14), e o art. 37, invocado pela decisão agravada, limita-se a impor a seus órgãos a observância da legislação concorrencial (ID 471797561, pág. 30), sem lhe atribuir a tutela da concorrência perante terceiros.

A pertinência temática reconhecida na origem (ID 471797238, págs. 2-3) não supre, por si só, exigência legal expressa, destacando-se que a decisão agravada, ao restringir a tutela às associadas, não identificou relação nominal nem a autorização a que

alude o art. 5º., XXI, da CF, o que aproxima a atuação da representação, sujeita a requisitos próprios.

Como a questão comporta aprofundamento, notadamente quanto ao estatuto em sua integralidade e a eventual autorização assemblear, será definitivamente examinada no julgamento do recurso, servindo, por ora, para reforçar a probabilidade de provimento do recurso.

De seu turno, o art. 995, parágrafo único, do CPC condiciona o efeito suspensivo à demonstração de risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e à probabilidade de provimento do recurso.

Como a tutela deferida à agravada exige probabilidade do direito e perigo de dano, requisitos cumulativos (art. 300 do CPC), o recurso tende a ser provido se qualquer deles faltar.

O art. 1º.-A, I, da Lei n°. 6.321/1976, incluído pela Lei n°. 14.442/2022, admite o arranjo de pagamento fechado ou aberto, mas já impõe aos fechados a interoperabilidade entre si e com os abertos, de modo que a própria lei restringe esse modelo, sendo que a mesma lei veda o deságio e os prazos de repasse que descaracterizem a natureza pré-paga do benefício, remetendo ao regulamento a vigência da vedação (art. 1º., §§ 4º. e 5º.), *in verbis* :

> Art. 1º As pessoas jurídicas poderão deduzir do lucro tributável, para fins de apuração do imposto sobre a renda, o dobro das despesas comprovadamente realizadas no período-base em programas de alimentação do trabalhador previamente aprovados pelo Ministério do Trabalho e Previdência, na forma e de acordo com os limites dispostos no decreto que regulamenta esta Lei.
>
> § 4º As pessoas jurídicas beneficiárias não poderão exigir ou receber:
>
> I - qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado;
>
> II - prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores; ou
>
> III - outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do trabalhador, no âmbito do contrato firmado com empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação.)
>
> § 5º A vedação de que trata o § 4º deste artigo terá vigência conforme definido em regulamento para os programas de alimentação do trabalhador.

(...)

Art. 1º-A. Os serviços de pagamentos de alimentação contratados para execução dos programas de alimentação de que trata esta Lei observarão o seguinte:

I - a operacionalização por meio de arranjo de pagamento fechado ou aberto, devendo as empresas organizadas na forma de arranjo de pagamento fechado permitir a interoperabilidade entre si e com arranjos abertos, indistintamente, com o objetivo de compartilhar a rede credenciada de estabelecimentos comerciais, a partir de 1º de maio de 2023.

Nesse contexto, o art. 174, § 1º., do Decreto n°. 10.854/2021, ao exigir arranjo aberto apenas dos que atendam a mais de quinhentos mil trabalhadores, não proíbe o modelo fechado, que a lei admite, mas o condiciona em razão da abrangência, o que não destoa, a princípio, da sistemática da política pública.

Os tetos de taxa de desconto e de tarifa de intercâmbio (art. 182-B) e o prazo de 15 (quinze) dias para a liquidação (art. 182-C) inserem-se na densificação, por ato infralegal, das vedações legais ao deságio e ao prazo que descaracterize o caráter pré-pago, em setor cuja existência depende de renúncia fiscal e de política pública estatal.

Foi essa a conclusão da Presidência do Tribunal Regional Federal da 3ª. Região, que, em exame que alcançou os mesmos dispositivos, entendeu que não ultrapassam, *prima facie*, o poder regulamentar e que o afastamento de ato administrativo em cognição superficial exige incompatibilidade patente e manifesta com o ordenamento jurídico (ID 471797398, págs. 18-19). Embora proferida em contracautela, a conclusão se apoia em exame da própria lei, aplicável também aqui.

Em acréscimo, a Presidência deste Tribunal, na SLS nº. 1010952-45.2026.4.01.0000, suspendeu as liminares das ações individuais que questionavam as mesmas regras, ao admitir ampla margem de densificação regulamentar (ID 471797409).

A ausência de análise de impacto regulatório não infirma essa conclusão, porquanto o Decreto n°. 10.411/2020 exclui as propostas de decreto (art. 1º., § 3º.) e dispõe que a inobservância de suas regras não gera invalidade (art. 21). Os arts. 182-D, I e IV, 182-G e 182-H, por serem instrumentais, seguem a sorte dos dispositivos principais, ficando para o julgamento colegiado o exame mais profundo da alegada subdelegação do art. 182-H, inciso II.

Por outro lado, reconhece-se que a Sexta Turma deste Tribunal, no AI nº. 1007978-35.2026.4.01.0000, suspendeu, em favor de uma operadora, os limites de MDR e de intercâmbio, o prazo de liquidação, a obrigatoriedade do arranjo aberto e os poderes do Comitê Gestor (ID 471797530, itens 8 a 16 da ementa).

O julgado, embora vincule apenas as partes, constitui precedente de força persuasiva, razão pela qual se impõe enfrentar-lhe os fundamentos, sem que, todavia, infirmem a plausibilidade ora reconhecida.

Naquele julgado, foi adotado o entendimento de que o silêncio da Lei n°. 6.321 /1976 traduz opção legislativa e o decreto careceria de análise de impacto regulatório, sem considerar que a própria lei remete ao regulamento a vigência das vedações ao deságio e aos prazos que descaracterizem a natureza pré-paga (art. 1º., §§ 4º. e 5º.), que já restringe os arranjos fechados (art. 1º.-A, inciso I) e que o Decreto n°. 10.411/2020 exclui as propostas de decreto da análise de impacto (art. 1º., § 3º.), afastando a invalidade pela inobservância de suas regras (art. 21).

A proporcionalidade da medida, naquele julgado, assentou-se ainda na restrição da tutela a uma única operadora, o que mitigava o dano inverso (item 15 da ementa), circunstância ausente aqui, em que a tutela alcança todas as associadas, universo aberto que compreende operadoras de grande porte.

Concluindo nesse particular, a despeito de o acórdão ter afastado as decisões das Presidências por serem de contracautela (item VI.1 do voto), a probabilidade de provimento reconhecida nesta decisão apoia-se na leitura da própria lei, e não nas suspensões, que apenas a corroboram, sendo que eventual divergência será dirimida pelo colegiado.

Por sua vez, não se evidencia o perigo de dano alegado pela agravada. O decreto foi publicado em 12/11/2025, enquanto a ação somente foi ajuizada em 25/09/2026 (ID 471797266), após o transcurso dos prazos de 90 (noventa) e 180 (cento e oitenta) dias previstos no art. 182-D, circunstância que enfraquece a alegação de urgência.

A própria petição inicial reconhece que o ajuizamento da demanda foi postergado em razão da existência de decisões liminares proferidas em ações individuais, posteriormente suspensas (ID 471797266, págs. 77-78). Além disso, a Presidência do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, ao examinar situação semelhante, atribuiu a demora à inércia das autoras, circunstância que também compromete a urgência invocada (ID 471797398, pág. 22).

Não há, igualmente, comprovação de que tenham sido instaurados procedimentos sancionatórios contra as associadas da agravada. A alegação apresentada na petição inicial está amparada apenas em notícia jornalística, mencionada em nota de rodapé, sem elementos concretos que demonstrem a existência de medidas administrativas sancionadoras (ID 471797266, págs. 77-78).

Por fim, o término, em novembro de 2026, do prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias previsto para a adequação dos contratos públicos também não justifica, por si só, a concessão da medida. Tratando-se de relações contratuais de trato continuado, eventual repercussão econômica decorrente das novas exigências poderá ser examinada mediante os mecanismos próprios de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, inclusive nos contratos precedidos de licitação (ID 471797398, pág. 18).

Em contrapartida, o risco de dano grave para a agravante e para a política pública é concreto, já que a tutela alcança "todas as associadas" (ID 471797238, pág. 8), em universo aberto, sem relação nominal, em que o estatuto admite ingressos e desligamentos (ID 471797561, pág. 30), de modo que a filiação posterior passa a servir de meio para escapar do regime, efeito multiplicador que a Presidência deste Tribunal já considerou relevante (ID 471797409).

Adicionalmente, a coexistência de regimes distintos no mesmo mercado desarticula a regulação, que pressupõe homogeneidade de regime e aplicação conjunta e coordenada de suas regras (ID 471797398, págs. 22-23), sendo pertinente, ainda, o impacto financeiro estimado pela União em cerca de R$ 8 bilhões anuais (ID 471797370).

A tutela abrange, ainda, operadoras que já tiveram liminares suspensas ou pedidos julgados improcedentes em ações individuais (ID's 471797398, 471797409, 471797438, 471797453, 471797481 e 471797517), recompondo, por via coletiva, efeitos já sustados.

Desse modo, em juízo de cognição sumária, é possível vislumbrar a presença dos requisitos a ensejar a concessão da medida pleiteada.

Em face do exposto, **DEFIRO O PEDIDO DE ATRIBUIÇÃO DO EFEITO SUSPENSIVO** para sustar os efeitos da decisão agravada até o julgamento final deste recurso.

1) Comunique-se, **com prioridade**, ao juízo prolator da decisão, para ciência *e adoção urgente das providências necessárias* para o cumprimento desta decisão;

2) Intimem-se ambas as partes, inclusive para fins de apresentação de resposta ao recurso pela parte agravada, nos termos do art. 1.019, inciso II, do Código de Processo Civil;

3) Após, renove-se a conclusão do recurso para oportuna aplicação do art. 932 do CPC ou julgamento colegiado, conforme o contexto a evidenciar;

4) Cuidem ambas as partes, com cooperação e boa-fé (arts. 5º. e 6º. do CPC), de alertar esta relatoria sobre possíveis causas de **prevenção/conexão** de julgador/órgão outro; **incompetência** em face da matéria; ou **ulterior decisão**

/sentença que gere impacto processual sobre este recurso, juntando-a nestes autos, se e quando.

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

Desembargador Federal ALEXANDRE JORGE FONTES LARANJEIRA
Relator