



PODER JUDICIÁRIO
2ª Vara Federal de Barueri

Avenida Piracema, 1362, Tamboré, Barueri - SP - CEP: 06460-030
<https://www.trf3.jus.br/balcao-virtual>

PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL (7) Nº 5000163-57.2026.4.03.6144

AUTOR: ALELO S.A.

ADVOGADO do(a) AUTOR: ELIAS CANDIDO DA NOBREGA NETO - DF71601 ADVOGADO do(a)

AUTOR: FABIANO DE CASTRO ROBALINHO CAVALCANTI - RJ95237-A ADVOGADO do(a) AUTOR:

FREDERICO JOSE FERREIRA - RJ107016 ADVOGADO do(a) AUTOR: CAETANO FALCAO DE

BERENGUER CESAR - SP321744-A

REU: UNIÃO FEDERAL

DECISÃO

Vistos.

Trata-se de ação proposta sob procedimento comum, por **ALELO S/A**, em face da **UNIÃO**, tendo por objeto afastar a incidência do Decreto n. 12.712/2025, e/ou impor a abstenção da aplicação de sanções em decorrência do descumprimento do referido ato. Sucessivamente, requer (i) a declaração incidental de inconstitucionalidade do Decreto n. 12.712/2025, especificamente das previsões de limitação do arranjo fechado e das margens de preço, da fixação de prazos de liquidação e da criação do Comitê Gestor do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT); ou (ii) sejam as inovações previstas no Decreto n. 12.712/2025 implementadas após o vencimento dos contratos vigentes, em preservação dos atos jurídicos perfeitos e da segurança jurídica; ou, ainda, (iii) especificamente em relação à abertura do arranjo, seja prorrogado o prazo para 30 (trinta) meses.

Em sede de tutela de urgência, requer a suspensão de eficácia do Decreto n. 12.712/2025 em relação à parte autora e/ou a abstenção de aplicação de sanções em decorrência do descumprimento do dito decreto.

Narra a petição inicial que o Decreto n. 12.712/2025, ao alterar o Decreto n. 10.854/2021, promoveu profundas alterações no regulamento do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), dentre as quais, a limitação do exercício de arranjo de pagamento previsto na Lei n. 6.321/1976, a limitação de preços, a fixação de prazos



inexequíveis para a liquidação de obrigações entre particulares e a criação de órgão superpoderoso com competência para implementar as medidas referidas. Frisa que muitas das limitações impostas pelo ato terão vigência a partir de 10.02.2026.

Explica que é empresa facilitadora de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios, emitindo moeda eletrônica para atendimento dos pagamentos no âmbito do PAT, ou seja, emissora PAT, podendo credenciar a aceitação de instrumentos de pagamento para aquisição de refeições (refeição convênio) ou para aquisição de gêneros alimentícios (alimentação convênio). Menciona que, também, pode exercer a função de bandeira, ou seja, instituidora de arranjos de pagamento. Acrescenta que, quando são exercidas todas as atividades, fala-se em arranjo fechado, do contrário, diz-se arranjo aberto.

A parte autora explicita que os empregados beneficiados utilizam os saldos disponibilizados exclusivamente para a aquisição de produtos alimentícios em estabelecimentos credenciados, os quais serão reembolsados pelas facilitadoras.

Pontua que exerce papel intermediário nas transações dos benefícios entre as empresas beneficiárias (empregadoras) e as empresas fornecedoras de alimentos ou refeições.

Argumenta que o Decreto n. 12.712/2025 configura abuso do poder regulamentar por inovar na ordem jurídica sem respaldo em lei, posto que (i) impôs a obrigação de abertura impositiva de arranjos, em evidente contrariedade à opção conferida às empresas pela lei que pretendia regulamentar; (ii) limitou a margem de preços das empresas emissoras e credenciadoras, fixando teto para taxa de desconto e tarifa de intercâmbio; (iii) instituiu prazo para a liquidação financeira das transações realizadas nos arranjos de pagamento, alterando a dinâmica de funcionamento do setor; e (iv) criou Comitê Gestor Interministerial do PAT, com a atribuição de disciplinar taxas e tarifas, determinar a abertura de arranjos anteriormente fechados, regulamentar o funcionamento dos arranjos abertos e editar normas de interoperabilidade.

A parte requerente sustenta, ainda, que a possibilidade de abertura de arranjos foi inaugurada pela Lei n. 14.442/2022, que alterou a Lei n. 6.321/1976, inserindo o art. 1º-A, I, que deu liberdade de escolha para os agentes envolvidos, que poderiam optar entre arranjos abertos ou fechados. No entanto, o Decreto n. 12.712/2025, ao alterar o §1º, do art. 174, do Decreto n. 10.854/2021, impôs o arranjo aberto às empresas que atendam mais de quinhentos mil trabalhadores, violando o disposto na lei. Aduz que a abertura indiscriminada de arranjos de pagamento cria cenários de instabilidade sobre o PAT, com a potencialização de fraudes e de desvios de finalidade dos recursos, ao passo que, nos arranjos fechados, há um maior controle das facilitadoras sobre a operação, a cadeia de pagamento e a destinação dos recursos dentro do objetivo do programa. Afirma que, dada a complexidade das estruturas e processos, os agentes deverão redesenhar suas atividades, redistribuindo os riscos e alterando preços, através da implementação de medidas como alteração do modelo de negócio financeiro e comercial; governança, certificação do emissor e da credenciadora; regulação, compliance e fiscalização; captura, autorização, conciliação e liquidação; e infraestrutura e tecnologia; o que pode comprometer o exercício de sua atividade.

No que tange ao controle de preços previsto no art. 182-B do Decreto n. 10.854/2021, alterado pelo Decreto n. 12.712/2025, sustenta que a limitação do preço do serviço das facilitadoras restringe direitos e prejudica o investimento em estrutura de controle para evitar fraudes na destinação dos recursos do PAT, não se revertendo em favor dos consumidores, além de representar violação ao art. 173, §4º, da Constituição.



Acerca da fixação de prazos de liquidação financeira das transações, prevista pelo art. 182-C, a parte requerente alega que consiste em limitação arbitrária da atividade empresarial, posto que a Lei n. 6.321/1976 não estabelece prazos para a liquidação das operações no âmbito do PAT entre particulares.

A autora, em relação à criação do Comitê Gestor, pelo art. 182-G, entende que houve delegação ilegal, feita por agente incompetente, posto que não há previsão, na lei de regência, da criação de supercomitê vocacionado a impor restrições aos particulares.

A exordial reporta-se à ausência de análise de impacto regulatório e à desproporcionalidade manifesta da medida, fatores que, na sua visão, devem ser considerados, nos termos do art. 5º da Lei n. 13.874/2019.

Invoca o precedente da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.874, que admitiu o exame de inconstitucionalidade de ato secundário quando houver inovação no ordenamento jurídico, o que entende ser o caso do Decreto n. 12.712/2025, razão pela qual, pugna, caso superada a tese de ilegalidade do ato, seja apreciada incidentalmente a alegação de inconstitucionalidade.

A demandante argumenta violação aos princípios da separação de poderes (art. 2º), da legalidade (art. 5º, II), do direito adquirido e do ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI), dos princípios regentes da Administração Pública (art. 37, *caput*), dos limites do poder regulamentar (art. 84, IV), dos princípios da livre iniciativa e da concorrência (art. 170, *caput*, e incisos e 173, § 4º), da segurança jurídica, da proporcionalidade e da razoabilidade.

Defende a preservação impositiva dos contratos vigentes, caso superadas as alegações de ilegalidade e de inconstitucionalidade.

Por fim, afirma que o deferimento de tutelas de urgência para algumas concorrentes tem o condão de desequilibrar a estabilidade concorrencial do setor, por produzir vantagem competitiva em favor das empresas beneficiadas com as medidas cautelares e que não terão de implementar alterações sistêmicas na sua operação.

A petição inicial veio instruída por procuração e documentos.

Despacho determinou à parte autora esclarecer o valor atribuído à causa, promover o recolhimento das custas e manifestar-se sobre o Juízo 100% Digital.

A parte autora juntou comprovante de recolhimento de custas iniciais.

Ao depois, a requerente alegou que o feito envolve proveito inestimável, pugnando pelo recebimento da petição inicial e pela apreciação da tutela de urgência.

A parte autora juntou cópia de outra decisão em tutela de urgência deferida em caso semelhante.

Despacho determinou a notificação da parte requerida para manifestação prévia em 72 (setenta e duas) horas.

A requerente juntou cópia de outra decisão deferitória de tutela de urgência prolatada em caso análogo.



A **UNIÃO**, em sua manifestação, aduz a ausência dos requisitos para o deferimento do pedido de tutela de urgência, por não se fazerem presentes o fundamento relevante, o risco de ineficácia da medida e a probabilidade do direito. Rebateu que o Chefe do Poder Executivo detém competência constitucional e legal para a edição do mencionado decreto, a teor do art. 84, IV, da Constituição, e do art. 4º, da Lei n. 6.321/1976; que os dispositivos do Decreto n. 12.712/2025 têm amparo nas Leis n. 6.321/1976 e n. 14.442/2022, não inovando no ordenamento jurídico; que o Decreto n. 12.712/2025 altera o Decreto n. 10.854/2021 para estabelecer novos parâmetros operacionais às modalidades de auxílio-alimentação e auxílio-refeição, à luz da legislação do PAT; que a alteração vedou práticas lesivas, como exigência de deságios ou prazos de repasse que descaracterizam a natureza pré-paga do benefício; que a interoperabilidade entre diferentes redes de credenciamento, a abertura de arranjos de pagamentos, a limitação de taxas e tarifas, a redução de prazos de liquidação financeira e a previsão de sanções pelo descumprimento visam garantir que os objetivos do PAT sejam atingidos em toda a sua extensão; que a definição de tetos para taxas de desconto e tarifas de intercâmbio cobradas pelas empresas facilitadoras tem fundamento no art. 1º, §4º, I, da Lei n. 6.321/1976; que o inciso II do mesmo dispositivo veda a imposição de prazos de repasse que comprometam a natureza pré-paga do auxílio; que a interoperabilidade plena entre os diversos arranjos de pagamento tem previsão no art. 1º-A, inciso I, da Lei n. 6.321/1976; que o estabelecimento de parâmetros máximos de taxas e de prazos de liquidação financeira visa evitar a transferência indevida de custos ao ecossistema do benefício; e que o Decreto n. 12.712/2025 estipulou prazos escalonados de até 360 dias para adequação dos sistemas e o compartilhamento das redes pelas empresas, além do prazo legalmente estabelecido.

A requerida informa que foram constatadas graves disfunções concorrenciais e operacionais que comprometiam os objetivos originais do PAT, pois as empresas operadoras de vale-refeição e vale-alimentação vinham explorando brechas normativas para obter ganhos em detrimento da finalidade social do PAT, exigindo taxas cada vez mais elevadas dos estabelecimentos, e, em alguns casos, oferecendo benefícios alheios à alimentação do trabalhador, como descontos “rebate” a empregadores ou incentivos atrelados a bens e serviços não alimentares.

Pontua que, historicamente, o setor de vale-refeição/alimentação se consolidou em oligopólio com poucas empresas, posto que 4 grandes operadoras detêm cerca de 80% do faturamento do mercado (Alelo, VR Benefícios, Ticket e Pluxee/Sodexo), controlando uma rede fechada de estabelecimentos credenciados. Acresce que essa alta concentração, a imposição de taxas muito superiores às cobradas pelos cartões de crédito (cerca de 7% do valor da transação) e o prazo longo entre a aquisição do alimento e o pagamento dos estabelecimentos comerciais têm provocado a redução da aceitação dos vouchers em parte considerável do comércio, inviabilizando o uso do benefício em inúmeros locais e frustrando a intenção de ampliar o acesso à alimentação de qualidade para os trabalhadores. Salieta a **UNIÃO** que há a estimativa de que a redução das taxas gere uma economia anual de R\$ 7,9 bilhões aos consumidores, abrindo margem, inclusive, para eventuais quedas nos preços dos alimentos adquiridos com o vale e de aumento da rede de aceitação do benefício, dos atuais 743, para 1,82 milhão de locais em todo o território nacional, propiciando economia bilionária aos consumidores e estabelecimentos com a redução dos custos operacionais que antes eram drenados pela ineficiência e pela concentração.

Contra-argumenta que a Lei n. 14.442/2022 já promovera mudanças substanciais no regime de auxílio-alimentação, vedando práticas antes toleradas e estipulando o direito de portabilidade entre os fornecedores, não podendo nenhuma empresa alegar surpresa ou direito adquirido a manter indefinidamente um modelo de



negócios em desacordo com as novas diretrizes legais, ressaltando que a ordem jurídica prestigia o equilíbrio entre a livre iniciativa e a função social das atividades econômicas, bem como que o objetivo das novas limitações legais é garantir a competitividade do mercado e mitigar eventuais práticas abusivas e anticoncorrenciais entre os participantes, diminuindo ineficiências verificadas no uso dos instrumentos de pagamento.

A demandada assevera que, ao renunciar a receitas tributárias para promover a alimentação do trabalhador, o Estado assume o dever de resguardar o interesse público e a livre concorrência, nos termos dos artigos 170 e 173 da Constituição.

Frisa que o art. 1º-A, da Lei n. 6.321/1976, prevê a garantia de interoperabilidade; que não há violação aos princípios da segurança jurídica e da livre iniciativa; que a exigência formal da análise de impacto regulatório recai sobre atos inferiores a decreto, "editados por órgão ou entidade da administração pública federal", não em relação a decretos do Chefe do Poder Executivo; e que o processo SEI 19995.011276/2025-52 foi instruído com diversos documentos e manifestações elaboradas pelas áreas técnicas, que apresentaram o problema a ser enfrentado e as justificativas para as opções de cunho meritório consubstanciadas nos dispositivos do ora impugnado Decreto. Diz que o Decreto n. 10.411/2020, que regulamenta a exigência de AIR no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece, em seu art. 3º, as hipóteses em que a análise é cabível, bem como as situações expressamente excepcionadas pelo próprio normativo, sendo claro que o § 3º do art. 3º reza que "o disposto neste Decreto não se aplica às propostas de edição de decreto presidencial."

A **UNIÃO** também alega que o decreto impugnado não caracteriza abuso de poder regulatório, nos termos do art. 4º da Lei n. 13.874/2019, uma vez que (a) não cria reserva de mercado, posto que não favorece grupo econômico em prejuízo dos demais concorrentes; (b) não impede a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado (pelo contrário); (c) não aumenta custos de transação sem demonstração dos benefícios; e (d) não introduz limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas. Salieta que se trata de benefício de natureza indenizatória e assistencial, voltado exclusivamente à satisfação de necessidade básica do trabalhador, sendo que os agentes privados que atuam na operacionalização do programa o fazem em ambiente regulado, subordinado aos objetivos sociais da política pública, e, assim, eventuais ajustes normativos que incidam sobre a forma de execução do programa devem ser analisados à luz de sua finalidade protetiva, e não exclusivamente sob a ótica de conveniência econômica dos operadores do mercado.

A requerida observa que a Lei n. 14.442/2022 não reconhece direito subjetivo das empresas operadoras de benefícios à manutenção de determinado modelo econômico ou contratual, tampouco assegura a imutabilidade dos arranjos privados historicamente adotados, pelo contrário, ao reforçar a finalidade pública do auxílio-alimentação, o legislador subordina a atuação dos agentes privados aos objetivos sociais do benefício, legitimando a imposição de regras voltadas à sua integridade, transparência e efetividade.

Acrescenta que o Decreto n. 10.854/2021 instituiu o chamado Marco Regulatório Trabalhista Infralegal, promovendo a consolidação, sistematização e racionalização de atos normativos infralegais editados no âmbito do Poder Executivo Federal em matéria trabalhista, em atendimento aos princípios da segurança jurídica, transparência e eficiência administrativa. Afirma que a consolidação promovida pelo Decreto n. 10.854/2021 reforça a compreensão de que o PAT constitui política pública trabalhista, sujeita a regulação contínua e aperfeiçoamento normativo, conforme evoluem



as práticas sociais, econômicas e tecnológicas, não havendo regime estanque ou imutável, mas base normativa passível de atualização, mediante atos posteriores que mantenham coerência com a lei e com a finalidade do programa. Destaca que o Decreto n. 10.854/2021 é a definição clara da natureza jurídica do benefício alimentar, reafirmando seu caráter não remuneratório, não incorporável ao salário e não gerador de reflexos trabalhistas ou previdenciários, desde que observados os parâmetros legais, o que reflete distinção inequívoca entre o benefício trabalhista de natureza social e instrumentos de natureza financeira, afastando qualquer assimilação indevida ao Sistema Financeiro Nacional.

A **UNIÃO** aduz que o Decreto n. 12.712/2025 não inaugura nova política pública, mas promove ajustes técnicos e operacionais no âmbito de um sistema já regulado, com vistas a concretizar os objetivos estabelecidos na legislação de regência, especialmente a efetividade do benefício alimentar, a ampliação do acesso do trabalhador e a integridade do programa, ressaltando que as medidas nele previstas observam critérios de proporcionalidade e razoabilidade, notadamente pela adoção de prazos escalonados de adequação, afastando a tese de imposição abrupta ou inexequível. Conclui que, à luz do exame conjunto da Lei n. 6.321/1976, da Lei n. 14.442/2022 e dos Decretos n. 10.854/2021 e 12.712/2025, existe um ordenamento normativo coerente e orientado teleologicamente à proteção do trabalhador e à efetividade do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), marco legal e infralegal que elege um regime dinâmico, destinado a preservar a finalidade alimentar do benefício e a adaptar sua execução às transformações econômicas e tecnológicas.

Por fim, quanto ao pedido de tutela provisória, alega que teria como efeito reinstalar as distorções mapeadas e acarretar perigo de dano inverso, enquanto o ato regulamentar, além de gozar de presunção de legitimidade, observou transição escalonada (90/180/360 dias) e se harmoniza com a Lei n. 14.442/2022 (portabilidade e vedação de práticas lesivas), protegendo o relevante gasto tributário do PAT e a livre concorrência.

A parte autora apresenta resposta à manifestação da **UNIÃO**. Em síntese, rebate que os modelos aberto e fechado podem coexistir, o que não pode é o regulamento questionado excluir o regime fechado, sob o pretexto de que ele não traz vantagens para o PAT e os trabalhadores; que o decreto é ilegal, inconstitucional, açodado e inoportuno; que a restrição legal imposta às empresas beneficiárias não pode ser estendida às empresas facilitadoras; que não há fundamento para o limite de 3,6% de cobrança das credenciadas e a fixação de prazo de 15 dias para liquidação das transações; que a limitação das margens de preço das facilitadoras é insignificante para o consumidor final, pois os possíveis ganhos derivados da medida serão engolidos por outros fatores componentes da cadeia de preços; que os agentes econômicos que optaram por atuar no programa têm ao seu lado a garantia da supremacia da lei para exercerem, na margem da legalidade, a livre iniciativa; que a requerida sequer justificou a criação do denominado Comitê Gestor; e que, embora o Decreto n. 10.411/2020 dispense a análise de impacto regulatório, em se tratando de decretos, a Lei n. 13.874/2020, por aquela regulamentada, exige tal instrumento, o que estaria em consonância com a Constituição. Quanto ao pedido de tutela de urgência, a parte autora destacou que os prazos inexequíveis de transição não são suficientes para amortecer nem sequer os contratos em curso e que não há risco de irreversibilidade da tutela e de dano reverso, razão pela qual reiterou o pleito.

É o que cabe relatar.

FUNDAMENTO e DECIDO.



O deferimento do pedido de tutela de urgência, a teor do art. 300, do Código de Processo Civil, está condicionado à evidência da probabilidade do direito que se busca realizar (*fumus boni juris*) e do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*). Por outro lado, é vedada a antecipação de tutela quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão (*periculum in mora inverso*), conforme o §3º do mesmo artigo.

Ao tratar dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, o art. 1º, IV, da Constituição, consagra, como fundamentos do Estado Democrático de Direito, dentre outros, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

O *caput* do art. 6º da Carta Magna elege a alimentação como direito fundamental social e o seu art. 7º, XXII, estabelece como direito dos trabalhadores a “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”.

A renúncia de receitas pela União é ato sujeito à fiscalização exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder, com base no art. 70 do Texto Maior.

Adiante, ao tratar da ordem econômica e financeira, no Capítulo I – dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, o art. 170 dispõe que “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, devendo ser observados os princípios da função social, da livre concorrência e da defesa do consumidor, inscritos nos seus incisos III, IV e V, respectivamente.

Quanto às competências privativas do Presidente da República, o art. 84, IV, do Texto Constitucional, prevê a competência para sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução, e, no inciso VI, a, dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

A instituição do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) deu-se através da edição da Lei n. 6.321/1976, que foi alterada pela Lei n. 14.442/2022, tendo seu art. 1º passado ao seguinte teor:

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. (Redação dada pela Lei nº 14.442, de 2022)

§ 1º A dedução a que se refere o caput deste artigo não poderá exceder em cada exercício financeiro, isoladamente, a 5% (cinco por cento) e cumulativamente com a dedução de que trata a Lei nº 6.297, de 15 de dezembro de 1975, a 10% (dez por cento) do lucro tributável.

§ 2º As despesas não deduzidas no exercício financeiro correspondente poderão ser transferidas para dedução nos dois exercícios financeiros subsequentes.

§ 3º As despesas destinadas aos programas de alimentação do trabalhador deverão abranger exclusivamente o pagamento de refeições em restaurantes e estabelecimentos similares e a aquisição de gêneros alimentícios em estabelecimentos comerciais. (Incluído pela Lei nº 14.442, de 2022)



§ 4º As pessoas jurídicas beneficiárias não poderão exigir ou receber: (Incluído o pela Lei nº 14.442, de 2022)

I - qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado; (Incluído pela Lei nº 14.442, de 2022)

II - prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores; ou (Incluído pela Lei nº 14.442, de 2022)

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. (Incluído pela Lei nº 14.442, de 2022)

§ 5º A vedação de que trata o § 4º deste artigo terá vigência conforme definido em regulamento para os programas de alimentação do trabalhador. (Incluído pela Lei nº 14.442, de 2022) (grifei)

A Lei n. 6.321/1976 permite a dedução do dobro das despesas comprovadamente realizadas pelo empregador com benefícios do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) previamente aprovados pelo Ministério do Trabalho. Além de mecanismo de renúncia fiscal, o benefício destinado à alimentação adequada do trabalhador integra programa social que visa à promoção da saúde e da segurança alimentar do trabalhador, inclusive com vistas à redução dos riscos inerentes ao trabalho.

Por envolver benefício social e renúncia fiscal, entendo que a matéria se cinge ao direito público, que se sobrepõe às normas de direito privado.

Releva notar que o §4º do artigo acima transcrito veda às pessoas jurídicas beneficiárias, as empregadoras, exigir ou receber deságio/desconto, a fixação de prazos de repasse que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores disponibilizados aos trabalhadores, bem como outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados à promoção de saúde alimentar do trabalhador, **no âmbito do contrato firmado com empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação.**

O intuito do legislador foi claro: coibir o deságio e os descontos, bem como a dilatação de pagamento nos contratos firmados entre as empresas beneficiárias e as empresas facilitadoras.

Vejamos o teor da Mensagem n. 120/2022 referente à Medida Provisória n. 1.108/2022, posteriormente convertida na Lei n. 14.442/2022:

19. Outra consequência adversa do modelo de arranjos de pagamento no âmbito do Programa de Alimentação do Trabalhador é a possibilidade de concessão de taxas negativas ou deságio, pelas empresas emissoras dos vales refeição e alimentação, às pessoas jurídicas beneficiárias que recebem isenção tributária para implementar programas de alimentação a seus trabalhadores. Essa prática deturpa a política pública ao beneficiar duplamente as empresas beneficiárias. Ao conceder taxas negativas às pessoas jurídicas beneficiárias, as empresas facilitadoras de aquisição de refeições e gêneros alimentícios equilibram essa "perda" exigindo altas dos estabelecimentos comerciais credenciados, que de fato proveem a alimentação. Os trabalhadores, por sua vez, que deveriam ser os maiores beneficiários da política pública, se viram deslocados para a margem da política, enquanto as pessoas jurídicas beneficiárias ocupam o centro dela, ao



ser beneficiado duplamente, com a isenção do imposto de renda e com as taxas de deságio concedidas pelas facilitadoras contratadas.

20. A medida ora proposta visa coibir essa prática, criando a proibição de cobranças de taxas negativas ou deságio tanto no âmbito do PAT quanto na concessão do auxílio alimentação de que trata o § 2º do art. 457 da Consolidação das Leis do Trabalho. Para implementação dessa vedação, é previsto um prazo de transição para que não ocorra insegurança jurídica em relação aos contratos vigentes.

21. Adicionalmente, propõe-se o estabelecimento de multa para os casos de execução inadequada do Programa de Alimentação do Trabalhador ou desvirtuamento das finalidades do auxílio-alimentação.

22. A proposta visa a equiparação na forma de pagamento entre o Programa de Alimentação do Trabalhador e o vale-alimentação previsto na CLT para não gerar desequilíbrio entre as duas políticas, que possuem a mesma finalidade e são operacionalizadas de forma similar quando se trata de contratação de empresas que viabilizam arranjos de pagamento (vale-refeição e vale-alimentação). (grifei)

A Lei n. 14.442/2002 introduziu o art. 1º-A, que alterou os mecanismos de prestação dos serviços de pagamento contratados para a execução dos programas de alimentação (empresas facilitadoras ou intermediadoras), nestes termos:

Art. 1º-A. Os serviços de pagamentos de alimentação contratados para execução dos programas de alimentação de que trata esta Lei observarão o seguinte: *(Incluído pela Lei nº 14.442, de 2022)*

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; *(Incluído pela Lei nº 14.442, de 2022)*

II - a portabilidade gratuita do serviço, mediante solicitação expressa do trabalhador, além de outras normas fixadas em decreto do Poder Executivo, a partir de 1º de maio de 2023; *(Incluído pela Lei nº 14.442, de 2022)*

III - (VETADO). *(Incluído pela Lei nº 14.442, de 2022) (grifei)*

Pela norma transcrita, as empresas facilitadoras devem implementar a operacionalização através de arranjos de pagamento fechados ou abertos, e, caso, organizadas sob a forma fechada, devem permitir a interoperabilidade entre si e com os arranjos abertos, indistintamente. A regra em comento também prevê a portabilidade gratuita do serviço, mediante solicitação expressa do trabalhador.

Saliento que a Lei n. 14.442/2022 entrou em vigor na data de sua publicação – **05.09.2022**, nos termos do seu art. 8º. Porém, como tal lei derivou de conversão da Medida Provisória n. 1.108/2022, os dispositivos ora impugnados já estavam em vigor desde **28.03.2022**, quando publicada a MP, consoante estabelece seu art. 7º.

Em consequência, não se pode afirmar que as normas que alteraram a sistemática do auxílio-alimentação devido ao trabalhador foram impostas de inopino pelo legislador.

Por sua vez, o Decreto n. 10.854/2021 regulamenta disposições relativas à legislação trabalhista e institui o Programa Permanente de Consolidação, Simplificação e



Desburocratização de Normas Trabalhistas Infralegais, inclusive o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), a teor do seu art. 1º, XVIII. Os artigos 166 a 182 tratam do Programa de Alimentação do Trabalhador.

O art. 170, II, alíneas *a* e *b*, do Decreto em questão define facilitadora de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios, como sendo a emissora PAT (facilitadora que exerça a atividade de emissão de moeda eletrônica para atendimento dos pagamentos no âmbito do PAT) ou a credenciadora PAT (facilitadora que exerça a atividade de credenciamento para aceitação da moeda eletrônica emitida para atendimento dos pagamentos no âmbito do PAT).

O art. 174 do Decreto n. 10.854/2021, com as alterações do Decreto n. 12.712/2025, passou à seguinte redação:

Art. 174. O serviço de pagamento de alimentação deverá ser operacionalizado por meio de arranjo de pagamento, estabelecido nos termos do disposto no [incis o I do caput do art. 6º da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013](#), o qual observará, no mínimo, as seguintes regras:

I - os recursos a serem repassados ao trabalhador pela pessoa jurídica beneficiária para utilização no âmbito do PAT:

a) deverão ser mantidos em conta de pagamentos, de titularidade do trabalhador, na forma de moeda eletrônica, e serão escriturados separadamente de quaisquer outros recursos do trabalhador eventualmente mantidos na mesma instituição de pagamento; e

b) deverão ser utilizados exclusivamente para o pagamento de refeição em restaurantes e estabelecimentos similares ou para a aquisição de gêneros alimentícios em estabelecimentos comerciais, conforme a modalidade do produto, e deverão ser escriturados separadamente;

II - são vedadas as seguintes transações na conta de pagamentos de que trata a alínea “a” do inciso I:

a) saque de recursos; e

b) execução de ordens de transferência do saldo escriturado separadamente para fins de execução do PAT; e

III - o valor do benefício concedido ao trabalhador, na forma de recursos aportados em conta de pagamento de que trata a alínea “a” do inciso

I, independentemente de ter havido o desconto de sua participação, poderá ser integralmente utilizado pelo trabalhador após a rescisão do seu contrato com a pessoa jurídica beneficiária do programa.

§ 1º Os arranjos de pagamento de que trata o caput poderão ser abertos ou fechados, exceto aqueles que atenderem a mais de quinhentos mil trabalhadores, que deverão ser obrigatoriamente abertos. (Redação dada pelo Decreto nº 12.712, de 2025)

§ 2º O arranjo de pagamento fechado é aquele em que a gestão de moeda eletrônica ou, cumulativamente, a gestão de conta, a emissão e o credenciamento de instrumento de pagamento são realizados por: (Redação dada pelo Decreto nº 12.712, de 2025)

I - apenas uma instituição, cuja pessoa jurídica seja a mesma do instituidor do arranjo; (Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)



II - instituição controladora do instituidor do arranjo ou por este controlada; ou (Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)

III - instituição que possuir o mesmo controlador do instituidor do arranjo. (Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)

§ 3º O arranjo de pagamento aberto é aquele em que as atividades relacionadas à prestação de serviços de pagamento por ele disciplinadas são realizadas por qualquer instituição que atenda aos critérios de participação estabelecidos no regulamento do arranjo, com a possibilidade de haver múltiplas instituições como emissoras e credenciadoras do PAT. (Redação dada pelo Decreto nº 12.712, de 2025)

§ 4º É vedado o estabelecimento de quaisquer critérios de exclusividade aos arranjos de pagamento abertos. (Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)

§ 5º Caberá à pessoa jurídica beneficiária orientar devidamente os seus trabalhadores sobre a utilização correta dos arranjos de pagamento a que se refere o caput. (Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)

§ 6º A pessoa jurídica beneficiária será responsável pelas irregularidades a que der causa na execução do PAT na forma prevista neste Capítulo. (Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025) (grifei)

Vê-se que o §1º do artigo transcrito impôs a obrigatoriedade de arranjos abertos aos serviços de pagamento de alimentação que atendam a mais de quinhentos mil trabalhadores, embora a lei regulamentada - Lei n. 14.442/2002 – não tenha estabelecido tal limitação. Cumpre observar que o art. 1º-A, inciso I, da Lei n. 6321/1976, incluído pela Lei n. 14.442/2022, admite a coexistência entre arranjos fechados ou abertos, independentemente do número de trabalhadores atendidos.

Vejamos quadro comparativo dos dispositivos:

Lei n. 6.321/1976	Decreto n. 10.854/2021
Art.1º-A. Os serviços de pagamentos de alimentação contratados para execução dos programas de alimentação de que trata esta Lei observarão o seguinte: (Incluído pela Lei nº 14.442, de 2022) 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; (Incluído pela Lei nº 14.442, de 2022)	Art. 174. O serviço de pagamento de alimentação deverá ser operacionalizado por meio de arranjo de pagamento, estabelecido nos termos do disposto no inciso I do caput do art. 6º da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013 , o qual observará, no mínimo, as seguintes regras: [...] § 1º Os arranjos de pagamento de que trata o <i>caput</i> poderão ser abertos ou fechados, exceto aqueles que atenderem a mais de quinhentos mil trabalhadores, que deverão ser obrigatoriamente abertos. (Redação dada pelo Decreto nº 12.712, de 2025)

Nesse tópico, o novo Decreto alargou a previsão legal no sensível tema da abertura compulsória de arranjos de pagamento, o que confere, em parte, plausibilidade jurídica à alegação autoral.

O art. 175 do Decreto n. 10.854/2021, alterado pelo Decreto n. 11.678/2023, veda às pessoas jurídicas beneficiárias (empregadoras) exigir ou receber deságio, descontos e alteração de prazos de repasse:

Art. 175. As pessoas jurídicas beneficiárias, no âmbito do contrato firmado com fornecedoras de alimentação ou facilitadora de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios, não poderão exigir ou receber qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado, prazos de repasse que



descharacterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores, ou outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do trabalhador.

§ 1º O disposto no **caput** não se aplica aos contratos vigentes até que tenha sido encerrado o contrato ou até que tenha decorrido o prazo de dezoito meses, contado da data de publicação deste Decreto, o que ocorrer primeiro.

§ 2º O descumprimento da vedação prevista no **caput** implicará no cancelamento da inscrição da pessoa jurídica beneficiária do PAT.

§ 3º É vedada a prorrogação de contrato em desconformidade com o disposto neste artigo.

§ 4º As verbas e os benefícios diretos e indiretos de que trata o **caput**: *(Incluído pelo Decreto nº 11.678, de 2023)*

I - não poderão incluir o pagamento de notas fiscais, faturas ou boletos pelas facilitadoras, inclusive por meio de programas de pontuação ou similares; e *(Incluído pelo Decreto nº 11.678, de 2023)*

II - deverão estar associados aos programas de que trata o art. 173. *(Incluído pelo Decreto nº 11.678, de 2023)* (grifei)

A limitação de taxa de desconto e de tarifa de intercâmbio nos arranjos de pagamento está estipulada no art. 182-B do Decreto em questão:

Art. 182-B. Nos arranjos de pagamento de que trata o art. 174, ficam estabelecidos os seguintes limites máximos aplicáveis em qualquer transação: *(Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)*

I - 3,6% (três inteiros e seis décimos por cento) relativos à taxa de desconto (merchant discount rate – MDR) cobrada pela credenciadora PAT dos restaurantes e demais estabelecimentos comerciais; e *(Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)*

II - 2% (dois por cento) relativos à tarifa de intercâmbio cobrada pela emissora PAT da credenciadora PAT. *(Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)*

Parágrafo único. É vedada a cobrança de outras taxas, tarifas, encargos ou despesas adicionais às previstas no caput nas transações que envolvam emissora PAT, credenciadora PAT e restaurantes e outros estabelecimentos comerciais. *(Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)* (grifei)

O Decreto impugnado mencionou, expressamente, tal vedação às facilitadoras de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios, fazendo-o nestes termos:

Art. 182-F. As facilitadoras de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios, no âmbito do contrato firmado com as pessoas jurídicas beneficiárias do PAT, não poderão prever: *(Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)*

I - qualquer tipo de deságio ou descontos sobre o valor contratado; *(Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)*

II - prazos de repasse que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores; ou *(Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)*



III - verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção da saúde e segurança alimentar do trabalhador. *(Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)*

§ 1º O descumprimento da vedação prevista no caput sujeitará a facilitadora de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios à aplicação do valor máximo da multa prevista no art. 3º-A, caput, inciso I, da Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976. *(Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)*

§ 2º Na hipótese de reincidência, o valor da multa será aplicado em dobro e acarretará o cancelamento do registro da facilitadora de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios no PAT. *(Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)*

§ 3º É vedada a prorrogação de contrato em desconformidade com o disposto neste Decreto. *(Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025) (grifei)*

Comparando-se a lei e o decreto, quanto a tal tópico, tem-se o seguinte quadro:

Lei n. 6.321/1976	Decreto n. 10.854/2021
Art. 1º. [...]	Art. 175. As pessoas jurídicas beneficiárias, no âmbito do contrato firmado com fornecedoras de alimentação ou facilitadora de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios, não poderão exigir ou receber qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado, prazos de repasse que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores, ou outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do trabalhador.
§ 4º As pessoas jurídicas beneficiárias não poderão exigir ou receber: <i>(Incluído pela Lei nº 14.442, de 2022)</i>	§ 1º O disposto no caput não se aplica aos contratos vigentes até que tenha sido encerrado o contrato ou até que tenha decorrido o prazo de dezoito meses, contado da data de publicação deste Decreto, o que ocorrer primeiro.
I - qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado; <i>(Incluído pela Lei nº 14.442, de 2022)</i>	§ 2º O descumprimento da vedação prevista no caput implicará no cancelamento da inscrição da pessoa jurídica beneficiária do PAT.
II - prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores; ou <i>(Incluído pela Lei nº 14.442, de 2022)</i>	§ 3º É vedada a prorrogação de contrato em desconformidade com o disposto neste artigo.
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. <i>(Incluído pela Lei nº 14.442, de 2022)</i>	§ 4º As verbas e os benefícios diretos e indiretos de que trata o caput : <i>(Incluído pelo Decreto nº 11.678, de 2023)</i>
	I - não poderão incluir o pagamento de notas fiscais, faturas ou boletos pelas facilitadoras, inclusive por meio de programas de pontuação ou similares; e <i>(Incluído pelo Decreto nº 11.678, de 2023)</i>
	II - deverão estar associados aos programas de que trata o art. 173. <i>(Incluído pelo Decreto nº 11.678, de 2023)</i>
	[...]
	Art. 182-B. Nos arranjos de pagamento de que trata o art. 174, ficam estabelecidos os seguintes limites máximos aplicáveis em qualquer transação: <i>(Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)</i>
	I - 3,6% (três inteiros e seis décimos por cento) relativos à taxa de desconto (<i>merchant discount rate – MDR</i>) cobrada pela credenciadora PAT dos restaurantes e demais estabelecimentos comerciais; e <i>(Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)</i>



II - 2% (dois por cento) relativos à tarifa de intercâmbio cobrada pela emissora PAT da credenciadora PAT. (Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)

Parágrafo único. É vedada a cobrança de outras taxas, tarifas, encargos ou despesas adicionais às previstas no *caput* nas transações que envolvam emissora PAT, credenciadora PAT e restaurantes e outros estabelecimentos comerciais. (Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)

Art. 182-C. A liquidação financeira das transações realizadas nos arranjos de pagamento referidos no art. 174 ocorrerá no prazo de até quinze dias corridos, contado da data da transação. (Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)

[...]

Art. 182-F. As facilitadoras de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios, no âmbito do contrato firmado com as pessoas jurídicas beneficiárias do PAT, não poderão prever: (Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)

I - qualquer tipo de deságio ou descontos sobre o valor contratado; (Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)

II - prazos de repasse que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores; ou (Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)

III - verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção da saúde e segurança alimentar do trabalhador. (Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)

§ 1º O descumprimento da vedação prevista no *caput* sujeitará a facilitadora de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios à aplicação do valor máximo da multa prevista no art. 3º-A, *caput*, inciso I, da Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976. (Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)

§ 2º Na hipótese de reincidência, o valor da multa será aplicado em dobro e acarretará o cancelamento do registro da facilitadora de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios no PAT. (Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)

§ 3º É vedada a prorrogação de contrato em desconformidade com o disposto neste Decreto. (Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)

Necessário frisar que a lei estipulou a limitação de taxas e descontos e estabeleceu prazos nos contratos firmados entre as empresas beneficiárias e as empresas facilitadoras. O que o decreto fez foi, somente, minudenciar a regra legal, não tendo ultrapassado os limites do ato regulamentado.

O art. 177 impõe a interoperabilidade plena dos arranjos de pagamento:

Art. 177. Os arranjos de pagamento de que trata o art. 174 deverão garantir a interoperabilidade plena, com o objetivo de compartilhar a rede credenciada de estabelecimentos comerciais. (Redação dada pelo Decreto nº 12.712, de 2025)

§ 1º O arranjo de pagamento deverá admitir a participação de qualquer instituição que atenda aos critérios estabelecidos em seu regulamento. (Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)



§ 2º É vedada a diferenciação de tratamento entre as transações de pagamento efetuadas no âmbito da interoperabilidade entre participantes do mesmo arranjo ou entre participantes de arranjos distintos. *(Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)*

Nesse ponto, não transcendeu o texto legal, que elegeu o mesmo mecanismo no art. 1º-A, I, da Lei n. 6.321/1976, incluído pela Lei n. 14.442/2022.

O prazo máximo para liquidação das operações foi fixado no art. 182-C, incluído pelo Decreto n. 12.712/2025, que diz “a liquidação financeira das transações realizadas nos arranjos de pagamento referidos no art. 174 ocorrerá no prazo de até quinze dias corridos, contado da data da transação”. A conformação da norma infralegal repousa no art. 1º, §4º, II, da Lei n. 6.321/1976, alterada pela Lei n. 14.442/2022.

Acerca dos prazos para implementação dos ajustes nos arranjos de pagamento, o art. 182-D assim dispõe:

*Art. 182-D. Os arranjos de pagamento de que trata o art. 174 deverão alterar suas regras e seus sistemas operacionais para viabilizar o cumprimento das obrigações dispostas nos: *(Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)**

I - art. 174, § 1º, quanto à abertura dos arranjos, no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de publicação do [Decreto nº 12.712, de 11 de novembro de 2025](#), caso atendam a mais de quinhentos mil trabalhadores;

II - art. 177, quanto à interoperabilidade, no prazo de trezentos e sessenta dias, contado da data de publicação do [Decreto nº 12.712, de 11 de novembro de 2025](#), independentemente da regulamentação prevista no art. 182-H, caput, inciso V;

III - art. 182-B, quanto aos limites máximos de taxa de desconto e de tarifa de intercâmbio, no prazo de noventa dias, contado da data de publicação do [Decreto nº 12.712, de 11 de novembro de 2025](#); e

IV - art. 182-C, quanto ao prazo máximo de liquidação das operações, no prazo de noventa dias, contado da data de publicação do [Decreto nº 12.712, de 11 de novembro de 2025](#).

*Parágrafo único. Os arranjos que tenham contratos firmados com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão alterar suas regras e seus sistemas operacionais, no prazo de trezentos e sessenta dias, contado da data de publicação do [Decreto nº 12.712, de 11 de novembro de 2025](#), para viabilizar o cumprimento da obrigação prevista no art. 182-C, quanto aos referidos contratos. *(Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)* (grifei)*

Nada despiendo observar que o Decreto n. 12.712/2025 entrou em vigor na data de sua publicação – **12.11.2025**, conforme o seu art. 6º.

Assim, tem-se o seguinte escalonamento de prazos para adequação dos atores ao disposto no Decreto n. 10.854/2021, com as alterações do Decreto n. 12.712/2025, computando-se a partir da data de sua publicação (**12.11.2025**):

180 dias para a abertura dos arranjos, caso atendam a mais de quinhentos mil trabalhadores

360 dias para interoperabilidade

90 dias para observância dos limites máximos de taxa de desconto e de tarifa de intercâmbio



Embora a fixação de teto de taxa de desconto e de tarifa de intercâmbio, bem como o cumprimento de prazo máximo para a liquidação das operações, estejam no limiar do prazo para cumprimento, eles já estavam previstos no §4º, do art. 1º, da Lei n. 6.321/1976, derogada pela Lei n. 14.442/2022, em vigor desde 05.09.2022.

Com isso, não se vislumbra imposição abrupta ou inexecutável das medidas instituídas pelo Decreto n. 12.712/2025.

Quanto à criação do Comitê Gestor Interministerial do PAT, os artigos 182-G e 182-H estabelecem:

Art. 182-G. Ato conjunto do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego e do Ministro de Estado da Fazenda instituirá o Comitê Gestor Interministerial do PAT e regulamentará as competências, a forma de funcionamento e as demais atribuições do Comitê. (Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)

Art. 182-H. O Comitê Gestor de que trata o art. 182-G poderá: (Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)

I - estabelecer parâmetros para as taxas, o custo efetivo total e o período de pagamento aos estabelecimentos comerciais, sem prejuízo dos termos e das condições do contrato; (Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)

II - alterar o limite máximo para a taxa de desconto e a tarifa de intercâmbio de que trata o art. 182-B e para o prazo de liquidação de que trata o art. 182-D; (Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)

III - determinar a abertura de arranjo para facilitadoras de aquisição de refeições prontas ou de gêneros alimentícios, desde que com número mínimo de trabalhadores inferior ao disposto no art. 174, § 1º; (Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)

IV - disciplinar as regras e estabelecer as condições para o funcionamento dos arranjos abertos, facultado o estabelecimento de limites para as taxas cobradas dos participantes; e (Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)

V - editar normas complementares relativas à interoperabilidade de que trata o art. 177. (Incluído pelo Decreto nº 12.712, de 2025)

A criação de comitês públicos, de natureza consultiva, deliberativa ou gestora, pode dar-se mediante decreto do chefe do poder executivo, contanto que não crie cargos ou funções públicas remuneradas, nem reestruture órgãos. O art. 84, VI, a, da Constituição, confere ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos.

A criação do Comitê Gestor Interministerial do PAT, no âmbito do Ministério do Trabalho e do Ministério da Fazenda, pelo que se pode depreender do teor do Decreto n. 12.712/2025, não acarretará aumento de despesa, nem criará órgão público. Portanto, o ato não apresenta qualquer malferimento à Constituição.

Necessário destacar que os decretos regulamentares consistem em atos normativos subordinados ou secundários, destinados a minudenciar as disposições das leis por eles reguladas. Somente a lei pode inovar originariamente no ordenamento jurídico. Em termos gerais, o Decreto n. 12.712/2025 está em conformidade com o art. 84,



IV, da Constituição, pois fora expedido para a fiel execução da Lei n. 6.321/1976, com redação da Lei n. 14.442/2022.

O Decreto n. 12.712/2025 foi editado no exercício da competência constitucional atribuída ao Chefe do Poder Executivo pelo art. 84, inciso IV, da Constituição, com fundamento expresso no art. 4º da Lei n. 6.321/1976, que, alterado pela Lei n. 14.442/2022, reforçou a finalidade pública do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, ampliando os mecanismos de controle, transparência e efetividade do benefício, para corrigir disfunções concorrenciais e operacionais identificadas na execução do programa.

A legislação de regência não assegura às empresas operadoras de benefícios alimentares direito subjetivo à manutenção indefinida de determinado modelo econômico ou contratual.

Em relação à disciplina da Lei n. 14.442/2022 e do Decreto n. 10.854/2021, a Confederação Nacional do Transporte (CNT), entidade sindical representativa das empresas de transporte, ajuizou, junto ao Supremo Tribunal Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade de n. 7.248/DF, impugnando os artigos 3º, *caput* e incisos I e II; 4º, *c aput*, e 5º, todos da Lei n. 14.442/2022, bem como o art. 175 do Decreto n. 10.854/2021. O Eminent Relator, Ministro Luiz Fux, assim despachou:

A presente ação direta de inconstitucionalidade versa sobre a constitucionalidade da disciplina trazida pela Lei federal nº 14.442, de 2 de setembro de 2022, e pelo artigo 175 do Decreto nº 10.854, de 10 de novembro de 2021, referente à contratação pelo empregador de pessoa jurídica para o fornecimento do auxílio-alimentação, sob a alegação de violação à livre iniciativa. Percebe-se que a matéria se reveste de grande relevância e apresenta especial significado para a ordem social e a segurança jurídica. Nesse particular, enfatizo a conveniência de que decisão venha a ser tomada em caráter definitivo, mediante a adoção do rito abreviado previsto no artigo 12 da Lei federal 9.868/1999.

Ex positis, notifiquem-se as autoridades requeridas, para que prestem informações no prazo de 10 (dez) dias. Após, dê-se vista ao Advogado-Geral da União e à Procuradora-Geral da República, para que cada qual se manifeste, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias.

Publique-se. Intimem-se.

No feito em questão, o Senado defendeu a constitucionalidade da norma, no tocante aos deságios e descontos sobre os valores contratados, aventando que “muitos empregadores conseguem benefícios na contratação das fornecedoras de tíquetes de alimentação que, posteriormente, são repassados na forma de custo-extra aos restaurantes e mercados (tarifas mais altas nas transações com tíquetes) e que, ao fim, serão pagos (arcados) pelos trabalhadores na forma de preços mais altos pelos bens alimentícios”. Por sua vez, a Procuradoria-Geral da República opinou pela ilegitimidade ativa da requerente, com o não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade. Atualmente, os autos estão conclusos ao relator.

Quanto à alegação de que o ato impugnado viola o princípio constitucional da livre iniciativa, consigno que o art. 170 da Carta Maior consagra os ditames da justiça social e os princípios da função social da atividade econômica, da livre concorrência e da defesa do consumidor. Demais disso, o caso dos autos reflete questão relevante de direito público, por envolver política pública de renúncia fiscal da **UNIÃO** e direito social do trabalhador à alimentação, estando sujeito a forte intervenção do Estado através de normas imperativas.



[...]

A liberdade de iniciativa (arts. 1º, IV, e 170, caput, da Lei Maior) não impede a imposição, pelo Estado, de condições e limites para a exploração de atividades privadas tendo em vista sua compatibilização com os demais princípios, garantias, direitos fundamentais e proteções constitucionais, individuais ou sociais [...]. (ADI n. 4.874/DF)

*Os princípios da **livre iniciativa** e da **livre concorrência** não são absolutos e devem ser harmonizados com outros fundamentos da República, como a valorização do trabalho humano e a busca da justiça social, como previsto no art. 170 da CF. A jurisprudência desta Corte é pacífica neste sentido. Na ADI 6.218, esta Corte destacou que a **livre iniciativa** não é um fim em si mesmo, mas um meio para alcançar os objetivos da República. Na ADI 6.989, foi reafirmado que a **livre iniciativa** pode ser limitada pelo Estado no “exercício legítimo da normatização, regulamentação e fiscalização da atividade econômica, [para] implementação dos objetivos fundamentais da República”. (RE 1560168)*

Por fim, a alegada ausência de análise de impacto regulatório não se sustenta, uma vez que o Decreto n. 10.411/2020, em seu art. 3º, §3º, exclui expressamente os decretos presidenciais da exigência formal de AIR, sem prejuízo da demonstração, nos autos administrativos, de motivação técnica e justificativas para as opções regulatórias adotadas. Tal dispositivo alinha-se ao *caput* do art. 5º da Lei n. 13.874/2019, segundo o qual “as propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico”. A **UNIÃO** é ente público e o Chefe do Poder Executivo é dotado de competência constitucional para a edição de decretos, nos limites do art. 84 da Constituição, não se impondo a restrição do art. 5º referido.

Anoto que o regime do Programa de Alimentação do Trabalhador não pode ser tratado como mero produto financeiro, sujeito aos interesses exclusivos do setor privado, haja vista sua regulação pelo direito público.

Impende salientar que o Decreto combatido pretende implementar a modernização do Programa de Alimentação do Trabalhador, de modo a combater a nefasta concentração de mercado, fator limitante da concorrência, que tanto prejudica trabalhadores e estabelecimentos fornecedores de alimentos. Portanto, devem ser incentivadas e implementadas medidas que ampliem o mercado e confirmem maior liberdade de escolha ao trabalhador.

Não se pode descurar que, no regime antes vigente, os trabalhadores, notadamente os das periferias, enfrentavam dificuldades para encontrar estabelecimentos que aceitassem vale-refeição e vale-alimentação, devido à concentração da cadeia nas mãos de grandes redes operadoras e às taxas cobradas dos pequenos fornecedores. Pelo que consta, a norma busca, também, propiciar maior capilaridade da rede credenciada, que enfrenta desafios logísticos e financeiros.

No caso específico dos autos, em análise não exauriente, cabível neste momento processual, entendo que o Decreto n. 12.712/2025 desbordou os limites legais, tão somente, quando impôs o arranjo obrigatoriamente aberto apenas às facilitadoras que



atendem a mais de quinhentos mil trabalhadores, o que não encontra fundamento jurídico de validade na lei regulamentada, fazendo com que se configure a probabilidade do direito.

No tocante ao perigo de dano, a modificação do arranjo imporá à autora a adoção de complexas medidas de adaptação operacional, tecnológica, contratual e financeira, com potencial impacto relevante e de difícil reversão sobre sua atividade econômica e sobre sua posição concorrencial no mercado. A eventual implementação dessas alterações, seguida de posterior reconhecimento de ilegalidade ou inconstitucionalidade do ato, pode gerar prejuízos de difícil reparação. Embora a abertura de arranjos tenha sua exigibilidade prevista para 180 dias após a publicação do Decreto n. 12.712/2026, nada obsta o deferimento da tutela em caráter prospectivo, considerando-se que já decorreu metade desse prazo e não há evidências de que o ato normativo infralegal possa ser alterado nesse interregno quanto ao tópico.

Por outro lado, a alegação de perigo de dano inverso, embora relevante, não se mostra suficiente, neste momento processual, para afastar a tutela pretendida, neste aspecto, notadamente porque a medida ora postulada possui caráter provisório e restrito à parte autora, não implicando na revogação geral do ato normativo, tampouco impedindo a continuidade da política pública em relação aos demais agentes econômicos.

Quanto à reversibilidade, a tutela requerida revela-se reversível, uma vez que eventual improcedência do pedido principal permitirá o restabelecimento da plena eficácia do decreto em relação à autora, sem prejuízo da aplicação das sanções cabíveis a partir de então.

Ante o exposto, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil, **DEFIRO O PARCIALMENTE o pedido de tutela de urgência** para suspender a eficácia do **§1º do art. 174 do Decreto n. 10.854/2021, com a redação dada pelo Decreto n. 12.712/2025**, em relação à **ALELO S/A**, afastando a obrigação de implantação de serviço de pagamento de alimentação a ser operacionalizado exclusivamente por meio de arranjo aberto, vedada, por conseguinte, a aplicação de sanções administrativas à parte autora em razão do descumprimento de tal dispositivo, até ulterior deliberação, sob consequência de fixação de multa em caso de inobservância pela requerida.

Ressalvo que esta decisão não importa em juízo definitivo acerca da legalidade ou constitucionalidade do ato impugnado, limitando-se à análise perfunctória própria desta fase processual.

Cite-se e intimem-se.

Cópia desta decisão servirá como MANDADO/OFÍCIO.

Barueri-SP, data lançada eletronicamente.

Assinatura eletrônica.



MARILAINÉ ALMEIDA SANTOS
Juíza Federal

