

**AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN, PRESIDENTE
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE BENEFÍCIOS AO
TRABALHADOR** (“ABBT” ou “REQUERENTE”), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 50.712.520/0001-03, com endereço na Av. Paulista, nº 1374, 11º andar, Salas 11B107 e 11B110, Bela Vista – São Paulo/SP, CEP 01310-100, neste ato representada por seu diretor (**doc. 1**), vem, por intermédio de seus advogados (**doc. 2**), à presença de V. Exa., com fundamento nos arts. 102, inciso I, alínea “a”; e 103, e seguintes, da Constituição Federal, e art. 1º, e seguintes, da Lei nº 9.868/1999, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE LIMINAR**

a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade dos artigos 174, §§ 1º e 4º; 182-B, incisos I e II, e parágrafo único; e 182-C, do Decreto 10.854/2021, introduzidos pelo Decreto nº 12.712/2025, uma vez que, além de extrapolar os limites do poder regulamentar (art. 84, inciso IV, da CF), violaram o art. 22, inciso I, da Constituição Federal, bem como os princípios constitucionais da reserva de lei (art. 5º, *caput*, inciso II, 37, *caput*, da CF), da livre iniciativa (art. 1º, inciso IV, 170, *caput*, e parágrafo único, e 174, da CF), da proporcionalidade e da razoabilidade (artigos 1º, *caput*, 5º, LIV, da CF).

I. O OBJETO DESTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

1. A presente demanda se destina a declarar a inconstitucionalidade de dispositivos do Decreto nº 12.712/2025, que, em manifesto ato de extrapolação aos limites do poder regulamentar, **(i)** instituiu a obrigatoriedade do arranjo de pagamento aberto para arranjos com mais de 500 mil trabalhadores, **(ii)** limitou por via jurídica imprópria os preços praticados pelas empresas facilitadoras do PAT, e **(iii)** reduziu abruptamente o prazo de liquidação da operação de pagamento – obrigações e restrições de direitos estas não previstas na Lei nº 6.321/76 (“Lei do PAT”), ou em qualquer outro diploma legislativo, infringindo, sobretudo, os princípios constitucionais da reserva legal e da livre iniciativa.

II. QUESTÕES PROCESSUAIS PRELIMINARES

II.1 – A LEGITIMIDADE DA ABBT PARA AJUIZAR A PRESENTE AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE

2. A REQUERENTE ostenta inequívoca legitimidade ativa para a propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade, porquanto preenche todos os requisitos exigidos pelo art. 103, inciso IX, da Constituição Federal e pela jurisprudência deste E. STF.

3. Constituída no ano de 1981¹, a Associação Brasileira das Empresas de Benefícios ao Trabalhador (“ABBT”) se consolidou como uma entidade de classe de longa data, que congrega os interesses de uma categoria econômica homogênea e definida: as empresas facilitadoras de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios do sistema de

¹ Originalmente estabelecida em 1981 sob a denominação de Associação das Empresas de Refeição e Alimentação (“ASSERT”), a entidade passou por reformulação institucional em junho de 2017, quando adotou o nome atual de Associação Brasileira das Empresas de Benefícios ao Trabalhador (“ABBT”). Essa mudança refletiu a ampliação de seu objeto social, que deixou de se concentrar exclusivamente nos benefícios de alimentação e refeição para abarcar também os benefícios relacionados à saúde, educação, creche e cultura.

refeição/alimentação credenciadas no Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

4. Impende destacar, nesse sentido, que a **ABBT possui caráter nacional e ampla capilaridade, dado que suas associadas atuam de forma direta e efetiva em todas as vinte e sete unidades federativas**, ultrapassando, com sobras, o requisito da atuação em, ao menos, 9 (nove) Estados da federação². E mais do que a presença geográfica, vale frisar, que a **REQUERENTE detém expressiva representatividade material, uma vez que suas associadas, conjuntamente, respondem por mais de 90% (noventa por cento) da participação de mercado em todo o território nacional**³, atendendo aos requisitos da espacialidade e da representatividade necessários para se posicionar como a legítima interlocutora do setor perante esta Corte Constitucional.

5. Ademais, a **legitimidade da REQUERENTE é corroborada pela estrita pertinência temática entre seus objetivos institucionais e o conteúdo do ato normativo ora impugnado**. Como é cediço, a jurisprudência deste E. STF exige, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e confederações sindicais nas ações de controle concentrado, a existência de correlação direta entre o objeto da declaração de inconstitucionalidade e o escopo institucional associativo⁴. No caso em tela, tal nexó é inequívoco, uma vez que o Estatuto Social da ABBT, no seu artigo 2º, dispõe que a associação *“representa a união de interesses das empresas facilitadoras do*

² A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem consignado, no que concerne ao requisito da espacialidade, que o caráter nacional da entidade de classe pressupõe, além da atuação transregional da instituição, a existência de associados ou membros em, pelo menos, nove Estados da Federação. Nesse sentido, cf. STF, ADPF 1277 AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Flávio Dino, DJe de 19/01/2026; STF, ADI 7275 AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe em 17/05/2023; e STF, ADI 5.989 AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJe em 17/09/2020.

³ A título exemplificativo, as associadas Alelo, Ticket, Up, Pluxee (antiga Sodexo) Vale Card e VR Benefícios possuem atuação em 26 (vinte e seis) Estados da federação mais o Distrito Federal; a Verocheque e a Vegas possuem atuação em São Paulo; a Banricard no Rio Grande do Sul; a Green Card e a One Card no Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina; a Nutricash na Bahia; e a Comprocard em Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia e Tocantins.

⁴ Cf. STF, AgR na ADI 5858, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 9/5/2018; STF, ADI nº 7.629, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 21/02/2025.

sistema de refeição/alimentação-convênio credenciadas no Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)”. Além disso, em seu artigo 3º, alíneas “a”, “d” e “f”, estabelece, respectivamente, que cabe à REQUERENTE “postular, perante as autoridades e entidades competentes, sobre assuntos relativos à atividade das empresas associadas”; “defender os objetivos da atividade, nos seus aspectos nutricionais e socioeconômicos” e “agir em defesa das empresas associadas, visando à estabilidade e segurança do setor.

6. Por conseguinte, considerando que a presente ação direta de inconstitucionalidade visa combater os dispositivos do Decreto nº 12.712/2025, ato normativo que, ao impor obrigações e restrições de direitos inéditas a todo o setor de facilitação do PAT, a exemplo da obrigatoriedade de arranjos abertos, da regulação dos preços praticados nos mercados, e a redução de prazos de liquidação, atinge o núcleo das atividades econômicas das associadas, a defesa contra tais imposições inconstitucionais se alinha perfeitamente aos fins estatutários da ABBT.

7. Portanto, a REQUERENTE reúne todos os pressupostos indispensáveis para provocar a jurisdição constitucional diretamente neste E. STF, não na defesa de interesses individuais, mas, sim, na proteção de toda uma categoria econômica contra a instabilidade jurídica e o abuso do poder regulamentar praticados pelo Executivo Federal.

II.2 – O ATO IMPUGNADO E O CABIMENTO DESTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

8. Em atenção ao artigo 3º da Lei 9.868/1999, a REQUERENTE transcreve abaixo e junta (**doc. 3**) cópia do ato impugnado nesta ação de controle de constitucionalidade, tanto em sua redação original, quanto na atual, em razão dos efeitos repristinatórios da declaração de inconstitucionalidade. Confira-se:

Art. 2º O Decreto nº 10.854, de 10 de novembro de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 174.....

§ 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.

[...]

“Art. 182-B. Nos arranjos de pagamento de que trata o art. 174, ficam estabelecidos os seguintes limites máximos aplicáveis em qualquer transação:

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

II - 2% (dois por cento) relativos à tarifa de intercâmbio cobrada pela emissora PAT da credenciadora PAT.

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.”

“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.”

9. A presente demanda tem por objeto a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos do Decreto nº 12.712/2025, ato normativo editado pelo Presidente da República que, a pretexto de regulamentar a Lei nº 6.321/1976, promoveu alterações substanciais e inovadoras na estrutura jurídico-operacional do Programa de Alimentação do Trabalhador.

10. Embora formalmente editado sob a roupagem de ato regulamentar, o Decreto nº 12.712/2025 promove substanciais inovações na ordem jurídica, tendo, conseqüentemente, desbordado dos limites do poder regulamentar outorgado pela Constituição Federal ao Presidente da República. Com efeito, o ato impugnado por esta ação direta de inconstitucionalidade manifestamente inova na ordem jurídica, como ato normativo primário, e deixa de cumprir seu dever de fiel execução da lei

para instituir uma modelagem operacional absolutamente diferente daquela originalmente prevista na Lei do PAT.

11. Ao instituir a obrigatoriedade do arranjo aberto, contrariando a faculdade outorgada pela lei às empresas facilitadoras, ao regular os preços praticados pelo mercado e ao reduzir prazos de liquidação financeira, o Decreto nº 12.712/2025 invade a esfera de competências do Poder Legislativo para produzir lei em sentido formal que verse sobre essas matérias. A propósito, a doutrina constitucionalista é uníssona ao afirmar que decretos que exorbitam a função ancilar e inovam na ordem jurídica são passíveis de controle concentrado de constitucionalidade. Veja-se, a propósito, a lição do Exmo. Min. Alexandre de Moraes:

“O objeto das ações diretas de inconstitucionalidade genérica, além das espécies normativas previstas no art. 59 da Constituição Federal, engloba a possibilidade de controle de todos os atos revestidos de indiscutível conteúdo normativo. Assim, quando a circunstância evidenciar que o ato encerra um dever-ser e veicula, em seu conteúdo, enquanto manifestação subordinante de vontade, uma prescrição destinada a ser cumprida pelos órgãos destinatários, deverá ser considerado, para efeito de controle de constitucionalidade, como ato normativo. **Isso não impede, porém, o controle abstrato de constitucionalidade** dos decretos autônomos (por exemplo: CF, art. 84, incisos VI e XII) ou, ainda, **dos decretos que tenham extravasado o poder regulamentar do chefe do Executivo, invadindo matéria reservada à lei**”⁵ (g.n)

12. Esse entendimento foi reafirmado em diversas ocasiões por este E. STF, assentando que decretos com densidade normativa e caráter autônomo, ainda que formalmente regulamentares, se submetem ao controle de constitucionalidade. Exemplo recente e paradigmático são as ADIs nº 6.134⁶, 6.675, 6.676, 6.677, 6.680 e 6.695

⁵ Cf. MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 1000.

⁶ “Ação direta de inconstitucionalidade. Julgamento conjunto da ADI 6134 e das ADPFs 581 e 586. Decretos presidenciais que dispõem sobre aquisição, cadastro, registro, posse e porte de armas de fogo, acessórios e munições (Decretos nºs 9.845/2019, 9.846/2019 e 9.847/2019). Atos normativos editados com o propósito de promover a chamada “flexibilização das armas” no Brasil. Inovações regulamentares incompatíveis com o sistema de controle e fiscalização de armas instituído pelo Estatuto do Desarmamento. Dever estatal de

e as ADPFs nº 581 e 586, cujo objeto de todas elas são os Decretos nºs 9.845/2019, 9.846/2019 e 9.847/2019 expedidos pelo então Presidente da República. O Plenário deste E. STF firmou o entendimento de que decretos presidenciais, conquanto destinados originalmente ao exercício da função regulamentar, podem, sim, ser objeto de processo objetivo nas hipóteses em que o ato normativo impugnado desbordar dos limites do poder regulamentar, exatamente como se verifica no caso em tela. Já na ADI 6.139/DF⁷, a Corte declarou a inconstitucionalidade do Decreto nº 9.846/2019 que, ao regulamentar o artigo 4º, § 2º, do Estatuto do Desarmamento, contrariou o programa finalístico da norma de promover o direito à segurança e à vida, por meio da restrição da circulação de armas e munições⁸. Portanto, o STF vem reconhecendo o cabimento

promover a segurança pública como corolário do direito à vida. Normas que exorbitam dos limites do poder regulamentar outorgado pela Constituição ao Presidente da República, vulnerando, ainda, políticas públicas de proteção a direitos fundamentais. 1. Conversão da apreciação da liminar em julgamento final de mérito, em observância dos ditames da economia processual e da duração razoável do processo. Precedentes. 2. O modelo contemporâneo de segurança pública – positivado no texto constitucional e no âmbito do Sistema Global (ONU) e Regional (OEA) de Proteção dos Direitos Humanos – preconiza o controle rigoroso do acesso da população às armas de fogo, acessórios e munições, devido aos efeitos prejudiciais desses produtos sobre a segurança das pessoas, o bem-estar da comunidade, o desenvolvimento social e econômico do Estado e o direito à convivência em harmonia e paz. 3. Inúmeros estudos, nacionais e internacionais, públicos e privados, apoiados por expressiva maioria da comunidade científica mundial, revelam uma inequívoca correlação entre a facilitação do acesso da população às armas de fogo e o desvio desses produtos para as organizações criminosas, milícias e criminosos em geral, por meio de furtos, roubos ou comércio clandestino, aumentando ainda mais os índices gerais de delitos patrimoniais, de crimes violentos e de homicídios. 4. A segurança pública é corolário do direito à vida. É a tutela prestada pelo Estado em favor da vida digna, livre do medo, livre dos atos de barbárie que revoltam a consciência da humanidade. O Estatuto do Desarmamento é o diploma legislativo que consubstancia os valores constitucionais concernentes à proteção da vida humana (CF, art. 5º, caput) e à promoção da segurança pública (CF, art. 144, caput) contra o terror e a mortalidade provocada pelo uso indevido das armas de fogo. **5. Os regulamentos estão subordinados às leis que lhes dão fundamento, devendo observância ao espaço restrito de delegação normativa. O respeito a este limite de conformação regulamentar adquire relevância constitucional, na medida em que configura corolário do postulado da separação dos Poderes. 6. Os Decretos presidenciais impugnados, ao inovarem na ordem jurídica, fragilizaram o programa normativo estabelecido na Lei 10.826/2003, que inaugurou uma política de controle responsável de armas de fogo e munições no território nacional. 7. Ações diretas conhecidas em parte e, nessa extensão, julgadas procedentes”**⁷ Da mesma forma, na ADPF 581 MC, a Corte afirmou que “[o]s Decretos presidenciais impugnados, ao inovarem na ordem jurídica, fragilizaram o programa normativo estabelecido na Lei 10.826/2003, que inaugurou uma política de controle responsável de armas de fogo e munições no território nacional” (STF, ADPF 581 MC, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Rosa Weber, DJ de 06/09/2023).

⁸ “O legislador, ao delegar ao Poder Executivo, no art. 4º, §2º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, as definições dos quantitativos de munições adquiríveis pelos cidadãos, vinculou-o ao programa finalístico do direito à segurança e ao objetivo amplo do desarmamento. Faz-se necessária a aplicação da técnica da interpretação conforme para afastar a hipótese de discricionariedade desvinculada, e fixar a tese hermenêutica de que o poder concretizador regulamentar está limitado a definir, de forma diligente e proporcional, as

de ação de controle abstrato para controlar decreto que, a pretexto de regulamentar norma legal, inova na ordem jurídica de maneira contrária à própria finalidade instituída em lei.

13. Da mesma forma, por ocasião do julgamento da ADPF 651/DF⁹, este E. STF afastou a preliminar de ofensa reflexa ao texto constitucional para conhecer e julgar procedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do Decreto nº 10.224/2020, que alterava a composição de conselhos ambientais. Como bem afirmado pelo Ministro Gilmar Mendes, relator do RE nº 638.115/CE, *“a não observância do direito ordinário pode configurar uma afronta ao próprio direito constitucional”*, de modo que *“é possível aferir uma questão constitucional na violação da lei pela decisão ou ato dos poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário”*¹⁰. Assim, *“[a] decisão ou ato sem fundamento legal ou contrário ao direito ordinário viola, dessa forma, o princípio da legalidade”*, a revelar o cabimento do recurso extraordinário e do controle abstrato de constitucionalidade para discutir violação ao princípio da legalidade quando o decreto regulamentador, editado sem fundamento legal, inova na ordem jurídica e ultrapassar a finalidade normativa da lei que pretende regulamentar.

14. É dizer, a jurisprudência consolidada deste E. STF Tribunal reconhece a viabilidade do controle abstrato da constitucionalidade de ato normativo de natureza regulamentar quando manifesta conteúdo jurídico-normativo em certa medida primário. É o caso desta ação, em que o Poder Executivo, a pretexto de regulamentar a Lei nº 6.321/1976, que dispunha sobre um benefício fiscal de dedução de despesas do programa de alimentação do trabalhador do imposto de renda por pessoas físicas tributadas pelo lucro real, interveio indevidamente na atividade econômica e criou

quantidades de munição que garantam apenas o estritamente necessário à segurança dos cidadãos” (STF, ADI 6139, Tribunal Pleno, Relator Ministro Edson Fachin, DJe de 06/09/2023).

⁹ Cf. STF, ADPF 651/DF, Tribunal Pleno. Rel. Min. Cármen Lúcia. DJe de 29/8/2022.” (STF, ADI 6.134, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 5/9/2023 – g.n)

¹⁰ STF, RE 638.115/CE, Tribunal Pleno, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe de 03/08/2015, p. 20.

diversas regras e obrigações para as empresas facilitadoras do PAT que atuam no mercado (e.g., a obrigatoriedade do arranjo de pagamento aberto, controle de preços e prazo de liquidação da operação de pagamento), o que só poderia ser feito, como se verá adiante, por meio de lei formal.

15. Portanto, demonstrado que o Decreto nº 12.712/2025 inova no ordenamento jurídico, criando obrigações e interferindo no domínio econômico sem o devido respaldo legal, resta evidente o cabimento da presente ação direta de inconstitucionalidade para que este E. STF declare a inconstitucionalidade dos dispositivos do ato impugnado, diante do manifesto abuso do poder regulamentar.

III. UMA NECESSÁRIA CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE O PAT, SUA OPERACIONALIZAÇÃO E AS EMPRESAS FACILITADORAS

16. O PAT representa uma das mais importantes políticas públicas brasileiras voltadas à promoção da alimentação e nutrição dos trabalhadores, alcançando dimensões expressivas ao longo de seus quase 50 (cinquenta) anos de existência¹¹. Os dados apurados pela ABBT dão conta de que o programa beneficia mais de 24 milhões de trabalhadores em todo o território nacional, e conta com a participação de mais de um milhão de estabelecimentos comerciais credenciados, movimentando formalmente valores estimados entre R\$ 150 bilhões e R\$ 200 bilhões a cada ano (**doc. 4 – Pág. 4**).

17. A operacionalização dessa política pública se dá por meio da oferta, pelo empregador, de benefícios alimentares aos trabalhadores, o que pode ocorrer em três modalidades: o fornecimento direto de refeições, a distribuição de cestas alimentares ou a entrega de instrumentos de pagamento de uso restrito, os tão conhecidos vales-

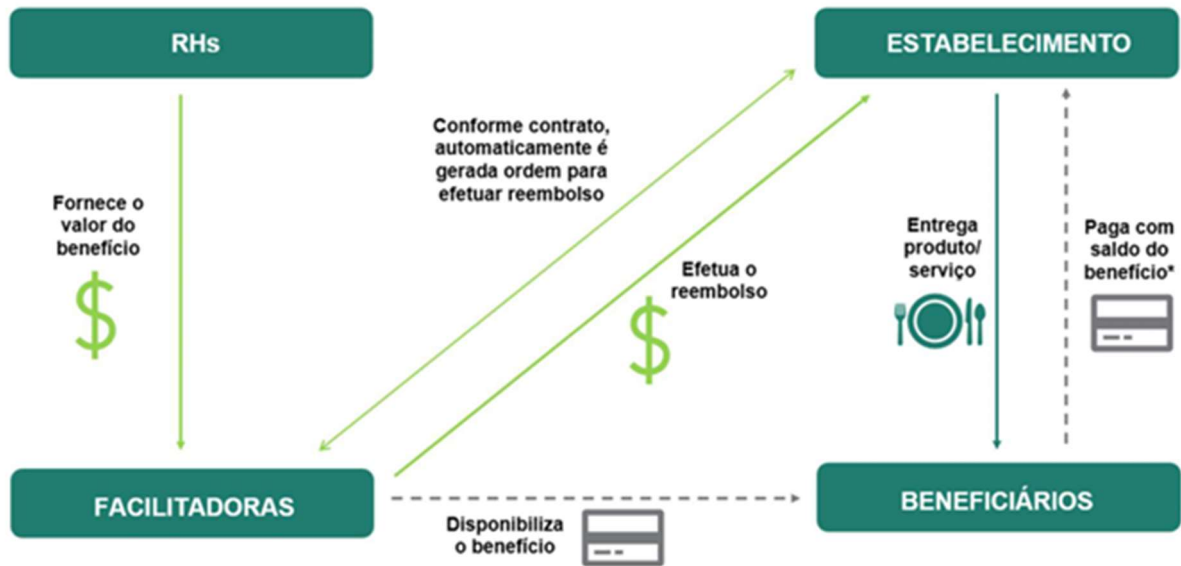
¹¹Revista Economy & Law: PAT 50 anos: ABBT, 2025. Disponível em: <https://www.abbt.org.br/Revista_Economy_Law_PAT_50_ANOS.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2025.

alimentação e vale-refeição, esta última por intermédio das empresas facilitadoras de aquisições de refeições ou gênero alimentícios (“empresas facilitadoras do PAT”).

18. Não obstante as outras modalidades de execução do PAT, os *vouchers* de vale-alimentação e vale-refeição se consolidaram como a forma mais difundida da operacionalização do ecossistema do programa. Isso porque os cartões de benefícios são menos onerosos ao empregador; apresentam maior capacidade em assegurar maior rastreabilidade em relação ao uso do auxílio alimentar; conferem maior flexibilidade de escolha ao trabalhador, que pode utilizar o benefício em um ou outro estabelecimento, dada a interoperabilidade do sistema; além de permitirem aderência às diretrizes nutricionais estabelecidas pelos Ministério da Saúde (“MS”) e pelo Ministério do Trabalho e Emprego (“MTE”).

19. No regime dos *vouchers* de vale-alimentação e vale-refeição, o PAT é operacionalizado por meio de arranjos de pagamento próprios, que conectam os dois grupos de usuários principais: os trabalhadores beneficiários e os estabelecimentos comerciais credenciados. Nessa sistemática, as empresas facilitadoras, categoria em que se inserem as associadas da ABBT, funcionam como um “elo” entre esses agentes econômicos, sendo elas as responsáveis diretas pela emissão, distribuição e gestão dos vales de alimentação e refeição. Ilustrativamente, o funcionamento da operação ocorre da seguinte forma:

Figura 1. Fluxograma do setor



Elaboração: *Tendências*. *Quando o beneficiário usa o cartão de benefícios para fazer o pagamento, na verdade, o estabelecimento automaticamente ganha o direito de receber o valor desse pagamento das facilitadoras (reembolso).

20. No mercado de benefícios de alimentação, importante frisar, se consolidou o sistema fechado de pagamentos¹², por meio do qual as facilitadoras de pagamento exercem todas as funções necessárias para a operacionalização desse arranjo. É dizer, as facilitadoras não apenas administram e efetuam as recargas dos *vouchers* na condição de emissoras do cartão, como também definem o padrão técnico na qualidade de bandeira e operam os serviços de credenciamento dos estabelecimentos comerciais, exercendo completo controle e fiscalização sobre todas as etapas da cadeia de pagamento.

21. A verticalização proporcionada pelo sistema fechado permite que as facilitadoras (i) efetuem o credenciamento de estabelecimentos comerciais com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (“CNAE”), registrado na Receita

¹² Art. 174, § 2º, do Decreto nº 10.854/2023: “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: I - apenas uma instituição, cuja pessoa jurídica seja a mesma do instituidor do arranjo; II - instituição controladora do instituidor do arranjo ou por este controlada; ou III - instituição que possuir o mesmo controlador do instituidor do arranjo”.

Federal do Brasil, restrito ao segmento de alimentação, garantindo que o *voucher* somente seja utilizado em estabelecimentos credenciados para alimentação; **(ii)** monitorem e auditem periodicamente os estabelecimentos comerciais, exigindo deles comprovação de que a atividade principal do estabelecimento está vinculada ao fornecimento de alimentos, adesão contratual às regras do PAT, bem como a validação documental e fiscal; **(iii)** fiscalizem, com o maior rigor possível, o atendimento às normas de vigilância sanitária (*v.g.* regularidade de atualidade do Certificado Municipal de Vigilância Sanitária); e **(iv)** implementem tecnologias de monitoramento antifraude e trilhas de auditoria, com o propósito de fiscalizar eventuais transações incompatíveis com a finalidade do PAT.

22. **Isso significa dizer, Excelência, que os arranjos de pagamento no PAT possuem finalidade vinculada, de modo que todos os valores movimentados devem obrigatoriamente ser utilizados para aquisição de alimentos, refeições, ou congêneres**, com os padrões nutricionais definidos pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério do Trabalho e do Emprego. E, para garantir essa finalidade exclusiva, os benefícios dos *vouchers* têm uso limitado, não podendo ser convertidos em dinheiro, sacados ou desviados para pagamento de outros bens ou serviços.

23. Com efeito, **muito embora a Lei do PAT permita, sem qualquer fator de distinção, que empresas facilitadoras escolham o tipo de arranjo de pagamento que adotarão, a *práxis* demonstra que o ecossistema do PAT melhor funciona no sistema fechado, no qual as empresas facilitadoras podem efetuar maior e mais rigoroso controle não apenas sobre o credenciamento dos estabelecimentos, mas também sobre a destinação dos recursos** aportados pelo empregador.

24. Nesse contexto, ao ser expressa sobre a coexistência de modelos, a Lei do PAT reafirma, em consonância com os princípios da livre iniciativa e livre concorrência, a importância do modelo fechado para o desenvolvimento do setor de serviços de

pagamento de alimentação e consecução dos objetivos do PAT. A eliminação forçada da concorrência direta entre os modelos aberto e fechado restringe drasticamente a diversidade de soluções oferecidas ao mercado e desincentiva investimentos e inovações, especialmente aquelas voltadas para a detecção e repressão de transações fraudulentas.

25. Nesse contexto, é imperativo destacar que o rigor fiscalizatório inerente ao sistema fechado é materializado pelo compromisso inafastável das associadas da ABBT com a integridade da política pública implementada por meio do PAT. Esse compromisso, vale dizer, é formalizado no “*Guia de Boas Práticas de Credenciamento – GBPC*” (**doc. 5**), instrumento balizador que estabelece diretrizes éticas e técnicas exaustivas para a seleção e manutenção da rede credenciada. O GBPC assegura que o credenciamento não seja reduzido a um mero ato burocrático, mas sim consolidado como um processo instrutório, seguro e plenamente aderente aos propósitos sociais do PAT.

26. A primeira camada de segurança reside na fase de *onboarding* e verificação documental, na qual se exige a comprovação inequívoca de que a atividade econômica do estabelecimento (“CNAE”) guarda estrita pertinência com a comercialização de refeições ou gêneros alimentícios. Além da regularidade fiscal e da checagem de Pessoas Politicamente Expostas (“PPE”), as associadas validam a existência física do estabelecimento, realizando, inclusive, verificações *in loco* para mitigar o risco de empresas “de fachada”. Essa diligência prévia é, vale dizer, o filtro essencial que impede a intrusão de agentes inidôneos no sistema.

27. Ademais, o controle se estende à qualidade higiênico-sanitária e ao compromisso com a saúde do trabalhador. O GBPC orienta, com efeito, que as facilitadoras do PAT exijam provas do cumprimento das normas de vigilância sanitária, em estrita observância às diretrizes da ANVISA, garantindo que o alimento

seja fornecido em ambientes que atendam aos padrões mínimos de segurança alimentar. Há, simultaneamente, o fomento à educação nutricional mediante a exigência de cardápios informativos e oferta de orientação nutricional, elevando o bem-estar do beneficiário.

28. Por fim, o pilar de *compliance* e prevenção a fraudes permite um monitoramento analítico e ininterrupto da rede credenciada. As associadas da ABBT utilizam tecnologias de ponta para auditar extratos de utilização e identificar padrões transacionais atípicos que possam sugerir o desvirtuamento da política pública. Nesse sentido, o uso de listas de descredenciamento por fraude e o monitoramento rigoroso asseguram que apenas agentes comprometidos com o PAT permaneçam ativos, o que se revela materialmente impraticável sob a lógica de pulverização e baixa governança dos arranjos abertos.

29. Não por outra razão, Excelência, a atividade fiscalizatória desempenhada pelas empresas facilitadoras do PAT associadas à ABBT viabilizou **o descredenciamento de mais de 3.500 estabelecimentos que indevidamente permitiram o uso dos vales refeição e alimentação em desacordo às premissas do PAT.**

30. Em contrapartida a toda a cadeia de serviços que prestam ao ecossistema do PAT, as empresas facilitadoras são remuneradas por meio **(i)** da *Merchant Discount Rate* (“Tarifa MDR”), preço contratualmente ajustado entre a empresa facilitadora e os estabelecimentos comerciais pela utilização da tecnologia do sistema de pagamento; **(ii)** das taxas cobradas do empregador, como emissão de cartão, administração, substituição ou recarga, conforme o contrato firmado; e **(iii)** da receita financeira, auferida a partir da aplicação dos recursos durante o prazo de até 30 (trinta) dias entre a transação e o reembolso aos estabelecimentos.

31. Entretanto, mesmo considerando todas as particularidades do PAT, o legislador viabilizou a coexistência do arranjo aberto e do arranjo fechado a partir da introdução

do art. 1º-A na Lei do PAT, pela Lei nº 14.442/2022, deferindo às empresas facilitadoras do PAT a faculdade de utilizar um ou outro sistema.

32. No formato aberto, vale salientar, as funções de emissor, de bandeira e de credenciador não necessariamente são concentradas em um mesmo agente, de modo que o *voucher* pode ser emitido por uma empresa distinta da empresa facilitadora do PAT e até mesmo daquela empresa que credencia os estabelecimentos comerciais.

33. Com efeito, a ruptura da cadeia de atribuições das facilitadoras de pagamento a partir da abertura do arranjo tende a dificultar a atividade fiscalizatória atualmente pelas empresas facilitadoras do PAT sobre a rede de estabelecimentos credenciados, e, conseqüentemente, a rastreabilidade das transações, o que inegavelmente prejudica a efetividade do PAT enquanto política pública. Assim, a coexistência dos modelos expressa na Lei do PAT é também a ratificação pelo legislador da importância da concorrência entre os modelos, evitando o “nivelamento por baixo” dos serviços de pagamento de alimentação, especialmente no que tange à capacidade de combate a fraudes e fiscalização dos estabelecimentos credenciados.

34. Relembre-se que a interoperabilidade de arranjos fechados entre si e com arranjos abertos já é obrigatória no âmbito do PAT. A interoperabilidade permite que os vales emitidos no âmbito de um arranjo específico sejam utilizados em estabelecimentos da rede credenciada de qualquer outro arranjo, conciliando a ampliação do acesso com a preservação dos modelos de negócio estruturados sob o arranjo fechado e os respectivos mecanismos de controle e gestão da rede credenciada. Sendo já obrigatória a interoperabilidade, a abertura compulsória do arranjo revela-se medida menos eficiente e eficaz, mais gravosa e, portanto, desnecessária e prejudicial.

35. Essas breves considerações são pertinentes no caso em tela, Excelência, uma vez que o Decreto nº 12.712/2025, ato normativo cujos dispositivos a ABBT pretende ver declarados inconstitucionais, promoveu uma verdadeira reconfiguração do modelo

jurídico-operacional do PAT ao criar obrigações, extinguir e restringir direitos das empresas facilitadoras, tudo isso à total revelia da Lei do PAT.

IV. AS INOVAÇÕES JURÍDICAS INSTITUÍDAS PELO DECRETO Nº 12.712/2025 ÀS EMPRESAS FACILITADORAS

36. Nos últimos anos, o arcabouço regulatório do PAT foi objeto de sucessivas alterações. Nada se compara aos feitos do Decreto nº 12.712/2025, que promoveu profundas modificações no regime regulatório do PAT, conferido, nas palavras dos Profs. Daniel Sarmiento e Ademar Borges, *“outra fisionomia ao PAT, que, com isso, restou profundamente modificado”* (doc. 6 – Pág. 3).

37. Objetivamente, as principais alterações introduzidas pelo indigitado ato regulamentar podem ser sintetizadas nos seguintes pontos.

38. Em primeiro lugar, o art. 2º Decreto nº 12.712/2025 reconfigurou os arranjos de pagamento do PAT ao suprimir a prerrogativa das empresas facilitadoras estabelecida pelo art. 1º-A da Lei do PAT de escolher entre o sistema aberto ou fechado para a operacionalização dos vales de alimentação e refeição. O ato regulamentar em questão, agora, exige que os arranjos de pagamento sejam obrigatoriamente abertos, reservando o poder de escolha somente às facilitadoras que atendam a menos de 500 mil trabalhadores.

39. Nesse ponto, o Chefe do Poder Executivo estabeleceu o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias para que as empresas facilitadoras efetuassem a conversão de um sistema para outro, o que, a bem da verdade, se mostra absolutamente insuficiente para a implementação de uma mudança operacional-regulatória tão substancial.

40. Em segundo lugar, o Decreto nº 12.712/2025, sem apresentar qualquer motivação, promoveu uma clara e inequívoca intervenção permanente no controle de

preços praticados pelas empresas facilitadoras do PAT. Os incisos I e II do art. 182-B do ato normativo estabeleceram limitações nas tarifas MDR e de intercâmbio, esta segunda compartilhada entre emissora e credenciadora, enquanto o parágrafo único desse dispositivo, por sua vez, vedou expressamente a cobrança de quaisquer outras taxas, encargos ou despesas adicionais, impedindo a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com os estabelecimentos comerciais frente à limitação de preços.

41. Todas essas alterações devem ser, nos termos do Decreto nº 12.712/2025, implementadas no exíguo prazo de 90 (noventa) dias, período manifestamente insuficiente para a renegociação de contratos vigentes com milhares de estabelecimentos comerciais e para o ajuste de sistemas de precificação.

42. Em terceiro lugar, o art. 2º Decreto nº 12.712/2025, mediante a introdução do art. 182-C no Decreto nº 10.854/2021, alterou os prazos de liquidação das transações financeiras realizadas no âmbito do PAT, mais uma vez promovendo claro e inequívoco controle de condições comerciais, muito embora a Lei do PAT nada tratasse a respeito dessa matéria. Com o Decreto de 2025, as empresas têm o prazo máximo de até 15 (quinze) dias para a realização do repasse de valores ao estabelecimento comercial, metade do prazo originalmente pactuado nos contratos, públicos e privados, celebrados.

43. O referido ato normativo estabelece, ainda, que o descumprimento de quaisquer das obrigações por ele imposta sujeita as empresas facilitadoras do PAT às penalidades, incluindo advertências, multas administrativas e, em casos considerados mais graves, restrições à operação no âmbito do programa, que podem ir desde a suspensão temporária até o descredenciamento definitivo das empresas facilitadoras¹³.

¹³ Cf. art. 182-E do Decreto nº 10.854/2021.

44. Conforme será demonstrado pormenorizadamente nas linhas seguintes, as **modificações introduzidas pelo Decreto nº 12.712/2025 no arcabouço regulatório do PAT representam evidentes inovações na ordem jurídica implementadas por instrumento jurídico impróprio** que afrontam os preceitos constitucionais mais comezinhos, a exemplo dos princípios da reserva legal e da livre iniciativa assegurados aos agentes econômicos que operam em regime de mercado.

45. Todas as essas disposições do Decreto nº 12.712/2025, como se vê, se revelam flagrantemente incompatíveis com as normas prescritas nos arts. 1º, inciso IV; 5º, inciso II, 37, *caput*, 170, parágrafo único, e 174, todos da Constituição Federal, razão pela qual a REQUERENTE propõe a presente ação direta de inconstitucionalidade.

V. INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO Nº 12.712/2025 POR ABUSO DO PODER REGULATÓRIO: A MANIFESTA INFRAÇÃO À RESERVA LEGAL E À LIVRE INICIATIVA

46. A Constituição Federal estrutura a ordem econômica brasileira sobre fundamentos da valorização do trabalho humano e da livre iniciativa. Nesse contexto, a livre iniciativa não representa mera faculdade atribuída aos agentes econômicos, mas, sim, uma verdadeira liberdade pública constitucionalmente garantida¹⁴, conformada e limitada pelo texto constitucional, cuja finalidade, nas palavras do Prof. Dr. Gilberto Bercovici, é *“garantir a todos uma vida digna, conforme os ditames da justiça social”* (doc. 7 – Pág. 4).

¹⁴ Nesse sentido, o Exmo. Min. Luis Roberto Barroso teve a oportunidade de salientar que *“a livre iniciativa funciona como um dos fundamentos do Estado brasileiro. É, em realidade, uma expressão da ideia geral de liberdade e assegura, como regra geral, que as pessoas sejam livres para suas escolhas existenciais e profissionais. E, especificamente como um princípio geral da ordem econômica, a livre iniciativa consiste na liberdade de iniciar, organizar e gerir uma atividade econômica. Ela consagra uma garantia de abstenção do Estado no domínio econômico”* (Cf. STF, Decisão que reconheceu a repercussão no RE 1.054.110/SP, Tribunal Pleno, DJe de 13/11/2017).

47. Consciente da necessidade de proteger a livre iniciativa contra eventuais arbítrios estatais desmedidos, a Constituição Federal estabeleceu, no parágrafo único do art. 170, uma garantia fundamental aos agentes econômicos, qual seja: *“é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”*. Com efeito, **somente a lei em sentido formal – aquela aprovada pelo Poder Legislativo mediante processo deliberativo democrático e pluralístico – pode estabelecer restrições ao exercício de atividades econômicas¹⁵ (doc. 7 – Pág. 9).**

48. O princípio da cláusula de reserva legal representa, assim, mais do que mera exigência formal. Constitui verdadeira garantia substantiva aos agentes econômicos contra eventuais arbítrios do Poder Executivo, de modo a assegurar que as decisões restritivas à liberdade econômica, bem como aquelas que objetivam a reformulação de mercado sejam, antes, submetidas ao crivo do debate plural e democrático e não resultado de um ato monocrático.

49. Não se nega, é claro, que o Chefe do Poder Executivo dispõe de competência constitucional para expedir decretos e regulamentos, desde que destinados exclusivamente à fiel execução das leis, conforme preconiza o art. 84, inciso IV, da Constituição Federal. De se ver, Excelência, que o exercício do poder regulamentar encontra limites bem definidos pelo texto constitucional, que não autoriza o Presidente da República a inovar primariamente no ordenamento jurídico¹⁶, tampouco o permite alterar substancialmente a vontade do legislador quando a lei assim não lhe confere tal competência.

¹⁵ *“A função administrativa se subordina à legislativa não apenas porque a lei pode estabelecer proibições e vedações à Administração, mas também porque esta só pode fazer aquilo que a lei antecipadamente autoriza”* (Cf. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 23ª ed. rev. atual. 2007, p. 98).

¹⁶ Complementa o Prof. Dr. Gilberto Bercovici que *“os atos normativos expedidos pelo Executivo, em virtude da hierarquia das fontes jurídicas e da supremacia da lei, não podem normatizar para além do que determinou a lei ordinária que os fundamenta”* (doc. 7 – Pág. 18).

50. Com efeito, se verificado que o decreto regulamentar extravasou o âmbito ou o conteúdo da lei que o fundamenta, este é, por definição, inconstitucional (**doc. 7 – Pág. 19**), conforme este E. STF já teve a oportunidade de salientar, veja-se:

REGULAMENTO - BALIZAS - SUSTAÇÃO - EXECUTIVO VERSUS LEGISLATIVO. Mostra-se constitucional decreto legislativo que implique sustar ato normativo do Poder Executivo exorbitante do poder regulamentar. TETO - APLICAÇÃO - LEI E REGULAMENTO. O regulamento pressupõe a observância do objeto da lei. Extravasa-a quando, prevista a aplicação do teto de remuneração de servidores considerada a administração direta, autárquica e fundacional, viabiliza a extensão às sociedades de economia mista e empresas públicas. (ADI 1553, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 17/9/2004)

51. Embora seja esse o entendimento prevalecente no direito brasileiro, o caso em tela retrata um típico e manifesto caso de inconstitucionalidade por intervenção imprópria sobre domínio econômico por meio da extrapolação do poder regulamentar.

52. O Decreto nº 12.712/2025 promoveu substanciais alterações no arcabouço regulatório do PAT, na medida em que inovou na ordem jurídica ao criar obrigações não previstas na Lei nº 6.321/76, restringir direitos das empresas facilitadoras do a PAT, e, tão grave quanto, o fez sem que esse diploma legislativo outorgasse ao Executivo a prerrogativa de reformular o modelo funcional-estrutural de pagamentos no âmbito do PAT.

53. A seguir, a ABBT elenca como cada uma das modificações implementadas pelo Decreto nº 12.712/2025 no modelo de operacionalização do PAT violam a cláusula da reserva de lei, os princípios da livre iniciativa, da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como disposições da própria Lei do PAT.

V.1 – EXTRAPOLAÇÃO DO PODER REGULAMENTAR DO DECRETO Nº 12.712/2025: A DETURPAÇÃO A *MENS LEGIS* DO ART. 1º-A LEI DO PAT

54. Conforme demonstrado nas linhas antecedentes, a operacionalização do PAT na modalidade de benefícios de alimentação se dá por meio de arranjos de pagamento próprios, tendo sido historicamente utilizado no âmbito do PAT o sistema fechado. A integração proporcionada por esse tipo de arranjo permite que as empresas facilitadoras atuem com maior rigor fiscalizatório no sentido de garantir a efetividade de uma política pública destinada à promoção da alimentação e nutrição dos trabalhadores.

55. O Poder Executivo inaugurou a regulação dos arranjos de pagamentos na esfera do PAT ao introduzir o § 1º no corpo do art. 174 do Decreto nº 10.854/2021¹⁷, segundo o qual os arranjos de pagamento poderiam ser abertos *ou* fechados. Tratava-se, assim, de inequívoca faculdade outorgada pelo Estado às empresas facilitadoras de pagamento, que, no campo da sua discricionariedade, poderiam optar por desempenhar suas atividades em um ou outro sistema.

56. Nada obstante, até aquele momento, a Lei do PAT absolutamente nada dispunha sobre os arranjos de pagamentos, se abertos ou fechados, ainda que esse diploma legal também servisse de fundamento para a validade do Decreto nº 10.854/2021. Daí o porquê, Excelência, de uma intensa articulação política entre o Executivo e o Legislativo para sancionar a Lei nº 14.442/2022, que, ao introduzir o art. 1º-A, inciso I, na Lei do PAT¹⁸, positivou, agora no plano legal, a faculdade conferida a

¹⁷ Redação original no art. 174, § 1º, do Decreto nº 10.854/2021: “O arranjo de pagamento de que trata o caput poderá ser aberto ou fechado”.

¹⁸ Art. 1º-A, inciso I, da Lei do PAT: “**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**” (g.n)

toda a classe das empresas facilitadoras do PAT em utilizar o arranjo aberto ou fechado.

57. É natural que a Lei nº 14.442/2022 fosse sancionada para instituir algum regime regulatório dos arranjos de pagamento no âmbito do PAT. **Não cabe aos atos normativos secundários, como são os decretos regulamentares, inovar na ordem jurídica** para criar, modificar ou suprimir direitos e obrigações dos agentes econômicos, como se atos primários fossem. Da mesma forma, **não podem os decretos, indistintamente, retirar, sem lei que assim estabeleça, uma dada liberdade empresarial, tampouco estabelecer a forma pela qual o Estado há de intervir no domínio econômico**¹⁹.

58. A escolha do legislador, portanto, foi clara: a Lei nº 14.442/2022 estabeleceu, como modelo regulatório do PAT, a coexistência entre arranjos fechados e abertos, impondo como única obrigação para os primeiros a interoperabilidade com os demais. Não se trata de uma solução de compromisso ou de uma omissão normativa, mas, sim, da eleição consciente, pelo Poder Legislativo, de um desenho institucional que reconhece as virtudes de ambos os modelos e preserva a liberdade de escolha das facilitadoras como vetor de inovação, competição e aprimoramento contínuo da política pública. Ao assim dispor, o legislador afirmou, expressamente, que a coexistência entre ambos é o regime que melhor serve aos objetivos do PAT. Essa é a mens legis que o Decreto nº 12.712/2025 contrariou frontalmente.

59. Sucede que, sob o pretexto de “modernizar” o PAT, o Executivo editou o Decreto nº 12.712/2025, modificando substancialmente toda a estrutura jurídico-

¹⁹ Essa posição é compartilhada por Jorge Miranda, Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, para quem “é a lei – formal e material – que cave, por exemplo, regular uma liberdade (ou seja, o traçar o seu espaço próprio distinto do de outros direitos e liberdades e acertar condições do seu exercício), ou [...] determinar uma forma de intervenção económica [...]. E perante a lei quaisquer intervenções – tenham conteúdo normativo ou não normativo – de órgãos administrativos ou jurisdicionais só podem dar-se a título secundário, derivado ou executivo, nunca com critérios próprios ou autónomos”. (Cf. MIRANDA, Jorge. Teoria do Estado e da Constituição. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 575).

funcional dos arranjos de pagamento na esfera do PAT. **Ao introduzir o § 1º do art. 174 do Decreto nº 10.854/2021²⁰, o art. 2º Decreto nº 12.712/2025 passou a exigir que as empresas facilitadoras adotassem obrigatoriamente o arranjo aberto de pagamento, sendo que o direito de escolha é permitido apenas aquelas facilitadoras que atendam a menos de quinhentos mil trabalhadores.**

60. Note-se, Excelência, que **o Decreto nº 12.712/2025 alterou substancialmente a vontade do legislador prescrita no art. 1º-A, inciso I, da Lei do PAT.** A faculdade de utilizar um ou outro arranjo de pagamento outrora deferida às empresas facilitadoras do PAT não pode, por óbvio, ser transmutada para obrigação por um simples ato regulamentar do Chefe do Poder Executivo. Vale sempre lembrar que, embora formalmente enquadrado como ato regulamentar, **o Decreto nº 12.712/2025 não poderia inovar²¹ na ordem jurídica, de modo a reconfigurar o modelo jurídico de funcionamento do programa estabelecido na Lei do PAT, tampouco poderia alterar, de forma tão substancial, as condições de atuação das empresas facilitadoras, sem que houvesse expressa autorização legislativa para tanto²².**

61. É dizer, ao suprimir a coexistência irrestrita entre ambos os arranjos outorgada pelo art. 1º-A, inciso I, da Lei do PAT, permitindo que as empresas facilitadoras do PAT optar por quaisquer deles, o Decreto nº 12.712/2025 flagrantemente inovou na ordem jurídica para além de sua esfera de competências constitucionalmente

²⁰ Nova redação do art. 174, § 1º, do Decreto nº 10.854/2021: “§ 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.”

²¹ Celso Antônio Bandeira de Mello registra que “*innovar quer dizer introduzir algo cuja preexistência não se pode conclusivamente deduzir “lei regulamentada”, verificando-se inovação proibida toda vez eu não seja possível afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição incidentes sobre alguém não estavam instituídos e identificados na lei regulamentada”* (Cf. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Ato administrativo e direitos dos administrados, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1981. p. 98).

²² A propósito, registra a doutrina que “*há delegação indevida quando o Poder Executivo expede ato regulamentar com a finalidade de inovar na ordem jurídica, atribuindo a esta norma a definição de requisitos necessários ao surgimento de direito, ou de restrições destes, de deveres, de obrigação”* (Cf. MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação. 2018, p. 1.026).

delineadas (**doc. 7 – Pág. 24**), violando o art. 5º, *caput*, inciso II, 37, *caput*, e art. 170, parágrafo único, ambos da Constituição Federal.

62. E nem se diga que o Chefe do Poder Executivo estaria, na hipótese, legitimado a ressignificar substancialmente o funcionamento do programa estabelecido na Lei do PAT por meio de decreto regulamentar em decorrência de eventual delegação do Poder Legislativo. Isso porque, conforme sublinhado pelos Profs. Daniel Sarmento e Ademar Borges, “[a] delegação legislativa não se dá no vácuo. Pelo contrário, depende de um ato expresso do Legislativo que autorize o administrador a exercer, anormalmente, competências de cunho normativo” (**doc. 6 – Pág. 12**). O E. STF, aliás, teve a oportunidade de firmar entendimento em sentido similar, veja-se:

“Se, por certo, não se pode mais ignorar a possibilidade de que o Legislador habilite formalmente o Executivo a desenvolver o conteúdo normativo da Lei, nem por isso deve-se rejeitar qualquer perspectiva crítica do fenômeno à luz do princípio democrático. É que, como ressalta a doutrina, **a habilitação do Executivo não pode configurar uma renúncia do Poder Legislativo quanto à sua competência para expressar a vontade geral do povo, devendo, ao contrário, ser fixada invariavelmente acompanhada de standards de conteúdo, de diretrizes políticas que limitem a atuação da Administração Pública a fim de que a norma habilitante não corresponda a um “cheque em branco.”**²³ (g.n)

63. Não bastasse, a supressão da coexistência de modelos que o próprio legislador consagrou, além de manifestamente inconstitucional, ela se mostra tecnicamente equivocada, haja vista que a convivência entre os arranjos não é mera convivência de preferências comerciais, mas, sim, o desenho institucional que melhor pode atender aos objetivos finalísticos do PAT, à integridade dessa política pública e à coerência entre a renúncia fiscal que a sustenta e o resultado social que a justifica.

²³ Cf. STF, ADI n° 4.568, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 18/4/2011.

64. O PAT não é, em sua essência, um sistema de pagamentos de propósito geral. Trata-se de política pública com destinação vinculada, orientada por objetivos explícitos de promoção da saúde, nutrição e bem-estar do trabalhador, financiada por renúncia fiscal do Estado e cuja legitimidade institucional depende, estruturalmente, da efetividade dos mecanismos de controle da destinação dos recursos. Os instrumentos que viabilizam sua execução, os vouchers de vale-alimentação e vale-refeição, não são meios de pagamento neutros em busca de eficiência transacional, mas, sim, instrumentos privados de execução de política pública, sobre os quais recaem funções regulatórias de controle de destinação, monitoramento da rede credenciada, fiscalização sanitária e prevenção a fraudes. A lógica que fundamenta o programa, portanto, não é a de maximização do volume de transações, mas, sim, a de garantia do uso dos recursos em conformidade com os objetivos nutricionais definidos pelo Estado.

65. É nesse contexto que a coexistência entre os arranjos pretendida pelo legislador adquire especial relevância. O arranjo fechado consolidou-se historicamente no âmbito do PAT não por simples preferência dos agentes de mercado, mas porque sua arquitetura verticalizada é capaz de internalizar, de forma integrada, as funções de governança exigidas pelo programa: verificação do CNAE dos estabelecimentos, validação de conformidade com normas de vigilância sanitária, auditoria de padrões transacionais atípicos e aplicação de mecanismos de antifraude. Assim, ao preservar esse modelo em coexistência com o arranjo aberto, o legislador não privilegiou um em detrimento de outro, mas reconheceu que essas funções regulatórias podem estar presentes no ecossistema do PAT.

66. Não se trata, importa ressaltar, de concentração econômica, mas, sim, do suporte de uma função regulatória privada delegada pelo ordenamento ao setor especializado. O resultado concreto desse modelo é documentado e amplamente

publicizado pela ABBT. Somente as facilitadoras do PAT associadas à REQUERENTE promoveram o descredenciamento de mais de 3.500 estabelecimentos que operavam em desconformidade com as finalidades do PAT (**doc. 4, pág. 15**).

67. A capacidade fiscalizatória que o modelo fechado viabiliza é, vale pontuar, o que a extinção compulsória da coexistência coloca em risco. As tradicionais administradoras de cartões de crédito (*v.g.* Mastercard, Visa e Elo), ao operarem isoladamente na tutela do PAT, enfrentarão um dilema estrutural que a presença simultânea do arranjo fechado hoje neutraliza: o descredenciamento de estabelecimentos irregulares deteriora relacionamentos comerciais e suprime receitas provenientes de outras modalidades de pagamento, crédito e débito, processadas nos mesmos pontos comerciais (**doc. 8, pág. 23**). No modelo de coexistência, esse dilema é compensado pela pressão competitiva exercida pelas associadas à ABBT, cujo modelo de negócio tem na qualidade da rede credenciada e na efetividade do PAT o seu próprio fundamento. Suprimida a coexistência, desaparece o contrapeso: a tutela do benefício passa a depender exclusivamente de agentes que não possuem os incentivos econômicos estruturais para assegurar que o recurso seja destinado à alimentação do trabalhador.

68. Ademais, a coexistência entre arranjos fechados e abertos não apenas preserva essa capacidade fiscalizatória, ela a aprimora continuamente por meio da competição multidimensional entre os modelos. Quando dois arranjos com arquiteturas distintas competem simultaneamente pelo mesmo mercado de empregadores, a disputa deixa de se concentrar exclusivamente na dimensão tarifária e passa a ocorrer nas dimensões que o PAT, como política pública finalística, mais necessita: a qualidade e a capilaridade da rede credenciada; efetividade dos mecanismos de controle finalístico; sofisticação das ferramentas de antifraude e solidez do *compliance* regulatório. Essa competição multidimensional pressiona a os agentes econômicos que atuam sob esses

modelos de pagamento ao aprimoramento contínuo, em benefício da política pública e dos trabalhadores beneficiários. Daí o porquê de a imposição compulsória de um único modelo eliminar essa pressão e converter um ecossistema sofisticado em mercado comoditizado, no qual a única dimensão relevante de disputa passa a ser o preço da transação.

69. Além de produzir essas regressões fiscalizatória e técnica, a obrigatoriedade do arranjo aberto promove, sob o pretexto de fomentar a competitividade, resultado diametralmente oposto: uma brutal concentração de mercado em favor das grandes administradoras de cartão de crédito. A medida transfere a facilitação do PAT a conglomerados que já detêm posições dominantes consolidadas, cujos valores de mercado superam em ordens de grandeza os das facilitadoras especializadas. O volume de transações no mercado de vale-alimentação e vale-refeição gira em torno de R\$ 150 bilhões a R\$ 200 bilhões anuais; o volume de transações de cartões de crédito alcança aproximadamente R\$ 4,4 trilhões em 2025 ([Números do Setor – Panorama ABECS](#)). Essa disparidade revela que o PAT representa, para esses conglomerados, uma fração marginal de seu portfólio, desprovida, portanto, de centralidade estratégica que justifique o investimento nos mecanismos de controle que o programa exige.

70. Essa assimetria de escala permite que tais conglomerados alavancassem suas posições dominantes para asfixiar as operadoras especializadas no PAT (**doc. 8, pág. 28**), tornando o mercado progressivamente inóspito para os agentes que têm na integridade do programa sua razão de existir. O Decreto nº 12.712/2025 chancela, assim, uma dinâmica em que as empresas detentoras da *expertise* histórica e incontestável na operacionalização do PAT tornam-se vulneráveis ao poderio econômico de agentes cujo interesse no setor se resume à captura de fluxo financeiro. É exatamente para impedir que essa lógica predominasse de forma absoluta que o

legislador, ao editar a Lei nº 14.442/2022, preservou a faculdade de escolha entre os modelos: a coexistência não é omissão normativa nem concessão política, é o desenho institucional fundado no reconhecimento de que o arranjo fechado cumpre funções regulatórias que o arranjo aberto, por sua própria arquitetura e estrutura de incentivos, não está equipado para exercer com o mesmo rigor. Ao destruir essa coexistência por ato infralegal, o Decreto nº 12.712/2025 não moderniza o PAT: subverte a escolha democrática do legislador e compromete a integridade da política pública que essa escolha buscava proteger.

71. Além de arbitrária, **a imposição compulsória do arranjo aberto da forma como implementada pelo art. 2º do Decreto nº 12.712/2025 não se mostra razoável ou proporcional, pelo menos não sem que o Poder Executivo avalie previamente os impactos regulatórios inerentes a essa medida.** O exame técnico prévio, vale destacar, seria a forma indispensável de motivar a edição do referido ato normativo, enquanto ato administrativo que é, demonstrando a necessidade e a adequação da intervenção estatal.

72. O regime democrático adotado pela Constituição Federal de 1988, além de representativo, possui fortes tendências deliberativas, o que já foi reconhecido pelo STF²⁴, pois assegura normas que protegem a igualdade política, a participação social, a publicidade e a eficiência²⁵. Ainda como decorrência desse modelo, alguns autores²⁶ sustentam um direito constitucional ao devido procedimento na elaboração normativa, de titularidade difusa e com incidência para os procedimentos estatais de produção de normas, especialmente para o processo legislativo, que envolve o “dever

²⁴ Fazendo menção à democracia deliberativa, ver, por exemplo, STF, ADPF 235/TO, Tribunal Pleno, Relator Ministro Luiz Fux, DJe em 30/08/2019; STF, ADPF 651/DF, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Cármen Lúcia, DJe em 29/08/2022.

²⁵ Nesse sentido, confira-se PINHEIRO, Victor Marcel. Devido processo legislativo: elaboração das leis e seu controle judicial na democracia brasileira. Rio de Janeiro: GZ, 2024, p. 360.

²⁶ Ver, além de Barcellos, PINHEIRO, Victor Marcel. Devido processo legislativo: elaboração das leis e seu controle judicial na democracia brasileira. Rio de Janeiro: GZ, 2024, pp. 368-369.

do proponente da norma apresentar, de forma pública, as razões pelas quais considera que tal norma deve ser editada e as informações que as fundamentam²⁷. Como afirmam Daniel Sarmiento e Ademar Borges (**doc. 6 - Pág. 24**), nas democracias constitucionais, “a tutela adequada do devido processo normativo, princípio extraível do art. 5º, caput, inciso LIV, da Constituição de 1988, demanda a apresentação de razões pelos elaboradores das normas jurídicas”, razão pela qual se fala na “existência de um dever estatal de fundamentação decorrente do direito fundamental à justificativa”. A Constituição engloba, como bem aponta Ana Paula de Barcellos, um conteúdo mínimo de justificativa pública dos atos normativos, cuja violação levaria à inconstitucionalidade formal, e do qual deriva o dever do autor da norma de apresentar “(i) o problema que a iniciativa legislativa pretende enfrentar, (ii) os impactos esperados pela medida proposta e (iii) os custos dessa medida”²⁸.

73. Com base nesses três elementos, Barcellos sustenta que o direito fundamental ao devido procedimento na elaboração normativa possui como conteúdo mínimo a identificação do problema que a norma pretende enfrentar, os resultados pretendidos (atividades-meio necessárias à execução de seus comandos e o resultado esperado da execução da norma) e os impactos e os custos que decorrerão da medida²⁹.

74. Na jurisprudência do STF, há inúmeros precedentes de controle da ausência ou da inadequação de prognósticos realizados no processo de elaboração de normas jurídicas. Na ADI 7.222 MC-Ref, a Corte, ao julgar a lei que instituiu o piso nacional da

²⁷ BARCELLOS, Ana Paula. Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa. Belo Horizonte: Fórum, 2016, pp. 74. Esse direito, segundo a autora, encontra amparo tanto na dignidade humana, que envolve oferecer razões para que as pessoas possam compreender e aceitar as normas jurídicas que lhes são impostas, das normas de organização do Estado (princípio republicano, democrático, Estado de Direito e devido processo legal) e das regras do processo legislativo e da publicidade, que estruturam o exercício da criação de normas jurídicas e exigem que sejam apresentadas razões para a tomada de decisões.

²⁸ Cf. BARCELLOS, Ana Paula. Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 369.

²⁹ BARCELLOS, Ana Paula de. Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa: Devido procedimento na elaboração normativa. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 225.

enfermagem, afirmou que “[é] preciso atenção [...] para que a boa intenção do legislador não produza impacto sistêmico lesivo a valores constitucionais, à sociedade e às próprias categorias interessadas”³⁰. Já na ADI nº 5.543, sublinhou que a proibição de que homens homossexuais doassem sangue era discriminatória, pois baseadas em evidências científicas já refutadas há tempos³¹. Na declaração de inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 904/2019, que extinguiu o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (“DPVAT”) e o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Embarcações ou por suas Cargas (“DPEM”), o relator, Ministro Edson Fachin, utilizou, como um dos fundamentos, a ausência de previsão dos custos e do impacto orçamentário e financeiro da medida³². Em sentido semelhante, o Ministro Gilmar Mendes, afirmou que o “reconhecimento da necessidade de um mergulho no acervo fático que cerca a produção normativa controvertida, com efetivo diálogo com as nuances e percepções que ensejaram a escolha de determinado caminho ou estrutura, redimensiona a tarefa deste Tribunal”³³.

75. A deferência ao devido processo normativo, que vincula não só o Poder Legislativo, mas também a Administração Pública, levaram à “criação de instrumentos jurídicos voltados a garantir a justiça procedimental na regulação, como a Análise de Impacto Regulatório” (AIR), ou seja, é “um procedimento administrativo preparatório à tomada de decisão, que visa a oferecer múltiplas alternativas ao regulador, apresentando avaliação dos potenciais custos e benefícios de cada um dos caminhos possíveis”, por meio de considerações dos “os aspectos econômicos, concorrenciais, sociais e ambientais das propostas, entre outras dimensões” (doc. 6 - pág. 28).

³⁰ STF, ADI nº 7.222 MC-Ref, Tribunal Pleno, Relator Ministro Luís Roberto Barroso, DJe de 22/11/2022.

³¹ STF, ADI nº 5.543, Tribunal Pleno, Relator Ministro Edson Fachin, DJe de 26/08/2020.

³² STF, ADI nº 6.262 MC, Tribunal Pleno, Relator Ministro Edson Fachin, DJe de 22/04/2020.

³³ STF, ADI nº 7.596 e 7.617, Tribunal Pleno, Relator Ministro Nunes Marques, DJe de 24/11/2025, p. 80.

76. Ao impor uma mudança estrutural de tal magnitude, sem qualquer avaliação de impacto regulatório, por meio de AIR ou da prévia verificação das questões constantes do Anexo do Decreto nº 12.002/2024, que justifique a supressão da liberdade de escolha das empresas deferida pelo art. 1º-A da Lei do PAT, o Decreto nº 12.712/2025 violou o direito à justificativa na elaboração normativa e o princípio da motivação, revelando-se uma decisão voluntarista e arbitrária, que ignora as consequências sistêmicas para a higidez do PAT.

77. Ressalte-se que a obrigação de realizar análises técnicas e prévias ao processo de criação de atos regulamentares possui fundamento próprio e autônomo no art. 3º do Decreto nº 12.002/2024³⁴, norma aplicável a todos os atos normativos editados no âmbito da Administração Pública Federal, que obriga os órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional a examinar o problema regulatório detectado antes de propor, ou implementar, alguma “solução”. Justamente com esse propósito, foi incluído um [Anexo ao Decreto nº 12.002/2024](#), que pontua as questões a serem consideradas previamente à elaboração dos atos normativos, funcionando como uma espécie de “guia orientador”, veja-se:

“Diagnóstico

1. Qual é o problema identificado?
 - 1.1. Alguma providência deve ser tomada?
 - 1.2. Qual é o objetivo pretendido?
 - 1.3. Quais foram as razões que determinaram a iniciativa?
 - 1.4. Neste momento, como se apresenta a situação no plano fático e no plano jurídico?
 - 1.5. Que falhas ou distorções foram identificadas?

³⁴ Art. 3º do Decreto nº 12.002/2024: “Compete aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, previamente à elaboração do ato normativo, analisar o problema identificado e a solução a ser adotada”.

1.6. Que repercussões tem o problema que se apresenta no âmbito da economia, da ciência, da técnica e da jurisprudência?

1.7. Qual é o conjunto de destinatários alcançados pelo problema? Qual é o número de casos a resolver?

1.8. O que poderá acontecer se nada for feito? O problema se agravará? Permanecerá estável? Poderá ser superado pela própria dinâmica social, sem a intervenção do Estado? Com que consequências?

Alternativas

2. Quais são as alternativas disponíveis?

2.1. Qual foi o resultado da análise do problema? Onde se situam as causas do problema? Sobre quais causas pode incidir a ação que se pretende executar?

2.2. Que instrumentos de ação parecem adequados para a consecução dos objetivos pretendidos, no todo ou em parte? (Exemplos: medidas destinadas à aplicação e à execução de dispositivos existentes; trabalhos junto à opinião pública; acordos; investimentos; programas de incentivo; auxílio para que os próprios destinatários alcançados pelo problema contribuam para a sua resolução; instauração de processo judicial com vistas à resolução do problema.)

2.3. Que instrumentos de ação parecem adequados, considerados os seguintes aspectos:

2.3.1. desgastes e encargos para os cidadãos e a economia;

2.3.2. eficácia (precisão, grau de probabilidade de consecução do objetivo pretendido);

2.3.3. custos e despesas para o orçamento público;

2.3.4. efeitos sobre o ordenamento jurídico e sobre as metas estabelecidas;

2.3.5. efeitos colaterais e outras consequências;

2.3.6. entendimento e aceitação por parte dos interessados e dos responsáveis pela execução; e

2.3.7. possibilidade de impugnação no Poder Judiciário?

[...]

Necessidade de edição de lei

4. Deve ser proposta a edição de lei?

4.1. A matéria a ser regulada está submetida ao princípio da reserva legal?

4.2. Por que a matéria deve ser submetida ao Congresso Nacional?

4.3. Caso não seja proposta a edição de lei, a matéria deve ser disciplinada por decreto? Poderia ser disciplinada por portaria?

4.4. Há fundamento legal suficiente para a edição de ato normativo secundário? Qual?

Reserva legal

5. Fórmulas legais excessivamente genéricas foram usadas?

5.1. Há violação ao princípio da legalidade?

5.2. Há conteúdo abdicatório ou demissionário do dever de legislar no ato normativo proposto?

5.3. Há delegação indevida de competência normativa?"

78. E nem se diga que o Poder Executivo não dispunha, à época, de instrumentos jurídicos e econômicos para realizar a verificação prévia nos moldes que determina os itens do Anexo ao Decreto nº 12.002/2024. Com efeito, a Administração Pública Federal já contava com o Procedimento de Avaliação Regulatória e Concorrencial (“PARC”), instituído pela IN SRE/MF nº 12, de 17 de dezembro de 2024, ferramenta especificamente desenhada para identificar e analisar possíveis efeitos negativos sobre a concorrência e propor as devidas revisões.

79. O PARC não é um mero rito formal ou burocrático. Trata-se de um sofisticado mecanismo de governança regulatória, alinhado aos ditames da teoria da regulação responsiva, que visa impedir que a regulação estatal intervenha sobre o domínio econômico de forma arbitrária. Nesse sentido, caso o Poder Executivo tivesse, de fato, identificado inconsistências concorrenciais que justificassem tamanha intervenção estatal sobre o setor econômico das facilitadoras do PAT, o percurso jurídico mandatório seria a inserção do Decreto nº 10.854/2021 ou da Lei do PAT, com as

alterações promovidas pela Lei nº 14.442/2022, em qualquer dos procedimentos do PARC. Providência como essa, vale dizer, permitiria uma análise técnica e robusta, pautada na transparência e no contraditório, inclusive com a participação dos múltiplos agentes econômicos interessados na discussão.

80. Contudo, o que se observa no caso do Decreto nº 12.712/2025 é que o Poder Executivo aparentemente preferiu ignorar os mecanismos de controle por ele próprio instituído, optando por alterar todo o modelo de operacionalização do PAT de forma açodada e manifestamente inconstitucional. A opção por não submeter a medida ao PARC revela que a “modernização do PAT” alegada pela UNIÃO carece de fundamentação técnica, uma vez que se evitou deliberadamente o escrutínio técnico que poderia demonstrar a ineficiência ou o caráter anticoncorrencial das novas obrigações, especialmente se considerada as especificidades das facilitadoras do PAT.

81. A desídia técnica é corroborada pela própria cronologia de tramitação do Processo SEI nº 19995.0112766/2025-52, que culminou no ato regulamentar cujas disposições são impugnadas. Os registros oficiais constantes no sítio eletrônico do portal SEI³⁵ dão conta de que o referido processo administrativo foi instaurado no dia 21/10/2025 e a publicação do Decreto nº 12.712/2025 ocorreu em 11/11/2025. Ora, Excelência, não é razoável, tampouco crível que, em apenas 21 (vinte e um) dias, o Poder Executivo tenha analisado toda a “*complexa operação dos meios de pagamento*”, como se refere a UNIÃO acerca do sistema de operacionalização do PAT, e tenha alcançado um diagnóstico regulatório sério e profundo.

82. Por fim, causa total estranheza à classe das empresas facilitadoras do PAT a absoluta ausência de justificativa técnica para a fixação do patamar de 500 mil

35

Disponível

em

<https://colaboragov.sei.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?FPWf5H7A2cVMiAtzZwYgexREg6bL0LbNgvUE4YEJCnGtPHCdGfU85G2dEaFHn66TKJEeFfp+kVnEa77aEgyvc08AxJZ1pNfSmxtOw8Ezki51v+2AZxxUTzngSLiNzKwZ>

trabalhadores como condição para a obrigatoriedade da migração para o arranjo aberto. Trata-se de critério arbitrário que cria uma descontinuidade regulatória abrupta. Na prática, Excelência, a obrigação instituída pelo Decreto nº 12.712/2025 pune a eficiência, porque as empresas facilitadoras que crescem e se aproximam desse patamar enfrentarão desincentivos para a expansão, gerando distorções econômicas relevantes e insegurança jurídica.

83. Além do evidente vício de legalidade já demonstrado, a imposição da migração compulsória para o arranjo aberto se revela inconstitucional por projetar efeitos imediatos sobre relações jurídicas plenamente consolidadas. Ao fixar prazos peremptórios para que as facilitadoras adequem suas regras e sistemas operacionais às diretrizes não previstas na Lei do PAT, o Decreto nº 12.712/2025 ignora que as facilitadoras do PAT operam sob o amparo de contratos cujos termos foram livremente pactuados sob o regime de faculdade e de liberdade de escolha do arranjo de pagamento, conforme estabelecido pelo art. 1º-A da Lei do PAT.

84. A intervenção regulatória perpetrada pelo Chefe do Poder Executivo atinge o núcleo do ato jurídico perfeito, cuja proteção é assegurada pelo art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal. As bases econômicas e jurídicas dos contratos então vigentes, importa dizer, foram estruturadas pelas facilitadoras do PAT com suporte em uma matriz de custos e um modelo operacional de sistema fechado, que agora são unilateralmente desconstituídos pelo Decreto nº 12.712/2025. Com efeito, não se mostra razoável, tampouco proporcional, que um ato infralegal rompa o sinalagma de vínculos privados já aperfeiçoados para impor uma alteração estrutural profunda sem que, ao menos, sejam ressalvadas as condições originais em que o negócio jurídico se fundou.

85. Sob o prisma material, a aplicação imediata das novas regras acarreta ônus operacionais e financeiros imprevistos, decorrentes da necessidade de investimentos

massivos em tecnologia de interoperabilidade e na revisão de toda a arquitetura contratual do setor. A aplicação imediata e irrestrita dos efeitos do Decreto nº 12.712/2025 sem considerar os contratos já celebrados pelas empresas do setor de facilitação do PAT vulnera indubitavelmente os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima desses agentes econômicos, uma vez que eles se veem impedidos de confiar na estabilidade das normas que fundamentam sua organização da atividade empresarial e seus planos de investimento de longo prazo.

86. Como coroamento desse cenário de arbitrariedade, a determinação de ajustes de tamanha complexidade em prazos manifestamente exíguos afronta a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima (art. 1º, caput, 5º, *caput*, inciso XXXVI, da CF)³⁶, que impõe ao poder público o dever de não atingir os atos jurídicos perfeitos e as situações e relações jurídicas já consolidadas no tempo e à luz da legislação em vigor. Daí porque, por exemplo, o art. 23 da LINDB determina que a Administração Pública tem o dever de prever regimes de transição proporcionais e eficientes ao instituir novos condicionamentos de direito. Nesse sentido, a ausência de salvaguardas que garantam a menor onerosidade da adequação e protejam as legítimas expectativas dos contratantes revela, mais uma vez, o caráter arbitrário e desarrazoado do Decreto nº 12.712/2025, que prefere o risco de colapso operacional do setor de facilitação do PAT ao respeito às garantias constitucionais de estabilidade e previsibilidade.

³⁶ A título exemplificativo e como parâmetro a ser observado em virtude da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, o art. 23 da LINDB determina que a decisão administrativa que estabelecer nova interpretação ou orientação normativa, impondo novo dever ou nova condição, deverá prever regime de transição quando indispensável para que seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais: “A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.”

87. É imperativo registrar que a preocupação da ABBT com as inovações inconstitucionais instituídas pelo Decreto nº 12.712/2025 não representa uma oposição ao progresso tecnológico ou à modernização do sistema. Ao contrário, a entidade se mantém firme no propósito de aprimorar continuamente a operacionalização do PAT, defendendo, inclusive, que a evolução dessa política pública deve ocorrer sempre por meio de um aprimoramento que atenda às premissas da regulação responsável, e não de uma ruptura desestruturante, como está sendo implementada pelo Decreto nº 12.712/2025.

88. Aliás, demonstrando seu compromisso com a evolução do setor, a ABBT propôs ao Poder Executivo a criação da “Rede PAT”, uma solução técnica capaz de assegurar a modernização almejada, preservando, simultaneamente, a segurança jurídica e a finalidade nutricional do programa, com condições de ser implementada no curto prazo.

89. Substancialmente, a Rede PAT constitui um ecossistema de multcredenciamento fundamentado na interoperabilidade plena. Essa arquitetura funcional permite a integração tecnológica eficiente, com transparência, entre todos os estabelecimentos comerciais, todas as facilitadoras e todos os adquirentes, eliminando barreiras operacionais sem desestruturar o modelo vigente. A pertinência desse ecossistema reside na sua capacidade de conjugar ganhos reais de competitividade com a indispensável manutenção da essência do PAT. Com efeito, a Rede PAT garante, mediante controles finalísticos rigorosos, a interoperabilidade e, mais do que isso, que os recursos disponibilizados pelas empresas sejam efetivamente destinados à alimentação do trabalhador, mitigando riscos de desvio de finalidade.

90. Note-se, Excelência, que diferentemente da abertura compulsória e abrupta do arranjo de pagamento da forma imposta pelo Decreto nº 12.712/2025, a interoperabilidade a ser viabilizada pelo ecossistema da Rede PAT se apresenta como

o “caminho seguro” para a evolução e para o aprimoramento da política pública do PAT. Isso porque oferece:

(i) Eficiência operacional e capilaridade: a Rede PAT simplifica os processos de credenciamento, permitindo que, ao se credenciar em uma facilitadora, o estabelecimento esteja tecnicamente apto a aceitar outras participantes da rede. Isso reduz custos transacionais e barreiras operacionais, facilitando o acesso de pequenos comércios à tecnologia sem a necessidade de múltiplos contratos complexos;

(ii) Preservação da essência do PAT: ao contrário do arranjo aberto pulverizado e irrestrito, que dificulta a rastreabilidade e o controle de desvios para finalidades como bebidas ou apostas, a interoperabilidade mantém o rigor fiscalizatório. A governança da Rede PAT assegura que o monitoramento dos estabelecimentos continue sendo realizado, garantindo a conformidade com as regras de saúde e vigilância sanitária exigidas pelo programa;

(iii) Governança setorial robusta, adequada e participativa: a proposta da ABBT prevê a criação de um Conselho Nacional do PAT com representação tripartite (Poder Executivo, trabalhadores e setor privado). Essa estrutura assegura uma gestão participativa e focada nas especificidades do benefício alimentar, diferentemente da regulação de cunho puramente financeira, que não possui expertise para fiscalizar a adequação nutricional e o uso correto dos recursos na ponta do consumo;

(iv) Qualificação do ambiente concorrencial: a interoperabilidade estimula a concorrência na ponta do sistema que de fato o financia, a dos estabelecimentos comerciais, permitindo que comparem condições de forma transparente. Isso induz a redução natural de taxas e tarifas pela via do mercado, sem a necessidade de intervenções estatais drásticas ou tabelamentos arbitrários que ferem a livre iniciativa; e

(v) Garantia da integridade do incentivo fiscal oriundo do PAT: a interoperabilidade via Rede PAT constitui a salvaguarda indispensável para legitimar a renúncia de receita pública. Ao manter rígidos controles de destinação do benefício alimentar, o

modelo assegura que o benefício fiscal usufruído pelas empresas empregadoras seja corretamente aplicado, protegendo o Erário contra desvios de finalidade típicos de arranjos sem lastro finalístico. Com a implementação da Rede PAT, relatórios periódicos poderão ser elaborados para avaliar a eficácia da política pública pelos órgãos governamentais.

91. Portanto, a existência de uma solução técnica viável, implementável a curto prazo, menos invasiva e já desenhada pelo setor, como é o programa da Rede PAT, torna ainda mais evidente a desproporcionalidade e a irrazoabilidade da abertura compulsória de arranjos de pagamento. É dizer, o Poder Executivo preferiu ignorar o “caminho seguro” da interoperabilidade para impor uma abrupta e repentina reconfiguração estrutural do modelo de funcionamento do PAT, que gera insegurança jurídica e ameaça a continuidade de uma política pública exitosa.

92. Com efeito, há manifesta inovação normativa operada pelo ato impugnado³⁷, de forma diametralmente oposta à diretriz preconizada pela Lei do PAT, em violação aos princípios da legalidade, da segurança jurídica, da proteção da confiança e da proteção do ato jurídico perfeito, razão pela qual a REQUERENTE requer seja julgado procedente o pedido formulado nesta demanda para declarar a inconstitucionalidade do art. 174, § 1º do Decreto nº 12.712/2025.

³⁷ Essa é visão que também compartilham os Profs. Daniel Sarmiento e Ademar Borges sobre a atuação *contra legem* do Poder Executivo ao editar o Decreto nº 12.875/2025 em manifesto descompasso a Lei do PAT. No parecer jurídico anexo aos autos, os Professores defendem que “[...] a Lei nº 14.442/2022, ao incluir o art. 1º-A, inciso I, à Lei nº 6.321/1976, foi explícita ao prever a coexistência de arranjos de pagamento fechados e abertos, estabelecendo como única obrigação para os primeiros a interoperabilidade com os demais. **O legislador, portanto, fez uma escolha clara: permitir ambos os modelos de negócio, desde que garantida a comunicação entre eles. O Decreto nº 12.712/2025, ao contrário, aniquila essa opção legal para uma parcela significativa do mercado, ao proibir o modelo fechado para empresas que atendem a um determinado número de trabalhadores. Não se trata de regulamentar a lei, mas de contrariá-la frontalmente, substituindo a opção facultada pelo legislador por uma vedação que ele próprio não quis criar.**” (doc. 6 – Pág. 17) (g.n).

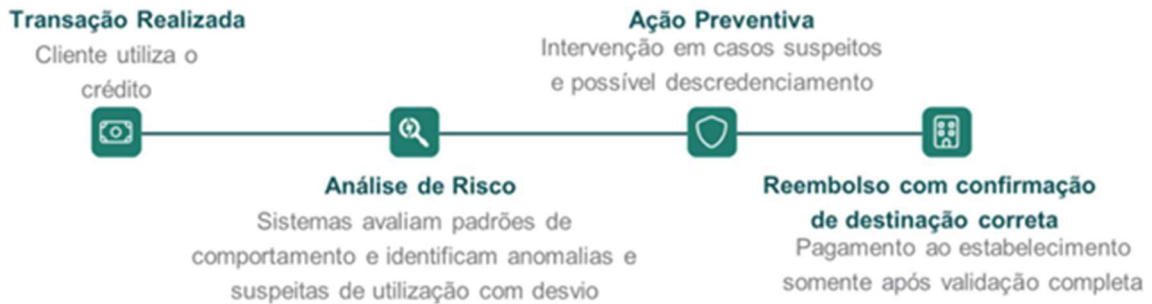
V.2 – DECRETO PRESIDENCIAL QUE REGULA PREÇOS VIOLA OS PRINCÍPIOS DA RESERVA LEGAL E DA LIVRE INICIATIVA

93. Conforme a REQUERENTE teve a oportunidade de destacar, as tarifas MDR e de intercâmbio representam a principal fonte de custeio do setor de benefícios ao trabalhador. Elas constituem a contrapartida direta à prestação de todos os serviços prestados pelas empresas facilitadoras do PAT, notadamente a disponibilização da robusta infraestrutura física e digital indispensável ao regular funcionamento do PAT.

94. É precipuamente por meio dessas tarifas, por exemplo, que as empresas facilitadoras do PAT custeiam equipes especializadas e mantêm sofisticadas tecnologias de monitoramento antifraude, fundamentais para assegurar que mais de 3 bilhões de refeições sejam anualmente disponibilizadas aos trabalhadores com segurança alimentar.

95. Da mesma forma, é a arrecadação proveniente dessas tarifas que torna possível o sistema de controle e *compliance* de todo o setor, permitindo que as empresas facilitadoras detectem ilícitos e atuem pelo descredenciamento de milhares de estabelecimentos irregulares todos os anos, assegurando que os recursos destinados exclusivamente à alimentação do trabalhador não sejam utilizados com finalidades alheias. Abaixo, uma representação gráfica das atividades desempenhadas pelas facilitadoras do PAT:

Figura 3. Atividades relacionadas a manutenção do PAT



Elaboração: Tendências.

96. A relevância das referidas contraprestações, como é nítido, transcende a esfera de interesses das empresas facilitadoras. Mais do que meros instrumentos de sustentabilidade financeira, essas tarifas viabilizam a execução dos objetivos do PAT enquanto política pública. No entanto, toda essa estrutura de funcionamento e de monitoramento é colocada em xeque pela política de controle de preços implementada pelo Decreto nº 12.712/2025, sem que fossem observados os pressupostos constitucionais para tanto.

97. Ao introduzir os incisos I e II e o parágrafo único no art. 182-B do Decreto nº 10.854/2021, o Decreto nº 12.712/2025 alterou drasticamente as regras aplicáveis às transações financeiras de pagamento ocorridas no âmbito do PAT, estabelecendo o limite máximo de 3,6% relativos à Tarifa MDR e de 2% para a tarifa de intercâmbio. Além disso, o Decreto nº 12.712/2025 retirou a possibilidade de as facilitadoras do PAT recomporem os custos de toda a cadeia de serviços prestados ao impossibilitar que elas pudessem cobrar qualquer outro valor que seja relacionado às operações com vales-alimentação e refeição; obrigações estas não previstas seja na Lei do PAT.

98. A regulação de preços constitui uma das mais evidentes e intrincadas modalidades de intervenção do Estado sobre o domínio econômico, pelo que é capaz de afetar direta e negativamente o funcionamento dos mercados. É justamente em razão dos efeitos sensíveis dessa intervenção sobre a atividade empresarial que a ação

administrativa no controle preços (como o são as tarifas MDR e de intercâmbio) somente se justifica diante de situações específicas³⁸ e, impreterivelmente, quando houver lei – e lei formal – que assim autorize, jamais podendo ser efetivada originalmente em atos regulamentares³⁹.

99. A insurgência contra a fixação de preços via ato infralegal, vale ressaltar, não se trata de mero capricho ou de apego a formalismos. Trata-se, na realidade, de obediência ao imperativo da própria arquitetura constitucional da ordem econômica, que condiciona a restrição da atividade empresarial ao império da lei. Não sem motivo, a intervenção estatal voltada ao controle de preços de mercado foi, historicamente, implementada no ordenamento pátrio sob o império da lei em sentido formal. A tradição jurídica brasileira evidencia que a incursão sobre a liberdade de precificação dos agentes privados pressupõe essencialmente o exercício de competência legislativa primária.

100. A propósito, é emblemático o caso da Lei nº 9.537/1997, que regula o serviço de praticagem. Nela, a possibilidade de fixação de preços desse setor foi cercada de cautelas pelo legislador ordinário, que condicionou a efetivação de tal medida à sua natureza estritamente excepcional e transitória⁴⁰. De igual modo, a Lei nº 4.870/1965

³⁸ Esse entendimento também é compartilhado pelo Professor Luís Roberto Barroso, para quem a intervenção estatal sobre os preços “[...] deve ser excepcional para atender circunstância específica e emergencial.” (Cf. BARROSO, Luís Roberto. A Ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. Revista de direito administrativo, n. 226, p. 187-212, out./dez. 2001).

³⁹ Cf. COUTINHO, Diogo R.; ROCHA, Jean-Paul Veiga da. Regulação e controle de preços do setor privado no direito brasileiro: hipóteses de possibilidade - Parâmetros jurídicos - A irretroatividade das normas no campo regulatório - Formas e limites de atuação do Poder Judiciário. Revista de Direito Administrativo [recurso eletrônico]. Belo Horizonte, n.272, maio/ago. 2016.

⁴⁰ Art. 14, *caput*, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 9.537/1997 “Art. 14. O serviço de praticagem, considerado atividade essencial, deve estar permanentemente disponível nas zonas de praticagem estabelecidas. Parágrafo único. Para assegurar a ininterruptibilidade do serviço, a autoridade marítima poderá II – **fixar, em caráter excepcional e temporário, o valor referente aos serviços em cada zona de praticagem** (Redação dada pela Lei nº 14.813, de 2024)” (g.n).

cuidou de fixar parâmetros objetivos (i.e., levantamento de custos) para a precificação dos produtos do setor sucroalcooleiro.

101. Ademais, reforça essa premissa o histórico caso do tabelamento de preços de frete. Mesmo diante de um cenário de profunda pressão social e econômica, a intervenção estatal sobre os preços praticados pelo setor de transporte rodoviário de cargas tão somente se legitimou a partir da edição da MP nº 832/2018, posteriormente convertida na Lei nº 13.703/2018.

102. E mesmo nas hipóteses em que o Poder Executivo efetuou o controle de preços por meio de atos normativos regulamentares, tal prática foi calcada, invariavelmente, na existência de uma prévia delegação legislativa que autorizasse, de modo expreso e inequívoco, o exercício dessa competência pelo Poder Executivo.

103. Nessa mesma direção, a jurisprudência do E. STF corrobora a premissa de que a legitimidade do controle de preços por atos secundários é condicionada, estritamente, à existência de uma autorização legislativa primária que delimite tal competência. Exemplo dessa necessária aderência à legalidade encontra-se no art. 1º, inciso III, da Lei nº 9.478/1997⁴¹, que conferiu o lastro jurídico indispensável para que a Portaria Interministerial nº 212/2000 estabelecesse limites máximos de preço para a comercialização de Gás Liquefeito de Petróleo (“GLP”). Ao analisar o tema sob a ótica da reserva legal, no julgamento do RE 858.008/PE⁴², o eminente Relator, Ministro Gilmar Mendes, asseverou que a validade da intervenção pressupõe que a “*conduta em si se encontre consignada em lei*”, remanescendo a discussão apenas quanto à extensão dos limites fixados.

⁴¹ Art. 1º, inciso III, da Lei nº 9.478/1997: “As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos: proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos”.

⁴² Cf. STF, RE 858.008/PE, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 4/3/2015.

104. Diga-se, ainda, que até mesmo quando o Estado pretendeu controlar os preços de um determinado setor com o intuito de promover uma política pública de acesso a bem essencial, assim o fez por meio de lei formal. Foi o que ocorreu, por exemplo, com a Lei nº 10.742/2003, que define as normas de regulação do setor farmacêutico e estabelece que o ajuste e a determinação dos preços praticados por esse setor devem atender às regras estritas definidas pelo legislador⁴³.

105. Ou seja, ao atuar pela via da indução, o Estado deve manejar os seus instrumentos de intervenção sobre o domínio econômico sempre em estrita consonância com os marcos regulatórios que disciplinam o funcionamento dos mercados, partindo da premissa de que toda norma indutora emana, inexoravelmente, da lei⁴⁴. Isso descortina, Excelência, o que sempre se revelou axiomático no ordenamento jurídico brasileiro: **a intervenção estatal voltada ao controle de preços praticados em mercados privados exige, invariavelmente, o suporte em lei estrita, em observância ao princípio constitucional da reserva legal.**

⁴³ Art. 4º da Lei nº 10.742/2003: “As empresas produtoras de medicamentos deverão observar, para o ajuste e determinação de seus preços, as regras definidas nesta Lei, a partir de sua publicação, ficando vedado qualquer ajuste em desacordo com esta Lei.”

⁴⁴ Esse é, aliás, o posicionamento defendido por Eros Roberto Grau para quem “Afirmada a adequação do uso do vocábulo *intervenção*, para referir atuação estatal no campo da atividade econômica em sentido estrito (“domínio econômico”), reafirmo a classificação de que tenho me valido, que distingue três modalidades de intervenção: intervenção por absorção ou participação (a), intervenção por direção (b) e intervenção por indução (c). No primeiro caso, o Estado intervém no domínio econômico, isto é, no campo da atividade econômica em sentido estrito. Desenvolve ação, então, como agente (sujeito) econômico. Intervirá, então, por absorção ou participação. Quando o faz por absorção, o Estado assume integralmente o controle dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito; atua em regime de monopólio. Quando o faz por participação, o Estado assume o controle de parcela dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito; atua em regime de competição com empresas privadas que permanecem a exercitar suas atividades nesse mesmo setor. No segundo e no terceiro casos, o Estado intervém sobre o domínio econômico, isto, sobre o campo da atividade econômica em sentido estrito. Desenvolve ação, então, como regulador dessa atividade. Intervirá, no caso, por direção ou por indução. Quando o faz por direção, o Estado exerce pressão sobre a economia, estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da atividade econômica em sentido estrito. **Quando o faz, por indução, o Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados**” (Cf. GRAU, Eros Roberto. *Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010, pp. 146/147 – g.n)

106. Isso significa dizer, Excelência, que, **se é a lei que condiciona a intervenção do Estado sobre os preços praticados pelo domínio privado, não pode o Chefe do Executivo, via ato regulamentar, pretender controlar as tarifas MDR e de intercâmbio sem prévia autorização legal.**

107. Vale destacar que o **Plenário da Suprema Corte consolidou o entendimento de que a regulação de preços e tarifas praticada pelo mercado no bojo das relações privadas é discussão afeta ao Direito Civil. Com efeito, é privativamente da União a competência para editar lei que trate dessa matéria, veja-se:**

Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei distrital que regulou preço cobrado por estacionamento. Inconstitucionalidade formal e material.

1. O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que a regulação de preço de estacionamento é matéria de direito civil, inserindo-se na competência privativa da União para legislar (CF/88, art. 22, I). Inconstitucionalidade formal. Precedentes: ADI 4.862, rel. Min. Gilmar Mendes; AgR-RE 730.856, rel. Min Marco Aurélio; ADI 1.623, rel. Min. Joaquim Barbosa.

2. Ressalva de entendimento pessoal do relator, no sentido de que a regulação de preço na hipótese configura violação ao princípio da livre iniciativa (CF/88, art. 170). Inconstitucionalidade material.

3. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da norma. (ADI 4.008/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, DJe de 18/12/2017 – g.n)

108. Daí se extrai uma conclusão lógica: ao reservar à União a competência privativa para legislar sobre Direito Civil, a Constituição Federal excluiu tal prerrogativa do Chefe do Poder Executivo, a quem não é facultado editar ato normativo que inove na ordem jurídica para impor limitações e tabelamento tarifários. Com efeito, **qualquer pretensão regulatória estatal voltada ao controle de preços, além de excepcional, deve ser implementada no ordenamento jurídico por meio de lei formal, por força dos arts. 5º, caput, inciso II, 37, caput, e 170, caput, e parágrafo único, ambos da**

Constituição Federal⁴⁵. Essa diretriz, ainda, é ratificada pelo *caput* do art. 174, que enfatiza a regra de que a intervenção estatal na política econômica, especialmente quando atua na qualidade de agente normativa, deve ser desenvolvida “*na forma da lei*”.

109. E nem se diga que, no caso em questão, o princípio da reserva legal pode ser relativizado mediante a aplicação da “legalidade suficiente”. É imperioso registrar que a “legalidade suficiente” não autoriza o Chefe do Poder Executivo a suprir as lacunas da lei. Ao contrário, a referida tese pressupõe que a lei formal estabeleça as balizas mínimas sobre as quais o ato regulamento incidirá unicamente para conferir exequibilidade necessária ao cumprimento da norma.

110. Ocorre que a Lei do PAT, em nenhum de seus dispositivos, se destina a autorizar que o Chefe do Executivo expeça decreto regulamentar com o propósito de alterar o sistema de operacionalização do programa. Com efeito, não há “legalidade”, nem suficiente, nem mínima, que possa sustentar a validade do art. 182-B. A edição de tal dispositivo configura, em última análise, autêntica inovação primária na ordem jurídica e clara extrapolação dos lindes do poder regulamentar pelo Chefe do Poder Executivo.

111. Ressalte-se, ainda, que a intervenção perpetrada pelo Decreto nº 12.712/2025 projeta efeitos deletérios que transcendem a esfera patrimonial das empresas facilitadoras. **Mais do que uma discussão individual, as restrições impostas pelos dispositivos aqui impugnados comprometem a integridade operacional do PAT enquanto política pública que há décadas bem funciona.** A limitação dos preços

⁴⁵ Nesse sentido, registra Fábio Konder Comparato que “*o controle público de preços não pode ser instituído por regulamentos administrativos autônomos, decretos-leis, medidas provisórias, ou simples leis de circunstância. Para que essa restrição à liberdade empresarial seja admitida como legítima, é mister que ela se desenvolva nos limites previamente definidos – de forma geral e permanente – pela lei: no caso, naturalmente, uma lei complementar*” (Cf. COMPARATO, Fábio Konder. Regime Constitucional do Controle de Preços no Mercado. Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional, vol. 6, pp. 429 – 446, maio/201, p. 443).

praticados pelas associadas da REQUERENTE, notadamente a Tarifa MDR, desestabiliza a base econômica fundamental para o custeio da infraestrutura tecnológica e de fiscalização, colocando em risco todo o ecossistema de gestão de benefícios ao trabalhador.

112. A esse respeito, não se pode deixar de trazer ao conhecimento de V. Exa. o completo desacerto do Poder Executivo ao aplicar um teto à taxa MDR e à tarifa de intercâmbio no âmbito dos arranjos de pagamento do PAT mediante o aproveitamento de dados do Banco Central do Brasil (“BCB”) sobre cartões de débito e pré-pagos. Ao assim fazer, **o Poder Executivo ignora, deliberadamente, que a própria autoridade monetária, por meio da Resolução BCB nº 150/2021⁴⁶, excluiu expressamente do âmbito do Sistema Brasileiros de Pagamento (“SPB”) as instituições que operam exclusivamente com auxílio-alimentação e programas de benefícios decorrentes de relações de trabalho, como são as empresas facilitadoras do PAT.**

113. É imperativo distinguir a natureza dos arranjos de pagamento convencionais, tipicamente voltados ao consumo genérico e dominados pelas grandes administradoras de cartões de crédito e débito, daquela inerente aos arranjos especializados, como são os destinados ao PAT. Enquanto os arranjos convencionais operam sob a lógica de maximização do volume de transações para o varejo geral, os arranjos do PAT constituem um ecossistema essencialmente finalístico, voltado estritamente ao cumprimento de metas de saúde e segurança alimentar do trabalhador.

⁴⁶ Art. 2º da Resolução BCB nº 150/2021: “Não integram o SPB os arranjos de pagamento (arranjos): III - em que o instrumento de pagamento for: a) oferecido no âmbito de programa destinado a conceder benefícios a pessoas naturais em função de relações de trabalho, de prestação de serviços ou similares, instituído por lei ou por ato do Poder Executivo federal, estadual ou municipal; ou b) destinado à utilização do auxílio-alimentação de que trata o § 2º do art. 457 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, assim como de benefício de mesma natureza, para o pagamento de refeições em restaurantes e estabelecimentos similares ou para a aquisição de gêneros alimentícios em estabelecimentos comerciais, instituído por lei ou por ato do Poder Executivo federal, estadual ou municipal.”

114. Nos arranjos especializados utilizados pelas empresas facilitadoras do PAT, as tarifas MDR e de intercâmbio não remuneram apenas a liquidação de uma transação financeira comum. Elas constituem a contrapartida indispensável para o custeio de uma robusta estrutura de fiscalização e de monitoramento, que inclui auditorias de rede, visitas *in loco* e verificação rigorosa do CNAE dos estabelecimentos, garantindo que o benefício não seja desviado de sua finalidade social.

115. Diferentemente das intervenções do Banco Central, pautadas em rigorosos diagnósticos técnicos e estudos de impacto, o Decreto nº 12.712/2025 instituiu uma verdadeira política de controle de preços, estabelecendo limites para as tarifas MDR e de intercâmbio sem qualquer análise técnica especificamente voltada ao mercado de facilitação do PAT ou de avaliação prévia dos custos envolvidos na atividade. Trata-se de um tabelamento rígido e permanente, que ignora a realidade de custos operacionais e a interoperabilidade finalística do PAT.

116. Note-se, Excelência, que, ao simplesmente transpor os preços aplicados pelas administradoras de cartão de crédito e débito convencionais ao setor de facilitação do PAT, o Poder Executivo ignora por completo toda a complexa cadeia de serviços de monitoramento e fiscalização prestada pelas facilitadoras do PAT, os quais não são executados pelas administradoras de cartões tradicionais; a complexa arquitetura do setor, segmentado em mercados público e privado, que operam sob lógicas contratuais distintas; e as dinâmicas de uso dos produtos vale-alimentação e vale-refeição.

117. Mais do que isso, **a fixação de tetos tarifários únicos negligencia a heterogeneidade do setor, permeado de variáveis determinantes à composição dos custos e, conseqüentemente, dos preços praticados**, tais como a diferenciação entre os mercados privado e público, sendo que esse último exige taxas negativas em processos licitatórios, a maneira de uso dos vales alimentação e refeição, as questões geográficas, o volume de reembolsos, o porte do estabelecimento comercial e a

capacidade operacional da facilitadora. Nesse contexto, o Poder Executivo desconsidera o fato de que a operação do PAT se desenvolve tanto em centros urbanos de elevada concentração populacional quanto em localidades isoladas. Ignora-se, ainda, que a estrutura dos agentes envolvidos no ecossistema, sejam estabelecimentos comerciais, sejam facilitadoras, varia drasticamente entre pequenas, médias e grandes operações.

118. Com efeito, não se afigura proporcional, tampouco razoável, que o pequeno estabelecimento local, no qual se realiza baixo volume médio de transações, seja compelido a se submeter à mesma tarifa aplicada a uma grande rede de hipermercados, que registra uma quantidade diária de operações milhares de vezes superior. É que o volume de reembolsos difere significativamente entre essas realidades, tornando a imposição de uma tarifa única uma medida equivocada, irrazoável e desproporcional, que fere a isonomia material ao tratar situações manifestamente desiguais com a mesma régua tarifária.

119. Mas, não bastasse a fixação arbitrária de tetos para os preços praticados pelas empresas facilitadoras do PAT, as inconstitucionalidades que maculam o Decreto nº 12.712/2025 também se fazem presentes no parágrafo único do art. 182-B, que veda a *“cobrança de outras taxas, tarifas, encargos ou despesas adicionais”*. Ao instituir essa proibição absoluta, **o Poder Executivo suprime o direito de as empresas facilitadoras do PAT utilizarem mecanismos de reequilíbrio da equação econômico-financeira de seus contratos privados frente à perda patrimonial ocasionada pela limitação dos preços.**

120. Em um contexto de alterações substanciais e negativas na operação econômica – a exemplo da limitação de preços e da redução do prazo de repasse, que será objeto de consideração mais a frente – é natural que surja o direito da parte lesada em pleitear o restabelecimento das bases econômico-financeiras do contrato. Especificamente no

caso em discussão, o legítimo direito ao reequilíbrio dos contratos se traduziria na possibilidade de as empresas facilitadoras do PAT pactuarem tarifas suplementares com o objetivo de balancear a equação econômico-financeiras originalmente calculada diante dos custos regulatórios oriundos da política de mercado instituída pelo Decreto nº 12.712/2025 (v.g. limitação de preços vitais à prestação dos serviços).

121. Ao impedir que as empresas facilitadoras do PAT ajustem seus preços para absorver tais impactos, o **Decreto nº 12.712/2025 estabelece um engessamento regulatório intermitente e praticamente intransponível. É dizer, o Poder Executivo, a um só tempo, onera demasiadamente a operação de facilitação de pagamento e veda a recomposição de receitas, suprimindo o direito das empresas facilitadoras do PAT de repactuar os preços de seus serviços**, o que representa violação frontal à livre iniciativa assegurada pelos arts. 1º, inciso IV, e 170, ambos da Constituição Federal, desrespeitando os direitos dos agentes econômicos que atuam em regime de mercado.

122. A irrazoabilidade e a desproporcionalidade da intervenção perpetrada pelo Decreto nº 12.712/2025 se tornam ainda mais evidentes quando se observa que o Poder Executivo determina a aplicação imediata e indistinta de novos limites de preços a relações contratuais já consolidadas. Ao impor o tabelamento de preços sem ressaltar os contratos então vigentes, o ato regulamentar desconsidera a proteção constitucional conferida ao ato jurídico perfeito, estabelecida no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal.

123. Ao incursionar de forma abrupta nessas relações privadas, o Decreto nº 12.712/2025 promove uma alteração retroativa das condições de eficácia de negócios juridicamente aperfeiçoados. Não se afigura consentâneo com o princípio da segurança jurídica que um ato normativo de caráter infralegal, hierarquicamente subordinado à lei, tenha o condão de desconstituir o sinalagma contratual estabelecido

entre entes privados, forçando uma das partes a suportar ônus e prejuízos sequer cogitados na matriz de riscos originalmente estipulada.

124. A ausência de uma regra de transição, ou de salvaguarda que preserve as condições pactuadas nos contratos em curso, revela o caráter arbitrário da medida. A incidência imediata do novo regime de preços a situações jurídicas consolidadas configura nítida violação às garantias fundamentais da proteção ao ato jurídico perfeito, instalando um cenário de insegurança no qual os agentes econômicos se veem impossibilitados de confiar na manutenção de obrigações livremente assumidas sob o amparo da legislação federal e do princípio da confiança legítima.

125. Com efeito, **a imposição de limites aos preços praticados pelas facilitadoras do PAT, aliada à vedação de recomposição patrimonial mediante a cobrança de tarifas adicionais, constitui intervenção administrativa direta e inapropriada sobre domínio econômico**, que asfixia o potencial lucrativo desses agentes econômicos⁴⁷ e compromete a capacidade das facilitadoras do PAT de manterem a qualidade na execução de todos os serviços prestados, inclusive a atividade fiscalizatória, de inegável importância para o cumprimento dos propósitos da referida política pública.

126. Ingerência na ordem econômica como esta imposta pelo Decreto nº 12.712/2025, vale ressaltar, **desestrutura completamente o equilíbrio econômico-financeiro de todo um setor econômico, podendo atrair a responsabilidade civil objetiva da UNIÃO para indenizar os danos patrimoniais suportados pelas empresas facilitadoras do PAT**, em estrita observância ao disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

127. Além da inafastável obediência ao princípio da reserva de lei, **qualquer política econômica estatal destinada à regulação de preços não exime, por óbvio, a**

⁴⁷ Nesse sentido, o E. STF destacou que “A atuação do Estado sobre o domínio econômico por meio de normas de direção pode, potencialmente, atingir a lucratividade dos agentes econômicos” (Cf. ARE 884.325, Tribunal Pleno, Tema 826 de repercussão geral, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 4/6/2019).

Administração Pública do dever de imprescindivelmente observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Mas, no caso em tela, o ato impugnado desborda desses limites, na medida em que altera todo o regime estrutural-operacional do PAT, há anos em regular funcionamento, sem que tal ato fosse acompanhado de análise técnica prévia.

128. A Constituição Federal, mais do que a aprovação de normas conforme as formalidades constitucionais, exige também a apresentação de justificativa para a adoção da norma, baseada em estudos empíricos de repercussão da medida (**doc. 6 – Pág. 27**). Assim, **não se mostra razoável, tampouco proporcional, que um decreto regulamentar crie obrigações não previstas em lei e imponha a reconfiguração estrutural do modelo jurídico-econômico de funcionamento do PAT, que se encontra em plena operação há décadas - a menos que o Executivo apresente fundamentação com base em alguma análise prévia ou justificativa plausível.**

129. A realização de análise técnica prévia à edição do Decreto nº 12.712/2025 se faz imprescindível, uma vez que **restrições a direitos constitucionalmente assegurados aos agentes econômicos não devem apenas emanar do império da lei, mas também apresentar compatibilidade intrínseca com o postulado da proporcionalidade.**

130. Com efeito, e por força da reserva legal proporcional, a opção regulatória deve ser instrumentalmente apta e estritamente necessária a um dado fim. Assim, um ato administrativo cujo objetivo é regular um setor econômico somente se sustenta caso resista a um rigoroso juízo de ponderação, no qual a gravidade do impacto regulatório sobre a esfera privada seja devidamente justificada pela relevância e urgência dos objetivos perseguidos⁴⁸ pelo Chefe do Poder Executivo, que, no caso em tela, atuou em manifesto desvio de competência.

⁴⁸ Nesse sentido, o Exmo. Min. Gilmar Mendes registra, com amparo no direito alemão, que “A doutrina constitucional mais moderna enfatiza que, em se tratando de imposição de restrições a determinados direitos,

131. Não por outra razão, o art. 5º da Lei nº 13.874/2019 positivou a necessidade de realização de Análise de Impacto Regulatório⁴⁹ (“AIR”) quando da edição de normativos de interesse geral de agentes econômicos, como o são as facilitadoras do PAT. Em linhas gerais, a AIR consiste em um estudo sistemático elaborado previamente a edição do ato normativo, cujo objetivo é avaliar, a partir da definição de um dado problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para alcance dos objetivos pretendidos.

132. A ABBT não desconhece que a elaboração da AIR pode ser dispensada em hipóteses específicas e taxativamente delimitadas pelo ordenamento jurídico. Mas, para tanto, é imprescindível que a Administração Pública motive explícita e suficientemente o ato de dispensa⁵⁰, sob pena de invalidade do ato normativo também por descumprimento do dever de motivação, na forma prevista pelo art. 50, *caput*, e § 1º, da Lei 9.784/1999, e do art. 5º da Lei de Liberdade Econômica; providência esta que parece não ter sido de forma alguma satisfeita pelo Executivo ao expedir o Decreto nº 12.712/2025.

deve-se indagar não apenas sobre a admissibilidade constitucional da restrição eventualmente fixada (reserva legal), mas também sobre a compatibilidade das restrições estabelecidas com o princípio da proporcionalidade. Essa nova orientação, que permitiu converter o princípio da reserva legal (Gesetzesvorbehalt) no princípio da reserva legal proporcional (Vorbehalt des verhältnismäßigen Gesetzes), pressupõe não só a legitimidade dos meios utilizados e dos fins perseguidos pelo legislador, mas também a adequação desses meios para a consecução dos objetivos pretendidos (Geeignetheit) e a necessidade de sua utilização (Notwendigkeit oder Erforderlichkeit). Um juízo definitivo sobre a proporcionalidade ou razoabilidade da medida há de resultar da rigorosa ponderação entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador.” (Cf. MENDES, Gilmar Ferreira. Moreira Alves e o controle de constitucionalidade no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 83).

⁴⁹ O AIR é resultado de procedimento administrativo que envolve as seguintes fases: (i) identificação do problema regulatório; (ii) verificação quanto à preexistência de instrumentos hábeis a solucioná-lo; (iii) em caso negativo, o levantamento das alternativas regulatórias para a consecução desse objetivo; (iv) análise comparativa dos custos dessas alternativas; e (v) ponderação dos diferentes interesses envolvidos, antes da decisão definitiva quanto à implementação ou não de determinado instrumento normativo (Cf. ARAGÃO, Alexandre Santos de. Análise de impacto regulatório na Lei de Liberdade Econômica e na sua regulamentação. In: Aline Osorio, Patrícia Perrone Campos Mello e Luna van Brussel Barroso. *Direitos e Democracia: 10 anos do Ministro Luís Roberto Barroso no STF*. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 259).

⁵⁰ Inteligência do art. 4º do Decreto nº 10.411/2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório, segundo o qual: **“A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente [...]”** (g.n)

133. E mesmo que eventualmente se pudesse afastar a necessidade de se elaborar a AIR previamente à edição do Decreto nº 12.712/2025 por quaisquer outros motivos, ainda assim, **o Poder Executivo tem, como já mencionado no item anterior, o dever de justificar os atos normativos que elabora, em virtude do direito constitucional ao devido procedimento na elaboração normativa. Não poderia, por esse motivo - e também por força do art. 3º do Decreto nº 12.002/2024⁵¹ -, se eximir da obrigação de, ao menos, avaliar algumas questões regulatórias antes de modificar toda a estrutura de funcionamento do PAT via ato regulamentar.**

134. **O Decreto nº 12.712/2025 não é acompanhado de qualquer análise técnica prévia, ou mesmo de justificativa pela dispensa do exame prévio, que eventualmente pudesse demonstrar a necessidade de reformulação tão abrupta do modelo jurídico-econômico de operacionalização do PAT** ou a existência de eventual falha de um mercado que funciona muito bem há décadas, a justificar a intervenção estatal na conformação dos preços praticados pelas empresas facilitadoras.

135. Não se pode deixar de ressaltar, a esse respeito, que fosse respeitado o direito ao devido procedimento na elaboração normativa, bem como a diretriz de elaborar a AIR ou de avaliar as questões prescritas no Anexo ao Decreto nº 12.002/2024 previamente à edição do Decreto nº 12.712/2025, o Poder Executivo teria constatado que a política de controle de preços a partir do estabelecimento de um teto fixo para a taxa de desconto e para a tarifa de intercâmbio não é sustentável, tampouco se mostra adequada à realidade da operacionalização do PAT. Destaca-se o dever da Administração Pública em *“justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e as situações que deu por existentes e a*

⁵¹ Art. 3º do Decreto nº 12.002/2024: *“Compete aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, previamente à elaboração do ato normativo, analisar o problema identificado e a solução a ser adotada”*.

*providência tomada*⁵². É na motivação dos atos administrativos, vale sempre pontuar, que se afirma o direito dos agentes econômicos “*ao esclarecimento do ‘porquê’ das ações de quem fere negócios que lhes dizem respeito*”⁵³.

136. Com efeito, **o Poder Executivo fragiliza todas as premissas da regulação responsiva⁵⁴ hoje tão presentes no cotidiano da Administração Pública, e muito se distancia da garantia constitucional do devido processo normativo**, o verdadeiro lastro do roteiro de questões previsto no Anexo do Decreto nº 12.002/2024.

137. Portanto, as inovações jurídicas introduzidas pelo art. 182-B, incisos I e II, e o parágrafo único, do Decreto nº 10.854/2021, por intermédio do Decreto nº 12.712/2025, na estrutura funcional dos arranjos de pagamento na esfera do PAT afrontam a legalidade, a razoabilidade, a proporcionalidade, a livre iniciativa e o direito ao devido procedimento na elaboração normativa, pelo que o pedido formulado nesta demanda deve ser julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade dos referidos dispositivos e, assim, impedir que a UNIÃO obrigue todo o setor de facilitação do PAT a se submeter ao cumprimento de obrigações inconstitucionais.

⁵² Cf. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Op. cit.*, p. 108.

⁵³ Cf. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Op. cit.*, p. 109.

⁵⁴ A Teoria da regulação responsiva representa um modelo contemporâneo que privilegia a comunicação, a colaboração e a adaptabilidade nas relações entre o órgão regulador e os agentes regulados, propondo soluções distintas do convencional modelo impositivo e fiscalizatório. Nas palavras de Ian Ayres e John Braithwhite, os difusores dessa teoria: “*Responsive regulation is distinguished (from other strategies of market governance) both in what triggers a regulatory response and what the regulatory response will be. We suggest that regulation be responsive to industry structure in that different structures will be conducive to different degrees and forms of regulation. Government should also be attuned to the differing motivations of regulated actors. Efficacious regulation should speak to the diverse objectives of regulated firms, industry associations, and individuals within them. Regulations themselves can affect structure (e.g., the number of firms in the industry) and can affect motivations of the regulated. We also conceive that regulation should respond to industry conduct, to how effectively industry is making private regulation work. The very behavior of an industry or the firms therein should channel the regulatory strategy to greater or lesser degrees of government intervention. Most distinctively, responsiveness implies not only a new view of what triggers regulatory intervention but leads us to innovative notions of what the response should be.*” (Cf. AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*. Oxford University Press. 1992, p. 4).

V.3 – REDUÇÃO DO PRAZO DE REEMBOLSO: RESTRIÇÃO DE DIREITO SEM AMPARO NA LEI DO PAT, QUE IMPACTA DRASTICAMENTE A ATIVIDADE ECONÔMICA DAS FACILITADORAS DO PAT

138. As inconstitucionalidades que maculam o Decreto nº 12.712/2025 não apenas residem na exigência pelo arranjo aberto de pagamento no PAT e a limitação de preços. Ao incorporar o art. 182-C no Decreto nº 10.854/2021, o **Decreto nº 12.712/2025 instituiu, sem qualquer amparo legal, o dever de as empresas facilitadoras do PAT liquidarem a transação financeira no prazo de até 15 (quinze) dias, reduzindo-o à metade do prazo usualmente praticado no mercado.**

139. Para evidenciar a desproporcionalidade e o impacto deletério da redução do prazo de liquidação na dinâmica do setor, é imperativo expor como se dá a operacionalização dos pagamentos sob as duas lógicas financeiras distintas, que regem os contratos celebrados pelas facilitadoras do PAT: os modelos pré-pago e pós-pago.

a) O IMPACTO NO SETOR PRIVADO (MODELO PRÉ-PAGO): A SUPRESSÃO DA RECEITA FINANCEIRA E O RISCO DE COLAPSO DOS MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO DO PAT

140. No modelo pré-pago, típico das relações com o setor privado, as empresas empregadoras contratam as facilitadoras para disponibilizar o benefício alimentação a seus colaboradores. A facilitadora do PAT, então, credita o valor nos cartões (*vouchers*) dos trabalhadores, que utilizam esse saldo para a aquisição de gêneros alimentícios na rede credenciada. Posteriormente, os estabelecimentos comerciais recebem o reembolso das facilitadoras dentro de um ciclo financeiro de até 30 (trinta) dias, conforme a prática consolidada de mercado.

141. Nessa conformação, o fluxo da transação financeira, sob a perspectiva da gestão de caixa da empresa facilitadora, estrutura-se da seguinte forma:

Figura 2. Fluxo financeiro da facilitadora no modelo pré-pago



Elaboração: *Tendências*.

142. Ao longo desse ciclo de transação financeira, os valores ainda não reembolsados ao estabelecimento comercial permanecem sob a custódia e gestão das empresas facilitadoras, sendo aplicados em instrumentos financeiros de imediata liquidez e baixíssimo risco. É fundamental compreender que **a receita financeira gerada por esse lapso temporal de até 30 (trinta) dias não constitui mero ganho acessório; trata-se, na verdade, de componente estrutural da precificação do serviço e da sustentabilidade do PAT.**

143. A receita financeira advinda dessas aplicações é essencial para viabilizar a atividade de intermediação, pois subsidia custos que as tarifas operacionais, isoladamente, não cobrem⁵⁵. É essa receita adicional que custeia, por exemplo, a complexa estrutura de *compliance* com as normas de vigilância do PAT e as atividades de prevenção a fraudes, que envolvem sistemas de detecção de transações suspeitas e equipes de investigação, estrutura mantida por 87,5% das associadas da ABBT (**doc. 9 - Pág. 18**).

144. Note-se, Excelência, que a redução forçada do prazo de repasse para 15 (quinze) dias compromete drasticamente a continuidade desse monitoramento da forma exigida pelo PAT. Isso ocorre, primeiramente, por um obstáculo operacional: **o exíguo**

⁵⁵ As receitas operacionais (v.g. Taxa MDR e de intercâmbio) cobrem parte dos custos diretos de processamento das transações, manutenção da infraestrutura tecnológica básica e relacionamento com estabelecimentos e trabalhadores. A receita financeira complementa a receita operacional, permitindo que as empresas facilitadoras arquem com os custos adicionais de conformidade regulatória do PAT (v.g. prevenção de fraudes, expansão e monitoramento da rede credenciada), além de remunerar adequadamente o capital investido.

intervalo de tempo imposto pelo Decreto de 2025 inviabiliza a execução de rotinas robustas de auditoria, checagem de padrões atípicos e prevenção a desvios de finalidade antes da liquidação financeira.

145. Além do obstáculo temporal, a medida traz, como consequência direta, a abrupta supressão da receita financeira utilizada para custear os robustos sistemas e mecanismos de controle de efetividade do PAT. Ao reduzir pela metade o período de gestão dos recursos, o Decreto nº 12.712/2025 praticamente esvazia a fonte de custeio das atividades de prevenção e *compliance*, tornando praticamente inviável a manutenção das equipes especializadas e das tecnologias de ponta hoje empregadas pelas facilitadoras.

146. Com efeito, ao asfixiar o setor tanto pelo tempo exíguo quanto pela escassez de recursos, **a regulação imposta pelo Decreto nº 12.712/2025 suprime a margem de receita necessária ao custeio dos sistemas de controles de qualidade, ameaçando a sustentabilidade operacional das facilitadoras a própria integridade do PAT.**

147. O encurtamento do prazo de liquidação à metade daquele estabelecido nos contratos já celebrados desestrutura, de forma imediata, os pilares de fiscalização e segurança do PAT. Ao comprimir o intervalo temporal indispensável para a detecção de fraudes e para a validação da regularidade dos estabelecimentos, o Decreto nº 12.712/2025 retira das facilitadoras a margem de manobra necessária para a realização de bloqueios preventivos, fragilizando a rede de controle que assegura a finalidade nutricional do programa e expondo todo o ecossistema a desvios de finalidade que o próprio regulamento, contraditoriamente, deveria evitar.

b) O IMPACTO NO SETOR PÚBLICO (MODELO PÓS-PAGO): A RUPTURA DA EQUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA E A INEXEQUIBILIDADE DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

145. Já no modelo pós-pago, típico dos contratos públicos municipais e estaduais, a redução do prazo de repasse impõe efeitos ainda mais severos, comprometendo, inclusive, a continuidade operacional das facilitadoras de menor porte. Antes, porém, de examinar em detalhe os efeitos que o art. 182-C projeta sobre essas relações contratuais, impõe-se enfrentar questão prévia que diz respeito ao próprio alcance material do Decreto nº 12.712/2025: a de saber se o ato regulamentar em exame pode, sequer, projetar efeitos sobre contratos celebrados com entes públicos estaduais e municipais.

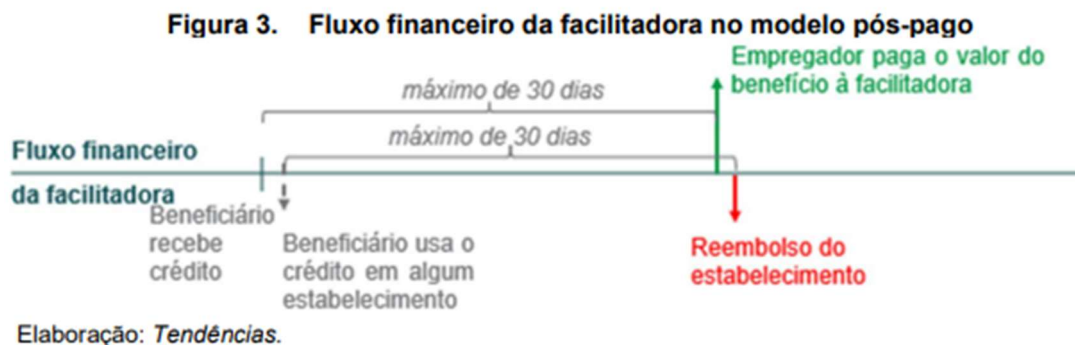
146. O PAT foi estruturado, em sua concepção original e em suas reformulações legislativas, em torno de três categorias de participantes: **(i)** as empresas empregadoras, que aderem voluntariamente ao programa e obtêm, em contrapartida, incentivo fiscal na forma de dedução do lucro tributável; **(ii)** os trabalhadores beneficiários, que recebem o benefício de alimentação como parcela indenizatória do contrato de trabalho; e **(iii)** as empresas fornecedoras e facilitadoras, que operacionalizam o benefício mediante remuneração tarifária.

147. Os entes públicos, ao contrário, não se inscrevem no PAT, não são tributados pelo lucro real e não se beneficiam do incentivo fiscal que constitui a contrapartida e a justificativa da adesão ao programa. A contratação de serviços de benefícios ao trabalhador por entes públicos não se dá no âmbito do PAT, mas por meio do regime jurídico das contratações administrativas, regido essencialmente pela Lei nº 14.133/2021, bem como pelos instrumentos convocatórios que definem as condições específicas de cada avença. O fato de as empresas contratadas pelos entes públicos serem facilitadoras credenciadas no PAT não transforma os entes contratantes em participantes do programa, tampouco sujeita as contratações públicas à regulamentação infralegal do PAT. Nessa perspectiva, o art. 182-C, introduzido pelo

Decreto nº 12.712/2025 no corpo do Decreto nº 10.854/2021, extrapola não apenas os limites do poder regulamentar, mas também o próprio âmbito de incidência material do ato que pretende regulamentar, ao alcançar contratos celebrados com entes públicos não participantes do PAT, violando o princípio da reserva legal sob perspectiva ainda mais fundamental.

148. Superada a questão da inaplicabilidade, e admitindo-se, a título puramente argumentativo, que o Decreto nº 12.712/2025 pudesse incidir sobre os contratos públicos em vigor, impõe-se demonstrar que os efeitos dele decorrentes sobre o modelo pós-pago são incompatíveis com a estrutura jurídica e financeira que rege essas contratações. Nesse arranjo funcional, a lógica financeira é invertida por força do art. 145 da Lei nº 14.133/2021, que veda expressamente a antecipação de pagamentos pela Administração Pública⁵⁶.

149. Nessa outra lógica particular, o fluxo da transação financeira, sob a perspectiva da gestão de caixa da empresa facilitadora, pode ser ilustrado da seguinte forma:



150. Melhor explicando, as facilitadoras concedem o benefício aos servidores antes de receber qualquer valor dos entes estatais, utilizando capital próprio para disponibilizar os créditos. O recebimento do pagamento ocorre, em regra, após 30 dias, que podem se estender a 90 (noventa) dias nos não raros casos de atraso – uma vez

⁵⁶ Art. 145. da Lei nº 14.133/2021: “Não será permitido pagamento antecipado, parcial ou total, relativo a parcelas contratuais vinculadas ao fornecimento de bens, à execução de obras ou à prestação de serviços”.

que as empresas facilitadoras são obrigadas a manter a prestação do serviço pelo período adicional de até 60 (sessenta) dias, por força das disposições contratuais – situação esta que atinge 44% dos contratos públicos (**doc. 9 – Pág. 10**).

151. A impossibilidade de que a Administração Pública antecipe pagamentos, importa esclarecer, não é mera vedação legal de conteúdo disponível ao gestor. Trata-se de consequência direta e estrutural do ciclo formal da despesa pública, disciplinado pela Lei nº 4.320/1964, que estabelece etapas sequenciais e obrigatórias para a realização de qualquer pagamento público: **(i)** o empenho, pelo qual a Administração reserva dotação orçamentária para a despesa; **(ii)** a liquidação, pela qual o setor competente verifica o cumprimento das obrigações pela contratada e atesta a nota fiscal; e **(iii)** o pagamento, que somente pode ocorrer após as etapas anteriores, mediante os procedimentos contábeis e financeiros pertinentes.

152. Esse ciclo, por sua própria natureza legal, impede a simultaneidade entre a realização do benefício e a transferência dos recursos correspondentes, e demanda, na prática, prazos necessariamente superiores aos 15 (quinze) dias que o Decreto nº 12.712/2025 pretende impor ao lado oposto da mesma relação contratual. Portanto, mesmo que um ente público quisesse reduzir seu prazo de pagamento para compensar o encurtamento do prazo de liquidação, não poderia fazê-lo, uma vez que a vedação de antecipação é norma cogente de ordem pública, insuscetível de afastamento por simples vontade do gestor. Isso significa dizer, Excelência, que o flagrante desequilíbrio criado pelo Decreto nº 12.712/2025 no modelo pós-pago de contratação com o Poder Público não é corrigível pela via ordinária da renegociação de prazos de recebimento, porque a própria arquitetura legal das contratações públicas assim o impede.

153. Ou seja, a **empresa facilitadora atua, com pós-pagamento, como financiadora da execução da política pública, suportando o descasamento de fluxo caixa, que já**

pressiona suficientemente seu capital de giro, mas que ainda se faz viável se considerado o prazo de repasse de até 30 (dias) e as contraprestações tarifárias tratadas anteriormente.

154. Ao obrigar as empresas facilitadoras a liquidarem a transação com a rede credenciada em apenas 15 (quinze) dias, sem permitir que a Administração Pública antecipe os pagamentos, o Decreto nº 12.712/2025 torna praticamente inexecutáveis os contratos então vigentes. Imposição como essa, além de não encontrar qualquer amparo na Lei do PAT, configura nítida violação à equação econômico-financeira dos contratos públicos municipais e estaduais.

155. Isso porque, como será visto, a situação fática que se desdobra a partir da imposição do referido decreto cria um vácuo de ao menos 15 (quinze) dias em que o caixa das empresas facilitadoras precisa sustentar a liquidação da transação com a rede credenciada **sem que haja qualquer tipo de aporte oriundo da Administração Pública. Não raro, estes quinze dias desdobram-se em mais e chegam a 75 (setenta e cinco), pela manutenção dos serviços no caso de atraso no pagamento, resguardado pela Lei de Licitações.** Ou seja, no modelo pós-pago, a partir do Decreto nº 12.712/2025, ocorrerá que todo mês, por mais de duas semanas, a empresa não poderá contar com os valores a ela encaminhados pelos empregadores, mas deverá arcar, mesmo assim, com a liquidação das transações com a rede credenciada.

156. Para isso, são obrigadas a usar capital próprio, o que é completamente irrazoável e, como será demonstrado, imprevisto nos cálculos originais de riscos do negócio jurídico. Na prática, é como se as empresas facilitadoras fossem obrigadas a emprestar dinheiro a juro zero para a Administração Pública, muitas vezes por mais de um mês, uma vez que elas acabam adiantando o pagamento que deveria ocorrer concomitantemente. A Administração, neste caso, se beneficiará do desequilíbrio gerado.

157. A positivação desta prática pelo Decreto nº 12.712/2025 não é apenas um golpe terrível para as empresas que contratam com a Administração Pública, mas se trata, também, de grave violação ao princípio da segurança jurídica e da razoabilidade. No limite, é a normatização de uma hipótese de enriquecimento sem causa da Administração Pública, que, como visto, delega à empresa contratada o ônus financeiro imposto pelo *gap* temporal criado pelo decreto, não arcando com os juros resultantes deste adiantamento compulsório.

158. É imprescindível destacar que as propostas de preços vencedoras das licitações foram calculadas com base em um ciclo financeiro específico e previsível: o prazo de liquidação de até 30 (trinta) dias, conforme estipulado nos editais e em consonância com o modelo de pagamento da Administração Pública. Ao alterar unilateralmente essa lógica via Decreto nº 12.712/2025, o Poder Executivo Federal rompe a comutatividade da avença e desequilibra manifestamente a equação econômico-financeira dos contratos administrativos em vigor.

159. Com efeito, a imposição do dever de liquidar a transação em até 15 (quinze) dias configura nítida álea administrativa extraordinária. Ao reduzir à metade o prazo de desembolso para a rede credenciada, sem a indispensável contrapartida de antecipação dos pagamentos da Administração Pública, que permanecem em 30 (trinta) dias ou mais, o Decreto nº 12.712/2025 cria uma situação financeiramente insustentável, na qual a empresa facilitadora será coagida a aportar ainda mais capital próprio ou, ainda pior, tomar crédito bancário oneroso, para financiar a operação.

160. Esse custo de capital de giro adicional não compunha a matriz de riscos original, tampouco a proposta de preços ofertada no certame, caracterizando fato do príncipe que altera de forma superveniente e onerosa a execução do contrato e motiva a formulação de uma miríade de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro dos

contratos públicos ora em curso, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

161. A situação se mostra ainda mais gravosa para as empresas facilitadoras de menor porte, cuja receita advinda dos contratos públicos representa parcela significativa, ou a maior parte, do faturamento total. No caso dessas empresas, a antecipação compulsória da liquidação financeira da forma implementada pelo Decreto nº 12.712/2025 praticamente exaure a liquidez dessas empresas, ameaçando a continuidade da operação.

162. O impacto sistêmico do Decreto nº 12.712/2025 sobre os certames licitatórios em andamento produz, ainda, efeito paradoxal que contraria o próprio interesse público e compromete os princípios da isonomia e da competitividade que dirigem os processos licitatórios, consagrados no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. A empresa licitante que ignore o custo de capital adicional imposto pelo novo prazo de liquidação apresentará proposta financeiramente inviável, destinada ao inadimplemento; a que o contemple adequadamente terá de majorar seu preço para cobrir esse custo, tornando a contratação mais onerosa para a Administração Pública. Em ambos os cenários, o resultado é adverso ao Poder Público.

163. Vale destacar que agrava esse quadro o fato de que o credenciamento ao PAT não constitui requisito de habilitação na grande maioria dos editais de contratação de auxílio alimentação e refeição no setor público, o que significa que fornecedores não vinculados ao programa competem nesses certames em condições normativas distintas daqueles a ele sujeitos. Com efeito, a imposição das exigências impostas do Decreto nº 12.712/2025 exclusivamente sobre as facilitadoras credenciadas ao PAT cria uma assimetria regulatória que favorece indevidamente os agentes não vinculados ao programa, comprometendo a igualdade de condições entre os licitantes e, por

consequente, a legitimidade e a economicidade das contratações públicas dele resultantes.

164. O artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal, ao deferir ao Chefe do Executivo a prerrogativa de expedir atos regulamentares, o fez com o propósito exclusivo de que esses atos normativos conferissem a fiel execução às leis que lhes dão validade jurídica. Por essa razão, os decretos regulamentares ostentam natureza de atos normativos secundários, pelo que se colocam em patamar hierarquicamente inferior à lei, sendo, portanto, instrumentos absolutamente impróprios à inovação do ordenamento jurídico.

165. Ou seja, o Decreto nº 12.712/2025 cria uma situação financeiramente insustentável para as empresas operadoras do setor, gerando risco real de dano grave e irreversível sobre as empresas facilitadoras e sobre a própria continuidade do PAT. **O poder regulamentar não é um fim em si mesmo, mas, sim, um instrumento de subordinação à vontade da lei, cujo exercício encontra limites intransponíveis na legalidade e no texto constitucional.** Não se trata, portanto, de um “cheque em branco” à disposição do Chefe do Poder Executivo para que atue livremente na regulação normativa do domínio econômico.

166. Com efeito, é desnecessário qualquer esforço argumentativo para se concluir que **o Decreto nº 12.712/2025 cria obrigações não previstas na Lei do PAT, uma vez que inexistente qualquer previsão neste ou em outro diploma legislativo, mesmo após reformas implementadas pela Lei nº 14.442/2022, que delegue ao Executivo a prerrogativa de reestruturar o funcionamento do arranjo de pagamento no PAT por ato infralegal.** Também impõe riscos e prejuízos às atividades econômicas exercidas pelas associadas da REQUERENTE, que são obrigadas realizar a liquidação do pagamento em prazo que corresponde à metade da praxe de mercado - atingindo contratos em vigor - e impõe o dispêndio de recursos que oneram o fluxo de caixa. Daí

o porquê de a norma impugnada incorrer em manifesta afronta, no plano constitucional, aos arts. 5º, inciso II, 37, *caput*, e 170, *caput* e parágrafo único, e os princípios da proporcionalidade, da segurança jurídica e da irretroatividade da norma para atingir atos jurídicos perfeitos, todos da Constituição Federal⁵⁷.

167. E já não fosse o suficiente para evidenciar a nulidade do art. 182-C, o Decreto nº 12.712/2025 intervém mais uma vez no domínio econômico de forma irrazoável e desproporcional. Isso porque, ao editar a norma sem a indispensável avaliação prévia do impacto regulatório, o Poder Executivo desconsiderou as bases operacionais que sustentam o PAT há décadas, criando uma regra artificial que ignora a complexidade dos modelos de contratos celebrados no âmbito do PAT, sobretudo o modelo pós-pago, e impõe uma rigidez regulatória desprovida de lastro técnico ou empírico.

168. **A aparente falta de um diagnóstico técnico e adequado em relação ao prazo de liquidação fez o Poder Executivo federal ignorar o fato de que o ciclo de liquidação usual (i.e., até 30 dias) não é arbitrário, mas, sim, o período estritamente necessário para a execução de rotinas robustas de *compliance* e detecção de fraudes.** No caso do modelo pós-pago, a ausência de um estudo consistente acerca dos impactos imediatos em contratos vigentes na Administração Pública indica descuido com as consequências do Decreto nº 12.712/2025 para as empresas atingidas.

169. O encurtamento desse prazo de repasse à metade do correntemente praticado pelo mercado sem que fossem avaliadas previamente consequências praticamente inviabiliza a checagem eficaz de padrões atípicos e retira das facilitadoras do PAT a

⁵⁷ Nesse sentido, os Profs. Daniel Sarmento e Ademar Borges destacam que “A Lei nº 6.321/1976, mesmo com as alterações promovidas pela Lei nº 14.442/2022, não possui nenhum preceito dedicado à regulamentação das transações financeiras no PAT. Sendo assim, ao fixar limites para taxas de desconto e tarifas de intercâmbio e estipular o prazo máximo de 15 dias corridos para o repasse dos valores a comerciantes, o Decreto nº 12.712/2025 criou obrigações sem lastro na lei que supostamente regulamenta, o que vai contra o princípio constitucional da legalidade.” (Doc. 6 – Pág. 33).

capacidade de bloquear preventivamente repasses a estabelecimentos irregulares, colocando em risco a própria finalidade nutricional do PAT.

170. E mais do que isso, o Decreto nº 12.712/2025 incorre em grave violação à segurança jurídica ao não ressaltar de sua incidência aquelas relações contratuais, públicas e privadas, já consolidadas. É cediço que os contratos de credenciamento e de operação firmados pelas empresas facilitadoras do PAT com a rede de estabelecimentos comerciais e com os empregadores foram celebrados sob a égide de um arcabouço regulatório que permitia e consolidava o ciclo de transação financeira de 30 (trinta) dias.

171. Com efeito, **a alteração compulsória do prazo de liquidação para 15 (quinze) dias sem excluir os contratos vigentes, o Decreto nº 12.712/2025 promove intervenção retroativa indevida nas relações privadas e absolutamente contrária a proteção constitucional conferida ao ato jurídico perfeito**, como são esses contratos, consagrada no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal.

172. Não se afigura razoável, tampouco consentâneo com o princípio da legalidade, que o Poder Executivo, a pretexto de “modernizar” uma dada situação jurídica, possa desconstituir as relações contratuais já consolidadas e protegidas pela Lei Maior. A ausência de salvaguarda aos contratos vigentes fere, com efeito, o princípio da irretroatividade das leis (e, com mais razão, dos atos infralegais) e instala um cenário de insegurança jurídica absoluta no setor de facilitação do PAT, no qual o agente econômico não pode sequer confiar na estabilidade das regras sob as quais contratou.

173. Por essas razões, as inovações introduzidas pelo art. 182-C do Decreto nº 10.854/2021 por intermédio do Decreto nº 12.712/2025, na estrutura funcional dos arranjos de pagamento na esfera do PAT afrontam a legalidade, a razoabilidade, a proporcionalidade, e a livre iniciativa, pelo que o pedido formulado nesta demanda deve ser julgado procedente para impedir que a UNIÃO obrigue a categoria das

empresas facilitadoras do PAT associadas à ABBT a reduzirem o prazo de liquidação da transação financeira para 15 (quinze) dias.

VI. O NECESSÁRIO DEFERIMENTO DO PEDIDO DE LIMINAR

174. A concessão da medida liminar em ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do art. 10 e 11 da Lei nº 9.868/1999, pressupõe a demonstração cumulativa da verossimilhança do direito invocado e a urgência da medida pleiteada em razão de dano iminente. No caso em tela, ambos os requisitos se encontram sobejamente preenchidos, impondo-se a concessão da medida liminar para estancar os efeitos deletérios do Decreto nº 12.712/2025.

VI.1 – A PLAUSIBILIDADE DO DIREITO INVOCADO PELA REQUERENTE

175. A probabilidade do direito da REQUERENTE encontra arrimo nos robustos fundamentos expostos ao longo desta petição inicial, que revelam, de forma inequívoca, a manifesta inconstitucionalidade das disposições do Decreto nº 12.712/2025.

176. O ato impugnado, **a pretexto de regulamentar o PAT, age como se lei fosse ao inovar na ordem jurídica para criar obrigações, restringir e extinguir direitos das facilitadoras sem qualquer análise prévia de impacto regulatório e, ainda mais grave, sem o indispensável amparo legal.** É dizer, um simples decreto regulamentar alterou todo o modelo jurídico-funcional de operacionalização do PAT

177. A REQUERENTE demonstrou que o Decreto nº 12.712/2025 viola frontalmente o princípio da reserva legal, prescrito no art. 5º, inciso II, no 37, *caput*, no art. 170, parágrafo único, e no art. 174, todos da Constituição Federal, bem como a livre iniciativa, a proporcionalidade e a razoabilidade ao impor limitações arbitrárias à

atividade econômica desempenhada pelas empresas facilitadoras, sem que se tenha qualquer lastro autorizativo na Lei do PAT, ou mesmo na CLT.

178. Ademais, a manifesta intervenção sobre o domínio econômico mediante decreto regulamentar se revela desproporcional e irrazoável, especialmente se considerado que o Executivo ignorou todas as diretrizes estabelecidas no Anexo do Decreto nº 12.002/2024, que trata das questões a serem avaliadas previamente à elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo Federal.

179. O Decreto nº 12.712/2025, sem aparente análise prévia, criou à mão-de-ferro a obrigação de que a liquidação da transação financeira ocorra no prazo máximo de até 15 (quinze) dias, reduzindo à metade aquele usualmente praticado pelo mercado. Sem sequer se ater às particularidades da operacionalização do PAT, o Decreto nº 12.712/2025 estendeu tal obrigação, inclusive, às operações estruturadas sob o modelo pós-pago, regime aplicável a centenas de contratos celebrados entre as facilitadoras e a Administração Pública.

180. **O Executivo ignorou o fato de que o modelo pós-pago opera sob lógica particular, na qual a empresa facilitadora contrai obrigações de reembolso com os estabelecimentos credenciados muito antes de receber a contraprestação do contratante, tendo de praticamente financiar a execução da política pública com capital próprio, ainda que momentaneamente.**

181. Imprescindível dizer que todos os contratos celebrados sob esse modelo, que são todos aqueles firmados com a Administração Pública, tão somente são exequíveis se praticado o prazo máximo de 30 dias para que a empresa facilitadora liquide a transação financeira. Por via de consequência, a redução do prazo de repasse à metade praticamente inviabilizará a execução dos contratos administrativos e nenhum desses aspectos foi levado em consideração pelo Executivo.

182. A situação é ainda mais grave para as empresas facilitadoras de menor porte, para as quais os contratos públicos representam parcela significativa de seu faturamento e que terão de antecipar compulsoriamente a liquidação financeira aos estabelecimentos em um intervalo significativamente menor do que o prazo de recebimento contratualmente estipulado pela Administração Pública, praticamente exaurindo a liquidez do caixa dessas empresas.

183. Não se mostra razoável ou proporcional, tampouco guarda respaldo na legalidade, que o Poder Executivo subverta a lógica do processo normativo para, por decreto formalmente regulamentar, reformular integralmente o modelo de operacionalização do PAT. Tal medida, tomada sem a imprescindível análise técnica prévia e sem a devida motivação ao ato administrativo, configura patente abuso de poder regulamentar, uma vez que inova na ordem jurídica e impõe alterações estruturais drásticas à revelia da Lei do PAT e aparentemente desprovidas de estudos de impacto que justifiquem a intervenção sobre o domínio econômico.

184. O direito invocado pela REQUERENTE em ver declarado inconstitucional o ato aqui impugnado também se faz verossímil se posto que a Constituição Federal reserva privativamente à União, e não ao Presidente da República, a competência para legislar sobre a regulação de preços, matéria afeta à disciplina do Direito Civil. Esse é, inclusive, o entendimento que prevalece na jurisprudência do E. STF⁵⁸.

185. Com efeito, o conteúdo normativo positivado no Decreto nº 12.712/2025 se revela manifestamente antagônico à cláusula da separação de poderes. Não cabe ao Executivo expedir decreto com o objetivo de regular, mediante imposição do dever de limitar preços, pelo menos não sem que isso implique em usurpação da competência do Congresso Nacional.

⁵⁸ Cf. STF, ADI 4.008/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luis Roberto Barroso; ADI 4.862, Rel. Min. Gilmar Mendes; AgR-RE 730.856, Rel. Min Marco Aurélio; ADI 1.623, Rel. Min. Joaquim Barbosa.

186. A plausibilidade do direito invocado pela ABBT reside, portanto, nas patentes inconstitucionalidades que maculam o Decreto nº 12.712/2025, um ato infralegal que, exorbitando os limites do poder regulamentar, interfere diretamente sobre o domínio econômico, reeditando toda a estrutura operacional da política pública do PAT em completa afronta aos arts. 1º, inciso IV; 5º, *caput*, inciso II; 37, *caput*; 170, *caput* e parágrafo único; e 174, todos da Constituição Federal.

VI.2 – A URGÊNCIA EM RAZÃO DO DANO IMINENTE ÀS EMPRESAS FACILITADORAS QUE JUSTIFICA A CONCESSÃO DA MEDIDA LIMINAR

187. O perigo de dano, por sua vez, é concreto, iminente e evidencia consequências irreversíveis para todo setor de facilitação do PAT. A urgência que justifica a concessão da medida liminar no caso em tela decorre da dificuldade, e até mesmo da impossibilidade, de se implementar todas as medidas impostas nos exíguos prazos de adequação prescritos pelo Decreto nº 12.712/2025.

188. Não bastasse impor obrigações não previstas na Lei do PAT, o Decreto nº 12.712/2025 introduziu o art. 182-D no Decreto nº 10.852/2021, o qual estabelece os prazos em que as associadas da ABBT devem implementar o novo arranjo jurídico-operacional do PAT. O inciso IV do referido dispositivo, por exemplo, determina que toda a categoria das empresas facilitadoras deve adotar as providências necessárias, não importam quais e quão onerosas sejam, para reduzir o prazo máximo de repasse dentro do prazo de prazo de 90 (noventa) dias, contados da data da publicação do Decreto nº 12.712/2025.

189. Isso significa dizer que **toda a classe das empresas facilitadoras deveria ter realizado adaptações tecnológicas complexas, renegociado centenas de contratos com a rede credenciada e formulado pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro**

a **diversos entes públicos**. O prazo foi postergado única e exclusivamente por força de liminares individuais concedidas em processos individuais à época, hoje suspensas. A manutenção da eficácia do Decreto nº 12.712/2025 submete todo o setor de facilitação do PAT a um esforço de adequação caótico, demasiadamente oneroso e, a bem da verdade, inexecutável, sob pena de aplicação de sanções administrativas e, até mesmo, do descredenciamento do PAT.

190. A situação é ainda mais crítica se considerada o aspecto da sustentabilidade financeira. **A aplicação imediata das novas regras, especialmente a redução do prazo de repasse e a limitação das tarifas, levará ao exaurimento da capacidade financeira das empresas facilitadoras, sobretudo as de menor porte, que operam com margens estreitas e dependem do fluxo de caixa atual para honrar seus compromissos. Com efeito, o súbito desequilíbrio econômico provocado pelo Decreto nº 12.712/2025 ameaça a própria existência dessas facilitadoras, podendo ocasionar a descontinuidade do fornecimento do benefício ao trabalhador, inclusive para servidores públicos em contratos administrativos vigentes.**

191. Acrescente-se isso ao fato de que **as obrigações impostas pelo Decreto nº 12.712/2025 desequilibram manifestamente a equação econômico-financeira de milhares de contratos administrativos celebrado com diversos municípios e estados, dado que o custo financeiro adicional de capital de giro reclamado pela nova orientação regulamentar não compunha a matriz de riscos original, tampouco a proposta de preços estipulada no edital do processo licitatório, configurando álea administrativa extraordinária.**

192. **É dizer, as condições econômicas implementadas pelo Decreto nº 12.712/2025 ocasionarão uma reação em cadeia de proporções sistêmicas. Todos os entes federativos contratantes serão compelidos a processar, simultaneamente, centenas de pedidos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro para adequar os**

contratos administrativos à nova realidade regulatória. Ocorre que é materialmente impossível que a Administração Pública, sujeita a ritos burocráticos e complexos, consiga instruir, analisar e concluir a massa de processos de repactuação dentro do prazo de adequação estipulado pelo Decreto nº 12.712/2025.

193. **O resultado das inovações oriundas do Decreto nº 12.712/2025 na ordem jurídica será um potencial cenário de colapso.** Enquanto as empresas facilitadoras do PAT serão forçadas a suportar imediatamente o ônus financeiro da nova regulação, os pleitos de revisão, vitais para a sobrevivência de todo o setor, tramitarão pelos escaninhos da Administração Pública sem qualquer perspectiva de conclusão, forçando o setor privado a financiar, sem contrapartida e por tempo indeterminado, a política pública.

194. Portanto, a suspensão da eficácia integral do Decreto nº 12.712/2025 é medida imperativa para garantir a continuidade do serviço durante a vigência dos contratos atuais, de modo a evitar o potencial colapso de um ecossistema que atende a milhões de beneficiários em todo o país.

VI.3 – PEDIDO SUBSIDIÁRIO: SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DO ART. 182-C PARA OS CONTRATOS CELEBRADOS COM O PODER PÚBLICO MUNICIPAL E ESTADUAL NO MODELO PÓS-PAGO

195. Caso não se entenda pela suspensão integral da eficácia dos dispositivos impugnados, requer a REQUERENTE, em caráter subsidiário, a concessão de medida liminar para suspender especificamente a eficácia do art. 182-C do Decreto nº 10.854/2021, introduzido pelo Decreto nº 12.712/2025, em relação aos contratos celebrados com entes públicos estaduais e municipais sob o modelo pós-pago.

196. A probabilidade do direito invocado, no que diz respeito especificamente à incidência do art. 182-C sobre os contratos públicos no modelo pós-pago, é ainda mais

intensa porque a esse arranjo de contratação se somam fundamentos jurídicos autônomos que não se aplicam aos contratos privados.

197. Como demonstrado no capítulo antecedente, há razão jurídica prévia e suficiente para sustentar que o Decreto nº 12.712/2025 sequer alcança materialmente os contratos celebrados com entes públicos estaduais e municipais, uma vez que esses entes não integram o PAT como participantes, não são tributados pelo lucro real, não se beneficiam do incentivo fiscal que justifica a adesão ao programa e submetem suas contratações ao regime da Lei nº 14.133/2021, não ao regime regulamentar do PAT. Ademais, os servidores beneficiados, por sua vez, são estatutários regidos por legislação própria de cada ente federativo, inteiramente distinta do regime celetista que a Lei nº 6.321/1976 pressupõe como destinatário. Com efeito, ao pretender alcançar essas relações, o art. 182-C extrapola não apenas os limites do poder regulamentar, mas o próprio âmbito de incidência material do ato que pretende regulamentar, violando o princípio da reserva legal sob perspectiva ainda mais fundamental do que aquela já examinada em relação aos contratos privados.

198. Mesmo que se admitisse, a título puramente argumentativo, a aplicabilidade formal do art. 182-C aos contratos públicos, a plausibilidade do direito ora pleiteado permaneceria igualmente sólida sob o prisma do *fato do príncipe* e da proteção constitucional ao ato jurídico perfeito. O ciclo formal da despesa pública, disciplinado pela Lei nº 4.320/1964, que percorre as etapas sequenciais e obrigatórias de empenho, liquidação e pagamento, e a vedação expressa de antecipação de pagamentos prevista no art. 145 da Lei nº 14.133/2021, tornam estruturalmente impossível que os entes públicos contratantes reduzam seus prazos de pagamento de forma a compensar o encurtamento do prazo de liquidação imposto pelo decreto.

199. Essa trava jurídica se revela insuperável pela via da renegociação contratual ordinária, pois decorre de norma cogente, inclusive com natureza de ordem pública,

insuscetível de afastamento pela vontade do gestor. Ao mesmo tempo, o art. 182-B, parágrafo único, do mesmo decreto veda qualquer cobrança adicional, suprimindo o único mecanismo de recomposição tarifária que poderia, ao menos em tese, ser utilizado pelas facilitadoras para absorver o custo do descasamento financeiro. O Poder Executivo fechou, portanto, a um só tempo, as duas válvulas que permitiriam corrigir o desequilíbrio por via extrajudicial: a do prazo de recebimento, bloqueada pelo ciclo formal da despesa pública e pelo art. 145 da Lei nº 14.133/2021, e a da recomposição tarifária, vedada pelo próprio ato normativo. O resultado é desequilíbrio irremediável sem a intervenção deste E. STF.

200. O perigo de dano irreparável ou de difícil reparação, por sua vez, é concreto, atual e de elevada magnitude. A manutenção da eficácia do art. 182-C em relação aos contratos públicos no modelo pós-pago impõe a todo o setor de facilitação do PAT, desde já, a necessidade de liquidar transações junto à rede credenciada em prazo substancialmente inferior ao prazo ao sustentável em que receberão da Administração Pública nos contratos adimplentes, e de até 75 (setenta e cinco) a 90 (noventa) dias inferior nos contratos com atraso de pagamento, o que não raro acontece ao longo da execução dos contratos.

201. Nesse sentido, a urgência em se obter a medida liminar é ainda mais premente quando se consideram os efeitos específicos sobre as empresas facilitadoras de menor porte, para as quais os contratos públicos representam a maior parte do faturamento total. Para essas empresas, a antecipação compulsória da liquidação financeira em um portfólio concentrado em contratos com o setor público tem potencial de praticamente exaurir a liquidez operacional, comprometendo a continuidade das atividades e, por via de consequência, a própria prestação do benefício a servidores públicos em todo o território nacional.

202. O alegado risco de descontinuidade, vale dizer, não é unicamente patrimonial e, por isso, não se repara pela via indenizatória. Os trabalhadores que tiverem seu benefício interrompido, os entes públicos que precisarem conduzir novos processos licitatórios emergenciais e as empresas que forem indevidamente penalizadas por inadimplemento cujas causas são inteiramente imputáveis ao Poder Executivo Federal suportarão danos de difícil ou impossível reversão, que comprometem não apenas interesses patrimoniais privados, mas a continuidade de política pública de relevância social que atende a milhões de servidores em todo o território nacional.

203. Diga-se, ainda, sobre o risco de judicialização em massa como fator que corrobora para a concessão da medida liminar ora requerida. Conforme exposto pela REQUERENTE, a imposição do prazo de 15 (quinze) dias de liquidação, sem alteração simétrica nos prazos de pagamento da Administração Pública e sem possibilidade de recomposição tarifária, configura *fato do príncipe* que desequilibra a equação econômico-financeira de milhares de contratos administrativos vigentes em estados, municípios e Distrito Federal em todo o território nacional. A partir do momento em que esse desequilíbrio se instala, o direito das facilitadoras do PAT ao reequilíbrio econômico-financeiro, assegurado pelo art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e, no plano infraconstitucional, pelos arts. 124 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, nasce de forma imediata e incondicional. O que o art. 182-C produz, portanto, não é um risco de pedidos de reequilíbrio, é a certeza jurídica de que esses pedidos serão formulados, em número correspondente à totalidade dos contratos públicos atualmente em execução no setor de facilitação do PAT.

204. A Administração Pública, por sua própria natureza institucional, não dispõe de capacidade operacional para processar essa massa de pedidos em tempo hábil. Os processos de reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos são, vale ressaltar, procedimentos que exigem instrução técnica específica e, na generalidade

dos casos, remessa prévia ao controle externo para fins de fiscalização. Todo esse trâmite consome tempo e recursos humanos que os órgãos de gestão contratual dos estados e municípios simplesmente não possuem em quantidade suficiente para atender, de forma simultânea, à totalidade dos pedidos que o decreto forçosamente desencadeará. O que se projeta, portanto, não é um cenário de repactuação ordeira e gradual, mas de paralisia administrativa muito possivelmente generalizada, na qual os processos de reequilíbrio se acumulam sem perspectiva de conclusão enquanto o desequilíbrio financeiro das facilitadoras se agrava mês a mês.

205. Frustrada a via administrativa, a judicialização em massa é o desdobramento inevitável. As facilitadoras que não obtiverem resposta administrativa tempestiva, ou que obtiverem resposta negativa, serão compelidas a buscar o Poder Judiciário para a recomposição de seus contratos, provocando uma enxurrada de ações de revisão contratual, cautelares e mandados de segurança. Esse contencioso em massa, além de sobrecarregar o sistema judicial, poderá produzir inevitavelmente decisões díspares e contraditórias sobre situações fáticas e jurídicas essencialmente idênticas, gerando insegurança jurídica sistêmica para todos os atores envolvidos: as facilitadoras, que não saberão com que condições contratuais operar; os entes públicos, que não saberão qual regime tarifário aplicar; e os servidores beneficiários, que verão seu benefício ameaçado pela instabilidade operacional das contratadas. A raiz de toda essa desordem jurídica será um único ato infralegal, editado sem análise de impacto regulatório e sem a mínima consideração pelos efeitos que produziria sobre a estrutura das contratações públicas em vigor.

206. Para fazer face a esse descasamento financeiro compulsório, as facilitadoras são forçadas a adotar uma de duas alternativas igualmente gravosas: imobilizar capital próprio sem qualquer remuneração pelo período de antecipação, comprimindo margens e reduzindo a liquidez operacional, ou recorrer a crédito bancário oneroso

para financiar o vácuo entre o desembolso para a rede credenciada e o recebimento da Administração Pública. Em ambos os casos, o custo suportado é novo, extraordinário e alheio à matriz de riscos original dos contratos em vigor, e não pode ser repassado contratualmente em razão da vedação imposta pelo art. 182-B, parágrafo único, do mesmo decreto. Nenhuma dessas alternativas foi contemplada nas propostas de preços vencedoras dos certames licitatórios, o que significa que o impacto financeiro do descasamento compulsório é absorvido inteiramente pelas facilitadoras, sem qualquer contrapartida contratual ou legal.

207. Ante o exposto, a suspensão específica da eficácia do art. 182-C em relação aos contratos celebrados com entes públicos estaduais e municipais no modelo pós-pago é medida que se impõe não apenas para a proteção das empresas facilitadoras do PAT diretamente atingidas, mas também para a preservação da continuidade de política pública de relevância social, para o resguardo da autonomia federativa dos entes contratantes e para a proteção do próprio erário público de um colapso administrativo e judicial cujas causas são inteiramente imputáveis ao abuso do poder regulamentar do Poder Executivo Federal.

VII. A CONCLUSÃO E OS PEDIDOS

208. A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade desvela um cenário de flagrante exorbitância do poder regulamentar, no qual o Chefe do Poder Executivo, a pretexto de regulamentar a Lei nº 6.321/1976, a Lei do PAT, usurpou a competência do Congresso Nacional para inovar primariamente na ordem jurídica, instituindo obrigações, restringindo direitos e intervindo drasticamente no domínio econômico sem o indispensável amparo em lei formal.

209. Conforme demonstrado pela REQUERENTE, o Decreto nº 12.712/2025 não se limitou a conferir fiel execução à lei. Muito ao contrário, subverteu a lógica do sistema

normativo ao impor uma reestruturação radical e arbitrária no mercado de benefícios ao trabalhador, violando frontalmente os princípios da reserva legal, da livre iniciativa, da separação de poderes, da razoabilidade e da proporcionalidade.

210. Nesse contexto, a atuação normativa do Poder Executivo padece de vícios insanáveis, mormente porque transformou aquilo o que o art. 1º-A da Lei do PAT definiu como faculdade – isto é, a coexistência entre os arranjos aberto e fechado, conferindo o poder de escolha às empresas facilitadoras do PAT em optar por um outro modelo – em um dever de migração forçada para o arranjo aberto, derrogando a vontade legislativa por via infralegal.

211. Além disso, ao limitar as tarifas de MDR e de intercâmbio e proibir a cobrança de outras taxas, o Decreto nº 12.712/2025 promoveu uma indevida regulação de preços de mercado de facilitação. A regulação de preços, conforme salientado pela jurisprudência deste E. STF⁵⁹, é matéria que se insere na esfera do Direito Civil, sendo privativa a competência da União, e não do Presidente da República, para legislar sobre a matéria. Isso sem dizer que a regulação de preços da forma promovida pelo Decreto nº 12.712/2025 representam inequívoca intromissão do Estado sobre o domínio econômico, o que somente é admissível se feito por lei, e lei em sentido formal, conforme se extrai dos art. 5, *caput*, inciso II; 37, *caput*, 170, parágrafo único; e 174, todos da Constituição Federal, sendo vedado ao Executivo, na via de decreto regulamentar, atuar como se legislador positivo fosse para asfixiar um setor econômico inteiro.

212. Ademais, a ofensa à livre iniciativa e a desproporcionalidade do Decreto nº 12.712/2025 são evidenciadas na redução abrupta do prazo de liquidação financeira para 15 (quinze) dias. Imposta sem a publicização de qualquer análise técnica, a redução do prazo de repasse à metade daquele usualmente praticado no mercado desequilibrará a equação econômico-financeira dos contratos, especialmente daqueles

⁵⁹ Cf. STF, ADI 4.008/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, DJe de 18/12/2017.

celebrados sob o modelo pós-pago, como o são todos aqueles firmados com a Administração Pública em geral.

213. A implementação da referida regra, desprovida de qualquer lastro na Lei do PAT, impõe às empresas facilitadoras do PAT, notadamente àquelas que mantêm contratos com o Poder Público, a necessidade de aportes financeiros ainda mais significativos em capital de giro para financiar a operação. Trata-se de um custo adicional imprevisto, estranho à matriz original de custos das operações, que compromete severamente a saúde financeira e a própria solvência desses agentes econômicos, atingindo de forma letal as empresas de menor porte.

214. Mais do que um risco individual de insolvência, essa imposição desencadeará uma inevitável reação em cadeia no setor público. Sendo certo que a base econômica dos contratos administrativos será subitamente alterada por um ato superveniente e excepcional por iniciativa do Executivo Federal, diversos entes públicos deverão atender e cumprir centenas de pedidos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

215. Nesse contexto, a ausência de motivação técnica e a inobservância do devido processo normativo não representam meras irregularidades formais; elas aglutinam-se para evidenciar a inconstitucionalidade de uma reformulação estrutural imposta a um mercado de tamanha magnitude sem a indispensável justificação técnica e jurídica

216. Se mostra evidente, então, que o Decreto nº 12.712/2025 não resiste ao filtro de constitucionalidade. A manutenção de sua eficácia não apenas chancela um perigoso precedente de abuso do poder regulamentar, como também impõe um risco sistêmico imediato à operacionalização do PAT. A intervenção desta Corte Constitucional é, portanto, medida imperativa para restabelecer a ordem jurídica violada, reafirmando que o poder de regulamentar não é um “cheque em branco” conferido ao Poder

Executivo para legislar, tampouco instrumento para a imposição de vontade política sobre a ordem econômica constitucionalmente protegida.

217. Então, pelas razões expostas, a REQUERENTE pede seja concedida a medida liminar para:

(i) Suspender a eficácia dos dispositivos ora impugnados, até o julgamento final da ação, determinando que a UNIÃO se abstenha de exigir o cumprimento das obrigações previstas nos seguintes dispositivos do Decreto nº 10.854/2021, incluídos pelo Decreto nº 12.712/2025:

a. Art. 174, § 1º, que impõe a obrigatoriedade de adesão ao arranjo de pagamento aberto;

b. Art. 182-B, incisos I, II e parágrafo único, que impõem limites às tarifas de MDR e intercâmbio e vedam a cobrança de taxas adicionais;

c. Art. 182-C, que reduz o prazo de liquidação financeira de 30 (trinta) para 15 (quinze) dias; e

(ii) Subsidiariamente, suspender a eficácia do art. 182-C do Decreto nº 10.854/2021, introduzido pelo Decreto nº 12.712/2025, que reduz o prazo de liquidação financeira das transações no âmbito do PAT de 30 (trinta) para 15 (quinze) dias, em relação aos contratos celebrados com os entes públicos estaduais, municipais e do Distrito Federal sob o modelo pós-pago, até o julgamento final da presente ação, determinando que a União se abstenha de exigir o cumprimento dessa obrigação das empresas facilitadoras do PAT associadas à REQUERENTE nos referidos contratos, preservando, nesse período, o ciclo de liquidação de até 30 (trinta) dias consolidado pelo mercado e incorporado como premissa financeira essencial às propostas de preços vencedoras dos certames licitatórios em vigor;

(iii) Subsidiariamente, suspender a eficácia dos dispositivos impugnados, para, por meio de interpretação conforme à Constituição Federal, afastar a incidência do art. 174, § 1º, do art. 182-B, incisos I e II e parágrafo único, e do art. 182-C, todos do Decreto nº 10.854/2021, introduzidos pelo Decreto nº 12.712/2025, sobre os contratos públicos e privados celebrados anteriormente à data de sua entrada em vigor, preservando, em relação a essas avenças, as condições essenciais sob as quais foram originalmente pactuadas, em proteção ao ato jurídico perfeito consagrado no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal e aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima.

218. No mérito, a ABBT pede seja julgado procedente o pedido para

(i) Declarar a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos do Decreto nº 10.854/2021, introduzidos ou alterados pelo art. 2º Decreto nº 12.712/2025, quais sejam:

a. O § 1º do art. 174, para confirmar o direito das empresas facilitadoras do PAT de optarem pelo arranjo de pagamento (aberto ou fechado), conforme a elas facultado pelo art. 1º-A, inciso I, da Lei nº 6.321/76;

b. Os incisos I e II e o parágrafo único do art. 182-B, para afastar a possibilidade de o Poder Executivo tabelar preços sem que a Lei nº 6.321/76 assim autorize;

c. O art. 182-C, para que assim seja restabelecido prazo de liquidação da transação financeira de até 30 (trinta) dias, conforme usualmente praticado pelo mercado de facilitação do PAT, notadamente nos contratos administrativos sujeitos ao modelo pós-pago.

(iv) Subsidiariamente, a ABBT pede que seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, a fim de conferir interpretação conforme à Constituição para excluir,

definitivamente, a incidência dos dispositivos impugnados **(a)** aos contratos públicos municipais e estaduais, então vigentes e aqueles com vigência vindoura; e **(b)** aos contratos privados celebrados anteriormente à vigência do Decreto nº 12.712/2025.

(v) Por fim, não sendo acolhidos esses pedidos, a ABBT pede que seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, a fim de conferir interpretação conforme à Constituição para excluir, definitivamente, a incidência dos dispositivos questionados, ao menos, dos contratos públicos municipais e estaduais vigentes.

219. Atribui-se à causa o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

220. Por fim, a ABBT requer sejam as intimações atinentes ao presente feito realizadas exclusivamente em nome dos advogados **José Eduardo Martins Cardozo** (OAB/SP 67.219), **Renato Ferreira Moura Franco** (OAB/DF 35.464), **Hugo Nunes Nakashoji Nascimento** (OAB/DF 69.604), **Eduardo Lasmar Prado Lopes** (OAB/RJ 189.700) e **Pedro Amorim de Souza** (OAB/RJ 207.453), sob pena de nulidade nos termos do art. 272, §§ 2º e 5º, do CPC.

Brasília, 29 de abril de 2025.

Termos em que se pede deferimento.

JOSÉ EDUARDO MARTINS CARDOZO
OAB/SP 67.219

RENATO F. MOURA FRANCO
OAB/DF 35.464

HUGO NAKASHOJI
OAB/DF 69.604

EDUARDO LASMAR PRADO LOPES
OAB/RJ 189.700

PEDRO AMORIM DE SOUZA
OAB/RJ 207.453

Documentos	
Doc. 1	Atos constitutivos consolidados da ABBT
Doc. 2	Procuração específica em nome dos advogados da Martins Cardozo Advogados Associados
Doc. 3	Cópia do ato impugnado – Decreto nº 12.712/2025
Doc. 4	Relatório de análise econômica de interoperabilidade e portabilidade no mercado de benefícios
Doc. 5	Guia de Boas Práticas de Credenciamento – GBPC
Doc. 6	Parecer jurídico dos Profs. Daniel Sarmento e Ademar Borges
Doc. 7	Parecer jurídico do Prof. Gilberto Bercovici
Doc. 8	Parecer sobre análise dos impactos econômicos do Decreto nº 12.712/2025
Doc. 9	Parecer da Consultoria Tendências sobre a redução do prazo de repasse