



PODER JUDICIÁRIO

12ª Vara Cível Federal de São Paulo

Avenida Paulista, 1682, Bela Vista, São Paulo - SP - CEP: 01310-200

<https://www.trf3.jus.br/balcao-virtual>

PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL (7) Nº 5001002-20.2026.4.03.6100

AUTOR: TICKET SERVICOS SA

ADVOGADO do(a) AUTOR: ISIS MAGRI TEIXEIRA - SP374115 ADVOGADO do(a) AUTOR: JULIO GONZAGA ANDRADE NEVES - SP298104-A ADVOGADO do(a) AUTOR: BERNARDO ROHDEN PIRES - SP384725

REU: UNIÃO FEDERAL

DECISÃO

Trata-se de ação de procedimento comum cível, proposta por Ticket Serviços S.A. em face da União, com pedido de tutela de urgência, visando suspender a aplicação e penalidades previstas no Decreto nº 12.712/2025 no âmbito do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

A autora sustenta que o referido decreto impôs mudanças estruturais — como interoperabilidade plena, obrigatoriedade de arranjo aberto para grandes empresas, limitação de taxas, redução de prazos de liquidação e proibição de exclusividade — que seriam tecnicamente e economicamente inexecutáveis nos prazos fixados, além de inconstitucionais. Alega extrapolação do poder regulamentar, violação à liberdade econômica, livre concorrência, ato jurídico perfeito e ausência de análise de impacto regulatório. Apresenta estudos e pareceres que apontam inviabilidade de implementação segura em menos de 24 meses e ausência de benefícios diretos ao consumidor.

A urgência estaria configurada pelo risco iminente de sanções administrativas a partir de 10/02/2026, como multas, cancelamento de registro no PAT e suspensão de operações, com impacto sobre milhões de trabalhadores e empresas beneficiárias. O pedido liminar consiste em determinar que a União/MTE se abstenham de fiscalizar e aplicar penalidades à autora pelo descumprimento do Decreto nº 12.712/2025, até julgamento final da ação.

É o que basta relatar. Decido.

O Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT é uma política pública instituída pela Lei nº 6.321/1976 com a finalidade de incentivar as empresas a oferecerem alimentação adequada aos seus empregados, promovendo a melhoria das condições

nutricionais do trabalhador e contribuindo para a redução de riscos à saúde e para o aumento da produtividade. Trata-se de programa de adesão voluntária, por meio do qual o empregador, ao fornecer alimentação nas modalidades legalmente admitidas, passa a usufruir de benefícios fiscais, especialmente a possibilidade de dedução de parte das despesas no Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, nos termos da legislação de regência.

O PAT tem natureza eminentemente social e trabalhista, voltada à proteção do trabalhador, e não se confunde com política salarial ou remuneratória. A alimentação fornecida no âmbito do programa não integra o salário do empregado, não se incorpora à remuneração para quaisquer efeitos legais e não gera reflexos em encargos trabalhistas ou previdenciários, desde que observadas as condições legais e regulamentares. A prioridade do programa recai sobre os trabalhadores de menor renda, em consonância com sua finalidade redistributiva e de promoção da dignidade no trabalho.

Corroborando o exposto, consoante remansosa jurisprudência, o benefício em questão não possui caráter remuneratório, mas sim natureza indenizatória, não integrando o salário tampouco acrescentando ao patrimônio do trabalhador e, por conseguinte, não gerando reflexos previdenciários, trabalhistas e tributários, salvo de pago em espécie e desvirtuada a finalidade. Cito: *OJ nº 133 da SDI-1 (TST) e temas nºs 1.174 e 1.164 (STJ)*.

Ao longo do tempo, o programa foi sendo atualizado por normas infralegais e por legislação superveniente, como a Lei nº 14.442/2022, que reforçou a finalidade alimentar do benefício, vedou práticas que descaracterizem sua natureza, como o desvio de finalidade, e assegurou maior liberdade ao trabalhador na utilização do auxílio.

A execução do programa pode ocorrer por diferentes meios, tais como refeitórios próprios, fornecimento de refeições por empresas terceirizadas, distribuição de cestas de alimentos ou concessão de auxílio-alimentação e auxílio-refeição, atualmente operacionalizados, em grande parte, por meio de cartões eletrônicos. Independentemente da forma adotada, o benefício deve observar critérios nutricionais e destinação exclusiva à alimentação, sendo vedado seu uso para finalidades diversas ou sua conversão em dinheiro.

Especificamente sobre o vale-alimentação, relevante considerar que tal mecanismo não integra o Sistema Financeiro Nacional.

Nos termos do art. 192 da Constituição Federal, o sistema financeiro é composto por instituições e operações voltadas à captação, intermediação e aplicação de recursos financeiros, bem como à concessão de crédito e à assunção de riscos típicos de atividades financeiras. O vale-alimentação constitui benefício trabalhista de finalidade social específica com destinação exclusiva à aquisição de gêneros alimentícios. Sua natureza jurídica está vinculada à política pública de promoção da saúde e do bem-estar

do trabalhador, não havendo, em sua estrutura, elementos característicos de intermediação financeira, tais como captação de recursos do público, concessão de crédito, aplicação financeira ou gestão de poupança alheia.

É certo que a operacionalização do vale-alimentação se dá, atualmente, por meio de instrumentos eletrônicos de pagamento, com utilização de cartões, sistemas de liquidação e credenciamento de estabelecimentos. Tal circunstância, contudo, não altera sua essência jurídica. A utilização de meios de pagamento modernos, por si só, não transmuta um benefício trabalhista em atividade financeira, assim como ocorre com outros instrumentos de finalidade específica, a exemplo de cartões de transporte, vale-presente ou cartões de benefícios fechados, que igualmente se valem de arranjos de pagamento sem integrar o Sistema Financeiro Nacional.

Pois bem.

O Decreto nº 12.712, de 11 de novembro de 2025 altera o Decreto nº 10.854/2021 para estabelecer novos parâmetros e condições para as modalidades de auxílio-refeição e auxílio-alimentação, conforme a Lei nº 14.442/2022 e a legislação do PAT (Lei nº 6.321/1976).

No exame de atos estatais relacionados à formulação e à implementação de políticas públicas, impõe-se ao Poder Judiciário observar os limites de sua atuação constitucional, evitando a indevida incursão no mérito administrativo. A Constituição Federal consagra o princípio da separação dos Poderes, atribuindo ao Executivo a definição das opções políticas e administrativas necessárias à condução da ação governamental, especialmente quando envolvem escolhas técnicas, econômicas e sociais.

A atuação jurisdicional, nesses casos, restringe-se ao controle de legalidade e de constitucionalidade dos atos praticados, não se estendendo à avaliação da conveniência, oportunidade ou eficiência das políticas públicas adotadas. O mérito administrativo, compreendido como o espaço de discricionariedade legítima do gestor público, insere-se na esfera própria do Poder Executivo e não pode ser substituído pelo juízo do magistrado, sob pena de violação ao princípio da separação dos Poderes.

Nesse contexto, a ampliação da liberdade do trabalhador para utilizar o valor do auxílio em diversos estabelecimentos alimentares, inclusive não previamente conveniados, revela-se harmônica quando analisada à luz da finalidade do Programa para promoção da saúde, bem-estar e dignidade da pessoa humana no ambiente laboral, reconhecendo a diversidade de realidades socioeconômicas e alimentares existentes no Brasil.

A utilização de sistemas abertos de pagamento, que permitem o uso do vale-alimentação em um conjunto mais amplo de estabelecimentos alimentares, não descaracteriza a finalidade do benefício, desde que mantida a vinculação à aquisição de alimentos. Ao contrário, pode contribuir para a concretização do objetivo social do

programa, ao ampliar as opções disponíveis ao trabalhador, facilitar o uso do benefício em diferentes contextos regionais e promover maior inclusão de pequenos comerciantes, mercados locais, padarias e produtores de alimentos.

Assim, considerada evolução dos meios de pagamento e suas tecnologias, a possibilidade de utilização do vale-alimentação em estabelecimentos alimentares variados atende, ainda, ao princípio da eficiência das políticas públicas, ao reduzir barreiras práticas ao uso do benefício e evitar situações em que o trabalhador, embora titular do auxílio, tenha dificuldade de utilizá-lo por limitações do sistema fechado de credenciamento.

Feitas essas considerações, não vislumbro vício de motivação que enseje intervenção judicial porquanto insindicável o núcleo duro do mérito administrativo.

Porém, o controle jurisdicional ora provocado incide sobre a aderência material do decreto à lei que pretende regulamentar.

Questiona-se a compatibilidade jurídica de dispositivos do Decreto e os limites do poder regulamentar conferido ao Poder Executivo pelo art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, **notadamente por promover uma inovação sobre a engenharia financeira do sistema ao estabelecer parâmetros de natureza econômica e estrutural** no funcionamento dos arranjos de pagamento, tetos de taxas, prazos máximos de liquidação e interoperabilidade compulsória.

É certo que o poder regulamentar tem por finalidade viabilizar a fiel execução da lei, cabendo ao Chefe do Poder Executivo detalhar comandos legais e estabelecer normas complementares de caráter técnico e operacional. A inteligência pretoriana constitucional, contudo, tem assentado que tal competência encontra limites na própria lei regulamentada, não sendo admissível a inovação autônoma da ordem jurídica ou a criação de obrigações dissociadas de autorização legal suficiente.

Como dito, a Lei nº 6.321/1976 instituiu o Programa de Alimentação do Trabalhador com foco na promoção da adequada nutrição do empregado e na concessão de incentivos fiscais às empresas aderentes, autorizando o Poder Executivo a disciplinar sua execução. A Lei nº 14.442/2022, por sua vez, ao tratar do auxílio-alimentação, estabeleceu diretrizes relevantes quanto à finalidade do benefício, à vedação de desvio de finalidade e à portabilidade, sem, entretanto, adentrar de forma expressa na regulação econômica dos arranjos de pagamento utilizados para sua operacionalização.

Os dispositivos do Decreto nº 12.712/2025 ora examinados, ao tratarem de limites de taxas, prazos de liquidação financeira e interoperabilidade obrigatória, aparentam ir além da mera organização administrativa do programa, alcançando aspectos estruturais do mercado de benefícios.

Embora tais medidas possam ser compreendidas como voltadas ao aprimoramento do funcionamento do sistema e à proteção do trabalhador, não se identifica, ao menos em juízo de legalidade estrita, autorização legislativa clara e específica para a imposição dessas obrigações por meio exclusivo de decreto.

Não se desconhece que a implementação de políticas públicas complexas pode demandar atuação normativa complementar do Poder Executivo, inclusive com base em competências implícitas. Todavia, quando as medidas adotadas produzem efeitos econômicos relevantes e gerais, recomenda-se interpretação cautelosa quanto à extensão do poder regulamentar, em prestígio ao princípio da legalidade e à reserva de lei formal.

A concentração de determinado ramo de atividade em poucos atores de modo a configurar um oligopólio, por si só, não viola o ordenamento jurídico. Eventuais práticas anticompetitivas tais como a formação de Cartel, abuso da posição dominante, formação de barreira de entrada, dentre outros, atrairão a atuação repressiva do CADE, conforme Lei nº 12.529/2011 e/ou do aparelho estatal penal (Lei nº 8.137/1990).

Assim, considerando a plausibilidade da tese autoral e o risco de dano iminente, há elementos mínimos para o deferimento do pleito em sede de cognição sumária até que mais elementos sejam colhidos sob o manto do contraditório e ampla defesa.

Ante o exposto, **DEFIRO** a tutela de urgência requerida, para determinar que a União, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego, se abstenha de fiscalizar e aplicar penalidades à autora pelo descumprimento das obrigações previstas no Decreto nº 12.712/2025, até ulterior deliberação deste juízo.

Intimem-se e cite-se.

MAURILIO FREITAS MAIA DE QUEIROZ

Assinado eletronicamente por: MAURILIO FREITAS MAIA DE QUEIROZ

20/01/2026 14:22:20

Juiz Federal Substituto

<https://pje1g.trf3.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: 525003931



26012014222013900000509639514

IMPRIMIR

GERAR PDF