

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.962 DISTRITO FEDERAL

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: ABBT - ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE BENEFICIOS AO TRABALHADOR
ADV.(A/S)	: JOSE EDUARDO MARTINS CARDOZO
ADV.(A/S)	: RENATO FERREIRA MOURA FRANCO
ADV.(A/S)	: HUGO NUNES NAKASHOJI NASCIMENTO
ADV.(A/S)	: EDUARDO LASMAR PRADO LOPES
ADV.(A/S)	: PEDRO DE OLIVEIRA DA CUNHA AMORIM DE SOUZA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. §§ 1º e 4º DO ART. 174; INCS. I E II E PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 182-B E ART. 182-C DO DECRETO N. 10.854/2021, ALTERADOS PELO DECRETO N. 12.712/2025. PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR. AUSÊNCIA DE OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA.

Relatório

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizada pela Associação Brasileira das Empresas de Benefícios ao Trabalhador - ABBT contra os “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” (fl. 1, e-doc. 1).

Tem-se nas normas impugnadas:

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

§ 1º Os arranjos de pagamento de que trata o caput poderão ser abertos ou fechados, exceto aqueles que atenderem a mais de quinhentos mil trabalhadores, que deverão ser obrigatoriamente abertos (...).

§ 4º É vedado o estabelecimento de quaisquer critérios de exclusividade aos arranjos de pagamento 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”.

2. *A autora afirma que “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” (fls. 5-6, e-doc. 1).

Realça que “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 existência (...). 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-alimentação e vale-refeição, esta última por intermédio das empresas facilitadoras de aquisições de refeições ou gênero alimentícios (‘empresas facilitadoras do PAT’)” (fl. 9, e-doc. 1).

Alega 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” (fl. 12, e-doc. 1).

Argumenta que “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” (fl. 15, e-doc. 1).

Assinala que “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” (fl. 16, e-doc. 1).

Acrescenta que “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” (fls. 16-17, e-doc. 1).

Assevera que “as 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” (fl. 20, e-doc. 1).

Salienta que “o Decreto nº 12.712/2025 alterou substancialmente a vontade do legislador prescrita no art. 1º-A, inciso I, da Lei do PAT (...), embora formalmente enquadrado como ato regulamentar, o Decreto nº 12.712/2025 não poderia inovar 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 tanto” (fl. 23, e-doc. 1).

Ressalta que, “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” (fl. 31, e-doc. 1).

Afirma que, “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” (fl. 35, e-doc. 1).

Relata que “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 recomponem 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” (fl. 41, e-doc. 1).

Enfatiza que “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 Federal” (fl. 44, e-doc. 1).

Menciona que “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” (fl. 50, e-doc. 1).

Enfatiza que “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” (fl. 54, e-doc. 1).

Argumenta que, “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” (fl. 63, e-doc. 1).

Para demonstrar presentes os requisitos da medida liminar requerida, sustenta que “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. 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” (fl. 71, e-doc. 1).

3. Requer 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 (...). (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 (...). (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” (fls. 81-82, e-doc. 1).

No mérito, 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” (fls. 82-83, e-doc. 1).

4. Adotei o rito do art. 10 da Lei n. 9.868/1999 (e-doc. 17).

5. O Presidente da República prestou informações, elaboradas pela Advocacia-Geral da União, nestes termos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. SUPOSTA INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 174, §§1º E 4º, 182-B, INC. I E II E PARÁGRAFO ÚNICO, E 182-C, TODOS DO DECRETO Nº 10.854/2021 COM REDAÇÃO DADA PELO DECRETO Nº 12.712/2025. ALEGADA EXTRAPOLAÇÃO DO PODER REGULAMENTAR DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA E OFENSA AO ART. 22, INCISO I, DA CF, AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL, DA LIVRE INICIATIVA, DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR (PAT) E AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO CLT. ABERTURA DE ARRANJOS DE PAGAMENTO DE GRANDE PORTE. VEDAÇÃO DE CRITÉRIOS DE EXCLUSIVIDADE PARA ARRANJOS ABERTOS. FIXAÇÃO DE LIMITES DE TAXA DE DESCONTO E DE TARIFA DE INTERCÂMBIO. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE OUTRAS TAXAS, TARIFAS, ENCARGOS OU DESPESAS ADICIONAIS. ESTABELECIMENTO DE PRAZO PARA LIQUIDAÇÃO FINANCEIRA DAS TRANSAÇÕES.

PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO POR AUSÊNCIA DE OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO. NO MÉRITO, EXERCÍCIO DO LEGÍTIMO PODER REGULAMENTAR A CARGO DO EXECUTIVO. PRESERVAÇÃO DO CARÁTER ALIMENTAR DOS BENEFÍCIOS. DEMONSTRAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE, PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS PARA DEFERIMENTO DA CAUTELAR. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO E, SUBSIDIARIAMENTE, IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS” (e-doc. 41).

6. O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação e pelo indeferimento da medida cautelar, nos seguintes termos:

“Constitucional. Administrativo. Trabalho. Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). Regulamentação promovida pelo Decreto nº 10.854/2021, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 12.712/2025. Impugnação a dispositivos que fixam limites tarifários, prazos de liquidação financeira e abertura obrigatória de arranjos de grande escala. Preliminarmente. Ato normativo de natureza secundária e estritamente regulamentar. Mérito. Ausência de fumus boni iuris. Legitimidade do exercício do poder regulamentar (art. 84, IV, CF). Observância da legalidade suficiente. O regulador presidencial limitou-se a detalhar e dar fiel execução às vedações legais expressas contra a concessão de descontos, rebates e deságios na contratação do PAT, bem como ao mandamento de interoperabilidade e portabilidade. Inexistência de violação aos princípios da livre iniciativa e da liberdade econômica (arts. 1º, IV, e 170, caput, CF). Os direitos fundamentais econômicos devem se conformar aos ditames da justiça social, da livre concorrência e da defesa do consumidor e do trabalhador. Setor de facilitação de benefícios caracterizado por severas falhas de mercado, assimetria de informações e elevadíssima

concentração econômica, com quatro operadoras retendo cerca de 80% do mercado. Legitimidade da intervenção estatal para desobstruir o processo competitivo em ecossistema alimentado por vultosa renúncia fiscal da União. Constitucionalidade da abertura obrigatória dos arranjos de pagamento que atendam a mais de 500 mil trabalhadores. Medida proporcional e necessária para viabilizar a interoperabilidade plena determinada pelo legislador ordinário, sem aniquilar o modelo de arranjos fechados para novos entrantes ou operadoras de menor porte. Validade jurídica da fixação de tetos para a taxa de desconto (merchant discount rate – MDR) em até 3,6% e para a tarifa de intercâmbio em até 2%. Providência de política administrativa indispensável para estancar o subsídio cruzado que financiava práticas anticoncorrenciais e desvios de finalidade (como a oferta de vantagens alheias à saúde alimentar). Compatibilidade da redução do prazo máximo de liquidação financeira para 15 dias corridos com a natureza jurídica pré-paga dos recursos do PAT (art. 1º, § 4º, II, da Lei nº 6.321/1976). Incidência legítima sobre contratos firmados com entes públicos inscritos no programa, visando coibir arbitragens regulatórias e garantir a eficiência na aplicação de recursos indiretos. Inexigibilidade de Análise de Impacto Regulatório (AIR) para propostas de edição de decreto presidencial. Observância dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da proteção da confiança mediante a instituição de regime de transição escalonado de até 360 dias. Ausência de periculum in mora. Manifestação pelo não conhecimento da ação e pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada pela requerente” (e-doc. 50).

7. O Procurador-Geral da República manifestou-se pelo conhecimento parcial da ação e parcial deferimento da medida cautelar, nestes termos:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Dispositivos do Decreto n. 10.854/2021, na redação do Decreto n. 12.712/2025. Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). Preliminar. Controvérsia inserida no plano da legalidade. Ausência de questão constitucional direta. Não conhecimento. Mérito. Intervenção estatal para correção de

falhas de mercado. Disciplina técnica e operacional da política pública pelo Poder Executivo. Não configurada ofensa à livre iniciativa, nem ao princípio da segurança jurídica. Ausência de direito adquirido a regime jurídico. Parecer pelo não conhecimento da ação; superado o óbice, por que o pedido cautelar seja indeferido” (e-doc. 78).

Examinados os elementos do processo, **DECIDO**.

8. A presente ação direta de inconstitucionalidade não reúne condições para o seu conhecimento.

Este Supremo Tribunal Federal assentou que o controle abstrato de constitucionalidade não é via apropriada quando, para análise da constitucionalidade de norma, seja imprescindível a análise prévia de norma infraconstitucional, não se admitindo exame de alegada inconstitucionalidade reflexa.

Confiram-se, por exemplo, os seguintes julgados:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 259/2023, DO PARANÁ. ESTRUTURAÇÃO DAS CARREIRAS DA POLÍCIA CIVIL DO PARANÁ. PRELIMINARES DE NÃO CONHECIMENTO. ALEGADA OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL E INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE CONHECIDA E JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A ação direta de inconstitucionalidade não é a via apropriada quando, para análise da constitucionalidade de norma, seja imprescindível a análise prévia de norma infraconstitucional, não se admitindo exame de alegada inconstitucionalidade reflexa. Precedentes. (...). 6. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, na parte conhecida, julgada improcedente” (ADI n. 7.578, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Plenário, DJe 9.9.2025).

“Agravos regimentais. Arguição de descumprimento de preceito

fundamental. Portarias do Ministério de Estado da Justiça e Segurança Pública. Emprego da Força Nacional de Segurança Pública. Supostas violações do princípio da legalidade e das competências constitucionais da Polícia Rodoviária Federal. Necessidade de prévia análise da legislação infraconstitucional para verificar as suscitadas ofensas à CF/88. Ofensa reflexa à Constituição Federal. Impossibilidade de discussão em sede de ADPF. Agravo regimental não provido. 1. Trata-se de portarias do Ministério da Justiça e Segurança Pública que autorizaram o emprego da Força Nacional de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro a pedido do Governador do mencionado ente federado. 2. Para verificar, in casu, as violações dos arts. 37, caput, e 144, § 2º, da Constituição Federal, apontadas pelos agravantes, seria necessário, anteriormente, interpretar as regras constantes da Lei Federal nº 11.473/07 e do Decreto nº 5.289/04, pois são elas que dão supedâneo legal à edição das portarias impugnadas. 3. Assim, as supostas ofensas ao texto constitucional, caso configuradas, seriam meramente reflexas ou indiretas, sendo incabível sua análise em sede de controle abstrato de constitucionalidade, conforme jurisprudência pacificada do Supremo Tribunal Federal. Precedente: ADPF nº 192/RN-AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 17/9/15. 4. Agravo regimental não provido” (ADPF n. 468-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 28.5.2018).

“Direito constitucional e do trabalho. Agravo interno em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Nova modalidade de registro da jornada de trabalho. Ofensa reflexa à constituição. Não cabimento. 1. Agravo interno contra decisão que não conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental contra a Portaria MTPS nº 671/2021, que proíbe o empregador de exigir documentos comprobatórios de vacinação para a contratação ou manutenção da relação de emprego, equiparando a medida a práticas discriminatórias em razão de sexo, origem, raça, entre outros. 2. A Portaria impugnada encontra fundamento de validade no art. 74, § 2º, da CLT, que expressamente determina ao Ministério do Trabalho a

regulamentação da matéria. O controle concentrado não constitui meio idôneo para impugnar a validade de ato regulamentar e secundário. Precedentes. 3. O Decreto nº 10.854/2021, que regulamenta disposições relativas à legislação trabalhista, traz disposições específicas sobre o registro eletrônico de controle de jornada, ressaltando que os equipamentos devem atender a critérios que observem os princípios da temporalidade, da integridade, da autenticidade, da irrefutabilidade, da pessoalidade e da auditabilidade. O acolhimento das teses do agravante demandaria a dilação probatória, providência incompatível com a natureza do controle concentrado de constitucionalidade, instrumento de fiscalização abstrata de normas. 4. Agravo interno a que se nega provimento” (ADPF n. 922-AgR, Relator o Ministro Luís Roberto Barroso, Plenário, DJe 23.6.2023).

Também no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 559/SP, o Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, reafirmou essa jurisprudência, assentando que *“a inconstitucionalidade que autoriza o exercício do controle concentrado pelo Supremo Tribunal Federal é aquela decorrente da incompatibilidade frontal e direta com a Constituição”* (Plenário, DJe 23.6.2022).

9. Na espécie, a alegada ofensa à Constituição da República, se configurada, seria indireta.

Embora a autora alegue que as normas impugnadas, *“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)”* (fl. 1, e-doc. 1), evidencia-se, no caso, que eventual exame da alegada inconstitucionalidade demandaria, necessariamente, o cotejo prévio e imprescindível de legislação infraconstitucional aplicada à espécie, notadamente da Lei n. 6.321/1976, que o ato normativo impugnado se

destina a regulamentar.

No mesmo sentido, o Procurador-Geral da República afirmou que “o Decreto n. 12.712/2025 consubstancia ato normativo de cariz regulamentar, editado com o propósito de detalhar e conferir operabilidade às diretrizes instituídas pela Lei n. 6.321/1976 e pela Lei n. 14.442/2022, no âmbito do Programa de Alimentação do Trabalhador — PAT. O acolhimento do pedido não prescindiria, necessariamente, do prévio cotejo entre o decreto presidencial e a legislação ordinária de regência, o que revela que a controvérsia se situa no plano da legalidade, não dando ensejo à abertura da via do controle concentrado de constitucionalidade” (fl. 7, e-doc. 78).

10. Este Supremo Tribunal Federal assentou que “o debate acerca da extrapolação do poder regulamentar de ato normativo em face da lei que lhe confere validade situa-se no campo da legalidade, e não do controle de constitucionalidade, configurando ofensa indireta à Constituição Federal” (ARE n. 1.567.565-AgR, Relator o Ministro Edson Fachin (Presidente), Plenário, DJe 6.11.2025).

A natureza indireta da alegada ofensa constitucional desautoriza o conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Como assentado pelo Advogado-Geral da União, “os preceitos normativos ora impugnados ostentam natureza tipicamente regulamentar, tendo sido editados pelo Chefe do Poder Executivo federal no estrito exercício da competência privativa outorgada pelo artigo 84, inciso IV, da Carta Magna, destinada a viabilizar a fiel execução das Leis nº 6.321/1976 e nº 14.442/2022, as quais conferiram balizas gerais para o funcionamento do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)” (fl. 8, e-doc. 50).

11. Ao apreciar controvérsia semelhante, este Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Agravo Regimental na Ação Direta de

Inconstitucionalidade n. 7.133, a qual também tinha por objeto dispositivos do Decreto n. 10.854/2021, que regulamenta o Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT, assentou que:

“AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO 10.854/2021. PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR. INTERPRETAÇÃO DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO. DESCABIMENTO DE CONTROLE EM SEDE DE JURISDIÇÃO CONCENTRADA. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. O objeto das ações concentradas na jurisdição constitucional brasileira, além das espécies normativas primárias previstas no art. 59 da Constituição Federal, engloba a possibilidade de controle de todos os atos revestidos de indiscutível conteúdo normativo e autônomo. 2. Os dispositivos impugnados não detém caráter normativo autônomo, pois, editados com base na atribuição regulamentar prevista no art. 84, IV, da Constituição Federal, extrai seu fundamento imediato de validade da Lei 6.321/1976. 3. A controvérsia envolve, quando muito, inconstitucionalidade indireta ou reflexa, reveladora de mera crise de legalidade, insuscetível de ferir parâmetro de controle situado no texto da Constituição Federal. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento” (ADI n. 7.133-AgR, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 1.9.2022 - grifos nossos).

Na mesma linha, cita-se:

“AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO 10.854/2021. PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR. ILEGITIMIDADE ATIVA. INTERPRETAÇÃO DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO. DESCABIMENTO DE CONTROLE EM SEDE DE JURISDIÇÃO CONCENTRADA. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. A jurisprudência da CORTE exige, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e das confederações sindicais em ações de controle concentrado, a existência de correlação direta entre o objeto do pedido de declaração

de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais da Requerente. Precedentes. 2. O objeto das ações concentradas na jurisdição constitucional brasileira, além das espécies normativas primárias previstas no art. 59 da Constituição Federal, engloba a possibilidade de controle de todos os atos revestidos de indiscutível conteúdo normativo e autônomo. 3. Os dispositivos impugnados não detêm caráter normativo autônomo, pois, editados com base na atribuição regulamentar prevista no art. 84, IV, da Constituição Federal, extrai seu fundamento imediato de validade da Lei 6.321/1976. 4. A controvérsia envolve, quando muito, inconstitucionalidade indireta ou reflexa, reveladora de mera crise de legalidade, insuscetível de ferir parâmetro de controle situado no texto da Constituição Federal. Precedentes. 5. Agravo regimental a que se nega provimento" (ADI n. 7.041-AgR, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 29.9.2022).

12. Pelo exposto, não conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade (§ 1º do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal), prejudicada a medida liminar requerida.

Publique-se.

Arquive-se.

Brasília, 1º de setembro de 2026.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora