EXMO. SR. DR. MINISTRO LUIZ FUX, PRESIDENTE DO EXCELSO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BENEFÍCIOS AO TRABALHADOR – ABBT ("ABBT" e/ou "Associação"), associação civil sem fins econômicos, inscrita no CNPJ sob o nº 50.712.520/0001-03, com sede na Rua Oscar Freire, nº 587, conjunto 31, bairro Cerqueira César, São Paulo/SP (**Doc. 1**), vem respeitosamente perante Vossa Excelência, por seus procuradores infra-assinados (**Doc. 2**), com fundamento no artigo 102, inciso I, alínea "a", e no art. 103, inciso IX, ambos da Constituição Federal, bem como no artigo 2º, inciso IX, da "Lei nº 9.868/1999", ajuizar a presente

AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM PEDIDO CAUTELAR

em face dos artigos 174, §1º, 177, 182 e 186 do "Decreto Presidencial nº 10.854/2021" ("Decreto Presidencial"), em manifesta ofensa à competência legal do Congresso Nacional (artigos 2º, 5º, inciso II, 48, incisos I, IV e XIII, e 84, inciso VI, todos da Constituição Federal), fazendo-o com supedâneo nas razões de fato e de direito articuladas a seguir.

I. DA LEGITIMIDADE ATIVA E PERTINÊNCIA TEMÁTICA

Conforme dispõe o artigo 103, inciso IX, da Constituição Federal e o artigo 2º, inciso IX, da Lei nº 9.868/1999, dentre os legitimados para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade estão as entidades de classe que possuam atuação no âmbito nacional. Senão, vejamos:

> **CONSTITUIÇÃO FEDERAL:**
> "Art. 103. **Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade** e a ação declaratória de constitucionalidade:
> [...]
> IX - confederação sindical ou **entidade de classe de âmbito nacional**." (grifos nossos)
>
> * * *
>
> **LEI Nº 9.868/1999:**
> "Art. 2º **Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade**:
> [...]

> IX - confederação sindical ou **entidade de classe de âmbito nacional**." (grifos nossos)

Ao interpretar o alcance da expressão "*atuação no âmbito nacional*", esse excelso **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL** firmou entendimento de que, para ser considerada de alcance nacional, a entidade de classe deve possuir associados em pelo menos 9 (nove) membros da federação, conforme se infere do v. acórdão proferido na ADI nº 3287.[1]

No caso da ABBT, por suas associadas, a entidade possui atuação em todo o âmbito nacional. O quadro abaixo contém a indicação do número e a identificação dos Estados de atuação de cada uma das associadas, sendo que os **Documentos 03 a 06** comprovam tais dados. Confira-se:

Associadas	Nº. de Estados	Estados
	26 + Distrito Federal	Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.
	1	Rio Grande do Sul.
	26 + Distrito Federal	Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.
	26 + Distrito Federal	Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.
	11	Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia e Tocantins.
	3	Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

[1] AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO. ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL. NÃO CARACTERIZAÇÃO. INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 103, IX, E 102, 'I', 'A', DA CF/1988. CARÊNCIA DA AÇÃO RECONHECIDA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONHECIDA. I - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal exige, para configuração do caráter nacional da entidade de classe, comprovação da existência de associados ou membros em pelo menos 9 Estados da Federação. Precedente: ADI 108/QO, Relator Ministro Celso de Mello. II - Reconhecimento da carência da ação, por força da ilegitimidade ativa da associação. III - Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. (ADI 3287, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 05/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-215 DIVULG 27-08-2020 PUBLIC 28-08-2020).

Nutricash	1	Bahia.
onecard	3	Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.
sodexo	26 + Distrito Federal	Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.
Ticket	26 + Distrito Federal	Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.
Up	26 + Distrito Federal	Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.
VALE CARD	26 + Distrito Federal	Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.
Vale	26 + Distrito Federal	Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.
VALE	26 + Distrito Federal	Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.
Vólus	26 + Distrito Federal	Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.
VEGAS	1	São Paulo.
Verocheque	1	São Paulo.

	26 + Distrito Federal	Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.

Assim, considerando que a ABBT é constituída na forma de uma associação civil sem fins lucrativos, que agrega as empresas do setor de benefícios ao trabalhador, com atuação em todo o território nacional, e associados cobrindo todos os 26 (vinte e seis) Estados da Federação e o Distrito Federal, é inequívoca a sua legitimidade ativa para provocação do controle concentrado e abstrato de constitucionalidade.

Além disso, o âmbito de atuação da Associação autora possui pertinência temática com as normas impugnadas na presente ação. A jurisprudência desta Corte consagra a pertinência temática como o "nexo de afinidade entre os seus objetivos institucionais e o conteúdo material dos textos normativos impugnados" (ADI 4.190/DF, Rel. Ministro Celso de Mello, Plenário, DJe de 11/06/2010), ou ainda como sendo "o interesse considerado o respectivo estatuto e a norma que se pretenda fulminada" (ADI 1873/MG, Relator Min. Marco Aurélio, Plenário, DJ de 19/09/2003).

Consoante artigo 3º de seu Estatuto Social, a Associação autora tem por finalidade representar os interesses "*das empresas operadoras do sistema de refeição/alimentação-convênio*", cumprindo-lhe, para tanto, entre outras coisas "[p]*ostular, perante as autoridades e entidades competentes, sobre os assuntos relativos à atividade das empresas associadas*";[2] e "[d]*efender os objetivos da atividade, nos seus aspectos nutricional e socioeconômico*".[3] Assim, resta demonstrada a pertinência temática acerca das normas impugnadas, uma vez que estas inovam inconstitucionalmente na regulamentação relativa ao Programa de Alimentação do Trabalhador, afetando diretamente as empresas afiliadas à Associação autora.

II. DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR (PAT)

Instituído pela Lei nº 6.321/1976[4], o Programa de Alimentação do Trabalhador (doravante simplesmente "**PAT**") foi criado com o

[2] Art. 3º, letra "a", do Estatuto Social da ABBT.
[3] Art. 3º, letra "d", do Estatuto Social da ABBT.
[4] "Dispõe sobre a dedução, do lucro tributável para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em programas de alimentação do trabalhador."

intuito de assegurar alimentação nutricionalmente adequada e segurança alimentar ao trabalhador de baixa renda, gerando saúde, bem-estar e maior produtividade à força de trabalho nacional.

Partilhando responsabilidades entre o governo, as empresas e o trabalhador, o PAT é um esforço conjunto entre o poder público e a iniciativa privada que atualmente assegura a mais de 20.000.000 (vinte milhões) de trabalhadores por ano a certeza de acesso a um mínimo de alimentação garantida e de qualidade, independentemente da situação financeira do empregado.

Atualmente, o PAT é o programa socioeconômico mais longevo do Brasil e mais bem-sucedido do mundo, sendo referência para a "Organização Internacional do Trabalho", segundo dados do próprio Ministério do Trabalho e Previdência.[5] Hoje, não se tem conhecimento de qualquer outro país que assegure segurança alimentar atrelada ao vínculo empregatício em tamanha proporção como o Brasil por meio do PAT.

III. DA CONTEXTUALIZAÇÃO FÁTICA – SOBRE CONSOLIDAÇÃO DE DECRETOS E PORTARIAS TRABALHISTAS

Em 10 de novembro de 2021, o Presidente da República editou o Decreto Presidencial nº 10.854 ("**Decreto Presidencial**"), que teve por objetivo instituir o chamado Programa Permanente de Consolidação, Simplificação e Desburocratização de Normas Trabalhistas Infralegais e o Prêmio Nacional Trabalhista ("**Programa de Desburocratização**").

Sob o pretexto de instituir o chamado Programa de Desburocratização, o Decreto Presidencial acabou reduzindo o benefício fiscal atrelado ao PAT, e incorporando ainda conceitos novos ao programa como é o caso do chamado "arranjo aberto de pagamentos", da "interoperabilidade" das redes credenciadas e da "portabilidade" de saldos entre emissoras de vouchers. Confira-se:

> **Introdução do Arranjo Aberto**
> "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 o art. 6º da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, o qual observará, no mínimo, as seguintes regras:
> [...]

[5] https://www.abbt.org.br/plutofiles/folder_of_rel_arquivo/kkEREQiwLkIbTG2FpDd9a4M9A44XYEtLtEkr0s98/2017_08_25_08_48_01_4destaqueinternacionaldopat.pdf

§ 1º O arranjo de pagamento de que trata o caput poderá ser aberto ou fechado." (grifos nossos)

* * *

Introdução da Interoperabilidade
"Art. 177. As empresas facilitadoras de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios organizadas na forma de arranjo de pagamento fechado deverão permitir a interoperabilidade entre si e com arranjos abertos, indistintamente, com o objetivo de compartilhar a rede credenciada de estabelecimentos comerciais." (grifos nossos)

* * *

Introdução da Portabilidade
"Art. 182. A portabilidade gratuita do serviço de pagamento de alimentação oferecido pela pessoa jurídica beneficiária do PAT será facultativa, mediante a solicitação expressa do trabalhador." (grifos nossos)

* * *

Redução do Benefício Fiscal
"Art. 186. O Decreto nº 9.580, de 2018, passa a vigorar com as seguintes alterações:
'Art. 645. .....
§ 1º A dedução de que trata o art. 641:
I - será aplicável em relação aos valores despendidos para os trabalhadores que recebam até cinco salários mínimos e poderá englobar todos os trabalhadores da empresa beneficiária, nas hipóteses de serviço próprio de refeições ou de distribuição de alimentos por meio de entidades fornecedoras de alimentação coletiva; e
II - deverá abranger apenas a parcela do benefício que corresponder ao valor de, no máximo, um salário-mínimo." (grifos nossos)

Como será demonstrado mais adiante, os dispositivos acima transcritos são nulos por vício de inconstitucionalidade, na medida em que dispõem sobre matéria financeira, monetária e fiscal, que apenas podem ser ditadas por lei federal promulgada pelo Congresso Nacional, no âmbito de sua competência privativa estabelecida pelo artigo 48, incisos I e XIII da Constituição Federal.

IV. DO CABIMENTO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Consoante é sabido, a ação direta de inconstitucionalidade, prevista no artigo 102, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal, tem por objeto a declaração de inconstitucionalidade, em caráter concentrado e abstrato, de lei ou ato normativo federal ou estadual que viole diretamente o texto constitucional.

A ação direta de inconstitucionalidade foi regulada pelo Poder Legislativo por meio da Lei nº 9.868/1999, que estabeleceu rito processual específico a ser seguido, bem como fixou regras e requisitos para admissibilidade da referida ação constitucional, dentre eles, a indicação, de forma clara, da lei ou do ato normativo vergastado.

As normas ora questionadas (artigos 174, §1º, 177, 182 e 186 do Decreto Presidencial) conformam-se em ato normativo genérico e abstrato por meio do qual o Presidente da República usurpou a competência privativa do Congresso Nacional (reitere-se, conforme artigo 48, incisos I e XIII da Constituição Federal) para legislar sobre matérias financeiras, monetárias e fiscais.

A mera leitura dos dispositivos acima apontados, demonstra que o Decreto Presidencial constitui decreto autônomo, pois extrapola o caráter meramente regulamentar e implica em alteração substancial da legislação vigente, enquadrando-se no conceito de "ato normativo federal" suscetível ao controle de constitucionalidade exercido por este Excelso Tribunal via Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Isso porque os dispositivos em questão inovam na ordem jurídica ao instituir no PAT o arranjo aberto de pagamentos, a interoperabilidade, a portabilidade, além de promover redução de benefício fiscal. O Decreto Presidencial em questão, ao disciplinar matéria financeira, monetária e tributária, invade competência privativa do Legislativo Federal, conforme restará demonstrado adiante.

Neste sentido, cumpre transcrever o entendimento consolidado por esta Colenda Corte Suprema, a seguir:

> "1. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Objeto. Admissibilidade. **Impugnação de decreto autônomo**, que institui benefícios fiscais. **Caráter não meramente regulamentar.** Introdução de novidade normativa. Preliminar repelida. Precedentes. Decreto que, não se limitando a regulamentar lei, institua benefício fiscal ou **introduza outra novidade normativa, reputa-se autônomo e, como tal, é suscetível de controle concentrado de constitucionalidade**.
> [...]" (STF. ADI nº 3664. Tribunal Pleno. Relator Ministro Cezar Peluso. Julgado em 01/06/2011) (grifos nossos)

* * *

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – OBJETO - DECRETO. **Uma vez ganhando o decreto contornos de verdadeiro ato normativo autônomo, cabível é a ação direta de**

> **inconstitucionalidade.** Precedente: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.590/SP, Plenário, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, com aresto veiculado no Diário da Justiça de 15 de agosto de 1997. [...]" (STF. ADI nº 1396. Tribunal Pleno. Relator Ministro Marco Aurélio. Julgado em 08/06/1998) (grifos nossos)

Sendo assim, é patente o cabimento da presente ADI em face dos artigos 174, §1º, 177, 182 e 186 do Decreto Presidencial, impondo-se a declaração da inconstitucionalidade de tais dispositivos legais, porquanto da forma como editadas tais normas, estas ultrapassam a competência legal do Presidente da República e violam a competência do Congresso Nacional (artigo 2, artigo 5º, inciso II, 48, incisos I, IV e XIII, e 84, inciso VI, todos da Constituição Federal).

V. DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DOS ARTIGOS 174, §1º, 177, 182 E 186 DO DECRETO PRESIDENCIAL

Conforme se verifica dos dispositivos em comento (artigos 2º, 5º, inciso II, 48, incisos I, IV e XIII, e 84, inciso VI, da Constituição Federal), o ato normativo que ora se questiona legislou sobre matérias financeiras, monetárias e fiscais ao dispor sobre:

(i) Arranjo aberto (artigos 174, § 1º e art. 177);
(ii) Interoperabilidade (artigo 177);
(iii) Portabilidade (artigo 182); e
(iv) Limitação da Dedução Fiscal (artigo 186).

Mediante Decreto Presidencial, pretendeu-se alterar a legislação de regência, o PAT, criando novas obrigações quanto à forma de funcionamento de tal programa, em especial quanto aos meios através dos quais o trabalhador terá acesso ao benefício, bem como poderá dele usufruir, **deslocando a operação do PAT para dentro do Sistema Financeiro Nacional.**

Explica-se.

Quanto ao Arranjo Aberto de Pagamentos. Historicamente, o PAT sempre operou por meio do chamado arranjo fechado de pagamentos. No arranjo fechado, um mesmo organismo (leia-se, a emissora do voucher refeição e/ou alimentação) é responsável (a) pela emissão do instrumento de pagamento; (b) pelo credenciamento de sua própria rede de estabelecimentos; (c) pela gestão de contas; e (d) pela liquidação das operações com esses estabelecimentos.

Pelo fato de o arranjo fechado de pagamentos concentrar num só organismo todas as relações que vão desde a emissão do voucher até a liquidação das operações com os estabelecimentos de refeição e/ou alimentação, envolvendo produto específico vinculado a um programa governamental, o PAT sempre funcionou de forma alheia ao Sistema Financeiro Nacional, e de todas as normas e circulares do Banco Central do Brasil e do Conselho Monetário Nacional, que regulam o chamado Sistema Brasileiro de Pagamentos.

Nada obstante, ao introduzir o chamado arranjo "aberto" de pagamentos, o Decreto Presidencial deslocou a operação do PAT para o interior do Sistema Financeiro Nacional, sujeitando-a às normas do Banco Central do Brasil que regulam o Sistema Brasileiro de Pagamentos (Resoluções BACEN n.ºs 80/2021 e 150/2021). Isso porque, no âmbito do arranjo aberto de pagamentos:

(a) o voucher refeição e/ou alimentação passa a ser emitido com uma bandeira autorizada a funcionar pelo Banco Central – incorpora-se aqui ao PAT a figura do "instituidor do arranjo aberto" e da operadora de cartão pré-pago, conforme regulamentação do Bacen e do Conselho Monetário Nacional;

(b) o credenciamento dos estabelecimentos de refeição e/ou alimentação deixa de ser feito pelas emissoras de vouchers – incorpora-se aqui a figura da "credenciadora" autônoma, igualmente conforme regulamentação do Bacen e do Conselho Monetário Nacional; e

(c) a liquidação das operações (reembolso dos estabelecimentos de refeição e/ou alimentação) também deixa de ser feita pelas emissoras e passa a ser feita pela nova figura da "credenciadora" autônoma, conforme regulamentação do Bacen e do Conselho Monetário Nacional.

À parte o fato de que a introdução do arranjo aberto no PAT terá o condão de desvirtuar completamente o seu propósito,[6] o que importa é que o estabelecimento do arranjo aberto é matéria de natureza financeira e monetária, da competência legislativa do Congresso Nacional nos termos do artigo 48, XIII da Constituição Federal.

Interoperabilidade das redes credenciadas. Além de introduzir no PAT o arranjo aberto de pagamentos, o Decreto Presidencial

[6] Ao permitir que instituições de pagamento do arranjo aberto passem a integrar o PAT (e.g., IFood, Flash e Caju), os vouchers dessas empresas não ficam adstritos à compra de refeições e alimentos (propósito do PAT), podendo ser utilizados para compra de quaisquer outros bens e serviços, que vão desde rações para pets a bebidas alcóólicas.

também introduziu por meio de seu art. 177 a chamada interoperabilidade das empresas que passam a atuar no PAT via arranjo aberto, e que poderão compartilhar a rede credenciada das empresas que sempre atuaram sob modelo do arranjo fechado de pagamento.

A interoperabilidade estabelecida pelo artigo 177 do Decreto Presidencial altera as regras de pagamento dos vouchers alimentação, para estabelecer que as "maquininhas" de cartão de uma determinada emissora de voucher (como e.g., a Sodexo) poderão ser utilizadas para o recebimento de pagamentos dos vouchers de quaisquer outras facilitadoras.

Com isso, empresas emissoras de vouchers passarão a deter créditos e débitos recíprocos, e a liquidação dessas operações entre si acaba novamente deslocando a operação do PAT para dentro do Sistema Financeiro Nacional, sujeitando-a às normas e regulamentos do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional.

Para os fins desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, o que importa é que o dispositivo do Decreto Presidencial que estabelece a interoperabilidade envolve matéria financeira e de liquidação de pagamentos, da competência legislativa do Congresso Nacional nos termos do artigo 48, XIII da Constituição Federal.

Portabilidade dos saldos. Para esclarecimento, a portabilidade é um instrumento que permite ao usuário de um serviço migrar para outro prestador de serviço do mesmo seguimento, mantendo consigo os privilégios do antigo prestador. No âmbito do PAT, isso significa que um trabalhador que, por sua empresa, utiliza os vouchers de determinada emissora do arranjo fechado (e.g., os vouchers da Alelo), poderá discricionariamente requerer à sua empresa a migração desse voucher para outra, que lhe traga "outros benefícios", como a possibilidade de aquisição de produtos ou serviços nada relacionados com alimentação.

Tal como se dá no caso da interoperabilidade, a portabilidade de saldos também envolve matéria financeira e monetária (portabilidade entre meios de pagamento, credenciadoras habilitadas ao seu recebimento, etc) que não apenas impactam o Sistema Financeiro Nacional, mas também a própria Receita Federal,[7] e que, por isso, apenas poderia ser editada

[7] Quanto aos impactos no Sistema Tributário Nacional, a portabilidade induz a completa perda de controle pela Receita Federal quanto ao quê está sendo efetivamente adquirido e dando ensejo à isenção dos encargos sociais e trabalhistas – isenção essa exclusivamente condicionada à aquisição de refeições ou gêneros alimentícios.

por meio de lei promulgada pelo Congresso Nacional, a rigor dos já referidos incisos I e XIII do artigo 48 da Constituição Federal.

Redução do Benefício Fiscal. Ainda por meio do Decreto Presidencial, o Presidente da República introduziu limitação da dedutibilidade dos valores pagos ao trabalhador, a título de alimentação, da base de cálculo do imposto de renda.

Um dos principais atrativos para as empresas aderirem ao PAT sempre foi a dedução de despesas com alimentação dos trabalhadores em até 4% (quatro por cento) do "Imposto de Renda" ("IR") devido em cada exercício (o que, ressalte-se, se aplica somente àquelas que apuram tributos pelo regime do lucro real).

O Decreto Presidencial limitou a dedutibilidade às despesas de custeio do benefício de alimentação concedido tão somente aos trabalhadores que recebam até 5 (cinco) salários-mínimos por mês, e ainda assim abrangendo apenas a parcela do benefício que corresponder ao valor de, no máximo, 1 (um) salário-mínimo.

É entendimento já pacificado perante os Tribunais Superiores que redução de benefício fiscal tem clara natureza de aumento indireto de tributo, de modo que deve observar todos os princípios constitucionais tributários, em especial os da legalidade e anterioridade.

Ao expedir uma norma que versa sobre matéria tributária e impacta na arrecadação da União, o Poder Executivo usurpou a competência legislativa do Congresso, tornando o ato inquestionavelmente inconstitucional, igualmente por afronta ao artigo 48, inciso I, da Constituição Federal.

Quanto a isto, nos termos do artigo 48, incisos I e XIII da Constituição Federal, *in verbis*:

> "Art. 48. **Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República**, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, **dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre**:
>
> I - **sistema tributário, arrecadação** e distribuição de rendas;
> [...]
> XIII - **matéria financeira**, cambial e monetária, **instituições financeiras e suas operações**;
> [...]" (grifos nossos)

Acerca da inconstitucionalidade formal do ato normativo, transcreve-se lição do insigne Ministro do Supremo Tribunal Federal, Sr. Gilmar Ferreira Mendes, em conjunto com os renomados juristas Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco[8]**,** *in verbis*:

> "Dessarte, os conceitos de constitucionalidade e inconstitucionalidade não traduzem, tão-somente, a ideia de conformidade ou inconformidade com a Constituição. Assim, tomando de empréstimo a expressão de Bittar, dir-se-á que constitucional será o ato que não incorrer em sanção, por ter sido criado por autoridade constitucionalmente competente e sob a forma que a Constituição prescreve para a sua perfeita integração; **inconstitucional será o ato que incorrer em sanção – de nulidade ou anulabilidade – por desconformidade com o ordenamento constitucional.**
> [...]
> 3.3.2.1. Inconstitucionalidade formal
> Os vícios formais atingem o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei.
> **Os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final**." (grifos nossos)

Não bastasse isso, ao instituir norma que implica aumento tributário por meio de decreto, e não por lei em sentido estrito, o Poder Executivo violou o princípio da legalidade tributária, insculpido no art. 150, I, CF.

Por fim, o Decreto Presidencial ainda dá vigência praticamente imediata a isso, a partir de 30 (trinta) dias da sua publicação, ocorrida em 11/11/2021, sem qualquer observância do princípio da anterioridade, que determina que normas que instituam ou aumentem tributos somente podem viger no exercício seguinte ao da sua publicação.

A Constituição Federal, em seu artigo 150, alíneas "b" e "c" do inciso III estabelece o princípio da anterioridade geral e nonagesimal, *in verbis*:

> "Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
> (...)
> III - cobrar tributos:
> (...)
> b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; (Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

[8] *Curso de Direito Constitucional*. – São Paulo: Saraiva, 2007.

> c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)."

No presente caso houve violação do princípio constitucional-tributário da anterioridade geral e nonagesimal, haja vista que a vigência do decreto se iniciou no mesmo exercício financeiro de sua publicação e sem observar a anterioridade de 90 dias, consoante determina a Carta Constitucional.

Nesse sentido, é pacífica a jurisprudência deste Eg. Supremo Tribunal quanto ao tema:

> "IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS – DECRETOS Nº 39.596 E Nº 39.697, DE 1999, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – REVOGAÇÃO DE BENEFÍCIO FISCAL – PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE – DEVER DE OBSERVÂNCIA – PRECEDENTES. **Promovido aumento indireto do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS por meio da revogação de benefício fiscal, surge o dever de observância ao princípio da anterioridade, geral e nonagesimal, constante das alíneas "b" e "c" do inciso III do artigo 150, da Carta.** Precedente – Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.325/DF, de minha relatoria, julgada em 23 de setembro de 2004." (AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 564.225 RIO GRANDE DO SUL, Rel. Min. Marco Aurélio) (grifos nossos)

> "AGRAVO INTERNO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. JURISPRUDÊNCIA PACIFICADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. HIPÓTESE DE NÃO CABIMENTO. RISTF, ART. 332. RESSALVA DA POSIÇÃO PESSOAL DO RELATOR. 1. O art. 332 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal preconiza que "não cabem embargos, se a jurisprudência do Plenário ou de ambas as Turmas estiver firmada no sentido da decisão embargada". **2. Precedentes recentes de ambas as Turmas desta CORTE estabelecem que se aplica o princípio da anterioridade tributária, geral e nonagesimal, nas hipóteses de redução ou de supressão de benefícios ou de incentivos fiscais, haja vista que tais situações configuram majoração indireta de tributos.** 3. Ressalva do ponto de vista pessoal do Relator, em sentido oposto, na linha do decidido na ADI 4016 MC, no sentido de que "a redução ou a extinção de desconto para pagamento de tributo sob determinadas condições previstas em lei, como o pagamento antecipado em parcela única, não pode ser equiparada à majoração do tributo em questão, no caso, o IPVA. Não-incidência do princípio da anterioridade tributária.". 4. Agravo Interno a que se nega provimento." (AG.REG. NOS EMB .DIV. NO AG .REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 564.225 RIO GRANDE DO SUL, Rel. Min. Alexandre de Moraes) (grifos nossos)

Desta forma, por prever, mediante Decreto Presidencial, inovações legislativas que implicam em alteração na forma de organização/funcionamento do sistema financeiro e do sistema tributário nacional, acarretando alteração de arrecadação da União e redução de benefícios

fiscais de particulares, competências essas privativas do Congresso Nacional, por meio de Lei Complementar, bem como por violação dos princípios constitucionais tributários da legalidade e da anterioridade, resta evidente a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.

VI. DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR

A concessão de Medida Cautelar em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade é regulamentada nos termos dos arts. 10 a 12 da Lei n. 9.868/99 e dos arts. 5º, inciso XII, 21, inciso V, art. 170 do RISTF[9]. Conforme a legislação de regência, *"a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, (...), após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado"*.

Contudo, em situações de excepcional urgência e de inconstitucionalidade "chapada", admite-se a concessão da Medida Cautelar monocraticamente – *ad referendum* do Plenário – e anteriormente ou imediatamente após a oitiva do órgão – autoridade do qual emanou o ato impugnado e mesmo dos Exmos. Advogado-Geral da União e Procurador-Geral da União; é o que ocorreu, à título de exemplo, nas decisões cautelares deferidas na ADI n. 6625, Relator Exmo. Ministro Ricardo Lewandowski e nas Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 850, Relatora Exma. Ministra Rosa Weber, e n. 759, Relator Exmo. Ministro Edson Fachin.

O deferimento da Medida Cautelar é providência impositiva no presente feito, haja vista a presença inequívoca (a) da probabilidade do direito; (b) do perigo de dano; e (c) da reversibilidade da medida.

A probabilidade do direito a ser satisfeito provisoriamente é ***a plausibilidade de existência do mesmo direito, o bem conhecido fumus boni iuris***[10].

---

[9] Art. 5º Compete ao Plenário processar e julgar originariamente: (...) XII – apreciar, ad referendum, decisão do relator sobre pedido de tutela de urgência, quando o objeto de questionamento for ato do Presidente da República, do Presidente da Câmara dos Deputados, do Presidente do Senado Federal e do Presidente do Supremo Tribunal Federal. (Incluído pela Emenda Regimental n. 54, de 1º de julho de 2020). Art. 21. São atribuições do Relator: (...) IV – submeter ao Plenário ou à Turma, nos processos da competência respectiva, medidas cautelares necessárias à proteção de direito suscetível de grave dano de incerta reparação, ou ainda destinadas a garantir a eficácia da ulterior decisão da causa; v – determinar, em caso de urgência, as medidas do inciso anterior, ad referendum do Plenário ou da Turma; (...) Art. 170.O Relator pedirá informações à autoridade da qual tiver emanado o ato, bem como ao Congresso Nacional ou à Assembleia Legislativa, se for o caso. § 1º Se houver pedido de medida cautelar, o Relator submetê-la-á ao Plenário e somente após a decisão solicitará as informações. § 2º As informações serão prestadas no prazo de trinta dias, contados do recebimento do pedido, podendo ser dispensadas, em caso de urgência, pelo Relator, ad referendum do Tribunal. § 3º Se, ao receber os autos, ou no curso do processo, o Relator entender que a decisão é urgente, em face do relevante interesse de ordem pública que envolve, poderá, com prévia ciência das partes, submetê-lo ao conhecimento do Tribunal, que terá a faculdade de julgá-lo com os elementos de que dispuser.

[10] Didier Jr. Fredie. *In* Curso de Direito Processual Civil conforme Novo CPC, 10ª edição, vol. 02, p. 588

Na hipótese dos presentes autos, tal requisito encontra-se estampado nos fatos aqui narrados, que comprovam que os artigos 174, §1º, 177, 182 e 186 do Decreto Presidencial ofendem à competência legal prevista nos artigos 5º, inciso II, 48, incisos I, IV e XIII, e 84, inciso VI, todos da Constituição Federal.

Destarte, da forma como editadas tais normas, estas ultrapassam a competência legal do Presidente da República e violam a competência do Congresso Nacional (arts. 5º, inciso II, 48, incisos I, IV e XIII, e 84, inciso VI, todos da CONSTITUIÇÃO FEDERAL), tornando-as inexoravelmente inconstitucionais.

Outrossim, o segundo requisito, qual seja, **o perigo de dano**, resta inegavelmente estampado na espécie, pois apesar do sistema de arranjo aberto se encontrar em plena *vacatio legis,* na prática, diversas empresas já o têm implementado, causando enormes prejuízos não somente às empresas associadas da ABBT, como também para as empresas beneficiárias do PAT, que têm sofrido com perdas dos benefícios tributários e aos Trabalhadores, que amargam a ausência de controle e fiscalização quanto ao cumprimento das rígidas normas acerca da qualidade de sua alimentação.

A este respeito, conforme se comprova dos documentos anexos (**Doc. 21**) o IFood, exemplificativamente, já vem operando sob o sistema de regime aberto a despeito da *vacatio legis*, permitindo que os recursos do PAT sejam utilizados para aquisição de qualquer produto disponível em sua plataforma, independentemente de tratar-se de alimentação balanceada e saudável, ou mesmo de ser alimentos (lembrando que o IFood permite a aquisição de todos os gêneros de produtos em farmácias e supermercados).

De outro lado, **a concessão da medida de tutela provisória ora rogada não traz consigo o perigo de irreversibilidade**, uma vez que, ainda que julgada improcedente a presente ação, será sempre possível restabelecer-se o estado anterior das coisas, determinando-se a imediata entrada em vigor dos dispositivos questionados.

Diante do exposto, pugna a Autora a este douto Ministro Relator, que seja deferido liminarmente e *inaudita altera parte* o presente pedido de tutela provisória de urgência para o fim de ser, desde logo, declarada a inconstitucionalidade dos artigos 174, §1º, 177, 182 e 186 do Decreto Presidencial, nos termos outrora preconizados.

Destaque-se que o deferimento de tal medida, de forma monocrática, é justificado em razão do perigo da demora retro demonstrado, bem como da sobrecarga de processos pautados para julgamento deste Supremo Tribunal Federal o que dificulta a análise pelo Plenário dos pedidos de medida cautelar realizados em sede de controle abstrato de constitucionalidade.

Noutro norte, na remotíssima hipótese deste Ministro Relator entender inexistir *periculum in mora* a justificar a concessão monocrática da liminar, requer-se seja o pedido remetido com urgência para decisão do pleno, pugnando pela adoção do rito abreviado para análise desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, consoante previsão do art. 12 da Lei nº 9.868/1999, a fim de que o processo seja diretamente submetido a julgamento definitivo, por este egrégio Tribunal Constitucional.

VII. **DOS PEDIDOS**

Destarte, frente a todo o exposto e ante à flagrante inconstitucionalidade narrada na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a ABBT postula a este Douto Ministro Presidente do STF que se digne:

(i) deferir liminarmente e *inaudita altera parte* o pedido de tutela provisória de urgência ora formulado para declarar, de imediato, a inconstitucionalidade dos artigos 174, §1º, 177, 182 e 186 do Decreto Presidencial, nos termos outrora preconizados;

(ii) na remotíssima hipótese deste Ministro Relator entender inexistir *periculum in mora* a justificar a concessão monocrática da liminar, requer-se seja o pedido remetido com urgência para decisão do pleno, pugnando pela adoção do rito abreviado para análise desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, consoante previsão do art. 12 da Lei nº 9.868/1999, a fim de que o processo seja diretamente submetido a julgamento definitivo, por este egrégio Tribunal Constitucional.

(iii) determinar a intimação do Presidente da República para, querendo, se manifestar, nos termos do artigo 6º da Lei nº 9.868/1999;

(iv) determinar a notificação sucessiva do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União e do Exmo. Sr. Procurador-Geral da República para que emitam parecer, nos termos do artigo 103, §§1º e 3°, da Constituição Federal, e do artigo 8º, da Lei nº 9.868/199; e

(v) ao final, julgar procedente o presente feito, para que seja declarada a inconstitucionalidade dos artigos 174, §1º, 177, 182 e 186 do Decreto Presidencial, nos termos outrora preconizados.

Por fim, pugna pelo cadastramento do advogado Fernando Moreira Drummond Teixeira, inscrito na OAB/DF sob o número 61.898, nos autos desta demanda e no sistema processual, para que toda e qualquer publicação relativa ao presente feito seja realizada em seu nome, sob pena de nulidade, nos termos do artigo 272, § 2º, do "Código de Processo Civil" ("CPC").

A ABBT atribui à presente causa o valor de R$1.000,00 (mil reais), para efeitos meramente fiscais.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília/DF, 28 de março de 2022.

Fernando M. Drummond Teixeira
OAB/DF 61.898

Fernando Medici Junior
OAB/SP 186.411

Hueverton Teixeira de Morais
OAB/MG 158.571