

18/03/2023

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 1.034 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</b>
<b>AGTE.(S)</b>	<b>: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO - CNC</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ALAIN ALPIN MAC GREGOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FERNANDO CESAR THIAGO DE MELLO</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CANCELAMENTO DA SÚMULA 492 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é instrumento inadequado para interpretação, revisão ou cancelamento de súmulas desta SUPREMA CORTE. Precedentes.

2. A existência de outros meios idôneos ao enfrentamento da lesão constitucional alegada pelo Agravante, em razão dos quais se mostra desatendido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999), inviabiliza o imediato acesso à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Precedentes.

3. Agravo Regimental a que se nega provimento.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos esses autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência da Senhora Ministra Rosa Weber, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, negaram provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Ricardo Lewandowski.

**ADPF 1034 AGR / DF**

Brasília, 20 de março de 2023.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

**Relator**

*Documento assinado digitalmente*

**18/03/2023****PLENÁRIO****AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 1.034 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</b>
<b>AGTE.(S)</b>	<b>: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO - CNC</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ALAIN ALPIN MAC GREGOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FERNANDO CESAR THIAGO DE MELLO</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** A Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC interpõe agravo regimental em face de decisão monocrática que negou seguimento à presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental pelos seguintes fundamentos: (a) considerado seu objeto (Súmula 492 deste TRIBUNAL), a arguição não reúne as condições processuais indispensáveis ao seu conhecimento, eis que, em conformidade com a jurisprudência desta SUPREMA CORTE, ausente ato do Poder Público com conteúdo que possa conduzir a efetiva lesão a preceito fundamental (ADPF 147, AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 08/04/2011; ADPF 80 AgR, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJe de 10/08/2006); e (b) tendo em vista que tramita perante este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL uma proposta de cancelamento da Súmula 492, não há atendimento ao requisito da subsidiariedade.

Em síntese, a agravante repisa os argumentos da respectiva inicial. Argumenta que a decisão impugnada não se sustentaria, *“seja porque a jurisprudência recente desse e. STF é sólida ao reconhecer a possibilidade de propositura de ADPF contra enunciado de Súmula [...], seja porque não há outro meio eficaz para impedir a violação dos preceitos fundamentais que se*

**ADPF 1034 AGR / DF**

*pretende proteger". Ressalta, ainda, que o processo administrativo de cancelamento da referida Súmula não teria se mostrado eficaz, "além de sua eventual decisão não possuir os mesmos efeitos daquela proferida em sede de ADPF".*

Ao final, requer a reconsideração da decisão agravada e, caso assim não se entenda, o encaminhamento do recurso ao Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para que dele conheça e dê provimento, a fim de reformar a decisão impugnada.

É o relatório.

18/03/2023

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 1.034 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** Os argumentos lançados pelo agravante são incapazes de infirmar os fundamentos da decisão recorrida.

A Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC impugna a orientação jurisprudencial deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, firmada na Súmula 492, que dispõe: *“A empresa locadora de veículos responde, civil e solidariamente, com o locatário, pelos danos por este causados a terceiros, no uso do carro locado”*.

Narra que, embora os precedentes que originaram a Súmula impugnada tenham se amparado na culpa das locadoras para afirmar sua responsabilidade, seu texto não teria refletido fidedignamente as discussões travadas à época.

Como consequência, tal imprecisão teria gerado inúmeras decisões judiciais que aplicam indistintamente o verbete, condenando as locadoras de veículos objetiva e solidariamente por danos provocados pelos locadores a terceiros sem ao menos aferir a culpa da empresa.

Disso decorreria violação aos princípios da legalidade (CF, art. 5º, II), já que *“os enunciados de Súmula devem refletir a orientação jurisprudencial fundada no ordenamento jurídico vigente, não podendo criar uma norma jamais cogitada pelo legislador ordinário (dissonante da sistemática do próprio ordenamento jurídico e que impõe um custo sobre determinado segmento)”*.

Pela mesma razão, também aponta violação à separação de poderes (CF, arts. 2º e 60, § 4º, III), pois *“esse e. STF, ao editar o verbete sumular objeto desta ação, espraiou-se na competência legislativa, criando uma norma infraconstitucional por via transversa, à revelia dos trâmites legais e constitucionais para tanto”*, e à livre iniciativa (CF, arts. 1º, IV, e 170, caput e parágrafo único), na medida em que o referido enunciado, *“ao criar uma*

**ADPF 1034 AGR / DF**

*espécie de sanção às locadoras de veículos [...] impõe um custo desmensurado a este segmento, um risco (jamaís assumido) para a consecução da sua atividade econômica”.*

Contudo, como afirmado na decisão agravada, impõe-se reconhecer que a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental não reúne as condições processuais indispensáveis ao seu conhecimento.

A Constituição Federal determinou que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental decorrente da Constituição seja apreciada pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, na forma da Lei (Pet 1140 AgR, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, DJ de 31/5/1996), que, editada em 3 de dezembro de 1999 (Lei 9.882/1999), regulamentou o art. 102, § 1º, da Constituição Federal, consagrando a ADPF como integrante de nosso controle concentrado de constitucionalidade (ADPF 43 AgR, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Pleno, DJ de 19/12/2003), com cabimento em três hipóteses: (a) para evitar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público; (b) para reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público; e (c) quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição.

Com a edição da referida lei, esta CORTE ampliou o exercício da jurisdição constitucional abstrata, passando a admitir o ajuizamento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental em virtude de controvérsia constitucional relevante sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição (ADPF 130, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, DJ de 6/11/2009; ADPF 291, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJ de 11/5/2016), ainda que, excepcionalmente, revogados (ADPF 84 AgR, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ de 27/10/2006) ou cuja eficácia já tenha se esaurido (ADPF 77 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ de 24/8/2006), inclusive com a possibilidade de concessão de medida liminar, desde que presentes todos os demais requisitos constitucionais.

**ADPF 1034 AGR / DF**

Nada obstante essa ampliação da jurisdição constitucional abstrata brasileira, a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental não reúne as condições processuais indispensáveis ao seu conhecimento, eis que, em conformidade com a jurisprudência desta SUPREMA CORTE, ausente ato do Poder Público com conteúdo que possa conduzir a efetiva lesão a preceito fundamental. Nesse sentido:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. SÚMULA VINCULANTE N. 2 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI OU ATO NORMATIVO ESTADUAL OU DISTRITAL QUE DISPONHA SOBRE SISTEMAS DE CONSÓRCIOS E SORTEIOS, INCLUSIVE BINGOS E LOTERIAS. INTERPRETAÇÃO. ALEGADO DESCUMPRIMENTO DO PRECEITO FUNDAMENTAL FUNDAMENTAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES. [...] 2. **A arguição de descumprimento de preceito fundamental não é a via adequada para se obter a interpretação, a revisão ou o cancelamento de súmula vinculante.** 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento (ADPF 147 AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 08/04/2011).

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ENUNCIADOS DE SÚMULA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REVISÃO. INADEQUAÇÃO DA VIA. NEGATIVA DE SEGUIMENTO DA ARGUIÇÃO. 1. **O enunciado da Súmula desta Corte, indicado como ato lesivo aos preceitos fundamentais, não consubstancia ato do poder Público, porém tão somente a expressão de entendimentos reiterados seus. À arguição foi negado seguimento.** 2. **Os enunciados são passíveis de revisão paulatina. A arguição de descumprimento de preceito fundamental não é adequada a essa finalidade.** 3. Agravo regimental não provido (ADPF 80 AgR, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJe de

**ADPF 1034 AGR / DF**

10/08/2006).

Além disso, considerando o disposto no § 1º do art. 4º da Lei 9.882/1999, a ADPF deve ostentar, como outras das condições de procedibilidade, o atendimento ao critério da subsidiariedade, sendo essa a confirmação de que inexistente outro meio eficaz apto a superar o defeito jurídico em questão.

Assim, o cabimento da ADPF será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais ou a verificação, *ab initio*, de sua inutilidade para a preservação do preceito (ADPF 186/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20/10/2014).

Caso os mecanismos utilizados de maneira exaustiva mostrem-se ineficazes, será cabível o ajuizamento da arguição. Da mesma forma, se desde o primeiro momento se verificar a ineficiência dos demais mecanismos jurisdicionais para a proteção do preceito fundamental, será possível que um dos legitimados se dirija diretamente ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É necessário, pois, que não exista, para a hipótese in concreto, qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade (ADPF 13-1, Rel. Min. ILMAR GALVÃO; ADPF 15-7/PA, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA), pois esse mecanismo de efetividade dos preceitos fundamentais não substitui as demais previsões constitucionais que tenham semelhante finalidade, tais como o habeas corpus, o habeas data, o mandado de segurança individual e coletivo, o mandado de injunção, a ação popular, a ADI estadual, entre outras possibilidades (ADPF 3-QO, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Pleno, DJ de 27/2/2004; ADPF 12-2/DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Pleno, DJ de 26/3/2001).

Não é, porém, o que ocorre na presente hipótese, tendo em vista que, como reconhecido pelo próprio arguente, tramita perante este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL uma proposta de cancelamento da Súmula 492, apresentada pela Associação Nacional de Empresas de Aluguel de



**ADPF 1034 AgR / DF**

Veículos e Gestão de Frotas – ANAV, com idênticos objetivos (Processo Administrativo nº 352.499, SEI nº 013684/2018), a evidenciar, dessa maneira, meios plenamente capazes de solver a matéria controvertida.

Constato, assim, a existência de meios processuais “revestidos de aptidão para fazer cessar, prontamente, a situação de lesividade (ou de potencialidade danosa) decorrente do ato impugnado” (ADPF 17 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 14/02/2003), estando demonstrada, pois, a presença de meios aptos a sanar a lesão e “solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata” (ADPF 33, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJ de 06/08/2004).

Diante do exposto, **NEGO PROVIMENTO** ao Agravo Regimental.  
É o voto.

18/03/2023

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 1.034 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</b>
<b>AGTE.(S)</b>	<b>: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO - CNC</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ALAIN ALPIN MAC GREGOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FERNANDO CESAR THIAGO DE MELLO</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Consoante afirmou o ilustre Relator, Ministro **Alexandre de Moraes**, de fato, a jurisprudência da Corte firmou-se pelo não cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental contra enunciados de súmula de jurisprudência dos tribunais, uma vez que, nesses casos, em regra, há instrumentos processuais ordinários aptos a afastar sua incidência. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal permanece firme nesse sentido.

Registro que a decisão desta Corte na ADPF nº 501-AgR (Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, red. do ac. Min. **Ricardo Lewandowski**) não representou a superação desse entendimento.

Naquele caso específico, estava-se diante do enunciado nº 450 da Súmula do Tribunal Superior do Trabalho, a qual, conforme bem sintetizou o Ministro **Ricardo Lewandowski**, “criou sanção não prevista em lei”, configurando “ato de natureza abstrata suscetível de impugnação via controle concentrado de constitucionalidade”. Ademais, não havia outros meios processuais capazes de afastar a lesão ao preceito fundamental ali suscitado. Nesse quadro, acompanhei a maioria pela admissão da mencionada arguição.

O caso presente é essencialmente distinto, pela própria natureza do comando jurisprudencial contido na súmula questionada, a qual não

**ADPF 1034 AGR / DF**

contém os mesmos contornos normativos primários do ato questionado naquela ADPF.

Com essas breves considerações, acompanho o Relator.

É como voto.

18/03/2023

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 1.034 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</b>
<b>AGTE.(S)</b>	<b>: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO - CNC</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ALAIN ALPIN MAC GREGOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FERNANDO CESAR THIAGO DE MELLO</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>

**V O T O**

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Vogal): Peço vênica para divergir do relator, pois entendo que, na espécie, a ação é viável, uma vez que combate Súmula do Supremo Tribunal Federal, a qual, em verdade, criou hipótese de responsabilidade civil objetiva não prevista em lei, configurando, desse modo, ato de natureza abstrata suscetível de impugnação via controle concentrado de constitucionalidade.

É nesse sentido importante precedente deste Tribunal, no qual figurei como relator para o acórdão:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSTITUCIONAL E TRABALHISTA. SÚMULA 450 DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DE FÉRIAS EM DOBRO QUANDO ULTRAPASSADO O PRAZO DO ART. 145 DA CLT. IMPOSSIBILIDADE DE O PODER JUDICIÁRIO ATUAR COMO LEGISLADOR POSITIVO. AUSÊNCIA DE LACUNA. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DE NORMA SANCIONADORA. OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES E AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. PROCEDÊNCIA. 1. Os poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e

**ADPF 1034 AGR / DF**

afastando as práticas de guerrilhas institucionais, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condução dos negócios públicos pelos agentes públicos. Precedentes. 2. Impossibilidade de atuação do Poder Judiciário como legislador positivo, de modo a ampliar o âmbito de incidência de sanção prevista no art. 137 da CLT para alcançar situação diversa, já sancionada por outra norma. 3. Ausência de lacuna justificadora da construção jurisprudencial analógica. Necessidade de interpretação restritiva de normas sancionadoras. Proibição da criação de obrigações não previstas em lei por súmulas e outros enunciados jurisprudenciais editados pelo Tribunal Superior do Trabalho e pelos Tribunais Regionais do Trabalho (CLT, art. 8º, § 2º). 4. Arguição julgada procedente. (ADPF 501, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-163 DIVULG 17-08-2022 PUBLIC 18-08-2022)“.

No caso em apreço, não se pode olvidar que o princípio da subsidiariedade encontra-se igualmente preenchido, não havendo processo judicial em curso que tenha o condão de retirar do ordenamento jurídico a súmula objeto da presente ação.

Assim, sopesadas todas as circunstâncias do caso, o meio mais adequado para resolução de inúmeros conflitos subjacentes é a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Com efeito, ainda que se considere a tramitação de processo administrativo de cancelamento de súmula, cumpre reconhecer que não tem e não terá a celeridade decorrente de manifestação jurisdicional, o que acaba por gravar de insegurança jurídica as relações abarcadas pela normatividade da súmula ainda em vigor.

Para melhor esclarecer este ponto, ressalto que o Processo Administrativo 352.499, que versa sobre o cancelamento da Súmula 492,

**ADPF 1034 AGR / DF**

encontra-se pendente de análise há 10 (dez) anos.

Necessário reconhecer, outrossim, que a súmula em discussão foi editada em outro contexto social, época em que o mercado de locação de veículos tinha outro volume e alcance. A evolução econômica e a natureza dos contratos firmados nas últimas décadas mudou completamente, havendo, inclusive, um novo código civil que não trouxe a previsão normativa constante da Súmula 492:

“Súmula 492

Enunciado

A empresa locadora de veículos responde, civil e solidariamente com o locatário, pelos danos por este causados a terceiro, no uso do carro locado.

Data de Aprovação

Sessão Plenária de 03/12/1969”.

No que toca ao princípio da subsidiariedade, também entendo atendido o requisito jurisprudencial, uma vez que, conforme já mencionado, não há instrumento processual capaz de impugnar ações e recursos que serão obstados a partir de decisão em controle abstrato de constitucionalidade.

Desse modo, entendo viável o uso da ADPF como meio idôneo para, em controle concentrado de constitucionalidade, atacar ato do Poder Público que tem gerado controvérsia judicial relevante.

Isso posto, dou provimento ao agravo regimental para que a ação seja processada.

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL  
1.034**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

AGTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E  
TURISMO - CNC

ADV.(A/S) : ALAIN ALPIN MAC GREGOR (101780/RJ)

ADV.(A/S) : FERNANDO CESAR THIAGO DE MELLO (063608/RJ)

AGDO.(A/S) : SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, Sessão Virtual de 10.3.2023 a 17.3.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário