

Opinião: Major Questions Doctrine, deferência em pauta

18/08/2022

Em decisão recente do caso *West Virginia vs. EPA*, a Suprema Corte dos Estados Unidos limitou a autoridade da Agência de Proteção Ambiental (*Environmental Protection Agency* — EPA) para regular as emissões de dióxido de carbono por usinas termelétricas já instaladas, movidas a carvão ou gás natural. Segundo o entendimento majoritário que prevaleceu na decisão, o *Clean Air Act* — principal lei federal de qualidade do ar dos EUA — não autorizaria a EPA a "reestruturar o mercado de energia". Com base na Doutrina das Questões de Impacto (*Major Questions Doctrine*), a corte decidiu restringir o escopo de atuação da EPA, sob o fundamento de que o Congresso deveria fornecer diretrizes claras e objetivas, em vez de delegar funções normativas à agência de maneira ampla.



A relevância da decisão decorre do fato de ter sido afastada, no caso, a

aplicação da doutrina Chevron (*Chevron Doctrine*), um importante pilar da jurisprudência norte-americana sobre deferência judicial na interpretação das regras emanadas do Congresso (*statutes*) que estabelecem as competências das agências reguladoras federais nos EUA.

A doutrina consagrada em *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.* (1984), estabeleceu que as cortes judiciais têm um dever de deferência às decisões das entidades reguladoras, as quais, por sua vez, tem a obrigação de apresentar justificativas razoáveis e atuar em conformidade com os limites do mandato legal que rege suas competências. A doutrina Chevron parte do pressuposto de que, quando o Congresso transfere (*delegation*) as funções do Poder Legislativo para as agências, deveria haver deferência por parte de outros órgãos e poderes estatais, uma vez que as regras emanadas do Congresso (*statutes*) seriam genéricas e abstratas, enquanto as regras expedidas pelas agências teriam o condão de interpretar e dar concretude aos conceitos propositalmente vagos e imprecisos previstos em lei [1].

Para definir se a agência tem autoridade, isto é, se possui mandato para as regras emanadas do Congresso (*statutes*), estabeleceu-se, na decisão de 1984, um modelo de teste legal, estruturado em duas etapas, que deve ser seguido pelas cortes federais em caso de revisão judicial de atos de agências reguladoras baseados em competências estabelecidas pela respectiva lei-quadro.

No primeiro passo, deve-se avaliar se a lei é clara, ou se há lacunas ou ambiguidades relevantes no texto legislativo. Caso a intenção expressa na lei seja clara, a agência deve seguir o disposto, não podendo sua interpretação ou seus atos divergirem do que foi expressamente estabelecido pelo Congresso. Se há, por outro lado, ambiguidades ou lacunas no texto da lei, o julgador deverá avaliar se a interpretação da agência se baseia em uma construção admissível das disposições legais, ou se constitui interpretação arbitrária, extravagante ou claramente contrária ao intuito geral da lei.

O segundo passo da Doutrina Chevron se destina precisamente a pautar a avaliação do que seria uma "interpretação arbitrária, extravagante ou claramente contrária ao intuito geral da lei". Ou seja, o segundo passo é realizado apenas quando há ambiguidades ou lacunas no texto legal. Nesses casos, o julgador deverá avaliar se essas ambiguidades ou lacunas se originaram de uma decisão explícita do Congresso, ou não. Se houve uma intenção deliberada por parte do

Congresso de deixar o texto em aberto, a interpretação dada pela agência incumbida de atuar com base na lei deve ser considerada vinculante, pois entende-se que teria havido uma delegação intencional do Congresso para a agência. Por outro lado, se a decisão do Congresso não é explícita, caberia a avaliação judicial, mas apenas para verificar se a interpretação da agência é razoável. Mesmo nesse caso, o tribunal federal não estaria autorizado a substituir um entendimento razoável da agência acerca da lei pela interpretação que lhe parece mais conveniente ou adequada.

A doutrina Chevron estabelece, portanto, limites para a atuação das cortes federais ao revisar os atos editados pelas agências reguladoras. A justificativa para tanto seria justamente o maior grau de conhecimento técnico da agência reguladora, a qual estaria em melhores condições para tomar decisões acerca de aspectos da regulação do setor que não foram determinados pela lei [2].

Em tempos recentes, no entanto, a doutrina Chevron tornou-se objeto de críticas crescentes, sobretudo entre políticos e juristas conservadores, em razão da discricionariedade que é conferida às agências reguladoras. Durante o governo de Donald Trump, a questão se tornou um ponto-chave para a nomeação pela Casa Branca de um novo integrante da Suprema Corte. Segundo [matéria do New York Times](#) de março de 2018, o objetivo principal do governo Trump, na ocasião, seria selecionar julgadores que estivessem "*comprometidos com uma doutrina legal que desafia o amplo poder que as agências federais têm de interpretar as leis e fazer cumprir as regulamentações, muitas vezes sem estarem sujeitas à supervisão judicial*" [3]. O processo resultou na escolha de Neil Gorsuch, um crítico da doutrina Chevron, para quem a autonomia que vem sendo conferida às agências reguladoras nos EUA violaria a separação de poderes prevista na Constituição norte-americana.

No caso *West Virginia vs. EPA*, a Suprema Corte entendeu que a EPA havia extrapolado sua autoridade ao incluir no *Clean Power Plan* duas metas de desempenho que tinham como objetivo declarado favorecer uma transição da matriz energética norte-americana para fontes mais limpas. As metas do *Clean Power Plan* não buscavam, simplesmente, tornar usinas à base de carvão mais eficientes e ecologicamente sustentáveis. Havia uma intenção expressa de reduzir o peso dessa fonte energética para favorecer uma transição da matriz energética norte-americana em direção a opções com menor emissão de carbono, como gás natural, energia eólica e energia solar.

O entendimento da Suprema Corte no caso se baseou na Doutrina das Questões de Impacto (*Major Questions Doctrine*), segundo a qual deve haver uma previsão clara na lei-quadro ("*clear congressional authorization*") que conceda à agência o mandato legal para interpretá-lo, principalmente nos casos em que houver implicações políticas e econômicas relevantes das decisões das agências [4]. A decisão da Suprema Corte teve ampla repercussão nos Estados Unidos nas últimas semanas, não somente por ter afastado a aplicação da Doutrina Chevron, mas também porque houve a aplicação explícita da *Major Questions Doctrine* para sustentar que uma agência, no caso a EPA, não detinha competência, nos termos do *Clean Air Act*, para impor as exigências regulatórias em discussão no caso.

Uma comparação interessante pode ser feita entre a decisão da Suprema Corte no caso *West Virginia vs. EPA* e a jurisprudência recente dos tribunais superiores brasileiros sobre as agências reguladoras. No Brasil, país onde a atuação do Poder Judiciário é frequentemente criticada por exercer excessivo controle positivo sobre escolhas administrativas, decisões recentes vêm adotando entendimentos que fortalecem o papel institucional das agências reguladoras. As decisões do STF nos casos da "pílula do câncer" (ADI 5.501) e dos "inibidores de apetite" (ADI 5.779), bem como do STJ em casos envolvendo o rol de procedimentos da ANS (ERESP 1.889.704/SP, ERESP 1.886.929/SP) são apenas alguns exemplos recentes que tiveram ampla repercussão no debate público brasileiro. Nos EUA, por outro lado, com uma tradição mais consolidada de deferência judicial, observa-se uma tendência recente, movida por forças conservadoras, de diminuição do espaço de autonomia das agências reguladoras.

Ambos os cenários, independentemente das especificidades jurídico-constitucionais de cada país, convergem em um ponto: trazem evidências de que o modelo de agências reguladoras independentes não é fixo ou estanque, trata-se de um projeto de governança pública que envolve interesses sensíveis e visões divergentes a respeito do papel das instituições e dos freios e contrapesos que regem o funcionamento dos Poderes estatais. Consequentemente, o modelo de agências independentes continuará sendo objeto de disputas políticas nos países que o adotam, e continuará também a sofrer transformações de seus contornos institucionais ao longo dos tempos.

**Este artigo expressa a opinião dos autores, não representando necessariamente a opinião institucional da FGV.*



[1] GUERRA, Sérgio. *Agências reguladoras da Organização Administrativa Piramidal à Governança em Rede*. 2ª ed. — Belo Horizonte: Fórum. 2021. p. 83.

[2] Em seu voto condutor do caso *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, John Paul Stevens considerou que: "Os juízes não são especialistas na matéria, e não fazem parte de nenhum dos ramos políticos do Governo. Os tribunais devem, em alguns casos, reconciliar interesses políticos concorrentes, mas não com base nas preferências políticas pessoais dos juízes. Em contraste, uma agência para a qual o Congresso tenha delegado responsabilidades de elaboração de políticas pode, dentro dos limites dessa delegação, basear-se nos pontos de vista dos administradores em exercício a respeito da política mais sensata para informar os seus juízos" (tradução própria de trecho da decisão da Suprema Corte).

[3] Tradução própria de trecho da matéria do New York Times: *Trump's New Judicial Litmus Test: Shrinking 'the Administrative State'*.

[4] Artigo de Kristin E. Hickman 'Thoughts on *West Virginia v. EPA*' (5 de julho de 2022), publicado no blog Yale Journal on Regulation and ABA Section of Administrative Law & Regulatory Practice. Disponível em: <https://www.yalejreg.com/nc/thoughts-on-west-virginia-v-epa/>. Acesso em: 14/7/2022.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2022-ago-18/opinioao-major-questions-doctrine-deferencia-pauta/>