

Major questions doctrine e os limites do poder normativo das agências

Na contemporaneidade, decisões fundamentais sobre temas como saúde, telecomunicações, energia, sistema financeiro e comércio internacional são frequentemente tomadas não diretamente pelo Legislativo, mas por instituições administrativas especializadas. A crescente centralidade das agências reguladoras transformou profundamente a forma de produção normativa do Estado contemporâneo. Grande parte das normas que efetivamente estruturam mercados e condicionam comportamentos econômicos decorre hoje de resoluções, instruções normativas e demais atos administrativos editados por autoridades técnicas dotadas de relativa autonomia institucional.

Esse fenômeno produziu um dos debates centrais do Direito Público contemporâneo: quais os limites do poder normativo das agências reguladoras? A controvérsia, contudo, não se limita à extensão do poder normativo administrativo. Ela envolve também uma segunda dimensão, igualmente relevante: qual deve ser o grau de deferência conferido pelo Poder Judiciário às escolhas regulatórias realizadas pelas agências? Em outras palavras, o problema contemporâneo não diz respeito apenas ao alcance do poder normativo da administração, mas também à definição de quem possui legitimidade institucional para decidir questões regulatórias.

Nos últimos anos, esse debate ganhou novo impulso a partir da ascensão da chamada *major questions doctrine* nos Estados Unidos. Ela reflete crescente preocupação com o papel desempenhado por entidades administrativas em decisões de grande impacto político e econômico. Mais do que uma técnica de interpretação legal, ela representa um capítulo do debate sobre separação de poderes, legitimidade democrática e limites do Estado Administrativo.

Major questions doctrine como possível reação ao Estado Administrativo

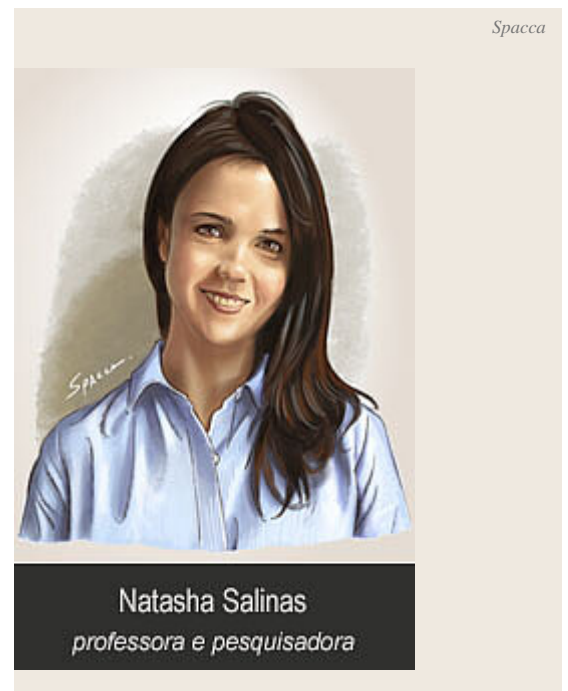
A *major questions doctrine* parte de premissa relativamente simples: para que sejam legitimamente tomadas por entidades administrativas, decisões de enorme relevância econômica ou política exigem autorização legislativa clara e inequívoca. Não bastariam cláusulas vagas ou genéricas para legitimar medidas regulatórias estruturalmente relevantes.

Nesse sentido, ela desloca o eixo do debate regulatório da expertise técnica para a legitimidade democrática. O ponto central já não é apenas saber se a agência possui conhecimento técnico especializado para decidir sobre determinadas questões, mas se escolhas administrativas em temas de grande relevância econômica ou política deveriam ser tomadas pela burocracia sem autorização legislativa explícita.

Inicialmente, a *major questions doctrine* era utilizada majoritariamente por juízes mais conservadores da Suprema Corte norte-americana em votos divergentes. A metáfora dos “*elephants in mouseholes*”, utilizada pelo *justice* Scalia, sintetiza bem essa lógica. O Congresso, segundo essa perspectiva, não esconderia “elefantes em buracos de rato”, o que significa que delegações de enorme impacto político ou econômico não poderiam ser extraídas de disposições legislativas periféricas, ambíguas ou excessivamente abertas.

Assim, a *major questions doctrine* pode ser interpretada como uma reação à expansão do Estado Administrativo norte-americano. Durante décadas, a Suprema Corte dos Estados Unidos adotou postura relativamente deferente em relação às agências reguladoras, especialmente após o paradigmático caso *Chevron U.S.A. v. Natural Resources Defense Council*. Em *Chevron*, a corte estabeleceu que, diante de ambiguidades legislativas, os tribunais deveriam deferir às interpretações administrativas razoáveis elaboradas pelas agências.

Nos últimos anos, contudo, a Suprema Corte passou a demonstrar desconfiança em relação à expansão do poder normativo-regulatório das entidades administrativas. Em *West Virginia v. EPA*, por exemplo, a Corte limitou a atuação regulatória da *Environmental Protection Agency* (EPA) ao entender que medidas de grande impacto sobre a matriz energética nacional exigiriam autorização legislativa



explícita. Casos envolvendo vacinação obrigatória imposta por entidade administrativa durante a pandemia (*National Federation of Independent Business v. Osha*) e perdão de dívidas estudantis pelo presidente (*Biden v. Nebraska*) também revelam movimento semelhante de fortalecimento do escrutínio judicial sobre decisões administrativas de grande relevância política ou econômica.

Mais recentemente, disputas judiciais envolvendo tarifas comerciais impostas pelo governo de Donald Trump reacenderam a discussão sobre os limites constitucionais da delegação legislativa ao Executivo (*Learning Resources Inc. v. Trump*). Nesse caso, a *major questions doctrine* foi utilizada por alguns membros da Suprema Corte para declarar a ilegalidade das tarifas unilaterais impostas pelo presidente norte-americano.

Ainda que não envolvam agências reguladoras independentes em sentido clássico (as *commissions*), esses casos revelam fenômeno institucional semelhante: cresce a resistência judicial à concentração de decisões econômica ou politicamente relevantes no âmbito do poder administrativo. Com isso, o escopo do poder normativo e da discricionariedade das entidades administrativas pode ser limitado, exigindo-se cada vez mais clareza quanto ao escopo e limites da delegação legislativa.

Movimento é mais amplo: *Loper Bright* e possível redefinição do papel do Judiciário

Esse movimento não se limita à ascensão da *major questions doctrine* como parâmetro de controle da administração pública. Recentemente, a decisão da Suprema Corte em *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* sinaliza para uma alteração na correlação de forças no debate institucional sobre a última palavra em matéria de regulação. A decisão, que superou formalmente *Chevron*, pode representar mais do que simples revisão de precedente interpretativo. Seu significado institucional é mais profundo: trata-se da reocupação, pelo Poder Judiciário, de espaço interpretativo anteriormente deferido à administração.

A Doutrina *Chevron* operava como uma presunção favorável à expertise administrativa e à autocontenção judicial em casos de relativa incerteza sobre o escopo da delegação legislativas. Por isso, sua superação pode ensejar um cenário de maior protagonismo judicial na definição dos limites do exercício do poder normativo regulatório, [a despeito das dúvidas lançadas pela academia sobre o real impacto de *Loper Bright*](#).

A *major questions doctrine* e *Loper Bright* parecem integrar, portanto, movimento mais amplo de recomposição dos limites da separação de poderes diante da expansão administrativa contemporânea. O Judiciário deixa de assumir, como regra, posição preferencial pela deferência e passa a reivindicar papel mais ativo na definição do alcance das delegações legislativas.

Como o debate norte-americano pode repercutir no Brasil?

No Brasil, o debate possui contornos particulares. Diferentemente dos Estados Unidos, onde a crítica ao Estado Administrativo possui raízes históricas mais profundas, as agências reguladoras brasileiras foram concebidas como instrumentos de estabilidade institucional e previsibilidade regulatória diante da incerteza política. Com isso, difundiu-se um modelo regulatório baseado na especialização técnica e na autonomia decisória das agências.

Nesse contexto, [o Supremo Tribunal Federal costuma adotar, na maior parte dos casos, postura deferente em relação às escolhas regulatórias administrativas](#). Um exemplo paradigmático dessa postura é o da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.874, ajuizada contra a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) 14/2012, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que proibiu a adição de aroma e sabor em cigarros. O caso é particularmente sensível porque envolve simultaneamente regulação econômica, proteção à saúde pública e elevada complexidade técnica.

O julgamento é particularmente interessante porque evidencia como o debate sobre deferência às escolhas administrativas travado nos Estados Unidos pode repercutir no controle judicial de políticas regulatórias no Brasil. Em seu voto, a ministra relatora Rosa Weber defendeu a constitucionalidade da resolução da Anvisa, fazendo referência expressa à Doutrina *Chevron*. A relatora sustentou, dentre outros aspectos, que não cabe ao Judiciário substituir a interpretação conferida pela agência sobre questões regulatórias pela sua própria, desde que a decisão administrativa tenha sido fundamentada, lastreada em interpretação razoável da lei e compatível com a Constituição

A posição da ministra Rosa Weber revela aproximação com a lógica tradicional da deferência administrativa norte-americana. Há uma premissa subjacente de que agências especializadas possuem expertise e capacidade institucional superior para lidar com temas de caráter eminentemente técnico, inclusive quando a legislação utiliza conceitos abertos ou

delegações normativas amplas.

O voto do ministro Alexandre de Moraes, contudo, revela perspectiva distinta sobre os limites do poder normativo da agência reguladora. Seu voto não se concentrou propriamente na discussão sobre deferência judicial ou expertise técnica da agência. O ponto central foi outro: segundo o ministro, a Anvisa teria exorbitado os limites da delegação legislativa ao proibir substâncias por meio de resolução administrativa.

Em sua visão, “*a delegação congressional desta matéria não fixou como standard a possibilidade de proibição total em relação à fabricação, à importação, ao armazenamento, à distribuição e à comercialização de produtos e insumos*” fumígenos. Por consequência, não caberia à Anvisa proibir essa espécie de produto, frente à falta de uma delegação legislativa clara dessa competência. A discussão aproxima-se, no direito administrativo brasileiro, do debate clássico sobre os limites do poder regulamentar e a impossibilidade de inovação autônoma da ordem jurídica por atos infralegais. Trata-se de uma aproximação com a *nondelegation doctrine* norte-americana, embora esse cânone interpretativo não tenha sido expressamente citado pelo ministro Alexandre de Moraes.

Embora relacionadas, as duas construções não se confundem: enquanto a *nondelegation doctrine* questiona a constitucionalidade de delegações legislativas excessivamente amplas, a *major questions doctrine* atua sobretudo como técnica interpretativa restritiva, exigindo autorização legislativa clara para decisões administrativas de grande impacto político ou econômico.

A diferença é significativa. Enquanto a ministra Rosa Weber tratava o problema sob a ótica da deferência judicial às escolhas técnicas da agência em hipóteses de relativa indeterminação normativa, o ministro Alexandre de Moraes deslocou o debate para os limites da delegação legislativa. Em sua perspectiva, a questão central não seria o grau de expertise da Anvisa, mas a inexistência de autorização legislativa clara para justificar medida regulatória de caráter proibitivo.

O caso dividiu o STF: cinco ministros votaram pela constitucionalidade e cinco ministros votaram pela inconstitucionalidade, tendo um ministro se declarado impedido. Com isso, a ação foi julgada improcedente, embora não se tenha atingido quórum mínimo para estabelecer eficácia vinculante e efeitos erga omnes para a decisão, possibilitando a rediscussão da questão.

Curiosamente, o tema voltou a entrar em pauta em um contexto de reconfiguração da relação em Poder Judiciário e agências reguladoras nos Estados Unidos, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.348.238 (Tema 1.252). O julgamento, que vem se alongando por sucessivos pedidos de vista dos ministros, está, no momento, empatado em 3 a 3. O ministro relator Dias Toffoli defendeu a constitucionalidade da RDC nº 14/2012, enquanto o ministro Alexandre de Moraes abriu a divergência, assim como fez no julgamento da ADI 4.874.

Pode-se argumentar que as recentes mudanças jurisprudenciais da Suprema Corte norte-americana estão associadas às transformações políticas no país, com impactos na própria composição da corte. Por outro lado, é notória a influência que o debate norte-americano sobre deferência exerce no Brasil. Considerando esse cenário, será que o STF caminhará em direção a exigência de maior clareza sobre os termos da delegação legislativa? E será que essas exigências serão mais rigorosas em se tratando de questões de maior relevância política ou econômica, uma espécie de versão “fraca” da *major questions doctrine*?

Risco de transplantar debate em um contexto institucional distinto

No centro do debate contemporâneo norte-americano sobre regulação, parece ganhar peso novamente a discussão sobre legitimidade institucional. A superação da doutrina *Chevron* e a ascensão da *major questions doctrine* revelam uma desconfiança sobre a legitimidade das instituições administrativas para dar a última palavra em decisões regulatórias de grande impacto político ou econômico.

No contexto brasileiro, a questão é particularmente delicada. Não se consolidou uma jurisprudência sobre os limites do controle jurisdicional de atos regulatórios. Por outro lado, a influência norte-americana no modelo de agencificação permitiu o uso, mesmo que em caráter persuasivo, da doutrina *Chevron*. A superação dela pode impulsionar, no Brasil, uma reinterpretação do papel do Judiciário no controle de atos normativos regulatórios.

Entretanto, essa interpretação pode gerar efeitos mais complexos no país, no qual o modelo de agências independentes ainda é relativamente novo e a capacidade estatal ainda está em consolidação. Nos Estados Unidos, a *major questions doctrine* emerge em um contexto histórico de desconfiança em relação ao Estado Administrativo. No Brasil, porém, o



desafio frequentemente envolve baixa capacidade estatal, instabilidade decisória e fragilidade institucional regulatória.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-mai-26/major-questions-doctrine-e-os-limites-do-poder-normativo-das-agencias/>