

Caso Chevron e ADPF 747: a deferência judicial à decisão administrativa em questões ambientais nas Supremas Cortes dos Estados Unidos e do Brasil¹

Chevron case and ADPF 747: judicial deference to administrative decisions on environmental issues in the Supreme Courts of the United States and Brazil

Marcelo Buzaglo Dantas²

Daniel Raupp³

Resumo

O objetivo do artigo é examinar a deferência judicial às escolhas administrativas em temas relacionados à proteção ambiental. Para tanto, faz uma análise comparativa entre as decisões proferidas no caso *Chevron v. NRDC*, julgado pela Suprema Corte dos EUA, e nas ADPFs 747, 748 e 749, julgadas pelo Supremo Tribunal Federal do Brasil. O roteiro engloba um breve histórico de cada caso e seus pontos controvertidos; os principais fundamentos da decisão de cada Suprema Corte; o motivo por que é considerado um caso importante para o desenvolvimento do direito ambiental no respectivo país; e, por fim, a existência ou não de deferência judicial à decisão administrativa, e em que medida isso ocorre.

Palavras-chave: Deferência Judicial; Decisão Administrativa; Direito Ambiental.

¹ Recebido: 01.06.2024. Aprovado: 03.07.2024.

² Advogado. Pós-Doutor e Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI (SC). Doutor e Mestre em Direitos Difusos e Coletivos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Professor Visitante da Widener University – Delaware Law School (EUA), da Universidad de Alicante (ES) e da Università della Calabria (ITA). Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0003-0972-7188>. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4368175993651078>.

³ Juiz Federal. Doutorando e Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI (SC), em regime de dupla titulação com a Widener University Delaware Law School (EUA). E-mail: draupp91@yahoo.com.br. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0001-8915-9154>. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9145421292736173>.

Abstract

The aim of the essay is to examine the extent of judicial deference to administrative decisions in environmental protection contexts. To this end, it conducts a comparative analysis between the rulings in the case *Chevron v. NRDC*, adjudicated by the U.S. Supreme Court, and the ADPFs 747, 748, and 749, decided by the Brazilian Federal Supreme Court. The framework provides a concise overview of each case, highlighting their disputed aspects; the primary bases for the decision of each Supreme Court; the reason it is deemed a landmark case for the study of environmental law in the respective country; and, ultimately, whether there is judicial deference to the administrative decision and the degree to which this occurs.

Keywords: Administrative Decision; Environmental Law; Judicial Deference.

Introdução

A deferência judicial às escolhas administrativas é um tema de grande importância para o direito ambiental, pois consiste em ferramenta que permite o equilíbrio entre a expertise técnica das agências reguladoras e a supervisão judicial para garantir a legalidade e a proteção dos direitos fundamentais.

O propósito deste artigo é elaborar uma análise comparativa entre a decisão da Suprema Corte dos EUA no caso *Chevron v. NRDC* e a que ela proferida nas ADPFs 747, 748, 749 pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro (STF). Ambos os casos abordaram questões fundamentais relacionadas à interpretação e aplicação de normas administrativas e ambientais, mas em contextos jurídicos e políticos distintos. Através desta análise, o artigo busca entender como diferentes sistemas jurídicos abordam e resolvem conflitos entre a autoridade das agências administrativas e a revisão judicial.

O roteiro de estudo engloba um breve histórico dos casos e seus pontos controvertidos; os principais fundamentos da decisão de cada Suprema Corte; o motivo por que é considerado um caso importante para o desenvolvimento do direito ambiental no respectivo país; e, por fim, a existência ou não de deferência judicial à decisão administrativa, e em que medida isso se dá.

O artigo inicia com uma análise do emblemático caso *Chevron*, julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos, em que a Corte teve que lidar com a questão de como equilibrar a obrigação legal de garantir a conformidade com os padrões de qualidade do ar e a necessidade de promover o desenvolvimento econômico dos estados. A decisão estabeleceu que quando uma agência

reguladora interpreta uma lei dentro de sua competência e o Congresso não se manifestou diretamente sobre o tema, a revisão judicial deve focar em determinar se a resposta da agência é baseada em uma interpretação admissível da lei.

O artigo, em seguida, direciona sua atenção para o contexto brasileiro, especificamente para as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) ns. 747, 748 e 749. Estas ações, ajuizadas diretamente no STF, questionaram a constitucionalidade da Resolução n. 500 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que revogou outras resoluções anteriores que tratavam de temas relacionados à proteção ambiental. O texto discute a responsabilidade do Judiciário em assegurar que as interpretações da Administração estejam em conformidade com as leis e a Constituição, garantindo que direitos fundamentais não sejam violados.

Na terceira parte, o artigo faz uma análise comparativa das decisões, principalmente do aspecto da deferência às agências administrativas, mas também mencionando possíveis abordagens pragmáticas da questão e o reconhecimento da expertise técnica administrativa. Observa-se que, enquanto a Suprema Corte norte-americana, no caso *Chevron*, demonstrou uma maior deferência à agência administrativa e adotou uma abordagem pragmática, o STF, no caso das ADPFs, incorporou uma postura mais crítica em relação à atuação do CONAMA e não demonstrou a mesma deferência à escolha administrativa.

O objetivo não é analisar as decisões judiciais em termos de qual é melhor ou pior no âmbito do direito ambiental, pois foram proferidas em momentos, países e contextos distintos, e por tribunais com especificidades próprias, mas comparar como cada Corte enfrentou a questão referente à autocontenção judicial nesse tema. Ao passo que a decisão em *Chevron* é frequentemente vista como uma abordagem pragmática para a interpretação jurídica, reconhecendo a complexidade das leis ambientais e a delegação de autoridade às agências administrativas, o STF optou por um caminho que julgou ser o mais apropriado para proteger o meio ambiente, adotando uma perspectiva mais abstrata e sem integrar critérios pragmáticos em sua avaliação.

1 Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council (NRDC), Inc.⁴

O caso *Chevron v. NRDC* é um marco na jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos e teve um impacto significativo no direito ambiental e administrativo do país. A ação envolveu o uso do conceito de "bolha" pela Agência de Proteção Ambiental norte-americana (*Environmental Protection Agency - EPA*) sob a "Lei do Ar Limpo" (*Clean Air Act - CAA*) para regular as emissões de poluentes pelo setor industrial.

Antes de 1977, a EPA aplicava o conceito de "bolha" na definição de "fonte estacionária"⁵, permitindo que todas as emissões de poluentes dentro de uma única instalação fossem tratadas como se estivessem encapsuladas em uma única bolha. Em suma, o conceito de bolha permitia que os reguladores estabelecessem um limite geral de emissões para toda a planta industrial, em vez de regular cada fonte de emissão separadamente. A indústria poderia evitar controles adicionais, desde que qualquer aumento nas emissões fosse compensado por reduções em outras partes da planta.

Em 1980, a EPA alterou sua abordagem, abandonando o conceito de bolha. A nova regulamentação tornou o cumprimento mais difícil pelo setor industrial, reduzindo a flexibilidade nas instalações, porém com êxito quanto à meta de redução da poluição. As alterações normativas impuseram, também, obrigações específicas aos estados que não atendessem aos padrões nacionais de qualidade do ar estabelecidos pela EPA. Isso incluiu a exigência de que os estados em "não conformidade" estabelecessem um programa de licenciamento para regular as fontes estacionárias principais, novas ou modificadas, de poluição atmosférica. Em regra, uma licença não poderia ser concedida para essas fontes, a menos que condições rigorosas fossem cumpridas.

Em 1981, porém, a EPA voltou à abordagem original de "bolha" em toda a planta industrial, e editou novas regulamentações sobre licenciamento, permitindo que um estado adotasse uma definição ampla do termo "fonte

⁴ 467 U.S. 837 (1984).

⁵ Na definição da CAA, o termo 'fonte estacionária' significa qualquer edifício, estrutura, empreendimento ou instalação que emita ou possa emitir qualquer poluente do ar. No original: "The term 'stationary source' means any building, structure, facility, or installation which emits or may emit any air pollutant." (42 U.S.C. §7411 (a) (3)).

estacionária". Isso significava que uma planta industrial que tivesse vários dispositivos emissores de poluição poderia instalar ou modificar equipamentos sem cumprir as condições de licenciamento, desde que a alteração não aumentasse as emissões totais da planta. Esta alteração permitia que um estado tratasse todos os dispositivos emissores de poluição dentro do mesmo agrupamento industrial como se estivessem encapsulados em uma única bolha.

Essa nova regulamentação foi contestada por órgãos de proteção ambiental, entre eles *National Resources Defense Council, Inc.*, *Citizens for a Better Environment, Inc.*, e *North Western Ohio Lung Association, Inc.*, que se insurgiram contra a medida da EPA por meio de pedido de revisão à Corte de Apelações do Distrito de Columbia. A Corte anulou as regulamentações da EPA sobre o conceito de bolha, considerando-as contrárias à lei. Embora tenha reconhecido que as alterações legais não definiam explicitamente o que o Congresso entendia como fonte estacionária sujeita ao programa de licenciamento, e que a questão não havia sido abordada diretamente durante o processo legislativo, a Corte de Apelações concluiu que, considerando o propósito do programa de melhorar, e não apenas manter, a qualidade do ar, uma definição ampla era inadequada.

Houve, então, pedido de revisão (*writ of certiorari*) à Suprema Corte dos EUA, onde os petionários *Chevron U.S.A. Inc.*, *American Iron and Steel Institute*, *American Petroleum Institute*, *Chemical Manufacturers Association, Inc.*, *General Motors Corp.* e *Rubber Manufacturers Association* foram autorizados a intervir no processo e argumentar em favor da regulamentação.

Na análise do recurso, a Suprema Corte precisou lidar com a questão de como equilibrar a obrigação legal de garantir a conformidade com os padrões de qualidade do ar com a importância de promover o desenvolvimento econômico dos estados. Seis Ministros (*Justices*) votaram no julgamento e, de forma unânime, decidiram reverter a decisão do tribunal de origem. A opinião da Corte foi redigida pelo *Justice* John Paul Stevens, que considerou que a definição abrangente adotada pela EPA da expressão "fonte estacionária" era uma interpretação admissível da lei.

Em seu voto, *Justice Stevens* estabeleceu a conhecida fórmula de dois passos (*two-step analysis*) para a revisão judicial da interpretação de uma agência a respeito de uma lei sobre a qual tem atribuição regulatória. No primeiro passo, a corte revisora deve utilizar as ferramentas tradicionais de interpretação para decidir se o Congresso abordou o assunto em questão. Se a intenção do Congresso for evidente, incumbe à corte simplesmente fazer valer essa vontade. Mas se o Congresso não abordou o assunto, ou se sua intenção não é clara, a corte revisora passa para o segundo passo, em que decide se a interpretação da agência reguladora foi uma construção "admissível" ou "razoável" da lei. Se a interpretação atender a esse critério, o Poder Judiciário deve mantê-la.

Como, no caso *Chevron*, a Suprema Corte entendeu que o Congresso não se pronunciou explicitamente sobre a definição de "fonte" em toda a planta industrial, e que a abordagem da EPA sobre "bolha" foi uma interpretação razoável da lei, o recurso foi provido, validando, assim, a regulamentação administrativa.

De acordo com Jonathan Cannon⁶, no contexto norte-americano, *Chevron* é o caso mais citado em direito administrativo, talvez a caminho de se tornar o caso mais citado de todos os tempos. É comum se esquecer, entretanto, que é um caso originalmente de direito ambiental, envolvendo a interpretação de norma de proteção ao meio ambiente.

De todo modo, o caso *Chrevron* se tornou amplamente conhecido por seu impacto no direito administrativo. Ele estabeleceu o papel dos tribunais na interpretação de regulamentos editados por agências administrativas como a EPA. A Suprema Corte, em sua decisão, estabeleceu o que é hoje conhecido como princípio ou doutrina *Chevron*, segundo a qual, quando uma lei é omissa, obscura ou ambígua em relação a uma questão específica, os tribunais devem ceder a uma interpretação razoável feita pela agência responsável pela implementação da lei.

Além disso, *Chevron* foi o primeiro caso da Suprema Corte a marcar a mudança em direção a mecanismos de mercado na regulação ambiental. O

⁶ CANNON, Jonathan Z. **Environment in the balance**: the green movement and the Supreme Court, p. 110. Edição do Kindle.

conceito de "bolha" representava uma forma rudimentar de *cap-and-trade*, buscando alcançar o controle da poluição de maneira mais rápida e econômica, ao permitir flexibilidade dentro de uma instalação industrial, com a manutenção dos limites gerais de emissão de poluentes.⁷

O caso também teve implicações culturais e ideológicas. Os ambientalistas expressaram preocupações de que os mecanismos de mercado, como o conceito de "bolha", concediam à indústria uma espécie de licença ou direito de poluir, bem como atribuíam valor monetário a recursos ambientais que antes não eram precificados ou comercializados. Essas objeções questionavam a ideia de tratar o meio ambiente como uma mercadoria e levantavam questões sobre o tipo de sociedade que se deveria construir.⁸

Em geral, *Chevron* foi importante para esclarecer a relação entre o Judiciário, o Congresso e as agências administrativas na interpretação de leis e implementação de regulamentações. Reconheceu-se a autoridade das agências em adotar interpretações razoáveis e enfatizou-se a importância da flexibilidade e eficiência na regulação ambiental.

Recentemente, no entanto, a decisão no caso *Chevron* tem enfrentado críticas de alguns juizes da Suprema Corte, do Congresso e do meio acadêmico. Os críticos argumentam que a doutrina *Chevron* interfere nas funções essenciais do Poder Judiciário, pois, embora a deferência às interpretações das agências não seja algo novo, o precedente acabou transferindo poder do Judiciário para o Executivo, ao permitir que, na prática, as agências criem efetivamente leis e suplantem papel que é próprio do Judiciário, em violação ao princípio da separação de poderes.⁹

Para essa corrente, se fosse intenção do legislador que as agências tivessem atribuição de intérprete primordial das leis, caberia ao Poder Legislativo lhes conceder essa autoridade. Em outros termos, embora seja responsabilidade fundamental do Poder Judiciário interpretar as leis, se o Congresso assim

⁷ CANNON, Jonathan Z. **Environment in the balance**: the green movement and the Supreme Court, p. 111. Edição do Kindle.

⁸ CANNON, Jonathan Z. **Environment in the balance**: the green movement and the Supreme Court, p. 116. Edição do Kindle.

⁹ CULL, Thomas M. *Chevron under siege: the future of Chevron deference in Congress and the Courts*. **South Carolina Lawyer**, vol. 30, p. 26, maio, 2019.

determinasse, a definição da lei poderia depender do que as agências afirmam. Como não há essa delegação pelo Congresso, não lhes cabe esse papel.¹⁰

Justice Clarence Thomas é um dos principais críticos da doutrina *Chevron*, como se percebe de voto proferido no caso *Michigan v. EPA*, de 2015.¹¹ Nesta ação, a Suprema Corte dos Estados Unidos analisou se a EPA deveria ter considerado os custos associados à regulamentação das emissões de mercúrio e outros poluentes tóxicos provenientes de usinas de energia. Por uma apertada maioria de 5 a 4, a Corte entendeu que, a despeito da deferência à interpretação dada na esfera administrativa, a EPA deveria ter levado em conta os custos ao decidir sobre a necessidade de regulamentação. O voto vencedor, redigido por Antonin Scalia, declarou que a EPA, ao não considerar tais custos, interpretou de forma irrazoável a *Clean Air Act*.

Em voto concorrente, Clarence Thomas foi além. Em sua opinião, a doutrina *Chevron* contrariou a ordem constitucional ao conferir às agências a impressão de que é sua atribuição legislar sob o disfarce de interpretar leis. Os juízes, em sua visão, cederam indevidamente a essa transferência de poder, o que violava a diretiva constitucional dada ao Poder Judiciário.

De todo modo, independentemente de a decisão em *Chevron* estar correta quando foi tomada originalmente, os argumentos contrários ainda não se mostraram suficientes para superá-la. Para Cass Sunstein, revogar a doutrina *Chevron* nesse momento poderia resultar em certa dose de caos, pelo menos a curto prazo, e um aumento no papel das preferências políticas dos juízes. Desde que a decisão seja entendida como uma resposta a instruções do Congresso, não violaria, segundo Sunstein, a Constituição. Ao mesmo tempo, o autor argumenta que é correto e importante insistir que cabe aos juízes, não às agências, decidir se as leis contêm ambiguidades e se elas delegam o poder de interpretá-la. No primeiro passo da fórmula *Chevron*, os tribunais devem continuar a afirmar sua supremacia. No segundo passo, interpretações irrazoáveis devem ser descartadas, mesmo que dependam das escolhas

¹⁰ SUNSTEIN, Cass R. *Chevron as law*. **Georgetown Law Journal**, vol. 107, p. 1613, 2019.

¹¹ 576 U.S. 743 (2015).

políticas das autoridades públicas competentes.¹² Afinal, quem decide o que é ou não razoável é o próprio Poder Judiciário.

Por outro lado, para Richard Posner, a decisão da Suprema Corte no caso *Chevron* teve natureza eminentemente pragmática ao destacar a interseção entre o raciocínio jurídico e o prático. Com efeito, ainda que o preenchimento de lacunas na lei seja essencialmente uma questão interpretativa de competência do Judiciário, a Suprema Corte entendeu que tais lacunas podem ser preenchidas pelas agências reguladoras, uma vez que exigem um julgamento político, e as agências são especialistas nesse campo. A Corte reconheceu que a interpretação da lei em situações de autêntica ambiguidade envolve a formulação de julgamentos políticos, e não apenas um raciocínio jurídico distinto.¹³

De fato, ao buscar a harmonia política e a sabedoria prática em vez da pureza ideológica, *Chevron* permitiu o surgimento de relativa estabilidade em um campo do direito que, de outra forma, estaria sujeito a conflitos teóricos por vezes inconciliáveis. Em vez de favorecer teorias específicas de direito administrativo, *Justice Stevens* expressou apoio a diversas teorias, argumentando que a deferência administrativa poderia ser justificada por várias razões que se sobrepõem. Esse consenso pragmático na interpretação legal permitiu que indivíduos com perspectivas diversas concordassem em deferir às agências reguladoras a interpretação e o preenchimento de lacunas na lei.¹⁴

Por esse ângulo, a decisão em *Chevron* pode ser vista como uma abordagem pragmática para a interpretação jurídica. Ela reconhece que o conteúdo das leis é muitas vezes complexo e que o Poder Legislativo delega autoridade às agências administrativas para gerir e implementar regras em áreas específicas do direito. A deferência estabelecida em *Chevron* pode promover consistência, eficiência e expertise na tomada de decisão, uma vez que em muitas ocasiões a Administração está mais bem preparada que o Judiciário para interpretar e aplicar normas complexas e específicas de determinado campo do

¹² SUNSTEIN, Cass R. *Chevron as law*. **Georgetown Law Journal**, vol. 107, p. 1613, 2019.

¹³ POSNER, Richard A. **Direito, pragmatismo e democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 57.

¹⁴ CRIDDLE, Evan J. *Chevron's consensus*. **Boston University Law Review**, vol. 88, p. 1271, dezembro, 2008.

direito, sem que isso retire dos juízes a possibilidade de revisão do ato caso o considere irrazoável.

2 Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs)

n. 747, 748 e 749

Estas três ações, ajuizadas diretamente no STF, questionaram a constitucionalidade da Resolução n. 500, de 28 de setembro de 2020, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que revogou as Resoluções n. 284/2001, 302/2002 e 303/2002 do mesmo órgão. As resoluções revogadas tratavam, respectivamente, de licenciamento de empreendimentos de irrigação; parâmetros, definições e limites de áreas de preservação permanente (APPs) de reservatórios artificiais; e parâmetros, definições e limites de áreas de preservação permanente em geral.

Na ADPF 747, proposta em 30/09/2020 pelo Partido dos Trabalhadores (PT), argumentou-se que as resoluções revogadas eram essenciais para a preservação da biodiversidade e proteção de ecossistemas. A revogação, segundo o autor da ação, não foi feita para estabelecer novas regras, mas para eliminar regulamentações nacionais existentes. O Partido também destacou que a revogação das resoluções sem substituí-las por outras que oferecessem igual ou maior proteção ambiental era uma violação ao art. 225 da CRFB e ao princípio da vedação do retrocesso socioambiental.

Na ADPF 748, proposta em 01/10/2020 pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), alegou-se, da mesma forma, que a revogação dessas resoluções violava preceitos fundamentais relacionados à eficiência, motivação e legalidade dos atos da Administração pública, ao direito ao meio ambiente equilibrado e à proibição do retrocesso socioambiental.

Por último, na ADPF 749, proposta em 02/10/2020 pelo Partido Rede Sustentabilidade, afirmou-se, em suma, que as revogações violavam preceitos fundamentais da Constituição Federal, como o direito à vida, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, representando um retrocesso ambiental significativo.

Em 28/10/2020, a Ministra relatora Rosa Weber proferiu decisão liminar, *ad referendum* do Tribunal Pleno, suspendendo, até o julgamento do mérito da ação, os efeitos da Resolução CONAMA 500/2020, com a imediata restauração da vigência e eficácia das Resoluções CONAMA 284/2001, 302/2002 e 303/2002. A liminar foi referendada por unanimidade pelo Plenário do STF, em julgamento virtual finalizado em 27/11/2020.

Em sessão virtual realizada entre 03/12/2021 e 13/12/2021, o Plenário analisou as ADPFs 747 e 749, e, por unanimidade, “julgou procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental para declarar a inconstitucionalidade da Resolução CONAMA nº 500/2020, com a imediata restauração da vigência e eficácia das Resoluções CONAMA nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002”, e “improcedente o pedido de inconstitucionalidade da Resolução CONAMA nº 499/2020.” No mesmo sentido foi a decisão na ADPF 748, decidida pelo Plenário em sessão virtual finalizada em 20/05/2022.

O voto da Ministra relatora, após considerações de ordem processual relacionadas à legitimidade ativa e ao cabimento de ADPF na hipótese, abordou o papel e a competência do CONAMA. Salientou que o órgão faz parte da estrutura do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), que engloba órgãos e entidades responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental em diferentes níveis governamentais. Ressaltou que entre as funções do CONAMA está assessorar, estudar e propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e recursos naturais, e deliberar sobre normas e padrões relacionados ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à qualidade de vida. Mencionou as principais competências do CONAMA (conforme art. 8º da Lei n. 6.938/1981), entre elas estabelecer normas e critérios para licenciamento de atividades poluidoras e definir normas e padrões para o uso racional dos recursos ambientais, especialmente hídricos.

Sobre a legitimidade das Resoluções do CONAMA, a Ministra destacou que o Conselho tem autonomia, mas sua competência normativa é definida pela legislação, portanto, suas resoluções devem estar alinhadas com a Constituição e as leis ambientais. Ou seja, o poder normativo do CONAMA visa implementar as diretrizes e princípios expressos na Constituição e na legislação ambiental.

Especificamente sobre as resoluções revogadas, o voto observou que a Resolução CONAMA nº 284/2001 classifica os empreendimentos de irrigação com base na área irrigada e no método de irrigação usado, além de estabelecer prioridades para projetos que utilizam métodos e equipamentos de irrigação mais eficientes. Assim, contrariamente a algumas opiniões, argumentou que a resolução não é redundante em relação à Resolução CONAMA nº 237/1997, e que, portanto, sua revogação indica que empreendimentos de irrigação podem não precisar de licenciamento, mesmo que causem impactos ambientais significativos.

No tocante à Resolução CONAMA nº 302/2002, que estabelece parâmetros para áreas de preservação permanente em reservatórios artificiais, o voto expôs que, embora existam argumentos de que essa resolução é incompatível com o Código Florestal editado em 2012, já que a resolução foi baseada em uma delegação da Lei nº 4.771/1965, expressamente revogada pelo Código, a revogação da base normativa que sustentava a Resolução CONAMA nº 302/2002 não significa que deixou de haver regulamentação sobre o assunto. Nesse contexto, segundo a Ministra relatora, os princípios da precaução e da vedação do retrocesso ambiental são especialmente relevantes, ambos já reconhecidos pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Quanto à Resolução CONAMA nº 303/2002, que define parâmetros para áreas de preservação permanente, o voto salientou que ela é baseada não apenas na Lei n. 4.771/1965, já revogada, mas também em outras leis e convenções internacionais. O Superior Tribunal de Justiça já se manifestou sobre a legalidade desta resolução, afirmando que o CONAMA tem autorização legal para estabelecer parâmetros e limites para áreas de preservação permanente.

Em resumo, a decisão destacou a importância de tais resoluções para a preservação do meio ambiente, opondo-se à sua revogação, pois isso poderia levar a um retrocesso na proteção ambiental. De acordo com a Ministra relatora, a supressão de marcos regulatórios ambientais sem sua devida substituição ou atualização afeta diretamente os direitos fundamentais à vida e à saúde e compromete o cumprimento da legislação e dos compromissos internacionais do

Brasil, o que daria a impressão de um desmantelamento da estrutura estatal de proteção ambiental. Segundo ela, a tentativa de simplificar o direito ambiental não pode ocorrer à custa da degradação do meio ambiente.

O voto afirma, nesse ponto, que a Lei n. 12.651/2012 (novo Código Florestal) estabelece parâmetros mínimos de proteção, mas não impede que autoridades administrativas estabeleçam critérios mais rigorosos. O CONAMA, por sua vez, tem a responsabilidade de preencher lacunas e complementar a legislação, sempre respeitando os padrões mínimos e técnicos estabelecidos.

Desse modo, a Resolução 500/2020, ao revogar as mencionadas resoluções, contraria princípios fundamentais da Constituição e compromete a proteção ao meio ambiente. No campo do direito ambiental, Rosa Weber adverte que é essencial respeitar os princípios estabelecidos, considerando a vulnerabilidade dos bens jurídicos protegidos. Embora a decisão reconheça que não cabe “ao Poder Judiciário se substituir à avaliação efetuada pelo Administrador relativamente ao mérito das políticas ambientais por ele desenvolvidas”, afirma que é responsabilidade dos Tribunais garantir a observância dos parâmetros constitucionais e preservar a integridade do marco regulatório ambiental.

O primeiro ponto de destaque a respeito dessa decisão do STF diz respeito à mudança de entendimento do Tribunal sobre o controle de constitucionalidade dos atos normativos do CONAMA. Até 2014, o STF entendia que tais atos eram “secundários” e “de natureza regulamentar”, não regulando diretamente a Constituição, mas apenas leis. Portanto, objeções a eles eram vistas como vícios de legalidade, não de constitucionalidade.

Note-se que a constitucionalidade das Resoluções 302/2002 e 303/2002 já havia sido questionada perante o STF na ADPF 127, proposta em 2007, e indeferida liminarmente em 2014. Posteriormente, em sessão virtual encerrada em 03/02/2017, o Plenário do STF negou provimento a embargos de declaração recebidos como agravo regimental, ressaltando que “A conformidade das Resoluções 302/02, 303/02 e 312/02 do CONAMA com a legislação infraconstitucional que delimita a competência desse órgão, Leis 6.938/81 e

4.771/65, não revela questão constitucional relevante para o cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental.”¹⁵

O entendimento do STF mudou com o julgamento da ADI 5547, em 2020, que tratava da Resolução CONAMA 458/2013, e foi reforçado no julgamento das ADPFs 747, 748 e 749. O STF reconheceu que, embora as resoluções do CONAMA fossem atos normativos secundários, elas poderiam afetar diretamente a Constituição. O CONAMA, segundo a Lei 6.938/81, tem uma "função normativa", não apenas regulamentar, o que se assemelha ao poder normativo das agências reguladoras.¹⁶

O segundo ponto de destaque refere-se a um possível efeito repristinatório das resoluções revogadas, especialmente a 302/2002 e a 303/2002, a partir da declaração de inconstitucionalidade da Resolução 500/2020.

Conforme constou da ementa transcrita anteriormente, segundo a decisão do STF, “A mera revogação de normas operacionais fixadoras de parâmetros mensuráveis necessários ao cumprimento da legislação ambiental, sem sua substituição ou atualização, compromete a observância da Constituição, da legislação vigente e de compromissos internacionais”. Por esse motivo, ao declarar a inconstitucionalidade da Resolução 500/2020, o Tribunal determinou a “imediata restauração da vigência e eficácia das Resoluções CONAMA n°s 284/2001, 302/2002 e 303/2002.”

Cristiane Jaccoud considera que, mesmo partindo do pressuposto de que o CONAMA tem competência normativa e não apenas regulamentar, tais resoluções já haviam perdido a eficácia ou estavam superadas por legislação superveniente. A autora não vê, portanto, razão lógica para manter (ou retomar) sua eficácia.¹⁷

¹⁵ STF, Emb. Decl. na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 127/DF, Relator: Min. Teori Zavascki, Redator do Acórdão: Min. Edson Fachin, data de publicação DJE 17/04/2017.

¹⁶ JACCOUD, Cristiane; GIL, Luciana; MORAIS, Roberta Jardim de (org.). **Direito ambiental nos tribunais superiores**: análise de julgados do STF – vol. I. Londrina, PR: Thoth, 2023, p. 190.

¹⁷ JACCOUD, Cristiane; GIL, Luciana; MORAIS, Roberta Jardim de (org.). **Direito ambiental nos tribunais superiores**, p. 201.

No tocante à Resolução 302/2002, o novo Código Florestal preservou as APPs em reservatórios artificiais, no entanto, definiu que a delimitação da faixa de proteção seria determinada pelo processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos.¹⁸ Isso significa que, enquanto a legislação anterior (Lei 4.771/1965) delegava essa responsabilidade ao CONAMA (que o fez através da Resolução 302/2002), a nova lei direcionou essa tarefa ao processo de licenciamento ambiental.

Esta alteração legislativa, por si só, não deve levar imediatamente à conclusão de que a Resolução 500/2020 não estaria alinhada à legislação federal em vigor, uma vez que não se verifica intenção de reduzir ou suprimir a proteção dessas áreas. Elas simplesmente têm sua delimitação definida pelo órgão responsável pelo licenciamento do reservatório artificial, o que pode resultar, em casos específicos, em uma faixa de APP até maior do que a estabelecida genericamente pela Resolução 302/2002.

Sob essa perspectiva, não há uma diminuição na proteção ambiental, mas sim uma definição técnica da faixa de proteção pelo órgão licenciador, considerando que os processos de licenciamento são acompanhados de uma avaliação prévia de impacto ambiental. O próprio Supremo Tribunal Federal, ao analisar a constitucionalidade da Lei 12.651/2012 (ADC 42), concluiu que essa nova abordagem de proteção da APP é constitucional e não representa um retrocesso na proteção ambiental¹⁹.

O voto do relator do acórdão da ADC 42, Ministro Luiz Fux, ao abordar o tema, afirmou que é falsa a ideia de que o novo Código Florestal teria extinguido as APPs no entorno dos reservatórios artificiais, e que a opção legal de delegar ao órgão ambiental licenciador a tarefa de definir a extensão da APP “evita os inconvenientes da solução *‘one size fits all’* e permite a adequação da norma protetiva ao caso concreto.” No mesmo sentido, foi o voto-vista da Ministra

¹⁸ Lei 12.651/12, art. 4º: “Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: [...] III - as áreas no entorno dos reservatórios d’água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d’água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;”.

¹⁹ Sobre o tema, v. DANTAS, Marcelo Buzaglo. Proibição do retrocesso e colisão de direitos fundamentais: a constitucionalidade do Código Florestal Brasileiro. In: DANTAS, Marcelo Buzaglo; NIEBUHR, Pedro (org.). **Leading cases ambientais analisados pela doutrina**. Florianópolis: Habitus, 2021, p. 197-210.

Carmen Lúcia, para quem “A simples determinação legal de que essas medidas sejam agora fixadas pelo licenciamento ambiental do empreendimento não configura, por si, ofensa ao princípio da proibição do retrocesso socioambiental. Portanto, é compatível com a Constituição da República o inc. III do art. 4º da Lei n. 12.651/2012.”

No que tange à Resolução 303/2002, com sua revogação, surgiram preocupações sobre um possível retrocesso na proteção ambiental das zonas costeiras, especialmente quanto a restingas e manguezais. Quanto a estes últimos, não há mais controvérsia²⁰, remanescendo a discussão acerca daquelas. O Código Florestal define restinga como depósitos arenosos próximos à costa com vegetação específica²¹. No entanto, para ser considerada uma APP, a restinga deve ter a função de fixar dunas ou estabilizar mangues. O código atual sugere que a proteção é para a restinga em si, e não apenas para sua vegetação.

A Resolução revogada estabelecia uma faixa mínima de 300 metros como APP, independentemente da função ecológica da restinga, o que parecia ultrapassar seu poder regulamentar. Tal definição tem importância prática relevante, pois muitos órgãos ambientais se baseiam nessa norma para avaliar a possibilidade ocupação da orla marítima.

Antes mesmo da revogação já se criticava duramente o casuísmo e, muitas vezes, a falta de parâmetros e critérios técnicos de algumas resoluções do CONAMA, que geravam insegurança jurídica e em nada contribuíam para a proteção do meio ambiente.²²

²⁰ “Os manguezais são considerados APPs em toda a sua extensão. Trata-se aqui de inovação bem-vinda da Lei 12.651/12, uma vez que os manguezais são apontados como berçário da vida na zona costeira. O Código Florestal revogado não incluía manguezal no rol das APPs, mas apenas a vegetação situada nas restingas estabilizadoras de mangues. Nesse aspecto, embora a Resolução CONAMA 303/2002 abarcasse tais áreas na lista de áreas protegidas, não se pode negar que aqui também extrapolava sua função regulamentar” (RAUPP, Daniel. **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a possibilidade de ocupação da zona costeira mediante desenvolvimento sustentável**. Florianópolis: Habitus, 2020, p. 74-75).

²¹ DANTAS, Marcelo Buzaglo. ANDREOLI, Cleverson Vitorio. **Código Florestal anotado: observações de ordem técnica e jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 28-30.

²² MEDAGLIA, Sandra Mara Pretini. Legalidade das resoluções do CONAMA. In: DANTAS, Marcelo Buzaglo; NIEBUHR, Pedro (org.). **Leading cases ambientais analisados pela doutrina**. Florianópolis: Habitus, 2021, p. 316.

Nesse ponto, ao elaborar comparativo entre as APPs listadas no novo Código Florestal e na Resolução CONAMA 303/2002, Cristiane Jaccoud observou que houve incorporação de alguns dos dispositivos da resolução na nova lei, mesmo não estando presentes no código revogado, enquanto outros, como a proteção de "restingas em faixa mínima de 300 metros", foram excluídos. Na sua opinião, isso levou à "caducidade" do ato administrativo devido à mudança normativa. A Resolução 303/2002 foi, portanto, tacitamente revogada, uma vez que não cabe à lei, em sentido estrito, expressamente revogar uma resolução de menor hierarquia.²³

A autonomia legislativa permite que o legislador faça escolhas claras sobre o que incluir ou excluir em uma nova lei. Se a intenção fosse manter todos os aspectos da Resolução 303/2002 no Código Florestal, isso teria sido explicitamente declarado. O silêncio do Congresso sobre certos temas não indica necessariamente uma omissão, mas pode refletir uma decisão deliberada²⁴.

Nesse contexto, não se pode assumir que a Resolução 303/2002 permaneceu em vigor simplesmente porque a nova lei não abordou certas áreas de preservação. Tal interpretação limitaria a liberdade legislativa, obrigando a lei a adotar todos os aspectos de uma resolução anterior.

Além disso, o princípio da vedação ao retrocesso não é interpretado de modo uniforme pelos ministros do STF, como se observou no julgamento da ADC 42. O Ministro relator, em trecho repetido pelo Ministro Dias Toffoli, destacou a necessidade de equilibrar políticas ambientais com outros valores democráticos e alertou contra a desqualificação de leis com base em noções subjetivas de "retrocesso ambiental". Deve-se considerar, segundo ele, as complexidades inerentes ao processo decisório do legislador, que tem a responsabilidade democrática de equilibrar interesses divergentes através de normas claras e objetivas.

²³ JACCOUD, Cristiane; GIL, Luciana; MORAIS, Roberta Jardim de (org.). **Direito ambiental nos tribunais superiores**: análise de julgados do STF – vol. I, p. 208.

²⁴ DANTAS, Marcelo Buzaglo. Restingas: controvérsias decorrentes da sua disciplina jurídica no Brasil. In: NEVES, Rafael Burlani. WILLRICH, Fernando Amorim (Org.). **Estudos em Direito Imobiliário e Ambiental**. Itajaí: Editora da UNIVALI, 2017, p. 359-366.

O Código Florestal em vigor adota um critério técnico para definir restingas, diferentemente da Resolução revogada, que usava um critério espacial. A nova lei considera toda a restinga como APP, desde que cumpra funções ecológicas específicas (fixar dunas ou estabilizar mangues), sem se limitar a uma faixa de 300 metros. Além disso, a Lei da Mata Atlântica, posterior à Resolução 303/2002, protege as vegetações de restingas como parte do Bioma Mata Atlântica (Lei n. 11.428/06, art. 2º, *caput*).

Em resumo, a despeito da revogação da Resolução 303/2002, as restingas continuavam protegidas por outras leis. A revogação da Resolução e a adoção de novos critérios na Lei 12.651/2012 foram resultados de um processo democrático e extenso de discussões. Restaurar a vigência das resoluções anteriores pode, na opinião de Jaccoud, reacender debates judiciais e questionamentos sobre sua constitucionalidade, como já havia sido suscitado na ADPF 127.²⁵

O terceiro motivo pelo qual o julgamento das ADPFs 747, 748 e 749 é considerado marcante para o estudo do direito ambiental no país diz respeito à deferência judicial às escolhas administrativas, assunto relacionado ao controle judicial e à separação de poderes.

Cristiane Jaccoud relata que o processo administrativo que levou à adoção da Resolução 500/2020 teve início em 2016, envolvendo a participação de diversos setores ligados à questão ambiental, incluindo representantes governamentais e entidades ambientais. A necessidade de revisar várias resoluções do CONAMA surgiu após um estudo da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente (CONJUR/MMA), que identificou que 45 resoluções precisavam ser reavaliadas devido a novas legislações. Assim, na 121ª Reunião Ordinária do CONAMA em 2016, foi aprovada a criação de um Grupo Assessor para avaliar as resoluções impactadas por novas leis. O principal objetivo era proporcionar maior segurança jurídica, analisando as antigas resoluções e propondo revogações, alterações ou manutenções conforme a legislação atual.²⁶

²⁵ JACCOUD, Cristiane; GIL, Luciana; MORAIS, Roberta Jardim de (org.). **Direito ambiental nos tribunais superiores**: análise de julgados do STF – vol. I, p. 212.

²⁶ JACCOUD, Cristiane; GIL, Luciana; MORAIS, Roberta Jardim de (org.). **Direito ambiental nos tribunais superiores**: análise de julgados do STF – vol. I, p. 219.

Especificamente sobre as Resoluções 302/2002 e 303/2002, o entendimento predominante foi de que elas haviam sido tacitamente revogadas por leis federais mais recentes. Portanto, a Resolução 500/2020 visava reconhecer essa revogação tácita, após um extenso processo democrático de discussão. No entanto, o STF, em suas decisões nas ADPFs citadas, declarou inconstitucional a Resolução 500/2020, restaurando as Resoluções 302/2002 e 303/2002, o que pode ser visto, segundo Jaccoud, como uma “hesitação na deferência judicial e a opção pela adoção de uma postura substitutiva”.²⁷

3 Análise comparativa: a postura judicial frente às decisões administrativas na temática ambiental

Analisando a decisão do STF nas ADPFs citadas, é possível estabelecer uma relação com o caso *Chevron*, estudado anteriormente.

O primeiro aspecto que salta aos olhos é a questão da deferência às agências administrativas. Tanto no caso *Chevron* quanto nas ADPFs, houve debate sobre o papel e a autoridade das agências administrativas (ou órgãos equivalentes) na interpretação e implementação de leis. No caso *Chevron*, a Suprema Corte dos EUA decidiu que, verificada ambiguidade em uma lei, a interpretação da agência administrativa deve ser respeitada, desde que seja razoável. No caso brasileiro, o STF buscou avaliar se o CONAMA, ao revogar as resoluções anteriores, estava agindo dentro de sua competência e de acordo com os princípios constitucionais.

No caso *Chevron*, foram observados traços de uma abordagem pragmática na decisão da Suprema Corte norte-americana. A Corte deu ênfase à análise do contexto em que a lei e sua regulamentação foram estabelecidas, investigando detalhadamente o processo legislativo. Também se notou o reconhecimento das situações em que a EPA operou, especialmente com a posse de um novo governo federal de ideologia distinta, validando a reanálise da Administração sobre a regulamentação. Além disso, a Suprema Corte, ao tentar equilibrar interesses opostos (crescimento econômico e proteção ambiental),

²⁷ JACCOUD, Cristiane; GIL, Luciana; MORAIS, Roberta Jardim de (org.). **Direito ambiental nos tribunais superiores**: análise de julgados do STF – vol. I, p. 219.

considerou as implicações reais de sua decisão e a necessidade de soluções práticas. De outro lado, ao destacar a razoabilidade da regulação administrativa como um padrão de validade, a Corte criou um precedente que pondera os benefícios e desvantagens da decisão, visando harmonizar os valores envolvidos. O uso recorrente da palavra "razoável" na decisão indicou um esforço para respeitar a opção administrativa, admitindo que o Judiciário pode não estar totalmente capacitado para tratar de assuntos que requerem expertise específica.

No caso brasileiro, primeiro, não houve análise detalhada do processo normativo que levou à edição da Resolução 500/2020, nem se averiguou se houve um silêncio intencional do Poder Legislativo na elaboração do novo Código Florestal, supondo-se que o que foi deixado de fora do código deveria continuar sendo regulado pelas resoluções do CONAMA.

Segundo, diferentemente do caso norte-americano, não se nota percepção de que o CONAMA atuou influenciado pelas diretrizes de um novo governo federal de ideologia distinta, eleito democraticamente. Ao contrário, de acordo com Rodrigo Machado Vilani, “o desgaste entre o STF e o Governo Bolsonaro, [...] pode ter influenciado a vedação do retrocesso ambiental e, por conseguinte, o não cabimento da CONAMA 500/2020 no ordenamento jurídico pátrio.”²⁸ Esta impressão é reforçada pela redação da ementa, segundo a qual os danos causados pela degradação ambiental “são potencializados pela ausência de uma política pública eficiente de repressão, prevenção e reparação de danos ambientais.”

Por outro lado, embora tenha constado do voto da Ministra Rosa Weber que não cabe ao Poder Judiciário substituir-se à avaliação efetuada pelo Administrador em relação ao mérito das políticas ambientais, o Supremo deixou claro que é papel dos Tribunais assegurar a adequada observância dos parâmetros impostos pela Constituição e preservar a integridade do marco regulatório ambiental. Aos olhos do Supremo, a revogação de normativa essencial para proteção ambiental implicava em degradação de ecossistemas

²⁸ VILANI, Rodrigo Machado. Avanço técnico-científico na jurisprudência do STF: reflexões a partir das ADPFs 747, 748 e 749. **Revista Sequência** (Florianópolis), vol. 43, n. 90, 2022, p. 24.

essenciais à preservação da vida e comprometimento da integridade de processos ecológicos.

Em outras palavras, aparentemente, na perspectiva do STF, o Judiciário deve prezar pelo respeito à escolha administrativa, contanto que esta esteja alinhada com a visão que o Judiciário tem do que é uma efetiva proteção ambiental. A interferência judicial só seria válida se a decisão administrativa, na ótica do juiz, comprometesse a proteção ambiental. Se a decisão, por outro lado, estiver em sintonia com seu entendimento sobre adequada proteção do meio ambiente, dever haver deferência à escolha administrativa.

Terceiro, diferentemente da decisão na ADC 42, não se percebeu tentativa de balancear, na prática, interesses contrastantes, como crescimento econômico e proteção ambiental, nem reflexão sobre as consequências concretas da decisão e a busca por soluções pragmáticas. A decisão optou por uma avaliação teórica de princípios e a obrigatoriedade do Brasil em honrar compromissos internacionais. Ignora-se, portanto, neste cenário, a busca pela compatibilização com outros direitos fundamentais de idêntica hierarquia, adotando-se uma espécie de supremacia da tutela ambiental sobre qualquer outro interesse colidente.

Nesse aspecto, o voto adotou uma abordagem convencional, ancorado na leitura direta da Constituição, dando ênfase aos direitos fundamentais à vida, à saúde e à dignidade da pessoa humana. Identificou “o nexos de causalidade, ainda que de forma superficial e abstrata, entre as ações humanas e os riscos para a sadia qualidade de vida”,²⁹ satisfazendo-se, no entanto, em ressaltar a importância dos princípios da precaução e da proibição do retrocesso ambiental, sem avançar em uma avaliação concreta sobre as consequências práticas de diferentes modelos de desenvolvimento.

Em quarto lugar, no quesito da razoabilidade, o STF não se valeu da fórmula de dois passos estabelecida no caso *Chevron*. Não houve, inicialmente, avaliação sobre a intenção do Poder Legislativo, se era ou não ambígua a lei ao excluir do novo Código Florestal alguns dispositivos das resoluções do

²⁹ VILANI, Rodrigo Machado. Avanço técnico-científico na jurisprudência do STF: reflexões a partir das ADPFs 747, 748 e 749. **Revista Sequência** (Florianópolis), vol. 43, n. 90, 2022, p. 23.

CONAMA. Na doutrina *Chevron*, se essa intenção é clara, incumbe ao Judiciário simplesmente fazer valer essa vontade. No segundo passo, não houve avaliação pelo Supremo, ao menos de forma explícita, se a interpretação do CONAMA era uma construção admissível ou razoável da lei, pois, se a interpretação atendesse a esse critério, o Poder Judiciário deveria mantê-la. Não se levou em conta tampouco uma suposta expertise técnica maior do órgão ambiental para lidar com a questão.

Nesse aspecto, vale recordar as determinações contidas nos artigos 20, 21 e 22 da LINDB, não mencionados nos votos dos Ministros do STF, que impõem ao tomador de decisão que preste deferência à escolha interpretativa razoável do gestor, levando em consideração as circunstâncias e consequências práticas da decisão. Em situações de ambiguidade jurídica genuína, o julgador deve focar na razoabilidade da interpretação feita pelo administrador público, sendo orientado a respeitar a interpretação sensata do gestor, mesmo que essa não seja a interpretação que ele (o avaliador) escolheria se estivesse na posição de interpretar inicialmente.

Enfim, não se trata de classificar a qualidade das decisões acima como melhor ou pior, uma vez que foram tomadas em diferentes períodos, países, contextos e por cortes com características distintas. O STF optou por uma via que considerou mais adequada para a defesa do meio ambiente, de forma abstrata, sem incorporar critérios pragmáticos em sua análise.

Ao enfatizar a responsabilidade do Judiciário em assegurar que as interpretações da Administração estejam em conformidade com as leis e a Constituição, assegurando que não sejam violados direitos fundamentais, o Supremo limitou, de certa forma, a discricionariedade administrativa, já que, no fim das contas, cabe ao Judiciário dizer o que é ou não uma escolha razoável do administrador, com base em seus próprios critérios.

Considerações finais

A análise da forma como duas Supremas Cortes de países com bastante tradição na área ambiental (Estados Unidos e Brasil) enfrentaram a questão da deferência judicial às decisões de agência reguladora (EPA) e de conselho de

meio ambiente (CONAMA) é relevante para se estabelecer parâmetros decisórios em cada um destes ordenamentos jurídicos³⁰.

Com efeito, embora, como dito, muito se critique a chamada “doutrina Chevron” – que pode até estar em vias de ser superada [*overruled*]³¹ –, o fato é que, desde quando proferida a decisão no respectivo caso, a orientação da Suprema Corte americana vem sendo seguida à risca – não apenas em casos envolvendo proteção ao meio ambiente, mas de Direito Administrativo em geral. Certa ou errada, a orientação fincou suas bases e é adotada pelas mais diferentes instâncias do Poder Judiciário, como sói ocorrer em um país que segue a *Common Law*.

Já no Brasil da *Civil Law*, em que pesem as recentes tentativas de aproximação com o sistema anglo-saxônico, propiciadas especialmente com a reforma do Poder Judiciário e o advento do novo Código de Processo Civil, as decisões do Supremo Tribunal Federal, como aquela proferida nas ADPFs referidas neste trabalho, não têm servido propriamente de parâmetro para outros julgamentos. Até porque, uma análise apurada da jurisprudência recente do próprio Tribunal permite constatar as constantes mudanças de orientação, nas mais diferentes áreas da Ciência Jurídica. No Direito Ambiental, que é o campo de abrangência das decisões comentadas neste artigo, verifica-se isso com clareza, na medida em que os acórdãos das ADPFs em epígrafe, tomados por unanimidade de votos, adotaram explicitamente o princípio da proibição do retrocesso ecológico – que a mesma Corte, no julgamento das ações de controle

³⁰ Um passo à frente, desejável porém bastante distante no caso em tela, seria a adoção da proposta de Luiz Felipe Siegert Schuch, na obra **Harmonização dos Sistemas Jurídicos: A construção de uma base mínima normativo-jurisprudencial global para o Meio Ambiente e a Sustentabilidade**. São Paulo: Dialética, 2023.

³¹ “On Wednesday, the justices heard arguments in *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*. The justices are deciding whether to uphold or overrule the four-decades-old *Chevron v. Natural Resources Defense Council* decision.

The justices heard three-and-a-half hours of oral arguments. **Multiple media outlets reported the justices asked questions indicating that the Chevron doctrine is unlikely to remain fully intact.** A majority of the justices appeared to lean toward scrapping it altogether or limiting its scope.

If the justices do scrap *Chevron*, the opinion could impact multiple agencies that count on using their own experts to interpret and enforce federal laws” (Cape May fisherman at center of major U.S. Supreme Court case”, in: <https://www.inquirer.com/business/new-jersey-herring-fishing-supreme-court-20240119.html>; acesso em 24/01/2024; destaque em negrito nosso).

de constitucionalidade intentadas em face do Código Florestal, por maioria, havia rechaçado.

É bem verdade que, no caso das resoluções do CONAMA, partiu-se da equivocada premissa de que “*a mera revogação de normas operacionais fixadoras de parâmetros mensuráveis necessários ao cumprimento da legislação ambiental, sem sua substituição ou atualização, compromete a observância da Constituição, da legislação vigente e de compromissos internacionais*”³² - o que pode ter sido determinante para a tomada de decisão. De todo modo, causa espécie a disparidade de conclusões num e noutro casos, especialmente se levada em conta a votação unânime com que foi decidido o último, em detrimento da apertada maioria com que foi julgado o primeiro. Não parece haver uniformidade de entendimento na Corte a respeito do tema, muito menos grande preocupação em observar o precedente emitido por ela própria.

De outro lado, o que se pode constatar a partir da análise dos casos em tela é que os julgados das Supremas Cortes dos dois países parecem efetivamente servir como paradigmas para as decisões dos juízos e tribunais inferiores. No caso dos EUA, o precedente proferido no caso CHEVRON é observado como verdadeira fonte do Direito, que é. No Brasil, a falta de deferência às decisões administrativas pelo Poder Judiciário, notadamente na área ambiental, consagrada na recente decisão do Supremo, parece ser a tônica.

Referências

CANNON, Jonathan Z. **Environment in the balance**: the green movement and the Supreme Court. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2015. Edição do Kindle.

CRIDDLE, Evan J. Chevron’s consensus. **Boston University Law Review**, vol. 88, p. 1271, dezembro, 2008.

CULL, Thomas M. Chevron under siege: the future of Chevron deference in Congress and the Courts. **South Carolina Lawyer**, vol. 30, p. 26, maio, 2019.

³² Diz-se equivocada, com o devido respeito, porque, na verdade, não houve a *mera revogação* das normas, mas, como demonstrado no texto, as mesmas i) ou foram incorporadas ao texto legal (Lei n. 12.645/12 – Código Florestal), como sói ocorrer em atendimento ao princípio constitucional da legalidade, ou ii) foram extirpadas do ordenamento jurídico brasileiro com o advento de norma legal que disciplinou a matéria de modo diverso daquele previsto na norma inferior.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. Proibição do retrocesso e colisão de direitos fundamentais: a constitucionalidade do Código Florestal Brasileiro. In: DANTAS, Marcelo Buzaglo; NIEBUHR, Pedro (org.). **Leading cases ambientais analisados pela doutrina**. Florianópolis: Habitus, 2021, p. 197-210.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. Restingas: controvérsias decorrentes da sua disciplina jurídica no Brasil. In: NEVES, Rafael Burlani. WILLRICH, Fernando Amorim (Org.). **Estudos em Direito Imobiliário e Ambiental**. Itajaí: Editora da UNIVALI, 2017, p. 359-366.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. ANDREOLI, Cleverson Vitorio. **Código Florestal anotado**: observações de ordem técnica e jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

JACCOUD, Cristiane; GIL, Luciana; MORAIS, Roberta Jardim de (org.). **Direito ambiental nos tribunais superiores**: análise de julgados do STF – vol. I. Londrina, PR: Thoth, 2023.

MEDAGLIA, Sandra Mara Pretini. Legalidade das resoluções do CONAMA. In: DANTAS, Marcelo Buzaglo; NIEBUHR, Pedro (org.). **Leading cases ambientais analisados pela doutrina**. Florianópolis: Habitus, 2021.

POSNER, Richard A. **Direito, pragmatismo e democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

RAUPP, Daniel. **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a possibilidade de ocupação da zona costeira mediante desenvolvimento sustentável**. Florianópolis: Habitus, 2020.

SCHUCH, Luiz Felipe Siegert. **Harmonização dos Sistemas Jurídicos**: A construção de uma base mínima normativo-jurisprudencial global para o Meio Ambiente e a Sustentabilidade. São Paulo: Dialética, 2023.

SUNSTEIN, Cass R. Chevron as law. **Georgetown Law Journal**, vol. 107, p. 1613, 2019.

VILANI, Rodrigo Machado. Avanço técnico-científico na jurisprudência do STF: reflexões a partir das ADPFs 747, 748 e 749. **Revista Sequência** (Florianópolis), vol. 43, n. 90, 2022.