

Para a insensatez presidencial, a Constituição não tem remédio, mas pode ter vacina

Se, pelas regras atuais, o ministro da Saúde é juridicamente demissível, o problema tem solução legislativa, e preventiva

DIEGO WERNECK ARGUELHES
EDUARDO JORDÃO
THOMAZ PEREIRA

06/04/2020 21:17



O ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta. Foto: Marcello Casal Jr Agência Brasil/ Fotos Públicas

I ARGUMENTAÇÃO DE CONTEÚDO

Pesquisadores de variadas expertises se unem para, com independência, conciliar a agenda acadêmica com a velocidade da imprensa no debate da conjuntura política nacional.

A ameaça de demissão do ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, poderia parecer um ultimato de Jair Bolsonaro ao Direito Constitucional brasileiro, que não ofereceria remédio imediato para essa forma de insensatez presidencial.

Bolsonaro pode demitir Mandetta quando quiser. Pode também nomear como seu substituto qualquer outro cidadão que cumpra os requisitos formais. Não há nada que o Congresso ou o Supremo possam fazer a esse respeito. Afinal, pelas regras atuais, ministros de Estado são cargos de livre nomeação e demissão pelo Presidente da República.

Mas essa liberdade completa existe apenas *pelas regras atuais*.

O Congresso também tem certos poderes exclusivos. Diante da percepção de que as regras existentes não são capazes de lidar com problemas inesperados – inclusive porque normalmente é difícil imaginar certos níveis de absurdo –, não é preciso inventar argumentos para fazer aparecer na Constituição o que não está nela. Em vez disso, Deputados e Senadores podem adequar o próprio texto constitucional às necessidades da crise. Podem, por meio de uma Emenda, mudar a própria Constituição e estabelecer um procedimento novo, com alguma forma de controle sobre a demissão e nomeação de ministros em meio a uma calamidade.

É verdade que houve, na história recente do Brasil, dois episódios profundamente controversos de controle judicial de nomeações de ministros. No primeiro, em decisão monocrática, Gilmar Mendes suspendeu a nomeação de Lula como ministro-chefe da Casa Civil de Dilma Rousseff.

No segundo, um juiz federal suspendeu a nomeação de Cristiane Brasil como ministra do Trabalho, e essa decisão foi mantida pelos tribunais por tempo suficiente para a inviabilizar politicamente. No entanto, ambas as decisões nos parecem juridicamente equivocadas, e insustentáveis. Tecnicamente, não estamos sequer diante de precedentes do Supremo. Em nenhum dos casos houve decisão colegiada do tribunal sobre essas decisões, em mais um claro sinal de sua heterodoxia.



O Supremo anular uma demissão ou controlar a nomeação de Ministro de Estado, por mais equivocada que seja, só se justifica se deixarmos de lado o direito constitucional. Seria uma decisão de puro pragmatismo, e zero respeito à Constituição. Mais ainda, nesse caso o efeito prático seria criar um ministro de Estado que é indemissível, exceto se houver autorização judicial. Seria uma estranha transformação do sistema constitucional de 1988.

É preciso aceitar esse dado: Bolsonaro foi eleito para um cargo com importantes limites, mas com grandes poderes. É possível puni-lo por usos absurdos desses poderes (a demissão de Mandetta poderia, em certas condições, configurar crime de responsabilidade). Mas não é possível, juridicamente, *segundo as regras atuais*, impedi-lo de cometer esse erro. Mesmo que, ao final, Bolsonaro seja punido pelo Congresso por esse ato, até lá a demissão do ministro e a nomeação de seu substituto se realizariam, com consequências provavelmente trágicas.

Mesmo com freios e contrapesos judiciais e congressuais, e mesmo com a divisão vertical de poder do sistema federativo, ainda sobra bastante margem de manobra para o Presidente errar. Mesmo que as consequências desse erro sejam trágicas, com custo em vidas; mesmo que o erro contrarie o consenso político e científico; mesmo que não haja sinais de boa fé ou republicanismo por trás dessa conduta.

A Constituição cria um sistema que, ao exigir a convergência de diversas instituições para o uso de poder estatal, procura minimizar erros drásticos. Mas a Constituição de um país democrático sempre reservará algum espaço para que os representantes

eleitos pelo povo possam também exercer poder de maneira profundamente equivocada sob diversos pontos de vista.

Nossa crise atual é política. A Constituição é um documento político. E a solução que o Direito Constitucional permite também é política.

Se, pelas regras atuais, o ministro da Saúde é juridicamente demissível pelo Presidente, o problema tem solução *legislativa*, e preventiva. Não um remédio, mas, digamos, uma vacina.

Nesse espírito, propomos uma mudança na Constituição para reduzir a exposição do país a decisões caprichosas de Bolsonaro durante a crise do COVID-19.

Com uma emenda à Constituição, as duas casas do Congresso poderiam transformar o ministro da Saúde, apenas durante o contexto de uma calamidade declarada nesta área, em algo mais próximo de um diretor de agência reguladora ou de chefe de missão diplomática estrangeira, tornando a participação de outras instituições fundamental para a nomeação e/ou remoção daquele que exerça esse cargo.

Atribuir esse poder ao Senado seria uma solução em sintonia com as suas atribuições constitucionais. Assim, seria possível estabelecer que: Primeiro, só pode ser ministro da Saúde quem passar por sabatina e aprovação no Senado. Assim, caso o ministro precise ser substituído, o Senado poderia garantir que seu substituto esteja à altura do cargo. Segundo, quem for ministro da Saúde só pode ser demitido com aprovação de sua exoneração pelo Senado. Isso impediria a demissão de um ministro que, na opinião do Senado, esteja cumprindo bem sua função em meio a uma crise. Seriam duas regras independentes, e a adoção de uma não exige a da outra. Mas têm efeito cumulativo.

Uma outra opção adequada à Constituição seria atribuir esse poder de veto ao Conselho da República. Instituição composta pelo vice-presidente da República, o presidente da Câmara, o presidente do Senado, os líderes da maioria e da minoria na Câmara e do Senado, o ministro da Justiça e seis cidadãos nomeados pelo Presidente da República, Senado e pela Câmara. Órgão que conjuga representantes dos três poderes, do governo, da oposição e da sociedade civil e que tem a função constitucional de se pronunciar sobre intervenção federal, estado de defesa e estado

de sítio e outras questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas.

O poder do Senado ou do Conselho da República, nos dois casos, seria limitado. Não poderiam escolher quem quisessem, apenas vetar uma indicação ou demissão. E, se cabe ao Poder Legislativo declarar que estamos em um estado de calamidade, e se cabe ao Conselho da República se manifestar sobre outras medidas excepcionais, faz sentido, em princípio, dar a essas instituições alguma capacidade de garantir que a calamidade seja gerida adequadamente.

Passada a calamidade, o Presidente retomaria o pleno poder sobre a nomeação. Até lá, o sistema proposto não tornaria Mandetta invulnerável. Sem apoio do Senado ou do Conselho, ele poderia cair. Tampouco haveria uma transferência, do Presidente para o Senado ou para o Conselho da República, do poder de preencher essa vaga. O arranjo seria de cooperação necessária entre esses diversos atores, com iniciativa e poder de agenda ainda nas mãos do Presidente. Mas isso já seria suficiente para o cenário atual. Essas proteções adicionais criariam um mecanismo de freios e contrapesos que chamaria à responsabilidade outros atores, incluindo atores eleitos pelo voto, sem que precisássemos recorrer ao Supremo Tribunal Federal.

Procedimentos que forçariam um diálogo político sobre um tema central que hoje é objeto de monólogo (ou capricho) presidencial.

******O artigo reflete a opinião dos autores, e não necessariamente a das instituições***

DIEGO WERNECK ARGUELHES – Professor Associado do Insper Instituto de Ensino e Pesquisa.

EDUARDO JORDÃO – Professor da FGV Direito Rio.

THOMAZ PEREIRA – Professor da FGV Direito Rio.