

## **A MEDALHA DIANTE DO CAOS: Comentários sobre o Decreto 4.209/02, que dispõe sobre a medalha “Mérito Santos-Dumont”**

**MURILLO SALLES FREUA** é Policial Civil do Estado de São Paulo desde 1994. Bacharel em Direito, havendo colado grau em 2005. Ainda no ano de 2005 obteve aprovação no exame da Ordem dos Advogados do Brasil. Atualmente é pós-graduando *Lato Sensu* em Direito Militar, curso iniciado no 1º semestre de 2006.

### **1 – INTRODUÇÃO**

Menos de um ano após o trágico acidente que matou 154 pessoas em setembro de 2006, mais um desastre aéreo ocorreu no Brasil matando 199 pessoas em 17 de julho de 2007 na capital paulista. O ocorrido demonstrou que a crise no sistema aéreo, também chamado de “apagão aéreo”, além de não ter sido resolvido, agravou-se ainda mais. Durante a crise a única atitude tomada pelo Governo foi a prisão de alguns militares da Aeronáutica que controlam o espaço aéreo brasileiro por terem questionado a segurança do sistema. Os controladores de tráfego aéreo militares também estão sendo acusados por terem parcela de culpa no desastre de setembro de 2006. Tais atitudes demonstram que o Estado está preocupado em apontar como culpados apenas aqueles que certamente não deram a verdadeira causa ao caos no sistema aéreo do Brasil.

Ainda que haja suspeita de culpa de alguns militares da Aeronáutica do controle do tráfego aéreo na queda do avião em 2006, bem como de afronta à hierarquia e à disciplina como ocorrido na paralisação no controle aéreo em março de 2007, a prisão dos militares que denunciaram a insegurança no sistema foi uma resposta um tanto estranha e não satisfatória à sociedade. Somente puniram aqueles que apontam o real problema, ou seja, a incompetência na administração do sistema aéreo. Como os militares são pautados na hierarquia e na disciplina, espera-se que qualquer militar, diante de alguma irregularidade, a denuncie de forma ordeira, pois a disciplina obriga-

os a respeitar todo o ordenamento jurídico (assunto tratado no artigo “O Ministério Público Militar e a paralisação no controle do tráfego aéreo brasileiro”, publicado no site jurídico “Jus Militaris”).

Os motivos que deram causa ao acidente em 17 de julho na Cidade de São Paulo ainda não foram esclarecidos, mas seja de quem for a culpa, há uma certeza: o Governo tem sua parcela, principalmente por ineficiência dos órgãos responsáveis pela administração e fiscalização do sistema aéreo brasileiro, ainda que possa haver culpa de empresas privadas. O Governo atual não é o único culpado pelo caos aéreo, mas também seus antecessores, pois como o problema é antigo, a culpa é ampliada.

Os responsáveis pelo sistema aéreo amplamente criticados pela sociedade são o Ministério da Defesa, a Aeronáutica, a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO.

No dia 20 de julho de 2007 (três dias após as mortes), a Aeronáutica agraciou com a medalha “Mérito Santos-Dumont” algumas pessoas, dentre elas diretores da ANAC, que, em tese, teriam prestado valiosos serviços e colaborações para a Aeronáutica. O detalhe é que certas autoridades do sistema aéreo não se pronunciaram publicamente após a queda do avião em São Paulo, como a sociedade exige em um regime democrático. Alguns dirigentes da ANAC somente apareceram publicamente para receber a medalha. A honraria no auge do caos aéreo causou perplexidade na sociedade, pois aparentou descaso das autoridades da área com a delicada situação.

Infelizmente a mídia divulgou que a nobre atitude de agraciar pessoas que colaboraram através de relevantes serviços com a Aeronáutica se tornou motivo de questionamentos, o que certamente entristece as pessoas que fizeram por merecer tal honraria de uma instituição ilustre como é a Força Aérea Brasileira. Tais desconfiças também prejudicam a imagem da Aeronáutica e a de seus componentes. A surpreendente atitude de manter a solenidade logo após o referido acidente também prejudicou a imagem do

“Pai da Aviação” (Santos Dumont), ou seja, transformaram uma cerimônia muito importante para o civismo brasileiro em uma desagradável situação.

Será que se determinados agentes públicos ou seus entes queridos tivessem sido assassinados no último e maior acidente aéreo brasileiro a cerimônia teria ocorrido três dias após os fatos? Será que algumas das pessoas que receberam a respeitável condecoração seriam as mesmas, ou haveria mudança na lista dos agraciados?

## 2 – O MOTIVO DE INDIGNAÇÃO

A patente incompetência do Governo em administrar o sistema aéreo gerou a troca do Ministro da Defesa em 25 de julho. Mas uma outra troca causa discussão – a dificuldade em substituir a diretoria da ANAC. A agência reguladora é uma autarquia especial, conforme dita a Lei que criou a ANAC: *“A natureza de autarquia especial conferida à ANAC é caracterizada por independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica e mandato fixo de seus dirigentes”* (art. 4º da Lei 11.182/05).

Apesar de serem nomeados sem concurso público, os Diretores da ANAC possuem estabilidade e a demissão não pode ocorrer sem motivação legal, o que impossibilita a pronta substituição, conforme dita a Lei: *“Os diretores somente perderão o mandato em virtude de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado, ou de pena demissória decorrente de processo administrativo disciplinar”* (art. 14 da Lei 11.182/05). Além de renúncia ou de decisão definitiva do judiciário, este dispositivo legal também permite a perda do mandato através de processo administrativo disciplinar, desde que haja pena de demissão.

*“Cabe ao Ministro de Estado da Defesa instaurar o processo administrativo disciplinar, que será conduzido por comissão especial constituída por servidores públicos federais estáveis, competindo ao Presidente da República determinar o afastamento preventivo, quando for o caso, e proferir julgamento”* (§ 2º, art. 14 da Lei

11.182/05). Aqui a Lei autoriza ao Presidente da República afastar preventivamente os diretores da ANAC.

Como no Brasil o regime é o democrático, a sociedade tem o direito de exigir determinadas atitudes dos seus dirigentes, principalmente as relacionadas aos ditames constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da CF).

*“A administração pública pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado” (MORAES, 2001: 299).*

Caso o Governo ignore os anseios populares, estaremos em qualquer outro regime, menos o democrático.

### **3 – RESUMIDA INTERPRETAÇÃO DO DECRETO 4.209/02**

A medalha “Mérito Santos-Dumont” tem legalidade através do Decreto 4.209/02 do Presidente da República, sendo assim, segue uma resumida interpretação jurídica.

O Decreto 4.209, de 23 de abril de 2002, dispõe sobre a medalha "Mérito Santos-Dumont" e dá outras providências:

*“O Presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição, decreta:”*. Conforme a Constituição Federal, ao Presidente da República compete privativamente, através de decreto, tratar sobre organização e funcionamento da administração federal, desde que não implique aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos (art. 84, inc. VI, “a”, da CF).

*“Art. 1º A medalha ‘Mérito Santos-Dumont’, criada pelo Decreto nº 39.905, de 5 de setembro de 1956, destina-se a premiar as personalidades civis e militares, brasileiras ou estrangeiras, que tenham prestado destacados serviços à Força Aérea Brasileira, e àqueles que, por suas qualidades ou valor em relação à Aeronáutica, forem julgados merecedores dessa comenda”.* Obriga que os merecedores tenham destaque nos serviços, qualidades ou valor em relação à Aeronáutica, preservando desta forma o nome da respeitável instituição militar ao agraciá-las com a medalha e o diploma. Vincula a honraria aos méritos de cada pessoa agraciada, evitando-se que pessoas não merecedoras venham a recebê-la.

*“Parágrafo único. A medalha de que trata o caput deste artigo poderá ser concedida como homenagem post mortem”.* Permite que a medalha seja concedida para pessoa que já tenha morrido. Tal dispositivo torna possível a homenagem, por exemplo, aos mortos em acidentes aéreos.

*“Art. 2º A medalha ‘Mérito Santos-Dumont’ será concedida em ato do Comandante da Aeronáutica, ao qual incumbe expedir o respectivo diploma”.* Cabe ao Comandante da Aeronáutica a expedição do diploma referente ao Mérito. Ao ser agraciada com a medalha, a pessoa também é diplomada. O documento público é expedido pelo Comandante da Aeronáutica como título comprobatório da agraciação, ou seja, além da pessoa condecorada receber a insígnia (medalha), recebe o comprovante (diploma).

*“Art. 3º O Conselho do Mérito Santos-Dumont, instituído pelo Decreto nº 66.815, de 30 de junho de 1970, apreciará o mérito dos militares e civis, em condições de serem agraciados com a medalha”.* O referido conselho será o responsável em estudar o mérito da pessoa que será agraciada com a honraria. Como a Aeronáutica é uma instituição militar pautada na hierarquia e na disciplina, com importantes e imprescindíveis serviços prestados ao Brasil, subentende-se que a pessoa condecorada seja digna em todos os sentidos, resguardando assim a honrada instituição militar.

*“Parágrafo único. O Conselho do Mérito Santos-Dumont terá a seguinte composição: I - Comandante da Aeronáutica, que será o seu Presidente; II - Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica; III - Comandante-Geral do Pessoal; e V - Chefe do Gabinete do Comandante da Aeronáutica, na qualidade de Secretário”. Estas autoridades são as responsáveis em apreciar o mérito das pessoas agraciadas pela medalha “Mérito Santos-Dumont”.*

*“Art. 4º A imposição da Medalha será feita, em princípio, no dia 20 de julho, em solenidade presidida por representantes designados pelo Comandante da Aeronáutica”. A solenidade será preferencialmente na referida data, mas nada impede que ocorra em outra data, principalmente por questão de conveniência. A cerimônia poderia ser em outra data, por exemplo, em casos de calamidades, crises institucionais ou grande comoção pública.*

*“Art. 5º É permitido, nos uniformes, o uso da medalha ‘Mérito Santos-Dumont’, de acordo com a letra “h” do art. 2º do Decreto nº 40.556, de 17 de dezembro de 1956”. Permite que a referida honraria seja ostentada nos uniformes militares, desde que siga as disposições do Decreto 40.556/56, que regula o uso das condecorações nos uniformes militares.*

*“Art. 6º O Comandante da Aeronáutica baixará os atos complementares necessários à implementação deste Decreto”. O Comandante da Aeronáutica, o militar máximo dentro da Força, por questão de hierarquia poder baixar atos complementares a fim de implementação do Decreto. Há de ser ressaltado que conforme a Constituição Federal, o Comandante Máximo das Forças Armadas é o Presidente da República (art. 84, inc. XIII e art. 142, CF). Neste caso o foi o Supremo Comandante que decretou o instrumento em estudo, dando determinados poderes ao Comandante da Aeronáutica.*

*“Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação”. O referido Decreto começou a vigorar no dia 24 de abril de 2002, data que foi publicado no Diário Oficial da União.*

*“Art. 8º Revogam-se os Decretos nº 39.905, de 5 de setembro de 1956, e nº 66.815, de 30 de junho de 1970”.* Conforme prescreve este artigo, os citados Decretos que anteriormente dispunham sobre o “Mérito Santos-Dumont” foram revogados com a publicação do Decreto 4.209/02, que dispõe atualmente sobre a citada honraria.

#### **4 – PRESTAÇÕES DE CONTAS À SOCIEDADE**

A Aeronáutica é uma força militar pautada na hierarquia e na disciplina, com obrigações perante à Carta Magna, conforme seu artigo 142 que trata das Forças Armadas: *“destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”.* Desta forma, deve-se sempre preservar ao máximo a instituição de qualquer dúvida que paire a respeito de seus atos, visando assim, a regularidade. A Aeronáutica é formada por pessoas que merecem todo o respeito dos brasileiros, pois dedicam toda uma vida à instituição e em caso de necessidade dão a própria vida em benefício da Pátria, seja em caso de paz ou de guerra.

A Constituição Federal reza o seguinte: *“A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”* (art. 37 da CF). Como há imposição que se obedecem tais princípios e outros mais que norteiam a administração, devem ser seguidos quando da agraciação da medalha “Mérito Santos-Dumont”, já que é concedida por uma instituição pública e com dinheiro público.

Quando trata da administração pública, José Afonso da Silva ensina: *“A Administração Pública é informada por diversos princípios gerais, destinados, de um lado, a orientar a ação do administrador na prática dos atos administrativos e, de outro lado, a garantir a boa administração, que se consubstancia na correta gestão dos negócios públicos e no manejo dos recursos públicos (dinheiro, bens e serviços) no interesse*

*coletivo, com o que também se assegura aos administrados o seu direito a práticas administrativas honestas e probas” (SILVA, 2007: 666).*

É imprescindível que a Aeronáutica dê publicidade de todas as fases que envolvem a medalha “Mérito Santos-Dumont”, afastando assim qualquer dúvida que paire sobre a agraciação. A crise no sistema aéreo nacional reforça ainda mais o devido esclarecimento que envolve a honraria.

Celso Antônio Bandeira de Mello doutrina o seguinte em relação ao administrador com o interesse público: *“A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público –, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incube apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que predispuer a intentio legis” (MELLO, 2004: 64).*

## **5 – CONCLUSÃO**

O caos que o Brasil enfrenta traz à tona casos que antes poderiam passar despercebidos pela sociedade. Devido às mortes ocorridas nos recentes desastres aéreos, a cobrança por eficiência nos serviços prestados pelas empresas privadas e pelo Governo aumentou significativamente, demonstrando também que tais instituições não estão preparadas para enfrentar crises como as citadas.

O Governo deve satisfação, respostas, e, mais do que tudo, ações que visem a resolver os problemas no sistema aéreo. Os administradores públicos devem se ater a prestar serviços para a sociedade como empregados que são, e não como donos da coisa pública, abusando do Poder conferido.

Como a Aeronáutica é uma instituição pública exemplar, acredita-se que seus atos sejam sempre baseados no ordenamento jurídico e na moralidade, mas existindo



dúvidas, é importante que se torne público o processo de escolha da pessoa a receber a condecoração alusiva ao “Pai da Aviação” e outras que existem.

Os questionamentos a respeito da agraciação da medalha “Mérito Santos-Dumont” têm menor relevância em comparação às mortes ocorridas nos últimos desastres aéreos, mas como envolvem instituições que estão sendo apontadas como as maiores culpadas pela crise no sistema aéreo, a referida honraria deveriam ser melhor explicada.

Como há suposições por parte da sociedade referentes à medalha “Mérito Santos-Dumont” de 2007, deve a Aeronáutica tornar públicos todos os atos que envolvem a comenda, demonstrando que foi pautada nos princípios que permeiam a administração. Desta forma, preserva-se o Brasil, o Ministério da Defesa, a Aeronáutica, bem como a memória de Alberto Santos Dumont.

Em se tratando de probidade administrativa, todas as instituições civis e militares devem dar mais transparência nas concessões de condecorações, evitando-se assim que sejam concedidas por “politicagem”.

Como os atos referentes às condecorações envolvem a coisa pública, o Ministério Público está obrigado a fiscalizar tais atos e caso haja qualquer irregularidade, que se tomem as devidas providências.

As forças militares brasileiras são exemplos a serem seguidos pelas demais instituições públicas, por isso devem sempre preservar a dignidade de seus atos. Ao agirem com maior transparência, afastam-se as suspeitas que possam degradar as Forças Armadas, as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares, a quem os brasileiros devem muito, graças aos serviços prestados.

Não há aqui intenção de denegrir as forças militares ou as instituições civis citadas, nem mesmo de menosprezar as condecorações e as pessoas agraciadas com honrarias. A intenção é a mais nobre possível, trazer a reflexão sobre assuntos que atingem as

instituições públicas civis e militares, para que realmente cumpram os anseios da sociedade, insatisfeita com os agentes públicos diante de tantas mazelas.

## **BIBLIOGRAFIA**

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 9. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2001.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 28. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

## **INTERNET**

Aeronáutica: [www.fab.mil.br](http://www.fab.mil.br)

Agência Nacional de Aviação Civil: [www.anac.gov.br](http://www.anac.gov.br)

Jus Militaris: [www.jusmilitaris.com.br](http://www.jusmilitaris.com.br)

Ministério da Defesa: [www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br)

Presidência da República Federativa do Brasil: [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)