

Brasília, 10 de Setembro de 2018

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submetemos à elevada apreciação de Vossa Excelência, com base no artigo 62, caput, da Constituição Federal, o projeto de Medida Provisória que visa autorizar a criação da empresa pública “NAV Brasil Serviços de Navegação Aérea S.A. – NAV Brasil”, mediante cisão parcial da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, sob a forma de sociedade anônima, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio e vinculada ao Ministério da Defesa, por meio do Comando da Aeronáutica.
2. De acordo com estudos conduzidos no âmbito dos Ministérios que ora subscrevem a presente minuta, verificou-se que a criação da NAV Brasil, nos termos acima, é medida que se justifica tanto sob o ponto de vista jurídico como também econômico e administrativo, os quais, em conjunto, demonstram com clareza o interesse público da proposta.
3. Primeiramente, sob a perspectiva jurídica, verifica-se que a medida permite a melhor ordenação do setor, segundo a legislação vigente.
4. Como é de conhecimento de Vossa Excelência, nos termos do art. 21, inciso XII, alínea “c”, da Constituição Federal, compete à União a exploração, direta ou mediante autorização, permissão ou concessão, dos serviços de navegação aérea. Referida atividade constitui-se, do prisma constitucional, em segmento específico, não se confundindo com a exploração da infraestrutura aeroportuária ou do setor aeroespacial.
5. Desse modo, a Carta de 1988 atribuiu às atividades de navegação aérea a natureza de serviço público. Mais ainda, reconhece a presença de conteúdo econômico, na medida em que prevê sua exploração, inclusive pelo setor privado.
6. Portanto, juridicamente, os serviços de navegação aérea constituem segmento específico de exploração econômica de titularidade da União, merecendo tratamento distinto em relação aos demais setores que compõem o ramo da aviação, como, por exemplo, a infraestrutura aeroportuária e serviços de transporte aéreo.
7. A respeito da exploração direta ou indireta dos serviços pela União, vale recordar, neste momento, da diretriz estabelecida no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Segundo o art. 10 desse diploma, “a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada”, sendo a transferência “para a órbita privada, mediante contratos ou concessões”, uma das medidas com que a diretriz se realiza.
8. Conforme se verifica, apesar da distinção constitucional, não houve, na prática, o surgimento de um agente especializado na exploração da infraestrutura aeronáutica, à semelhança

do que ocorreu com a criação da Infraero em relação à infraestrutura aeroportuária. E, em que pese se tratar de serviço público com claro conteúdo econômico, tampouco há indícios de que seja o momento para a abertura do setor a agentes privados. Fica, assim, demonstrado o relevante interesse coletivo na espécie, razão pela qual resta justificada a exploração da navegação aérea por empresa estatal, nos termos do art. 173, caput, da Carta de 1988.

9. Portanto, a criação da NAV Brasil é medida que contempla o mandamento constitucional (art. 21, XII, “c”, c/c art. 173, caput) e a diretriz legal mencionada (art. 10, Decreto-Lei nº 200, de 1967), pois viabiliza ao Poder Público a prestação de um serviço público de forma mais eficiente, realizando o interesse público inerente na espécie.

10. Porém não é só. A partir das premissas acima, verifica-se que, do ponto de vista administrativo, a proposta permite ganhos de eficiência regulatória, os quais afetarão positivamente a prestação dos serviços.

11. Nos últimos anos, coube ao Comando da Aeronáutica, nos termos do art. 18, incisos II e IV, e parágrafo único, da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, exercer as atribuições de Autoridade Aeronáutica. No cumprimento deste mister, coube-lhe normatizar, prestar diretamente e delegar os diversos tipos de operações envolvidas na atividade de navegação aérea. Tais competências já vinham sendo exercidas desde antes, com base nos arts. 2º, 12 e 25 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), a qual foi recepcionado pela nova ordem de 1988.

12. Apesar do importante trabalho realizado pela Força Aérea nesta seara, o fato é que o atual arranjo institucional poderá ser aperfeiçoado de forma a trazer mais eficiência para o setor.

13. O primeiro ponto a ser considerado é que na atualidade tanto os aspectos regulatórios como parte significativa das operações de navegação encontram-se nas mãos do Comando da Aeronáutica. Em outras palavras, o mesmo agente que determina a política, os aspectos técnicos e o regime tarifário é também o principal prestador dos serviços no País. Tenta-se, com a presente medida, fazer a segregação entre as atividades de regulação e operação dos citados serviços.

14. Outro dado importante é que, ao longo dos anos, a Infraero, empresa pública criada para explorar a infraestrutura aeroportuária, acabou absorvendo, por razões históricas, via delegação do Comando da Aeronáutica, parcela relevante do conjunto dos serviços de navegação aérea. Tal movimento faz com que a empresa deixe de focar no seu core business, na medida em que se trata de exploração de segmentos econômicos distintos, comprometendo sua eficiência e seu equilíbrio econômico-financeiro. Colocando de outra maneira, a manutenção desses serviços na órbita da Infraero pode afetar sua sustentabilidade. A esse respeito, vale destacar que, em atendimento à auditoria levada a efeito pelo Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 2.915/2016, Plenário, o Poder Executivo encaminhou um Plano de Reestruturação para a empresa, na qual é prevista a segregação das atividades por meio da criação da empresa estatal NAV Brasil.

15. Desse modo, a criação de uma empresa estatal voltada à prestação deste serviço público é medida administrativa que reordena órgãos e entidades da União no complexo setor da aviação, definindo de forma mais apropriada e eficiente as atribuições dos agentes envolvidos, reduzindo riscos regulatórios. Nessa linha permitirá, inclusive, o ambiente necessário ao desenvolvimento de um marco regulatório moderno e em sintonia com os padrões internacionais preconizadas pela Organização da Aviação Civil Internacional - OACI.

16. Do ponto de vista econômico, a medida também se justifica. Primeiramente, porque a dedicação das atividades de navegação por meio de uma empresa estatal cujo único objetivo é a prestação de serviços de navegação aérea permitirá a alocação mais eficiente dos recursos, por definição, escassos. Agregue-se a isto o fato de que a nova entidade internalizará na administração

pública indireta conceitos de gestão próprios do setor privado, aumentando os ganhos de eficiência na prestação do serviço público em tela.

17. Em segundo, a criação da NAV a partir da cisão da Infraero permite a esta empresa reorganizar-se e mitigar o risco de ela demandar recursos do Tesouro Nacional, conforme já verificado pela Corte de Contas e consoante o Plano de Reestruturação apresentado pelo Poder Executivo. Sabe-se que o cenário fiscal atual é desfavorável ao ingresso de novas entidades no orçamento da União, de modo que o reequilíbrio econômico da Infraero por meio da cisão das atividades de navegação aérea é fundamental para o ajuste que se pretende realizar neste momento. No ponto, vale registrar que a NAV Brasil surgirá, conforme se verifica em seu Plano de Negócios, como uma empresa estatal não dependente de recursos do orçamento federal.

18. Com relação à presença dos requisitos de relevância e urgência da proposta, o quadro acima descrito indica de forma suficiente a legitimidade da via da Medida Provisória.

19. A relevância da edição da norma é verificada na medida em que a disciplina trata do modo de prestação de serviço público de titularidade da União, nos termos do art. 21 da Constituição Federal. Uma vez que se pretende a criação de uma empresa estatal específica para o atendimento eficiente do mandamento constitucional, demonstra-se com clareza a relevância da proposta.

20. A respeito da urgência, a edição justifica-se sob duplo aspecto. Primeiro, do ponto de vista da segurança e eficiência dos serviços de navegação aérea, cuja atenção deve ser permanente e imediata. Embora não se considere que a atual infraestrutura aeronáutica brasileira esteja sob qualquer ameaça, convém que assuntos dessa natureza sejam discutidos com a maior prioridade possível. Em segundo, dado o atual quadro econômico e financeiro da Infraero, e em atendimento ao compromisso assumido perante o Tribunal de Contas da União, urge que medidas efetivas sejam tomadas, como a cisão que ora se propõe.

21. Por fim, apenas a título de registro, é importante esclarecer que, com a criação da NAV Brasil, não haverá a transferência completa das atividades de navegação aérea à empresa, uma vez que parcela das atividades deverá permanecer sob a responsabilidade do Comando da Aeronáutica. Especificamente, serão mantidos pela Força Aérea os segmentos da infraestrutura sensíveis à preservação da defesa e da soberania nacional.

22. São essas, Senhor Presidente, as razões que nos levam a submeter a Vossa Excelência o presente projeto de Medida Provisória que dispõe sobre a criação da empresa estatal NAV Brasil, com a finalidade de dar cumprimento ao mandamento constitucional de explorar os serviços de navegação aérea de titularidade da União.

Respeitosamente,

VALTER CASIMIRO SILVEIRA
JOAQUIM SILVA E LUNA
ESTEVES PEDRO COLNAGO JUNIOR
EDUARDO REFINETTI GUARDIA