

## O Direito Internacional Privado e a proteção do consumidor em serviços de transporte aéreo

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.30.13>

**Inez Lopes**

Professora associada de Direito Internacional Privado e Público da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB)

### 1. Introdução

Mais de quatro bilhões de passageiros voaram em 2018 e 2019 pelo mundo, segundo a Organização de Aviação Civil Internacional (OACI). Nas últimas duas décadas, o número de consumidores de serviços de transporte aéreo mais do que dobrou, passando de 1,6 bilhão em 2000 para 4,5 bilhões de passageiros em 2019. Esses números foram afetados pela pandemia do coronavírus. O declínio no número de passageiros em 2020 em razão da pandemia foi de 60% e estima-se que somente a partir de 2025 o mercado volte ao patamar de 2019, considerando até lá vacinação em massa em escala global.

O crescimento exponencial do setor da aviação civil foi possível a partir da adoção da Convenção de Varsóvia para a Unificação de Certas Regras Relativas ao Transporte Aéreo Internacional de 1933, que criou um regime uniforme entre os Estados para facilitar a navegação aérea ao também limitar a responsabilidade das transportadoras aéreas em caso de danos a passageiros, a cargas e a bagagens por perda, destruição ou avarias, evitando problemas em face de pluralidade regulatória e até mesmo *forum shopping* para países com indenizações robustas. Cada acidente aéreo poderia levar a falência da empresa transportadora.

Dada a necessidade de modernizar a Convenção de Varsóvia e os instrumentos conexos, os Estados aprovaram a Convenção de Montreal em 1999, com o objetivo de maior harmonização e codificação de certas regras que regulam o transporte aéreo internacional, incluindo as normas de direito internacional privado e estabelecer um regime uniforme decorrente das obrigações contratual e extracontratual entre o consumidor e a transportadora aérea.

A harmonização dessas normas fixou limites de responsabilidade às companhias aéreas, uma vez que a Convenção é a lei aplicável a todo transporte internacional de pessoas, bagagem ou carga, efetuado em aeronaves. A harmonização não impediu os Estados de adotarem normas de proteção ao consumidor em todas as relações de

consumo, nacional e transfronteiriça. Alguns países adotaram leis especiais para a proteção do consumidor nos serviços de transporte aéreo.

Este artigo objetiva estudar os efeitos da proliferação de normas e decisões nacionais e regionais nas relações de consumo na prestação de serviços de transporte aéreo, por meio do método qualitativo para analisar os problemas jurídicos onde se observa que, de um lado os consumidores reivindicam direitos não prestados efetivamente pelas transportadoras, de outro, as companhias reclamam de não aplicação da norma internacional.

## 2. O Direito Internacional Privado da Aviação Civil: a pluralidade das fontes

O direito internacional privado da aviação civil aborda questões relacionadas às obrigações contratuais e não contratuais decorrentes das relações jurídicas relacionadas ao transporte aéreo. Este artigo restringe-se a estudar as relações jurídicas nacionais e transnacionais entre consumidores e empresas de transporte aéreo e a lei aplicável a essas relações jurídicas bem como os limites de responsabilidade das empresas em contexto comparativo.

Nota-se uma crescente “proliferação de regimes de direitos dos passageiros aéreos em todo o mundo”<sup>1</sup>, tanto em nível nacional quanto internacional. O direito internacional privado se caracteriza pela coexistência da pluralidade de normas estatais e não-estatais. Para alguns Estados, a aviação é um “símbolo de aspirações nacionais de orgulho, prestígio e penetração global”<sup>2</sup>. Por outro lado, as normas internacionais no setor de transporte aéreo se fundamentam em normas uniformizadas que estabelecem limites em relação à responsabilidade das companhias aéreas.

### 2.1. Normas internacionais

O direito internacional público aéreo regula as atividades da aviação civil internacional, por meio de uma gama de fontes de direito, entre eles, tratados, princípios e costume internacionais, que objetivam estabelecer a cooperação entre os Estados, assim como uma harmonização legislativa transnacional, de modo a garantir a segurança internacional da navegação aérea.

Considerando que a aviação civil é “inerentemente internacional em escopo”<sup>3</sup>, as principais fontes de direito internacional público são as convenções multilaterais, os acordos bilaterais, o direito costumeiro internacional, as decisões internacionais, os Padrões e *Práticas Recomendadas* pela Organização da Aviação Civil Internacional,

1 TRUXAL, Steven – *Consumer protections and limited liability: Global order for air transport?*. “Journal of International and Comparative Law”, 1(1), pp. 133-140 (2014), p. 133.

2 DEMPSEY, Pau Stephen – *Public International Law*. Ed. McGill University, 2017, p. 1.

3 *Ibid*, p. 2

(OACI) entre outros. A Convenção sobre Aviação Civil Internacional, adotada em Chicago em 7 de dezembro de 1944 é a magna carta que regula as atividades do setor.

Por seu turno, a Convenção para a Unificação de Certas Regras Relativas ao Transporte Aéreo Internacional, celebrada em Montreal, em 28 de maio de 1999<sup>4</sup> (Convenção de Montreal), é o principal instrumento jurídico que unifica as normas relativas à responsabilidade do transportador e fixa medidas da indemnização do dano. Estabelece critérios de harmonização para a responsabilidade em caso de morte e lesões dos passageiros (artigo 17), dano à bagagem (artigo 17), dano à carga (artigo 18), atrasos no transporte aéreo de passageiros, bagagem ou carga (artigo 19), bem como os casos de exoneração de responsabilidade (artigo 20). Esta convenção é aplicável e prevalecerá sobre toda regra que se aplique ao transporte aéreo internacional.

A Convenção de Montreal fixa limites de responsabilidade para as companhias aéreas nas relações de consumo doméstico ou internacional. O valor para a indemnização em caso de morte ou lesões dos passageiros é de até 128.821 Direitos Especiais de Saque (DES)<sup>5</sup> por passageiro, o equivale a aproximadamente US\$ 184.90. A indemnização em face da responsabilidade por danos relativos ao atraso da bagagem e da carga é limitada a 5.346 DES (US\$ 7.670) em razão do *dano causado por atraso no transporte de pessoas*. Já o transporte de bagagem, a responsabilidade do transportador em caso de destruição, perda, avaria ou atraso se limita a 1.288 DES (US\$ 1838). No transporte de carga, a responsabilidade do transportador em caso de destruição, perda, avaria ou atraso se limita a uma quantia de 22 DES (US\$ 31.59) por quilograma. O passageiro poderá registar a bagagem por meio de uma declaração especial de valor da entrega desta no lugar de destino. O limite da indemnização é uma soma que não exceda o valor declarado pelo passageiro.

A convenção fixa critérios sobre jurisdição internacional para determinar que a ação de indemnização deve ser iniciada à escolha do autor, seja perante o tribunal do domicílio do transportador, da sede da matriz da empresa, ou onde possua o estabelecimento por cujo intermédio se tenha realizado o contrato, seja perante o tribunal do lugar de destino. Nas relações de consumos, é competente o tribunal do lugar onde o consumidor está domiciliado ou de sua residência habitual.

## 2.2. A OACI e os Princípios Básicos Relacionados à Proteção do Consumidor

Durante a Sexta Conferência Mundial de Transporte Aéreo, realizada em Montreal em 2013, a OACI reconheceu a proliferação de normas jurídicas adotadas pelos Estados

---

4 Aprovada pelo o Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 59, de 18 de abril de 2006; Decreto de Promulgação nº 5.910, de 27 de setembro de 2006.

5 Direito Especial de Saque (DES) é um instrumento monetário internacional fixados pelo Fundo Monetário Internacional e representa ativo de reserva internacional. Esses valores são revisados pela OACI e os valores acima mencionados estão atualizados conforme o *2019 Revised Limits of Liability Under the Montreal Convention of 1999*. Trata-se de valores uniformizados para a responsabilidade das transportadoras aéreas nas relações de consumo.

regulando as relações de consumo no transporte aéreo, principalmente no que tange ao aos direitos dos passageiros. A proposta para a adoção de *Princípios Básicos Relacionados à Proteção do Consumidor* foi aprovada pelos Estados durante a 38ª Sessão da Assembleia Geral da OACI<sup>6</sup>.

Em termos de técnica normativa, estes princípios tem uma abordagem de harmonização horizontal direcionadas tanto aos Estados quanto às transportadoras aéreas em favor da proteção do consumidor por ser a parte mais vulnerável neste setor econômico. Destina-se às partes interessadas da indústria em lidar com questões de proteção ao consumidor passageiro. Este instrumento estabelece que as autoridades governamentais devem ter flexibilidade para desenvolver regimes de proteção ao consumidor que alcancem o equilíbrio certo entre a proteção do consumidor e a competitividade da indústria, considerando as diferentes características sociais, políticas e econômicas de cada Estado.

Os modelos de regulação da OACI refletem o que Teubner definiu como “fronteiras funcionais dos regimes transnacionais”, segundo o qual “tanto a jurisdição internacional como os conflitos internacionais de leis devem ser transformados de conflitos entre ordens jurídicas nacionais em conflitos entre regimes setoriais”<sup>7</sup>. O regime transnacional no setor de transporte aéreo busca estabelecer por meio de normas cogentes de direito internacional e por normas de *soft law* a formulação de políticas e práticas regulatórias e operacionais.

Os regimes nacionais e regionais de proteção ao consumidor devem, segundos os princípios, refletir sobre o princípio da proporcionalidade; permitir que o impacto de grandes interrupções seja levado em consideração; e ser compatível com os regimes dos tratados internacionais relativos às responsabilidades das transportadoras aéreas estabelecidos pela Convenção de Montreal.

Além disso, os Princípios Básicos da OACI estão divididos em três partes da relação jurídica entre consumidor e companhias aéreas: antes, durante e depois da viagem. Antes da viagem, os passageiros devem ter acesso a informações sobre os seus direitos e orientações claras sobre os direitos contratuais, sobre as características do produto de transporte aéreo que procuram, antes da compra. Durante a viagem, os passageiros devem ser informados regularmente ao longo da viagem sobre quaisquer circunstâncias especiais que afetem seu voo, especialmente em caso de interrupção do serviço; devem receber a devida atenção em casos de interrupção do serviço, tais como reembolso, por exemplo; e as pessoas com deficiência devem ter acesso ao transporte aéreo de forma não discriminatória e à assistência adequada. Além disso, em circunstâncias extraordinárias que ensejam interrupções massivas deve-se garantir que os passageiros recebam atenção e assistência adequadas.

6 ICAO. Economic Commission, *Agenda Item 40, Economic Development of Air Transport, Policy*, A38-WP/186, [consultado em 12-05-2021]. Disponível em [https://www.icao.int/Meetings/a38/Documents/WP/wp186\\_en.pdf](https://www.icao.int/Meetings/a38/Documents/WP/wp186_en.pdf).

7 TEUBNER, Gunther – *Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization*. Translated by Gareth Norbury. Oxford University Press, 2012, p. 155.

Depois da viagem, os passageiros devem poder contar com procedimentos eficazes de tratamento de reclamações e ser informado de tais procedimentos.

### 2.3. A IATA e o Princípios Essenciais de Proteção do Consumidor

A Associação Internacional de Transporte Aéreo (IATA) é uma associação não-governamental de caráter comercial das companhias aéreas do mundo, representando cerca de 290 companhias aéreas ou 82% do tráfego aéreo total<sup>8</sup>. A associação reconhece que a regulamentação beneficia os consumidores e a indústria ao fornecer clareza e certeza para todos<sup>9</sup>.

Em 2013, a 69ª Assembleia Geral Anual da Associação Internacional de Transporte Aéreo aprovou os Princípios Essenciais para Consumidores por meio da IATA AGM Resolution IATA Core Principles on Consumer Protection<sup>10</sup>. Trata-se, portanto, de norma não estatal.

De acordo com este instrumento autorregulatório, as legislações nacional e regional devem ser consistentes e estar de acordo com os regimes dos tratados internacionais sobre a responsabilidade das transportadoras aéreas, estabelecidos pela Convenção de Varsóvia de 1929 (e seus instrumentos de emenda) e a Convenção de Montreal. Além disso, a legislação sobre direitos dos passageiros (consumidores), de acordo com a Convenção de Chicago de 1944, deve ser aplicada apenas a eventos ocorridos dentro do território do Estado legislador, ou fora desse território, com relação a aeronaves nele registradas.

Entre outros princípios, reconhece que a legislação sobre os direitos dos passageiros deve permitir às companhias aéreas a possibilidade de se diferenciarem por meio de ofertas de serviços individuais ao cliente, dando assim aos consumidores a liberdade de escolher uma companhia aérea que corresponda aos seus padrões de preço e serviço desejados. A indústria do setor aéreo reconhece o direito de reencaminhamento, reembolso ou indenização em casos de recusa de embarque e cancelamentos, quando as circunstâncias estão sob o controle da transportadora. A indústria reconhece o direito de reencaminhamento, reembolso ou cuidado e assistência aos passageiros afetados por atrasos quando as circunstâncias estão sob o controle da transportadora.

Nota-se que os princípios acima mencionados, bem como os demais contidos na norma autorregulatória são convergentes com os princípios adotados no âmbito da OACI.

---

8 IATA, *About us*, [consultado em 12-02-2020]. Disponível em: <<https://www.iata.org/en/about/>>.

9 IATA. *Consumer & Passenger Issues*, [consultado em 12-02-2020]. Disponível em <<https://www.iata.org/en/policy/consumer-pax-rights/>>.

10 [consultado em 12-02-2020]. Disponível em: <<https://www.iata.org/contentassets/771d2065c8914f80b1adc8a06bdb59ed/agm69-resolution-passenger-rights.pdf>>.

## 2.4. As normas nas integrações económicas regionais

Na União Europeia, o Regulamento (CE) n. 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro de 2004, estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque (como overbooking, por exemplo) e de cancelamento ou atraso considerável dos voos.

Com relação aos atrasos, o artigo 6º estabelece critérios objetivos para determinar atraso, interface com o percurso do voo. Neste sentido, o artigo 7º que trata do direito à indemnização do passageiro, fixa o valor da indemnização nos termos seguintes:

“1. Em caso de remissão para o presente artigo, os passageiros devem receber uma indenização no valor de:

- a) 250 euros para todos os voos até 1500 quilómetros;
- b) 400 euros para todos os voos intracomunitários com mais de 1500 quilómetros e para todos os outros voos entre 1500 e 3500 quilómetros;
- c) 600 euros para todos os voos não abrangidos pelas alíneas a) ou b)”.

O artigo 19 na Convenção de Montreal diz que o transportador é *responsável pelo dano ocasionado por atrasos no transporte aéreo de passageiros, bagagem ou carga*. Entretanto, o transportador não será responsável pelo dano ocasionado por atraso se provar que ele e seus prepostos adotaram todas as medidas que eram razoavelmente necessárias para evitar o dano ou que lhes foi impossível, a um e a outros, adotar tais medidas. Truxal ressalta que termo “o dano ocasionado pelo atraso” não é definido pela convenção<sup>11</sup>.

Neste sentido, nos Casos C-581/10 e C-629/10, processo apensos (Emeka Nelson e outros v. Deutsche Lufthansa AG (C-581/10), o Tribunal de Justiça da União Europeia decidiu que “a perda de tempo subjacente a um atraso de voo, que constitua um inconveniente na aceção do Regulamento n. 261/2004 e não seja qualificável de «dano que resulte de um atraso», na aceção do artigo 19 da Convenção de Montreal, não pode entrar no âmbito de aplicação do artigo 29 da referida Convenção.” (§55). Além disso, o tribunal reconheceu que “o dever que resulta do Regulamento n. 261/2004 e que visa indemnizar os passageiros de voos com atrasos consideráveis afigura-se compatível com o artigo 29da Convenção de Montreal (§56)<sup>12</sup>.

No âmbito do Mercosul, inexistente regulamentação sobre a norma aplicável às relações de consumo ou relacionada aos limites de transporte aéreo, aplicando -se as normas nacionais e a Convenção de Montreal.

11 TRUXAL, *Op. Cit.*, p. 137.

12 O ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção), de 23 de outubro de 2012. [consultado em 12-02-2020]. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62010CJ0581&from=EN>>.

## 2.5. As normas nacionais

A proliferação de normas de proteção do consumidor tem buscado oferecer maior equilíbrio entre as relações jurídicas entre consumidor e companhias aéreas tanto em voos domésticos quanto internacionais. Recentemente, no Canadá, o *Air Passenger Protection Regulations* SOR/2019-150 (Canada Transportation Agency), foram aprovados 22 de maio de 2019. Os regulamentos exigem das companhias aéreas o cumprimento de certas obrigações para com os passageiros, garantindo-se, por exemplo, uma indenização de até 2.400 dólares canadenses se as companhias aéreas negarem o embarque de um passageiro por motivos dentro do controle corporativo e até 2.100 dólares canadenses nos casos de perda ou danos na bagagem<sup>13</sup>.

## 3. O dano moral nas relações de consumo na prestação de serviços de transporte aéreo

A aplicação do Código de Defesa do Consumidor e da Convenção de Montreal nas relações jurídicas entre passageiros e transportadoras aéreas tem sido alvo de grandes debates jurídicos. No que tange à jurisdição, a autoridade judiciária brasileira é competente para julgar litígios decorrentes de relações de consumo, quando o consumidor tiver domicílio ou residência no Brasil, nos termos do Código de Processo Civil.

A Resolução nº 400/2016 da Agência nacional de Aviação Civil<sup>14</sup> regula as condições gerais aplicáveis ao transporte aéreo regular de passageiros, doméstico e internacional. A resolução estabeleça a compensação financeira ao passageiro em caso de atraso e o dever de assistência material para satisfazer as necessidades dos passageiros de acordo com as horas de atraso. Entretanto, não avançou para fixar critérios indenizatórios em moldes semelhantes à União Europeia para determinar a indenização estabelecida no artigo 19 para o dano ocasionado por atraso, com fundamento em critérios objetivos e limitadores da responsabilidade.

Com relação à norma aplicável, no julgamento conjunto do Recurso Extraordinário (RE) 636331 e do RE com Agravo (ARE) 766618, relacionados aos conflitos que envolvem extravios de bagagem e prazos prescricionais ligados à relação de consumo em transporte aéreo internacional de passageiros, o Supremo Tribunal Federal decidiu que devem ser resolvidos pelas regras estabelecidas pelas convenções internacionais sobre a matéria, ratificadas pelo Brasil. Assim, é aplicável a Convenção de Montreal e não o CDC para danos materiais.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), por sua vez tem decidido que a Convenção de Montreal não é aplicável para limitar a indenização devida a passageiros em caso

13 CANADA. *New Air Passenger Protection Regulations now in force*. News Release July 15, 2019, [consultado em 12-05-2021]. Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/transportation-agency/news/2019/07/new-air-passenger-protection-regulations-now-in-force.html>>.

14 ANAC. *Resolução n. 400*. [consultado em 12-02-2020]. Disponível em: <[https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2016/resolucao-no-400-13-12-2016/@@display-file/arquivo\\_norma/RA2016-0400%20-%20Compilado%20at%C3%A9%20RA2017-0434.pdf](https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2016/resolucao-no-400-13-12-2016/@@display-file/arquivo_norma/RA2016-0400%20-%20Compilado%20at%C3%A9%20RA2017-0434.pdf)>.

de danos morais decorrentes de atraso de voo ou extravio de bagagem, uma vez que o aludido acordo abrange apenas as hipóteses de dano material. Segundo o STJ, no Caso Recurso Especial n. 1.842.066-RS: “as indenizações por danos morais decorrentes de extravio de bagagem e de atraso de voo não estão submetidas à tarifação prevista na Convenção de Montreal, devendo-se observar, nesses casos, a efetiva reparação do consumidor preceituada pelo CDC”.

Essa interpretação, estabelece dois sistemas distintos na relação entre consumidor e companhias aéreas: aplica-se a Convenção de Montreal para os direitos materiais em razão dos custos realizados pelo consumidor pelo extravio ou atraso da bagagem e/ou do atraso do voo e é aplicável o CDC para o *dano moral ocasionado por atrasos* no transporte aéreo de passageiros, bagagem ou carga.

#### 4. Conclusões

As normas de direito internacional privado para as relações contratuais e extracontratuais nas relações de consumo no transporte aéreo têm por objetivo oferecer segurança e previsibilidade, tornado claras as regras sobre o direito aplicável e o tribunal competente para dirimir os eventuais litígios.

O pluralismo jurídico existente regulando as relações jurídicas entre consumidor e transportadora aérea, quer em voos domésticos ou internacionais nem sempre ensejam conflitos de leis, mas de interpretações normativas. A pluralidade das fontes, como destacado por Truxal, demonstra que os legisladores e os tribunais nacionais de diversos países podem recorrer a interpretações menos textuais e mais teleológicas das disposições da Convenção de Montreal.

Conseqüentemente, a proliferação de normas ou de decisões judiciais em favor da proteção do consumidor passageiro, revelam a necessidade de uma revisão da Convenção de Montreal para regras mais claras no que diz respeito à indenização por danos morais para uniformizar a interpretação do artigo 19 quanto ao *dano ocasionado por atrasos* no transporte aéreo de passageiros, bagagem ou carga. Os Princípios Básicos para a Proteção do Consumidor da OACI e o Princípios Essenciais da IATA são paliativos para responder à lacuna existente de forma a trazer equilíbrio entre a proteção do consumidor passageiro e os limites de responsabilidade das transportadoras aéreas, por meio do diálogo das fontes.