

A PROBLEMÁTICA DAS NOVAS CONVENÇÕES RELATIVAS AOS DANOS A TERCEIROS NO TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL

Guttemberg Rodrigues Pereira*

HISTÓRICO DAS CONVENÇÕES SOBRE RESPONSABILIDADE DAS EMPRESAS AÉREAS

No alvorecer da indústria do transporte aéreo comercial, os governos logo se preocuparam com a responsabilidade civil das empresas aéreas. Já em 1923, o presidente do Conselho de Ministros da França, RAYMOND POINCARÉ, informou a alguns governos estrangeiros que um projeto de lei relativo à responsabilidade do transportador aéreo fora enviado à Câmara dos Deputados, contudo entendia que tal matéria deveria ser regulada no plano internacional.

Essa percepção do problema levou o governo francês a encaminhar a diversos governos estrangeiros um anteprojeto de convenção relativo à responsabilidade do transportador, o qual viria a ser discutido durante a primeira Conferência Internacional de Direito Aéreo Privado, reunida em Paris, em 26 de outubro de 1925. Durante aquela Conferência foi criado o Comité International Technique d'Experts Juridiques Aériens (C.I.T.E.J.A.). Os Representantes dos Estados participantes da Conferência encarregaram aquele Comitê de Juristas de proceder ao estudo do anteprojeto francês.

Nos anos seguintes, o C.I.T.E.J.A. desenvolveu esses estudos, daí resultando o primeiro projeto de Convenção Internacional sobre Responsabilidade no Transporte Aéreo, o qual veio a ser adotado na 2ª Conferência de Direito Aéreo Internacional Privado, realizada de 4 a 12 de outubro de 1929, em Varsóvia. Na ocasião, o novo acordo internacional recebeu o título de Convenção para a Unificação de Certas Regras Relativas ao Transporte Aéreo Internacional, desde então conhecida como Convenção de Varsóvia de 1929. Hoje substituída em grande parte pela Convenção de Montreal, de 28 de maio de 1999.

Concluída a Convenção relativa à Responsabilidade Contratual do Transportador, voltou-se o C.I.T.E.J.A. para o estudo do problema da responsabilidade extracontratual, em que pessoas sem relação com o transporte aéreo poderiam ser vítimas de danos ocasionados por acidentes ou incidentes aeronáuticos, eventos nada incomuns naquela época.

Desses novos estudos resultou a Convenção de Roma de 1933, adotada sob o título de Convenção para a Unificação de Certas Regras Relativas a Danos Causados pelas Aeronaves a Terceiros na Superfície. Posteriormente

te foi emendada pelo Protocolo Adicional de Bruxelas, de 29 de setembro de 1938. Esses dois instrumentos vieram a ser substituídos pela Convenção Relativa aos Danos Causados a Terceiros na Superfície por Aeronaves Estrangeiras, concluída em Roma, em 7 de outubro de 1952, por sua vez mais tarde modificada pelo Protocolo de Montreal, de 23 de setembro de 1978, estes dois últimos instrumentos, ainda vigentes.

Note-se que desde os primeiros instrumentos jurídicos relativos à responsabilidade extracontratual dos transportadores, seu nível de aceitação foi baixo. A Convenção de Roma de 1933 obteve apenas cinco ratificações e seu Protocolo de 1938 apenas duas. A Convenção de Roma de 1952, embora melhor sucedida, também não obteve grande aceitação, sendo ratificada por apenas 49 países, menos de um terço dos 191 Estados Contratantes da Organização de Aviação Civil Internacional - OACI.

Esse desinteresse talvez possa ser explicado pela evolução das aeronaves, ao longo desses quase cem anos do transporte aéreo comercial, além de um constante aprimoramento das medidas de segurança operacional, processo que resultou numa redução expressiva dos acidentes aeronáuticos e, de modo particular, dos casos de danos a terceiros na superfície, tornando bastante raros os eventos dessa natureza.

Entretanto, novos ventos de mudança trouxeram renovados desafios ao transporte aéreo, levando a comunidade aeronáutica internacional a desenvolver novos instrumentos jurídicos, na busca de maior proteção ao usuário do transporte aéreo, bem como aos terceiros, já agora, não apenas aqueles na superfície, mas também aos terceiros, passageiros das outras aeronaves, nos casos de abaloamento.

Os trágicos acontecimentos de 11 de setembro de 2001 vieram acelerar esse processo de renovação, provocando uma extensa revisão dos sistemas de segurança do transporte aéreo internacional. Tal revisão levou a múltiplas inovações relativas à segurança nos aeroportos, tanto nos procedimentos de controle do acesso às instalações aeroportuárias, como nos equipamentos técnicos de auxílio às atividades de segurança da aviação civil. No mesmo sentido, decidiram os Estados reunidos na OACI, pelo reexame da Convenção de Roma de 1952 e de seu Protocolo de Montreal de 1978 sobre danos a terceiros na superfície. O trabalho de atualização desses instrumentos jurídicos resultou em duas novas convenções para a pro-

* Gerente Técnico de Acordos Internacionais da ANAC.

teção a terceiros, em substituição à já desatualizada Convenção de Roma de 1952 e seu Protocolo de Montreal de 1978.

Essas novas Convenções foram adotadas sob os títulos de: Convenção sobre Indenização por Danos Causados a Terceiros por Aeronaves e Convenção sobre Indenização por Danos a Terceiros Resultantes de Atos de Interferência Ilícita Envolvendo Aeronaves as quais, juntamente com a Convenção de Montreal de 1999 sobre responsabilidade por danos aos passageiros, veio completar o conjunto de instrumentos de proteção, tanto a usuários do transporte aéreo quanto a terceiros.

Essas duas novas convenções sobre danos a terceiros, concluídas em Montreal, em 2 de maio de 2009, irão substituir os instrumentos ora vigentes, (a Convenção de Roma de 1952 e seu Protocolo de Montreal de 1978), ampliando sua abrangência, revisando os valores das indenizações, e criando novas instituições. A Convenção sobre Indenização por Danos Causados a Terceiros por Aeronaves, de concepção mais simples, destina-se à proteção de terceiros, nos casos de eventos classificados como de risco básico. Bastante distinto é o caso da Convenção sobre Indenização por Danos a Terceiros Resultantes de Atos de Interferência Ilícita Envolvendo Aeronaves, ou de risco terrorista, onde as mudanças foram bem mais amplas, como veremos mais à frente.

Abre-se aqui um parêntesis para registrar que os Estados Unidos da América, em consequência dos atentados de 11 de setembro de 2001, contra as torres do World Trade Center de Nova York, dispendeu mais de quarenta bilhões de dólares em indenizações aos terceiros, bem como no suporte às empresas aéreas que tiveram aeronaves utilizadas como instrumentos daqueles atentados.

Em rápida digressão, pode-se recordar o processo de revisão da Convenção de Roma de 1952 e do Protocolo de Roma de 1978. A seguir, comentários sobre alguns artigos fundamentais da Convenção sobre Indenização por Danos a Terceiros Resultantes de Atos de Interferência Ilícita, de 2 de maio de 2009, por ser esta a de maior complexidade e difícil execução pela maioria dos países, devido às responsabilidades que deverão assumir os Estados que venham a ratificá-la.

PROCESSO DE REVISÃO DA CONVENÇÃO DE ROMA DE 1952

A revisão da Convenção de Roma de 1952 e de seu Protocolo de Montreal de 1978 foi inicialmente decidida por ocasião da 33ª Assembléia da OACI, realizada em fins de setembro e início de outubro de 2001, logo após os atentados terroristas. Em consequência da decisão da Assembléia, o Conselho dirigente da OACI estabeleceu um Grupo de Estudo da Secretaria daquela Organização para

examinar o tema e preparar um anteprojeto. Após os estudos preliminares desse Grupo de Estudo, o Conselho decidiu estabelecer, em maio de 2004, um Grupo Especial de Representantes de Estados Contratantes, para considerar o anteprojeto de modernização da Convenção, tendo esse Grupo sido composto por Representantes de 20 países.

O Grupo Especial de Representantes dos Estados desenvolveu um trabalho de aperfeiçoamento das disposições do anteprojeto preparado pelo Grupo de Estudo da Secretaria e após seis reuniões sugeriu ao Conselho, não apenas uma, mas duas Convenções, em substituição à Convenção de Roma de 1952 e seu Protocolo, tendo o Conselho decidido convocar a 33ª Sessão do Comitê Jurídico da OACI, em maio de 2008, para considerar ambos os projetos. Durante essa reunião, o Comitê Jurídico aperfeiçoou ambos os textos os quais foram a seguir remetidos ao Conselho, que decidiu promover uma Conferência Diplomática para sua apreciação.

A Conferência Diplomática realizou-se no período de 20 de abril a 2 de maio de 2009, em Montreal – Canadá, na Sede da OACI, oportunidade em que os novos instrumentos foram aprovados pelos Estados e abertos à assinatura, em Montreal. Notou-se nessa ocasião, que poucas Delegações assinaram as novas Convenções, indicando desde logo as grandes dificuldades que estas iriam enfrentar para sua aceitação pelos Estados.

EXAME DOS TEXTOS DAS NOVAS CONVENÇÕES

O exame dos textos das novas Convenções revela grande semelhança, apenas até o art. 7º. A partir do art. 8º, a Convenção sobre Indenização por Danos a Terceiros Resultantes de Atos de Interferência Ilícita, referida como a Convenção do risco terrorista, difere inteiramente da Convenção relativa ao conceito de risco básico. O art. 8º da Convenção sobre o risco terrorista introduz algo inteiramente novo, ao tratar da constituição de um Fundo de Indenização da Aviação Civil Internacional. Esse Fundo tem por fim complementar os seguros, nos casos em que estes se mostrem insuficientes para indenizar as vítimas, na hipótese de danos de proporções catastróficas, decorrentes de atos de interferência ilícita envolvendo aeronaves. Veja-se suas características.

FUNDO DE INDENIZAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL

O art. 8º da Convenção do risco terrorista estabelece uma organização financeira, que passará a denominar-se “Fundo Internacional”. Esse Fundo será orientado por uma entidade denominada Conferência das Partes, composta dos Estados Partes da Convenção. O Fundo será

administrado por um Secretariado, tendo à frente um Diretor.

O Fundo terá personalidade jurídica internacional, com direitos e obrigações, devendo ser reconhecida essa condição pelos Estados Partes. O Fundo disporá de poderes para o Foro em geral, podendo também contratar, adquirir e dispor de propriedade móvel e imóvel, obter créditos e fazer aplicações financeiras. Seu Diretor será reconhecido pelos Estados Partes como representante legal do Fundo Internacional.

O Fundo Internacional deverá também gozar de isenção de impostos, inclusive sobre os rendimentos de suas aplicações financeiras. Além disso, estará imune a processo legal e seu Diretor estará igualmente imune a processo em relação a seus atos decorrentes da função. Essas condições, já por si, exigirão uma análise criteriosa por parte dos Ministérios da Justiça, da Fazenda e das Relações Exteriores.

O art. 9º dessa Convenção constitui um organismo denominado Conferência das Partes. Esta será constituída pelos Estados Partes da Convenção, isto é, aqueles que a ratifiquem, competindo-lhe designar o Diretor do Fundo, designar Auditores para o exame de suas operações, decidir sobre os pagamentos de indenizações, bem como sobre eventual captação de recursos para financiamento do Fundo. Além disso, a competência de manter o relacionamento com a OACI, uma vez que esta será a Entidade Supervisora do Fundo.

Os recursos do Fundo serão provenientes dos contribuintes obrigatórios, a saber, os passageiros e os expedidores de carga, devendo a Conferência das Partes estabelecer os níveis das contribuições por parte da Aviação Geral. Caso o Estado Parte concorde, conforme dispõe o número 2 do art.2º, os serviços aéreos domésticos poderão também ser contribuintes do Fundo. Todas estas são questões fundamentais sobre as quais as autoridades brasileiras terão de decidir, caso o Governo brasileiro resolva aderir à nova Convenção.

Além das mencionadas disposições, já por si complexas, o art. 16, que trata dos deveres dos Estados, atribui a esses a responsabilidade de assegurar que as empresas aéreas colem e remetam ao Fundo Internacional as contribuições dos usuários. Compete também aos Estados informar ao Fundo Internacional sobre o número de passageiros e a quantidade de carga que forem transportados nos serviços aéreos internacionais e, caso o Estado haja optado por incluir os serviços domésticos, os mesmos dados relativos a eles. Tais questões exigirão um cui-

dadoso acompanhamento, impondo até mesmo a criação de uma estrutura administrativa específica para tratar dessas diversas obrigações.

FUTURO DA NOVA CONVENÇÃO

A Convenção, segundo o art. 40, para entrar em vigor exige o depósito de trinta e cinco ratificações, número bastante elevado, se comparado a alguns outros instrumentos jurídicos aeronáuticos anteriores dessa natureza. Além disso, a Convenção só entrará em vigor se os Estados que a ratificarem apresentarem, em seu conjunto, um movimento de pelo menos 750.000.000 de passageiros embarcados em seus aeroportos, no ano anterior à sua vigência.

Vê-se, assim, que se trata de uma Convenção extremamente complexa, de exigências bastante elevadas e de difícil execução. Aos Estados são atribuídos pesados compromissos para o cumprimento dos quais os países que a ratificarem terão de criar um setor com o fim exclusivo de dar cumprimento a tais exigências, uma vez que o seu não atendimento implicará em responsabilidade do Estado, conforme dispõe o nº 4 de seu art. 16, particularmente em caso de insuficiência das contribuições devidas.

Em virtude dos aspectos apontados, pode-se ou- sar, considerando os exemplos do passado, a manifesta suspeita de que esta Convenção dificilmente entrará em vigor, ficando para a história dos grandes instrumentos jurídicos aeronáuticos, como o Protocolo da Guatemala. Este, como todos sabem, foi uma importante tentativa de atualizar os valores das indenizações previstas em Varsóvia/Haia, às vítimas de acidentes aeronáuticos, mas que assustaram as empresas, devido aos elevados quantitativos de indenização estabelecidos à época, fazendo por sua influência recuar os Estados.

Quase trinta anos depois, no entanto, todos aceitaram os níveis de indenização estabelecidos pela Convenção de Montreal de 1999, cujos valores nominais são hoje equivalentes ou até superiores àqueles que eram previstos pelo Protocolo da Guatemala. É bem verdade que a inflação representou um importante papel nessa questão, pois embora os valores nominais de hoje sejam semelhantes aos daquele Protocolo, os valores reais inscritos na Convenção de Montreal de 1999 são bem inferiores. De todo modo, é bem provável que o destino dessa nova Convenção sobre Danos a Terceiros Resultantes de Atos de Interferência Ilícita repita o do Protocolo da Guatemala.