

legislação de aviação civil

APRESENTAÇÃO DO SISTEMA LEGAL DE AVIAÇÃO CIVIL DE MACAU*

*José Tomás Gouveia Enes Baganha ***

BREVE ENQUADRAMENTO DE MACAU, COMO SUJEITO DE DIREITO INTERNACIONAL AÉREO

Nos termos do n.º 1 do artigo 292 da CRP «o território de Macau, enquanto se mantiver sob administração portuguesa rege-se por estatuto adequado à sua situação especial».

O termo da administração portuguesa foi fixado para 20 de Dezembro de 1999 pela Declaração Conjunta Luso-Chinesa de 26 de Março de 1987.

Por sua vez, o Estatuto Orgânico de Macau (EOM) define o território de Macau como uma pessoa colectiva de direito público, gozando de autonomia administrativa, económica, financeira e legislativa (artigo 2.º), dispendo de órgãos de governo próprio (artigo 4.º).

A competência legislativa dos órgãos de governo próprio do Território está circunscrita às matérias que não estejam reservadas aos órgãos de soberania da República (artigo 13.º, n.º 1 e alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do EOM).

No plano das relações internacionais estabelece o n.º 2 do artigo 3.º do EOM que «nas relações com países estrangeiros e na celebração de acordos ou convenções internacionais, a representação de Macau compete ao Presidente da República, que a pode delegar no Governador, quanto a matérias de interesse exclusivo do Território» estabelecendo-se no n.º 3 da mesma disposição que a «aplicação no Território de acordos ou convenções internacionais para cuja celebração não tenha sido concedida a delegação referida no número anterior será precedida da audição dos órgãos de governo próprio do Território» que são, como se sabe, o Governador e a Assembleia Legislativa.

Neste contexto normativo, a entidade competente para a celebração

* Artigo elaborado em Janeiro de 1996.

As opiniões contidas no artigo são expressas a título individual e, por tal motivo, não correspondem, necessariamente, às posições da AACM.

** Vice-Presidente da Autoridade de Aviação Civil de Macau.

de acordos de transporte aéreo em representação de Macau com outros países ou regiões é o Presidente da República ou o Governador se para tanto estiver habilitado com os poderes delegados pelo primeiro.

Deve, por outro lado, ter-se presente que, considerado o teor da Declaração Conjunta Luso-Chinesa de 1987 que, entre outras, atribui ao Grupo de Ligação Conjunto (GLC) funções de «efectuar consultas sobre as acções dos dois Governos, necessárias à manutenção e ao desenvolvimento das relações económicas, culturais e outras da RAE de Macau com o exterior», os Acordos e Memorandos de Entendimento deverão ser submetidos àquele GLC na forma de Acordo-tipo, acordado entre os dois países em 25 de Junho de 1993.

Refira-se quanto à Convenção sobre a Aviação Civil Internacional (Chicago 1944), que integra, entre outras, matérias tais como segurança aeronáutica, registos, concessões de licenças, certificados e revalidações técnicas que, unicamente, os Estados soberanos podem ser seus subscritores (artigo 112.º da Convenção).

Nestas matérias Macau dispõe de um vasto campo de competências transferidas pela República através do Decreto-Lei n.º 23/94, de 27 de Janeiro, publicado no *Boletim Oficial de Macau* n.º 7 de 14 de Fevereiro.

A representação de Portugal (que engloba Macau), junto da Organização da Aviação Civil Internacional cabe à República Portuguesa até 1999, através da Direcção-Geral de Aviação Civil.

E este, em síntese, o pano de fundo constitucional em que Macau, por um lado, deu início à negociação e celebração aceleradas de um assinalável conjunto de acordos de transporte aéreo e, por outro, lançou os fundamentos do seu sistema legal de aviação civil, tendo por objectivo o exercício dos direitos e a assunção das obrigações inerentes à integração do Território no sistema da aviação comercial internacional.

ENQUADRAMENTO LEGAL DA AVIAÇÃO CIVIL EM MACAU

Não cuidamos agora nem dos diplomas legais da República tendo por objecto matérias relacionadas com a aviação civil internacional e publicados em Macau de forma esporádica muito antes de o actual Aeroporto ser considerado um projecto consequente¹, nem dos diplomas legais publicados durante o ano de 1994 que, pela natureza eminentemente técnica do seu conteúdo² não podem contribuir para a caracterização

¹ Portaria n.º 53/74, de 30 de Janeiro, que aprova o Regulamento sobre as Regras do Ar, *Boletim Oficial de Macau* n.º 9, de 2 de Março de 1974.

Portaria n.º 54/74, de 30 de Janeiro, que aprova o Regulamento sobre os Serviços de Tráfego Aéreo, *Boletim Oficial de Macau* n.º 9 de 2 de Março de 1974.

Decreto-Lei n.º 27/91 /M, de 22 de Abril, *Boletim Oficial de Macau* n.º 16 que aprova o Regulamento das aeronaves ultraleves.

² Decreto-Lei n.º 36/94/M, de 18 de Julho, *Boletim Oficial de Macau* n.º 29 que cria a Comissão Territorial de Facilitação e Segurança, define a sua composição e atribuições com vista à preparação dos sistemas de facilitação do transporte

do que poderemos denominar o sistema legal da aviação civil de Macau.

Como observámos a propósito da caracterização do Território como sujeito de direito internacional aéreo, em geral, Macau não detém poderes originários em matérias de direitos e obrigações internacionais no âmbito da aviação civil que pressuponham o poder de soberania como conceito subjacente.

Os normativos internacionais aplicáveis reservam para os Estados soberanos a titularidade dos poderes para a prática de actos e emissão de documentos internacionalmente válidos e reconhecidos pelos restantes Estados (licenciamentos e certificação de aeronaves, pessoal aeronáutico e operadores de transporte aéreo, e registo de aeronaves).

Até 1999, incumbe ao Estado Português o desempenho daquelas atribuições relativamente a Macau, sendo as respectivas competências exercidas, pelas autoridades de Macau, mediante um mecanismo de transferência operado pelo Decreto-Lei n.º 23/94, de 27 de Janeiro, já referido, sendo certo que a respectiva titularidade permanece no Estado Português.

Este diploma assume, assim, um valor estratégico no ordenamento jurídico do Território na medida em que — através da transferência do exercício de competências da República Portuguesa para Macau, — dota o Território de uma apropriada autonomia estrutural e funcional em matéria de aviação civil susceptível de permanecer após 1999 no quadro normativo da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM)³.

O diploma confere expressamente «à Administração de Macau a emissão dos documentos de licenciamento e de certificação de operadores de transporte aéreo e de material e de pessoal aeronáutico» (artigo 1.º). Por outro lado, passa a constituir competência da Administração do Território a concessão em Macau, de certificados de matrícula de aeronaves a par da manutenção e actualização, no âmbito de Macau, das séries do Registo Aeronáutico Nacional (artigo 2.º).

Esta competência derivada para legislar e regulamentar com efeitos após 1999 não difere de outras competências próprias cujo exercício pela Administração se manifesta de forma análoga nos diferentes domínios da gestão pública, na medida em que todas devem subordinar-se aos princípios da Declaração Conjunta de 1987. No tocante à aviação civil, porém, este enquadramento é expressamente referido na acta de conver-

aéreo, bem como dos respectivos planos de segurança em função da previsível abertura do Aeroporto Internacional de Macau (AIM) durante o ano de 1995.

Decreto-Lei n.º 52/94/M, de 7 de Novembro, *Boletim Oficial* de Macau n.º 45 que institui o regime de servidões aeronáuticas nas zonas confinantes com o AIM e instalações de apoio à aviação civil.

³ Artigo 47.º da Lei Básica: «O Governo da Região Administrativa Especial de Macau, quando autorizado especificamente pelo Governo Popular Central, pode definir, por si próprio, os vários sistemas de gestão da aviação civil.

sa de 25 de Junho de 1993 ao declarar-se que «quando o Governo de Macau elaborar as regras, regulamentos e normas respeitantes à aviação civil que se aplicarão em Macau, deve fazê-los corresponder ao Estatuto de Macau» (ponto 7).

Com efeito, a referência ao Estatuto de Macau significa, por um lado, que a produção legislativa no âmbito da aviação civil, durante o período de transição deve enquadrar-se nos princípios da Declaração Conjunta e, por outro, que deve ter em conta o facto de Macau não deter os poderes de soberania intimamente associados às relações exteriores, estas sim, uma prerrogativa dos Estados.

SISTEMA LEGAL DA AVIAÇÃO CIVIL DE MACAU

A aviação civil internacional, com relevo para a componente de transporte aéreo internacional, exige aos Estados a produção de um vasto e complexo sistema de normas legais que, no ordenamento jurídico interno traduzam os regimes convencionados internacionalmente⁴ visando garantir a segurança, a harmonização técnica, a facilitação dos fluxos de passageiros, carga e correio transportados por aeronaves.

A este propósito Macau encontra-se numa posição singular e desvantajosa. Com efeito, não sendo um Estado — nem podendo aspirar, por essa razão, a tornar-se membro da Organização da Aviação Civil e Internacional (OACI), por força do seu estatuto político-jurídico, — não pode no plano internacional invocar direitos nem assumir obrigações decorrentes de instrumentos do direito internacional. Tão-pouco pode receber na ordem jurídica interna esses instrumentos que são hoje em dia tidos por necessários, não só por razões de harmonização normativa das relações de transporte aéreo, mas sobretudo, por razões de credibilidade internacional na fase inicial da constituição do sistema de aviação civil de Macau junto dos Governos estrangeiros, das transportadoras e do público em geral.

Por tais razões, mostrou-se inevitável a produção de legislação interna aplicável aos operadores e demais sujeitos intervenientes no transporte aéreo internacional.

As condições particulares de Macau em que avultam uma insuficiente regulamentação do transporte aéreo, a escassez de recursos técni-

⁴ Nos termos do artigo 37.º, a OACI «adoptará e modificará periodicamente e segundo as necessidades, as normas e práticas recomendadas e os procedimentos internacionais respeitantes a uma série de matérias específicas».

Estas matérias são as que integram os 18 Anexos à Convenção. A força obrigatória destas normas não é absoluta porquanto os Estados têm a liberdade do seu não cumprimento seguindo, para o efeito, os mecanismos de notificação. No caso das *normas* a aplicação uniforme de certas regras (respeitantes aos materiais, ao pessoal, aos procedimentos de navegação aérea) é considerada *necessária* à segurança ou à regularidade da navegação aérea.

As *práticas recomendadas* são aquelas cuja aplicação uniforme é considerada *desejável* para a segurança ou a regularidade da navegação aérea.

cos e humanos altamente qualificados e experientes, além das dificuldades linguísticas, tornaram rapidamente evidente não ser exequível, no curto período de tempo disponível até à abertura do Aeroporto Internacional de Macau⁵, dotar o Território com uma legislação vasta e aprofundada que, em condições normais, traduz a evolução do transporte aéreo ao longo do tempo.

Por outro lado, às dificuldades mencionadas acresce o compromisso constante da Acta de Conversa do GLC de 25 de Junho de 1993, mediante o qual «as regras, regulamentos e disposições relativas à gestão da aviação civil elaboradas por Macau e que devam ser aprovadas por *acto legislativo*⁶ devem ser objecto de consultas prévias com a CAAC»⁷. Estas efectivam-se através do Grupo de Ligação Conjunto de acordo com as regras processuais e os calendários pelos quais se pauta, em geral, a actividade diplomática de natureza bilateral.

Nestas circunstâncias, a opção legislativa consagrada no Decreto-Lei n.º 36/95/M, de 7 de Agosto, foi a de acolher em sede daquele diploma os princípios estruturantes das diversas actividades do sistema da aviação civil com a entrada em funcionamento do AIM, remetendo para portarias de execução a pluralidade dos regimes legais aplicáveis, a publicar em prazos fixados em função das prioridades e dos meios disponíveis.

Estabelece o diploma os princípios gerais normativos respeitantes às condições de funcionamento do AIM, ao licenciamento de pessoal técnico aeronáutico, às condições do exercício de transporte aéreo e à certificação dos respectivos operadores. Deve fazer-se uma menção especial à consagração do regime de responsabilidade civil objectiva inerente à operação do transporte aéreo fundada em princípios jurídicos já sedimentados a par das necessárias exigências de um adequado regime segurador.

Importa ainda assinalar que quer o diploma enquadrador, quer a sua regulamentação técnica estão enformados dos princípios, regras e recomendações resultantes das principais Convenções Internacionais de Aviação Civil⁸ cuja consagração legislativa se impôs como necessária na expectativa da extensão da sua aplicação a Macau.

⁵ A abertura do AIM ao tráfego comercial estava inicialmente prevista para o Verão de 1995, tendo sido fixada definitivamente, em meados do ano findo, para o dia 9 de Novembro de 1995.

⁶ De acordo com o n.º 1 do artigo 45.º da CRP são actos legislativos as leis e os decretos-leis (os decretos legislativos regionais versam matérias de interesse específico das Regiões Autónomas).

⁷ Administração Geral da Aviação Civil da China.

⁸ Essencialmente, mas não em exclusivo:

«Convenção para a unificação de certas regras relativas ao transporte aéreo internacional, assinada em Varsóvia em 12 de Outubro de 1929» e respectivos Protocolos, entretanto tornados extensivos a Macau mediante a publicação no *Boletim Oficial* de Macau n.º 50, de 11 de Dezembro de 1995, do Despacho

O diploma complementa-se com a publicação de 12 portarias de execução das quais foram publicadas nove com observância quase sempre dos prazos previstos⁹. As portarias cobrem as matérias seguintes:

- Regime de autorização da utilização do AIM por aeronaves não registadas no Território;
- Regime de taxas e normas para a respectiva liquidação e cobrança;
- Regime especial para situações excepcionais de exercício temporário da actividade de transporte de passageiros;
- Regulamento de Navegação Aérea de Macau;
- Emissão de licenças de pessoal aeronáutico e respectivas taxas;
- Capital social mínimo das sociedades operadoras de transporte aéreo;
- Organização e modo de funcionamento dos serviços técnicos do operador, organização e conteúdo dos manuais de operação;
- Taxas devidas pela emissão do certificado de operador de transporte aéreo;
- Regime de serviço de voo e de tripulações;
- Limites da responsabilidade civil do proprietário ou explorador da aeronave;
- Seguro para a emissão do certificado de navegabilidade;
- Infracção, multas e regras do processo de contravenção.

Como acaba de constatar-se, estamos perante uma assinalável produção legislativa que constitui uma malha normativa complexa e

Normativo n.º 72/95 da Presidência do Conselho de Ministros da República de 25 de Novembro de 1995.

«Convenção sobre a aviação civil internacional».

Em rigor, o texto original da Convenção de Chicago, como é conhecido, foi já estendido a Macau em 1947, assim como os seus Anexos 1 (em 1967), 2 e 4 (em 1974) e 9 (em 1966). Considerando, contudo, que o texto da Convenção sofreu, entretanto, algumas emendas resultantes de ratificações operadas por um número necessário e suficiente de Estados, exigível para a entrada em vigor de algumas disposições modificadas, ou novas (artigos 45.º, 48.ºa), 49.º e), 56.º, 61.º, 93.º bis), afigura-se conveniente a confirmação da sua aplicação a Macau através da respectiva publicação no *Boletim Oficial* de Macau. Por sua vez, os Anexos publicados estão profundamente desactualizados.

Aguarda-se, para breve, a publicação em *Boletim Oficial* de Macau da Convenção e respectivos Anexos, por determinação do Despacho Normativo n.º 73/95, de 17 de Novembro de 1995, da Presidência do Conselho de Ministros.

A eficácia jurídica dos Anexos à Convenção de Chicago não está condicionada à publicação oficial em face do princípio da recepção automática dos tratados consagrados no artigo 8.º, n.º 3 da CRP, conjugado com o artigo 54.º alínea /) da Convenção. No entanto, a obediência devida ao Despacho Normativo n.º 73/95 obriga à sua publicação, mas apenas para efeito de publicidade. Daí que possa afirmar-se ser possível a publicação dos Anexos em língua inglesa no *Boletim Oficial*, com dispensa das versões portuguesa e chinesa.

⁹ A portaria que publica o regime de seguro para a emissão do certificado de navegabilidade aguarda publicação.

extensa, certamente incompleta, mas inteiramente adequada ao grau de desenvolvimento da aviação civil em Macau e susceptível de evoluir e de se aperfeiçoar com o tempo.

ASPECTOS MAIS RELEVANTES DO DECRETO-LEI N.º 36/95/M

Permito-me destacar apenas três aspectos que se afiguram mais relevantes:

1. Em primeiro lugar, a referência expressa a que a exploração do AIM deverá subordinar-se aos mais elevados padrões de segurança e eficiência decorrentes das normas e práticas recomendadas pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI): (artigo 4.º).

O legislador pretendeu garantir, com a remissão para as normas técnicas da OACI — por natureza neutras, — o fundamento legal adequadamente necessário à aplicação e efectivo cumprimento daquelas no quadro da operação normal do AIM. E isto por duas razões: por um lado, para assegurar a qualidade da operação indispensável ao reconhecimento do AIM no seio da aviação civil internacional e, por outro, para obviar, até certo ponto, as incertezas que, ao tempo, se levantavam quanto à possibilidade de confirmação da extensão tempestiva da Convenção de Aviação Civil a Macau.

2. O segundo aspecto a relevar prende-se com o exercício da actividade de transporte aéreo o qual «depende da atribuição de concessão de serviço público para o transporte aéreo de passageiros, bagagem, carga, correio e encomendas postais de e para Macau» (artigo 1.º).

O princípio legal confirma no plano legislativo a solução que havia sido posta em prática com o contrato de concessão da Air Macau, outorgado em 8 de Março de 1995¹⁰.

Mas conserva, quanto a nós, um importante interesse residual que resulta da intemporalidade do diploma em que se insere.

Confere ainda um fundamento legal específico ao contrato de concessão da Air Macau que se adiciona ao fundamento político resultante dos entendimentos para o efeito alcançados entre Portugal e a RPC.

O n.º 2 desta disposição retoma a referência às normas e práticas recomendadas da OACI, pelas razões expostas anteriormente.

3. O terceiro aspecto a relevar é o da responsabilidade civil dos operadores aéreos, nomeadamente, quanto ao estabelecimento dos princípios gerais aplicáveis à responsabilidade civil do transportador em relação aos utilizadores e à responsabilidade civil do proprietário ou explorador da aeronave em relação a terceiros.

¹⁰ O processo legislativo deste diploma iniciou-se em 26 de Janeiro de 1995, devendo previsivelmente anteceder a outorga do contrato de concessão à Air Macau. No entanto, o processo legislativo revelou-se mais complexo e sujeito a inesperadas vicissitudes que levaram a que não fosse possível a sua publicação em data anterior.

Antes de abordar cada um destes temas de modo mais pormenorizado, impõem-se algumas observações preliminares.

O diploma aplica-se aos operadores que utilizem aeronaves e que operem em infra-estruturas de aviação civil de Macau ou em sobrevoo do espaço aéreo neste delegado, com o fim de transportar passageiros, bagagem, correio e carga que inclui os animais (artigo 19.º).

O diploma aplica-se, pois, a todos os operadores cujas aeronaves operem não só no Aeroporto Internacional de Macau, mas também no Heliporto de Macau ou, ainda, que sobrevoem o espaço aéreo sob a responsabilidade técnica dos órgãos de controlo de tráfego aéreo de Macau", destinadas ao transporte de passageiros, bagagens, correio e carga. Neste último aspecto, a lei esclarece que os animais são, para este efeito, considerados carga. Por outro lado, embora a lei o não refira, de modo explícito, a noção de carga não pode deixar de incluir também a carga expresso que actualmente constitui uma importante especialização do transporte aéreo de carga e para a qual Macau oferece excelentes hipóteses.

Por outro lado, não parece indispensável que a aeronave que dê origem ao facto desencadeador do mecanismo legal da responsabilização intervenha, no momento da ocorrência do acidente ou incidente, numa operação concreta de transporte, remunerado ou não.

Por último, as aeronaves militares ou equiparadas estão subtraídas do campo de aplicação do artigo 19.º, desde logo, porque não são propriedade ou sequer detidas por um operador aéreo.

3.1. Responsabilidade civil do transportador em relação aos utilizadores

As legislações nacionais evidenciam uma grande diversidade de regimes sobre a responsabilidade civil do transportador aéreo que vai da responsabilidade objectiva, à responsabilidade contratual ou quase delitual.

É também de notar que certas legislações estabelecem regimes diferentes consoante se trate de transporte de passageiros ou de mercadorias e, ainda, que em certos ordenamentos jurídicos nacionais se prevê uma limitação legal das reparações devidas pelo transportador assim como se prevêm, por vezes, cláusulas de exoneração de responsabilidade.

Neste domínio, é incontornável a referência à Convenção de Varsóvia, um tratado multilateral cujo escopo era a uniformização da lei internacional aplicável aos transportadores aéreos e a superação das diferenças entre os sistemas jurídicos de cada um dos Estados¹².

¹¹ Este espaço aéreo, cujas coordenadas geográficas e níveis de altitude estão definidas e publicadas no AIP de Macau (Aeronautical Information Publication), está sob responsabilidade do órgão de controlo de tráfego aéreo de Macau relativamente às aeronaves que operem para ou a partir do AIM ou do Heliporto, ou às autorizadas a efectuar o seu sobrevoo.

¹² A Convenção para a Unificação de Certas Regras Relacionadas com o Transporte Aéreo Internacional foi assinada em Varsóvia em 12 de Outubro de 1929. O Protocolo que modifica a referida Convenção foi assinado em Haia em 28 de Setembro de 1955.

A Convenção procurou limitar a responsabilidade potencial dos transportadores aéreos internacionais em caso de acidente, facilitar a recuperação física dos passageiros feridos, uniformizar a aplicação da lei nos países partes do tratado e padronizar documentos.

Para atingir estes objectivos, a Convenção estabelece uma presunção de culpado transportador (artigos 17.º e 19.º) e desonera o reclamante da obrigação de fazer a prova desta¹³. A esta presunção de culpa está ligada a limitação do montante das indemnizações devidas não podendo o transportador exonerar-se da sua responsabilidade nem estabelecer um limite inferior¹⁴.

A Convenção aplica-se às operações de transporte apenas quando ocorrerem simultaneamente as condições seguintes:

- Transporte internacional de
- Pessoas, bagagens ou mercadorias
- Por aeronave
- Mediante remuneração, ou gratuito.

A não verificação de qualquer das condições mencionadas determina a impossibilidade de aplicação da Convenção e, em seu lugar, a lei nacional é de aplicação.

Não é este o lugar nem esta a oportunidade para a exegese daquelas quatro condições indispensáveis à aplicabilidade da Convenção.

Portugal aderiu à Convenção de Varsóvia em 20 de Março de 1947 e foi um dos países signatários do Protocolo em 28 de Setembro de 1955, posteriormente ratificado em 16 de Setembro de 1963.

A China aderiu à Convenção de Varsóvia em 20 de Julho de 1958, sendo de referir que o respectivo instrumento diplomático contém a declaração seguinte: que a Convenção de Varsóvia «shall of course apply to the entire Chinese territory including Taiwan». Aderiu ao Protocolo em 20 de Agosto de 1975.

Como oportunamente se anotou, a aplicação da Convenção e do Protocolo foi tornada extensiva a Macau nos termos do Despacho Normativo n.º 72/95 da Presidência do Conselho de Ministros, de 17 de Novembro (*Boletim Oficial* de Macau n.º 50, de 11 de Dezembro de 1995).

¹³ Não há uniformidade entre os autores na caracterização desta presunção. Para o Prof. Lawrence Goldhirsch trata-se de uma presunção de responsabilidade do transportador. Também neste sentido, existe abundante jurisprudência nos USA.

Para outros, está-se na presença de uma presunção de culpa porquanto, como argumentam Jacques Naveau et Marc Godfroid, se houvesse presunção de responsabilidade a vítima não deveria ter de estabelecer, como tem, a existência de um nexo de causalidade entre o prejuízo sofrido e o facto gerador deste (Precis de Droit Aérien, Bruylant, Bruxelles 1988).

¹⁴ Esta regra está, no entanto, sujeita a dois importantes desvios: o primeiro criado em benefício do transportador que lhe permite subtrair-se a esta responsabilidade se demonstrar que, por si ou pelos seus representantes, foram tomadas as medidas necessárias para evitar o dano (artigo 20.º § 1.º da Convenção); o outro que autoriza o autor a afastar os limites da responsabilidade mediante prova de culpa específica do transportador tal como definida no artigo 25.º da Convenção.

No entanto, mostra-se oportuno determo-nos ainda um pouco na exigência de uma operação de transporte *internacional* dado o relevo que pode ter no caso de Macau.

Com efeito, a característica *internacional* da operação de transporte é, com frequência, a mais importante questão com relevância na aplicabilidade da Convenção.

Nos termos desta apenas é *internacional* o transporte cujos pontos de partida e de destino estejam localizados quer no território de dois Estados partes da Convenção, quer no território de um só Estado contratante, desde que neste caso estivesse prevista uma escala comercial no território de um outro país, independentemente de este ser ou não Parte à Convenção.

A aplicação da Convenção é, pois, determinada pela vontade das partes intervenientes no contrato de transporte, mostrando-se, não raras vezes decisivas, as menções constantes do respectivo título (embora também, por vezes seja difícil fazer a prova com base neste).

Para finalizar a apreciação dos aspectos mais marcantes da Convenção de Varsóvia antes da exposição do regime estabelecido pelo diploma enquadrado das actividades de aviação civil, mostra-se necessário abordar os aspectos genéricos dos limites da responsabilidade dos transportadores.

De acordo com a Convenção original de 1929, a responsabilidade do transportador é limitada a US\$ 10 000 por danos em resultado da morte ou ferimentos do passageiro. O Protocolo de Haia de 1955 elevou este limite até US\$ 20 000, mas nem todas as Partes à Convenção assinaram o Protocolo. Os USA, por exemplo, recusaram a assinatura com o fundamento em que o novo valor era demasiado limitado para proteger adequadamente os seus cidadãos. Em 1966, os transportadores internacionais, colocados perante a iminente ameaça de denúncia da Convenção de Varsóvia por parte dos USA, concordaram em elevar o limite da responsabilidade para US\$ 75 000 em relação aos voos para ou provenientes dos USA ou neles fazendo escala. O Acordo de Montreal, como é conhecido, não é um Acordo internacional, mas tão-só um compromisso entre transportadores que estabelece um novo limite de responsabilidade por passageiro em caso de morte ou de ofensas corporais, o qual inclui custas de processo e honorários dos advogados (US\$ 58 000 com exclusão destes)¹⁵.

Os limites gerais de Varsóvia/Haia continuam ainda a aplicar-se aos voos internacionais que não incluam os USA¹⁶.

¹⁵ O Departamento dos Transportes dos USA (DOT) exige dos transportadores, como condição essencial para estes poderem prestar serviços internacionais aos USA, a prova de terem subscrito este acordo.

¹⁶ Nada impede, no entanto, que os transportadores, independentemente de fazerem parte do Acordo de 1966, aumentem por sua própria decisão, os limites de responsabilidade para US\$ 75 000.

Assim, o escopo inicial da Convenção, nomeadamente a uniformização internacional do regime aplicável e a limitação de responsabilidade estão ameaçados quando os países começam a adoptar medidas unilaterais tendo em vista aumentar a protecção dos passageiros internacionais.

Neste contexto, a Associação Internacional dos Transportadores Aéreos (IATA) tomou a iniciativa de convocar uma conferência internacional de transportadores com a finalidade de acordarem entre si um nível mais elevado de responsabilidade.

A Conferência, reunida em Washington de 19 a 23 de Junho adoptou por consenso um novo limite de responsabilidade de 250 000 Direitos de Saque Especiais equivalentes a cerca de US\$ 380 000¹⁷.

O novo limite de responsabilidade deveria sobrepor-se ao ainda existente sistema de Varsóvia e os limites de Varsóvia/Haia (\$ 10 000 e \$ 20 000) aplicar-se-iam às situações que não ficassem abrangidas pelo acordo entre os transportadores (partindo do princípio que ao voo em questão é aplicável a Convenção de Varsóvia).

Na Assembleia Geral da IATA, reunida em Outubro de 1995 em Kuala Lumpur, os transportadores aéreos, porém, ratificaram uma resolução orientada para a execução de um acordo entre transportadores visando a responsabilidade civil contra terceiros (ou *passanger liability*),

Nos termos deste acordo os transportadores renunciam aos limites de responsabilidade da Convenção de Varsóvia (C.V.) e, em sua substituição, convencionam submeter-se a um regime de responsabilidade limitada, fundado na lei do domicílio do passageiro, permitindo ter em consideração os diferentes padrões de vida e a pluralidade dos sistemas legais dos membros da IATA.

Este último acordo constitui uma solução radicalmente diferente do regime actual e do projecto de acordo saído da Conferência sobre a responsabilidade dos transportadores de Washington, no Verão de 1995.

No entanto, o sistema subjacente da C. V., nomeadamente os meios de defesa dos transportadores, mantém-se intacto.

O Acordo de Kuala Lumpur entra em vigor a 1 de Novembro de 1996, tempo considerado necessário quer para a aprovação dos Gover-

¹⁷ O montante de 250 000 DSE tem origem em várias fontes. Em primeiro lugar, aproxima os valores do Acordo de Montreal de 1966, o Protocolo de Guatemala de 1981 e o Protocolo de Montreal de 1975 (que nunca entraram em vigor), quando se considera o valor da inflação.

Em segundo lugar, vários governos estão a considerar níveis de responsabilidade próximos destes números. A União Europeia propôs um limite mínimo de 250 000 DSE, enquanto a Austrália exigiu aos seus transportadores que elevassem os respectivos seguros até os 260 000 DSE (equivalentes a US\$ 370 000).

Entretanto, a União Europeia pretende o estabelecimento de um novo patamar de responsabilidade situado nos ECU 600 000 (US\$ 775 000), mas o assunto ainda está em fase de discussão interna.

nos dos USA e da UE, quer para imprimir as novas condições de responsabilidade no contrato de transporte materializado no bilhete.

Traçámos o estado actual do regime internacional de responsabilidade civil dos transportadores aéreos, que há-de servir de pano de fundo na apreciação que iremos fazer da lei de Macau.

O diploma em análise consagra, no artigo 20.º n.ºs 1 e 2, o princípio da responsabilidade do transportador, independentemente de culpa, pelo ressarcimento de danos resultantes de:

- Morte, ferimentos ou quaisquer outras lesões corporais sofridas pelos passageiros em virtude de acidentes;
- Avaria, perda, destruição ou deterioração de bagagens e carga;
- Atrasos verificados relativamente à hora prevista e anunciada pelo transportador quanto a passageiros, bagagem e carga.

Verifica-se, em primeiro lugar, que o legislador consagrou o princípio da responsabilidade objectiva do transportador alinhando com a tendência legislativa largamente dominante e que se revela particularmente adequada ao incipiente estágio de desenvolvimento do transporte aéreo do Território o que, aliás, coincide com o fundamento histórico da Convenção de Varsóvia.

Ao contrário desta, porém, que apenas se aplica ao transporte aéreo internacional, o legislador qualificou o transportador aéreo como a «entidade autorizada a transportar em aeronave passageiros, bagagens, carga e correio» (artigo 20.º, n.º 1), independentemente de se tratar ou não de serviços internacionais¹⁸.

Os danos ressarcíveis são os que figuram na Convenção de Varsóvia e, do mesmo modo que esta se não aplica aos danos postais, também a legislação de Macau estabelece que a reparação dos danos relativos a correio (que inclui as encomendas postais) se faz de acordo com a regulamentação postal (artigo 20.º, n.º 3).

No tocante aos limites da responsabilidade do transportador pela reparação de danos por morte, ferimentos ou quaisquer outras lesões corporais (artigo 20.º, n.º 2, alínea a)) estabelece-se como limite máximo, por cada pessoa transportada, o capital mínimo obrigatoriamente garantido pelo seguro de responsabilidade civil automóvel por pessoa (artigo 21.º, n.º 1). Este está actualmente fixado em MOP \$ 750 000 por acidente, no caso de veículos automóveis ligeiros nos termos do artigo 6.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 57/94/M, de 28 de Novembro e passará, por

¹⁸ Poderíamos interrogarmo-nos neste ponto se, dadas as características físicas do Território, não seriam internacionais todos os serviços aéreos para ou a partir de Macau. Não é assim necessariamente. Basta pensar na possibilidade de serviços aéreos comerciais por helicóptero entre o AIM e o Heliporto e na dinâmica do enquadramento político previsto para Hong Kong e Macau a partir, respectivamente, de 1997 e 1999. Os serviços aéreos com Taiwan a partir de Macau não escapam à mesma lógica política.

força do mesmo diploma, para MOP \$ 1 000 000 a partir de 1 de Janeiro de 1997¹⁹.

Em todas as situações em que não seja aplicável a Convenção de Varsóvia por não estarem reunidos os pressupostos da sua aplicabilidade, nomeadamente por não estar cumprido o requisito «*internacional*» do voo em questão, poderá haver lugar à aplicação da lei do Território, se os tribunais de Macau forem competentes para a apreciação da acção, ou se as partes convencionarem a sua aplicação.

Em conclusão, os limites de responsabilidade da lei são confortavelmente superiores aos do sistema de Varsóvia/Haia e serão a partir de 1997 perto do dobro do valor do Acordo entre transportadores de Montreal, em 1966. Mas estão muitíssimo aquém dos valores acordados na Conferência dos transportadores IATA de Junho de 1995, em Washington, para não mencionar sequer a solução inovadora de Kuala Lumpur de Outubro de 1995 a que nos referimos antes.

Em relação à reparação por danos causados por avaria, perda, destruição ou deterioração de bagagens e carga e por atrasos verificados relativamente à hora prevista e anunciada pelo transportador quanto a passageiros, bagagem e carga previstos, respectivamente, nas alíneas *b*) e *c*) do n.º 2 do referido artigo 20.º, não há divergências a assinalar em relação à Convenção de Varsóvia, dado que a lei, em ambos os casos, remete para os montantes fixados por esta e pelo Protocolo de Haia de 1955 (artigo 21.º, n.º 2). Convém, por isso, dar uma breve explicação do regime aplicável.

O artigo 22.º limita a responsabilidade a 250 francos-ouro²⁰ por quilo, excepto se o expedidor tiver feito no momento da expedição dos volumes (bagagem verificada ou carga) uma declaração especial de maior valor e tiver pago uma taxa suplementar eventualmente exigida pelo transportador. Mas os transportadores não podem fixar níveis de responsabilidade inferiores aos estabelecidos pela Convenção. A mesma disposição limita a responsabilidade do transportador a 5 000 francos por passageiro em relação à bagagem de mão («carry-on», bags and purses), equivalentes a US\$ 400. Estes valores só podem ser ultrapassados, se for possível a existência de culpa grave por parte do transportador ou dos seus empregados.

¹⁹ Aguarda-se a publicação da portaria que estabeleça qual o limite que deve ser tomado em consideração.

Limites aplicáveis segundo as circunstâncias:

Convenção de Varsóvia US\$ 10 000 = MOP \$ 80 000

Protocolo de Haia US\$ 20 000 = MOP \$ 160 000

Capital mínimo obrigatoriamente seguro por pessoa em Macau:

Em vigor: MOP \$ 750 000 = US\$ 93 750

A partir de 1 de Janeiro de 1997: MOP \$ 1 000 000 = US\$ 125 000

Cálculo: US\$ 1 = MOP \$ 8.

²⁰ Equivale a 65,5 mg de ouro, 900/1 000, correspondentes a US\$ 9.07 por libra ou aproximadamente a US\$ 20 por quilo.

Ao aceitar a bagagem, o transportador que pretenda beneficiar, ele próprio, da limitação de responsabilidade da Convenção de Varsóvia tem de fornecer ao passageiro, comprovativo escrito da aplicabilidade da C. V. Um tal documento tem necessariamente de incluir o número e o peso das bagagens, assim como a declaração de que o serviço aéreo está abrangido pela C. V. O não cumprimento da obrigação de entregar ao passageiro um bilhete — que, de resto, deve ser impresso em tipo tipográfico não inferior a 10., impede o transportador de aproveitar da limitação de responsabilidade da C. V.

No respeitante à carga o transportador deve fornecer um conhecimento de carga («Waybill») no qual se descreva a forma do acondicionamento, a identificação respectiva, o número de volumes, dimensões e volume global da carga.

Finalmente, o transportador é susceptível de ser responsabilizado por danos causados por atrasos (artigo 19.º C. V.) até ao montante de 125 000 francos-ouro, ou cerca de US\$ 1 000. De notar apenas que os tribunais são muito restritos na aplicação das disposições da C. V. fundamentando pedidos de indemnização por atrasos na hora ou na data da partida do voo, noção que também inclui os voos cancelados.

Para que a responsabilidade do transportador aéreo se torne efectiva, é indispensável a ocorrência de um dano e que o interessado faça prova do nexo de causalidade entre o atraso e o dano.

No entanto, quando o passageiro não pode tomar lugar a bordo porque o transportador vendeu mais bilhetes que os disponíveis e não oferece outra alternativa equivalente num prazo razoável, está-se perante um caso de incumprimento das obrigações resultantes do contrato de transporte.

Esta questão não cai no âmbito da C. V. e deve encontrar soluções à luz dos princípios da responsabilidade civil contratual. Na verdade, não se trata de um risco decorrente da deslocação proporcionada pelo transporte aéreo, mas tão só de um problema de organização de transporte²¹.

3.2. responsabilidade civil do proprietário ou explorador da aeronave

A natureza jurídica da responsabilidade civil do proprietário ou explorador de aeronaves perante terceiros é extremamente variável segundo as legislações nacionais e coloca ainda o problema da determinação do direito aplicável²².

Com a finalidade de resolver estes problemas foi assinada uma Convenção em Roma a 7 de Outubro de 1952. A Convenção cria um regime uniforme de responsabilidade perante terceiros que sofram

²¹ Supremo Tribunal da Alemanha, 20 de Setembro de 1978 *in Air Law 1979*, n.º 2, pág. 112.

²² Van Houtte, *La responsabilité civile dans les transports aériens intérieurs et internationaux*, n.ºs 91 e seguintes, pág. 145.

danos à superfície e provenientes de uma aeronave, ou de objectos caídos desta²³.

No entanto, nem Portugal nem a RPC são Partes à Convenção de Roma que é insusceptível de aplicação em Macau sob a administração portuguesa e, muito previsivelmente, após 1999. Assim sendo, as disposições do Decreto-Lei n.º 36/95/M, nesta matéria, redobram de interesse.

A lei (artigo 22.º, n.º 2) considera o proprietário ou explorador da aeronave responsável, independentemente de culpa, pelo ressarcimento dos danos causados a terceiros à superfície, quer aquela se encontre em voo, quer no solo. Esta disposição, combinada com a alínea b) do n.º 1 cria uma presunção que confere ao proprietário inscrito no registo de matrícula a qualidade de explorador da aeronave até prova em contrário.

A exploração requer a utilização da aeronave no momento da ocorrência do dano e o comando da navegação desta. Quando o aparelho é confiado a um seu empregado, o explorador continua responsável, assim como continua a sê-lo em caso de utilização ilegítima do aparelho, ou quando este é confiado por um certo período a um terceiro.

Em resumo, o proprietário é, por presunção legal, o explorador da aeronave, excepto se vier a provar que uma outra pessoa detém essa qualidade.

Em contrapartida da responsabilidade objectiva, a lei limita o montante máximo global (artigo 23.º, n.º 1) de responsabilidade, independentemente do número de lesados, a certos níveis variáveis com o peso da aeronave e determinados pela Portaria n.º 328/95/M, de 26 de Dezembro²⁴.

No entanto, não se aplicam os limites de responsabilidade estabelecidos na portaria, sendo esta ilimitada, se o lesado provar que os danos foram causados por acto ou omissão culposa do proprietário,

²³ Uma primeira fonte do dano poder ser uma aeronave em voo; uma segunda fonte pode ser uma pessoa caindo da aeronave, objectos que dela se soltem, ou alijamentos resultantes de força maior. Por outro lado, o prejuízo deve ocorrer à superfície, prevendo-se que uma aeronave ou navio no alto mar tem a nacionalidade do respectivo país de matrícula.

O princípio essencial é que o dano seja causado por uma aeronave matriculada num outro Estado, igualmente Parte à Convenção. Não integram, pois, o objecto da Convenção os danos causados à superfície de um Estado Contratante, por uma aeronave matriculada neste país.

²⁴ Artigo 2.º, n.º 1: Os montantes máximos globais da responsabilidade do proprietário ou explorador de aeronave, independentemente do número de lesados são:

a) MOP \$ 55 900 000 no caso de aeronaves com peso à aterragem igual ou inferior a 5 000 kg;

b) MOP \$ 119 800 000 no caso de aeronaves com peso à aterragem superior a 5 000 kg, mas igual ou inferior a 10 000 kg;

c) MOP \$ 279 600 000 no caso de aeronaves com peso à aterragem superior a 10 000 kg, mas igual ou inferior a 28 000 kg;

do explorador ou seus representantes (artigo 23.º, n.º 2, Decreto-Lei n.º 36/95/M).

A Portaria n.º 328/95/M prevê ainda algumas causas de exoneração de responsabilidade relativamente a danos causados pela aeronave em consequência de fenómenos naturais, guerras ou conflitos armados, etc. (artigo 4.º).

Finalmente, a portaria exclui a responsabilidade se o acidente se tiver ficado a dever a culpa exclusiva do lesado (artigo 5.º).

3.3. Segundo obrigatório de responsabilidade civil

Os seguros em aviação civil têm por objectivos antecipar a segurança operacional, indemnizar os danos sofridos e repartir os riscos de actividade. Ao impor responsabilidade financeira às diferentes partes envolvidas, a lei induz o cumprimento daqueles objectivos por uma via preferível a qualquer outra, porquanto o segurado que dê origem a um acidente verá os respectivos prémios agravarem-se de modo significativo. A responsabilidade financeira, ou, pelo menos a potencial responsabilidade financeira, constitui um forte incentivo para os transportadores operarem de forma segura.

Há três tipos de seguro em aviação: o seguro de casco que cobre os danos causados à aeronave quando esta se encontra em voo e/ou no solo; o segundo é o seguro contra acidentes e que cobre danos provocados por morte ou ferimentos nos passageiros e na tripulação; por último, o seguro de responsabilidade civil contra terceiros quando estes reclamarem o ressarcimento por danos por morte, ferimentos ou patrimoniais causados por uma aeronave em voo ou no solo²⁵.

A lei de Macau vincula os transportadores aéreos residentes, com sede ou principal centro de negócios em Macau, bem como os proprie-

d) MOP \$ 958 600 000 no caso de aeronaves com peso à aterragem superior a 28 000 kg, mas igual ou inferior a 100 000 kg;

e) MOP \$ 1 997 100 000 no caso de aeronaves com peso à aterragem superior a 100 000 kg, mas igual ou inferior a 170 000 kg;

f) MOP \$ 3 275 200 000 no caso de aeronaves com peso à aterragem superior a 170 000 kg, mas igual ou inferior a 270 000 kg;

g) MOP \$ 4 793 000 000 para aeronaves com peso à aterragem superior a 270 000 kg.

²⁵ As grandes companhias aéreas frequentemente organizam os seus planos de seguro com base na respectiva frota, como um todo, obtendo assim um compensador prémio médio por aeronave.

Pode afirmar-se, de forma aproximada, que os prémios anuais de seguro de frota oscilam, em regra, entre 1 e 2% do valor daquela, segundo dados respeitantes a companhias aéreas norte-americanas. No entanto, é ainda incerto o impacto financeiro do aumento do nível de responsabilidade em caso de acidente resultante do Acordo inter-transportadores de Kuala Lumpur de 1995. V. supra, 3.1.

Parece dominar a tendência que considera pouco significativo o impacto dos custos acrescidos, excepto para as companhias aéreas de pequena dimensão.

Na União Europeia, a Comissão, ao tornar pública a «Proposta de Regula-

tários ou exploradores de aeronaves registados no Território à celebração obrigatória de contratos de seguro nas condições e montantes estabelecidos no diploma enquadrador (artigo 21.º).

As condições são aquelas a que já fizemos referência a propósito da exposição dos princípios da responsabilidade civil e os montantes os que resultam da aplicação da Portaria n.º 328/95/M, de 26 de Dezembro, também já referida e que dá execução aos princípios legais do Decreto-Lei n.º 36/95/M.

Merece ainda referência pela sua importância activa no sistema de segurança operacional, a disposição do diploma enquadrador que condiciona a emissão ou revalidação do certificado de navegabilidade de aeronaves à própria apresentação de certificado ou apólice de seguro de responsabilidade civil (artigo 24.º).

As normas de execução deste dispositivo estão remetidas para portaria cuja publicação se aguarda para dentro de dias²⁶.

Por fim, é de assinalar que as aeronaves registadas fora de Macau e que operem no AIM ou no Heliporto estão vinculadas às disposições do diploma enquadrador nos precisos termos que as aeronaves registadas em Macau. Ganha, por isso, toda a importância uma das normas do projecto de portaria mencionado que atribui à AACM e à entidade legalmente habilitada a explorar o AIM o poder de comprovação da existência do contrato de seguro em conformidade com a lei.

Passámos em revista os aspectos mais significativos da legislação de Macau no âmbito de aviação civil quer no plano mais geral quer no plano mais específico da responsabilidade civil procurando, quanto a esta, avivar os principais contornos do regime legal do Território por contrato com o pano de fundo constituído pelos instrumentos de direito internacional aplicáveis ao transporte aéreo.

A vastidão e complexidade do tema no plano internacional justificam a necessidade de posteriores aprofundamentos, tanto mais que a realidade normativa e contratual no campo da responsabilidade civil (passageiros) tem vindo a evoluir de modo significativo e controverso nos últimos tempos.

mento do Conselho respeitante à responsabilidade civil do transportador aéreo em caso de acidentes aéreos» que eleva o limite de responsabilidade para um mínimo de ECU 600 000 (MOP 5 600 000 aproximadamente), divulgou o estudo do impacto da Proposta nas pequenas e médias companhias aéreas europeias. O estudo revela que os custos actuais imputados aos seguros de responsabilidade civil oscilam, em geral, entre 0,1 % e 0,2 % do total dos custos operacionais e prevê que o aumento do limite de responsabilidade civil para os ECU 600 000 agrave os custos do seguro até 0,35% do total dos custos operacionais.

²⁶ O projecto de portaria determina que o contrato de seguro deve garantir a responsabilidade dos representantes e o ressarcimento dos danos em resultado de dano, furto ou roubo de aeronave.

A reter ainda que a data do certificado de navegabilidade não pode ultrapassar a data inscrita no certificado ou apólice de seguro da aeronave a certificar.

