

Regulamento (CE) n.º 261/2024
Limites do âmbito de aplicação territorial:
QUESTÕES PROBLEMÁTICAS

Lúcia Guerreiro

Advogada

Pós-Graduada em Direito Aéreo

Mestranda em Direito e Prática Jurídica

Regulamento (CE) n.º 261/2004 Limites do âmbito de aplicação territorial: QUESTÕES PROBLEMÁTICAS

Lúcia Guerreiro

Advogada

Pós-Graduada em Direito Aéreo

Mestranda em Direito e Prática Jurídica

RESUMO

A temática deste trabalho – Regulamento (CE) n.º 261/2004 – Limites do âmbito de aplicação territorial – questões problemáticas – partirá de uma análise dos antecedentes do citado regulamento, nomeadamente das previsões iniciais de proteção ao passageiro aéreo, para depois perceber de que forma o Tribunal de Justiça da União Europeia ampliou a aplicação do regulamento e quais os desafios que se colocam face às inúmeras situações concretas que surgem todos os dias no transporte aéreo de passageiros. Esta reflexão será realizada com a análise de casos práticos, bem como da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, que nos permitirá fazer previsões quanto à evolução da proteção do passageiro aéreo na União Europeia.

PALAVRAS-CHAVE:

Direito do Consumidor, Direito Aéreo, Passageiro Aéreo.

I. Introdução - Antecedentes do Regulamento (CE) n.º 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro de 2004, que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 295/91.

Como ponto de partida da nossa análise, **realizada em Dezembro de 2024** (negrito nosso), tomamos por base a Proposta de Regulamento COD 2001/0305, publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias e a exposição de motivos, datada de 21 de dezembro de 2001.

Analisados os antecedentes do Regulamento (CE) n.º 261/2004, é possível confirmar uma alteração quanto à génese inicial de proteção dos passageiros e o regime atualmente vigente.

Refira-se também que, pese embora se aguarde há alguns anos pela alteração ao Regulamento (CE) n.º 261/2004, o Tribunal de Justiça da União Europeia tem tido um papel preponderante na interpretação do citado regulamento, substituindo-se em muitas situações ao legislador, fazendo mesmo uma interpretação *contra legem*, e isto, nas mais diversas situações como será explanado posteriormente.

Nesta época, a preocupação era alargar a proteção aos passageiros do transporte aéreo a situações de cancelamento e atraso prolongado, uma vez que o Regulamento (CEE) n.º 295/91 apenas previa a proteção em situação de recusa de embarque.

Ainda assim, esta proposta de Regulamento previa uma maior proteção ao passageiro nas seguintes situações:

- a) Recusa de embarque:
 - i. Obrigação de apelar a voluntários para ceder as reservas em troca de benefícios;
 - ii. Se ainda assim fosse recusado o embarque, o passageiro teria direito a:
 - a) Compensação monetária;
 - b) Escolha entre voo alternativo e reembolso do preço do bilhete;
 - c) Assistência durante o tempo de espera para o voo de reenaminhamento e que consistia em refeições, bebidas e alojamento.
- b) Cancelamento:
 - i. Obrigação de apelar a voluntários para ceder as reservas;
 - ii. O passageiro que não se voluntariou para ceder a reserva, teria direito a:
 - a) Compensação monetária equivalente a recusa de embarque;

- b) Escolha entre voo alternativo e reembolso do preço do bilhete;
 - c) Assistência durante o tempo de espera para o voo de reencaminhamento e que consistia em refeições, bebidas e alojamento.
- c) Atraso prolongado:
- i. Escolha entre voo alternativo e reembolso do preço do bilhete;
 - ii. Assistência durante o tempo de espera para o voo de reencaminhamento e que consistia em refeições, bebidas e alojamento, mas apenas para os passageiros com necessidades especiais.

A versão final do Regulamento trouxe algumas alterações no que respeita à proteção prevista para o passageiro do transporte aéreo.

Assim, em caso de recusa de embarque, depois de apelar a voluntários para cederem os seus lugares em troca de benefícios, a transportadora aérea operadora deve indemnizar imediatamente o passageiro a quem foi recusado o embarque e, oferecer a alternativa entre o reembolso do preço do bilhete e o reencaminhamento, tendo nesta última situação, de oferecer também a assistência que consiste em refeições e bebidas, alojamento, transporte e comunicações.

Numa situação de cancelamento, o passageiro aéreo tem direito à escolha entre o reembolso do preço do bilhete e o reencaminhamento, sendo que, neste último caso, o direito a assistência consiste em refeições e bebidas, alojamento, transporte, comunicações e ainda indemnização nos termos previstos do artigo 5.º n.º 1 –alínea c) – subalínea i).

Quanto à situação de atraso, o legislador europeu apenas previu para os passageiros afetados por este tipo de interrupção a assistência que consiste em refeições e bebidas, alojamento, transporte, comunicações, e caso o atraso seja superior a cinco horas, o reembolso do preço do bilhete.

Como é possível confirmar, o legislador europeu não previu para a situação de atraso a atribuição de qualquer indemnização, mas foi exatamente nesta circunstância que o Tribunal de Justiça da União Europeia decidiu substituir-se ao legislador e inovar na interpretação do Regulamento (CE) n.º 261/2004, no Acórdão, datado de 19 de novembro de 2009, proferido no processo C-402/07 –*Sturgeon vs Condor Flugdienst GmbH*, ao equiparar os passageiros que sofreram atrasos prolongados (superior a 3 horas) aos passageiros afetados por cancelamentos.

Mas, esta não foi a única matéria em que o Tribunal de Justiça da União Europeia ampliou o âmbito de aplicação do Regulamento (CE) n.º 261/2004 e fê-lo na análise que realizou no Acórdão, datado de 17 de abril de 2018, no processo C-195/17 –*Krüseman vs others*, relativo a greve “selvagem”.

Apesar do Considerando n.º 14 estabelecer que *“Tal como ao abrigo da Convenção de Montreal, as obrigações a que estão sujeitas as transportadoras aéreas operadoras deverão ser limitadas ou eliminadas nos casos em que a ocorrência*

tenha sido causada por circunstâncias extraordinárias que não poderiam ter sido evitadas mesmo que tivessem sido tomadas todas as medidas razoáveis. Essas circunstâncias podem sobrevir, em especial, em caso de instabilidade política, condições meteorológicas incompatíveis com a realização do voo em causa, riscos de segurança, falhas inesperadas para a segurança do voo e greves que afetem o funcionamento da transportadora aérea.” (negrito nosso), o Tribunal de Justiça da União Europeia considerou que qualquer greve que afete a normal operação da transportadora aérea deve ser considerada circunstância extraordinária.

Assim, as decisões adotadas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia levam-nos a questionar se, no futuro, será possível fazer outras interpretações que extrapolam o âmbito de aplicação do regulamento, nomeadamente no que respeita aos voos sucessivos, em que existem situações de interrupções já fora do âmbito de aplicação territorial.

Esta dúvida surgiu a partir dos inúmeros casos de reclamações apresentadas pelos passageiros e que coloca os organismos de execução do Regulamento (CE) n.º 261/2004 perante um dilema: deverá ser feita uma interpretação restritiva do mesmo no que respeita ao limite do âmbito de aplicação territorial, ou deve proteger-se o passageiro afetado nessa situação, ainda que tal se traduza em dificuldades de sancionar o incumprimento do citado regulamento?

Esta é uma questão que, já em 2004, foi objeto de reflexão por parte da Comissão, porquanto consta do artigo 17.º do Regulamento (CE) n.º 261/2004 que: *“Até 1 de Janeiro de 2007, a Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a execução e sobre os resultados do presente regulamento, em particular quanto: — aos seus efeitos relativamente à recusa de embarque e ao cancelamento de voos, — ao eventual alargamento do seu âmbito de aplicação aos passageiros com um contrato com uma transportadora aérea comunitária ou que tenham uma reserva num voo que faça parte de um circuito organizado a que seja aplicável a Directiva 90/314/CEE e que partam de um aeroporto de um país terceiro para um aeroporto situado no território de um Estado-Membro em voos não operados por transportadoras aéreas comunitárias (...)”*

E este é o ponto de partida para a análise que se oferece.

II. Questões problemáticas - Âmbito de aplicação territorial:

A temática *sub judice* prende-se com os limites do âmbito de aplicação territorial do Regulamento (CE) n.º 261/2004, na sua versão original e na sua versão vigente, tendo com conta os inúmeros desafios que o transporte aéreo reserva atualmente.

Para tal, procedemos à análise da Proposta de Regulamento COD 2001/0305, publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias e do qual resulta, no seu artigo 3.º o âmbito de aplicação.

Dispõe o n.º 1 do referido artigo que: *“O presente regulamento aplica-se aos passageiros que partem de um aeroporto localizado no território de um Estado-Membro*

a que o tratado se aplica e aos passageiros que têm um contrato com uma transportadora comunitária ou um operador turístico para uma viagem organizada posta à venda em território comunitário e que partem de um aeroporto localizado num país terceiro com destino a um aeroporto situado no território de um Estado-Membro a que o Tratado se aplica, a menos que beneficiem de indemnização e assistência nesse país terceiro (...)”

De uma forma sucinta, podemos exemplificar o âmbito de aplicação territorial que constava na proposta da seguinte forma:

- Voos com partida na União Europeia
- Voos com partida em país terceiro e com destino à União Europeia, desde que operados por transportadora comunitária

O Regulamento (CE) n.º 261/2004 não sofreu alterações significativas na versão final, resultando do artigo 3º n.º 1 – alíneas a) e b) o seguinte: *“O presente regulamento aplica-se: a) Aos passageiros que partem de um aeroporto localizado no território de um Estado-Membro a que o Tratado se aplica; b) Aos passageiros que partem de um aeroporto localizado num país terceiro com destino a um aeroporto situado no território de um Estado-Membro a que o Tratado se aplica, a menos que tenham recebido benefícios ou uma indemnização e que lhes tenha sido prestada assistência nesse país terceiro, se a transportadora aérea operadora do voo em questão for uma transportadora comunitária.”*

A propósito da alínea b) do mencionado artigo, refira-se que o legislador europeu previu a possibilidade de o passageiro não estar protegido pelos direitos consagrados no Regulamento (CE) n.º 261/2004, quando se encontrar protegido por outra legislação ou se a transportadora aérea operadora facultar, de forma voluntária, essa mesma proteção.

Neste caso, trata-se de uma exclusão, pois, pese embora o objetivo do Regulamento (CE) n.º 261/2004 seja o de garantir um elevado nível de proteção aos passageiros, tal não é compatível com a existência de uma dupla proteção ao passageiro.

Na Comunicação da Comissão, relativa às *“Orientações para a Interpretação do Regulamento (CE) n.º 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos, e do Regulamento (CE) n.º 2027/97 relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas em caso de acidente, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 889/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho”*, publicadas no Jornal Oficial da União Europeia, em 15 de junho de 2016, tal situação é objecto de esclarecimento.

No ponto 2.1.3. a Comissão refere que *“Pode colocar-se a questão de saber se os passageiros que voam para a UE a partir de um aeroporto de um país terceiro são abrangidos por direitos ao abrigo do regulamento caso os seguintes direitos tenham já sido concedidos ao abrigo de uma legislação em matéria de direitos dos passageiros do país terceiro: Benefícios (por exemplo, um vale de viagem) ou indemnizações (cujo*

montante pode ser diferente do estabelecido no regulamento), e Assistência (tais como refeições, bebidas, alojamento em hotel e facilitação de meios de comunicação)."

Para clarificar tal situação, a Comissão entendeu que *"Neste contexto, a palavra «e» é importante. Por exemplo, no caso em que os passageiros apenas beneficiaram de um destes dois direitos (por exemplo, benefícios e indemnizações referidos no ponto 1), podem ainda reivindicar o outro (no presente caso, a assistência referida no ponto 2). Nos casos em que ambos os direitos foram conferidos no ponto de partida, quer com base em legislação local, quer numa base voluntária, os passageiros não podem reivindicar mais direitos ao abrigo do regulamento."*

Esta interpretação, conjugada com o Acórdão, datado de 31 de maio de 2018, do processo C-537/17 – *Wegener vs. Royal Air Maroc*, permite-nos salientar que, pese embora o Tribunal de Justiça da União Europeia tenha adoptado, maioritariamente, uma posição favorável ao passageiro, tal não deverá ser de forma desproporcionada.

E são disso exemplo, algumas limitações que se encontram previstas na Proposta 2013/0072 (COD), para a alteração ao Regulamento (CE) n.º 261/2004, datada de 13 de março de 2013, como por exemplo, o limite de 3 noites de alojamento em caso de circunstância extraordinária, ou a inaplicabilidade de oferta de alojamento *"aos voos de 250 quilómetros ou menos que esteja previsto realizar com uma aeronave de capacidade igual ou inferior a 80 lugares."*

Importa agora analisar se, tirando esta exclusão, existem outras situações nas quais o passageiro aéreo não se encontra protegido ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 261/2004.

Destarte, e como já referido anteriormente o Regulamento (CE) n.º 261/2004, aplica-se aos passageiros que partem de um aeroporto localizado no território de um Estado-Membro a que o tratado se aplica e aos passageiros que têm um contrato com uma transportadora comunitária e que partem de um aeroporto localizado num país terceiro com destino a um aeroporto situado no território de um Estado-Membro a que o Tratado se aplica, se a transportadora aérea operadora do voo em questão for uma transportadora comunitária.

Ora, aparentemente esta não é uma situação controversa. Mas o que dizer quando surgem disrupções em situações de voos sucessivos?

Analisemos agora os seguintes exemplos:

- **Voo operado por transportadora aérea norte-americana – Lisboa/Boston**

A disrupção ocorreu no local da partida que se localiza na União Europeia, pelo que mesmo tratando-se de uma transportadora aérea norte-americana, a mesma terá de cumprir o disposto no Regulamento (CE) n.º 261/2004, no que se refere à proteção dos passageiros;

- **Voo operado por transportadora aérea portuguesa – Boston /Lisboa**

A disrupção ocorreu no local de partida que se localiza nos Estados Unidos da América (país terceiro), mas como o voo é operado por uma

transportadora aérea comunitária o passageiro encontra-se protegido ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 261/2004;

- **Voo operado por transportadora aérea norte-americana – Lisboa/Newark/S. Francisco**

A interrupção ocorreu em Newark, sendo que o primeiro voo Lisboa/Newark não teve qualquer problema. Será que o passageiro deste 2.º voo ainda se encontra protegido pelo Regulamento n.º 261/2004?

Não podemos ignorar que o 2º voo que parte de um país terceiro com destino nesse mesmo país terceiro é operado por uma transportadora aérea não comunitária.

Para analisar este último exemplo, é determinante distinguir se o passageiro efetuou uma reserva única para toda a viagem, ou se estamos perante voos sucessivos com bilhetes diferentes.

O Regulamento n.º 261/2004, no artigo 2.º – alínea f) estatui que «Bilhete», é *“um documento válido que dá direito a transporte, ou um equivalente num suporte diferente do papel, incluindo o suporte eletrónico, emitido ou autorizado pela transportadora aérea ou pelo seu agente autorizado;”*

No que respeita à definição de reserva, o artigo 2.º – alínea g) apenas estabelece que se entende como tal *“(…) o facto de o passageiro dispor de um bilhete ou outra prova, que indica que a reserva foi aceite e registada pela transportadora aérea ou pelo operador turístico;”*

Ora, estas definições não ajudam a alcançar a diferença entre bilhete e reserva única.

No entanto, o Tribunal de Justiça da União Europeia, no Acórdão, datado de 7 de março de 2018, proferido nos processos apensos C-274/16, C-447/16 e C-448/16 *Flightright GmbH/Air Nostrum, Líneas Aéreas del Mediterráneo SA*, entendeu que *“(…) os contratos em causa, caracterizados por uma reserva única para a totalidade do trajeto, obrigam uma transportadora aérea a transportar um passageiro de um ponto A até um ponto C.”*

Subentende-se assim que a reserva única abrange mais do que um voo, e que até poderá ser operado por transportadoras aéreas diferentes.

No Acórdão, datado de 10 de julho de 2018, proferido no processo C-173/07 - *Emirates Airlines –Direktion für Deutschland vs. Diether Schenkel*, a propósito das viagens de ida e volta, o Tribunal de Justiça da União Europeia considerou que *“(…) os transportes sucessivos são considerados, pela Convenção de Montreal, como um «transporte único», designadamente quando tenham sido acordados sob a forma de um contrato único.”*(sublinhado e negrito nosso)

O que nos remete novamente para o conceito de reserva única, como sendo aquela que abrange a deslocação do passageiro do ponto A ao ponto C.

Nesta situação, não causa estranheza que o passageiro fique sempre protegido, no âmbito do Regulamento (CE) n.º 261/2004, em caso de perturbações no voo.

No entanto, se estivermos perante voos sucessivos, com bilhetes distintos a solução poderá não ser tão pacífica.

A questão já foi objeto de reflexão na Proposta 2013/0072 (COD), para a alteração ao Regulamento (CE) n.º 261/2004, datada de 13 de março de 2013.

No ponto 3.3.1.1. relativo a clarificação dos princípios fundamentais, e mormente no que respeita a voos de ligação, é referido que *“A proposta confirma que os passageiros que perdem um voo de ligação devido ao atraso do voo anterior têm direito a assistência (que deve ser prestada pela transportadora aérea que opera o voo de ligação, dado estar em melhores condições de garantir essa assistência) e, em determinadas circunstâncias, direito a indemnização (pela transportadora aérea operadora do voo atrasado, por estar na origem do atraso total). No entanto, este direito só se aplica aos voos de ligação no quadro de um único contrato de transporte, (...)”* (negrito nosso)

Novamente, o legislador europeu terá intenções de proteger o passageiro com reserva única ou contrato único de transporte.

Tal significa que o passageiro que optou por adquirir bilhetes distintos para voos sucessivos, só se encontra protegido no âmbito do Regulamento (CE) n.º 261/2004, nas situações (base) já pré-estabelecidas, ou seja, sempre que parte de um aeroporto de um Estado-Membro ou quando parte de um aeroporto localizado em país terceiro, com destino a um aeroporto de um Estado-Membro, desde que o voo seja realizado por transportadora aérea comunitária.

Todas as outras ligações aéreas que saiam fora deste âmbito deixam de estar incluídas na proteção oferecida pelo Regulamento (CE) n.º 261/2004 aos passageiros.

A propósito de tal entendimento, veja-se o disposto nas recentes *“Orientações para a Interpretação do Regulamento (CE) n.º 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos, e do Regulamento (CE) n.º 2027/97 relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas em caso de acidente”*, publicadas em 25 de setembro de 2024, no Jornal Oficial da União Europeia, através da Comunicação C/2024/5687.

No ponto 2.1.3., a Comissão esclarece, a propósito do âmbito de aplicação territorial, quais os voos abrangidos pelo Regulamento (CE) n.º 261/2004.

Para tal, faz uma resenha da jurisprudência relevante, destacando os principais casos que importam para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 261/2004, quanto a esta concreta questão.

Assim, a Comissão salienta a importância da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, em 31 de maio de 2018, no processo C-537/17 – *Weneger Vs. Royal Air Maroc*, que entendeu que *“(...) este regulamento se aplica a um transporte de passageiros realizado em virtude de uma reserva única e que inclui, entre a sua partida de um aeroporto localizado no território de um Estado-Membro e a sua chegada a um aeroporto localizado no território de um Estado terceiro, uma escala planeada fora da União Europeia, com troca de aparelho.”*

Bem como da decisão datada de 11 de julho de 2019, proferida no processo C-502/18 - Cs. Vs. *České aerolinie*: “(...) no âmbito de um voo sucessivo, composto de dois voos e que deu origem a uma reserva única, com partida de um aeroporto localizado no território de um Estado-Membro e com destino a um aeroporto localizado num país terceiro com escala no aeroporto de outro país terceiro, um passageiro vítima de um atraso no seu destino final de três horas ou mais que teve origem no segundo voo, assegurado, ao abrigo de um acordo de partilha de código, por uma transportadora estabelecida num país terceiro, pode apresentar a sua ação de indemnização nos termos desse regulamento contra a transportadora aérea comunitária que efetuou o primeiro voo.”

Mais tarde, na decisão datada de 12 de novembro de 2020, proferida no processo C-367/20 – SP. Vs. *KLM Royal Dutch Airlines*, o Tribunal de Justiça da União Europeia veio reiterar o entendimento já adotado: “(...) no âmbito de um voo sucessivo composto por dois voos e objeto de uma reserva única, com partida de um aeroporto localizado no território de um país terceiro, escala num aeroporto de um Estado-Membro e destino a um aeroporto situado noutro Estado-Membro, um passageiro que chegou ao seu destino final com um atraso de três horas ou mais que teve origem no primeiro voo, operado, ao abrigo de um acordo de partilha de código, por uma transportadora estabelecida num país terceiro, pode intentar a sua ação de indemnização ao abrigo desse regulamento contra a transportadora aérea comunitária que operou o segundo voo.”

Na decisão datada de 7 de abril de 2022, proferida no processo C-561/20 – Q, R, S Vs. *United Airlines Inc.*, o Tribunal de Justiça da União Europeia entendeu que “(...) um passageiro de um voo sucessivo composto por dois segmentos de voo e objeto de uma reserva única realizada numa transportadora comunitária, com partida de um aeroporto localizado no território de um Estado-Membro e destino a um aeroporto localizado num país terceiro, com escala noutro aeroporto desse país terceiro, tem direito a receber uma indemnização da transportadora aérea de um país terceiro que operou a integralidade desse voo atuando em nome dessa transportadora comunitária, quando esse passageiro chegue ao seu destino final com um atraso superior a três horas que tem origem no segundo segmento do referido voo.”

Ou seja, depreende-se que o elemento de conexão territorial, nas decisões supramencionadas é o facto de a transportadora aérea operadora ser uma transportadora comunitária que, nos termos do Regulamento, é a transportadora titular de uma licença de exploração válida concedida por um Estado-Membro, ou de a transportadora aérea de um país terceiro operar os voos em nome dessa transportadora aérea.

Não obstante, o entendimento adotado até ao momento pela jurisprudência europeia, e que trilhava uma certa consonância quanto à proteção do passageiro aéreo que é titular de uma reserva única, eis que surge uma decisão surpreendente proferida no processo C-451/20 - *Airhelp Ltd Vs. Austrian Airlines AG*, datado de 24 de fevereiro de 2022, na qual se defende que “(...) este regulamento não é aplicável a um voo sucessivo que foi objeto de uma reserva única e que é composto por dois segmentos de voo que devem ser efetuados por uma transportadora aérea comunitária, quando tanto o aeroporto de partida do primeiro segmento de voo como o aeroporto de

chegada do segundo segmento de voo estão situados num país terceiro e apenas o aeroporto em que a escala tem lugar está situado no território de um Estado-Membro.”

Vejam os que significam na prática a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, através da análise do seguinte exemplo:

- **Voo operado por transportadora aérea portuguesa – Boston /Lisboa/Luanda:** Imaginemos que a interrupção acontece em Lisboa, no voo que é operado por uma transportadora aérea comunitária.

De acordo com o estabelecido no Regulamento (CE) n.º 261/2004, o facto de a interrupção ocorrer num voo que parte de um aeroporto de um Estado-Membro, tal significava que esse passageiro se encontrava protegido e receberia assistência, independentemente de ser titular ou não de uma reserva única.

Com a interpretação realizada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, esse mesmo passageiro ficará desprotegido, uma vez que se está a considerar a viagem apenas pela origem e pelo destino em países terceiros, desconsiderando a escala que é realizada no território de um Estado-Membro da União Europeia, território esse onde ocorre a interrupção.

O entendimento adotado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia desvirtua não só o objetivo do Regulamento que visa proteger os passageiros que partem de aeroportos localizados no território da União Europeia, como também contraria a jurisprudência anterior que vinha a ser adotada.

Analisadas estas decisões, importa atender à situação dos voos de ligação, e verificar quais as intenções vertidas na Proposta 2013/0072 (COD), para a alteração ao Regulamento (CE) n.º 261/2004, datada de 13 de março de 2013.

Ora, consta do futuro artigo 6.º-A n.º 2 que *“Se perder um voo de ligação devido a atraso de um voo de ligação anterior, o passageiro tem direito a ser indemnizado **pela transportadora aérea da UE que operou esse voo anterior**, nos termos do n.º 2 do artigo 6.º (...).”* (negrito nosso)

A proposta de norma apresentada revela que o legislador europeu percebeu que o âmbito de aplicação territorial do Regulamento (CE) n.º 261/2004 tem limites. E que é uma tarefa difícil, senão impossível, estender o alcance do mesmo e depois proceder à respetiva fiscalização.

Assim, e voltando ao caso em análise do passageiro do voo operado por transportadora aérea norte-americana – Lisboa/Newark/S.Francisco - se defendermos uma interpretação literal do Regulamento n.º 261/2004 diríamos que o passageiro deixa de estar protegido por esta legislação assim que termina o voo Lisboa/Newark, no caso de se tratar de bilhetes distintos para voos sucessivos.

Mas, por outro lado, se atentarmos ao facto de o objetivo do Regulamento (CE) n.º 261/2004 ser o de garantir um elevado nível de proteção aos passageiros e de, nas definições do citado regulamento, constar na alínea h) que o *“Destino final “é “o destino que consta do bilhete apresentado no balcão de registo ou, no caso de voos sucessivos, o destino do último voo;”* diríamos que não é despiciente considerar então que talvez seja defensável a hipótese de o passageiro continuar a estar protegido no

âmbito do Regulamento (CE) n.º 261/2004 até ao destino final do último voo, desde que exista uma reserva única.

Assim sendo, no caso da interrupção ocorrida no voo Newark/S. Francisco, será que o passageiro poderia reclamar os direitos que lhe assistem?

Ainda que defensável, esta hipótese não nos parece minimamente consensual. Admitir tal possibilidade seria fazer uma interpretação extensiva, e talvez abusiva, do âmbito de competência territorial do Regulamento (CE) n.º 261/2004, porquanto, a norma constante do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 261/2004 não pode ser interpretada de forma isolada.

Nesse sentido, veja-se que o artigo 16.º estatui que *“1. Cada Estado-Membro deve designar o organismo responsável pela execução do presente regulamento no que respeita aos aeroportos situados no seu território e aos voos provenientes de países terceiros com destino a esses aeroportos. Sempre que adequado, esse organismo deve tomar as medidas necessárias para garantir o respeito dos direitos dos passageiros. Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão qual o organismo que designaram em conformidade com o presente número. 2. Sem prejuízo do disposto no artigo 12.º, cada passageiro pode apresentar uma queixa a qualquer organismo designado nos termos do n.º 1, ou a qualquer outro organismo competente designado por um Estado-Membro, sobre uma alegada infração ao disposto no presente regulamento ocorrida em qualquer aeroporto situado no território de um Estado-Membro ou em qualquer voo de um país terceiro com destino a um aeroporto situado nesse território.”*

Face a esta disposição legal, como seria possível compatibilizar essa extensão do âmbito de competência territorial do Regulamento (CE) n.º 261/2004 com a fiscalização por parte do organismo responsável para esse efeito?

O mesmo é questionar como é que, por exemplo, no caso do voo Lisboa/Newark/S. Francisco poderia a ANAC (organismo responsável em Portugal pela execução do Regulamento n.º 261/2004, nos termos do disposto pelo artigo 2.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 209/2005, de 29 de novembro) fiscalizar e sancionar a transportadora aérea norte-americana relativamente à interrupção ocorridas no voo Newark/S.Francisco?

O artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 261/2004, no seu n.º 3.º prevê que *“As sanções estabelecidas pelos Estados-Membros para as infrações ao disposto no presente regulamento devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas.”*

Esta norma prevê assim, a necessidade de o órgão de execução fazer aplicar o *enforcement* relativamente ao Regulamento n.º 261/2004, de forma efetiva, proporcionada e dissuasiva.

Mas, tal *enforcement* terá sempre como limite o âmbito de aplicação territorial, porquanto recordemos que o artigo 16.º n.º 1 do Regulamento (CE) n.º 261/2004 estatui que *“Cada Estado-Membro deve designar o organismo responsável pela execução do presente regulamento no que respeita aos aeroportos situados no seu território e aos voos provenientes de países terceiros com destino a esses aeroportos.”* (negrito nosso)

Além disso, não podemos ignorar, que a fiscalização do cumprimento do Regulamento (CE) n.º 261/2004 é aplicação de direito contraordenacional, cuja génese se encontra no Direito Penal.

No caso das contraordenações aeronáuticas civis, o Decreto-Lei n.º 10/2004, de 9 de janeiro, no artigo 2.º estabelece o âmbito de aplicação territorial deste regime jurídico, prevendo o seguinte: *“Salvo tratado ou convenção internacional em contrário, o presente diploma é aplicável aos factos praticados: a) Em território português, independentemente da nacionalidade do agente; b) A bordo de aeronave registada no Estado Português; c) A bordo de aeronave alugada, com ou sem tripulação, a um operador que tenha a sua sede em território português.”*

Quanto à primeira alínea, a mesma parece-nos claramente compatível com o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 261/2004, de 9 de janeiro, porquanto independentemente da nacionalidade do agente, a fiscalização do citado regulamento terá por fundamento factos ocorridos e relacionados com voos que partem de um aeroporto localizado em território português.

Relativamente à segunda alínea do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 10/2004, de 9 de janeiro também é possível compatibilizá-la com a alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 261/2004, na medida em que são sancionados, não os factos ocorridos a bordo de aeronave registada no Estado Português, mas sim factos ocorridos em voos que partem de países terceiros com destino a território nacional, realizados por transportadoras aéreas comunitárias.

Tarefa mais difícil ou não, será a aplicação da alínea c) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 10/2004 - *“c) A bordo de aeronave alugada, com ou sem tripulação, a um operador que tenha a sua sede em território português.”*, para verificar do cumprimento do Regulamento (CE) n.º 261/2004.

Quando o legislador prevê a situação de uma aeronave alugada com ou sem tripulação, está a referir-se aos conceitos de *wet lease* e *dry lease*.

Por *wet lease* ou contrato de locação com tripulação entende-se o *“(…) acordo entre transportadoras aéreas nos termos do qual uma aeronave é operada ao abrigo do COA do locador.”*, conforme definição constante do artigo 2.º n.º 25 do Regulamento (CE) n.º 1008/2008, do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de setembro de 2008 relativo a regras comuns de exploração dos serviços aéreos na Comunidade.

Ora, o locador neste caso é aquele que se obriga a proporcionar à outra parte o gozo temporário da sua aeronave e tripulação, mediante retribuição.

Já o *dry lease* ou contrato de locação sem tripulação é *“um acordo entre empresas nos termos do qual uma aeronave é operada ao abrigo do COA do locatário.”*, de acordo com o disposto no artigo 2.º n.º 24 do citado Regulamento (CE) n.º 1008/2008.

Pelo que, neste caso, o locatário é aquele que obtém o direito de gozar temporariamente somente a aeronave, mediante retribuição.

O Regulamento (CE) n.º 261/2004 no considerando 7 estabeleceu que *“A fim de assegurar a aplicação efetiva do presente regulamento, as obrigações nele previstas deverão recair sobre a transportadora aérea operadora que operou ou pretende*

operar um voo, quer seja em aeronave própria, alugada em regime de dry lease ou wet lease, ou de qualquer outra forma.” (negrito nosso)

Atentas as normas *supracitadas*, importa aferir, relativamente ao Regulamento (CE) n.º 261/2004, qual é a transportadora aérea responsável por assegurar a proteção dos passageiros.

Para tal importa considerar a única referência às transportadoras que existe no Regulamento (CE) n.º 261/2004 e que é a definição de “*Transportadora Aérea Operadora*”.

E que se entende por “*uma transportadora aérea que opera ou pretende operar um voo ao abrigo de um contrato com um passageiro, ou em nome de uma pessoa coletiva ou singular que tenha contrato com esse passageiro;*”

O Tribunal de Justiça da União Europeia, no caso C-532/17 –*Wirth*, na decisão datada de 4 de julho de 2018, entendeu que: “*O conceito de «transportadora aérea operadora» na aceção do Regulamento (CE) n.º261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro de 2004, que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos e que revoga o Regulamento (CEE) n.º295/91, e, nomeadamente, do seu artigo 2.º, alínea b), deve ser interpretado no sentido de que não abrange o caso de uma transportadora aérea como a que está em causa no processo principal, que aluga a outra transportadora aérea a aeronave e a tripulação no âmbito de um contrato de locação em regime de wet lease, mas não assume a responsabilidade operacional dos voos, inclusivamente quando a confirmação da reserva de um lugar num voo entregue aos passageiros menciona que esse voo é assegurado por essa primeira transportadora.*”(sublinhado e negrito nosso)

Assim, relativamente à aplicação da alínea c) do n.º 2 do Decreto-Lei n.º 10/2004, e atenta a posição assumida pela jurisprudência europeia, a mesma não seria possível quanto aos factos que consubstanciam incumprimento do Regulamento (CE) n.º 261/2004, na medida em que este Regulamento não atribui responsabilidade ao proprietário da aeronave que é alugada, independentemente de ser em regime de *wet lease* ou *dry lease*, mas sim à transportadora aérea que tem um contrato com o passageiro ou a que atua em nome dessa transportadora aérea que tem contrato com o passageiro.

Face a esta análise, consideramos que, de facto, a circunstância determinante para que um passageiro continue protegido no âmbito do Regulamento (CE) n.º 261/2004 é a existência ou não de reserva única (contrato único de transporte).

Nesta situação, o Tribunal de Justiça da União Europeia não fez uma interpretação que possa extrapolar o âmbito de aplicação territorial do Regulamento (CE) n.º 261/2004 e no Acórdão, datado de 31 de maio de 2018, do processo C-537/17 –*Wegener vs. Royal Air Maroc*, entendeu o seguinte: “*À luz da questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio, há que salientar, antes de mais, que, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 261/2004, este regulamento se aplica aos passageiros que partem de um aeroporto localizado no território de um Estado-Membro. Em seguida, resulta da decisão de reenvio que o transporte de*

*passageiros em causa no processo principal foi realizado, conforme referido no n.º 5 do presente acórdão, em virtude de uma reserva única. Tendo em conta este elemento, importa considerar que, com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 3.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 261/2004 deve ser interpretado no sentido de que este regulamento se aplica a um transporte de passageiros realizado em virtude de uma reserva única e que inclui, entre a sua partida de um aeroporto localizado num Estado-Membro e a sua chegada a um aeroporto localizado num Estado terceiro, uma escala planeada fora da União, com troca de aparelho. No caso vertente, resulta da decisão de reenvio, em primeiro lugar, que o transporte referido no n.º 5 do presente acórdão é composto por dois voos que ligaram, respetivamente, Berlim a Casablanca e Casablanca a Agadir. Em seguida, o primeiro destes voos teve como ponto de partida um aeroporto localizado no território de um Estado-Membro, ao passo que o segundo teve como ponto de partida e de chegada aeroportos localizados no território de um Estado terceiro. Por último, foi à chegada do segundo dos referidos voos que se concluiu haver um atraso de quatro horas, que afetou a recorrente no processo principal. **Nestas circunstâncias, importa observar que se um voo como este segundo voo, que foi integralmente realizado fora da União, fosse considerado uma operação de transporte separada, não seria abrangido pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 261/2004. Em contrapartida, na hipótese de um transporte como o que está em causa no processo principal ser considerado um todo, com ponto de partida num Estado-Membro, aplicar-se-ia esse regulamento.*** (negrito nosso)

Destarte, somente com esta interpretação poderá o passageiro do exemplo do voo Lisboa/Newark/S.Francisco reclamar os direitos que lhe assistem ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 261/2004, relativamente a uma disrupção ocorrida no 2.º voo (Newark/S.Francisco) com origem e destino no território de um país terceiro.

Consideramos assim que o passageiro que opta por bilhetes diferentes em voos sucessivos dificilmente poderá manter a proteção garantida pelo Regulamento (CE) n.º 261/2004.

E as dificuldades surgem exatamente pelo facto de os organismos de execução não terem competência para exercer tais atribuições fora do âmbito territorial de cada Estado-Membro.

No caso português, tal competência encontra-se claramente definida no artigo 3.º n.º 1 –alínea a) do Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março, que aprovou os Estatutos da Autoridade Nacional da Aviação Civil e que estatuí o seguinte: “A ANAC prossegue as suas atribuições: a) Em todo o território nacional e no espaço aéreo sujeito à jurisdição do Estado português;”

III. Conclusões:

Tendo em consideração a análise realizada, parece-nos pertinente salientar que, a aplicação do Regulamento (CE) n.º 261/2004, através das decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia parecem indicar claramente uma tendência de proteção do passageiro aéreo.

Esta proteção, na maior parte dos casos analisados, revela que o Tribunal de Justiça da União Europeia adota uma posição claramente favorável ao passageiro, em detrimento dos interesses da transportadora aérea, o que também se verificou no que respeita aos voos sucessivos, com uma reserva única.

A única exceção será a decisão, datada de 24 de fevereiro de 2022 - *Airhelp Ltd Vs. Austrian Airlines AG* - relativa ao facto de o Regulamento (CE) n.º 261/2004 não ser aplicável quando, numa situação de voos sucessivos com reserva única, a origem e o destino se situam em países terceiros, mesmo que a escala tenha ocorrido no território de um Estado-Membro da União Europeia e a interrupção se verifique durante essa escala em território europeu.

Creemos que se trata de uma decisão isolada, até porque, em termos cronológicos, a mesma foi antecedida pela decisão datada de 12 de novembro de 2020, proferida no processo C-367/20 - *SP. Vs. KLM Royal Dutch Airlines*, e foi sucedida pela decisão datada de 7 de abril de 2022, proferida no processo C-561/20 - *Q, R, S Vs. United Airlines Inc.*, que revelaram sentidos semelhantes no nível de proteção do passageiro aéreo.

Assim, a questão da proteção do passageiro aéreo em voos sucessivos suscitou-nos alguma curiosidade, pelo facto de, em primeiro lugar, serem cada vez mais frequentes as reclamações de passageiros que pretendem ver salvaguardados os direitos concedidos pelo Regulamento (CE) n.º 261/2004, quando os episódios disruptivos acontecem no território de países terceiros, e, em segundo lugar pelo facto de já constar do próprio regulamento tal intenção por parte da Comissão, quando fez constar do artigo 17.º a possibilidade de existir um “(...) eventual alargamento do seu âmbito de aplicação aos passageiros (...) que partam de um aeroporto de um país terceiro para um aeroporto situado no território de um Estado-Membro em voos não operados por transportadoras aéreas comunitárias (...)”.

Mas, surpreendentemente, e ao contrário da posição da Comissão no próprio Regulamento (CE) n.º 261/2004, o Tribunal de Justiça da União Europeia não realizou uma interpretação que extravasasse o âmbito de aplicação territorial do mesmo, conforme consta da decisão de 31 de maio de 2018, no processo C-537/17 - *Wegener vs. Royal Air Maroc*.

Deste modo, conclui-se que o âmbito de aplicação territorial do Regulamento (CE) n.º 261/2004, é o limite da proteção concedida ao passageiro aéreo, até por questões que se prendem com a dificuldade de exercer o respetivo *enforcement* em caso de incumprimento.

IV. Referências bibliográficas e legislação:

- Proposta de Regulamento COD 2001/0305, e exposição de motivos, datada de 21 de dezembro de 2001;
- Proposta 2013/0072 (COD), para a alteração ao Regulamento (CE) n.º 261/2004, datada de 13 de março de 2013;
- Decreto-Lei n.º 10/2004, de 9 de janeiro;
- Regulamento (CE) n.º 261/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos;
- Decreto-Lei n.º 209/2005, de 29 de novembro;
- Regulamento (CE) 1008/2008, do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de setembro de 2008 relativo a regras comuns de exploração dos serviços aéreos na Comunidade;
- Comunicação da Comissão, relativa às *“Orientações para a Interpretação do Regulamento (CE) n.º 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos, e do Regulamento (CE) n.º 2027/97 relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas em caso de acidente, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 889/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho”*, publicadas no Jornal Oficial da União Europeia, em 15 de junho de 2016;
- Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março;
- Comunicação C/2024/5687, relativa às *“Orientações para a Interpretação do Regulamento (CE) n.º 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos, e do Regulamento (CE) n.º 2027/97 relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas em caso de acidente”*, publicadas em 25 de setembro de 2024, no Jornal Oficial da União Europeia.

V. Referências Jurisprudenciais:

In <http://curia.europa.eu/juris>

- Acórdão, datado de 19 de novembro de 2009, processo C-402/07 *Sturgeon vs Condor Flugdienst GmbH*;
- Acórdão, datado de 7 de março de 2018, proferido nos processos apensos C-274/16, C-447/16 e C-448/16 *Flightright GmbH/Air Nostrum, Líneas Aéreas del Mediterráneo SA*;
- Acórdão, datado de 17 de abril de 2018, processo C-195/17 *Krüsemann vs others*
- Acórdão, datado de 31 de maio de 2018, processo C-537/17 *Wegener vs. Royal Air Maroc*;
- Acórdão, datado de 4 de julho de 2018, processo C-532/17 *Wirth*;
- Acórdão, datado de 10 de julho de 2018, proferido no processo C-173/07 *Emirates Airlines Direktion für Deutschland vs. Diether Schenkel*;
- Acórdão, datado de 11 de julho de 2019, proferido no processo C-502/18 - Cs. *Vs. České aerolinie*;
- Acórdão, datado de 12 de novembro de 2020, proferido no processo C-367/20 - SP. *Vs. KLM Royal Dutch Airlines*;
- Acórdão, datado de 24 de fevereiro de 2022, proferido no processo C-451/20 - *Airhelp Ltd Vs. Austrian Airlines AG*;
- Acórdão, datado de 7 de abril de 2022, proferido no processo C-561/20 - Q, R, S *Vs. United Airlines Inc.*

Data Venia

REVISTA JURÍDICA DIGITAL

ISSN 2182-6242

Ano XII • N.º 15 • setembro 2025



2182 6245