

EMENTA: RESPONSABILIDADE CIVIL NO TRANSPORTE AÉREO. APPLICABILIDADE DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, DO CÓDIGO BRASILEIRO DE AERONÁUTICA E DAS CONVENÇÕES DE VARSÓVIA/MONTREAL. ANÁLISE CONSTITUCIONAL A PARTIR DO ARE 1.560.244/RJ (TEMA 1417 DA REPERCUSSÃO GERAL) E DA ADI 7.908. PRESUNÇÕES LEGAIS DE CASO FORTUITO E FORÇA MAIOR INTRODUZIDAS PELA LEI 14.034/2020. COMPATIBILIDADE DO ART. 256, §3º, DO CBA COM OS ARTS. 1º, III, 5º, XXXII, LIV E LV, E 170, V DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. ORDEM PÚBLICA E PATAMAR MÍNIMO DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR. DOUTRINA NACIONAL E CORRENTE MONISTA MODERADA DO DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO. PREVALÊNCIA DO CDC SOBRE NORMAS SETORIAIS E CONVENÇÕES INTERNACIONAIS QUANDO EM JOGO DIREITOS FUNDAMENTAIS DO PASSAGEIRO. INVALIDADE DE EXCLUDENTES GENÉRICAS DE RESPONSABILIDADE. SUPREMACIA CONSTITUCIONAL DO MICROSSISTEMA DE DEFESA DO CONSUMIDOR.

A discussão contemporânea sobre a responsabilidade civil das companhias aéreas no Brasil alcançou, nos últimos anos, um ponto de saturação que praticamente impôs ao Supremo Tribunal Federal a necessidade de se pronunciar de forma estrutural sobre o tema. Embora a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça já viesse sedimentando, desde ao menos duas décadas, a lógica da responsabilidade objetiva do transportador aéreo e a incidência prioritária do Código de Defesa do Consumidor, o aumento exponencial da litigiosidade e a edição da Lei n. 14.034/2020 recolocaram em tensão os regimes normativos envolvidos (Cf. ANDRADE, Daniel. *Responsabilidade civil no transporte aéreo*. São Paulo: RT, 2022). A controvérsia, contudo, ganhou densidade constitucional apenas quando submetida ao Supremo Tribunal Federal no ARE 1.560.244/RJ, no qual se fixou o Tema 1417 da repercussão geral, e na ADI 7.908, ajuizada pela Rede Sustentabilidade, ambos analisados para fundamentação da presente indicação.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, consolidou-se no Brasil um modelo de proteção reforçada ao consumidor que transcendeu o plano meramente legal, ingressando no domínio da própria identidade material do Estado Democrático de Direito. É nesse sentido que se comprehende a inserção da defesa do consumidor no art. 5º, XXXII, na condição de direito fundamental, e no art. 170, V, como princípio da ordem econômica. Essa opção constitucional confere ao tema uma aura de ordem pública, que não pode ser limitada pela adoção acrítica de convenções internacionais ou por dispositivos infraconstitucionais que fragilizem o polo mais vulnerável nas relações de transporte aéreo¹.

Se a formação do regime jurídico do transporte aéreo no século XX surgiu sob forte influência das convenções internacionais — em especial a Convenção de Varsóvia (1929) e, posteriormente, a Convenção de Montreal (1999) —, a realidade contemporânea no Brasil aponta para outro fenômeno: o transporte aéreo deixou de ser um serviço de luxo e tornou-se parte da mobilidade essencial de milhões de consumidores, fato que altera profundamente o modo como deve ser compreendida a incidência das normas de responsabilização civil. Essa transformação social impacta a interpretação constitucional e exige que as normas internacionais, embora relevantes, não produzam efeito redutor nos direitos fundamentais dos passageiros².

No ARE 1.560.244/RJ, o relator, Ministro Dias Toffoli, reconheceu expressamente a necessidade de pacificação diante do “aumento exponencial da litigiosidade no setor aéreo” e da existência de “decisões conflitantes relativamente a situações fáticas similares” (ARE 1.560.244/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, ementa e decisão). Nada disso, porém, obscurece a problemática central. Trata-se de saber se o Código Brasileiro de Aeronáutica (especialmente após as mudanças da Lei n. 14.034/2020) pode mitigar a responsabilidade objetiva prevista no CDC, mediante a introdução de hipóteses amplas de caso fortuito e força maior.

A questão assume relevo adicional diante da discussão proposta na ADI 7.908, a qual busca a declaração de inconstitucionalidade do §3º do art. 256 do CBA, argumentando que tais dispositivos criam “excludentes genéricas de responsabilidade civil” capazes de “fragilizar a parte hipossuficiente” e “enfraquecer a proteção do consumidor” (ADI 7.908, petição inicial). A petição inicial da ação vai além da crítica técnica: sustenta que a nova redação do CBA viola diretamente o núcleo

¹ LIMA MARQUES, Claudia. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*. 9. ed. São Paulo: RT, 2022.

² MIRAGEM, Bruno. *Direito do Consumidor*. 6. ed. São Paulo: RT, 2022.

essencial dos direitos fundamentais à dignidade da pessoa humana, à defesa do consumidor e ao devido processo legal.

Nesse contexto, o debate deixa de ser apenas hermenêutico para se tornar eminentemente constitucional. O transporte aéreo, ainda que regulado por normas técnicas e por convenções internacionais, opera no âmbito doméstico como relação de consumo típica, o que atrai a incidência de normas de ordem pública e de proteção mínima inderrogável³. Como sublinha Claudia Lima Marques (2022), a prevalência do CDC sobre acordos internacionais, quando estes não tratam do dano moral ou quando oferecem proteção inferior, decorre diretamente da “lógica finalística e protetiva que permeia a Constituição de 1988”.

É verdade que a jurisprudência do STF, em especial no Tema 210, já havia afirmado que a Convenção de Montreal regula apenas o dano material no transporte internacional. Mas é igualmente verdadeiro que, desde então, a doutrina brasileira amadureceu a compreensão sobre a força normativa dos direitos fundamentais nas relações privadas, com especial ênfase na dimensão protetiva do consumidor. E, nesse ponto, o que parece estar em jogo no Tema 1417 é a leitura multisectorial dos limites e das interações entre CDC, CBA e convenções internacionais.

Há ainda um ponto que merece ser destacado desde a introdução: a interpretação da relação entre normas internas e internacionais à luz da corrente monista moderada do Direito Internacional Privado, defendida por autores como Haroldo Valladão⁴ e Jacob Dolinger⁵. Essa corrente admite a convivência entre tratados internacionais e normas domésticas, mas exige a prevalência da Constituição e das normas de ordem pública internas quando se trate de direitos fundamentais. Assim, mesmo que se pretenda conferir amplo campo de aplicação à Convenção de Montreal ou ao CBA, o CDC — por ser norma de ordem pública constitucionalizada — retém supremacia quando estiver em risco a integridade da proteção do consumidor.

Ainda que este trabalho se concentre na análise da ADI 7.908 e do ARE 1.560.244, a discussão extrapola esses dois processos. Na verdade, estamos diante de um momento de inflexão no Direito Internacional Privado brasileiro, pois o STF é chamado a decidir se a proteção constitucional ao consumidor pode ser relativizada por normas setoriais. A resposta, como se defenderá ao final, exige

³ MARTINS-COSTA, Judith. *Direitos fundamentais nas relações privadas*. São Paulo: Marcial Pons, 2021.

⁴ VALLADÃO, Haroldo. *Responsabilidade do transportador aéreo internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 1971.

⁵ DOLINGER, Jacob. *Direito Internacional Privado*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

a reafirmação da supremacia do CDC como limite constitucional às exceções de responsabilidade civil no transporte aéreo.

Esse conjunto de elementos — expansão do transporte aéreo, judicialização massiva, tensões normativas entre CDC, CBA e convenções internacionais, e o impacto constitucional da proteção do consumidor — conformam o pano de fundo da presente introdução. A partir daqui a presente indicação tratará de forma detida cada eixo problemático, culminando, ao final, em uma conclusão sustentada na supremacia ou não do CDC e na leitura monista moderada ou não adotada no Brasil, com a necessidade de manifestação e externalização da corrente a ser seguida pelo Instituto dos Advogados Brasileiros.

A formação histórica do regime jurídico do transporte aéreo internacional, tanto no Brasil quanto em outros ordenamentos, decorreu da necessidade de harmonização normativa frente à expansão da aviação civil no pós-guerra. A Convenção de Varsóvia (1929) buscou uniformizar critérios de responsabilidade, estabelecendo limites tarifários e hipóteses específicas de exclusão, num momento no qual o transporte aéreo ainda representava atividade em fase inicial e com riscos tecnológicos altos. Essa matriz foi mantida – com atualizações – pela Convenção de Montreal (1999), incorporada ao direito brasileiro pelo Decreto n. 5.910/2006.

Entretanto, a incidência automática desses tratados em matéria de reparação de danos ao consumidor sempre encontrou resistência doutrinária relevante no Brasil. A razão é simples: desde a Constituição de 1988, formou-se um sistema robusto de proteção ao consumidor, no qual o CDC (Lei n. 8.078/1990) adquiriu natureza de norma de ordem pública e interesse social (art. 1º), sendo irrenunciável. Esse ponto – que frequentemente passa despercebido em leituras apressadas – implica reconhecer que normas internacionais não podem diminuir a proteção mínima constitucionalmente garantida.

Claudia Lima Marques (2021) observa que “o Código de Defesa do Consumidor é lei especial de defesa, de caráter público, que se impõe às relações de consumo, independentemente da origem interna ou internacional do fornecedor”⁶. Esse vetor faz com que tratados internacionais sejam aplicados apenas se proporcionarem proteção equivalente ou superior à legislação interna. E, como se sabe, a Convenção de Montreal não regula dano moral, razão pela qual o STF, em precedente paradigmático [STF, RE 636.331/RJ (Tema 210)], afastou sua incidência para essa modalidade de dano, reconhecendo a prevalência do CDC.

⁶ LIMA MARQUES, Claudia. *Contratos no CDC*. op. cit., p. 55.

O ponto torna-se ainda mais complexo quando se compara o CDC com o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), especialmente após a edição da Lei n. 14.034/2020, que introduziu excludentes amplas de responsabilidade para as companhias aéreas. Embora o CBA seja lei setorial, sua lógica tem origem na tradição regulatória anterior à Constituição de 1988, orientada predominantemente pela ideia de limitação tarifária e excepcionalidade do transporte aéreo. Já o CDC consagra a responsabilidade objetiva plena, com inversão do ônus da prova, reparação integral e atenção à vulnerabilidade do consumidor.

A tensão entre esses regimes não decorre, portanto, de mera contradição legislativa, mas de incompatibilidade estrutural: enquanto o CDC opera na lógica do Estado Social e dos direitos fundamentais, o CBA ainda mantém elementos pré-constitucionais de limitação da reparação.

Por essa razão, a doutrina majoritária tem afirmado que a solução deve partir da hierarquia material das normas, e não da cronologia ou da especialidade técnica. Sérgio Cavalieri Filho (2022) sublinha que o CDC constitui “microssistema de direitos fundamentais”, devendo prevalecer sobre quaisquer regras que limitem indevidamente a reparação dos danos ao consumidor⁷. Bruno Miragem (2022) complementa afirmando que, em caso de dúvida razoável, a opção hermenêutica deve favorecer o consumidor, em respeito aos arts. 5º, XXXII, e 170, V, da Constituição.

Esse pano de fundo permite compreender por que a controvérsia do transporte aéreo não é mera disputa legislativa, mas debate constitucional marcado por forte tensão entre normas de proteção doméstica e instrumentos internacionais. E é justamente nesse ponto que o STF foi chamado a atuar no ARE 1.560.244/RJ, cujo contexto analisamos a seguir.

O ARE 1.560.244/RJ, interposto pela Azul Linhas Aéreas, ascendeu ao Supremo Tribunal Federal após acórdão das Turmas Recursais do Rio de Janeiro que condenou a companhia por atraso e alteração no itinerário. A Turma aplicou diretamente o CDC, seguindo a jurisprudência consolidada do STJ. A peculiaridade, contudo, residiu na provocação feita à Corte para que resolvesse, em sede de repercussão geral, a questão constitucional sobre a prevalência entre o CDC e o CBA.

O relator, Ministro Dias Toffoli, sintetizou o problema ao afirmar que o tema consistia em:

⁷ CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

“saber se, à luz do art. 178 da Constituição, a responsabilidade do transportador aéreo [...] deve ser regida pelo Código Brasileiro de Aeronáutica ou pelo Código de Defesa do Consumidor”.

Essa formulação é extremamente significativa, pois desloca o debate do plano infraconstitucional para o nível da interpretação da própria Constituição. Toffoli registra ainda a existência de “decisões conflitantes” e a multiplicação de ações que envolvem o transporte aéreo, algumas aplicando o CDC, outras o CBA e outras afastando dispositivos da Lei 14.034/2020 “sem a devida reserva de plenário”.

O cenário descrito no voto não é meramente estatístico. O Ministro aponta dados concretos sobre judicialização massiva: “Um índice altíssimo de judicialização [...] cerca de 400 mil processos movidos no país, dos quais 10% ajuizados por apenas vinte advogados ou escritórios” (citando estudo da ABEAR).

O mesmo despacho explica que esse quadro geraria insegurança jurídica tanto para empresas quanto para consumidores, além de afetar a competitividade do setor. Em razão disso, após longa fundamentação, o Ministro decide: “suspending o processamento de todos os processos judiciais que versem sobre a questão controvertida no Tema nº 1.417 da Repercussão Geral”.

É curioso — e revelador — que o próprio Ministro, apesar de reconhecer os problemas operacionais e econômicos do setor, também reconheça que o debate deve ser resolvido a partir da Constituição, especialmente na leitura do art. 178, que trata da “ordenação do transporte aéreo”.

E aqui surge o ponto central: o art. 178 não autoriza afastar o CDC, mas determinar que a lei reguladora do transporte respeite os direitos do consumidor. É exatamente isso que a doutrina tem reiterado. Judith Martins-Costa (2021) sustenta que normas setoriais não podem violar o “mínimo existencial de proteção do consumidor” constitucionalmente assegurado, mesmo em setores regulados como telecomunicações, energia e aviação civil.

No fundo, o STF está sendo instado a definir se as alterações introduzidas pela Lei n. 14.034/2020 — que ampliaram hipóteses de caso fortuito e força maior — podem mitigar o regime protetivo do CDC. Como veremos, a ADI 7.908 coloca essa questão em termos ainda mais diretos.

A ADI 7.908, proposta pela Rede Sustentabilidade, tem objeto claro: questionar a constitucionalidade do §3º do art. 256 do CBA, incluído pela Lei n. 14.034/2020. A norma estabelece que certos eventos — condições meteorológicas, indisponibilidade de infraestrutura, determinações administrativas e

decretação de pandemia — constituem automaticamente caso fortuito ou força maior.

A petição inicial afirma que tais dispositivos instituíram que “excludentes genéricas de responsabilidade [...] ao permitirem a alegação de caso fortuito e força maior como justificativa para a ausência de reparação ao consumidor”.

O argumento é direto: ao presumir, de forma abstrata, a ocorrência de excludentes, a lei fragiliza o consumidor, à revelia dos arts. 5º, XXXII, e 170, V, da Constituição. A peça sustenta que a norma “promove um desequilíbrio intolerável na relação de consumo, fragilizando a parte hipossuficiente”.

O ponto mais delicado, entretanto, é a violação ao devido processo legal e ao contraditório. A petição enfatiza que a lei suprime a análise judicial concreta e impede o exame probatório sobre se o evento realmente configurou força maior. É uma espécie de “blindagem legal” às companhias aéreas, que impediria a verificação das circunstâncias específicas do caso.

O despacho do Ministro Flávio Dino, relator da ADI, embora ainda não contenha juízo de mérito, reconhece a relevância da matéria e adota o rito abreviado do art. 12 da Lei 9.868/1999, exatamente por envolver potenciais violações à dignidade da pessoa humana, aos direitos do consumidor e ao devido processo legal (“dignidade da pessoa humana, direitos do consumidor, devido processo legal e contraditório” são os direitos supostamente violados pela norma questionada).

Assim, a ADI complementa o que já vinha sendo discutido no ARE 1.560.244. Cabe ao STF definir se o legislador pode, em nome da segurança jurídica das empresas aéreas, reduzir o patamar constitucional de proteção ao consumidor.

A resposta, do ponto de vista doutrinário e constitucional, é negativa. E é exatamente isso que indicação defenderá no que concerne à sua pertinência: o CDC deve prevalecer, como norma de ordem pública e expressão da corrente monista moderada do Direito Internacional Privado, sobre o CBA e sobre convenções internacionais quando estiver em risco a proteção mínima do consumidor.

A análise conjunta do ARE 1.560.244/RJ (Tema 1417) e da ADI 7.908 permite perceber que o Supremo Tribunal Federal se encontra diante de um ponto de inflexão normativo. As tensões entre o Código de Defesa do Consumidor, o Código Brasileiro de Aeronáutica e as convenções internacionais – especialmente a Convenção de Montreal, sucessora histórica da Convenção de Varsóvia – já não podem ser resolvidas mediante soluções infraconstitucionais tradicionais. Ao contrário, impõem a necessidade de uma leitura estruturante

da Constituição de 1988, que faça prevalecer o conjunto de valores que ela mesma elegeu como pilares da ordem econômica e dos direitos fundamentais.

Ao longo deste estudo, constatou-se que a defesa do consumidor, longe de ser uma escolha casual do constituinte, é peça central do projeto constitucional brasileiro. A inserção dos direitos do consumidor tanto no catálogo de direitos fundamentais (art. 5º, XXXII) quanto no núcleo principiológico da ordem econômica (art. 170, V) revela a opção deliberada por um modelo de mercado que impõe limites protetivos às atividades empresariais. Isso significa que qualquer tentativa de reduzir o nível de proteção ao consumidor – seja por norma infralegal, setorial ou mesmo internacional – deve ser examinada sob rigoroso controle de constitucionalidade.

Nesse sentido, a reforma promovida pela Lei n. 14.034/2020, que introduziu hipóteses amplas e automáticas de caso fortuito e força maior no art. 256, §3º, do CBA, caminha na contramão da lógica protetiva constitucional. A ADI 7.908 expõe com clareza esse problema ao afirmar que tais dispositivos “fragilizam a parte hipossuficiente e enfraquecem a proteção do consumidor”. A qualificação desses eventos como excludentes automáticos torna inviável o exame judicial individualizado, eliminando, na prática, o devido processo legal e o contraditório. Como sublinha o despacho do Ministro Flávio Dino, a discussão está diretamente ligada à “dignidade da pessoa humana, direitos do consumidor, devido processo legal e contraditório”, apontando que o conflito normativo é material e não apenas formal.

Retomando os dados destacados pelo Ministro Dias Toffoli, no ARE 1.560.244/RJ, acerca da litigiosidade massiva e da multiplicidade de decisões conflitantes, é possível compreender por que o STF decidiu suspender nacionalmente todos os processos que envolvem o tema. Contudo, embora relevantes, esses argumentos não podem obscurecer o ponto verdadeiramente decisivo: o critério de solução não é econômico nem operacional – é constitucional. A Constituição, ao estabelecer que o Estado promoverá a defesa do consumidor, impede que o CBA, ou qualquer outra lei, estabeleça um regime de responsabilidade civil menos protetivo que o CDC.

Também não é possível conferir às convenções internacionais – ainda que revestidas de relevância técnica – prevalência automática sobre o CDC em matéria de danos morais ou outras situações que afetam direitos fundamentais. A corrente monista moderada do Direito Internacional Privado, acolhida em grande parte pela doutrina brasileira (Haroldo Valladão, Jacob Dolinger, Nádia de Araújo), orienta que os tratados e as leis internas convivem em unidade, mas reconhece a supremacia das normas constitucionais e das normas de ordem

pública domésticas. No Brasil, o CDC tem essa natureza: é norma inderrogável, inclusive perante tratados que restrinjam direitos. O STF já aplicou essa lógica no Tema 210, ao afastar a Convenção de Montreal quanto ao dano moral. O mesmo raciocínio deve ser estendido agora ao Tema 1417.

Ainda que se reconheçam as dificuldades enfrentadas pelas companhias aéreas e o aumento da judicialização – e não há como minimizar esses fenômenos –, a solução não pode ser reduzir a proteção constitucionalmente assegurada. Como lembra Claudia Lima Marques, a proteção do consumidor é “um piso, nunca um teto”. A mitigação desse piso pela via legislativa, ainda mais por meio de presunções legais favoráveis ao fornecedor, violaria a essência finalística do CDC e alteraria o próprio sentido normativo da Constituição. E, como observa Sérgio Cavalieri Filho, a responsabilidade objetiva no transporte aéreo é expressão da assunção dos riscos da atividade econômica, sendo incompatível com hipóteses genéricas de exclusão.

Assim, à luz dos direitos fundamentais, da função social da atividade econômica e do modelo protetivo adotado pelo constituinte de 1988, conclui-se que o CDC deve prevalecer sobre o CBA, inclusive sobre o §3º do art. 256 introduzido pela Lei 14.034/2020. Da mesma forma, o CDC deve prevalecer sobre convenções internacionais sempre que estas forem omissas ou insuficientes em relação a danos não patrimoniais e outros direitos fundamentais do consumidor. Trata-se de consequência direta da eleição constitucional da defesa do consumidor como princípio de ordem pública, o que torna indeclinável o dever estatal – e, portanto, judicial – de resguardar o nível mínimo de proteção.

Voltando ao ponto inicial, é possível afirmar que a conveniência econômica, ainda que legítima, não pode se sobrepor ao texto constitucional. A proteção do consumidor, como bem recordado na petição da ADI 7.908, constitui expressão direta da dignidade da pessoa humana e do devido processo legal. E, nessa perspectiva, a tentativa de presunção de excludentes legais em favor do transportador aéreo colide frontalmente com a lógica constitucional brasileira.

Em suma, a leitura sistemática dos dispositivos constitucionais, aliada à doutrina especializada e à jurisprudência consolidada, impõe reconhecer a supremacia do Código de Defesa do Consumidor sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica e sobre normas internacionais quando estiver em jogo a tutela mínima de direitos fundamentais do passageiro. É essa supremacia – fundada na ordem pública e na corrente monista moderada do Direito Internacional Privado – que preserva o equilíbrio na relação entre passageiros e companhias aéreas e assegura que o transporte aéreo, serviço essencial na vida contemporânea, não se converta em espaço de exceções indevidas à responsabilidade civil.

Essa conclusão, ainda que dependa de confirmação pelo Supremo Tribunal Federal, já emerge com clareza das premissas constitucionais e doutrinárias. Assim, submete-se, na presente indicação, ao augusta Plenário do Instituto dos Advogados Brasileiros para que se manifeste no sentido de emissão de parecer, quando não atuação na qualidade de *amicus curiae* no julgamento da ADI 7.908 e do Tema 1417 reafirmando, após análise da Comissão Permanente de Direito do Consumidor e Comissão Permanente de Direito Internacional, acerca da prevalência ou não do CDC como limite inafastável à atuação normativa em matéria de transporte aéreo.

Rio de Janeiro, 03 de dezembro de 2025.

Vitor Greijal Sardas

Presidente da Comissão Permanente de Direito do Consumidor