

NOTA TÉCNICA Nº 2/2022/GTFT/GCON/SAS

1. ASSUNTO

1.1. Responsabilidade administrativa dos operadores aéreos quanto à concessão do desconto de acompanhante do PNAE de que trata o § 1º do artigo 27 da Resolução 280/2013.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.
- 2.2. Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que aprova o Código Brasileiro de Aeronáutica.
- 2.3. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.
- 2.4. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil.
- 2.5. Resolução ANAC nº 280, de 11 de julho de 2013, que dispõe sobre os procedimentos relativos à acessibilidade de passageiros com necessidade de assistência especial - PNAE ao transporte aéreo e dá outras providências.
- 2.6. Resolução ANAC nº 400 de 13 de dezembro de 2016, que dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte Aéreos.
- 2.7. Portaria SAS nº 4.211, de 9 de fevereiro de 2021, que estabelece a Organização Interna da Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos.
- 2.8. Portaria nº 70/DGAC de 11 de fevereiro de 1999.

3. JUSTIFICATIVA

3.1. A elaboração da presente Nota Técnica se justifica em vista da competência da Gerência Técnica de Fiscalização dos Serviços de Transporte Aéreo de Passageiros (GTFT) da Gerência de Regulação das Relações de Consumo (GCON) para fiscalizar, em âmbito coletivo e com base em indicadores, os serviços de transporte aéreo de passageiros, conforme delegação prevista na Portaria SAS nº 4.211, de 9 de fevereiro de 2021.

4. ANÁLISE

4.1. Da operação de código compartilhado (*codeshare*)

4.1.1. Trata-se de Nota Técnica que analisa a responsabilidade do operador aéreo para concessão de desconto ao acompanhante do passageiro com necessidade de assistência especial - PNAE, nos termos do art. 27 da Resolução nº 280/2013. A controvérsia central se dá quando existem 2 ou mais operadores aéreos responsáveis pela execução do contrato de transporte, o que pode acontecer nas modalidades de operação em código compartilhado ou interlineares. Uma vez que ambos os institutos acarretam na mesma alocação de responsabilidade, não é relevante a distinção deles para os fins desta Nota Técnica.

4.1.2. Em primeiro lugar é necessário esclarecer que o código compartilhado (*codeshare*) é um acordo de cooperação comercial feito entre duas ou mais empresas aéreas e sua operação consiste na colocação do código de identificação de voo de uma empresa aérea em voo operado por outra, conforme o artigo 1º da Portaria nº 70/DGAC de 11 de fevereiro de 1999 – norma que estabelece as condições para operações em Código Compartilhado.

4.1.3. Em termos práticos, o *codeshare* acontece quando o passageiro compra uma passagem com uma empresa aérea, porém o voo é operado por outra; ou seja, é quando operadores aéreos diferentes vendem assentos em voos iguais. O objetivo das operações compartilhadas é permitir maior economia e eficiência para as empresas aéreas, que evitam que seus aviões levantem voo com assentos desocupados e aumentem a sua gama de destinos, assentos e horários.

4.1.4. O *codeshare* é importante para realizar a emissão de passagem de uma só vez, ao invés de precisar comprá-las separadamente - otimizando tanto o processo da venda quanto a operação em si.

4.1.5. Especificamente quanto às operações de código compartilhado (*codeshare*), no Título VII, Capítulo I, do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) consta que é responsabilidade do transportador.

mediante contrato de transporte aéreo, efetuar o transporte do passageiro e sua bagagem. O CBA ainda destaca que, mesmo não sendo aquele que compõe parte do contrato aéreo, o transportador que executa o serviço - o transportador de fato - assume a responsabilidade quanto ao transporte realizado. Na letra da Lei tem-se:

TÍTULO VII

Do Contrato de Transporte Aéreo

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Art. 222. Pelo contrato de transporte aéreo, obriga-se o empresário a transportar passageiro, bagagem, carga, encomenda ou mala postal, por meio de aeronave, mediante pagamento.

Parágrafo único. O empresário, como transportador, pode ser pessoa física ou jurídica, proprietário ou explorador da aeronave.

Art. 223. Considera-se que existe um só contrato de transporte, quando ajustado num único ato jurídico, por meio de um ou mais bilhetes de passagem, ainda que executado, sucessivamente, por mais de um transportador.

Art. 224. Em caso de transporte combinado, aplica-se às aeronaves o disposto neste Código.

Art. 225. Considera-se transportador de fato o que realiza todo o transporte ou parte dele, presumidamente autorizado pelo transportador contratual e sem se confundir com ele ou com o transportador sucessivo.

4.2. Da responsabilidade administrativa do operador aéreo

4.2.1. A Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência estabelece como princípios gerais dos direitos das pessoas com deficiência, entre outros: o respeito pela dignidade inerente, a autonomia individual, inclusive a liberdade de fazer as próprias escolhas, e a independência das pessoas; a não-discriminação; a plena e efetiva participação e inclusão na sociedade; o respeito pela diferença e pela aceitação das pessoas com deficiência como parte da diversidade humana e da humanidade; a igualdade de oportunidades; e a acessibilidade.

4.2.2. Com isso, deve-se destacar que a finalidade da Resolução nº 280/2013 não é dar benefícios aos PNAE, mas sim garantir sua acessibilidade. Assim, o intuito não é que um passageiro cadeirante tenha o direito de viajar com um acompanhante sem pagar o valor integral da passagem, mas de assegurar que o operador aéreo ofereça o desconto quando for exigido um acompanhante. Assim, fica protegida a autonomia do PNAE, seu livre arbítrio e seu desejo de ser tratado como os demais, e fica protegida a acessibilidade, sem que a exigência de um acompanhante por parte do operador aéreo seja um entrave à realização da viagem, ou ainda uma oportunidade para a venda de mais passagens.

4.2.3. As Condições Gerais de Transporte Aéreo, dispostas na Resolução ANAC nº 400/2016, e a Resolução nº 280/2013 estabelecem os direitos e deveres dos passageiros do transporte aéreo civil brasileiro. Deste modo, o bem tutelado pela legislação e resguardado pela ANAC é o direito do passageiro.

4.2.4. O contrato de transporte gera direitos e obrigações para ambas as partes, visando, ao final, o mútuo consenso de duas ou mais pessoas sobre o mesmo objeto. Sendo assim, tanto o passageiro quanto o operador aéreo devem cumprir as suas obrigações dentro das condições contratuais acordadas. Percebe-se, assim, que a legislação é clara quanto à obrigação imposta ao transportador de garantir o cumprimento do contrato de transporte aéreo. Mas e quando a empresa aérea contratada não opera o voo, quem deverá ser acionado em caso de descumprimento das Condições Gerais de Transporte Aéreo?

4.2.5. Para responder a essa pergunta é necessário recordar que o bem tutelado pela legislação supracitada é o direito do passageiro. Por tal motivo, a avaliação de quem deverá ser acionado em caso de descumprimento das Condições Gerais de Transporte Aéreo se dará pela efetividade da norma. Ou seja, será administrativamente acionado o regulado que, por sua ação ou omissão, deixou de atender ao direito do passageiro previsto no normativo da Agência.

4.2.6. Destarte, para que sejam satisfeitas as necessidades do passageiro nos casos de atraso ou cancelamento do voo, interrupção de serviço ou até de sua preterição, é indispensável a pronta resposta do operador aéreo; ficando, por tais razões, a cargo do transportador de fato a obrigação dessa prestação.

4.2.7. Cabe ainda destacar que os fatos que podem dar ensejo à assistência material, previstos no art. 26 da Resolução nº 400/2016, são apenas imputáveis a quem opera o voo, restando claro - por decorrência lógica - que a obrigação de prestar a assistência material recaí sobre o transportador de fato, visto ser este o único capaz de fazê-lo por estar presencialmente em contato com o usuário, devendo prestar-lhe o serviço no aeroporto.

4.2.8. Note que a responsabilidade do transportador é atender a todos os itens previstos no contrato de transporte aéreo, prestando o serviço em conformidade com o que foi pago pelo passageiro.

4.2.9. Contudo, situações contingenciais que ocorram durante a execução do voo contratado, tais como

atraso, cancelamento ou interrupção do serviço, fazem surgir ao transportador de fato o dever de oferecer as alternativas de reacomodação ou execução do serviço por outra modalidade de transporte, bem como a prestação da assistência material e informação o passageiro.

4.2.10. Isso decorre da necessidade urgente de solução do problema infligido ao passageiro - que, por vezes, não tem acesso ao transportador contratado naquele momento, apenas podendo se valer do transportador de fato para lhe ajudar.

4.3. Da responsabilidade quanto à concessão do desconto de acompanhante do PNAE

4.3.1. Conforme disposto no § 1º do artigo 27 da Resolução ANAC nº 280/2013:

Nos casos previstos nos incisos I a III deste artigo, o operador aéreo deve prover acompanhante, sem cobrança adicional, ou exigir a presença do acompanhante de escolha do PNAE e cobrar pelo assento do acompanhante valor igual ou inferior a 20% (vinte por cento) do valor do bilhete aéreo adquirido pelo PNAE.

4.3.2. Nota-se que o direito do PNAE ao desconto mínimo de 80% sobre o valor que pagou pelo seu bilhete, em favor de seu acompanhante, deverá ser fruído no momento da aquisição da passagem aérea. Convém ressaltar que o artigo 27 da Resolução ANAC nº 280/2013 determina expressamente que o desconto do bilhete em favor do acompanhante deve ser calculado sobre o valor do bilhete aéreo adquirido pelo PNAE. Ou seja, para poder fazer valer esse seu direito, o PNAE deverá, necessariamente, adquirir uma passagem para si, bem como celebrar um contrato de transporte aéreo com a empresa que lhe vendeu os bilhetes. Portanto, o contrato de transporte do acompanhante do PNAE é acessório àquele celebrado entre ele e a companhia aérea emissora do bilhete principal.

4.3.3. Partindo da lógica apresentada, de que o ônus para a execução da tutela cabe ao operador que tenha a efetiva possibilidade de exercê-la no caso concreto, tem-se que a responsabilidade quanto à emissão de bilhete em favor do acompanhante do PNAE, mediante a concessão do desconto de que trata o § 1º do artigo 27 da Resolução ANAC nº 280/2013, caberá ao operador aéreo que fará a emissão do bilhete, ou seja, ao transportador contratual.

4.3.4. Assim, a empresa aérea emissora do bilhete do PNAE é a transportadora contratual e está vinculada à obrigação de que trata o § 1º do artigo 27 da Resolução ANAC nº 280/2013, mesmo que não seja responsável pela operação do voo propriamente dito.

4.4. Da responsabilidade solidária e da responsabilidade subsidiária

4.4.1. Importante tecer breves comentários sobre o instituto da responsabilidade do transportador aéreo perante a ANAC.

4.4.2. A responsabilidade solidária se dá quando para uma mesma obrigação existe mais de um responsável pelo seu cumprimento, conforme o artigo 264 do Código Civil. Assim, estando diante de uma situação na qual a responsabilidade é solidária, poderá o credor exigir o cumprimento da responsabilidade de ambos os devedores ou de apenas um deles, cabendo àquele que cumprir a obrigação o direito de regresso contra o devedor solidário. Tal instituto também é previsto tanto no art. 7º, parágrafo único do Código de Defesa do Consumidor - CDC quanto no art. 259 Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer, transcrições abaixo:

CDC

Art. 7º Os direitos previstos neste código não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, da legislação interna ordinária, de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, bem como dos que derivem dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e eqüidade.

Parágrafo único. Tendo mais de um autor a ofensa, todos responderão solidariamente pela reparação dos danos previstos nas normas de consumo.

CBAer

Art. 259. Quando o transporte aéreo for contratado com um transportador e executado por outro, o passageiro ou sucessores poderão demandar tanto o transportador contratual como o transportador de fato, respondendo ambos solidariamente.

4.4.3. Deste modo, havendo pluralidade de devedores, o credor pode cobrar o total da dívida de todos ou apenas do que achar que tem mais probabilidade de quitá-la. A dívida não precisa ser cobrada em partes iguais para cada um. Todos os devedores são responsáveis pela totalidade da obrigação.

4.4.4. O devedor que pagar o total deve receber dos demais a parte que pagou por eles. Esse tipo de responsabilidade não pode ser presumida, suas hipóteses estão previstas em lei, ou estão pactuadas entre as partes em um contrato.

4.4.5. De acordo com o Código Civil - Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002:

Das Obrigações Solidárias

Art. 264. Há solidariedade, quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda.

Art. 265. A solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes.

Art. 266. A obrigação solidária pode ser pura e simples para um dos co-credores ou co-devedores, e condicional, ou a prazo, ou pagável em lugar diferente, para o outro.

Já o Código de Defesa do Consumidor - Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – estabelece a solidariedade como:

Art. 7º Os direitos previstos neste código não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, da legislação interna ordinária, de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, bem como dos que derivem dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade.

Parágrafo único. Tendo mais de um autor a ofensa, todos responderão solidariamente pela reparação dos danos previstos nas normas de consumo. (grifamos)

4.4.6. Diferentemente da responsabilidade solidária, na responsabilidade subsidiária a obrigação não é compartilhada entre dois ou mais devedores. Há apenas um devedor principal; contudo, na hipótese do não cumprimento da obrigação por parte deste, outro sujeito responderá subsidiariamente pela obrigação. Como bom exemplo de responsabilidade subsidiária temos, no campo do Direito Civil, a figura do fiador.

4.4.7. Responsabilidade subsidiária é aquela que comporta benefício de ordem. Em outras palavras, é exigida, primeiramente, o cumprimento da obrigação principal do sujeito passivo direto. Apenas na hipótese de impossibilidade dessa exigência é que recai a obrigação sobre o responsável.

4.4.8. Essa espécie de responsabilidade pode ser vista no artigo 134 do Código Tributário Nacional - Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966 - , nos casos de impossibilidade de exigência do cumprimento da obrigação principal pelo contribuinte, quando passam a responder solidariamente com este, nos atos em que intervierem ou pelas omissões de que forem responsáveis: os pais, pelos tributos devidos por seus filhos menores; os tutores ou curadores, pelos tributos devidos pelos tutelados ou curatelados; os administradores de bens de terceiros, pelos tributos devidos por estes; o inventariante, pelos tributos devidos pelo espólio; o síndico e o comissário, pelos tributos devidos pela massa falida ou pelo concordatário; os tabeliães, escrivães e demais serventuários de ofício, pelos tributos devidos sobre os atos praticados por eles, ou perante eles, em razão de seu ofício; os sócios, no caso de liquidação de sociedade de pessoas.

4.4.9. Destaque-se, por fim, que a responsabilidade administrativa segue a teoria da culpabilidade, na qual a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano, diferentemente da responsabilidade civil por danos causados contra consumidores - sob a égide do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (CDC) - que é objetiva e solidária. Foi nesse sentido que se manifestou o e. Superior Tribunal de Justiça por ocasião do julgamento do Recurso Especial nº 1.251.697 - PR (disponível e m : https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=21581971&num_registro=201100969836&data=20120417&tipo=5&formato=PDF).

5. CONCLUSÃO

5.1. A responsabilidade quanto à emissão de bilhete em favor do acompanhante do PNAE, mediante a concessão do desconto de que trata o § 1º do artigo 27 da Resolução 280/2013, caberá ao operador aéreo que fará a emissão do bilhete, ou seja, ao transportador contratual.

5.2. Também é importante destacar que não há previsão de solidariedade ou responsabilidade subsidiária quando do descumprimento normativo por parte do transportador aéreo na Resolução ANAC nº 400/2016 ou na Resolução ANAC nº 280/2013. Assim, será administrativamente ação a empresa aérea que, por sua ação ou omissão, deixou de atender ao direito do passageiro previsto no normativo da Agência.

5.3. Em conclusão, a obrigação pela celebração e pela execução do contrato de transporte aéreo é do transportador contratado, cabendo exceção em ocorrências contingenciais durante a execução do voo; situações essas que demandam uma pronta resposta do transportador de fato devido a urgência da manutenção do contrato de transporte firmado.

5.4. Deve-se destacar que para fins de responsabilidade civil é facultado ao consumidor demandar qualquer elo da cadeia de fornecimento dos serviços aéreos - seja o operador de fato ou o contratual - sem prejuízo das conclusões postas nesta Nota Técnica.

5.5. Por fim, lembramos que o bem tutelado pela norma e resguardado pela ANAC é o direito do passageiro, devendo as ações de fiscalização serem pautadas sempre no atendimento desse princípio.

5.6. É a Nota Técnica.

Samara Alecrim Sardinha

Gerente Técnica de Fiscalização dos Serviços de

Transporte Aéreo de Passageiros Substituta



Documento assinado eletronicamente por **Samara Alecrim Sardinha, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 26/07/2022, às 14:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **7471067** e o código CRC **1FEDB494**.

Referência: Processo nº 00066.008850/2022-13

SEI nº 7471067