

PARECER DE PLENÁRIO PELAS COMISSÕES DE VIAÇÃO E TRANSPORTES, DE DEFESA DO CONSUMIDOR E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 5.041, DE 2025

Dispõe sobre o direito do passageiro aéreo ao transporte gratuito de bagagem de mão e item pessoal em voos domésticos e internacionais operados em território nacional, e dá outras providências.

Autor: Deputado DA VITORIA

Relator: Deputado NETO CARLETTTO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei em exame pretende assegurar ao passageiro aéreo em voos domésticos ou internacionais operados por companhias aéreas nacionais ou estrangeiras, o direito de transportar, sem cobrança adicional, uma bagagem de mão e um item pessoal, como bolsa, mochila ou pasta, observados os limites de peso e dimensão estabelecidos pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

O projeto também proíbe as companhias aéreas de oferecer tarifas que excluam ou limitem o direito do passageiro de levar gratuitamente a bagagem de mão, ressalvados os casos em que a bagagem exceda o peso ou as dimensões permitidas pela ANAC. Obriga, ainda, que a ANAC mantenha atualizadas, em seu sítio eletrônico e nos canais oficiais de comunicação, as regras sobre o transporte de bagagem de mão e item pessoal, bem como fiscalize o cumprimento das disposições da Lei pelas companhias aéreas. Por fim, estabelece que a inobservância do disposto na Lei sujeitará a companhia



aérea infratora às penalidades previstas na legislação de aviação civil, sem prejuízo da reparação ao consumidor por eventuais cobranças indevidas.

Na justificação, o parlamentar assevera que a cobrança adicional pela mala de mão fere os princípios da transparência e da boa-fé nas relações de consumo, pois retira um direito que sempre foi reconhecido ao passageiro e transforma um serviço essencial em produto opcional. Essa prática afetaria desproporcionalmente os passageiros de menor renda, que dependem de tarifas básicas e não têm condições de arcar com custos extras para levar seus pertences pessoais. Além disso, ressalta que a cobrança para despacho de bagagem de até 23 quilos, quando instituída em 2017, veio com o objetivo de reduzir o valor da passagem, mas, na prática, o que se percebeu foi o valor da passagem permanecer o mesmo ou até aumentar na maior parte dos trechos nacionais.

A matéria foi distribuída às Comissões de Viação e Transportes, Defesa do Consumidor e Constituição e Justiça e de Cidadania, estando pronta para apreciação em Plenário (aprovação de requerimento de urgência).

Foram apensados os Projetos de Lei nº 5.064, de 2025 (Deputado Leo Prates), nº 5.203, de 2025 (Deputado Rubens Pereira Júnior), nº 5.231, de 2025 (Deputado Sanderson), nº 5.255, de 2025 (Deputada Duda Salabert), e nº 5.271, de 2025 (Deputada Fernanda Melchionna). As propostas apensadas estabelecem franquia de bagagem de mão e, no caso do PL nº 5.255/25, franquia de bagagem despachada.

II - VOTO DO RELATOR

II.1. Pressupostos de constitucionalidade

Observamos que inexistente qualquer objeção quanto aos pressupostos de constitucionalidade do Projeto de Lei nº 5.041, de 2025, e de seus apensos.



As proposições atendem aos preceitos constitucionais formais concernentes à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação de iniciativa parlamentar, nos exatos termos dos artigos 22, inciso XI, 24, inciso VIII, 48 e 61, todos da Constituição da República.

No que respeita à constitucionalidade material, também há harmonia entre as alterações propostas com as disposições da Lei Maior.

Com relação à juridicidade, os projetos revelam-se adequados. O meio escolhido é apropriado para atingir o objetivo pretendido. Os respectivos conteúdos possuem generalidade e se mostram harmônicos com os princípios gerais do Direito.

No tocante à técnica legislativa, as proposições destoam dos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, alteração e consolidação das leis, uma vez que pretendem tratar, por meio de lei avulsa, tema regulado pela Lei nº 7.565, de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica).

II.2. Mérito

As proposições em análise visam garantir maior transparência e previsibilidade nas relações contratuais entre passageiros e companhias aéreas, ao assegurar o direito de transportar, sem cobrança adicional, uma bagagem de mão e um item pessoal, como bolsa, mochila ou pasta, nos voos domésticos ou internacionais operados por companhias aéreas nacionais ou estrangeiras, observados os limites de peso e dimensão estabelecidos pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

Atualmente, a Resolução nº 400/2016 da ANAC assegura ao passageiro o transporte gratuito de uma bagagem de mão de até 10 kg. No entanto, diante de manifestações recentes de empresas aéreas sobre eventual cobrança por esse tipo de bagagem, impõe-se a necessidade de elevar essa proteção ao nível legal, a fim de conferir segurança jurídica e impedir práticas abusivas.



Entendemos que os projetos têm mérito inquestionável, pois preservam direito historicamente reconhecido ao passageiro e impedem que um serviço essencial seja convertido em produto adicional. Além disso, as propostas não invadem competências regulatórias da ANAC, preservando parâmetros técnicos de peso, dimensão ou segurança operacional.

Convém recordar que, em 2017, a ANAC autorizou a cobrança pelo despacho de bagagem de porão, sob o argumento de que a medida resultaria na redução dos preços das passagens aéreas para aqueles que optassem por viajar apenas com bagagem de mão. Na ocasião, a promessa de queda tarifária foi amplamente divulgada como justificativa para a mudança regulatória.

No entanto, o que se verificou na prática, para grande parte da opinião pública, foi o oposto: os preços das passagens não diminuíram de forma significativa, e em muitos casos aumentaram nos anos subsequentes, conforme amplamente noticiado. Dessa forma, muitos entendem que a cobrança pela bagagem de porão apenas transferiu custos adicionais ao passageiro.

Agora, as companhias aéreas utilizam o argumento de que a cobrança da bagagem de mão separadamente vai beneficiar os consumidores que viajam apenas com um item pessoal. Pretendem, assim, restringir um direito elementar do passageiro e transformar um item básico de transporte em produto opcional. É previsível, contudo, que não haja redução nos preços das passagens, penalizando, mais uma vez, o consumidor.

Do ponto de vista jurídico, o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) estabelece, em seu art. 6º, que são direitos básicos do consumidor a proteção contra práticas abusivas e a informação adequada e clara sobre os produtos e serviços. A cobrança pela bagagem de mão, sem correspondência em benefício real ao consumidor, fere esses princípios e compromete a boa-fé objetiva que deve reger os contratos de transporte aéreo.

Cumpramos observar que, com a edição da Lei nº 14.368/2022, o transporte aéreo regular passou a ser considerado atividade econômica de interesse público, sujeita à regulação e fiscalização da ANAC, mas não mais



caracterizado como serviço público delegado, nos termos do art. 175 da Constituição Federal. Isso, contudo, não afasta o dever de observância do interesse coletivo e da proteção do consumidor, pois a própria legislação setorial preserva o papel da ANAC como autoridade reguladora responsável por assegurar condições adequadas de prestação do serviço e defesa do usuário.

As propostas, portanto, limitam-se a assegurar, em nível legal, que as regras atuais — já consolidadas e conhecidas pelos passageiros — sejam mantidas, evitando que a bagagem de mão seja transformada em objeto de cobrança adicional.

Não obstante a nossa concordância com o mérito dos projetos, para adequar a redação à técnica legislativa vigente, faz-se necessária a construção de um texto substitutivo no sentido de inserir o conteúdo dos projetos na Lei nº 7.565/1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), que, entre outras disposições, regula os contratos de transporte firmados entre as empresas de transporte aéreo e os passageiros.

Além disso, após discussões com os principais atores do setor, das esferas pública e privada, decidimos por limitar o âmbito dos projetos aos voos domésticos, que respondem por praticamente 80% do número de passageiros da aviação brasileira. A extensão da medida ao mercado internacional poderia suscitar questionamentos quanto ao cumprimento de acordos bilaterais e a redução da oferta de voos de empresas de baixo custo que hoje atuam em rotas relevantes na América do Sul, a partir do Brasil.

Ademais, após consultas e discussões, resolvemos trazer para o texto outra alteração crucial para os passageiros do transporte aéreo: a gratuidade da bagagem despachada.

A cobrança pelo despacho de bagagens, autorizada em 2017 sob o argumento de que resultaria na redução do preço das passagens, mostrou-se ineficaz e prejudicial ao consumidor. Estudos de órgãos do setor aéreo e de defesa do consumidor demonstram que as tarifas continuaram em elevação, sem a prometida redução de custos, transferindo ao passageiro um encargo adicional. Além de não promover ganhos econômicos, a medida teve



efeito social regressivo, ao beneficiar viajantes corporativos e de maior poder aquisitivo, menos sensíveis ao custo adicional, enquanto penalizou famílias, turistas e pessoas em tratamento de saúde, que dependem do despacho de malas e são mais vulneráveis a aumentos de preço.

Restabelecer a gratuidade das bagagens despachadas em voos domésticos é, portanto, medida de justiça e equilíbrio nas relações de consumo, sem comprometer a sustentabilidade econômica das companhias, já que os custos podem ser absorvidos no valor global das passagens, como tradicionalmente ocorreu. A cobrança tampouco gerou ganhos competitivos ou melhora na eficiência operacional, pois as companhias adotaram valores semelhantes pelo serviço, eliminando qualquer diferencial de mercado. Ao contrário, a medida reduziu a qualidade do serviço, provocando superlotação dos compartimentos de bagagem de mão, atrasos no embarque e desconforto geral. A restituição da gratuidade contribui, assim, para a simplificação tarifária, respeito ao consumidor e aprimoramento do transporte aéreo nacional.

Por derradeiro, registro o acolhimento de sugestões que foram encaminhadas pela ANAC a este relator, no sentido de prever comandos que tratem da acessibilidade no Código Brasileiro de Aeronáutica – matéria que hoje está contida apenas na Resolução nº 280, de 2013, da Agência – e de alterar dispositivos que lidam com o caso do passageiro indisciplinado. De acordo com a ANAC, a nova formulação do texto permitirá que a medida restritiva ali prevista seja colocada em prática, com segurança jurídica.

II.3. Conclusão do voto

Dessa forma, pela Comissão de Viação e Transportes (CVT), votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 5.041, de 2025, e de seus apensos (Projetos de Lei nº 5.064/25, nº 5.203/25, nº 5.231/25, nº 5.255/25 e nº 5.271/25) na forma do substitutivo anexo.

Pela Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), votamos pela **aprovação** Projeto de Lei nº 5.041, de 2025, e de seus apensos, na forma do substitutivo da Comissão de Viação e Transportes.



Pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), nosso voto é pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 5.041, de 2025, de seus apensos, e do Substitutivo da Comissão de Viação e Transportes (CVT), que aperfeiçoa a técnica legislativa dos projetos, nos termos do voto que ora proferimos.

Sala das Sessões, em de de 2025.

Deputado NETO CARLETTO
Relator



COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.041, DE 2025, E
APENSADOS (Nº 5.064/25, Nº 5.203/25, Nº 5.231/25, Nº 5.255/25
E Nº 5.271/25)

Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, para assegurar ao passageiro o direito ao transporte gratuito de bagagem de mão e de bagagem despachada, até 23kg, em voos domésticos.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, para assegurar ao passageiro o direito ao transporte gratuito de bagagem de mão e de bagagem despachada, até vinte e três quilos, em voos domésticos.

Art. 2º A Lei nº 7.565, de 1986, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“TÍTULO VI
Dos Serviços Aéreos

.....
.....

CAPÍTULO V
Do Transporte Aéreo

.....
.....

SEÇÃO III



Da Acessibilidade

Art. 216-A. Os transportadores e os operadores aeroportuários deverão assegurar o transporte de passageiros com necessidade de assistência especial, respeitando a sua dignidade e a sua autonomia e observando a segurança das operações, em conformidade com as normas técnicas e operacionais expedidas pela autoridade de aviação civil.

Art. 216-B. Os transportadores e os operadores aeroportuários adotarão medidas para assegurar a acessibilidade do transporte aéreo, mitigando eventuais barreiras existentes e garantindo a prestação de assistências, nos termos da regulamentação editada pela autoridade de aviação civil.

Parágrafo único. Quando cabível assistência especial, nos termos da regulamentação editada pela autoridade de aviação civil, deverão ser disponibilizados, sem custos ao passageiro, até dois assentos adicionais indispensáveis à sua acomodação, de suas ajudas técnicas ou de equipamentos médicos necessários ao seu transporte aéreo.”

“Art. 232.....

§ 2º O prestador de serviços aéreos poderá deixar de transportar, por até 12 meses, passageiro que tenha praticado ato de indisciplina considerado gravíssimo, nos termos da regulamentação prevista no § 1º deste artigo.



§ 4º Os dados de identificação de passageiro que tenha praticado ato gravíssimo de indisciplina serão compartilhados pelo prestador de serviços aéreos com seus congêneres, nos termos da regulamentação prevista no § 1º deste artigo.” (NR)

“Art. 234.

§ 3º Além da bagagem registrada, é facultado ao passageiro, ressalvada restrição de segurança ou de capacidade, acomodar no bagageiro da cabine volume de bagagem de mão de pelo menos dez quilos e, sob o assento, volume de bagagem de mão de pequeno porte, como bolsa ou mochila, observados limites de quantidade e de dimensão fixados em regulamento ou, na falta deste, em contrato.

§ 6º No transporte doméstico, a bagagem registrada, de até vinte e três quilos, e os volumes de bagagem de mão devem ser transportados gratuitamente.

§ 7º Se o volume de bagagem de mão não puder ser acomodado no bagageiro da cabine, por restrição de segurança ou de capacidade, será transportado gratuitamente como bagagem despachada.

§ 8º Caso o volume de bagagem de mão exceda o limite de peso, de quantidade ou de qualquer das dimensões permitidas, o transportador, a seu critério, poderá transportá-lo como bagagem despachada, sujeitando o passageiro às regras aplicáveis a este serviço.

§ 9º As regras sobre o transporte de volumes de bagagem de mão devem ser ostensivamente apresentadas nos canais de comercialização mantidos pelo transportador, de forma que sejam facilmente compreendidas pelo público.” (NR)



Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2025.

Deputado NETO CARLETTTO
Relator

2025-20125

