



MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS  
GABINETE DO MINISTRO  
ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS PARLAMENTARES E FEDERATIVOS

OFÍCIO Nº 473/2025/ASPAR-MPOR

Brasília, na data da assinatura.

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado **CARLOS VERAS**  
Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados  
Palácio do Congresso Nacional - Praça dos Três Poderes  
CEP 70160-900 - Brasília/DF

**Assunto: Requerimento de Informação – RIC nº 6528, de 2025, de autoria do Deputado Capitão Alberto Neto (PL/AM)**

Senhor Primeiro-Secretário,

1. Ao cumprimentá-lo cordialmente, reporto-me ao Ofício 1ªSec/RI/E/nº 401 (SEI nº 10547250), de 6 de novembro de 2025, que encaminha o Requerimento de Informação – RIC nº 6528, de 2025, de autoria do Deputado Capitão Alberto Neto (PL/AM), que *“Requer do Ministro de Portos e Aeroportos, Senhor Silvio Costa Filho, informações acerca da nova tarifa “Basic” lançada pela companhia aérea Gol Linhas Aéreas, que exclui o direito à bagagem de mão do passageiro.”*
2. A esse respeito, informo que a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) manifestou-se por meio do Ofício nº 136/2025/ASPAR-ANAC (SEI nº 10611297), encaminhou a Nota Técnica SAC PL Bagagem de mão nº 130/2025/DOPR -SAC-MPOR (SEI nº 10611310), bem como a Nota Técnica SEAE PL Bagagem de mão SEI nº 4896/2025/MF (SEI nº 10611322) e o Despacho SAS PL Bagagem de mão (SEI nº 10611362), a Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC) manifestou-se por meio do Ofício nº 1273/2025/SAC-MPOR, contendo as informações solicitadas.
3. Por fim, este Ministério de Portos e Aeroportos permanece à disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários.

Anexos:

- I- Ofício nº 136/2025/ASPAR-ANAC (SEI nº 10611297);
- II-Nota Técnica SAC PL Bagagem de mão nº 130/2025/DOPR -SAC-MPOR (SEI nº 10611310);
- III- Nota Técnica SEAE PL Bagagem de mão (SEI nº 10611322);
- IV- Despacho SAS PL Bagagem de mão (SEI nº 10611362).

Atenciosamente,

**SILVIO COSTA FILHO**  
Ministro de Estado de Portos e Aeroportos



Documento assinado eletronicamente por **Silvio Serafim Costa Filho, Ministro de Estado de Portos e Aeroportos**, em 08/12/2025, às 16:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.transportes.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&acao\\_origem=documento\\_conferir&lang=pt\\_BR&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **10621690** e o código CRC **7F0DCA06**.



Referência: Processo nº 50020.007318/2025-18



SEI nº 10621690

Esplanada dos Ministérios Bloco R, - Bairro Zona Cívico Administrativ  
Brasília/DF, CEP 70044-902  
Telefone:



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

SCS, Quadra 09, Lote C, Torre A - 7º Andar, Edifício Parque Cidade Corporate - Bairro Setor Comercial Sul, Brasília/DF, CEP 70308-200 - www.gov.br/anac  
+55 (61) 3314-4121 gabinete@anac.gov.br

Ofício nº 136/2025/ASPAR-ANAC

Brasília, na data de assinatura.

Ao Senhor

**MARCO ANTONIO FERREIRA DELGADO**

Chefe da Assessoria de Assuntos Parlamentares e Federativos

Ministério de Portos e Aeroportos

Esplanada dos Ministérios, Bloco R - Bairro Zona Cívico Administrativa

Brasília - DF

CEP: 70044-902

Assunto: **Requerimento de Informação RIC nº 6528/2025, de autoria do Deputado Capitão Alberto Neto - PL/AM, o qual "Requer do Ministro de Portos e Aeroportos, Senhor Silvío Costa Filho, informações acerca da nova tarifa "Basic" lançada pela companhia aérea Gol Linhas Aéreas, que exclui o direito à bagagem de mão do passageiro".**

Referências: **Ofício nº 445/2025/ASPAR-MPOR (12359454)**

**Processo MPor nº 50020.007318/2025-18;**

**Processo Anac nº 00058.104785/2025-90.**

**Anexos:** Anexo Nota Técnica SAC PL Bagagem de mão (12397106)  
Anexo Nota Técnica SEAE PL Bagagem de mão (12397110)  
Anexo Despacho SAS PL Bagagem de mão (12397113)

Senhor Chefe da Assessoria de Assuntos Parlamentares e Federativos,

1. Cumprimentando-o cordialmente, faço referência ao Ofício nº 445/2025/ASPAR-MPOR, pelo qual se solicita a manifestação desta Agência Nacional de Aviação Civil - Anac sobre o Requerimento de Informação RIC nº 6528/2025 [1], de autoria do Deputado Capitão Alberto Neto - PL/AM, o qual "Requer do Ministro de Portos e Aeroportos, Senhor Silvío Costa Filho, informações acerca da nova tarifa "Basic" lançada pela companhia aérea Gol Linhas Aéreas, que exclui o direito à bagagem de mão do passageiro".
2. Em atenção ao referido expediente, esta ANAC apresenta a seguir subsídios para resposta conjunta às questões formuladas no referido RIC, quais sejam:
  - a) Que estudos técnicos ou econômicos embasaram a autorização para esse modelo tarifário e quais os impactos estimados sobre o preço médio das passagens aéreas.
  - b) Quais medidas de fiscalização e transparência estão sendo adotadas para assegurar que as companhias não aumentem, de forma indireta, os preços das demais categorias tarifárias?
  - c) Quais medidas estão sendo discutidas para reverter a tendência de encarecimento do transporte aéreo no país, que se agrava mesmo com a adoção de modelos tarifários supostamente "mais baratos"?
  - d) Há pareceres ou consultas públicas internas ou externas sobre o tema de tarifas sem bagagem de mão?
3. Primeiramente, é importante esclarecer que, recentemente, tanto esta ANAC, representada pela Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos (SAS), quanto o Ministério dos Portos e Aeroportos (MPOR), representado pela Secretaria de Aviação Civil (SAC) e o Ministério da Fazenda (MF), representado pela Subsecretaria de Acompanhamento Econômico e Regulação (SEAE/SRE), apresentaram notas técnicas versando sobre a matéria inerente ao RIC em tela, as quais serão apensadas em anexo a este Ofício. Estas notas técnicas ajudam a esclarecer todos os aspectos econômicos envolvidos no tema relativo à inclusão da franquia de bagagem de mão nas tarifas aéreas, pormenorizando todo o histórico do mercado brasileiro, as melhores práticas internacionais e, sobretudo, os potenciais impactos negativos que o Projeto de Lei recém aprovado pela Câmara dos Deputados pode provocar na concorrência e, em última instância, em quem se pretendia defender, o consumidor brasileiro. Este Ofício irá repisar alguns de seus pontos principais, haja vista que a posição da ANAC, neste tópico, se coaduna com a dos órgãos acima citados.
4. O primeiro ponto a ser esclarecido nesta resposta diz respeito aos pilares legais do mercado de transporte aéreo brasileiro, os quais seguem as melhores práticas mundiais deste mercado: a liberdade de oferta e a liberdade tarifária, nos termos dos artigos 48 e 49 da Lei nº 11.182/2005. Desse modo, desde o final de 2001 as tarifas aéreas no Brasil são definidas pelas próprias companhias, sem intervenção estatal, refletindo uma grande diversidade de fatores, incluindo, por exemplo, demanda, concorrência e estrutura de custos, o que resultou em uma ampla gama de tarifas e condições ofertadas aos passageiros, permitindo às companhias aéreas atenderem às diferentes necessidades e preferências destes, seja em termos de flexibilidade contratual, preço ou condições de viagem.
5. Consequentemente, a ANAC ou qualquer outro órgão governamental não possui a prerrogativa de estabelecer preços ou impor limitações à liberdade para o estabelecimento das tarifas e serviços acessórios a serem ofertados aos consumidores.
6. O Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA) – Lei nº 7.565/1986, define os serviços aéreos regulares como **atividades econômicas de interesse público** submetidas à regulação da autoridade de aviação civil. Portanto, tais serviços são ofertados por entes privados, **sem quaisquer garantias governamentais**, por risco próprio, **não se confundindo com serviços públicos mediante concessões ao agente privado**. Dessa forma, é importante destacar a Lei nº 13.874/2019, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e que vem reforçar o princípio constitucional da liberdade econômica, trazendo em seu artigo 2º os princípios que norteiam o disposto nesta lei, dentre os quais destacam-se: (i) a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas; e (ii) a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas.
7. A regra geral determina que atividades econômicas devem ser exercidas em liberdade, tornando a ação estatal na regulamentação dessas atividades algo excepcional. Esta regra geral vai ao encontro do disposto no artigo 49 da Lei nº 11.182/2005, que estabelece que os serviços de transporte aéreo serão regidos pelo princípio da liberdade tarifária. Destaque-se, neste ponto, que a regra geral de liberdade econômica possui embasamento teórico, pois uma intervenção estatal, muitas vezes criada para corrigir uma possível falha de mercado, pode ao fim gerar mais problemas ou resultados menos eficientes do que os originais, ao causar uma alocação ineficiente de recursos em um mercado, resultando em uma diminuição do bem-estar econômico geral. A teoria econômica denomina esse fenômeno de "falha de governo", muitas vezes ainda mais

prejudicial que uma falha de mercado. Não à toa que práticas legislativas e regulatórias que limitem a capacidade das empresas de ofertarem produtos e serviços e de definirem seus preços são desaconselhadas pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), tal como previsto no Guia de Avaliação da Concorrência da OCDE.

8. Ressalta-se que a liberdade tarifária, enquanto pilar da aviação, é entendida não apenas como aquela conferida na fixação do preço do bilhete aéreo a rigor, mas também na composição do produto e nas classes tarifárias. Intervenções nesse modelo, presentes em Projeto de Lei recém aprovado sobre o tema bagagem de mão, têm o condão de criar uma série de restrições que não possuem natureza técnica e que limitam – sem que haja comprovada situação de alto risco aos direitos do consumidor e à qualidade dos serviços prestados ou a devida comprovação dos benefícios aos passageiros – a capacidade das empresas de lançarem novos produtos e definirem preços de serviços ofertados.

9. Cumpre assinalar, inicialmente, que a Resolução ANAC nº 400/2016 confere tratamento específico sobre acomodação de bagagens na cabine de passageiros da aeronave. De acordo com seu artigo 14, o transportador deverá permitir uma franquia mínima de 10 (dez) quilos de bagagem de mão por passageiro de acordo com as dimensões e a quantidade de peças definidas no contrato de transporte. Por sua vez, os §§ 1º e 2º do artigo 14, respectivamente, dispõem sobre o conceito de bagagem de mão e a possibilidade de o transportador poder restringir o peso e o conteúdo da bagagem de mão **por motivo de segurança ou de capacidade da aeronave**. Em essência, a definição das dimensões da bagagem de mão e o tipo de volume que pode ser transportado pode variar conforme a empresa aérea, inclusive de maneira a direcionar a sua alocação abaixo do assento localizado à frente do passageiro ou a sua alocação no compartimento superior da cabine de passageiros, conforme o perfil de tarifa adquirido pelo usuário.

10. Importante ressaltar que, ainda de acordo com a mencionada Resolução, em seu artigo 2º, constitui obrigação das empresas aéreas prestar informações claras ao consumidor sobre os serviços ofertados. Portanto, a Resolução ANAC nº 400/2016, ao mesmo tempo em que reforça o princípio de liberdade tarifária consagrado pelo artigo 49 da Lei nº 11.182/2005, destaca a estrita necessidade de que as condições contratuais estejam claras para os passageiros e que todos os comandos regulatórios previstos na Resolução supracitada sejam respeitados.

11. Percebe-se, assim, que desde 2016 o tema franquia de bagagem de mão já se encontrava regulamentado pela ANAC, respeitando-se, contudo, o princípio da liberdade tarifária, que inclui não apenas o valor do serviço de transporte aéreo, mas todo o modelo de precificação dos serviços auxiliares. Ao avocar para uma lei ordinária um tema regulamentado em norma infralegal, o PL recém aprovado reduz a flexibilidade regulatória e engessa o mercado de transporte aéreo, no sentido em que diminui a margem de atuação das empresas, limita suas estratégias de gestão de custos e bloqueia inovações nos modelos de negócios. Ademais, nos médio e longo prazos provoca efeitos adversos sobre o ambiente concorrencial ao limitar ou mesmo impedir a entrada de novos players, o que pode implicar em preços médios mais elevados das passagens aéreas.

12. A partir de 2016, a Resolução nº 400 da ANAC consolidou a modernização do mercado de transporte aéreo de passageiros, ao adotar os princípios de segmentação de serviços (*unbundling*) e livre escolha do passageiro (*opt-in*), em alinhamento com as melhores práticas internacionais. Nesse modelo, o contrato de transporte aéreo concentra-se no deslocamento seguro do passageiro, enquanto os serviços acessórios (como bagagem despachada, embarque prioritário, ou seleção de assento) são ofertados de forma opcional. Essa abordagem incentiva a concorrência, amplia a liberdade de escolha e tornou o transporte aéreo mais acessível, refletindo a tendência mundial de consolidação dos modelos *low-cost* e de serviços segmentados.

13. Quanto às melhores práticas internacionais, observa-se que a Argentina, a Austrália, o Canadá, o Chile, a Colômbia, os Estados Unidos e a IATA (Associação Internacional de Transporte Aéreo) optaram por uma regulação da franquia de bagagem de mão de forma flexível, onde os transportadores aéreos definem suas próprias políticas comerciais, que podem variar conforme a classe tarifária, rota ou status do passageiro. Na União Europeia (UE), desde setembro de 2024, foi adotada uma padronização mínima para dimensões e peso, mas as empresas ainda podem aplicar regras adicionais conforme a tarifa, sem prejudicar a liberdade das empresas em suas políticas comerciais.

14. Portanto, a tendência global, é permitir uma mala de mão com dimensões em torno de 55 x 40 x 20 cm e peso entre 7 e 10 kg, além de um item pessoal, dimensões semelhantes aos recomendados pela IATA (55 cm x 35 cm x 20 cm). No entanto, as regras variam consideravelmente, principalmente entre transportadores aéreos de baixo custo e tarifas promocionais, permitindo a adoção de diferentes estratégias comerciais a depender do modelo de negócio de cada transportador aéreo. Apesar da padronização, os transportadores aéreos ainda podem definir restrições adicionais, especialmente em tarifas promocionais. A União Europeia recomenda sempre verificar as regras específicas antes do embarque, conforme as políticas dos transportadores aéreos que operam na Europa.

15. Ainda neste aspecto, é importante mencionar que a diretriz regulatória da ANAC em matéria econômica é promover o maior nível possível de concorrência no setor aéreo. Nesse contexto, regido pela liberdade de oferta e de tarifas, a Agência monitora continuamente o mercado, buscando eliminar entraves regulatórios e fomentar um ambiente favorável à entrada de novas empresas, à ampliação de rotas e à diversificação de modelos de negócio, com destaque para as companhias de baixo custo (*low cost*).

16. A proposta de elevação da regulamentação da bagagem de mão ao nível legal, com a previsão de 12 kg "gratuitos", embora pareça benéfica ao consumidor em um primeiro momento, incorre em riscos significativos para a estrutura de custos e a competitividade do setor. Iniciativas que criam limites à prática da desagregação de serviços dificultam ou inviabilizam a operação de empresas aéreas *ultra low cost*. Tal medida restringe o rol de escolhas do consumidor e impede a oferta de tarifas ajustadas aos diferentes perfis de viajantes, resultando em preços médios mais elevados, pois os custos serão repassados a todos os passageiros. Este é um dos importantes "*trade offs*" (compensações) a serem considerados pelo poder público, ao escolher o arcabouço que rege o setor. O PL recém aprovado, portanto, pode gerar efeitos contrários aos seus objetivos iniciais, pois restringe o rol de escolhas do consumidor e impede a oferta de tarifas ajustadas aos diferentes perfis de viajantes, tal como ocorre em praticamente todo o mundo.

17. Como dito anteriormente, a fragmentação desses serviços faz parte do modelo de negócios do setor aéreo em grande parte dos países – sobretudo nos maiores mercados em número de passageiros transportados –, e permite tanto uma precificação mais precisa do bilhete aéreo, conforme as preferências e as necessidades dos consumidores, quanto uma distribuição mais justa dos custos entre os viajantes – cada um pagando aquilo que utiliza efetivamente –, resultando em maior eficiência.

18. Apenas a título de ilustração, citando os dois maiores mercados de transporte aéreo do mundo, Estado Unidos e União Europeia, as autoridades norte-americanas enfatizam a importância da transparência na divulgação de preços e a clareza das informações prestadas ao consumidor, sem impor "gratuidade" obrigatória ou limitar a liberdade tarifária das companhias. A União Europeia segue a mesma linha, de transparência do preço final e da discriminação clara de todos os serviços opcionais, sem qualquer menção à padronização compulsória de tarifas.

19. Quanto aos estudos acadêmicos, há diversos que demonstram que a desagregação tarifária gerou eficiência traduzidas em redução das tarifas médias cobradas. Costa e Oliveira (2021)<sup>1</sup> e Freitas, Souza e Caldeira (2022)<sup>2</sup> identificaram redução de tarifas médias e diminuição do volume de bagagens despachadas após a edição da Resolução nº 400/2016 da ANAC. Da mesma forma, Resende (2018)<sup>3</sup> e Yabusaki (2022)<sup>4</sup> constataram quedas estatisticamente significativas nas tarifas, ainda que heterogêneas entre companhias e rotas analisadas. Por fim, o artigo "Impacto da Desregulamentação da Franquia de Bagagem no Brasil" (2023)<sup>5</sup> evidencia os efeitos favoráveis ao aumento do bem-estar econômico dos passageiros decorrentes do fim da prática anterior de empacotamento (*bundling*) dos serviços de transporte de passageiros e de bagagem.

20. A teoria econômica citada neste último estudo aponta que o desempacotamento de serviços (*unbundling*) favorece o acesso ao serviço principal — o transporte

aéreo de passageiros —, sobretudo entre consumidores com menor poder aquisitivo. Conforme Hovenkamp (1999)<sup>6</sup>, a maior parte das estratégias de discriminação de preços não é ilegal e geralmente beneficia, e não prejudica, os consumidores no agregado. Viscusi et al (2005)<sup>7</sup> destaca que a perda do consumidor, em casos de imposição de produtos não essenciais na prestação do serviço aéreo, está justamente em não ter a opção de se consumir um produto mais simples por um preço menor. Seria um equilíbrio pior para empresas aéreas e passageiros.

21. Esses resultados apontam para a importância de uma maior liberalização tarifária, confirmando os efeitos positivos observados no mercado nacional decorrentes do processo de desregulamentação iniciado no final de 2001.

22. Desse modo, a franquia de bagagem despachada passou a configurar um elemento adicional de diferenciação tarifária e de serviço, somando-se a outros parâmetros previamente utilizados pelas transportadoras aéreas, como a flexibilidade para remarcação e cancelamento de bilhetes, a escolha de assentos e a prioridade de parâmetros previamente utilizados pelas transportadoras aéreas, como a flexibilidade para remarcação e cancelamento de bilhetes, a escolha de assentos e a prioridade de embarque, entre outros. É importante destacar que o comportamento dos preços das passagens aéreas é influenciado por um conjunto amplo e dinâmico de variáveis, cujo contexto pode se modificar substancialmente entre diferentes períodos de análise. Assim, a variação de preços não pode ser atribuída a um único fator de forma isolada. Qualquer tentativa de associação entre oscilações tarifárias e causas específicas - como a cobrança pela bagagem despachada - demandaria a utilização de séries temporais extensas e consistentes, contendo múltiplos indicadores capazes de permitir a decomposição e o isolamento dos efeitos individuais de cada variável.

23. A mensuração dos impactos decorrentes da implementação das regras de bagagem sobre os preços das passagens não constitui, portanto, tarefa trivial. Isso se deve ao fato de que as tarifas aéreas estão sujeitas a constantes flutuações, decorrentes de fatores como variações nos custos operacionais (notadamente no preço do combustível de aviação); taxas de câmbio; antecedência de compra do bilhete; grau de flexibilidade tarifária; intensidade da demanda; extensão da rota; nível de concorrência entre empresas; sazonalidade (baixa e alta temporada); aeroportos de origem e destino; data e horário do voo; bem como políticas promocionais adotadas. O transporte de bagagem, portanto, representa apenas uma entre as diversas variáveis que integram o complexo processo de formação de preços no transporte aéreo.

24. O transporte aéreo é um setor complexo que requer regulação específica para o equilíbrio entre as regras emanadas pelo poder público, a operação das empresas privadas e o interesse do consumidor. A estabilidade regulatória é componente fundamental para o bom desenvolvimento da indústria da aviação civil, que requer grande volume de investimentos de longo prazo, possui margens de lucro reduzidas e altos custos de entrada. O aumento dos preços de passagens aéreas em momentos de crise que impactam os custos das empresas aéreas é algo esperado, ainda que em diversos momentos tenham sido evitados repasses do aumento de custos aos passageiros. Isso é algo que ocorre em qualquer setor produtivo.

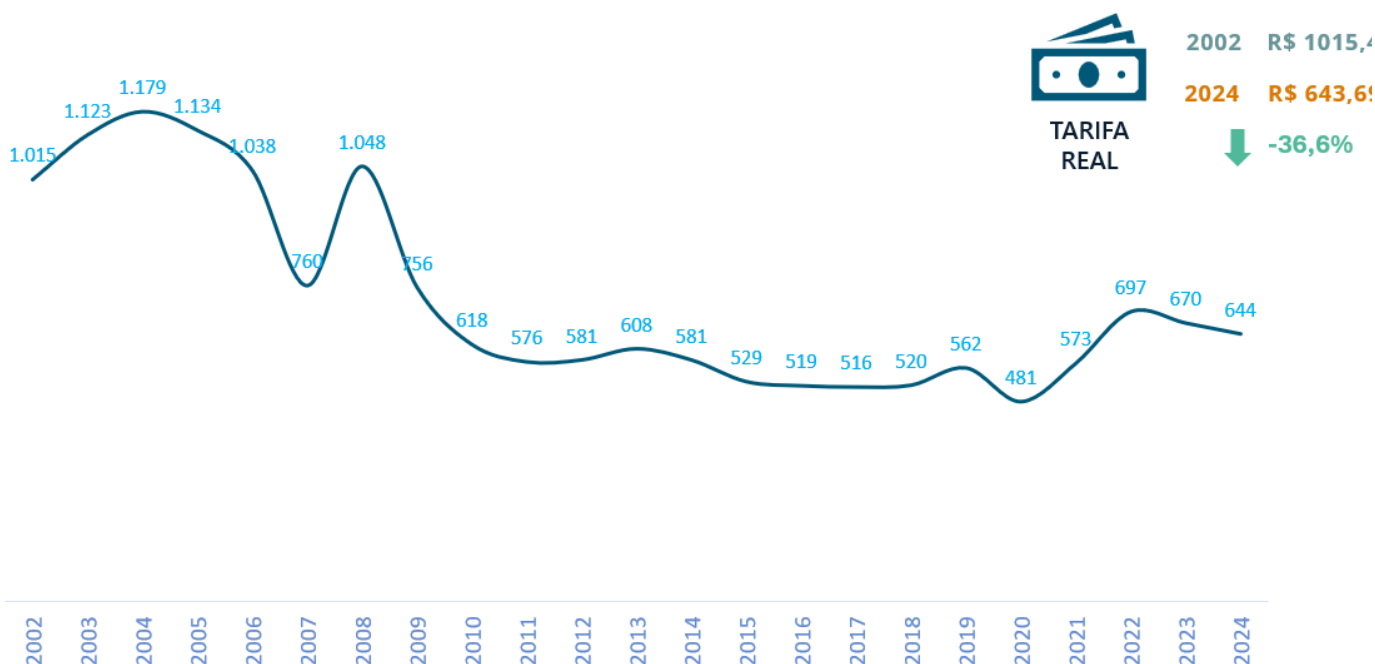
25. Na justificativa do RIC, foram apresentadas algumas afirmações que, à primeira vista, parecem vir ao encontro da defesa dos direitos dos passageiros. Em alguns momentos, é citado “o encarecimento das passagens aéreas e supressão de direitos historicamente assegurados ao usuário do transporte aéreo”, e que “os preços das tarifas continuam em trajetória ascendente, mesmo após sucessivos anúncios de “tarifas promocionais” e novos modelos de cobrança, que fragmentam serviços antes incluídos no valor do bilhete”. O nobre Deputado cita ainda que “o lançamento de uma tarifa que sequer permite bagagem de mão revela uma distorção de mercado, em que o consumidor paga mais por menos”, e que “a ausência de mecanismos eficazes de regulação e de acompanhamento público dos impactos dessas medidas pode consolidar uma prática abusiva, comprometendo o equilíbrio entre empresa e usuário”.

26. Em que pese a justa preocupação do Deputado, esta ANAC, no intuito de colaborar nos aspectos técnicos que lhe competem, tece a seguir comentários acerca das justificativas acima elencadas.

27. Dados históricos desta ANAC mostram que, desde a liberalização do setor, no final de 2001, as tarifas aéreas tiveram considerável redução, em termos reais, ou seja, descontados os efeitos da inflação do período pelo IPCA, índice oficial utilizado pelo Governo Brasileiro, conforme pode ser visto no gráfico abaixo, que mostra a tarifa média por trecho, considerando todas as rotas do país, em valores de dezembro/2024. Nesse período, houve queda real de 36,6%, ou seja, abaixo da inflação medida pelo IPCA para o período.

## PREÇOS DAS TARIFAS NO MERCADO DOMÉSTICO

### TARIFA REAL MÉDIA



FONTE: ANAC (Dados de tarifas aéreas, valores reais de dez/2024 atualizados pelo IPCA)

28. Esta queda real de preço, associada a outros fatores, como crescimento da renda média, contribuíram para o acesso de dezenas de milhões de brasileiros ao modal aéreo. O Brasil transportou cerca de 38 milhões de pessoas em 2002, entre voos domésticos e internacionais. Em 2024, esse número subiu para 118 milhões, 210%, ou seja, mais que o triplo do que há 22 anos, enquanto a população cresceu nesse período pouco mais de 21%, e o PIB, cerca de 53% em termos reais (descontados os efeitos da inflação). Não á toa, o brasileiro, que em 2003 utilizava majoritariamente o modal rodoviário (ônibus interestadual) em suas viagens (73,6%), enquanto o modal aéreo representava 26,4%, 20 anos depois, em 2023, a situação se inverteu por completo, com o modal aéreo respondendo por 72,8% das viagens interestaduais, e o modal rodoviário, por 27,2%. Tais números, em termos de política pública, do objetivo público de massificação do transporte aéreo, demonstra o sucesso das medidas implementadas desde então.

29. Quanto às afirmações de que a adoção de tarifa que cobra a parte o transporte de bagagem de mão vir a suprimir direitos historicamente assegurados ao usuário do transporte aéreo, e de que tal prática seria uma distorção de mercado, em que o passageiro pagaria mais por menos, este Despacho procurou demonstrar, tanto com teoria econômica quanto com as melhores práticas internacionais, que o empacotamento de serviços diversos não se trata, propriamente, de um direito, mas sim de um valor a maior que todos os passageiros, querendo ou não, acabam pagando, obrigados pelo Estado por meio de lei. Não há gratuidade na inclusão dos serviços franqueados aos passageiros pelo PL recém aprovado, pois todos eles representam custo às empresas e serão, na medida do possível, repassados às tarifas aéreas, prejudicando justamente os passageiros mais vulneráveis, aqueles mais sensíveis a preço e que estariam dispostos a renunciar a determinadas “vantagens” em troca de uma tarifa mais barata.

30. É importante mencionar que a Latam adotou recentemente, a partir de janeiro de 2025 (e esporadicamente em meses anteriores, como testes) em alguns de seus voos entre Brasil e alguns países da América do Sul a tarifa Basic, na qual o passageiro pagaria pelo transporte a bordo de bagagem de mão. A Gol, por sua vez, adotou essa tarifa em apenas um voo internacional, Rio de Janeiro – Montevidéu, somente a partir de 14 de outubro de 2025. Dessa forma, ainda não há dados suficientes que possibilitem comparações estatísticas entre as tarifas Basic e as anteriores comercializadas por Latam e Gol nessas rotas internacionais específicas. Ademais, ambas informaram que adotaram essa prática apenas como forma de concorrerem com empresas *low cost* da América do Sul que já praticam esse tipo de tarifa, por ser inerente ao modelo de negócio delas, e que sem essa oferta aos consumidores, Latam e Gol vinham perdendo passageiros para tais empresas *low cost*, o que demonstra que os passageiros, tendo opções de escolha e sendo bem informados sobre tais opções, de fato optam por tais tarifas mais básicas, renunciando a serviços acessórios diversos. Apenas a título ilustrativo, quando analisado sob o prisma de uma família, por exemplo, de quatro pessoas, quando essa família tem a opção de adquirir uma tarifa Basic, ela poderia optar por adquirir duas tarifas Basic, que não está incluso o transporte de bagagem de mão, e duas tarifas acima da Basic, com a bagagem inclusa, economizando, assim, em duas passagens. Na ausência dessa possibilidade de oferta, essa família seria obrigada a adquirir as quatro passagens com a bagagem inclusa na tarifa (e não gratuita!), o que, claramente, a prejudicaria.

31. Por fim, quanto à transparência dos dados de tarifas registrados pelas empresas aéreas junto à ANAC, que ocorre mensalmente, e visando ampliar e facilitar ainda mais o acesso da sociedade aos dados históricos do setor, destaca-se que a metodologia dos dados de tarifas coletados pela ANAC é pública e está regulamentada pelas Resoluções nº 140/2010 e nº 437/2017, e pelas Portarias nº 2.923/SAS/2016 e nº 198/SAS/2019. Os dados coletados e o detalhamento da metodologia estão disponíveis na página da ANAC na internet no endereço <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-do-transporte-aereo>. Neste endereço, é possível acessar toda a série histórica de tarifas, mês a mês, desde janeiro de 2002, e ainda o Painel de Tarifas Aéreas, mais intuitivo e de fácil acesso ao público leigo.

32. O acompanhamento de tarifas aéreas comercializadas contempla os dados de todos os bilhetes de passagem efetivamente vendidos ao público adulto em geral para viagens domésticas, por todas as empresas que exploram os serviços de transporte aéreo público regular de passageiros. A divulgação tem o objetivo de disseminar informações a respeito das tarifas aéreas domésticas comercializadas, do regime de liberdade tarifária vigente no Brasil, da regulamentação vigente e dos indicadores de acompanhamento dos preços médios praticados pelas empresas aéreas e os valores apurados desde 2002.

33. No mesmo endereço acima, é possível acessar dados estatísticos de demanda e oferta desde 2000, tanto microdados quanto o Painel de Demanda e Oferta, dados contábeis das empresas aéreas domésticas e respectivo Painel de Demonstrações Contábeis, além de dados de pontualidade e regularidade (atrasos e cancelamentos) e respectivo Painel de Pontualidade e Regularidade.

## CONCLUSÃO

34. Em conclusão, esta Agência reforça uma preocupação da SAC/MPOR quanto aos potenciais efeitos contrários aos propósitos do citado PL, exposta em sua nota técnica aqui mencionada. Apesar de meritória a discussão em torno de possíveis direitos dos passageiros que poderiam estar sendo suprimidos pelas companhias aéreas, esta Agência entende, assim como a SAC, que a postura do poder público deve ser uma escolha consciente e transparente: busca-se um mercado com maior concorrência e diversificação de serviços, ou um ambiente que, inadvertidamente, perpetua a reserva de mercado e limita as opções do consumidor?

35. As propostas legislativas em análise, ao interferirem na liberdade tarifária e na capacidade das empresas de desagregar serviços, tendem a onerar o setor, resultando em passagens mais caras e menos opções para o consumidor, contrariando o objetivo de democratização do transporte aéreo. E, como dito, a diretriz regulatória da ANAC em matéria econômica é promover o maior nível possível de concorrência no setor aéreo, e o PL recém aprovado vai na contramão dessa diretriz.

36. Na expectativa de terem sido prestados os esclarecimentos devidos, esta Agência permanece à disposição para informações eventualmente necessárias.

Atenciosamente,

**TATIANA NEPOMUCENO**  
Chefe da Assessoria Parlamentar

## Referências:

[1] COSTA, A.C.F.; OLIVEIRA, A.V.M. As companhias aéreas embutiram o custo da franquia de bagagem nos preços das passagens? Modelo econométrico de precificação no transporte aéreo. Transportes, v. 29, n. 1, p. 17-28, 2021. Disponível em: <https://revistatransportes.org.br/anpet/article/view/2045>. Acessado em 28/10/2025.

[2] FREITAS, E.A.; SOUZA, G.J.G.; CALDEIRA, T.C.M. Efeitos da desregulamentação da franquia obrigatória de bagagens no setor aéreo. Revista Brasileira de Gestão Pública (RBGP), v. 1, n. 1, p. 1-27, 2022. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rbgp/article/download/7392/3114/24976>. Acessado em 28/10/2025.

[3] RESENDE, B.C.M. Estimativas do efeito da taxa de despacho de bagagem. Dissertação (mestrado) – Fundação Getúlio Vargas (FGV), Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE), 2018, 36p. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/bitstreams/0331b790-5360-407c-8377-666d8297a3c0/download>. Acessado em 28/10/2025.

[4] YABUSAKI, T.P. Desempacotamento das passagens aéreas no Brasil. Monografia (graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Paraná (UFPR), 2022, 32p. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/79770>. Acessado em 28/10/2025.

[5] GORDILHO JR., M.S.R; LIMA, V.M. Impacto da Desregulamentação da Franquia de Bagagem no Brasil. Disponível em: <https://www.brasil-economia-governo.org.br/2023/03/01/impacto-da-desregulamentacao-da-franquia-de-bagagem-no-brasil/>. Acessado em 28/11/2025.

[6] HOVENKAMP, HERBERT. Federal Antitrust Policy – The Law of Competition and its Practice. 2º Edition. West Group, 1999.

[7] VISCUSI, W. K.; HARRINGTON JR, J. E.; VERNON, J. M. Economics of Regulation and Antitrust. 4ª Edição. The MIT Press, 2005.



Documento assinado eletronicamente por **Tatiana da Silva Nepomuceno**, **Chefe da Assessoria Parlamentar**, em 02/12/2025, às 14:13, 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 **12404768** e o código CRC **299ADD92**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 00058.104785/2025-90

SEI nº 12404768



MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS  
SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL  
DEPARTAMENTO DE OUTORGAS, PATRIMÔNIO E POLÍTICAS REGULATÓRIAS AEROPORTUÁRIAS

NOTA TÉCNICA Nº 130/2025/DOPR -SAC-MPOR/SAC-MPOR

Brasília, 07 de novembro de 2025.

PROCESSO Nº 50020.006584/2025-23

INTERESSADO: SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - SAC

Assunto: Projeto de Lei nº 5041/2025, de autoria do Deputado Da Vitória (PP/ES).

## 1. INTRODUÇÃO

1. A Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC) do Ministério de Portos e Aeroportos solicita, por meio do Despacho nº 1189/2025/SAC-MPOR, de 6 de novembro de 2025 (10492461), análise e manifestação acerca do Ofício-Circular nº 1188/2025/ASPAR-MPOR, de 5 de novembro de 2025 (10492068), em que a Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos encaminha para conhecimento e elaboração de nota técnica o Projeto de Lei nº 5041/2025 (10492067), de autoria do Exmo. Sr. Deputado Federal Da Vitória (PP/ES), que "Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para assegurar ao passageiro o direito ao transporte gratuito de bagagem de mão em voos domésticos, dispor sobre acessibilidade no transporte aéreo, vedar o cancelamento do trecho de volta no caso de não comparecimento do passageiro ao embarque para o trecho de ida e modificar regras referentes a passageiro que pratica ato de indisciplina; assegura ao passageiro o despacho gratuito de bagagem nos termos que especifica; e veda a cobrança pela marcação de assento padrão", conforme texto aprovado na Câmara dos Deputados e atualmente em tramitação no Senado Federal.

2. O [Decreto nº 11.354, de 1º de janeiro de 2023](#), estabelece no art. 15 de seu Anexo I as competências deste Departamento de Outorgas, Patrimônio e Políticas Regulatórias Aeroportuárias (DOPR), que incluem "propor e avaliar políticas e diretrizes para regulação econômica de serviços aéreos, infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, para estímulo ao desenvolvimento, à concorrência, à sustentabilidade ambiental e à prestação adequada dos serviços" (inciso II). Verifica-se que a demanda em tela trata de questões relacionadas à regulação econômica dos serviços aéreos. Trata-se, pois, de matéria afeta às atribuições deste Departamento.

3. Neste cenário de intensa discussão sobre o transporte aéreo brasileiro, as decisões tomadas pelo poder público – em suas esferas Executiva, Legislativa e Judiciária – são determinantes para o tipo de mercado que se pretende desenvolver. É crucial que a análise e as propostas considerem a interdependência entre regulação, custos operacionais, atração de investimentos e, em última instância, o acesso e a diversificação de serviços para o consumidor final, visando à massificação e democratização do transporte aéreo no país. Diversas entidades representativas do setor aéreo, tanto nacionais quanto internacionais, manifestaram preocupações acerca das propostas legislativas em tramitação que visam restringir a desagregação de serviços no transporte aéreo brasileiro. Essas manifestações ressaltam os potenciais impactos negativos sobre a concorrência, a entrada de novos modelos de negócios e a acessibilidade do transporte aéreo para a população. A relevância dessas intervenções advém da expertise e do papel que cada instituição desempenha no ecossistema da aviação.

## 2. ANÁLISE

4. Antes de adentrar na análise detalhada do texto do Projeto de Lei nº 5.041/2025 que se encontra em tramitação no Senado Federal, é fundamental contextualizar as preocupações levantadas por importantes atores do mercado de aviação civil, que se manifestaram diretamente ao poder público brasileiro ou em fóruns de discussão. Essas manifestações oferecem uma perspectiva externa qualificada sobre os impactos potenciais das propostas:

- **Airlines for America (A4A):** Principal organização comercial e de serviços da indústria de companhias aéreas regulares dos EUA, representando grandes empresas como Alaska Airlines, American Airlines, Delta Air Lines e United Holdings. A A4A atua na defesa dos interesses das companhias aéreas americanas.
  - Em correspondência datada de 22 de outubro de 2025 (10483238), a A4A objeta veementemente à redação proposta no PL 5041/2025, que é uma violação do Acordo de Transporte Aéreo EUA-Brasil – ATA, o qual serve como base para as operações de companhias aéreas dos EUA e do Brasil no mercado. A A4A enfatiza que a liberdade de precificação, 'consagrada no Artigo 12 do ATA EUA-Brasil, se estende não apenas à precificação dos preços de passagens, mas também à composição de produtos, serviços e classes tarifárias, e inclui serviços opcionais, como seleção de assentos ou bagagem de mão. A organização alerta que a restrição é um desserviço ao consumidor, sufocando a diferenciação de produtos e a concorrência entre as companhias aéreas e que restrições governamentais artificiais e arbitrárias provaram repetidamente sufocar a concorrência e reduzir a disponibilidade de produtos.
- **Conselho Internacional de Aeroportos da América Latina e Caribe (ACI-LAC):** Capítulo regional do Airports Council International (ACI), a única associação comercial global que representa aos operadores de aeroporto do mundo. A ACI-LAC representa os interesses dos operadores aeroportuários da região que estão estritamente relacionados a defender medidas que tenham como resultado esperado o aumento do número de passageiros transportados.
  - Em carta ao Congresso Nacional (10483229), a ACI-LAC expressou 'sua mais profunda preocupação com as propostas contidas nos Projetos de Lei 120/2020 e 5041/2025, que têm por objetivo garantir aos passageiros o direito de levar bagagens de mão de forma gratuita'. A entidade adverte que tais medidas 'vão na contramão do desenvolvimento do setor, pois encarecerão de forma definitiva o custo do transporte aéreo, excluindo assim uma parcela significativa da população brasileira deste modal' e 'reduzirão drasticamente a atratividade do mercado brasileiro para novos entrantes, principalmente as empresas low-cost, reduzindo a competição nos mercados doméstico e internacional'.
- **U.S. Department of Transportation (DOT):** Departamento ministerial do governo federal dos Estados Unidos, responsável pelas políticas e regulamentações de transporte.
  - Em carta datada de 27 de outubro de 2025 (10496606), o DOT expressou preocupações significativas, afirmando que a obrigatoriedade de bagagem de mão gratuita seria inconsistente com os termos do Acordo de Transporte Aéreo entre os Estados Unidos e o Brasil. O Departamento reforça que o Artigo 12 do acordo estabelece que cada Parte permitirá que os preços para o transporte aéreo sejam estabelecidos pelas companhias aéreas de ambas as Partes com base em considerações comerciais de mercado. O DOT alerta que proibir as companhias aéreas de cobrar livremente pela bagagem provavelmente resultará em tarifas mais altas que deverão ser pagas por todos os passageiros e que, caso o Brasil incorra em contravenção a essas obrigações, o Departamento considerará todas as medidas disponíveis para assegurar os direitos das companhias aéreas dos EUA.
- **Associação Latino-Americana e do Caribe de Transporte Aéreo (ALTA) e Associação de Transporte Aéreo Internacional (IATA):** A ALTA é uma associação de companhias aéreas da América Latina e do Caribe, representando seus interesses na região. A IATA é a associação comercial das companhias aéreas globais, representando cerca de 350 companhias aéreas que correspondem a mais de 80% do tráfego aéreo mundial.
  - Em comunicado conjunto de 24 de outubro de 2025 (10496907), ALTA e IATA destacaram as 'implicações do Projeto de Lei 5041/2025', alertando que a medida 'reduz a liberdade de escolha do consumidor, impacta modelos de negócios diversos — incluindo os das companhias aéreas de baixo custo — e não considera plenamente os efeitos econômicos, operacionais e sociais dessas mudanças'. As associações defendem que o 'modelo de segmentação tarifária, amplamente praticado nos Estados Unidos, Europa e América Latina, permite que o consumidor escolha pelos serviços que deseja pagar ao viajar, promovendo liberdade de precificação, alinhamento com padrões internacionais e passagens aéreas mais acessíveis'. Peter Cerdá, Vice-Presidente Regional da IATA para as Américas e CEO e Diretor Executivo da ALTA, afirma que 'a inclusão obrigatória de serviços pelos quais o passageiro deve pagar, mesmo que não utilize, limita a flexibilidade e eleva os custos'.

## 2.1. DO TEXTO DO PROJETO DE LEI Nº 5.041, DE 2025, EM TRAMITAÇÃO NO SENADO FEDERAL

5. O Projeto de Lei nº 5.041, de 2025 - de autoria Exmo. Sr. Deputado Federal DA VITÓRIA (PP/ES) e objeto de análise na Nota Técnica nº 119/2025/DOPR - SAC-MPOR/SAC-MPOR (10421274) e na Nota Técnica nº 126/2025/DOPR -SAC-MPOR/SAC-MPOR (10478838) -, encontra-se atualmente em tramitação no Senado Federal após sua aprovação na Câmara dos Deputados. O texto atual da proposta, *in verbis*:

### PROJETO DE LEI Nº 5.041, DE 2025

Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para assegurar ao passageiro o direito ao transporte gratuito de bagagem de mão em voos domésticos, dispor sobre acessibilidade no transporte aéreo, vedar o cancelamento do trecho de volta no caso de não comparecimento do passageiro ao embarque para o trecho de ida e modificar regras referentes a passageiro que pratica ato de indisciplina; assegura ao passageiro o despacho gratuito de bagagem nos termos que especifica; e veda a cobrança pela marcação de assento padrão.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para assegurar ao passageiro o direito ao transporte gratuito de bagagem de mão em voos domésticos, dispor sobre acessibilidade no transporte aéreo, vedar o cancelamento do trecho de volta no caso de não comparecimento do passageiro ao embarque para o trecho de ida e modificar regras referentes a passageiro que pratica ato de indisciplina, bem como assegura ao passageiro o despacho gratuito de bagagem nos termos que especifica e veda a cobrança pela marcação de assento padrão.

Art. 2º A Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), passa a vigorar com as seguintes alterações:

#### "SEÇÃO III DA ACESSIBILIDADE

Art. 216-A. Os operadores transporte aeroportuários de passageiros transportadores e deverão assegurar com necessidade 2 os de assistência especial, respeitadas a sua dignidade e a sua autonomia e observada 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 no transporte aéreo, mitigar eventuais barreiras existentes e garantir prestação de assistência, nos termos da regulamentação da autoridade de aviação civil.

Parágrafo único. Quando cabível assistência especial, nos termos da regulamentação da autoridade de aviação civil, deverão ser disponibilizados, sem custo ao passageiro, até 2 (dois) assentos adicionais indispensáveis à sua acomodação ou à de suas ajudas técnicas ou de equipamentos médicos necessários ao seu transporte aéreo."

"Art. 228-A. É vedado o cancelamento do trecho de volta previsto no contrato de transporte aéreo, na hipótese de o passageiro não comparecer ao embarque para o trecho de ida, exceto se houver expressa autorização do passageiro."

"Art. 232.....

§ 2º O prestador de serviços aéreos poderá deixar de transportar, por até 12 (doze) 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 até 12 kg (doze quilogramas) e, sob o assento, volume de bagagem de mão de pequeno porte, como bolsa ou mochila, observados os limites de quantidade e de dimensão fixados em regulamento ou, na falta deste, em contrato.

§ 6º No transporte doméstico, os volumes de bagagem de mão deverão 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, ele será transportado gratuitamente como bagagem despachada.

§ 8º Caso o volume de bagagem de mão exceda os limites de peso, de quantidade ou de dimensão, o transportador, a seu critério, poderá transportá-lo como bagagem despachada, e o passageiro ficará sujeito às regras aplicáveis a esse serviço.

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

Art. 3º Fica assegurado ao passageiro, em voos domésticos ou internacionais operados no território nacional, o direito de despachar, sem custo adicional, 1 (uma) bagagem de até 23 kg (vinte e três quilogramas), observadas as dimensões fixadas em regulamento.

Parágrafo único. O eventual excesso de peso ou de volume poderá ser tarifado proporcionalmente, conforme regulamentação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)

Art. 4º Fica vedada, em voos domésticos e internacionais operados no território nacional, a cobrança adicional, por parte da empresa de transporte aéreo, referente à marcação de assento padrão pelo passageiro.

Parágrafo único. Considera-se marcação de assento padrão a atribuição de lugar no avião, no momento do check-in ou anteriormente a ele, sem prestação de serviço especial adicional, tais como assentos com mais espaço para as pernas ou em fila de saída de emergência ou cabines premium.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

6. É fundamental uma análise aprofundada dos impactos econômicos e concorrenciais da proposta, na medida em que a restrição a modelos de negócios flexíveis – que são a base para a operação de empresas de baixo custo – inviabiliza a concorrência e a oferta de serviços mais acessíveis, perpetuando uma reserva de mercado para as empresas já estabelecidas. Conforme a *Nota Técnica SEI nº 2960/2025/MF*, elaborada pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda (MF), órgão técnico do governo brasileiro responsável por análises de concorrência e regulação econômica, a redução do número de empresas no setor aéreo 'tende a elevar os preços das passagens aéreas'. Deve-se ressaltar que o Brasil é o 7º mercado de aviação mundial, considerando a oferta de assentos (<https://www.oag.com/blog/airline-capacity-grew-6.4-in-2024-but-could-it-have-been-better-oag>), mas um dos únicos mercados do mundo sem a oferta de serviços de uma empresa aérea de baixo custo. Destaca-se que a ausência de um mercado low-cost no Brasil está diretamente ligada à persistência de legislações, regulação e práticas que geram insegurança jurídica e econômica, afastando este tipo de empresas, bem como outras, do ingresso no mercado.

## 2.2. ANÁLISE DO TEXTO DO PROJETO DE LEI Nº 5.041, DE 2025, EM TRAMITAÇÃO NO SENADO FEDERAL

7. Conforme disposto no art. 1º do texto do Projeto de Lei nº 5.041/2025, aprovado na Câmara dos Deputados e em tramitação no Senado Federal, a proposta tem por objetivo alterar a [Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986](#) (Código Brasileiro de Aeronáutica) para:

- I - "(...) assegurar ao passageiro o direito ao transporte gratuito de bagagem de mão em voos domésticos (...)";
- II - "(...) dispor sobre acessibilidade no transporte aéreo (...)";
- III - "(...) vedar o cancelamento do trecho de volta no caso de não comparecimento do passageiro ao embarque (...)";
- IV - "(...) modificar regras referentes a passageiro que pratica atos de indisciplina (...)";
- V - "(...) [assegurar] ao passageiro o despacho gratuito de bagagem nos termos que especifica (...)"; e

VI - "(...) [vedar] a cobrança pela marcação de assento padrão."

### 2.2.1. Acessibilidade no transporte aéreo

8. O PL nº 5.041/2025 versa inicialmente acerca da acessibilidade no transporte aéreo, por meio da inclusão dos arts. 216-A e 216-B no texto do CBA.

"Art. 216-A. Os operadores transporte aeroportuários de passageiros transportadores e deverão assegurar com necessidade 2 os o de assistência especial, respeitadas a sua dignidade e a sua autonomia e observada 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 no transporte aéreo, mitigar eventuais barreiras existentes e garantir prestação de assistência, nos termos da regulamentação da autoridade de aviação civil.

Parágrafo único. Quando cabível assistência especial, nos termos da regulamentação da autoridade de aviação civil, deverão ser disponibilizados, sem custo ao passageiro, até 2 (dois) assentos adicionais indispensáveis à sua acomodação ou à de suas ajudas técnicas ou de equipamentos médicos necessários ao seu transporte aéreo."

9. Deve-se destacar inicialmente que a regulamentação aplicável à assistência de passageiros com necessidade de assistência especial (PNAE) no transporte aéreo encontra-se estabelecida na [Resolução ANAC nº 280, de 11 de julho de 2013](#), que define os parâmetros técnicos e normativos para acessibilidade desses passageiros. A Resolução abrange uma definição ampla de PNAE, incluindo pessoas com deficiência, idosos, gestantes, lactantes e outros grupos que, por condições específicas, tenham limitação de autonomia. No entanto, o direito ao desconto ou gratuidade para acompanhante é restrito a situações previstas no art. 27, que determina a obrigatoriedade de acompanhante para PNAEs que viajem em maca ou incubadora, não compreendam as instruções de segurança, ou não possam atender às suas necessidades fisiológicas sem assistência. Nessas hipóteses, o operador aéreo é obrigado a prover um acompanhante sem custos adicionais, ou permitir que o PNAE escolha um, aplicando um desconto de até 20% sobre o valor do bilhete. O acompanhante, por sua vez, deve ser maior de 18 anos, possuir condições para prestar a devida assistência, e ocupar assento adjacente ao do PNAE, conforme as disposições da Resolução.

10. O propósito da norma, como menciona a ANAC, não é instituir benefícios, mas sim estabelecer mecanismos de assistência, garantindo que o PNAE, impossibilitado de viajar de forma autônoma, tenha assegurado o direito ao transporte aéreo. O desconto aplicável à passagem do acompanhante visa mitigar o ônus financeiro imposto ao PNAE pela exigência de presença de um acompanhante, condição indispensável para viabilizar a viagem em circunstâncias específicas.

11. É necessário considerar que um número significativo de passageiros com necessidade de assistência especial dispõe de plena autonomia e condições adequadas para realizar viagens aéreas de forma segura e independente, sem requerer qualquer auxílio específico. Contudo, subsistem situações em que o PNAE somente poderá efetuar o transporte aéreo com o devido acompanhamento, sendo este obrigatório em decorrência de imposição normativa, que visa tutelar tanto a integridade física do passageiro como dos demais ocupantes da aeronave, além de resguardar a segurança operacional durante o voo.

12. Nesse sentido, a legislação não confere ao PNAE a prerrogativa de exigir ou dispensar o acompanhamento conforme sua conveniência, tampouco outorga ao acompanhante o direito de reivindicar o desconto tarifário de forma irrestrita. A assistência deve ser prestada de acordo com a regulamentação aplicável, podendo o operador aéreo requerer a apresentação de documentos comprobatórios que atestem a necessidade de tal assistência, nos termos do art. 10 da Resolução ANAC nº 280/2013. As hipóteses elencadas no art. 27 da mencionada norma caracterizam situações nas quais a ausência de assistência impõe uma barreira de segurança ao transporte aéreo, impossibilitando sua fruição sem a prestação do auxílio exigido.

13. Deve-se ressaltar, nesse sentido, que a regulação conduzida no âmbito das agências reguladoras caracteriza-se por maior flexibilidade e adaptabilidade do que a instituição de regras em lei, permitindo ajustes contínuos e tempestivos às exigências específicas e à complexidade inerente ao setor de transporte aéreo. Conquanto a preocupação expressa no Projeto de Lei nº 5.041/2025 seja legítima, recomenda-se que matérias relacionadas ao setor aéreo sejam tratadas com base em estudos técnicos aprofundados, utilizando-se instrumentos regulatórios de excelência, como a Análise de Impacto Regulatório (AIR), e assegurando ampla participação social por meio de mecanismos como a Consulta Pública. Tais práticas permitem que eventuais distorções sejam rapidamente corrigidas, cabendo ao Congresso Nacional a deliberação sobre aspectos macroestruturais do setor de aviação civil.

14. Recomenda-se, nesse sentido, **posição contrária do Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) em relação aos arts. 216-A e 216-B propostos.**

### 2.2.2. Vedação ao cancelamento de trecho de volta no caso de não comparecimento do passageiro ao voo de ida

15. O PL nº 5.041/2025 trata em seguida da vedação ao cancelamento de trecho de volta no caso de não comparecimento do passageiro ao voo de ida, propondo a inclusão do seguinte art. 228-A no texto do CBA:

"Art. 228-A. É vedado o cancelamento do trecho de volta previsto no contrato de transporte aéreo, na hipótese de o passageiro não comparecer ao embarque para o trecho de ida, exceto se houver expressa autorização do passageiro."

16. A proposta visa garantir, nesse sentido, que o passageiro que, por qualquer razão, não utilizar o trecho de ida de um bilhete de ida e volta mantenha o direito ao trecho de retorno sem sofrer penalidades.

17. É importante ressaltar que a questão já está devidamente regulamentada pela [Resolução ANAC nº 400, de 13 de dezembro de 2016](#). A Resolução, especificamente em seu art. 19, parágrafo único, garante ao passageiro o direito de utilizar o trecho de volta, mesmo sem a utilização do trecho de ida, desde que informado à companhia aérea até o horário originalmente contratado, sendo vedada a cobrança de multa.

18. Nesse sentido, a regulação vigente atende adequadamente aos interesses dos passageiros, sem necessidade de intervenção legislativa adicional. Sob um prisma técnico e econômico, o dispositivo preserva o equilíbrio das relações contratuais no transporte aéreo, respeitando os princípios da liberdade tarifária, que é um pilar fundamental da política econômica do setor aéreo brasileiro. A prática de *no-show*, que ocorre quando o passageiro não comparece ao voo contratado, impõe custos adicionais às companhias aéreas, dada a perecibilidade dos assentos que não podem ser revendidos após o fechamento do embarque. Esse fator contribui diretamente para o aumento das tarifas, uma vez que as empresas precisam compensar a perda de receita decorrente da não utilização dos assentos contratados.

19. A liberdade tarifária, garantida no art. 49 da [Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005](#), permite que as companhias ajustem suas estratégias de preço, refletindo os riscos operacionais inerentes, inclusive os associados ao *no-show*. Qualquer intervenção regulatória que imponha novas restrições às práticas tarifárias deve ser tratada com cautela, pois pode criar distorções econômicas e prejudicar o equilíbrio do mercado, afetando negativamente os consumidores.

20. A Resolução ANAC nº 400, de 2016, já estabelece um equilíbrio adequado, permitindo que o passageiro preserve o trecho de volta, desde que observados os procedimentos estabelecidos, sem gerar novos riscos contratuais às companhias aéreas. A regra atual evita que as empresas sejam impactadas pela não ocupação dos assentos e oferece flexibilidade ao consumidor, sem comprometer a sustentabilidade financeira do setor.

21. Destaca-se ainda que a regulação do setor deve permanecer sob o âmbito regulatório da ANAC, o que possibilita maior agilidade e precisão no tratamento de questões técnicas e complexas, como a apresentada na referida emenda. A intervenção legislativa em temas já regulados adequadamente não se faz necessária e pode comprometer a eficiência econômica do transporte aéreo e a competitividade das empresas, prejudicando a liberdade tarifária.

22. Recomenda-se, desse modo, **posicionamento contrário em relação ao art. 228-A proposto**, na medida em que se faz desnecessária qualquer alteração legislativa adicional, visto que a regulamentação atual já trata de forma eficaz os direitos dos passageiros e as obrigações das companhias aéreas.

### 2.2.3. Regras referentes a passageiro que pratica atos de indisciplina

Em seguida, o PL nº 5.041/2025 trata de questões relacionadas a passageiros indisciplinados ao propor alteração dos §§ 2º e 4º do art. 232 do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565/1986), nos seguintes termos:

"Art. 232.....

§ 2º O prestador de serviços aéreos poderá deixar de transportar, por até 12 (doze) 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)

23. Não se vislumbra na proposta quaisquer inovações legais que justifiquem a alteração de tais dispositivos, cuja nova redação foi dada pela [Lei nº 14.3658, de 14 de junho de 2022](#) ("Lei do Voo Simples"), conforme a seguir:

Art. 232. ....

§ 2º O prestador de serviços aéreos poderá deixar de vender, por até 12 (doze) meses, bilhete a passageiro que tenha praticado ato de indisciplina considerado gravíssimo, nos termos da regulamentação prevista no § 1º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.368, de 2022)

§ 4º Os dados de identificação de passageiro que tenha praticado ato gravíssimo de indisciplina poderão ser compartilhados pelo prestador de serviços aéreos com seus congêneres, nos termos da regulamentação prevista no § 1º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.368, de 2022)

24. Recomenda-se, nesse sentido, **posicionamento contrário à alteração dos §§ 2º e 4º do art. 232 do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565/1986)**.

#### 2.2.4. Transporte de bagagem de mão e bagagem despachada

O PL nº 5.041/2025 trata ainda de alterações no art. 234 do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565/1986) para tratar de regras sobre o transporte de bagagem de mão, bem como dispõe em seu art. 3º acerca das regras para despacho de bagagem:

Art. 2º A Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

"Art. 234. ....

§ 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 até 12 kg (doze quilogramas) e, sob o assento, volume de bagagem de mão de pequeno porte, como bolsa ou mochila, observados os limites de quantidade e de dimensão fixados em regulamento ou, na falta deste, em contrato.

§ 6º No transporte doméstico, os volumes de bagagem de mão deverão 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, ele será transportado gratuitamente como bagagem despachada.

§ 8º Caso o volume de bagagem de mão exceda os limites de peso, de quantidade ou de dimensão, o transportador, a seu critério, poderá transportá-lo como bagagem despachada, e o passageiro ficará sujeito às regras aplicáveis a esse serviço.

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

Art. 3º Fica assegurado ao passageiro, em voos domésticos ou internacionais operados no território nacional, o direito de despachar, sem custo adicional, I (uma) bagagem de até 23 kg (vinte e três quilogramas), observadas as dimensões fixadas em regulamento.

Parágrafo único. O eventual excesso de peso ou de volume poderá ser tarifado proporcionalmente, conforme regulamentação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)

25. Em relação ao transporte de **bagagem de mão**, o Código Brasileiro de Aeronáutica ([Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986](#)) estabelece atualmente em seu art. 234, § 3º, que "*além da bagagem registrada é facultado ao passageiro conduzir objetos de uso pessoal, como bagagem de mão*". Quaisquer objetos de uso pessoal do passageiro – como mochilas, bolsas ou malas de mão – são considerados bagagem de mão à luz do CBA. O Código não faz distinção entre bolsas e mochilas em relação a malas com rodas ao definir a bagagem de mão.

26. Na medida em que o CBA não estabelece uma franquia mínima de peso para a bagagem de mão nem determina dimensões mínimas ou máximas, ele deixa a cargo da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) a regulamentação da matéria. Nesse sentido, a [Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005](#), estabelece em seu art. 2º que "*competem à União, por intermédio da ANAC e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária*". O inciso VII do art. 8º da referida Lei determina, por sua vez, que compete à ANAC regular e fiscalizar os serviços aéreos. Cabe à Agência, ainda nos termos do art. 8º da Lei nº 11.182/2005, "*reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis*" (inciso XXXV) e "*decidir, em último grau, sobre as matérias de sua competência*" (inciso XLIII).

27. A regulação da bagagem de mão se dá por meio da [Resolução ANAC nº 400, de 13 de dezembro de 2016](#), que "Dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte Aéreo". O caput do art. 14 da Resolução estabelece que "*o transportador deverá permitir uma franquia mínima de 10 (dez) quilos de bagagem de mão por passageiro de acordo com as dimensões e a quantidade de peças definidas no contrato de transporte*". O § 1º do art. 14 define como bagagem de mão "*aquela transportada na cabine, sob a responsabilidade do passageiro*". Já o § 2º determina que "*o transportador poderá restringir o peso e o conteúdo da bagagem de mão por motivo de segurança ou de capacidade da aeronave*". Isso inclui, como pode-se depreender a partir do disposto no CBA, quaisquer objetos de uso pessoal – tais como mochilas, bolsas ou malas de mão.

28. A proposta de elevação da regulamentação da bagagem de mão ao nível legal, com a previsão de 12 kg "gratuitos", embora pareça benéfica ao consumidor em um primeiro momento, incorre em riscos significativos para a estrutura de custos e a competitividade do setor. Conforme a [Nota Técnica SEI nº 119/2025/DOPR -SAC-MPOR/SAC-MPOR \(10421274\)](#), elaborada pelo Departamento de Outorgas, Patrimônio e Políticas Regulatórias Aeroportuárias (DOPR) da Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC), iniciativas que criam limites à prática da desagregação de serviços 'dificultam ou inviabilizam a operação de empresas aéreas ultra low cost'. Tal medida restringe o rol de escolhas do consumidor e impede a oferta de tarifas ajustadas aos diferentes perfis de viajantes, resultando em preços médios mais elevados, pois os custos serão repassados a todos os passageiros. Este é um dos importantes "trade offs" (compensações) a serem considerados pelo poder público, ao escolher o arcabouço que rege o setor.

29. Verifica-se, nesse sentido, que a matéria se encontra regulamentada pela ANAC, a quem compete exercer a fiscalização de sua aplicação e adotar as medidas sancionatórias cabíveis em casos de descumprimento do normativo.

30. A regulamentação da **franquia de bagagem despachada**, por sua vez, jamais foi objeto de lei no ordenamento jurídico que trata do transporte aéreo no Brasil. A [Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986](#) (Código Brasileiro de Aeronáutica) não traz em seu texto qualquer obrigatoriedade de franquia mínima de bagagem - o mesmo ocorrendo em relação ao Código Brasileiro do Ar de 1966 ([Decreto-Lei nº 32, de 18 de novembro de 1966](#)), que o antecedeu, bem como ao Código Brasileiro do Ar de 1938 ([Decreto-Lei nº 483, de 8 de junho de 1938](#)) e ao Regulamento para os Serviços Cíveis de Navegação Aérea ([Decreto nº 16.983, de 22 de julho de 1925](#)).

31. A matéria sempre foi tratada no escopo de normas infralegais emitidas pela Autoridade Aeronáutica ou pela Autoridade de Aviação Civil. Basta ver que antes da [Resolução ANAC nº 400, de 13 de dezembro de 2016](#), o tema era objeto da [Portaria nº 676/GC-5, de 13 de novembro de 2000](#), do Comando da Aeronáutica, que aprovava as Condições Gerais de Transportes - CGT, para o transporte aéreo doméstico; e das Normas de Serviços Aéreos Internacionais - NOSAI do extinto Departamento de Aviação Civil - DAC ([NOSAI nº CT-011](#); [NOSAI nº CT-012](#); [NOSAI nº JP-005](#); e [NOSAI nº TP-024](#)), para o transporte aéreo internacional. Anteriormente, a franquia de bagagem encontrava-se definida na [Portaria nº 957/GM5, de 19 de dezembro de 1989](#), do Ministério da Aeronáutica., que aprovava as Condições Gerais de Transportes - CGT. Seu art. 37 estabelecia uma franquia mínima de bagagem por passageiro em voos domésticos de: a) 30 (trinta) quilogramas para a primeira classe em aeronaves com mais de 31 (trinta e um) assentos; 23 (vinte e três) quilogramas para demais classes em aeronaves com mais de 31 (trinta e um) assentos; 18 (dezoito) quilogramas para aeronaves de 21 (vinte e um) até 30 (trinta) assentos; e 10 (dez) quilogramas para aeronaves de até 20 (vinte) assentos. A Portaria determinava ainda que o passageiro poderia levar consigo, como bagagem de mão, objetos de uso pessoal devidamente acondicionados em volume cujo peso total não excedesse a 5 (cinco) quilogramas e cujas dimensões (comprimento + largura + altura) não fosse superior a 115 (cento e quinze) centímetros.

32. A [Lei nº 11.182, de 25 de setembro de 2005](#), que criou a ANAC, determina no caput de seu art. 49 que "*na prestação de serviços aéreos prevalecerá o regime de liberdade tarifária*". Nesse sentido, a Resolução ANAC nº 400, de 2016, dispõe no caput de seu art. 2º que "*na oferta de serviços aéreos, o transportador poderá determinar o preço a ser pago por seus serviços, bem como suas regras aplicáveis*" - em consonância, portanto, com o princípio da liberdade tarifária contido no art. 49 da lei supracitada. Desse modo, a Resolução ANAC nº 400/2016 promoveu a desregulamentação da franquia de bagagem despachada em voos domésticos e internacionais. A medida teve como objetivos centrais: (i) fomentar a concorrência, a inovação e a eficiência no setor aéreo; (ii) ampliar o leque de opções de serviços e faixas tarifárias disponíveis ao passageiro, de modo a adequá-las às distintas necessidades, preferências e disposição de pagamento dos consumidores; (iii) reforçar a transparência nas relações de consumo; (iv) alinhar o marco regulatório brasileiro às melhores práticas internacionais; e (v) reduzir o grau de intervenção estatal direta sobre a atividade econômica.

33. A manutenção da liberdade de cobrança pela bagagem despachada é essencial para viabilizar o modelo de negócios de empresas de baixo custo e ultra low-cost (ULCC), que buscam oferecer tarifas-base mais acessíveis, permitindo ao passageiro pagar apenas pelos serviços que realmente utiliza. A *Nota Técnica SEI nº 119/2025/DOPR -SAC-MPOR/SAC-MPOR* reitera que 'a liberdade tarifária é uma condição essencial não apenas para a redução do preço das passagens, mas também para a operação de empresas aéreas de baixo custo e, de forma ainda mais impactante, de empresas ultra low-cost (ULCC) e que 'o ponto crucial para o sucesso e a proliferação do modelo ULCC é a tarifação desagregada'. Reverter essa medida, forçando a inclusão da bagagem no preço da passagem, eliminaria a capacidade de escolha para o consumidor que opta por não despachar bagagem, impactando negativamente a democratização do acesso ao transporte aéreo e, contraditoriamente, elevando o preço médio das passagens para todos. Essa restrição atua como uma barreira à entrada de novos modelos de negócios e impede que o consumidor se beneficie de tarifas mais competitivas e adaptadas às suas necessidades, o que é um fator-chave para a massificação do transporte aéreo.

34. Seção V da Resolução ANAC nº 400, de 2016 (*Das Informações sobre Bagagens*; arts. 13 a 15), contém as disposições específicas sobre o transporte de bagagens. O *caput* do art. 13 prevê que "o transporte de bagagem despachada configurará contrato acessório oferecido pelo transportador". O *caput* de seu art. 14 determina que "o transportador deverá permitir uma franquia mínima de 10 (dez) quilos de bagagem de mão por passageiro de acordo com as dimensões e a quantidade de peças definidas no contrato de transporte". Tais disposições entrariam em vigor em 14 de março de 2017 - 90 (noventa) dias após a publicação da referida resolução.

35. Não obstante, em 13 de março de 2017 decisão liminar da Justiça Federal suspendeu a eficácia da medida, tendo sido reconsiderada apenas em 29 de abril de 2018. Desse modo, as principais empresas brasileiras iniciaram os procedimentos para cobrança pela bagagem despachada apenas a partir de junho daquele ano. A Azul deu início à cobrança em 1º de junho de 2017; a Gol, em 20 de junho de 2017; a Latam, em 24 de junho de 2017; e a extinta Avianca, em 25 de setembro de 2017.

36. Desse modo, a franquia de bagagem despachada passou a configurar um elemento adicional de diferenciação tarifária e de serviço, somando-se a outros parâmetros previamente utilizados pelas transportadoras aéreas, como a flexibilidade para remarcação e cancelamento de bilhetes, a escolha de assentos e a prioridade de embarque, entre outros. É importante destacar que o comportamento dos preços das passagens aéreas é influenciado por um conjunto amplo e dinâmico de variáveis, cujo contexto pode se modificar substancialmente entre diferentes períodos de análise. Assim, a variação de preços não pode ser atribuída a um único fator de forma isolada. Qualquer tentativa de associação entre oscilações tarifárias e causas específicas - como a cobrança pela bagagem despachada - demandaria a utilização de séries temporais extensas e consistentes, contendo múltiplos indicadores capazes de permitir a decomposição e o isolamento dos efeitos individuais de cada variável.

37. A mensuração dos impactos decorrentes da implementação das regras de bagagem sobre os preços das passagens não constitui, portanto, tarefa trivial. Isso se deve ao fato de que as tarifas aéreas estão sujeitas a constantes flutuações, decorrentes de fatores como variações nos custos operacionais (notadamente no preço do combustível de aviação); taxas de câmbio; antecedência de compra do bilhete; grau de flexibilidade tarifária; intensidade da demanda; extensão da rota; nível de concorrência entre empresas; sazonalidade (baixa e alta temporada); aeroportos de origem e destino; data e horário do voo; bem como políticas promocionais adotadas. O transporte de bagagem, portanto, representa apenas uma entre as diversas variáveis que integram o complexo processo de formação de preços no transporte aéreo.

38. Deve-se observar ainda que medidas que restrinjam a cobrança pelo despacho de bagagem podem ser consideradas incompatíveis com a cláusula de liberdade tarifária disposta em diversos Acordos sobre Serviços Aéreos firmados pelo Brasil junto a outros países. Os novos Acordos geralmente definem "Preço" como qualquer tarifa, taxa ou encargo para o transporte de passageiros, bagagem ou carga (excluindo mala postal) no transporte aéreo. Nesse sentido, pode-se alegar que a adoção dessa medida limitaria a capacidade de companhias estrangeiras de precificar livremente o transporte aéreo no mercado dos transportes para o Brasil. Por outro lado, se imposta apenas a empresas aéreas brasileiras, a medida ampliaria condições desiguais de concorrência em desfavor das empresas nacionais. Trata-se de medida obsoleta e desalinhada às melhores práticas internacionais, com risco de ensejar questionamentos em relação aos acordos internacionais firmados pelo Brasil.

39. Outro aspecto pouco debatido no Congresso Nacional está relacionado ao transporte de carga. Ao reduzir a quantidade de bagagem despachada nos porões de aeronaves, a política de cobrar separadamente pela bagagem possibilita mais espaço para o transporte de cargas expressas. Considerando a capilaridade da malha aérea brasileira e seu alcance a regiões desprovidas do modal rodoviário - especialmente na Amazônia -, o aumento do espaço para cargas expressas em porões de aeronaves que fazem voos de passageiros resulta em maior oferta e menor preço de tais serviços em tais localidades. Quanto mais bagagens despachadas, menos espaço para cargas expressas e, conseqüentemente, menor oferta e maior preço para o transporte de tais cargas.

40. É fundamental que se busque a implementação de medidas que possibilitem a redução dos custos operacionais das empresas aéreas - como o preço médio do querosene de aviação - como forma de reduzir o preço médio das passagens aéreas domésticas. Não obstante, devem ser estimuladas ainda medidas que reduzam barreiras à entrada de novas empresas aéreas em mercados não-atendidos pelo transporte aéreo, tal como autorização para que empresas aéreas estrangeiras operem voos domésticos. Isso possibilitaria uma maior conectividade de aeroportos de baixa e média densidades de tráfego à malha aérea doméstica e internacional, como aqueles localizados na Amazônia Legal, medida particularmente importante quando consideradas as longas distâncias e a escassez de infraestrutura de transportes em grande parte da região. Deve-se observar, ainda, que se trata de uma política de incentivo que não depende de recursos orçamentários por parte do Estado brasileiro.

41. Por fim, deve-se destacar que o transporte aéreo é um setor complexo que requer regulação específica para o equilíbrio entre as regras emanadas pelo poder público, a operação das empresas privadas e o interesse do consumidor. A estabilidade regulatória é componente fundamental para o bom desenvolvimento da indústria da aviação civil, que requer grande volume de investimentos de longo prazo, possui margens de lucro reduzidas e altos custos de entrada.

42. Até o fim dos anos 1980, a aviação civil sofria um rígido controle do Estado. Tanto os preços das passagens quanto a oferta de serviços eram regulados. Havia, inclusive, a definição pelo Estado de quais rotas poderiam ser operadas pelas empresas, sem que houvesse qualquer observância de parâmetros econômico-financeiros. O controle da oferta era tão amplo que até mesmo a importação de aeronaves dependia de autorização do órgão regulador.

43. Gradativamente, iniciou-se o processo de desregulamentação. As tarifas passaram por um processo de flexibilização logo no início da década de 1990, ocasião em que foram instituídas as bandas tarifárias, permitindo às empresas praticarem preços que não ultrapassassem o mínimo e o máximo estabelecidos pelo Governo. Todavia, esse avanço ainda não era suficiente para permitir a aplicação de preços promocionais nos termos em que são percebidos nos dias de hoje.

44. Somente em 2001 teve início a instituição da liberdade tarifária. Em 2005, com a publicação da lei de criação da ANAC, consolidou-se, por um lado, a prática de preços livres, e, por outro, a eliminação do controle de oferta de serviços aéreos pelo Estado. Na época, mesmo com forte resistência das empresas aéreas, desregulamentou-se num primeiro momento o mercado doméstico e em seguida o internacional. O processo de desregulamentação buscou assegurar tanto a liberdade tarifária como a liberdade de acesso ao mercado. Todas as ações decorrentes deste processo provocaram direta ou indiretamente a entrada de novas firmas no setor, a ampliação da concorrência e a racionalização das operações das empresas com base na rentabilidade das rotas.

45. Com a segmentação do mercado decorrente da prática de gerenciamento tarifário (*yield management*), foi possível viabilizar a entrada de novos consumidores no mercado. Milhões de brasileiros que nunca tiveram acesso ao transporte aéreo tornaram-se passageiros. O número de passageiros transportados praticamente triplicou e o preço médio das passagens caiu cerca de 43% entre os anos de 2002 e 2011. O modal aéreo, que em 2003 era responsável por menos de 30% do transporte interestadual de passageiros, se firmou como o principal meio de transporte de massa, transportando hoje mais de 60% dos passageiros interestaduais. A adoção da liberdade tarifária permitiu que as empresas se adaptassem e adotassem estratégias empresariais inovadoras.

46. O *yield management* ou gerenciamento de receitas é realizado por meio da discriminação entre segmentos de consumidores com diferentes sensibilidades a preço e curvas de demanda. No setor aéreo, por exemplo, os passageiros em viagens a turismo são, geralmente, mais sensíveis a preço do que os passageiros em viagens a trabalho. Dessa forma, as tarifas promocionais costumam ser oferecidas com maior antecedência e menor flexibilidade para alteração dos voos, enquanto as tarifas cheias são adquiridas por passageiros que precisam viajar a trabalho, possuem menor flexibilidade em relação a datas e horários e são menos sensíveis a preço.

47. Cabe destacar que a adoção do *yield management* por parte das empresas aéreas brasileiras foi responsável pela proliferação de tarifas promocionais que permitiram o acesso das classes C e D ao transporte aéreo. No entanto, para que ele seja utilizado é preciso que a empresa tenha ampla liberdade de ação no que diz respeito à determinação tarifária e possa adotar mecanismos de previsão de demanda.

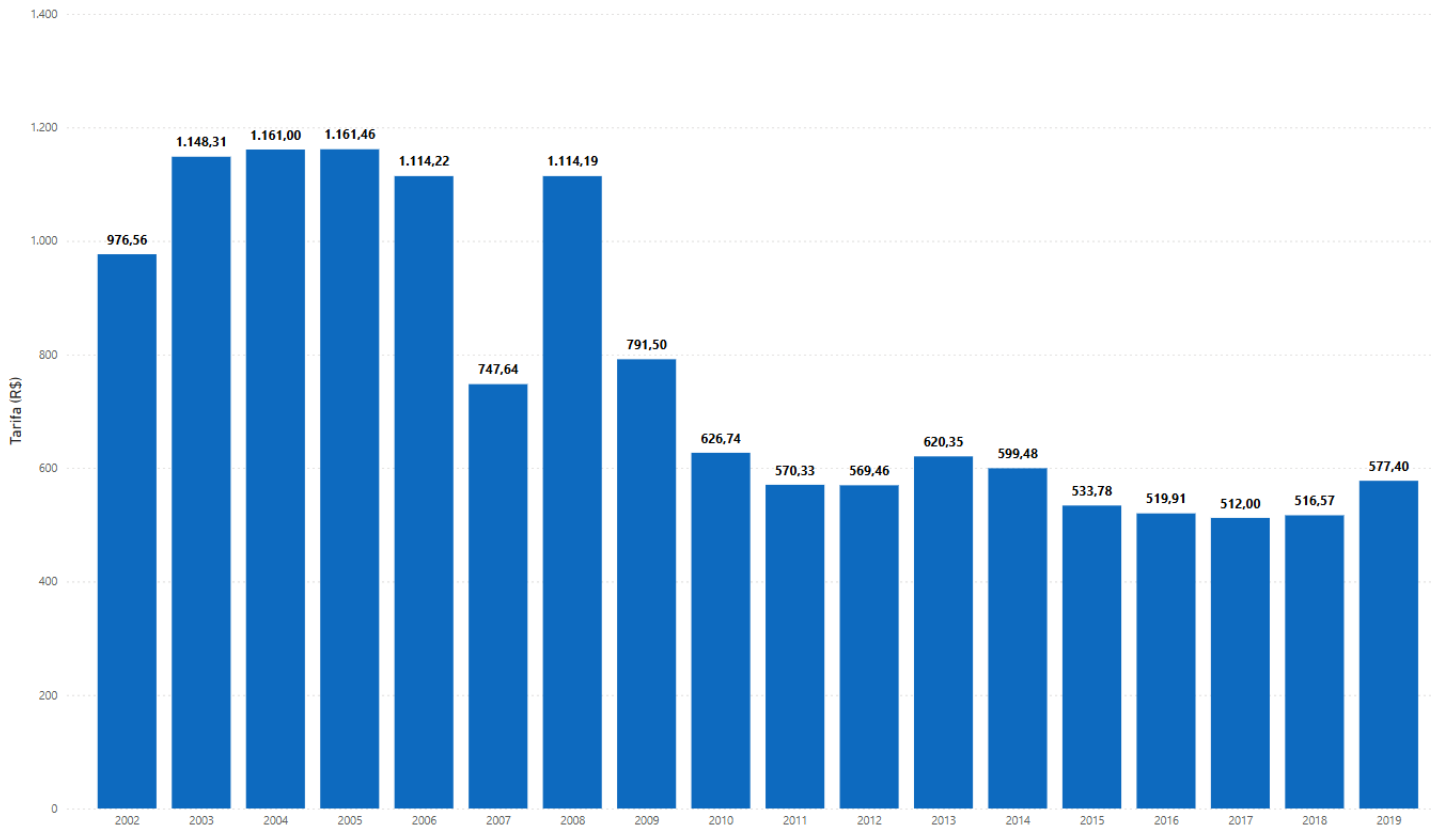
48. O aumento dos preços de passagens aéreas em momentos de crise que impactam os custos das empresas aéreas é algo esperado, ainda que em diversos momentos tenham sido evitados repasses do aumento de custos aos passageiros. Isso é algo que ocorre em qualquer setor produtivo.

49. Não obstante, deve-se observar que o preço médio das passagens aéreas no Brasil tem caído desde a liberalização tarifária iniciada em 2001, por meio da Portaria nº 248, de 2001, do Ministério da Fazenda. Até aquele momento vigorava um sistema de bandas tarifárias em que o Departamento de Aviação Civil - DAC definia preços de referência sobre os quais as empresas poderiam conceder descontos de até 50% ou aplicar majorações de até 35%.

50. Em 2002, a tarifa aérea média doméstica real - ou seja, corrigida pelo IPCA até setembro/2025 - era de R\$ 1.052,38 para o período que compreende os meses de janeiro a setembro, conforme o Gráfico 1, a seguir. No ano de 2005, questões relacionadas ao processo de falência de duas das principais empresas aéreas à época - VARIG e VASP - resultaram no maior preço médio da série histórica para os primeiros nove meses do ano desde 2002 - R\$ 1.161,46. Ao longo da década de 2010, verificou-se uma tendência do preço médio das passagens aéreas. Com a pandemia de Covid-19, o ano de 2020 apresentou o menor preço médio em valor corrigido pela inflação: R\$ 476,38 - um número atípico na série, decorrente da redução drástica da demanda a partir do segundo trimestre.

51. Em 2022, o preço médio das passagens aéreas nos nove primeiros meses do ano foi de R\$ 719,16. A partir de 2023, contudo, observa-se novamente uma tendência de queda nas tarifas aéreas, ano a ano, chegando à média de R\$ 634,68 no período de janeiro a setembro de 2025, uma redução de 11,7% em relação ao mesmo período de 2022.

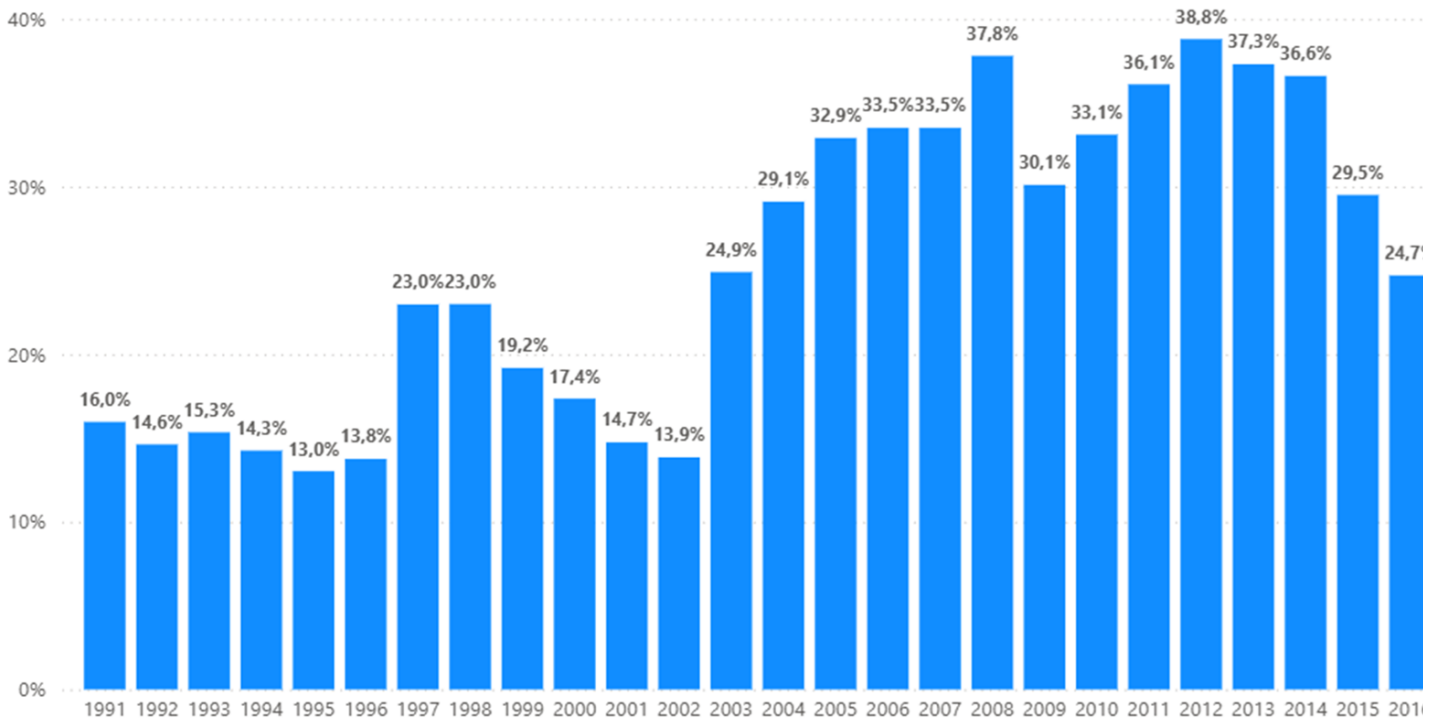
**Gráfico 1. Tarifa aérea média doméstica real para os meses de janeiro a julho (corrigida pelo IPCA de julho/2025) - 2002 a 2025**



Fonte: Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)  
 Elaboração: DOPR/SAC/MPOR

52. Dentre os diversos fatores que impactam o preço de passagens aéreas, cabe destacar 2 (dois) elementos sobre os quais as empresas aéreas brasileiras não possuem capacidade de ingerência: a taxa de câmbio e o preço dos combustíveis de aviação, notadamente o querosene de aviação (QAv). De acordo com dados da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), combustíveis e lubrificantes corresponderam a 30,6% dos custos de despesas de voo das empresas aéreas brasileiras em 2024. O Gráfico 2, a seguir, apresenta a evolução da participação desse componente de custo de 1991 a 2024.

**Gráfico 2. Evolução da participação de combustíveis na composição do custo e despesa de voo de empresas aéreas brasileiras – 1991 a 2024**



53. De 1991 a 2002 os combustíveis representaram, em média, 16,5% dos custos e despesas de voo das empresas aéreas brasileiras, variando de 13,0% (em 1995) a 23,0% (em 1997 e 1998). De 2003 a 2024, contudo, verifica-se uma tendência de forte elevação no impacto desse insumo sobre os custos operacionais, chegando a uma média de 31,9% no período, variando de 20,2% (em 2020, ano de maior impacto da pandemia de Covid-19) a 40,7% (em 2022). Cabe observar que em 1997 foi aprovada a Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, que deu início ao processo de liberalização dos preços de combustíveis derivados do petróleo. A partir da segunda metade da década de 1990, com a publicação da [Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997](#), o Brasil passou por um processo de liberalização econômica que reduziu a interferência estatal em diversos setores, incluindo o de combustíveis e derivados de petróleo. A Lei nº 9.478/1997 consolidou esse movimento ao instituir a Política Energética Nacional, fundada na livre concorrência e na liberdade de preços. Desde 2002, a definição de reajustes e margens de comercialização passou a ser feita pelos próprios agentes econômicos, de acordo com as condições de mercado e a variação cambial. Nesse contexto, o valor do querosene de aviação (QAV) passou a refletir diretamente as oscilações do dólar e as cotações internacionais do petróleo, em um ambiente de livre importação e exportação.

54. Apesar da abertura do mercado, a estrutura produtiva e logística manteve-se fortemente concentrada. A Petrobras continua sendo responsável por aproximadamente 94% da produção nacional de QAV e pela quase totalidade das importações, detendo também o domínio da infraestrutura de refino, terminais e dutos. A demanda por QAV é concentrada na Região Sudeste, especialmente em São Paulo e Rio de Janeiro, que respondem por cerca de 70% do consumo nacional, com destaque para os aeroportos de Guarulhos, Galeão, Campinas e Congonhas. Embora o país tenha reduzido a dependência de importações ao longo da década de 2010, o mercado segue vulnerável às flutuações externas, e o custo do QAV permanece como o principal componente das despesas operacionais das empresas aéreas, representando quase um terço de seus custos totais.

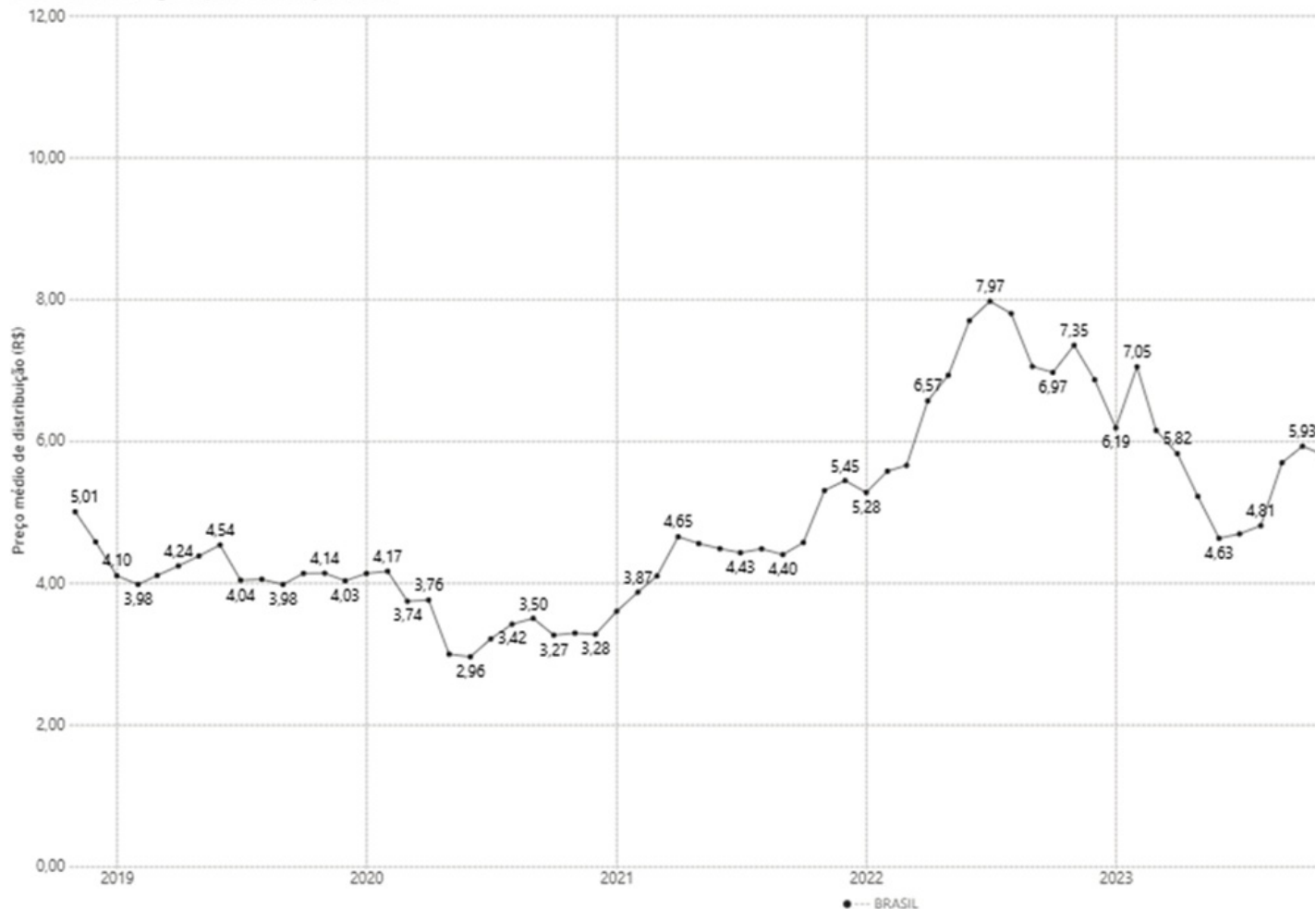
55. A ausência de concorrência efetiva decorre de restrições estruturais, como o difícil acesso de novos agentes às infraestruturas portuárias, dutos e parques de abastecimento aeroportuário. Essas barreiras impedem a ampliação das importações por terceiros e perpetuam a hegemonia de um único fornecedor. Em resposta, vislumbra-se a necessidade de políticas públicas voltadas à abertura do mercado e à modernização do parque de refino nacional. No curto prazo, medidas emergenciais poderiam atenuar o impacto dos custos sobre o setor aéreo; no médio, seria essencial garantir o acesso equitativo à infraestrutura logística; e, no longo prazo, estimular a entrada de novos agentes e o aumento da produção nacional de combustíveis, de modo a reduzir a concentração e promover maior eficiência e estabilidade nos preços do QAV.

56. Percebe-se, portanto, tratar-se de um problema de natureza extremamente complexa e que extrapola as competências institucionais do Ministério de Portos e Aeroportos (MPor). Qualquer medida que vise de fato modificar o status quo do modelo de fornecimento do querosene de aviação demandaria decisões de mais alto nível, com coordenação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

57. Ainda a respeito do custo do querosene de aviação, deve-se observar que por vezes são analisados os preços de paridade de importação divulgados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), e não os preços médios de distribuição do combustível – também divulgados pela ANP e que incluem tributos e fretes quando aplicáveis; ou seja, o preço efetivamente pago pelos consumidores.

58. Nesse sentido, o Gráfico 3, a seguir, apresenta o preço médio mensal de distribuição do QAV no Brasil de novembro de 2018 a junho de 2025, corrigido pelo IPCA de julho de 2025. Observa-se uma tendência de queda no preço médio de 2023 até o momento atual.

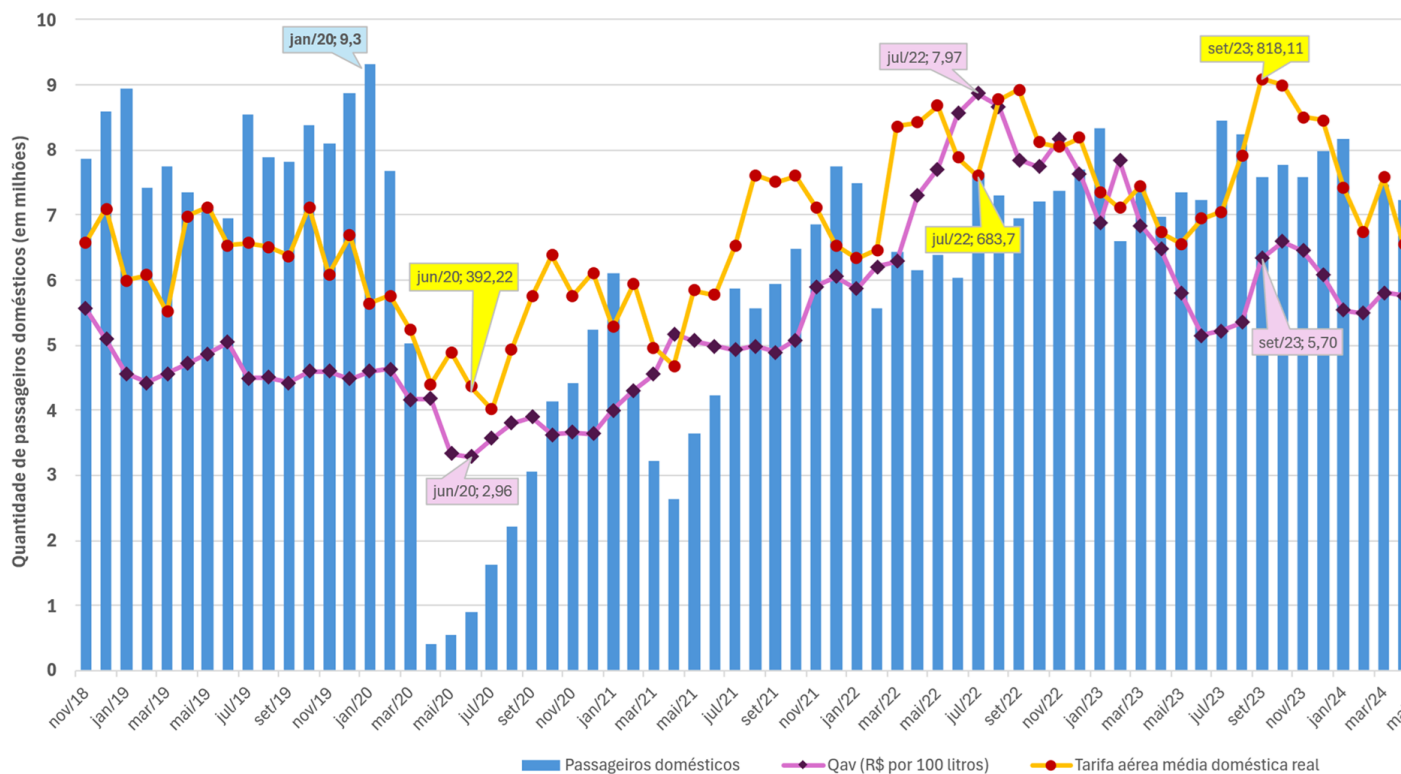
**Gráfico 3. Preço médio de distribuição do querosene de aviação (QAV) no Brasil – nov/2018 a jun/2025**



Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis  
 Conjunto de dados: Preço de Distribuição de Combustíveis  
 Elaboração: DOPR/SAC/MPOR

59. Percebe-se que os preços das passagens aéreas tendem a acompanhar – ainda que com alguma defasagem –, o preço do QAv. O Gráfico 4, a seguir, apresenta a quantidade de passageiros domésticos transportados por empresas brasileiras de novembro de 2018 a junho de 2025, a tarifa aérea média doméstica real (corrigida pelo IPCA de julho de 2025), bem como o preço de distribuição do QAv (por 100 litros, para facilitar a visualização em escala semelhante à do preço das passagens aéreas). Isso evidencia ainda mais a importância da questão do querosene de aviação para a redução do preço das passagens aéreas e, conseqüentemente, para o crescimento do transporte aéreo no Brasil.

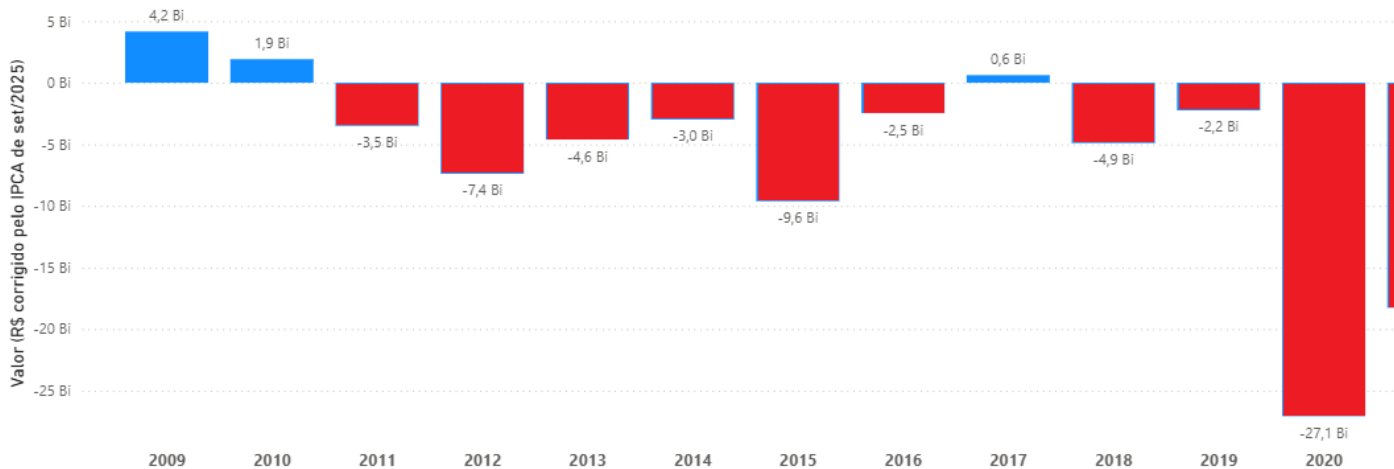
**Gráfico 4. Evolução da quantidade mensal de passageiros domésticos, da tarifa aérea média doméstica real e do preço do querosene de aviação (corrigidos pelo IPCA-J**



Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)  
Elaboração: DOPR/SAC/MPOR

60. Deve-se observar ainda que as empresas aéreas brasileiras vêm registrando resultados líquidos negativos de forma recorrente desde o início da década passada. No período de 2011 a 2024, o resultado líquido agregado do setor – em valores corrigidos pelo IPCA de setembro de 2025 – foi negativo em R\$ 93,7 bilhões, dos quais R\$ 56,6 bilhões (60,4%) concentraram-se entre 2020 e 2024. Desde 2011, apenas os exercícios de 2017 (R\$ 618,7 milhões) e 2023 (R\$ 3,5 bilhões) apresentaram superávit líquido. Esse desempenho contrasta com o observado no final da década de 2000, quando o setor ainda registrava resultados positivos. O Gráfico 5, a seguir, apresenta a evolução dos resultados líquidos da indústria entre 2009 e 2024. Nesse contexto, os incentivos à entrada de novas empresas – que precisam competir com operadoras incumbentes em um mercado caracterizado por estrutura oligopolista – tornam-se significativamente reduzidos.

**Gráfico 5. Evolução anual do resultado líquido da indústria de transporte aéreo – 2009 a 2024 (em R\$ corrigidos pelo IPCA de set/2025).**



Fonte: Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). Anuários do Transporte Aéreo.  
Elaboração: DOPR/SAC/MPOR

61. É importante contextualizar que o setor aéreo brasileiro, mesmo após anos de desregulamentação, ainda é caracterizado por um alto grau de oligopólio. Cerca de 99% do mercado nacional de transporte de passageiros é dominado por apenas três empresas (Azul, Gol e Latam). A Nota Técnica SEI nº 2960/2025/MF ainda compara o Brasil com mercados que passaram por liberalização, indicando que o Brasil apresenta 'concorrência limitada, concentração elevada' e 'presença de empresas low-cost fraca'. A intervenção legislativa no desenho tarifário, como a proposta no PL nº 5041/2025, pode exacerbar essa concentração, dificultando a entrada de novos players – especialmente empresas low-cost e ultra low-cost (ULCCs), que dependem da desagregação de serviços para operar com custos mais baixos e tarifas mais acessíveis. Assim, mesmo que essas empresas entrassem em operação, hoje, no Brasil, elas não conseguiriam precificar suas passagens com o modelo de passagens baratas como o fazem no exterior, tendo em vista as diferentes nuances legislativo e regulatórias existentes no país. A flexibilidade para segmentar a cobrança de bagagem, por exemplo, é crucial para esses modelos, e a incerteza regulatória sobre regras tão básicas afasta potenciais entrantes.

62. Diante deste contexto, o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) tem adotado medidas voltadas à redução dos custos operacionais das empresas aéreas, bem como à mitigação das barreiras à entrada de novos competidores no mercado. A defesa da liberdade tarifária constitui um elemento central para a promoção de maior concorrência e atração de novas empresas no setor aéreo, visando incrementar a eficiência econômica e ampliar a oferta de serviços, em conformidade com os princípios de livre mercado e desregulamentação econômica. A manutenção da liberdade tarifária no setor de aviação civil, conforme disposto no art. 49 da Lei nº 11.182/2005, constitui elemento essencial para o fomento à concorrência e para a flexibilização das políticas de precificação, permitindo às empresas aéreas ajustar suas tarifas em consonância com as flutuações de demanda e os custos operacionais.

63. Esse regime regulatório tem promovido a redução do preço médio das passagens e democratizado o acesso ao transporte aéreo. Eventuais intervenções à forma de precificação das passagens aéreas representam um retrocesso ao introduzir distorções no mercado, restringindo a liberdade econômica das empresas e comprometendo a eficiência operacional e a oferta de tarifas promocionais, com impactos negativos sobre a expansão e o desenvolvimento sustentável do setor aéreo.

64. Em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Aviação Civil PNAC (aprovada pelo [Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009](#)), o MPor, por meio da Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC), tem se concentrado na formulação de medidas para a redução dos custos operacionais das empresas aéreas nacionais. Este enfoque inclui a revisão de tributos incidentes sobre as operações de aviação civil, com vistas à diminuição da carga tributária que impacta diretamente a competitividade das companhias aéreas. Além disso, o Ministério está ativamente envolvido na busca de soluções para mitigar os custos elevados do querosene de aviação - QAv, que constitui o principal item de custo operacional das empresas aéreas. A redução dos custos operacionais é considerada estratégica para o fortalecimento da competitividade do setor aéreo nacional no contexto global.

65. Simultaneamente, em cooperação com a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), o MPor tem promovido uma série de aprimoramentos no marco regulatório da aviação civil brasileira. Essas ações regulatórias estão voltadas para a criação de um ambiente normativo que promova a expansão da oferta de serviços aéreos, com o intuito de viabilizar a redução tarifária e aumentar o acesso da população ao transporte aéreo. A revisão regulatória inclui a simplificação de procedimentos, a revisão de normas de segurança e a modernização dos processos de certificação e fiscalização, sempre em consonância com os melhores padrões internacionais. Essa revisão inclui a flexibilização de requisitos operacionais para aeronaves menores, que são mais adequadas para a operação em aeroportos regionais com infraestrutura limitada, como é comum na região Norte. Essas mudanças visam não só a incentivar a concorrência no setor, mas também a fomentar o desenvolvimento de novos mercados e rotas aéreas, especialmente em regiões com baixa densidade de tráfego aéreo.

66. Além das ações voltadas para a infraestrutura e regulação, o Ministério também desenvolve políticas integradas de transporte multimodal, que consideram a interconexão entre os modos rodoviário, ferroviário, aquaviário e aéreo. Este enfoque visa a maximizar a eficiência logística do país, reduzindo custos operacionais e tempos de deslocamento, com implicações diretas para a competitividade econômica nacional.

67. Ademais, o MPor tem direcionado esforços para a formulação e implementação de políticas públicas que visam contribuir para a redução de custos do transporte aéreo por meio da modernização e expansão da infraestrutura aeroportuária no Brasil. Esse processo tem sido conduzido tanto através de concessões de aeroportos à iniciativa privada quanto por meio de investimentos diretos financiados pelo Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC. As concessões são realizadas sob a premissa de transferir à iniciativa privada a responsabilidade pela operação, manutenção e ampliação dos terminais, com o objetivo de alavancar a eficiência operacional e a qualidade dos serviços oferecidos. Em paralelo, os investimentos realizados com recursos do FNAC têm como foco a complementação e expansão de infraestruturas aeroportuárias estratégicas, especialmente em regiões onde o setor privado demonstra menor interesse devido a questões de viabilidade econômica.

68. Além dos investimentos diretos e incentivos econômicos, tem sido buscadas alternativas regulatórias que permitam canalizar recursos privados para investimentos na adequação e ampliação da infraestrutura dos aeroportos regionais. Com base nesse conceito, foi criado o programa AmpliAR, que promove a inclusão de aeroportos regionais em concessões aeroportuárias atualmente em vigor. Uma vez alocadas novas obrigações de investimento às concessionárias aeroportuárias, os contratos de concessão são reequilibrados, permitindo, assim, que sejam realizados os investimentos pretendidos na melhoria da infraestrutura pública.

69. A postura do poder público deve, portanto, ser uma escolha consciente e transparente: busca-se um mercado com maior concorrência e diversificação de serviços, ou um ambiente que, inadvertidamente, perpetua a reserva de mercado e limita as opções do consumidor? As propostas legislativas em análise, ao interferir na liberdade tarifária e na capacidade das empresas de desagregar serviços, tendem a onerar o setor, resultando em passagens mais caras e menos opções para o consumidor, contrariando o objetivo de democratização do transporte aéreo.

70. A atuação do MPor se caracteriza, nesse sentido, por uma abordagem multidimensional que engloba desde a modernização da infraestrutura e a redução de custos operacionais, até a promoção de um ambiente regulatório propício ao desenvolvimento do setor e a ampliação do acesso ao transporte aéreo como um vetor de inclusão social e desenvolvimento regional. As medidas implementadas pela Pasta seguem direcionadas, portanto, à criação de condições estruturais e institucionais que favoreçam a preservação e a ampliação da conectividade regional, em estrita observância aos princípios da livre iniciativa e da eficiência econômica que orientam a dinâmica do setor.

71. Recomenda-se, nesse sentido, **posicionamento contrário à proposta de redação para o art. 234, §§ 3º, 6º, 7º, 8º e 9º do CBA, bem como para o art. 3º do PL nº 5.041/2025.**

### 2.2.5. Cobrança por marcação de assento

Por fim, o PL nº 5.041/2025 propõe a vedação à "cobrança adicional (...) referente à marcação de assento padrão pelo passageiro" em voos domésticos e internacionais operados em território nacional, nos seguintes termos de seu art. 4º:

Art. 4º Fica vedada, em voos domésticos e internacionais operados no território nacional, a cobrança adicional, por parte da empresa de transporte aéreo, referente à marcação de assento padrão pelo passageiro.

Parágrafo único. Considera-se marcação de assento padrão a atribuição de lugar no avião, no momento do check-in ou anteriormente a ele, sem prestação de serviço especial adicional, tais como assentos com mais espaço para as pernas ou em fila de saída de emergência ou cabines premium.

72. Em observância ao regime de liberdade tarifária e ao ambiente de livre concorrência que regem o transporte aéreo no Brasil - conforme disposto nos arts. 48, §1º e 49 da Lei nº 11.182/2005, e no art. 174-A da Lei nº 7.565/1986, introduzido pela Lei nº 14.368/2022 -, a possibilidade de cobrança pela marcação de assentos se insere no conjunto de práticas compatíveis com a estrutura regulatória vigente. Tanto a marcação antecipada de assento mediante pagamento quanto a oferta de assentos com características diferenciadas (*assentos conforto*) configuram serviços opcionais, cuja contratação depende da manifestação de vontade do consumidor.

73. Nessa perspectiva, os serviços opcionais consistem em produtos complementares à prestação principal de transporte aéreo, passíveis de serem ofertados mediante remuneração adicional e aquisição voluntária pelo usuário, conforme suas preferências e capacidade de pagamento - observando-se a regra de adesão ativa (*opt-in*). A regulamentação aplicável, instituída pela Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016, da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), disciplina os procedimentos relativos à oferta e comercialização desses serviços.

74. De acordo com o § 2º do art. 4º da mencionada Resolução, é vedada a cobrança por qualquer serviço opcional que não tenha sido expressamente solicitado pelo consumidor em qualquer etapa da aquisição da passagem aérea. Esse dispositivo normativo materializa o princípio da contratação consciente e informada, impedindo a inclusão automática de produtos ou serviços não essenciais à execução do contrato de transporte. Assim, a inserção de valores correspondentes a serviços adicionais, como a marcação de assentos, depende de ação ativa e inequívoca do consumidor no processo de compra.

75. A Resolução nº 400/2016 também promoveu avanços significativos na disciplina da transparência informacional, exigindo que as transportadoras aéreas assegurem ao passageiro amplo e claro acesso às informações tanto na fase pré-contratual quanto no conteúdo do contrato de transporte. Tais informações devem estar disponíveis em todos os canais de venda - físicos ou eletrônicos -, em língua portuguesa, de forma objetiva e de fácil compreensão, permitindo que o consumidor tenha plena ciência das condições de oferta e das regras aplicáveis a cada serviço.

76. Em um mercado estruturado sob o modelo de liberdades de rota e tarifária, é natural que empresas aéreas pratiquem a diferenciação de produtos e preços com base em serviços não essenciais à execução do transporte, como a escolha de assento, o embarque prioritário ou a bagagem despachada. No caso da marcação antecipada de assentos, essa diferenciação traduz uma política comercial legítima, compatível com o regime de liberdade tarifária vigente.

77. Ressalte-se, entretanto, que a designação de um assento ao passageiro constitui elemento essencial do contrato de transporte aéreo e está incluída no preço da passagem, uma vez que todos os passageiros devem, por razões de segurança operacional, viajar sentados. O que se considera serviço opcional, portanto, é apenas a escolha do local específico no interior da aeronave, hipótese em que o consumidor pode optar por adquirir o direito de selecionar um assento com características particulares, como maior espaço entre fileiras ou reclinção ampliada, mediante pagamento adicional.

78. Trata-se, portanto, de exercício legítimo da liberdade de contratar, em que cabe ao consumidor ponderar, de maneira autônoma, o custo-benefício de adquirir produtos complementares. Não há irregularidade na política comercial das empresas que oferecem a escolha de assento mediante pagamento, desde que observados os princípios da transparência e da informação adequada.

79. Esse entendimento é corroborado pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC/SENACON), do Ministério da Justiça, conforme a Nota Técnica nº 3/2019/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ (3424994), a qual reconhece a legalidade da cobrança por marcação antecipada de assentos dentro da lógica de liberdade tarifária. Segundo a referida Nota, as companhias aéreas:

"2.6. As empresas seguem o regime de liberdade tarifária conforme disposto pela Lei nº 11.182/05, de criação da ANAC, e podem cobrar os valores pelos seus serviços de acordo com sua estratégia comercial. Assim como as empresas cobram de maneira diferenciada passageiros de classe comercial e de classe executiva dentro de um mesmo avião, a opção por marcar o assento antecipadamente também pode fazer parte de sua estratégia comercial. De toda forma isto não isenta a empresa de responder caso ela venha a descumprir o CDC ou as resoluções da ANAC."

80. Nesse contexto, a oferta de serviços opcionais, como a marcação de assento, configura instrumento legítimo de diferenciação competitiva entre transportadoras aéreas, alinhando-se aos princípios da eficiência econômica e da livre iniciativa. O transportador, todavia, permanece obrigado a assegurar informações claras, completas e acessíveis sobre todos os serviços e respectivas condições contratuais, conforme preconizado pela Resolução nº 400/2016.

81. Cabe ainda destacar a pertinência da Lei nº 13.874/2019, que consolida normas voltadas à proteção da livre iniciativa e do livre exercício da atividade econômica, e estabelecendo parâmetros para a atuação do Estado enquanto agente regulador. Essa Lei determina que a administração pública federal, inclusive as agências reguladoras, interprete as normas de ordenação pública em favor da liberdade econômica, da boa-fé contratual, da segurança jurídica e do respeito à propriedade e aos investimentos privados.

82. Dessa forma, qualquer proposta de intervenção normativa que imponha regras rígidas sobre a marcação de assentos tenderia a contrariar os princípios da liberdade tarifária e da autonomia empresarial, podendo produzir efeitos adversos sobre o mercado. Medidas dessa natureza representariam aumento de custos regulatórios e risco de distorções econômicas, com potenciais impactos negativos sobre a concorrência, a atratividade de investimentos e a disponibilidade de serviços e tarifas promocionais.

83. A adoção de restrições dessa ordem poderia ainda comprometer a estabilidade regulatória, gerar insegurança jurídica e afastar o Brasil das práticas internacionais consolidadas, reduzindo sua competitividade no cenário global. Assim, a manutenção da desregulamentação vigente, conforme estabelecido pela Resolução nº 400/2016, revela-se compatível com os fundamentos da política de liberdade econômica e com os princípios constitucionais que regem a ordem econômica nacional.

84. Em conclusão, entende-se que não há fundamento técnico ou jurídico que justifique uma nova intervenção legislativa sobre a cobrança pela marcação de assentos. A matéria encontra-se devidamente disciplinada no marco regulatório vigente, de modo coerente com a liberdade de oferta e de precificação, e eventuais medidas restritivas tenderiam a reintroduzir ineficiências e “falhas de governo”, reduzindo a concorrência e limitando as opções dos consumidores no mercado de transporte aéreo.

85. A vedação à cobrança pela marcação de assento padrão, assim como outras restrições à desagregação de serviços, mina a capacidade das companhias aéreas de diversificar sua oferta e gerar receitas auxiliares. Essa prática é um pilar dos modelos low-cost e ULCCs, permitindo que as empresas ofereçam tarifas-base mais baixas e que o consumidor personalize sua experiência de viagem, pagando apenas pelos serviços que valoriza. A intervenção legislativa nesse ponto cria distorções e atua como uma barreira regulatória para modelos de negócios mais agressivos e eficientes, que são fundamentais para a ampliação da concorrência e a redução dos preços finais para o consumidor, especialmente em um mercado oligopolizado como o brasileiro.

86. Recomenda-se, desse modo, **posicionamento contrário ao art. 4º do Projeto de Lei nº 5.041/2025.**

### 2.3. DAS CONDIÇÕES PARA A AMPLIAÇÃO DA CONCORRÊNCIA NO TRANSPORTE AÉREO NACIONAL

87. A liberdade tarifária é uma condição essencial não apenas para a redução do preço das passagens, mas também para a operação de empresas aéreas de baixo custo e, de forma ainda mais impactante, de empresas ultra low-cost (ULCC).

88. Essas empresas utilizam um modelo operacional que prioriza a eficiência econômica para oferecer tarifas reduzidas em comparação às empresas tradicionais. Esse modelo baseia-se em estratégias de otimização operacional e comercial, com foco na redução de despesas fixas e variáveis, mantendo a viabilidade financeira sem comprometer os requisitos de segurança e conformidade regulatória. Práticas como a padronização da frota, otimização das operações em solo e a utilização de aeroportos secundários são características fundamentais. Ademais, o ponto crucial para o sucesso e a proliferação do modelo ULCC é a tarifação desagregada, que permite ao passageiro pagar apenas pelos serviços que efetivamente utilizar, desagregando os diferentes serviços que são agregados ao transporte.

89. Portanto, a escolha de regras que incluam no preço de passagens diversos serviços, independentemente da necessidade dos passageiros de utilizá-los, tende a elevar o preço médio das passagens aéreas. Outro efeito é que essa escolha impossibilita a entrada de empresas que podem oferecer concorrência às empresas estabelecidas com modelos de negócios distintos do que os brasileiros têm acesso, por inviabilizar a operação de modelos ultra low cost no Brasil.

90. A liberdade para operar modelos de negócio mais flexíveis é uma ferramenta poderosa para a inclusão social. Empresas ultra low-cost, ao oferecerem tarifas base significativamente mais baixas, podem democratizar o acesso ao transporte aéreo para a camada C da sociedade, se esses cidadãos puderem escolher os serviços pelos quais podem e conseguem pagar.

91. Portanto, a introdução de empresas ultra low-cost oferece ao consumidor a alternativa de adquirir uma passagem aérea por um preço base mais acessível, adicionando os serviços que considerar essenciais. Isso significa que um passageiro com menor poder aquisitivo que precise apenas se deslocar de um ponto a outro, poderá fazê-lo a um custo muito inferior, sem ser obrigado a pagar por um "pacote" de serviços que não necessita ou não pode pagar. Essa flexibilidade de escolha é crucial para atender às diversas realidades socioeconômicas do Brasil e alinhar o mercado aéreo com a liberdade de escolha necessária à entrada de novas empresas no país.

92. O *unbundling*, ou a desagregação de serviços, é um item extremamente relevante para o modelo de negócios de empresas aéreas *ultra low cost*, por venderem de forma separada para os passageiros os diferentes serviços associados ao transporte aéreo, como o número de bagagens, embarque prioritário, marcação de assentos, diferentes condições de remarcação e reembolso de passagens, entre outros, acessórios ao transporte aéreo. Iniciativas legais e regulatórias que criem limites à prática da desagregação de serviços, na prática, dificultam ou inviabilizam a operação de empresas aéreas ultra low cost de operarem no Brasil e reduzem o potencial de democratização do transporte aéreo. Tal resultado, efetivamente, reduz as chances de empresas que não operam no Brasil venham a fazê-lo, reduzindo as possibilidades de concorrência de novas empresas às que atualmente atuam no país.

93. Contudo, é fundamental reconhecer que a desagregação de serviços, embora **necessária e essencial** para a atração de empresas ultra low-cost e o fomento à concorrência, **não é suficiente** por si só para efetivamente atrair novas empresas para operação no Brasil, porque remanescem desafios relevantes no setor aéreo brasileiro. A liberalização aérea deve ser compreendida em um contexto mais amplo, incluindo todo o ambiente empresarial e normativo que afeta as operações aéreas. Há uma série de outros problemas estruturais, regulatórios e conjunturais que precisam ser endereçados de forma articulada pelos diferentes poderes da República – Executivo, Legislativo e Judiciário – para que se crie um ambiente verdadeiramente propício à entrada de novos ofertantes e ao benefício do consumidor. Dentre os principais desafios que precisam ser enfrentados, destacam-se a relevância de incentivar a contestabilidade do mercado, da promoção da estabilidade regulatória e segurança jurídica e a redução de custos operacionais, que envolvem temas a serem endereçados tão diversos quanto, sem prejuízo de outros:

- **Elevados Custos Operacionais:** Além da flutuação do preço do Querosene de Aviação (QAV), outros fatores oneram significativamente o setor. A *Nota Técnica SEI nº 2960/2025/MF* destaca o QAV como 'quase 40% do custo total do serviço aéreo' e o 'risco cambial como um dos principais desafios financeiros', com 'percentual significativo das despesas se dá em dólar'. Não obstante, agregam-se:
  - **Tributação sobre Leasing de Aeronaves**, sendo necessária a eliminação do imposto de renda sobre leasing de aeronaves, tributo praticamente inexistente em outros países, como uma medida necessária para diminuir os custos operacionais.
  - **Aumento do IOF:** O aumento do IOF para 3,5% em operações internacionais gera custos adicionais estimados em 'R\$ 600 milhões anuais para as empresas aéreas brasileiras', afetando pagamentos essenciais como leasing, manutenção e taxas de sobrevoos, e comprometendo a competitividade e a sustentabilidade de rotas.
  - **Impacto da Reforma Tributária (IBS/CBS):** A previsão de incidência de IBS/CBS sobre o transporte aéreo internacional (estimado em 13,5%) e doméstico (mais de 26,5%) representa um aumento substancial da carga tributária, o que 'tende a ser repassado aos consumidores, encarecendo as viagens' e desalinha o Brasil das práticas internacionais. A regulamentação da desoneração para a aviação regional é crucial, mas não soluciona um regime tributário caro, que tem amplo efeito esperado nos valores das passagens.
  - **Tributação do transporte aéreo internacional:** previsão de incidência de IBS e CBS sobre o transporte aéreo internacional de passageiros, atualmente isento de tributos.
  - **Estrutura de Mercado do QAV:** A *Nota Técnica SEI nº 119/2025/DOPR -SAC-MPOR/SAC-MPOR* detalha que 'A Petrobras continua sendo responsável por aproximadamente 94% da produção nacional de QAV e pela quase totalidade das importações, detendo também o domínio da infraestrutura de refino, terminais e dutos', evidenciando a concentração e a necessidade de políticas públicas para redução da dependência.
  - **Harmonização das regras de assistência material a passageiros às práticas internacionais:** nos grandes mercados, não há obrigação de que as empresas aéreas arquem com os custos de assistência a passageiros quando se tratando de fatos alheios ao seu controle que tenham ocasionado atrasos e cancelamentos dos voos.
  - **Regulação trabalhista:** harmonização da regulação que rege os profissionais do setor, na busca de alcançar produtividade semelhante a de países internacionais.
- **Insegurança Jurídica e Instabilidade Regulatória:** Medidas governamentais unilaterais são problemas que afetam as companhias aéreas na região são grandes obstáculos à entrada de novas empresas aéreas no Brasil, tendo em vista a dificuldade de novas empresas, que se interessem pelo país, em precificar e prever suas receitas e custos, o que as afasta de se programarem para ofertar serviços no país.

- o **Alta Judicialização do Serviço:** O Brasil se destaca globalmente pelo volume desproporcional de ações judiciais contra empresas aéreas. A *Nota Técnica SEI nº 2960/2025/MF*, da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, menciona que o número de processos contra empresas aéreas 'cresceu, em média, 60% ao ano entre 2020 e 2023' e que, 'atualmente, 98,5% das ações judiciais no setor são no Brasil'. Este ambiente de insegurança jurídica, agravado pela aplicação do dano moral presumido e pela massificação de ações, desvia recursos que poderiam ser investidos em melhorias e expansão da malha, além de afastar novos entrantes, especialmente os modelos de baixo custo, que são particularmente sensíveis a custos extras e litígios.

- **Alocação de infraestrutura escassa** (slots em aeroportos congestionados): regras que favoreçam a concorrência de novos entrantes em condições de contestar o mercado, com eficiência.
- **Necessidade de realização de investimentos para melhoria de infraestrutura aeroportuária**, notadamente de aeroportos regionais.
- **Cabotagem:** possibilidade de empresas estrangeiras ofertarem serviços aéreos domésticos no Brasil, como meio adicional para o atendimento da demanda, especialmente, em localidades que enfrentam restrições de oferta de voos.

94. Todos esses fatores se somam, criando um ambiente que, mesmo com a liberdade tarifária, dificulta a entrada de novas empresas e a plena democratização do acesso ao transporte aéreo. A democratização depende não apenas de preços baixos, mas de um leque variado de produtos e serviços que atendam a diferentes perfis de consumidores, o que só é possível em um mercado robusto e competitivo. Deve-se compreender que a desregulação econômica e a flexibilização estabelecida não é um objetivo *per se*, mas uma ferramenta de desenvolvimento econômico, conectividade regional e democratização.

95. Tendo em vista que a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) é competente para regular e interpretar a matéria, de forma a oferecer segurança jurídica e regulatória, bem como por fiscalizar se as práticas das empresas aéreas estão conforme as regras, sugere-se quem prioritariamente à apreciação de medidas que possam reduzir as possibilidades de desagregação de serviços, sejam realizados estudos a respeito do tema, bem como convidadas as empresas ultra low cost que estudaram a possibilidade de atuação no mercado brasileiro a se manifestar sobre os efeitos de tais medidas.

### 3. CONCLUSÃO

96. Diante do exposto, reitera-se a necessidade de um posicionamento coeso e estratégico do poder público – Executivo, Legislativo e Judiciário – que seja deliberadamente favorável à criação de um ambiente de maior concorrência e diversificação no transporte aéreo brasileiro. As propostas legislativas como o Projeto de Lei nº 5041/2025 que buscam reverter a desagregação de serviços e impor gratuidades, **atuam como barreiras significativas à entrada de novos modelos de negócios, em especial as ultra low-cost carriers (ULCCs), perpetuando um tipo de reserva de mercado** para as empresas atualmente estabelecidas. Essa limitação à concorrência, inevitavelmente, se traduz em preços de passagens aéreas mais elevados e em menor variedade de serviços à disposição dos consumidores. Entidades internacionais como A4A, ACL-LAC, DOT e o conjunto ALTA/IATA manifestam-se em sintonia com esta análise, alertando para a violação de acordos internacionais e o encarecimento do transporte aéreo para o consumidor.

97. Portanto, recomenda-se a este Ministério se manifestar pelo **posicionamento contrário** acerca do texto do Projeto de Lei nº 5041/2025 aprovado na Câmara dos Deputados e em tramitação no Senado Federal, pela avaliação de que tais medidas demonstram alto potencial para gerar efeitos contrários aos desejados, de ampliação das condições de concorrência e sua contribuição à democratização do transporte aéreo.

98. Ademais, é imperativo que se compreenda que a **democratização do transporte aéreo no Brasil depende intrinsecamente da concorrência e do estabelecimento de modelos de negócios flexíveis** que ofereçam serviços para os diferentes perfis de consumidores. Para tal, o endereçamento dos desafios regulatórios e operacionais, como a alta judicialização, os elevados custos com tributação, o custo e a estrutura, é tão crucial quanto a preservação da liberdade de desagregação de serviços. O poder público deve fazer escolhas claras e direcionadas ao transporte aéreo que se pretende desenvolver, priorizando um mercado aberto, dinâmico e que beneficie a sociedade brasileira.

99. À consideração superior.

**GUSTAVO PACHECO FORTES FLEURY**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

De acordo. Encaminhem-se os autos à Secretaria Nacional de Aviação Civil a fim de que sejam adotadas as providências cabíveis.

**CLARISSA COSTA DE BARROS**

Diretora de Outorgas, Patrimônio e Políticas Regulatórias Aeroportuárias



Documento assinado eletronicamente por **Clarissa Costa de Barros, Diretora de Outorgas, Patrimônio e Políticas Regulatórias Aeroportuárias**, em 07/11/2025, às 15:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Pacheco Fortes Fleury, Especialista de Políticas Públicas**, em 07/11/2025, às 15:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.transportes.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&acao\\_origem=documento\\_conferir&lang=pt\\_BR&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **10498987** e o código CRC **DEFC0A6F**.



Referência: Processo nº 50020.006584/2025-23



SEI nº 10498987

Esplanada dos Ministérios Bloco R, - Bairro Zona Cívico Administrativ  
Brasília/DF, CEP 70044-902  
Telefone:



Nota Técnica SEI nº 4896/2025/MF

**Assunto: Análise do Projeto de Lei nº 5.041/2025, que dispõe sobre 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.**

Senhor Secretário de Reformas Econômicas,

## 1 SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Esta Nota Técnica analisa, sob a ótica concorrencial e de onerosidade regulatória, o Projeto de Lei (PL) nº 5.041/2025, de autoria do Deputado Da Vitória (PP/ES), que, em princípio, pretendia assegurar o transporte gratuito de uma bagagem de mão e de um item pessoal em voos domésticos e internacionais, vedando a oferta de tarifas que excluam esse direito.

2. A proposta surge em um contexto de debate público amplificado<sup>[1]</sup> e celeridade legislativa<sup>[2]</sup>, motivado pela recente decisão da GOL LINHAS AÉREAS S.A. de implementar uma **nova categoria tarifária**, chamada *Basic*, que inclui o transporte de **apenas um item pessoal** de até 10 kg e dimensões fixadas em contrato, que caiba **sob o assento à frente**. A nova tarifa passou a ser oferecida em 14 de outubro de 2025 e será aplicada **somente a voos internacionais**, não havendo alteração nas franquias de bagagem dos voos domésticos.

3. **Prática semelhante** vem sendo adotada pela Latam desde outubro de 2024, que oferece a tarifa *Basic* para voos internacionais curtos com destino a Argentina, Chile, Paraguai, Uruguai e Peru.

4. Essas iniciativas têm sido encaradas por parlamentares e órgãos de defesa do consumidor como uma restrição ao direito que sempre foi reconhecido ao passageiro de transportar bagagem de mão e um item pessoal (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). Ademais, tais iniciativas reacenderam a discussão sobre a precificação dos serviços acessórios no transporte aéreo e geraram forte repercussão social<sup>[3]</sup>, estimulando a apresentação e o avanço de proposições parlamentares sobre o tema e pedidos de esclarecimentos às empresas aéreas pela ANAC e pela Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

5. Do ponto de vista econômico, **a proposta legislativa** em comento, **ao avocar para a lei** um tema regulamentado em norma infralegal, **reduz a flexibilidade regulatória** e engessa o mercado de transportes aéreos, no sentido em que diminui a margem de atuação das empresas, limita suas estratégias de gestão de custos e bloqueia inovações nos modelos de negócios. Ademais, nos médio e longo prazos, provoca efeitos adversos sobre o ambiente concorrencial ao **limitar ou mesmo impedir a entrada de novos players**, o que **pode implicar em preços médios mais elevados** das passagens aéreas.

6. Embora a preocupação com a proteção do consumidor seja legítima e compreensível, entendemos que **a proposta legislativa pode gerar efeitos contrários aos seus objetivos iniciais**, pois **restringe o rol de escolhas do consumidor** e impede a oferta de tarifas ajustadas aos diferentes perfis de viajantes – inclusive aquele que voa com pouca ou nenhuma bagagem – e, portanto, mais baratas. A proposição legislativa possui o feito indesejável de forçar os consumidores a consumirem produtos

desalinhados com as suas necessidades e a arcar com custos mais altos das passagens aéreas, reduzindo assim o bem-estar geral.

7. Por esses motivos, **concluimos que o PL nº 5.041/2025 não contribui para ganhos adicionais** de eficiência, clareza ou proteção ao consumidor, podendo, ao contrário, gerar efeitos adversos sobre preços, inovação nos modelos de negócios e concorrência. Cabe registrar, contudo, que as alterações feitas no art. 232 do CBA, §§ 2º e 4º que tratam do passageiro indisciplinado, bem como a inclusão do § 9º no art. 234 do CBA, que trata da transparência na divulgação das regras para o transporte de bagagem de mão, são aspectos importantes e que devem ser mantidos no PL 5.041/2025. Recomenda-se, portanto, sua **rejeição parcial**.

## 2 INTRODUÇÃO

8. O Projeto de Lei nº 5.041/2025 iniciou sua tramitação com vistas a assegurar, por meio de lei ordinária, a gratuidade do transporte de bagagem de mão e de um item pessoal em voos domésticos e internacionais, vedando às companhias aéreas a prática de tarifas que limitem esse direito.

9. Nos termos do parecer do relator (SEI nº 55172949)<sup>[4]</sup>, o texto se justifica pela necessidade de elevar ao nível legal a proteção do direito historicamente reconhecido ao passageiro de transportar seus itens pessoais e impedir que esse serviço essencial seja convertido em produto adicional. Deste modo, entende o legislador que o PL contribui para conferir segurança jurídica e impedir práticas abusivas, sem invadir as competências técnicas da ANAC.

10. Esta proposição legislativa surgiu como resposta à implantação, por parte de companhias aéreas brasileiras, de nova classe tarifária, em alguns voos internacionais, que incluem o transporte de apenas uma bagagem de até 10 kg com dimensões de 45 cm x 35 cm x 20 cm (A x C x L), a ser transportada sob o assento à frente do passageiro. Essas práticas estão em consonância aos acordos bilaterais e convenções internacionais, como a Convenção de Montreal, que conferem às companhias aéreas maior liberdade tarifária em voos internacionais. Cabe mencionar que companhias aéreas estrangeiras já operavam com esse modelo no Brasil pelo menos desde 2019<sup>[5]</sup>.

11. Nos voos domésticos, as franquias mínimas de bagagem são regulamentadas por norma infralegal, a Resolução nº 400 de 2016 da ANAC, que dispõe sobre as condições gerais de transporte aéreo. Esta norma determina, em seu artigo 14, que o transportador deverá permitir, no mínimo, 10 kg de bagagem de mão por passageiro de acordo com as dimensões e a quantidade de peças definidas no contrato de transporte, podendo restringir o peso e o conteúdo da bagagem de mão por motivo de segurança ou de capacidade da aeronave.

12. O PL nº 5.041/2025 traz esta matéria para o escopo da lei. Em resumo, ao longo de sua tramitação na Câmara dos Deputados, o PL incorporou outras alterações, passando a alterar a Lei nº 7.565 de 1986 – Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) – para:

1. Assegurar ao passageiro, **em voos domésticos**, o direito ao transporte gratuito de bagagem de mão de até 12 kg no bagageiro da cabine da aeronave; e de bagagem de mão de pequeno porte, como bolsa ou mochila, sob o assento, observados limites de quantidade e de dimensão fixados em regulamento ou, na falta deste, em contrato;
2. Determinar que, caso o volume de bagagem de mão não possa ser acomodado no bagageiro da cabine, por restrição de segurança ou de capacidade, deverá ser transportado gratuitamente como bagagem despachada. Caso o volume de bagagem de mão exceda o limite de peso, de quantidade ou de qualquer das dimensões permitidas, o transportador poderá, a seu critério, transportá-lo como bagagem despachada, sujeitando o passageiro às regras aplicáveis a este serviço;
3. Restabelecer o direito de despachar, **em voos domésticos ou internacionais operados em território nacional**, sem custo adicional, uma bagagem de até 23 kg, observadas as dimensões regulamentares;

4. Estipular a obrigatoriedade de ampla divulgação, nos canais de comercialização mantidos pelo transportador, das regras sobre o transporte de bagagem de mão, de forma que sejam facilmente compreendidas pelo público;
5. Vedar o cancelamento do trecho de volta previsto no contrato de transporte aéreo, na hipótese de o passageiro não comparecer ao embarque para o trecho de ida, exceto se houver expressa autorização dele para isso;
6. Proibir a cobrança adicional por parte da companhia aérea da marcação de assento padrão pelo passageiro;
7. 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, devendo 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;
8. Permitir que as companhias aéreas deixem de transportar, por até 12 meses, passageiro que tenha praticado ato de indisciplina considerado gravíssimo, nos termos da regulamentação, devendo as companhias compartilharem entre si os dados de identificação de passageiro indisciplinado.

13. Existem ainda outros cinco projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados que versam sobre o mesmo tema. São eles: PL 5.064/2025, PL 5.203/2025, PL 5.231/2025, PL 5.255/2025 e PL 5.271/2025, todos apensados ao PL 5.041/2025. As propostas apensadas também estabelecem franquia de bagagem de mão e, no caso do PL 5.255/2025, franquia de bagagem despachada.

14. O PL 5.041/2025 foi aprovado em plenário da Câmara dos Deputados no dia 28/10/2025 e será encaminhado para apreciação do Senado. Ademais, foi aprovada no Senado Federal outra proposta legislativa de mesmo teor, o Projeto de Lei nº 120, de 2020, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP). A proposta seguirá para análise na Câmara dos Deputados.

15. A seguir, esta SRE/MF, no exercício de suas atribuições, avalia o tema sob a ótica da competitividade, da eficiência econômica e da onerosidade regulatória, considerando também a evolução do debate sobre liberalização tarifária e os resultados esperados da Tomada de Subsídios atualmente conduzida sobre práticas comerciais no transporte aéreo.

## **3 ANÁLISE DE MÉRITO**

### **3.1 Contexto histórico e de regulação da aviação civil brasileira**

16. Até o início da década de 1990, o setor de aviação civil no Brasil operava sob um modelo marcado por maior intervenção estatal, com o transporte aéreo considerado atividade estratégica para a integração territorial. A regulação e o controle das operações eram conduzidos pelo Departamento de Aviação Civil (DAC), então vinculado ao Ministério da Aeronáutica. Nesse modelo, o acesso ao mercado era restrito a empresas autorizadas pelo poder público, mediante concessões administrativas com critérios limitadores, o que impedia a livre entrada de novos operadores.

17. As tarifas e as rotas eram objeto de controle estatal direto, sendo definidas de forma centralizada para evitar a concorrência entre empresas em rotas sobrepostas, protegendo companhias com menor capacidade operacional. Adicionalmente, adotava-se o mecanismo de subsídios cruzados, por meio do qual rotas com alta rentabilidade financiavam rotas deficitárias. Nessa época, Varig, VASP e Transbrasil eram as principais empresas do setor.

18. O processo de desregulamentação iniciou-se com o Programa Nacional de Desestatização (PND), instituído pela Lei nº 8.031, de 1990, e foi intensificado durante os anos subsequentes. A partir de 1991, o regime de subsídios cruzados foi formalmente extinto, transferindo-se ao setor privado a responsabilidade integral pelo financiamento de suas operações. Em 1998, foram eliminadas as rotas

obrigatórias, conferindo às companhias maior autonomia na definição de seus itinerários. Entre 1998 e 2001 foram editadas diversas medidas intermediárias rumo à liberalização de preços de serviços aéreos, tais como a Portaria DAC nº 701/DGAC, de 30/12/1998, e a Portaria DAC nº 672/DGAC, de 16/04/2001.

19. Finalmente, em 2001, a Portaria nº 248, de 10 de agosto de 2001, do Ministério da Fazenda, promoveu a liberalização tarifária final, autorizando as companhias aéreas a estabelecerem livremente os preços de suas passagens, mediante simples registro dos preços praticados no DAC, do Ministério da Defesa, para fins de acompanhamento. A medida teve como objetivo principal fomentar a concorrência no setor e, conseqüentemente, reduzir preços e ampliar a oferta de serviços e rotas aos consumidores. Tais reformas conferiram maior atratividade, a exemplo da entrada no mercado doméstico de linhas aéreas regulares da GOL LINHAS AÉREAS S.A. em 2001, que apresentava modelo de baixo custo com preços reduzidos, seguida da OCEANAIR LINHAS AÉREAS S.A., em 2002, da WEBJET LINHAS AÉREAS S.A., em 2005, da BRA TRANSPORTES AÉREOS S.A., em 2005, e da AZUL LINHAS AÉREAS BRASILEIRAS S.A., em 2008.

20. A criação da ANAC, por meio da Lei nº 11.182, de 2005, representou um marco institucional importante no processo de transição para um modelo regulatório mais moderno. A ANAC passou a exercer atribuições de fiscalização, promoção da concorrência e proteção ao consumidor. Nesse período, houve a liberalização completa das tarifas, a eliminação do controle de frequências e slots (com exceção de aeroportos saturados como Congonhas, e dos aeroportos coordenados, conforme Resolução ANAC nº 682/2022) e a simplificação de processos de certificação e licenciamento. Todas essas medidas visavam incentivar a concorrência entre as empresas existentes e reduzir barreiras regulatórias, de modo a facilitar a entrada de novas empresas no setor.

21. A consequência dessas medidas foi o maior acesso da população a serviços aéreos, como demonstrado no aumento expressivo do número de passageiros transportados no período pós desregulamentação, mostrado na Figura 1 abaixo. Entre janeiro de 2000 e dezembro de 2010, o número de passageiros transportados no Brasil quase triplicou enquanto a população brasileira aumentou cerca de 11%.

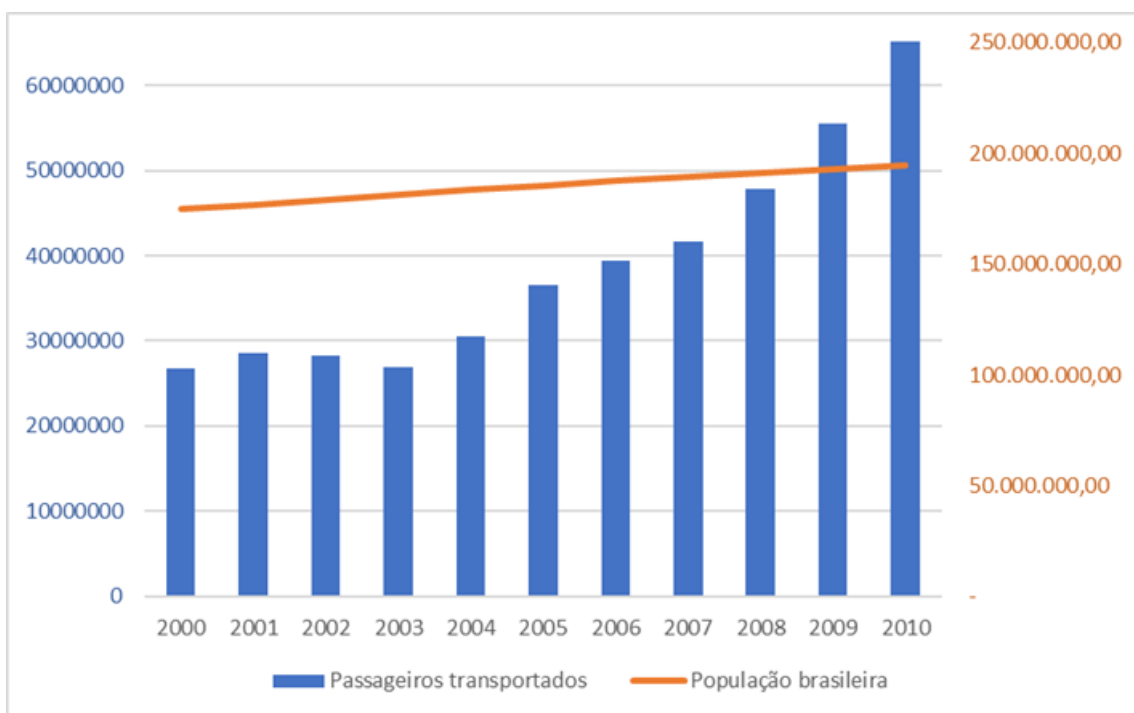


Figura 1. Evolução do número de passageiros transportados versus a população brasileira no período 2000 a 2010. Fonte: elaboração própria a partir de dados da ANAC<sup>[8]</sup>.

22. No mesmo contexto, a Resolução nº 400/2016, da ANAC, alterou as Condições Gerais de Transporte Aéreo (CGTA) para permitir, a partir de 2017, a cobrança avulsa de bagagem despachada, definida como contrato acessório<sup>[9]</sup>, e outros serviços opcionais, sob a justificativa de permitir maior flexibilidade na construção do preço de passagens aérea e, conseqüentemente, a alocação mais eficiente de

assentos.

23. Outras mudanças importantes ocorreram no Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) – Lei nº 7.565, de 1986 – com relação a restrições de capital estrangeiro em companhias aéreas brasileiras. Inicialmente, o capital votante de estrangeiros em companhias aéreas brasileiras era restrito a 20%. Em 2016, a Medida Provisória nº 714 aumentou o limite para 49%, mas, ao ser convertida na Lei nº 13.319, de 2016, esse dispositivo foi vetado. A Lei nº 13.842/2019, contudo, eliminou qualquer restrição ao capital estrangeiro em empresas brasileiras, que representava barreira regulatória importante no setor.

24. A Lei nº 14.368, de 2022, conhecida como Lei do Voo Simples, trouxe outras reformas no sentido de atualizar normas obsoletas, reduzir burocracia e alinhar o setor às melhores práticas internacionais, com o objetivo de aumentar a eficiência operacional e fomentar o desenvolvimento da aviação civil.

25. No período desde a desregulamentação, o setor passou por transformações significativas, com entrada e saída de empresas e aumento expressivo do número de passageiros transportados, principalmente até 2012, como demonstrado na Figura 2 abaixo. A partir de 2013, contudo, nota-se estabilidade do volume de passageiros em voos domésticos. Entre 2001 e 2012, o número de passageiros cresceu, em média, 11% ao ano. Já entre 2013 e 2019, a média anual de crescimento foi de apenas 1% ao ano, período coincidente com a crise econômica pela qual passou o país. Durante os anos de 2020 e 2021, houve forte queda do número de passageiros transportados, em razão da pandemia de COVID-19, que impactou significativamente empresas aéreas do mundo todo. Porém, a partir de 2022, há indicação de retomada, com níveis de passageiros transportados próximos ao período pré-pandemia.

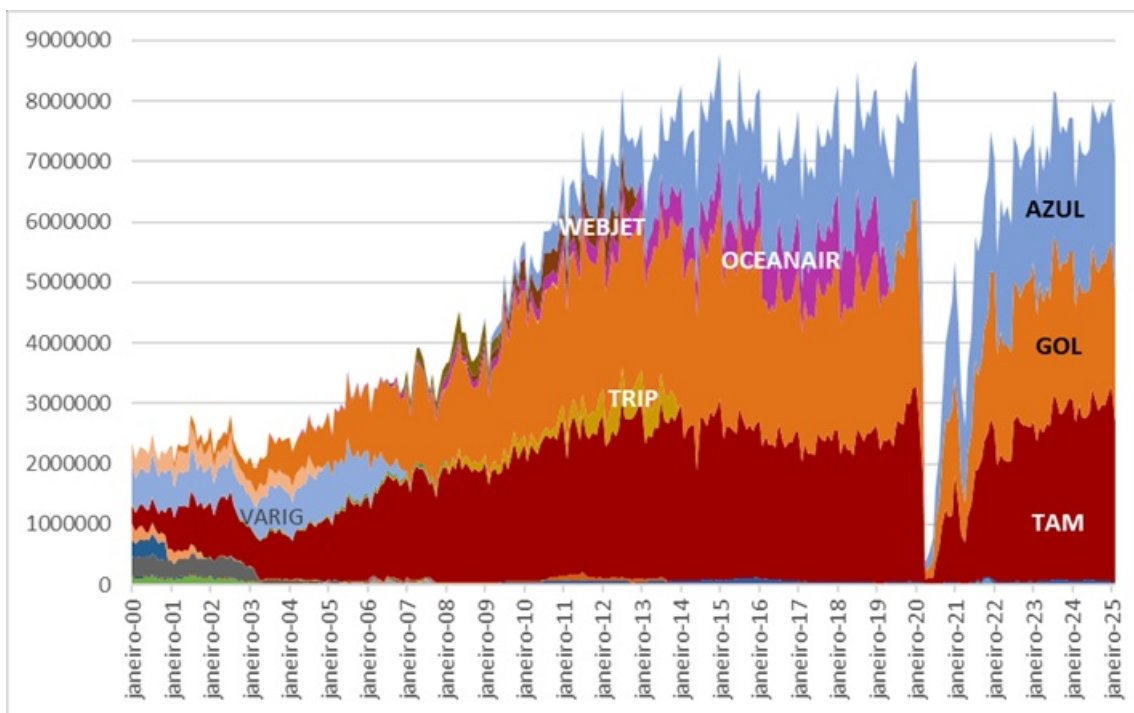


Figura 2. Evolução do número de passageiros transportados em voos domésticos por companhia aérea entre jan./2000 e fev./2025. Fonte: elaboração própria a partir de dados da ANAC<sup>[8]</sup>.

### 3.2 Análise do projeto de lei e dos seus efeitos esperados

26. A proposta legislativa apresentada por meio do PL 5.041/2025 exibe **três pontos sensíveis** e que merecem uma **análise mais detalhada** do ponto de vista econômico. São eles:

- I - Impedimento da fragmentação e da cobrança individualizada dos serviços acessórios ao transporte aéreo de passageiros;
- II - Restrição de novas categorias tarifárias com serviços mais enxutos e, portanto, preços menores;

III - Criação de novas gratuidades, sem uma correspondente análise dos seus impactos sobre os preços.

27. Sobre esses pontos, identificamos efeitos adversos sobre a oferta e a demanda no mercado de aviação civil comercial, que, em última análise, tendem a restringir ajustes de preços, mantendo-os em patamares elevados.

28. Ao proibir as empresas aéreas de realizarem a cobrança de taxa para marcação do assento na aeronave e de criarem categorias de tarifas voltadas ao atendimento de perfis específicos de viajantes que não necessitam transportar bagagem, o PL reduz a capacidade das empresas de agregar valor a um bem ou serviço e de definirem os preços desses bens ou serviços ofertados. Na prática, isso implica em mudança na estrutura de custos da empresa, com reflexos na precificação dessa proibição nos valores cobrados pelos bilhetes de passagem, o que poderá gerar restrição na oferta na aviação comercial.

29. Entende-se aqui que, na prestação de serviço de transporte aéreo, podem ser agregados diversos outros serviços (acessórios) como: o transporte de bagagem além da franquia mínima; a marcação de assentos; a cobrança por alterações no contrato de transporte, entre outros. A fragmentação desses serviços faz parte do modelo de negócios do setor aéreo em grande parte dos países – sobretudo nos maiores mercados em número de passageiros transportados –, e permite tanto uma precificação mais precisa do bilhete aéreo, conforme as preferências e as necessidades dos consumidores, quanto uma distribuição mais justa dos custos entre os viajantes – cada um pagando aquilo que utiliza efetivamente –, resultando em maior eficiência.

30. Sob competição, os preços tendem a refletir custos marginais. Quando um componente antes incluído no pacote (por exemplo, o despacho de bagagem) passa a ser precificado como serviço acessório, a tarifa-base pode cair, pois deixa de incorporar o custo médio desse componente. Esse resultado é coerente com a teoria de precificação com *add-ons* (Ellison, 2003)<sup>[10]</sup> e com modelos específicos para o setor aéreo que analisam o *'economics of bag fees'* (Brueckner et al., 2014)<sup>[11]</sup>, “economia das tarifas de bagagens”, em tradução livre. Em termos de bem-estar, quem não utiliza o serviço deixa de pagar por ele; quem utiliza passa a arcar com o custo, internalizando a escolha de levar bagagem.

31. Nos Estados Unidos, relatórios do *Government Accountability Office* (GAO)<sup>[12]</sup> e do *Department of Transportation* (DOT)<sup>[13]</sup> apontam que a introdução de taxas específicas para serviços acessórios, como o despacho de bagagem, resultou em redução das tarifas-base e ampliação da oferta de produtos. A regulação norte-americana enfatiza a transparência na divulgação de preços e a clareza das informações prestadas ao consumidor, sem impor gratuidade obrigatória ou limitar a liberdade tarifária das companhias.

32. Na União Europeia, o Regulamento EC nº 1008/2008<sup>[14]</sup>, que dispõe sobre a operação de serviços aéreos, estabelece que o preço final apresentado ao consumidor deve incluir todos os encargos obrigatórios, devendo os serviços opcionais serem discriminados de forma clara e voluntária. O foco da política europeia recai sobre a comparabilidade de preços e a informação adequada, e não sobre a padronização compulsória de tarifas.

33. Estudos nacionais demonstram que a desagregação tarifária gerou ganhos de eficiência. Costa e Oliveira (2021)<sup>[15]</sup> e Freitas, Souza e Caldeira (2022)<sup>[16]</sup> identificaram redução de tarifas médias e diminuição do volume de bagagens despachadas após a edição da Resolução nº 400/2016 da ANAC. Da mesma forma, Resende (2018)<sup>[17]</sup> e Yabusaki (2022)<sup>[18]</sup> constataram quedas estatisticamente significativas nas tarifas, ainda que heterogêneas entre companhias e rotas analisadas. Esses resultados apontam para a importância de uma maior liberalização tarifária, confirmando os efeitos positivos observados no mercado nacional decorrentes do processo de desregulamentação exposto na seção 3.1 desta Nota Técnica.

34. Essa proposição legislativa contraria ainda princípios basilares contidos em outras leis que norteiam o setor aéreo no Brasil. Conforme consta no art. 174-A da Lei nº 7.565, de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), os serviços aéreos regulares são considerados **atividades econômicas de interesse público submetidas à regulação** da autoridade de aviação civil. Nesse contexto, é importante destacar os princípios que regem a Lei nº 13.874, de 2019 que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, no que

concerne às atividades econômicas:

Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:

**I - a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas;**

II - a boa-fé do particular perante o poder público;

**III - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e**

IV - o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado. (grifo nosso)

35. Nota-se que a regra geral determina que atividades econômicas devem ser exercidas em liberdade, tornando a ação estatal na regulamentação dessas atividades algo excepcional. Especificamente em relação aos serviços aéreos regulares, indo ao encontro do disposto nas citadas leis, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, deixa claro em seu art. 49 que a prestação desses serviços aéreos será exercida em regime de liberdade tarifária:

Art. 49. Na prestação de serviços aéreos, **prevalecerá o regime de liberdade tarifária**.

§ 1º A **autoridade de aviação civil** poderá exigir dos prestadores de serviços aéreos que lhe comuniquem os preços praticados, conforme regulamentação específica. (grifo nosso)

(...)

36. Ressalta-se que a liberdade tarifária, enquanto pilar da aviação, é entendida não apenas como aquela conferida na fixação do preço do bilhete aéreo a rigor, mas também na composição do produto e nas classes tarifárias. Intervenções nesse modelo, presentes na proposta legislativa, têm o condão de criar uma série de restrições que não possuem natureza técnica e que limitam – sem que haja comprovada situação de alto risco aos direitos do consumidor e à qualidade dos serviços prestados ou a devida comprovação dos benefícios aos passageiros – a capacidade das empresas de lançarem novos produtos e definirem preços de serviços ofertados.

37. Essas restrições impedem que as empresas aéreas criem fontes de receitas para amortizar os pesados custos do setor, sobretudo com combustíveis, que é sabidamente o maior custo das empresas: 31% no 1º semestre de 2025<sup>[19]</sup>. Com a recente alta do preço internacional do petróleo e sua manutenção em patamares historicamente elevados, na casa dos US\$ 60-70 o barril tipo *brent* nos últimos cinco anos, essas despesas experimentaram aumento expressivo, saltando de pouco mais de 20% dos custos totais em 2020 para mais de 30% em 2024<sup>[20]</sup>. Desta forma, as empresas aéreas têm passado por dificuldades financeiras, o que as torna mais susceptíveis a interferências legais capazes de limitar suas estratégias de oferta. A cobrança individualizada pelos serviços acessórios contribui para que as empresas adquiram fôlego financeiro e, assim, permaneçam em operação no mercado.

38. Cabe ressaltar ainda que práticas legislativas e regulatórias que limitem a capacidade das empresas de ofertarem produtos e serviços e de definirem seus preços são desaconselhadas pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), tal como previsto no Guia de Avaliação da Concorrência da OCDE (Volumes 1<sup>[21]</sup> e 2<sup>[22]</sup>).

39. Outro efeito adverso pelo lado da oferta é a redução da capacidade das empresas de inovarem e de criarem produtos e modelos de negócios que acompanhem a dinâmica do mercado de aviação, com reflexos sobre sua capacidade de competir, especialmente no longo prazo. Consequentemente, dificulta-se a manutenção das operações dos incumbentes e a entrada de novos *players*, tais como as empresas *low cost* que já operam com sucesso em outros países, mas tem dificuldades de entrar no Brasil. A padronização tarifária favorece empresas com estrutura tradicional e maior custo fixo, em detrimento das que operam com modelos enxutos e foco em eficiência.

40. Note ainda que o PL cria distorções concorrenciais ao impor restrições de oferta de novas categorias tarifárias somente aos voos domésticos, prejudicando as empresas nacionais que estariam mais expostas ao mercado nacional e, portanto, à nossa legislação, em detrimento de suas concorrentes internacionais. Em um mercado altamente competitivo e sujeito a fortes pressões de custos, isso significa reduzir ainda mais o espaço concorrencial, limitando as opções dos consumidores e sujeitando-os a preços maiores característicos de oligopólios. Cabe destacar que, conforme demonstrado na Nota Técnica nº 2960/2025/MF (SEI nº 52403763)<sup>[23]</sup> que subsidiou a abertura da Tomada de Subsídios SRE/MF nº 1/2025,

o setor aéreo brasileiro já é bastante oligopolizado. Segundo dados da ANAC, 99,5% do mercado nacional de transporte de passageiros é dominado por apenas três empresas (Azul, Gol e Latam).

41. O PL poderá dificultar a entrada de novas empresas no mercado nacional ao elevar as barreiras à entrada, facilitando a manutenção da concentração de mercado. A última entrada de grande porte ocorreu na década de 2010 (Azul). Para reduzir preços e melhorar serviços, a prioridade deve ser promover entrada e expansão de concorrentes, com foco em alocação de *slots*<sup>[24]</sup>, custos aeroportuários, combustível e segurança jurídica. A intervenção legal direta no desenho tarifário — especialmente em matéria já regulada tecnicamente pela ANAC — reduz flexibilidade, pode elevar a tarifa-base para todos e desincentivar estratégias competitivas, inclusive de novos entrantes.

42. É notório o esforço que a ANAC e o Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR) vêm fazendo nos últimos anos, inclusive, com a contribuição do Congresso Nacional, no sentido de realizar alterações legais para aproximar as regras para prestação dos serviços aéreos domésticos aos padrões internacionais com o intuito de aumentar a atratividade do mercado brasileiro às empresas estrangeiras, aumentando a concorrência no mercado local.

43. No entanto, há indícios da existência de outros fatores que afetam a atratividade do setor aéreo brasileiro, de modo que esta SRE/MF abriu a Tomada de Subsídios nº 1/2025 a fim de identificar as razões que têm levado à consolidação do setor, especificamente no que diz respeito à ausência de entrada de novas empresas. Entendemos que o mercado deve ser cuidadosamente analisado a fim de identificar, inclusive, os elementos que influenciam a formação de preço no setor e sua manutenção em patamares elevados, para além dos já conhecidos altos custos com combustíveis e efeitos cambiais. Nesse sentido, é importante esclarecer que a cobrança de bagagem não é a única variável que afeta o comportamento dos preços das passagens aéreas. Ao contrário, seu peso frente aos custos totais da prestação do serviço é relativamente baixo em relação aos custos de combustíveis, por exemplo. A cobrança de bagagem funciona como uma importante “receita complementar” para companhias tradicionais. No entanto, para companhias de baixo custo, ela pode ser muito mais relevante e fazer parte central do modelo de negócio.

44. Diante desse cenário, as disposições do PL contribuem para reduzir ainda mais competitividade do setor aéreo brasileiro frente aos mercados internacionais, visto que tais restrições não são observadas em diversos mercados estrangeiros. Assim, o projeto de lei tem potencial para prejudicar o ambiente concorrencial, restringindo a oferta de serviços aéreos e gerando efeito prejudicial sobre os preços das passagens ao consumidor final.

45. Adicionalmente, cabe destacar que os acordos bilaterais de serviços aéreos e a Convenção de Montreal consagram ampla liberdade tarifária e comercial às empresas aéreas. A imposição de franquias obrigatórias e restrições tarifárias na legislação doméstica pode gerar assimetria regulatória em relação a transportadoras estrangeiras, além de potencial incompatibilidade com compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Nesse sentido, a harmonização regulatória por meio de instrumentos infralegais da ANAC, observando o ordenamento internacional, constitui solução mais segura do ponto de vista jurídico e de política externa, evitando contenciosos e preservando a competitividade do país em rotas internacionais.

46. Pelo lado da demanda, as disposições do PL 5.041/2025 limitam as escolhas do consumidor e forçam o rateio do custo das gratuidades entre os passageiros pagantes, o que contribui para pressionar os preços das passagens e mantê-los em níveis elevados.

47. Ao impor a obrigação legal mínima de que as empresas garantam o transporte gratuito de bagagem de mão de até 12 kg, acrescida de um item pessoal, como bolsa ou mochila, bem como do transporte de bagagem despachada de até 23 kg, o PL força determinados consumidores a pagarem por serviços de que não necessitam, o que provoca uma alocação ineficiente de recursos e reduz o bem-estar dos viajantes. Importante destacar aqui que não há que se falar em restrição de direitos, e sim, de justa precificação dos serviços de transporte aéreo em função de seus custos e da disposição a pagar dos consumidores.

48. Quanto à instituição de gratuidade para o transporte de passageiros com necessidade de assistência especial, devendo 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, ressaltamos que, embora seja reconhecido o mérito da proposta, há custos envolvidos no

cumprimento desta determinação, os quais serão invariavelmente repassados para os preços das passagens, acrescentando pressão adicional nas tarifas.

49. Trata-se de um efeito que não pode ser desprezado, sobretudo ao se constatar que a gratuidade em questão está sendo instituída de forma ampla e genérica. O texto do PL menciona apenas “passageiros com necessidade de assistência especial”, o que pode ser interpretado no sentido de incluir uma grande quantidade de pessoas, desde pessoas com deficiência (PcD), pessoas com enfermidades graves e condições de saúde especiais, gestantes, idosos, pessoas com transtorno do espectro autista (TEA), crianças desacompanhadas etc. O transporte gratuito dessas pessoas, acrescido de até dois acompanhantes por passageiro especial, pode impactar significativamente a estrutura de custos operacionais, forçando as empresas a compartilharem esses custos adicionais com os passageiros pagantes.

50. Além disso, verifica-se que o texto do dispositivo apresentado no PL 5.041/2025 não cria quaisquer limitações para o exercício desse direito, tampouco confere esse poder para a autoridade reguladora. Há menção somente ao respeito à dignidade e à autonomia dos passageiros com necessidades especiais, à segurança das operações, e à conformidade com as normas técnicas e operacionais expedidas pela autoridade de aviação civil. O PL cria, portanto, dificuldades para a regulamentação posterior.

51. Ao final da cadeia, seria observado preços mais altos e exclusão de parcela dos passageiros que hoje conseguem viajar, justamente por conta da oferta de tarifas mais baixas que não incluem os serviços acessórios (bagagens despachadas, marcação de assento, bagagem de mão), serviços esses que passarão a ser embutidos no valor das passagens. Vale registrar, ainda, que a cobrança em separado desses serviços não necessariamente traria um custo mais alto aos passageiros. Basta observar que em uma família de quatro membros, por exemplo, essa família, com as regras atuais, teria a opção de escolher dois bilhetes sem a adição de serviços acessórios, portanto mais baratos, e dois bilhetes com a inclusão de alguns serviços acessórios (mais caros). Com a aprovação do PL 5.041/2025, essa opção deixaria de existir para essa família hipotética. Todos teriam que comprar bilhetes mais caros, com direito aos serviços acessórios que passaram a ser considerados “gratuitos” (mas que naturalmente serão cobrados nos preços das passagens), mesmo se a família despachar apenas duas bagagens, por exemplo.

#### 4 CONCLUSÃO

52. A Secretaria de Reformas Econômicas (SRE/MF) reconhece a pertinência da preocupação expressa no Projeto de Lei nº 5.041/2025, voltada à proteção do consumidor e à previsibilidade das condições de transporte aéreo, bem assim a legitimidade do Congresso Nacional em propor medidas legislativas para proteger os interesses do consumidor. No entanto, como se pretende mostrar nesta Nota Técnica, sob os pontos de vista econômico e concorrencial, entendemos que este não é o caminho mais adequado. A proposta legislativa impõe restrições ao surgimento de novos produtos e modelos de negócio, limita a entrada de novas empresas no setor – que tem 99,5% do mercado disputado por três empresas<sup>[6]</sup> –, reduz o rol de opções para os consumidores e aumenta os custos do transporte aéreo, refletidos nas tarifas, que serão compartilhados por todos os passageiros pagantes, culminando em efeitos contrários aos pretendidos, tais como a manutenção dos preços das passagens aéreas em níveis elevados.

53. Desta forma, **opinamos que a solução normativa adequada não reside na criação de uma obrigação legal genérica**, mas sim na **utilização dos instrumentos infralegais e de cooperação regulatória já existentes**, combinados com avaliação técnica e jurídica sobre a compatibilidade de medidas nacionais com tratados e legislações internacionais aplicáveis.

54. Destaca-se que a proteção ao consumidor também se realiza por meio de mecanismos de transparência tarifária, liberdade de escolha e fiscalização regulatória, instrumentos já previstos no arcabouço infralegal e que permitem ao passageiro comparar ofertas, selecionar serviços conforme suas necessidades e evitar cobranças abusivas. Trata-se de modelo alinhado às melhores práticas internacionais e compatível com o Código de Defesa do Consumidor (CDC).

55. Dito isso, conforme demonstrado nesta nota técnica, a proposta tem alto potencial para provocar efeitos contrários ao desejados.

56. A aprovação do projeto, nos moldes propostos, restringe a capacidade das empresas aéreas de ofertarem bens e serviços compatíveis com os diferentes perfis de consumidores e com a dinâmica do mercado de aviação civil, reduz concorrência e a capacidade de inovação, aumenta as barreiras à entrada de novos concorrentes e limita as escolhas dos consumidores. O resultado esperado é a intensificação do aumento de preços e sua manutenção em patamares elevados, tanto devido ao aumento de custos provocados pela legislação, quanto pela redução da pressão concorrencial.

57. Importante registrar que as alterações feitas no art. 232 do CBA, §§ 2º e 4º que tratam do passageiro indisciplinado, bem como a inclusão do § 9º no art. 234 do CBA, que trata da transparência na divulgação das regras para o transporte de bagagem de mão, são aspectos importantes e que devem ser mantidos no PL 5.041/2025.

58. Recomendamos, portanto, a rejeição parcial ao PL nº 5.041/2025 e das proposições correlatas, como o PL nº 120/2020, sobretudo no que se refere a limitações à cobrança segregada pelos serviços acessórios, à criação de novas categorias tarifárias e de gratuidades amplas e irrestritas. Neste contexto, reforçamos a importância de fortalecer os instrumentos infralegais de transparência e fiscalização já existentes.

59. Ademais, recomenda-se observar a compatibilidade da legislação nacional com acordos bilaterais de serviços aéreos e a Convenção de Montreal, a fim de evitar assimetrias regulatórias, preservar a competitividade internacional do setor e a segurança jurídica, evitando conflitos normativos e potenciais contenciosos internacionais.

60. Importante mencionar ainda a Tomada de Subsídios (TS) nº 1/2025 [\[7\]](#) desta Secretaria de Reformas Econômicas (SRE/MF), aberta (atualmente) com a finalidade de colher contribuições para uma melhor compreensão das prováveis causas da reduzida concorrência no setor, bem como dos fatores estruturais que dificultam o dinamismo da aviação civil, a fim de propor políticas públicas voltadas à promoção da concorrência e à melhoria do ambiente de negócios no setor aéreo. Mais do que diagnosticar a concentração atual do mercado, a TS nº 1/2025 propõe-se a analisar o que ainda precisa ser feito para estimular um ciclo virtuoso de entrada, crescimento, diversificação e qualidade na aviação brasileira — sobretudo no cenário pós-pandemia, que impôs prejuízos sistemáticos às companhias aéreas. A Tomada de Subsídios da SRE/MF, portanto, poderá ser usada como base técnica para orientar futuras ações de aprimoramento regulatório no setor.

61. Dessa forma, preservam-se a proteção efetiva ao consumidor, a eficiência econômica e a competitividade do transporte aéreo brasileiro, em consonância com as melhores práticas internacionais recomendadas pela OCDE e pela Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO, sigla em inglês para *International Civil Aviation Organization*).

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente  
LUIZ ANTÔNIO FASSINA MILANEZ  
Assessor Técnico

Documento assinado eletronicamente  
AYUNI LARISSA MENDES SENA  
Coordenadora Técnica

Documento assinado eletronicamente  
MAURO RODRIGUES SANJAD  
Coordenador Geral de Transportes e  
Saneamento

Documento assinado eletronicamente  
RAVVI AUGUSTO DE ABREU COUTINHO  
MADRUGA  
Coordenador Geral de Promoção da  
Concorrência

De acordo. Encaminhe-se ao Secretário de Reformas Econômicas.

## Referências:

- [1] Correio Braziliense (18/10/2025). Companhias aéreas são notificadas por cobrança nas bagagens de mão. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/economia/2025/10/7273459-companhias-aereas-sao-notificadas-por-cobranca-nas-bagagens-de-mao.html>. Acessado em 28/10/2025.
- [2] Agência Senado (22/10/2025). Direito a 10 kg de bagagem de mão vai à Câmara (PL 120/2020). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/10/22/direito-a-10-quilos-de-bagagem-de-mao-em-passagem-aerea-vai-a-camara>. Acessado em 28/10/2025.
- [3] Agência Brasil (22/10/2025). Senado aprova gratuidade para bagagem de mão em voos. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2025-10/senado-aprova-gratuidade-para-bagagem-de-mao-em-voos>. Acessado em 28/10/2025.
- [4] Parecer de Plenário pelas Comissões de Viação e Transportes, de Defesa do Consumidor e de Constituição e Justiça e de Cidadania PRLP nº 5-PLN/2025, de 28/10/2025. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=3033084&filename=Tramitacao-PL%205041/2025](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3033084&filename=Tramitacao-PL%205041/2025), acessado em 29/10/2025.
- [5] InfoMoney (25/09/2019). JetSmart estreia no Brasil confiante no potencial de crescimento do mercado aéreo. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/minhas-financas/jetsmart-estrela-no-brasil-confiante-no-potencial-de-crescimento-do-mercado-aereo/>. Acessado em 30/10/2025.
- [6] Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Painel de Indicadores do Transporte Aéreo 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-do-transporte-aereo/painel-de-indicadores-do-transporte-aereo/painel-de-indicadores-do-transporte-aereo-2024>. Acessado em 30/10/2025.
- [7] Disponível na plataforma Participe + Brasil, no link <https://www.gov.br/participamaisbrasil/ts01-2025-concorrenca-setor-aereo>, com prazo de envio de contribuições até o dia 22/11/2025.
- [8] Dados disponíveis em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-do-transporte-aereo>, acessado em 22/08/2025.
- [9] Importante ressaltar que a matéria não se encontra pacificada. A Lei nº 14.368/2022 modificou o Código de Defesa do Consumidor (CDC) para proibir que empresas aéreas cobrassem por um volume de bagagem para voos domésticos e internacionais. O dispositivo foi vetado pelo Presidente da República, contudo o veto não havia sido apreciado pelo Congresso Nacional até a elaboração desta Nota Técnica.
- [10] ELLISON, G. A Model of Add-on Pricing. NBER Working Paper 9721, mai. 2003, 45p. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w9721>. Acessado em 29/10/2025.
- [11] BRUECKNER, J.K.; LEE, D.; PICARD, P.M.; SINGER, E. The Economics of Airline Bag Fees. CESifo Working Paper Series 4397, fev. 2014, 41p. Disponível em: [https://sites.socsci.uci.edu/~jkbrueck/course%20readings/bag\\_fee.pdf](https://sites.socsci.uci.edu/~jkbrueck/course%20readings/bag_fee.pdf). Acessado em 29/10/2025.
- [12] Government Accountability Office (GAO). Commercial Aviation: Information on Airline Fees for Optional Services (GAO-17-756). Washington, DC: GAO, 2017, 54p. Disponível em: <https://www.gao.gov/products/gao-17-756>. Acessado em 28/10/2025.
- [13] United States Department of Transportation (DOT). Airline Ancillary Revenues and Consumer Transparency Report. Washington, DC: DOT, Office of Aviation Consumer Protection, 2024. Disponível em: <https://www.transportation.gov/airconsumer>. Acessado em 28/10/2025.
- [14] União Europeia (UE)/European Union (EU). Regulation (EC) nº 1008/2008 on the Operation of Air Services in the Community. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/operation-of-air-services-eu-rules.html>. Acessado em 28/10/2025.
- [15] COSTA, A.C.F.; OLIVEIRA, A.V.M. As companhias aéreas embutiam o custo da franquia de bagagem nos preços das passagens? Modelo econométrico de precificação no transporte aéreo. Transportes, v. 29, n. 1, p. 17-28, 2021. Disponível em: <https://revistatransportes.org.br/anpet/article/view/2045>. Acessado em 28/10/2025.
- [16] FREITAS, E.A.; SOUZA, G.J.G.; CALDEIRA, T.C.M. Efeitos da desregulamentação da franquia obrigatória de bagagens no setor aéreo. Revista Brasileira de Gestão Pública (RBGP), v. 1, n. 1, p. 1-27, 2022. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rbgp/article/download/7392/3114/24976>. Acessado em 28/10/2025.
- [17] RESENDE, B.C.M. Estimativas do efeito da taxa de despacho de bagagem. Dissertação (mestrado) – Fundação Getúlio Vargas (FGV), Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE), 2018, 36p. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/bitstreams/0331b790-5360-407c-8377-666d8297a3c0/download>. Acessado em 28/10/2025.
- [18] YABUSAKI, T.P. Desempacotamento das passagens aéreas no Brasil. Monografia (graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Paraná (UFPR), 2022, 32p. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/79770>. Acessado em 28/10/2025.
- [19] Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABEAR). Panorama Abear. Disponível em: <https://panorama.abear.com.br/>. Acessado em 30/10/2025.

[20] Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Anuário do Transporte Aéreo 2024. Brasília: ANAC, 2025, 163p. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-do-transporte-aereo/panorama-do-mercado/anuario-transporte-aereo>. Acessado em 29/10/2025.

[21] Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Guia para Avaliação de Concorrência: Princípios. Versão 3.0, Volume 1. Paris: OECD Publishing, 2015, 64p. Disponível em: [https://www.oecd.org/pt/publications/2015/06/competition-assessment-toolkit-principles-version-3-0-volume-i\\_7962d89a.html](https://www.oecd.org/pt/publications/2015/06/competition-assessment-toolkit-principles-version-3-0-volume-i_7962d89a.html). Acessado em 29/10/2025.

[22] Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Guia para Avaliação de Concorrência: Diretrizes. Versão 3.0, Volume 2. Paris: OECD Publishing, 2015, 186p. Disponível em: [https://www.oecd.org/pt/publications/2015/06/competition-assessment-toolkit-guidance-version-3-0-volume-2\\_a3e37f2b.html](https://www.oecd.org/pt/publications/2015/06/competition-assessment-toolkit-guidance-version-3-0-volume-2_a3e37f2b.html). Acessado em 29/10/2025.

[23] Esta Nota Técnica pode ser consultada em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-do-transporte-aereo>.

[24] Permissões autorizadas para que uma aeronave pouse ou decole em um horário específico em um aeroporto, especialmente nos mais movimentados. Eles servem para gerenciar o tráfego aéreo e evitar congestionamentos, garantindo o uso eficiente da infraestrutura, como pistas e pátios.



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Henrique Ferreira, Subsecretário(a)**, em 04/11/2025, às 12:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mauro Rodrigues Sanjad, Coordenador(a)-Geral**, em 04/11/2025, às 12:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ayuni Larissa Mendes Sena, Coordenador(a)**, em 04/11/2025, às 12:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Antonio Fassina Milanez, Assessor(a) Técnico(a)**, em 04/11/2025, às 12:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ravvi Augusto de Abreu Coutinho Madruga, Coordenador(a)-Geral**, em 04/11/2025, às 15:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **55173015** e o código CRC **3113E8BB**.



## DESPACHO

À Assessoria Parlamentar - Aspar

C/c: Ao Gabinete

Assunto: **Projeto de Lei nº. 5041/2025** de autoria do Deputado Da Vitória, que "**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**".

Referência: **Projeto de Lei nº 5041/2025** (SEI nº. 12212551)

Anexos: **Nota da Embaixada dos Estados Unidos da América à ANAC** (SEI nº. 12239845)

1. Em atenção ao Despacho ASPAR (SEI nº. 12212563), que comunica sobre o a tramitação do Projeto de Lei epigrafado, a Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos (SAS) vem expor o que segue.
2. Em apertada síntese, o Projeto de Lei propõe:

Art. 1º **É assegurado ao passageiro** aéreo em voos domésticos ou internacionais operados por companhias aéreas nacionais ou estrangeiras, quando parte da viagem se der em território brasileiro, **o direito de transportar, sem cobrança adicional, uma bagagem de mão, dentro dos limites regulamentares da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), e um item pessoal, como bolsa, mochila ou pasta, observados os limites de peso e dimensão estabelecidos pela autoridade reguladora.**

Art. 2º **Ficam as companhias aéreas proibidas de oferecer tarifas que excluam ou limitem o direito do passageiro de levar gratuitamente a bagagem de mão prevista no artigo anterior**, ressalvados os casos em que a bagagem exceda o peso ou as dimensões permitidas pela ANAC, hipótese em que poderá ser exigido o despacho mediante cobrança proporcional ao excesso.

Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se:

I – bagagem de mão (mala de cabine): volume que possa ser acomodado nos compartimentos superiores da cabine da aeronave e que atenda aos limites de peso e dimensão fixados pela ANAC;

II – item pessoal: bolsa, mochila, pasta ou volume equivalente que possa ser acomodado sob o assento à frente do passageiro;

III – limites regulamentares: os parâmetros de peso, dimensões máximas e demais restrições fixadas pela ANAC.

Art. 4º **A ANAC deverá manter 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 fiscalizar o cumprimento das disposições desta Lei pelas companhias aéreas.

Art. 5º A inobservância do disposto nesta Lei sujeitará a companhia aérea infratora às penalidades previstas na legislação de aviação civil, sem prejuízo da reparação ao consumidor por eventuais cobranças indevidas.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

3. Inicialmente, é importante ressaltar a nobre intenção do Parlamentar no sentido de colaborar com o aperfeiçoamento normativo da regulamentação do setor aéreo por meio do projeto de lei em tela. A proposta visa *dispor sobre a regulamentação da bagagem de mão a ser transportada pelos passageiros nas aeronaves, bem como fixar os conceitos de bagagem de mão, item pessoal, impor restrições à comercialização de tarifas que limitem o direito ao transporte de bagagem de mão, além de criar obrigação sobre direito à informação sobre as regras acerca do transporte de bagagem de mão*. Todavia, o assunto delineado no projeto de lei já encontra amparo na esfera regulatória sob a competência desta Agência Reguladora.

4. Destaque-se que a edição de norma de entidade competente especializada, tal qual a Agência Reguladora, tende a ser mais benéfica para o setor aéreo em face da via legal, dada a possibilidade de sua revisão por via mais dinâmica. Não obstante, vale ressaltar alguns pontos necessários para endereçar os esclarecimentos pertinentes que fundamentam a ausência de necessidade no sentido de regulamentar o tema endereçado por meio da proposição parlamentar. Além disso, não se demonstram evidentes problemas regulatórios que justifiquem a pretensa intervenção estatal nas regras já vigentes.

#### **DAS INFORMAÇÕES SOBRE BAGAGENS (Resolução ANAC nº. 400/2016)**

5. Cumpre assinalar que a Resolução ANAC nº 400/2016 confere tratamento específico sobre acomodação de bagagens na cabine de passageiros da aeronave. De acordo com o art. 14<sup>[1]</sup>, **o transportador deverá permitir uma franquia mínima de 10 (dez) quilos de bagagem de mão por passageiro de acordo com as dimensões e a quantidade de peças definidas no contrato de transporte**. Por sua vez, os §§ 1º e 2º do art. 14, respectivamente, dispõem sobre **o conceito de bagagem de mão** e a possibilidade de o transportador pode restringir o peso e o conteúdo da bagagem de mão por motivo de segurança ou de capacidade da aeronave.

6. Em essência, a definição das dimensões da bagagem de mão e o tipo de volume que pode ser transportado pode variar conforme a empresa aérea, inclusive de maneira a direcionar a sua alocação abaixo do assento localizado à frente do passageiro ou a sua alocação no compartimento superior da cabine de passageiros, **conforme o perfil de tarifa adquirido pelo usuário**. A matéria já foi objeto de análise pela ANAC, cujas conclusões constam da **Nota Técnica nº 7/2020/GCON/SAS** (SEI nº. 10910686) encartada no processo 00058.006041/2020-04. Em suma, a referida Nota entendeu que tais práticas não constituem indícios de descumprimento do supracitado art. 14 da Resolução nº 400/2016.

7. Ademais, no estudo embasado pela referida Nota Técnica também restou concluído que:

(...)

A admissão de bagagem de mão na cabine por passageiro não é irrestrita, ou seja, há justificável necessidade de admissão controlada. Diante disso, está permitida a limitação de 10 kg, bem como está autorizada a adoção de critérios predeterminados pela empresa no seu contrato de transporte. Para dentro da cabine está autorizada aquela bagagem transportada sob a responsabilidade do passageiro, podendo a empresa aérea ter regras específicas para o seu transporte.

8. Com efeito, vale destacar que o peso ou as dimensões da bagagem de mão poderão ser reduzidos, a fim de serem acomodadas na aeronave. Tal medida pode ocorrer com vistas a garantir a segurança, de modo a não acarretar riscos operacionais e físicos aos passageiros. Além disso, importa esclarecer que a possibilidade de restrição de peso e conteúdo da bagagem despachada e de mão tem por objetivo adequar o volume à capacidade das aeronaves de menor porte, bem como às restrições técnicas do serviço.

9. A norma determina, como regra geral, que o transportador aceite bagagem de mão com franquia de 10 kg, conforme estipulado no contrato de transporte, desde que não haja impacto à segurança das operações e desde que a aeronave tenha capacidade (art. 14, § 2º, da Res. 400/2016). Há, portanto, clara previsão regulamentar que, em situações de proteção à

incolumidade física e de incapacidade do equipamento, pode ser relativizada.

10. Importante realçar que, ainda de acordo com a mencionada Resolução, constitui obrigação das empresas aéreas **prestar informações claras ao consumidor sobre os serviços ofertados**:

Art. 2º Na oferta dos serviços de transporte aéreo, o transportador poderá determinar o preço a ser pago por seus serviços, bem como suas regras aplicáveis, nos termos da regulamentação expedida pela ANAC.

Parágrafo único. O transportador deverá disponibilizar nos locais de vendas de passagens aéreas, sejam eles físicos ou eletrônicos, informações claras sobre todos os seus serviços oferecidos e as respectivas regras aplicáveis, de forma a permitir imediata e fácil compreensão.

(...)

Art. 5º No processo de comercialização da passagem aérea, a partir da escolha da origem, do destino, da data da viagem e antes de ser efetuado o pagamento pelos seus serviços, o transportador deverá prestar as seguintes informações ao usuário:

(...)

IV - regras e valores do transporte de bagagem.

(...)

§ 3º As informações dos produtos e serviços relativos ao transporte aéreo e comercializados pelo transportador deverão ser disponibilizadas em língua portuguesa, de maneira clara e objetiva.

11. Com relação ao cenário legal que resguarda o contexto regulatório supracitado, é importante destacar que o mercado de transporte aéreo brasileiro fundamenta-se em dois pilares legais: a *liberdade de oferta* e a *liberdade de estabelecimento de tarifas*, nos termos da Lei nº 11.182/2005.<sup>[2]</sup> Desse modo, as tarifas aéreas no Brasil são definidas pelas próprias companhias sem intervenção estatal, refletindo uma diversidade de fatores, incluindo demanda, concorrência e estrutura de custos, o que resultou em uma ampla gama de tarifas e condições, permitindo às companhias aéreas atenderem às diferentes necessidades e preferências dos consumidores, de acordo com necessidades específicas, seja em termos de flexibilidade contratual, preço ou condições de viagem.

12. Assim, no que concerne às tarifas praticadas, reitera-se que vigora no Brasil o regime de liberdade tarifária, conforme preconizado no art. 49, da Lei nº 11.182/2005. Consequentemente, a ANAC ou qualquer outro órgão governamental não possuem a prerrogativa de estabelecer preços ou impor limitações à liberdade para o estabelecimento das tarifas e serviços acessórios a serem ofertados aos consumidores, desde que as condições contratuais estejam claras para os passageiros e respeitados os comandos regulatórios previstos pela Resolução nº 400/2016.

13. Portanto, não se trata de oferta afrontosa aos comandos da Resolução nº 400/2016 a comercialização de tarifas cujos perfis e respectivas regras sigam permitindo aos passageiros o transporte de uma bagagem de mão que permita ser acomodada no compartimento superior acima dos assentos (*bins*) com franquia mínima de 10 (dez) quilos ou item pessoal nas mesmas condições de franquia mínima, que possa ser armazenado sob o assento à frente do passageiro. Reitera-se aqui que os referidos volumes devem estar de acordo com as dimensões e a quantidade de peças definidas no contrato de transporte, conforme já preconiza a norma setorial.

14. Em paralelo, vale destacar os propósitos e fundamentos relacionados à Resolução nº 400/2016, notadamente aqueles aderentes às questões sobre a desregulamentação das franquias de bagagem, com destaque para aqueles relacionados a seguir:

- Estimular a concorrência;
- Propiciar a oferta de mais serviços e preços para a escolha dos passageiros;
- Reduzir a assimetria de informações e ampliar a transparência nas relações de consumo;

- Adoção de práticas regulatórias mais avançadas em uso em outros países;
- Observância dos *ICAO Core Principles on Consumer Protection*;
- Redução de barreiras à entrada de novos investimentos;
- Estímulo a novas empresas aéreas e novos modelos de negócio ( *Low Cost*, por exemplo);
- Consolidação e simplificação das regras de Condições Gerais de Transporte.

15. Do exposto, no que se refere aos direitos e deveres dos usuários de transporte aéreo público de passageiros, as questões objeto do projeto de lei sob comento já se encontram amparadas pelo disposto no âmbito da Resolução nº 400/2016, que foi precedida de robustos estudos técnicos iniciados no ano de 2013, os quais contemplaram ampla discussão pública junto à sociedade e ao setor regulado, análise de impacto regulatório, entre outros fundamentos de ordem técnica. Ademais, a revisão normativa da regulamentação no que toca ao transporte de bagagem de mão indica tratar-se de tema desregulamentado nos principais mercados em termos de relevância do volume de tráfego aéreo.

## DO POSICIONAMENTO DE OUTRAS INSTITUIÇÕES

16. Cumpre salientar também estudos realizados por outros órgãos e entidades, conforme os documentos anexados ao processo SEI 00058.512962/2016-17. Destarte, vale citar que se manifestaram o **Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU** por meio Acórdão nº 2.955/2018, a **Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda**, por meio da Nota Técnica nº 126/2017/COGTR/SEAE/MF, a **Secretaria de Apoio Pericial da Procuradoria Geral da República** no Parecer Técnico nº 197/2016 – SEAP; a **Câmara dos Deputados** por meio do Estudo Técnico da Consultoria Legislativa da Casa; o **Departamento de Estudos Econômicos do CADE** via Nota Técnica nº 11/2019/DEE/CADE e a **Secretaria Nacional do Consumidor** – Ministério da Justiça em Formulário de Posicionamento sobre Proposição Legislativa.

17. Outrossim, é imperioso destacar que o tema sobre transporte de bagagem também foi objeto de análise e considerações por parte de órgãos de controle externo, tais como **Controladoria Geral da União - CGU**, e o **Tribunal de Contas da União - TCU**. Além disso, vale ressaltar o posicionamento do **Poder Judiciário**, nos termos do decidido pelos Desembargadores Federais da Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que, à unanimidade, decidiram negar provimento à apelação e à remessa oficial, nos termos do voto do Relator, acerca de sentença da 10ª Vara Federal do Ceará que julgou improcedente a Ação Civil Pública ajuizada pelo Departamento Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON, órgão do Município de Fortaleza, contra a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

18. Em relação à discussão no âmbito do Poder Judiciário, pretendeu-se judicialmente obter o reconhecimento da invalidade de diversos dispositivos da Resolução nº. 400/2016, entre os quais aqueles que se relacionam às franquias de bagagem. Todavia, na decisão proferida asseverou-se que a *"norma regulamentar foi editada após um longo período de maturação, iniciado em 2012, com debates, reuniões participativas, consulta pública (Consulta Pública 04/12) e audiências públicas (Audiência Pública 03/2013 e 03/2016), almejando permitir a oferta de mais opções de serviços e preços ao consumidor."*

19. Ademais, assinala-se que, no que se refere à avaliação do Processo de Decisão da ANAC sobre o tema franquias de bagagem, o "Relatório de Avaliação - Agência Nacional de Aviação Civil - Exercício 2017" emitido pelo Controladoria Geral da União, afirma que:

#### 4. Avaliação do processo decisório no processo de desregulamentação das franquias de bagagem

Esta análise teve como intuito avaliar se houve análise de impacto regulatório e se a mesma subsidiou a tomada de decisão no processo de desregulamentação das franquias de bagagem.

[...]

Conforme o histórico acima, verifica-se que houve um esforço da ANAC em dialogar com os vários agentes atingidos pela alteração das regras de franquias de bagagens, por meio da realização de duas audiências públicas, reuniões temáticas e consultas a outros órgãos.

Além disso, pode-se citar como boa prática a disponibilização no site da ANAC do documento “Comentário à Minuta de Resolução” em que explicam a redação e conteúdo de cada artigo da proposta da resolução. Foi publicado, também, o Relatório de Análise das Contribuições no endereço eletrônico da agência dando maior transparência ao processo.

[...]

Diante do exposto, conclui-se que a tomada de decisão foi fundamentada com base em diversas notas técnicas produzidas e no documento “Comentário à Minuta de Resolução”, que contém análises relacionadas à proposta de alteração de ato normativo, bem como em função da realização de audiências públicas e tratativas junto a outros órgãos.

[...]

#### CONCLUSÃO

No que tange ao processo de desregulamentação das franquias de bagagens, verificou-se que a tomada de decisão foi orientada por documentos técnicos, além de um processo decisório transparente.

20. Por sua vez, o Tribunal de Contas da União ao avaliar o tema, por meio do Processo nº TC 012.750/2018-2 e ao proferir o Acórdão nº 2955/2018 - TCU - Plenário, manifestou-se o aludido Tribunal, conforme segue:

#### EXAME TÉCNICO

[...]

91. Previamente à edição da Resolução Anac 400/2016 foram realizados estudos regulatórios (registrados nos processos administrativos 00058.095050/2012-43 e 00058.054992/2014-33), benchmarking internacional, reuniões com o setor regulado, com órgãos de defesa do consumidor e outros interessados, audiências públicas no Congresso Nacional, consulta pública (4/2014) e audiências públicas (3/2013 e 3/2016) no âmbito da Anac, estudo estatístico sobre o histórico de bagagem despachada, entre outros estudos sobre economia da regulação e direito do consumidor.

(...)

**113. Um dos propósitos da flexibilização das regras do setor é eliminar barreiras à entrada de novas empresas com novos modelos de negócio, especialmente empresas low cost, no país.** Embora não seja possível atribuir uma relação direta de causa e efeito, a Anac aponta que nos últimos meses, três empresas low cost estrangeiras solicitaram autorização de voos internacionais no Brasil - a Norwegian Air, a Avian e a Sky Airline. Uma quarta empresa, a Flybondi, também solicitou à autoridade de aviação civil argentina autorização para voos para 14 diferentes destinos no Brasil.

#### VOTO

[...]

7. O histórico oferecido pela instrução técnica **permite contextualizar as medidas adotadas pela Anac, por intermédio da Resolução-Anac 400/2016, dentro de um processo amplo e contínuo de flexibilização regulatória do setor aéreo.** Embora tenham se observado críticas a cada medida implementada desde o início desse esforço, no final da década de 80, são inegáveis os benefícios trazidos aos consumidores ao longo desses anos, tais como queda expressiva do preço das passagens e inclusão social no modal aéreo.

[...]

48. O mercado aéreo, conforme dito anteriormente, é concorrencial e utiliza-se de diferentes instrumentos para obter lucro, que é, como não pode deixar de ser, o objetivo do negócio do ponto de vista empresarial. **Inegável que a liberdade tarifária trouxe aos consumidores preços mais atraentes às passagens aéreas e conseguiu promover importante inclusão social. A flexibilização regulatória nesse setor, incrementada pela Resolução 400/2016, contempla o princípio constitucional da livre concorrência e tende, a médio prazo, a dar resultados positivos à sociedade.**

[...]

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.2. informar à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados que:

9.2.1. a edição da Resolução-Anac 400/2016, que desregulamentou a franquia de bagagem despachada, **foi precedida de estudos regulatórios consistentes e de ampla discussão com os interessados, e tende a ser favorável ao consumidor, assim como as demais medidas de flexibilização regulatória setorial;**

21. Dessa forma, como se pode observar, o processo que tratou sobre o tema franquia de bagagem no âmbito da revisão e consolidação das Condições Gerais de Transporte Aéreo, avaliou a prática do mercado, as normas internacionais e as contribuições oferecidas em consultas públicas tendo sido, portanto, considerado plenamente válido a fim de propiciar um ambiente mais favorável à concorrência, benefícios aos consumidores, mais transparência e mais opções de serviços e preços para a escolha dos passageiros, de acordo com as suas diferentes necessidades, preferências e disposição de pagamento.

22. Em paralelo, salienta-se o posicionamento da Embaixada dos Estados Unidos da América por ocasião da tramitação do **Projeto de Lei de Conversão nº 5/2022 (oriundo da MPV nº 1.089/2021)**, que, em síntese, trata sobre o veto da bagagem pendente de apreciação pelo Congresso Nacional. Na oportunidade, a Embaixada Americana asseverou em Nota à ANAC, de 06/05/2022, a qual segue anexa (SEI nº. 12239845 ), que companhias aéreas estadunidenses procuraram as autoridades daquele país, preocupadas com a questão e solicitou garantia de que o Brasil continue com a política regulatória atual.

## **DO CONTEXTO SOBRE O TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL E ACORDOS BILATERAIS DE SERVIÇOS AÉREOS (ASA)**

23. Considerando o contexto sobre o transporte aéreo sob o prisma internacional, é importante ressaltar que a ANAC, conforme estabelecido pela Lei nº 11.182/2005, está comprometida em observar e adotar as orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo Governo Federal. Isso inclui a representação do Brasil em convenções, acordos, tratados e atos de transporte aéreo internacional com outros países ou organizações internacionais de aviação civil.

24. Nesse sentido, a Agência é responsável por negociar Acordos de Serviços Aéreos (ASA) que regulam as operações entre países. Assim, sobre as questões aderentes ao ASA, vale frisar que tais instrumentos dizem respeito a tratados internacionais por meio dos quais dois ou mais Estados disciplinam os serviços aéreos entre seus territórios.

25. O ASA regula provisões operacionais como número de frequências, designação de empresas, quadro de rotas, direitos de tráfego, política tarifária e código compartilhado, além de obrigações relativas à segurança de voo (*safety*) e à segurança contra atos de interferência ilícita (*security*). A existência de um ASA facilita o ambiente para que empresas interessadas possam estabelecer serviços aéreos regulares entre os países envolvidos.

26. Esses acordos promovem não apenas a conectividade aérea, mas também a competitividade da indústria aeronáutica nacional e a expansão do fluxo de passageiros e cargas. Logo, é importante ressaltar o impacto que o estabelecimento de obrigação de inclusão do transporte de bagagens na tarifa paga pelo usuário pode ter sobre o transporte aéreo internacional.

27. Os princípios que regem a negociação de ASA a serem firmados pelo Brasil são estabelecidos pelo Governo Federal por meio da Portaria MINFRA nº 527, de 05 de agosto de 2019, que determina que a negociação deve buscar a prevalência do regime de liberdade tarifária, além do estímulo à concorrência e a reciprocidade de direitos e obrigações, dentre outros.

28. Destarte, o modelo de ASA utilizado pelo Brasil estabelece que as partes concordam que “os preços cobrados pelos serviços aéreos operados sob este Acordo podem

ser livremente estabelecidos pelas companhias aéreas”, definindo ainda que “preços” significa “**qualquer tarifa, taxa ou cobrança pelo transporte de** passageiros, **bagagens** e/ou carga, excluindo correspondências, no transporte aéreo, incluindo qualquer outro modo de transporte relacionado, cobrada pelas companhias aéreas, incluindo seus agentes, **e as condições que regem a disponibilidade de tal tarifa, taxa ou cobrança**”.

29. Atualmente, o Brasil possui 117 ASA com dispositivos que tratam de precificação, dos quais 93 estabelecem a liberdade tarifária das empresas aéreas, dentre os quais se encontram os 5 principais mercados internacionais, que corresponderam em 2024 a cerca de 60% do tráfego internacional de passageiros: Argentina, Chile, Estados Unidos, Panamá e Portugal.

30. Ademais, conforme já mencionado, em 2022, a ANAC recebeu uma comunicação da Embaixada dos Estados Unidos da América manifestando o entendimento da parte americana que, dado o disposto no ASA entre Brasil e Estados Unidos, o estabelecimento de uma obrigação às empresas americanas operando sob o referido acordo determinando a inclusão do transporte de bagagens nas tarifas oferecidas, resultaria na limitação dessas de estabelecer livremente os seus preços, o que não seria consistente com as obrigações previstas no referido ASA entre os países.

31. Portanto, ante as considerações que envolvem o cenário de negociação de Acordos sobre Serviços Aéreos entre os países, o eventual estabelecimento de obrigação para a inclusão do transporte de bagagens na tarifa paga pelo usuário pode resultar no descumprimento de obrigações internacionais firmadas pelo Governo Brasileiro e ratificadas pelo Congresso Nacional, levando à possível denúncia de ASA firmados pelo Brasil, prejudicando a oferta de voos e a conectividade do país, ferindo, em última análise, o interesse público.

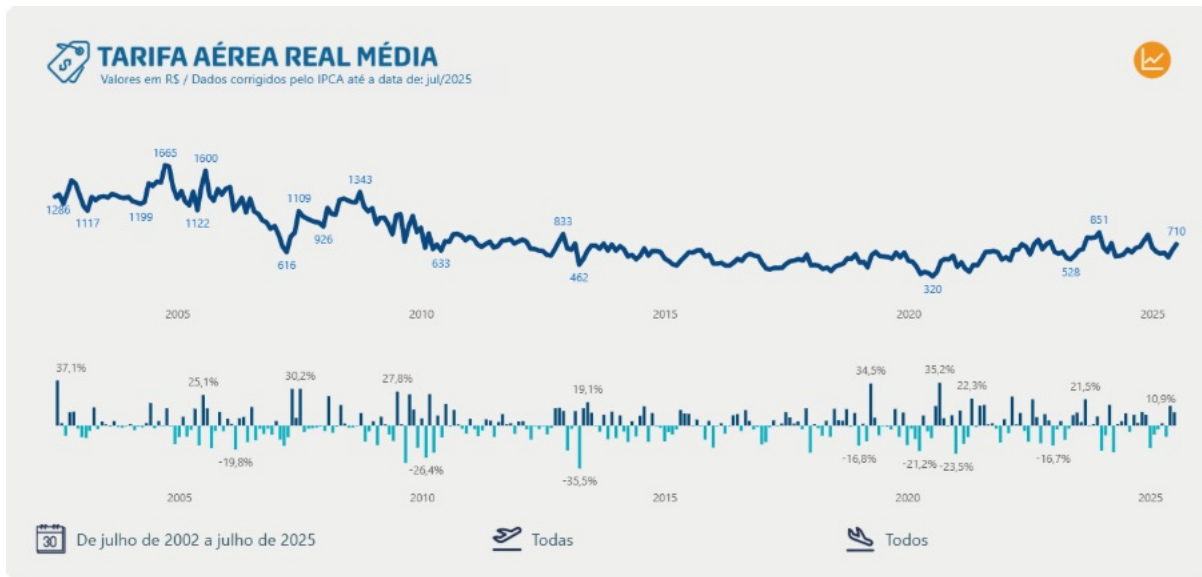
## **DO REGIME DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AÉREOS EM VIGOR NO BRASIL e BENCHMARKING INTERNACIONAL**

32. Desde o processo de liberalização do setor aéreo, iniciado nos anos 2000, o transporte aéreo brasileiro passou de um modelo estatal e intervencionista para um setor regulado com base em princípios de **liberdade de oferta e liberdade tarifária**, consagrados, respectivamente, nos artigos 48 e 49 da Lei nº 11.182/2005.

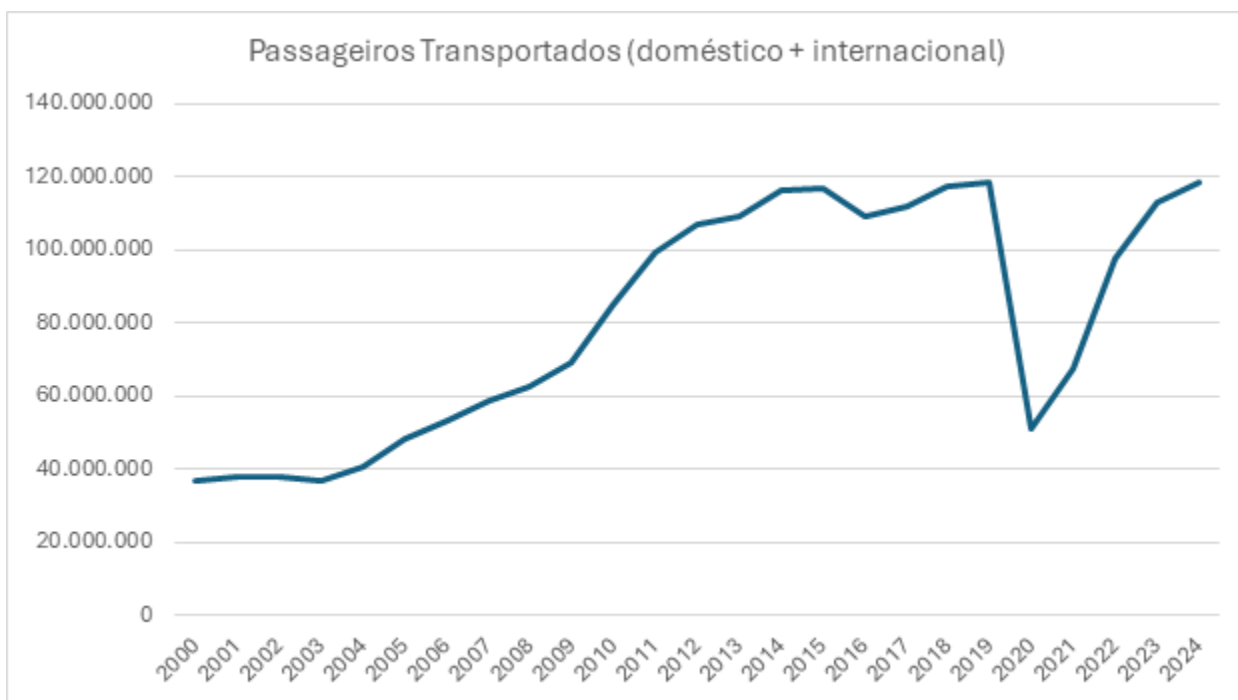
33. Outrossim, a prestação de serviços aéreos consolidou-se como atividade econômica de interesse público, nos termos do art. 174-A do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565/1986, com redação dada pela Lei nº 14.368/2022). Essa transição retirou o transporte aéreo do regime de serviço público concedido, conferindo aos transportadores autonomia para definir modelos de negócio, rotas e preços, sempre sob supervisão regulatória da ANAC.

34. A partir de 2016, a Resolução nº 400 da ANAC consolidou essa modernização ao adotar os princípios de segmentação de serviços (*unbundling*) e livre escolha do passageiro (*opt-in*), em alinhamento com as melhores práticas internacionais. Nesse modelo, o contrato de transporte aéreo concentra-se no deslocamento seguro do passageiro, enquanto os serviços acessórios (como bagagem despachada, embarque prioritário, ou seleção de assento) são ofertados de forma opcional. Essa abordagem incentiva a concorrência, amplia a liberdade de escolha e tornou o transporte aéreo mais acessível, refletindo a tendência mundial de consolidação dos modelos *low-cost* e de serviços segmentados.

35. A adoção do regime de liberdade tarifária resultou em ganhos concretos à sociedade: o valor médio real das passagens aéreas apresentou expressiva redução desde 2002, conforme **Figura 1** abaixo, enquanto o número de passageiros transportados mais que triplicou no período, como mostra a **Figura 2**, ampliando o acesso ao modal aéreo e promovendo a chamada “inclusão aérea”. Em 2023, o transporte aéreo já respondia por mais de 70% das viagens interestaduais, superando o transporte rodoviário.



**Figura 1** Valor médio da passagem aérea no Brasil - (Período de julho de 2002 a julho de 2025)  
 Fonte: Painel de Tarifas Aéreas – disponível em <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-do-transporte-aereo/tarifas-aereas/tarifas-aereas-domesticas-e-internacionais>.



**Figura 2** Quantidade de passageiros transportados - (Período de janeiro de 2000 a dezembro de 2024)  
 Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Painel de Demanda e Oferta, disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-do-transporte-aereo/demanda-e-oferta>

36. Além desses efeitos da liberalização, destaca-se o artigo “**Impacto da Desregulamentação da Franquia de Bagagem no Brasil**” (2023), que evidencia os efeitos favoráveis ao aumento do bem-estar econômico dos passageiros decorrentes do fim da prática anterior de empacotamento (*bundling*) dos serviços de transporte de passageiros e de bagagem. A desregulamentação promovida pela Resolução nº 400/2016 permitiu a oferta de tarifas diversas, reduzidas em relação às demais, sem incluir obrigatoriamente o despacho de bagagem de até 23 kg. A teoria econômica citada no referido estudo aponta que o desempacotamento de serviços (*unbundling*) favorece o acesso ao serviço principal — o transporte aéreo de passageiros —, sobretudo entre consumidores com menor poder aquisitivo,

mais sensíveis a preço, que podem optar por tarifas menores em troca de abrir mão do despacho de bagagem.

37. Adicionalmente, a desregulamentação também produziu efeitos positivos para contrabalançar os impactos econômicos negativos sofridos pelo setor nos últimos anos, decorrentes da expressiva desvalorização cambial e da elevação dos preços do combustível de aviação (QAV), fatores que representam parcela significativa dos custos operacionais das empresas aéreas. Em um contexto de forte pressão de custos e margens reduzidas, a flexibilização tarifária e a possibilidade de segmentação de serviços têm sido fundamentais para preservar a sustentabilidade econômica dos transportadores e, ao mesmo tempo, manter o acesso da população ao transporte aéreo.

38. Assim, eventual intervenção legal para impor a inclusão obrigatória de bagagem de mão ou despachada em todas as tarifas configuraria retrocesso regulatório, contrariando a lógica econômica do setor e o equilíbrio alcançado entre liberdade de mercado e proteção do consumidor. Tal medida reduziria a liberdade de escolha dos passageiros, e poderia contribuir para dificultar o acesso ao transporte aéreo da população de menor renda — justamente o público beneficiado pela política de liberalização tarifária e de serviços. Além disso, ao estabelecer a obrigatoriedade de inclusão de serviços acessórios no preço da passagem, a medida afastaria a possibilidade de operação de empresas baseadas no modelo *low-cost*, desestimulando a concorrência e o ingresso de novos competidores no mercado brasileiro.

39. Por outro lado, sob o contexto das melhores práticas em mercados consolidados de aviação civil no mundo, em âmbito internacional, a Organização de Aviação Civil Internacional (OACI) não define medidas ou peso de bagagem de cabine, sendo seu foco sobre o estabelecimento de padrões e práticas recomendadas (SARPs) que tratam de o que pode ou não ser levado a bordo e como a bagagem de mão deve ser inspecionada (*security*). Por seu turno, a Associação Internacional de Transporte Aéreo (IATA) divulga tanto Resoluções (*Resolutions*) de cumprimento obrigatório por seus membros, quanto Práticas Recomendadas (*Recommended Practices* - RP) que, mesmo não sendo obrigatórias são reconhecidas pela indústria. A IATA não estabelece limites de peso obrigatórios. As políticas de peso – geralmente variando entre 5 kg e 10 kg para a bagagem de mão – ficam a critério dos transportadores aéreos e variam conforme classe tarifária.

40. Observa-se que a Argentina, a Austrália, o Canadá, o Chile, a Colômbia, os Estados Unidos<sup>[3]</sup> e a IATA optaram por uma regulação da franquia de bagagem de mão de forma flexível, onde os transportadores aéreos definem suas próprias políticas comerciais, que podem variar conforme a classe tarifária, rota ou status do passageiro. Na União Europeia (UE)<sup>[4]</sup>, desde setembro de 2024, foi adotada uma padronização mínima para dimensões e peso, mas as empresas ainda podem aplicar regras adicionais conforme a tarifa, sem prejudicar a liberdade das empresas em suas políticas comerciais.

41. Portanto, a tendência global, portanto, é permitir uma mala de mão com dimensões em torno de 55 x 40 x 20 cm e peso entre 7 e 10 kg, além de um item pessoal, dimensões semelhantes aos recomendados pela IATA (55 cm x 35 cm x 20 cm). No entanto, as regras variam consideravelmente, principalmente entre transportadores aéreos de baixo custo e tarifas promocionais, permitindo a adoção de diferentes estratégias comerciais a depender do modelo de negócio de cada transportador aéreo. Apesar da padronização, os transportadores aéreos ainda podem definir restrições adicionais, especialmente em tarifas promocionais. A UE recomenda sempre verificar as regras específicas antes do embarque, conforme as políticas dos transportadores aéreos que operam na Europa.<sup>[5]</sup>

## **DO POSICIONAMENTO SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 5.041, de 2025**

42. Do ponto de vista técnico, ressalta-se que o assunto da referida proposição legislativa é tema devidamente disciplinado pela regulamentação da ANAC, conforme dispositivos que integram a Resolução nº 400/2016, que estabelece os direitos dos passageiros e as obrigações aplicáveis aos transportadores aéreos no que se refere ao transporte de

bagagem de mão.

43. A proposta apresentada pelo Deputado Da Vitória é relevante e demonstra preocupação legítima com os direitos dos passageiros. Entretanto, ainda que se vislumbre a possibilidade de tal assunto ser pautado no âmbito do Parlamento, recomenda-se que alterações dessa natureza permaneçam na esfera regulatória, em razão da complexidade técnica envolvida. Desse modo, eventuais distorções podem ser corrigidas de maneira mais ágil, cabendo ao Congresso Nacional concentrar-se nas diretrizes macroestruturais do setor de aviação civil.

44. Cumpre informar que caso tal proposta seja levada a cabo, uma eventual intervenção estatal nessa atividade econômica tem o potencial de reintroduzir ineficiências e distorções no mercado, configurando uma possível "*Falha de Governo*". A interferência indevida do Estado na atividade econômica pode limitar as escolhas dos passageiros, a capacidade concorrencial dos ofertantes, criar barreiras à entrada de novas empresas aéreas - especialmente com modelos de negócios *low cost* -, inibir a oferta de voos, reduzir a oferta de passagens aéreas a preços promocionais, prejudicar a concorrência e gerar ineficiência, na contramão das mais modernas teorias e práticas regulatórias e de regulação responsiva<sup>[6]</sup>.

45. A diretriz regulatória da ANAC em matéria econômica é promover o maior nível possível de concorrência no setor aéreo. Nesse contexto, regido pela liberdade de oferta e de tarifas, a Agência monitora continuamente o mercado, buscando eliminar entraves regulatórios e fomentar um ambiente favorável à entrada de novas empresas, à ampliação de rotas e à diversificação de modelos de negócio, com destaque para as companhias de baixo custo (*low cost*).

46. Além disso, é importante considerar os impactos que medidas dessa natureza podem ter sobre as negociações bilaterais do Brasil com outros países no âmbito dos **Acordos de Serviços Aéreos**, bem como sobre o regime nacional de prestação de serviços aéreos. Também se recomenda observar as experiências internacionais apresentadas e posicionamentos consolidados de outras instituições que já analisaram os efeitos da desregulamentação do transporte de bagagem.

47. Em última análise, a matéria do PL em tela requer estudo aprofundado, além da necessária ampliação da discussão para além do escopo regulatório da ANAC, envolvendo diversos atores que compõem a cadeia do setor aéreo, inclusive a sociedade usuária do transporte aéreo e, notadamente, os responsáveis por políticas estruturais em todas as esferas, bem como a interlocução junto ao Ministério de Portos e Aeroportos, no âmbito da discussão sobre a formulação de políticas públicas para o setor que tenham por escopo favorecer o desenvolvimento da aviação civil.

48. Nesse sentido, a Agência tem direcionado esforços concentrados na busca por um debate equilibrado e isento, que se coadunem com seu compromisso em continuar adotando as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento de um setor de transporte aéreo competitivo, eficiente, acessível, de qualidade e, acima de tudo, seguro no Brasil.

49. A ANAC reconhece as preocupações manifestadas pelo Congresso Nacional na justificativa do Projeto de Lei e em outras proposições legislativas correlatas, bem como acompanha atentamente a repercussão do tema na sociedade. Tais preocupações são consideradas legítimas, especialmente porque, em uma análise inicial, a inovação anunciada por algumas empresas aéreas quanto às regras de transporte de bagagem de mão pode ter gerado a percepção de impacto econômico aos consumidores.

50. No entanto, deve-se ressaltar que, na prática, o que se observa é a possibilidade de tal inovação de mercado permitir a segmentação da preferência de consumidores para que exerçam seu direito de consumo por serviços mais ou menos agregados em termos de seus elementos acessórios e, então, possam optar pela empresa aérea que oferece os serviços que mais se aproximam de suas preferências e necessidades individuais. A consequência prática

imediate disso é a possibilidade da oferta de diferentes configurações de serviços aos passageiros, com maior ou menor disponibilização de itens e dimensões de bagagem de mão, condição potencialmente indutora de maior competitividade no setor de transporte aéreo.

51. Ademais, a oferta que se verifica atualmente de tarifas com perfil *Basic*, que dá ao passageiro a opção de voar pagando uma tarifa menor, sem utilização do compartimento de bagagens acima do assento, não alcança voos domésticos, mas apenas algumas limitadas rotas internacionais. A propósito, observa-se que as empresas aéreas estrangeiras com atuação no Brasil já adotam tais práticas em outros mercados de aviação e, normalmente, são aquelas caracterizadas por uma operação predominantemente no modelo *low cost*. Nesse sentido, é apropriado destacar a necessidade de equilíbrio entre a proteção dos passageiros, a competitividade entre as empresas, a sustentabilidade e a acessibilidade do transporte aéreo no país.

52. Nos termos em que o Projeto de Lei foi apresentado, sua aprovação integral tende a gerar impactos relevantes no setor aéreo, ao desestimular investimentos nacionais e estrangeiros e transmitir a percepção de insegurança jurídica e instabilidade institucional. O enfrentamento de questões dessa natureza requer debate conjunto, transparente e tecnicamente fundamentado, condição essencial para a manutenção da confiança e do interesse de investidores.

53. Por conseguinte, é fundamental preservar um ambiente institucional sólido e previsível, sustentado por políticas públicas e ações regulatórias que garantam um mercado acessível, livre de barreiras indevidas e amparado por infraestrutura adequada, favorecendo tanto o investimento público quanto o privado.

## CONCLUSÃO

54. Ante o exposto, conclui-se, a partir da análise da proposta parlamentar, que não se identifica necessidade de intervenção legislativa específica sobre o tema tratado. Assim, recomenda-se que a ANAC manifeste-se nesse sentido, destacando que as regras relativas ao transporte e à acomodação de bagagem de mão já se encontram adequadamente disciplinadas na regulação vigente. Ressalta-se, contudo, a importância de que o tema continue a ser debatido de forma técnica e qualificada, preferencialmente em conjunto com outras discussões relevantes e estruturantes para o setor aéreo.

55. Por fim, esta Superintendência coloca-se à disposição para interação e diálogo, no sentido de proporcionar estreita colaboração visando à continuidade da cooperação entre as instituições para a promoção da melhoria contínua dos serviços de transporte aéreo de passageiros no país.

Atenciosamente,

## Notas de Rodapé

---

### [1] Resolução nº. 400/2016

Art. 14. O transportador deverá permitir uma franquia mínima de 10 (dez) quilos de bagagem de mão por passageiro de acordo com as dimensões e a quantidade de peças definidas no contrato de transporte.

### [2] Lei nº 11.182/2005

Art. 48. (...)

§ 1º Fica assegurada às empresas prestadoras de serviços aéreos domésticos a exploração de quaisquer linhas aéreas, mediante prévio registro na Anac, observadas exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequadas editadas pela Anac.

Art. 49. Na prestação de serviços aéreos, prevalecerá o regime de liberdade tarifária. ([Redação dada pela Lei nº 14.368, de 2022](#))

§ 1º A autoridade de aviação civil poderá exigir dos prestadores de serviços aéreos que lhe comuniquem os preços praticados, conforme regulamentação específica. ([Redação dada pela Lei nº 14.368, de 2022](#))

[3] Argentina: o Decreto 809/2024[3], em seu artigo 54, define como “bagagem não registrada” (“equipaje no registrado”, além de “equipaje de mano”), mas não regula nem peso, nem dimensões, que devem atender às regulações de cada transportador, conforme seu artigo 54. Dentre os dispositivos, há previsão para o despacho obrigatório da bagagem de mão em caso de não haver disponibilidade de espaço na cabine. Dessa forma, cada transportador aéreo estabelece sua própria política.

Austrália: A responsabilidade pela definição da franquia de bagagem de mão é dos transportadores aéreos[5], dentro das diretrizes de segurança da Civil Aviation Safety Authority (CASA), que não estipula pesos ou dimensões específicas.

Canadá: A regulação segue o modelo dos EUA, ou seja, não há uma norma federal com medidas ou pesos definidos, mas há exigências de segurança conforme o Canadian Aviation Regulation (CAR) 602.86, que obriga a bagagem de mão a ser armazenada de forma segura. Transportadores aéreos como Air Canada e WestJet, por exemplo, adotam: i) Bagagem de mão: até 55 x 40 x 23 cm. ii) Item pessoal: deve caber sob o assento à frente. iii) Peso: geralmente não especificado, mas deve ser possível levantar a bagagem sem assistência.

Chile: Não existe uma norma que defina tamanho ou peso para bagagem de mão. Essa regulamentação varia conforme a política de cada transportador aéreo. Seguem exemplos: LATAM: i) Artigo pessoal (não conta como bagagem de mão): até 45 x 35 x 20 cm (bolsa, mochila). ii) Bagagem de mão: até 55 x 35 x 25 cm, peso máximo de 10 kg na classe Economy e 16 kg nas categorias Premium. SKY Airline: i) Bolsa de mão incluído: até 25 x 35 x 45 cm. ii) Bagagem de mão padrão: semelhante, mas com peso máximo de até 10 kg. JetSmart: i) Bolsa de mão (tarifa SMART): até 45 x 35 x 25 cm, peso máximo de 10 kg. ii) Bagagem de mão: até 55 x 35 x 25 cm, também máximo de 10 kg.

Colômbia: Não existe uma norma que defina tamanho ou peso para bagagem de mão. Essa regulamentação varia conforme a política de cada transportador aéreo. A autoridade reguladora, a Aeronáutica Civil, estabelece diretrizes gerais, especialmente sobre itens permitidos, restrições e procedimentos de segurança, mas deixa que os limites exatos sejam definidos por cada transportador aéreo. Embora variem de acordo com o transportador aéreo, a maioria segue padrões similares: i) Peso máximo comum de aproximadamente 10 kg. ii) Dimensões comuns: até 55 cm x 35 cm x 25 cm, o que costuma permitir acomodar no compartimento sobre a cabeça. Se não houver espaço disponível, a bagagem pode ser transportada no compartimento de carga e bagagens das aeronaves sem custo adicional.

Estados Unidos: Não existe uma norma federal única que determine a franquia de bagagem de mão, sendo definidas por cada transportador aéreo. A Transportation Security Administration (TSA) regula apenas os itens permitidos por segurança, como líquidos e objetos cortantes, mas não estabelece limites de tamanho ou quantidade para bagagem de mão. Os principais transportadores aéreos – American Airlines, Delta, United e Southwest – geralmente permitem: i) 1 bagagem de mão com dimensões aproximadas de até 45 x 35 x 20 cm, que deve caber no compartimento superior; ii) 1 item pessoal (como bolsa, mochila pequena ou pasta para laptop) que deve caber sob o assento à frente do passageiro, com dimensões variando em torno de 43-45 x 25-35 x 20-22 cm, dependendo do transportador aéreo. Na tarifa Basic Economy da United, por exemplo, apenas o item pessoal é permitido gratuitamente em voos domésticos; a bagagem de mão deve ser despachada mediante pagamento, exceto em voos internacionais, onde a mala de mão é permitida. Transportadores aéreos low-cost, como Frontier e Spirit, normalmente não incluem bagagem de mão gratuita nas tarifas mais econômicas, permitindo apenas um item pessoal sem custo e cobrando taxas para malas maiores.

[4] União Europeia: Fixava diretrizes amplas para os direitos dos passageiros aéreos, não estabelecendo regras padronizadas sobre as dimensões e o peso da bagagem de mão – esses critérios eram definidos individualmente por cada transportador aéreo. Contudo, desde 1º de setembro de 2024, entraram em vigor diretrizes de padronização recomendadas pela Comissão Europeia, com o objetivo de facilitar o embarque, melhorar a transparência para os passageiros e reduzir conflitos. As diretrizes não são juridicamente obrigatórias, mas os principais transportadores aéreos que operam na UE passaram a adotá-las amplamente: Bagagem de mão principal: Dimensões máximas: 55 x 40 x 20 cm e Peso máximo: 10 kg (sendo permitida variações conforme a tarifa). Item pessoal (como bolsa ou mochila pequena): Dimensões máximas: 40 x 30 x 15 cm e deve caber sob o assento à frente do passageiro.

[5] **Ryanair**: Permite apenas um item pessoal gratuito (até 40 x 20 x 25 cm). Para levar uma bagagem de mão adicional (até 55 x 40 x 20 cm e 10 kg), é necessário adquirir o embarque prioritário. A política da empresa é conhecida por ser rigorosamente aplicada. **EasyJet**: Permite um item pessoal gratuito (até 45 x 36 x 20 cm). Para incluir uma bagagem de mão maior (até 56 x 45 x 25 cm), é preciso adquirir tarifas específicas ou ser membro do programa de fidelidade. **TAP Air Portugal**: Permite uma bagagem de mão (até 55 x 40 x 25 cm e 10 kg), mais um item pessoal de até 40 x 30 x 15 cm, mesmo em tarifas econômicas. **Lufthansa**: Permite uma bagagem de mão (até 55 x 40 x 23 cm e 8 kg), mais um item pessoal. Passageiros em classes superiores têm mais flexibilidade. **KLM**: Permite uma bagagem de mão (até 55 x 35 x 25 cm) e um item pessoal (até 40 x 30 x 15 cm), com peso combinado de até 12 kg. **Vueling**: Permite uma bagagem de mão (até 55 x 40 x 20 cm) e um item pessoal (até 35 x 20 x 20 cm). O peso combinado permitido varia conforme a tarifa, podendo chegar a 10 kg.

[6] Cf. BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. Understanding Regulation. Oxford University Press 2011; J A Sigler and JE Murphy, Interactive Corporate Compliance: An alternative to regulatory compulsion (1989), Quorum Books, New York; I Ayres and JBraithwaite, Responsive Regulation (1992) Oxford University Press, UK. Peter Van Gossum, Bas Arts, Kris Verheyen, "Smart regulation": Can policy instrument design solve forest policy aims of expansion and sustainability in Flanders and the Netherlands?, In Forest Policy and Economics, Volume 16, 2012, Pages 23-34, ISSN 1389-9341, disponível em <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2009.08.010> (<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1389934109000926>); entre outros.



Documento assinado eletronicamente por **Adriano Pinto de Miranda, Superintendente de Acompanhamento de Serviços Aéreos**, em 24/10/2025, às 20:22, 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 **12213492** e o código CRC **069757BA**.



## REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO

(Do Senhor Capitão Alberto Neto)

Requer do Ministro de Portos e Aeroportos, Senhor Silvio Costa Filho, informações acerca da nova tarifa “Basic” lançada pela companhia aérea Gol Linhas Aéreas, que exclui o direito à bagagem de mão do passageiro.

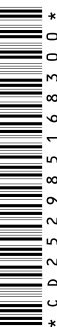
Senhor Presidente,

Com fundamento no art. 50, § 2º, da Constituição Federal, combinado com os arts. 115 e 116 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requero seja encaminhado ao Ministro de Estado de Portos e Aeroportos, Senhor Silvio Costa Filho, informações acerca da nova tarifa “Basic” lançada pela companhia aérea Gol Linhas Aéreas, que exclui o direito à bagagem de mão do passageiro. Assim, questiono:

1. Que estudos técnicos ou econômicos embasaram a autorização para esse modelo tarifário e quais os impactos estimados sobre o preço médio das passagens aéreas.
2. Quais medidas de fiscalização e transparência estão sendo adotadas para assegurar que as companhias não aumentem, de forma indireta, os preços das demais categorias tarifárias?
3. Quais medidas estão sendo discutidas para reverter a tendência de encarecimento do transporte aéreo no país, que se agrava mesmo com a adoção de modelos tarifários supostamente “mais baratos”?
4. Há pareceres ou consultas públicas internas ou externas sobre o tema de tarifas sem bagagem de mão?

### Justificativa

Nas últimas semanas, foi amplamente divulgada pela imprensa a criação, pela companhia aérea Gol, de uma nova modalidade tarifária



denominada “Basic”, que retira o direito do passageiro de transportar bagagem de mão, limitando-se ao item pessoal sob o assento.<sup>1</sup>

Essa medida, embora apresentada pela empresa como uma opção “mais acessível” ao consumidor, na prática representa mais uma etapa no processo de encarecimento das passagens aéreas e de supressão de direitos historicamente assegurados ao usuário do transporte aéreo.

O setor aéreo brasileiro vive um paradoxo: os preços das tarifas continuam em trajetória ascendente, mesmo após sucessivos anúncios de “tarifas promocionais” e novos modelos de cobrança, que fragmentam serviços antes incluídos no valor do bilhete.

Desde a liberação da cobrança por bagagens despachadas em 2017, observou-se redução da transparência tarifária, aumento da complexidade para o consumidor e crescimento das reclamações registradas junto à ANAC e aos órgãos de defesa do consumidor.

O lançamento de uma tarifa que sequer permite bagagem de mão revela uma distorção de mercado, em que o consumidor paga mais por menos, reforçando o caráter concentrado e pouco competitivo do setor.

Além disso, a ausência de mecanismos eficazes de regulação e de acompanhamento público dos impactos dessas medidas pode consolidar uma prática abusiva, comprometendo o equilíbrio entre empresa e usuário.

É fundamental que seja esclarecido quais estudos ou parâmetros regulatórios foram considerados para permitir esse novo modelo de tarifa e de que maneira pretende fiscalizar os seus efeitos sobre os preços, a concorrência e os direitos dos consumidores.

Brasília, 13 de outubro de 2025.

**CAPITÃO ALBERTO NETO**  
DEPUTADO FEDERAL  
PL/AM

<sup>1</sup> <https://www.melhoresdestinos.com.br/gol-nova-tarifa-bagagem-mao.html>

