

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

PROJETO DE LEI Nº 5.041, DE 2025

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

Autor: Deputado DA VITORIA

Relator: Deputado NETO CARLETTO

I - RELATÓRIO

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

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



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

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

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

II - VOTO DO RELATOR

II.1. Pressupostos de constitucionalidade

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

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

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



Com relação à juridicidade, o projeto revela-se adequado. O meio escolhido é apropriado para atingir o objetivo pretendido. O respectivo conteúdo possui generalidade e se mostra harmônico com os princípios gerais do Direito.

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

II.2. Mérito

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

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

Entendemos que o projeto tem mérito inquestionável, pois preserva um direito historicamente reconhecido ao passageiro e impede que um serviço essencial seja convertido em produto adicional. Além disso, a proposta não invade competências regulatórias da ANAC, preservando parâmetros técnicos de peso, dimensão ou segurança operacional.

Convém recordar que, em 2017, a ANAC autorizou a cobrança pelo despacho de bagagem de porão, sob o argumento de que a medida resultaria na redução dos preços das passagens aéreas para aqueles que



optassem por viajar apenas com bagagem de mão. Na ocasião, a promessa de queda tarifária foi amplamente divulgada como justificativa para a mudança regulatória.

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

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

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

Cumprido observar que, com a edição da Lei nº 14.368/2022, o transporte aéreo regular passou a ser considerado atividade econômica de interesse público, sujeita à regulação e fiscalização da ANAC, mas não mais caracterizado como serviço público delegado, nos termos do art. 175 da Constituição Federal. Isso, contudo, não afasta o dever de observância do interesse coletivo e da proteção do consumidor, pois a própria legislação setorial preserva o papel da ANAC como autoridade reguladora responsável por assegurar condições adequadas de prestação do serviço e defesa do usuário.

A proposta, portanto, não interfere nas competências técnicas da ANAC, nem impõe parâmetros de dimensão das bagagens. Limita-se a



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

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

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

II.3. Conclusão do voto

Dessa forma, pela Comissão de Viação e Transportes (CVT), votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 5.041, de 2025, na forma do substitutivo anexo.

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

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

Sala das Sessões, em de de 2025.



Deputado NETO CARLETTO
Relator

Apresentação: 28/10/2025 09:57:40.623 - PLEN
PRLP 1 => PL 5041/2025

PRLP n.1



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD253871472700>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Neto Carletto



* CD 253871472700 *

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.041, DE 2025

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

O Congresso Nacional decreta:

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

Art. 2º O art. 234 da Lei nº 7.565, de 1986, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 234.

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

§ 6º No transporte doméstico, os volumes de bagagem de mão devem ser transportados gratuitamente.



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

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

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

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

Sala das Sessões, em de de 2025.

Deputado NETO CARLETTO
Relator

2025-20125



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD253871472700>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Neto Carletto

