



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROJETO DE LEI Nº 494, DE 2021

Apensados: PL nº 1.635/2024 e PL nº 2.008/2024

Acrescenta o inciso XV ao art. 39 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências, para vedar ao fornecedor de produtos ou serviços a adoção de ferramentas de precificação dinâmica.

Autor: Deputado CARLOS CHIODINI
Relator: Deputado CELSO RUSSOMANNO

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO GILSON MARQUES

O Projeto de Lei nº 494, de 2021, de autoria do Deputado Carlos Chiodini, acrescenta o inciso XV ao art. 39 da Lei nº 8.078, de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para tipificar como prática abusiva o uso, pelos fornecedores, de “ferramentas de precificação dinâmica, entendidas como aquelas que se utilizam de instrumentos de controle de preço em tempo real, por meio de sistemas automatizados”. Estão apensados ao projeto o PL nº 1.635, de 2024, e o PL nº 2.008, de 2024, ambos de autoria do Deputado Vinicius Carvalho, que tratam da utilização de algoritmos e inteligência artificial em práticas de precificação e concorrência.

As proposições tramitam em regime ordinário e sujeitam-se à apreciação conclusiva das Comissões de Defesa do Consumidor e de Constituição e Justiça e de Cidadania. Nesta Comissão, não foram apresentadas emendas no prazo regimental. O relator, Deputado Celso Russomanno, apresentou parecer pela aprovação, com substitutivo que amplia o alcance do texto para incluir também, como infração à ordem econômica, “o emprego de sistemas de inteligência artificial (IA) ou qualquer outro sistema computacional congênere para a prática de atos ou condutas anticoncorrenciais”.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

Apresentação: 12/11/2025 10:08:54.697 - CDC
VTS 1 CDC => PL 494/2021

VTS n.1

Apresento, contudo, em especial após as contribuições recebidas em Audiência Pública no âmbito desta comissão, voto em separado pela rejeição do projeto e de seu substitutivo. As intenções declaradas de “proteger o consumidor” e “evitar manipulação de preços” não resistem à análise econômica e prática. O texto parte de uma compreensão equivocada do que é a precificação dinâmica e ignora completamente seus benefícios para o consumidor, a concorrência e a eficiência do mercado.

Fala-se muito, por exemplo, no setor aéreo - e com razão, pois o Brasil possui um dos setores mais regulados, burocratizados e distorcidos pela intervenção estatal do planeta. Para compreender o impacto de uma lei como esta, basta analisar o funcionamento da aviação comercial. Uma aeronave Boeing 747 custa cerca de 400 milhões de dólares. Trata-se de um investimento gigantesco. Uma companhia aérea precisa de dezenas ou centenas de aeronaves em sua frota, muitas vezes alugadas (em lease) ou adquiridas com financiamento internacional. É um setor de altíssimo custo fixo, dependente de ocupação constante e ajustes de preço finos para sobreviver.

Seria natural, então, pensar que empresas estrangeiras poderiam ajudar a baratear o serviço, trazendo capital e frota ao Brasil. Errado. O art. 216 do Código Brasileiro de Aeronáutica impede que empresas estrangeiras prestem serviço de transporte aéreo regular no país. Para se ter uma ideia, a Azul só pode operar porque seu fundador tem dupla cidadania, americana e brasileira. Ou seja, o mercado aéreo brasileiro é fechado, engessado e fortemente controlado.

Ora, se a intenção dos defensores deste projeto é baixar preços, o caminho é exatamente o oposto: abrir o mercado, permitir competição, atrair investimentos. E isso já é objeto de outro projeto, o PL nº 539/2024, que visa revogar as restrições de nacionalidade e abrir o setor aéreo. O Brasil precisa mudar o ambiente de negócios, atrair investimento e aumentar a produtividade - e não impor mais controles de preço. O preço sempre será alto para um país empobrecido pela própria ação do Estado. Controlar preços não torna produtos acessíveis, apenas mascara a escassez e destrói a eficiência do mercado.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

Apresentação: 12/11/2025 10:08:54.697 - CDC
VTS 1 CDC => PL 494/2021

VTS n.1

O texto em exame equipara a “prática abusiva” a simples adoção de ferramentas de precificação dinâmica, definidas como sistemas automatizados de controle de preços em tempo real. Além disso, o substitutivo propõe incluir o uso de inteligência artificial como infração à ordem econômica. Em resumo, o projeto proíbe que empresas ajustem seus preços conforme variações de demanda, horários de pico ou disponibilidade de oferta - exatamente o que permite que serviços como passagens aéreas, transporte por aplicativo, hospedagem e ingressos de eventos se tornem acessíveis à maioria da população.

Para compreender o erro conceitual do projeto, é preciso lembrar uma das lições mais importantes da economia. Por muito tempo, vigorou o chamado “paradoxo do valor”. Se o valor é determinado pela utilidade, por que o diamante é mais caro que a água, se a água é essencial à vida? Essa dúvida atormentou Adam Smith e David Ricardo até que, em 1871, um jornalista austríaco de 31 anos, **Carl Menger**, revolucionou a economia ao publicar *Princípios de Economia Política*. Menger demonstrou que o valor não vem do trabalho, nem de uma utilidade objetiva, mas da percepção subjetiva de cada indivíduo. O valor nasce de nós.

Imagine alguém comprando cinco garrafas de água.

1. A primeira serve para matar a sede - essencial.
2. A segunda, para a esposa - importante.
3. A terceira, para o cachorro - útil.
4. A quarta, para regar uma planta - menos útil.
5. A quinta, para lavar a calçada - dispensável.

Se por motivo de escassez fosse possível agora comprar apenas três garrafas de água, qual seria cortada? A última, naturalmente. Menger mostrou que o valor não está na água em si, mas na **utilidade marginal** de cada unidade. Assim, não é “água versus diamante” - é a **quarta garrafa de água** versus o diamante. Essa constatação inaugurou a **Revolução Marginalista**, que explica por que as pessoas atribuem valores diferentes a bens conforme suas necessidades e circunstâncias.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

Apresentação: 12/11/2025 10:08:54.697 - CDC
VTS 1 CDC => PL 494/2021

VTS n.1

A ordem de valoração é individual, então a mesma lista de prioridades não é verdade para todas as pessoas. O seu vizinho pode, por exemplo, valorizar mais a água para lavar a calçada do que para regar as plantas. E assim, com a interação de bilhões de interesses distintos, nascem os preços no mercado.

Quem aplicou essa teoria à produção foi **Ludwig von Mises**, mostrando que, sem preços livres, não há como alocar recursos eficientemente, por um simples motivo: os bens de produção concorrem entre si para determinar qual a melhor forma de produzir os bens de consumo. O mesmo ferro que pode fazer uma cadeira, pode fazer uma ponte, um aparelho ortodôntico, uma caneta. São os preços que transmitem informações sobre escassez e preferência. Se o Estado interfere nesses sinais, todo o sistema produtivo se desorganiza.

Imagine, por exemplo, dois produtos: o achocolatado e o brigadeiro. Ambos compartilham um bem de produção não específico, o chocolate. Já quanto aos bens específicos, o primeiro consome leite, o segundo leite condensado. Se o consumidor está disposto a pagar R\$ 10 no brigadeiro mas apenas R\$ 5 no achocolatado, os produtores de achocolatado e de brigadeiro levarão em conta o custo dos seus bens específicos (leite e leite condensado) para saber até quanto podem ofertar no chocolate para atender à demanda dos consumidores e ainda terem uma operação rentável. Isso é coordenação de mercado - e ocorre por meio de preços livres.

Agora imagine que o governo determine que o chocolate não pode ser vendido acima de R\$ 2. O resultado será que tanto o produtor do brigadeiro, que poderia pagar mais pois seu consumidor assim está disposto, deixará de encontrar chocolate, pois o preço controlado fez com que esse recurso fosse alocado para fabricar achocolatado, menos valorizado pelo consumidor. A consequência é escassez e a alocação ineficiente de recursos.

Este é um exemplo com apenas três bens de produção e dois bens de consumo. A aviação, porém, envolve centenas de bens de produção interligados, muitos dos quais concorrem com outros setores da economia. Entre os bens de produção específicos, estão o combustível de aviação (QAV refinado para jatos), as horas de piloto e copiloto com certificação comercial, as horas de manutenção aeronáutica especializada (MRO), as taxas aeroportuárias e de navegação aérea, o





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

leasing ou financiamento de aeronaves, os serviços de handling e despacho em solo, os slots aeroportuários, o seguro aeronáutico, e a infraestrutura de check-in, bagagem e catering de bordo.

Já os bens de produção não específicos, ou seja, aqueles que concorrem com outras finalidades produtivas, são ainda mais numerosos. O querosene de aviação (QAV), por exemplo, deriva do mesmo processo de refino do óleo diesel e do querosene doméstico, de modo que sua disponibilidade e preço dependem de toda a cadeia petroquímica e logística. As horas de trabalho de pilotos e copilotos competem com outras formas de aviação - executiva, agrícola, de instrução, táxi aéreo ou helicóptero corporativo - bem como com serviços de carga e fretamento privado. Os mecânicos e engenheiros aeronáuticos também são disputados por empresas de manutenção industrial e logística, enquanto equipamentos eletrônicos de navegação e comunicação têm uso dual, podendo ser empregados em transporte marítimo, defesa, telecomunicações e pesquisa meteorológica.

Até mesmo hangaragens, serviços de limpeza, combustíveis auxiliares, softwares de gestão de frota, peças metálicas e componentes elétricos competem com setores automotivo, ferroviário e naval. Em outras palavras, a aviação depende de uma imensa rede de bens de produção, muitos dos quais são não específicos e, portanto, escassos e sujeitos à concorrência com outros mercados. Se o Estado congela ou manipula o preço final da passagem aérea, o efeito se propaga retroativamente: produtores de combustível, peças, serviços e mão de obra desviam seus recursos para outros setores mais rentáveis.

O resultado inevitável é a escassez de insumos, a redução de oferta de voos, a elevação dos custos médios e, por fim, a diminuição do acesso do consumidor. A economia da aviação só é possível porque os preços livres coordenam essas centenas de decisões diárias, ajustando a escassez relativa de cada bem. Quando o Estado intervém, toda essa rede de coordenação - construída ao longo de décadas de eficiência marginal - entra em colapso.

É assim que o preço funciona: ele raciona a escassez e direciona os recursos para onde são mais valorizados. Impedir esse mecanismo é o mesmo que desligar o sistema nervoso da economia. Toda vez que um político tenta “controlar preços”, ele





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

está, na prática, proibindo os consumidores de dizerem o que desejam. E quando os consumidores não podem mais se expressar por meio dos preços, é o Estado que passa a decidir - e a economia se torna cega.

No Brasil, isso é ainda mais grave, porque já temos quase metade dos preços administrados: combustíveis, energia elétrica, pedágios, planos de saúde, transporte coletivo, telecomunicações e saneamento. Não é coincidência que o país figure apenas na posição **124 entre 190 economias** no ranking *Doing Business* do Banco Mundial (2020) e em **117º de 184 países** no *Index of Economic Freedom* da Heritage Foundation (2025). É o retrato de uma economia sufocada pela intervenção estatal.

A experiência do setor aéreo é exemplar. Até o início dos anos 2000, as tarifas eram tabeladas pelo governo. Em 1995, a tarifa média doméstica, corrigida para valores atuais, era de **R\$ 1.393**, e apenas **12 milhões de passageiros** viajaram no ano inteiro. Os aviões voavam com **50% dos assentos vazios**, e as empresas eram proibidas de dar descontos. Com a liberalização e a precificação dinâmica, tudo mudou: em 2025, a tarifa média foi de **R\$ 598**, e o setor transportou **93 milhões de passageiros domésticos**, com ocupação superior a **80%**

Hoje, **63% dos passageiros pagam menos que a média**, e apenas **8% pagam mais que R\$ 1.400** por trecho. Se as tarifas fossem tabeladas, a maioria pagaria mais caro. A precificação dinâmica democratizou o transporte aéreo.

O mesmo vale para o transporte por aplicativos e serviços digitais: a variação de preço por demanda permite que motoristas e entregadores tenham ganhos maiores em horários de pico, e que consumidores antecipem ou posterguem consumo conforme suas preferências. Proibir essa flexibilidade é punir a eficiência e beneficiar a rigidez - o oposto da economia moderna.

O projeto ainda pretende criminalizar o uso de inteligência artificial para precificação, algo que seria comparável a proibir planilhas eletrônicas por “automatizarem cálculos de preço”. Ferramentas digitais não são vilãs; são





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

Apresentação: 12/11/2025 10:08:54.697 - CDC
VTS 1 CDC => PL 494/2021
VTS n.1

instrumentos de gestão que permitem oferecer produtos mais acessíveis e equilibrar demanda e oferta em tempo real.

É preciso compreender que o preço não é um capricho do vendedor. É um sinal vital da economia, que comunica escassez e preferência. Se o preço de uma corrida de aplicativo sobe em dias de chuva, não é “ganância”: é incentivo para que mais motoristas saiam às ruas e atendam quem realmente precisa. Quando o Estado proíbe esse ajuste, o resultado não é justiça - é **escassez de carros, filas e frustração**.

Em última instância, o PL 494/2021 é uma tentativa de centralizar decisões de mercado na mão do governo - e, portanto, uma forma moderna de **planejamento central**, travestida de defesa do consumidor. Mas toda vez que o Estado tenta “corrigir” o mercado, termina criando distorções que prejudicam os mais pobres. Os ricos sempre encontram alternativas; quem sofre é o trabalhador que precisa se deslocar, o passageiro que busca uma passagem barata ou o empreendedor que tenta competir.

O caminho para preços mais baixos não é proibir ajustes, mas permitir **mais concorrência, mais liberdade e menos impostos**. É isso que reduz custos e amplia acesso. O Brasil precisa de menos dirigismo e mais mercado - menos desconfiança na iniciativa privada e mais fé na racionalidade do cidadão.

Pelos motivos expostos, e com base nas evidências históricas e econômicas aqui apresentadas, voto pela **REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 494/2021 e dos apensados PLs nº 1.635/2024 e nº 2.008/2024**, por representarem um retrocesso à liberdade econômica, à concorrência e ao direito de escolha do consumidor brasileiro.

Sala da Comissão, 4 de novembro de 2025.

Deputado GILSON MARQUES
NOVO - SC



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD253360753400>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Gilson Marques

