

# Cobrança da tarifa básica por economia: legalidade e aplicação no setor hoteleiro

20/06/2026

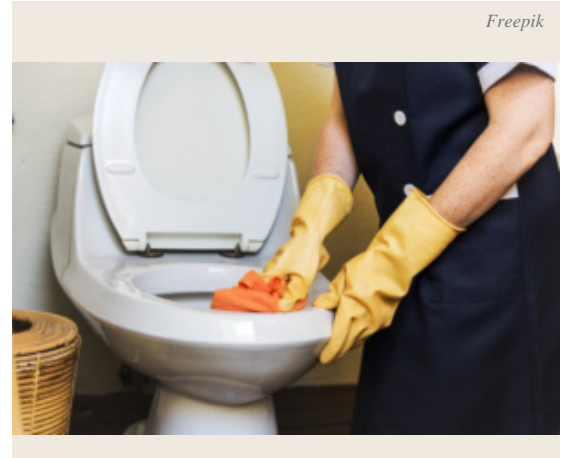
Na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a justiça tarifária é valor essencial para legitimação pública da cobrança frente à coletividade usuária e só pode ser alcançada quando cada consumidor, salvo exceções legais explícitas (como a tarifa social), seja responsável pelo custeio proporcional da sua fração de uso da infraestrutura pública.

Recentemente, tem-se observado no Rio Grande do Sul movimentos judiciais de resistência de parte do setor hoteleiro ao pagamento da tarifa básica (artigo 4º, inciso XXII da Norma de Referência nº 13/2025 da ANA) dos serviços saneamento básico. Questionam a legitimidade da multiplicação do valor pelo número de economias (ou unidades habitacionais da edificação utilizada para fim de hospedagem). Neste momento, fala-se a partir do contexto do estado gaúcho, mas essa é uma discussão que poderá ser replicada ou reverberada para o âmbito nacional, e por isso avaliamos ser legítimo trazer elementos para o debate público.

Em um primeiro momento, a demanda do setor de hotelaria pode ter relativo apelo público; entretanto, sustenta-se que, caso atendida, beneficiará exclusivamente esse setor comercial em detrimento do interesse da coletividade e do usuário em geral. Com isso, produzindo-se clara injustiça tarifária, sem base legal anterior e com repercussões no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão vigentes.

A tarifa dos serviços de saneamento básico é composta por um binômio tarifário, com duas camadas (artigo 8º da Norma de Referência nº 13/2025 da ANA): uma tarifa fixa (“tarifa básica” ou “tarifa mínima”), cobrada independentemente do consumo, e uma tarifa variável, que captura o consumo volumétrico do usuário. Em algumas realidades, a tarifa fixa é cobrada por tarifa básica, um preço fixo que não presume quantitativo de consumo, em outras, é exigida uma “tarifa mínima”, que pressupõe um consumo mínimo (usualmente entre 10m³ a 15m³). A finalidade da tarifa fixa, independente da forma de cobrança, é garantir previsibilidade de receitas para que o prestador dos serviços responda pelos altos custos fixos da infraestrutura (os custos de prontidão) de saneamento básico.

No caso do estado do Rio Grande do Sul, prepondera o modelo da tarifa básica (a base Corsan-RS), sem presunção de consumo mínimo. Para essa forma de cobrança, tendo-se como exemplo os regulamentos das principais entidades reguladoras infranacionais do estado, a Agergs [1] e a Agesan [2], a tarifa básica deve ser cobrada conforme o número de economias — tarifa básica multiplicada pelo número de economias —, mesmo para edificações com um único hidrômetro (medidor do consumo de água). Em sentido idêntico, o artigo 12 da Norma de Referência nº 13 da ANA determina que a tarifa básica seja multiplicada pelo número de economias em edificações com um único hidrômetro.



Freepik

Spacca

Para fins didáticos, buscando assim um campo de jogo nivelado, cabe uma breve distinção entre economia e ligação (hidrômetros). Considera-se economia cada moradia, apartamento, unidade comercial, salas de escritório e similares de determinada edificação (artigo 4º, inciso VI da Norma de Referência nº 13 da ANA), dotada de instalações sanitárias privativas ou comuns (artigo 3º, inciso XIV do Regulamento Agergs c/c artigo 5º, inciso IX do Regulamento Agesan). A ligação, por sua vez, é a conexão entre a instalação predial da unidade usuária da rede pública (artigo 4º, inciso XIII da Norma de Referência nº 13/2025 da ANA), na qual se instala um hidrômetro (artigo 4º, inciso XII da Norma de Referência nº 13/2025 da ANA), o medidor do consumo individualizado de água. O ponto aqui é como executar a cobrança (pelo binômio tarifário) quando há pluralidade de economias e hidrômetro único na edificação, situação que impossibilita a medição individualizada de cada economia.

No caso do Rio Grande do Sul, como já dito, essa é uma solução dada pelas entidades reguladoras infranacionais: cada economia deve o pagamento da tarifa básica, mesmo em edificações com hidrômetro único.

Essa discussão, inclusive, já foi traçada no contexto de outros estados da Federação, como na Revisão do Tema nº 414 do STJ, originária de questionamentos no contexto da prestação dos serviços no estado do Rio de Janeiro sobre a legitimidade da multiplicação da tarifa mínima por economia em edificações com um único hidrômetro. A tese fixada foi no sentido de que a cobrança da parcela fixa por tarifa mínima deve considerar a multiplicação do número de economias em edificações compostas por pluralidade de unidades autônomas (ou núcleo individual de fruição) e um único hidrômetro. Pontua-se que, em nenhum momento, a possibilidade da multiplicação da tarifa básica, o exemplo gaúcho foi questionada.

### Como isso se aplica para o setor hoteleiro?

Ainda que localizada, existe alguma resistência do setor em relação ao pagamento da tarifa básica quando multiplicada pelo número de economias, mesmo que tradicionalmente (e legitimamente) essa cobrança já ocorresse em parte significativa da base de clientes da Corsan, bem antes da desestatização.

Em sentido oposto, este ensaio sustenta que a cobrança é legítima, sobretudo diante dos seguintes aspectos:

- (1) cada apartamento, dormitório, quarto, *flat*, por subsunção, são unidades habitacionais conceituadas como economias, com base na regulação nacional (ANA) e na regulação local das entidades reguladoras infranacionais (Agergs e Agesan), e, como toda unidade usuária, devem o pagamento da tarifa básica; e
- (2) por aspectos regulatórios-finalísticos, a cobrança da tarifa básica multiplicada pelo número de economias é a solução regulatória mais adequada à justiça tarifária, por ser a metodologia que melhor distribui os custos fixos da infraestrutura de saneamento básico entre os consumidores e, por consequência, reduz o valor total da parcela fixa ao estabelecer um quantitativo denominador maior.

Primeiro, as unidades habitacionais que compõem o estabelecimento de hospedagem são economias em sentido regulatório, porque dotadas de instalações sanitárias privativas e/ou comuns e, por consequência, têm a finalidade de ocupação também para a fruição de serviços sanitários. Aqui, vale dizer que cada unidade habitacional (como um quarto de hotel) possui características de infraestrutura sanitária distintas: (1) algumas serão dotadas de conjunto de instalações sanitárias completos, com banheiro privativo, chuveiro, cozinha; (2) outras serão dotadas de mais de um sanitário, inclusive com banheiras e/ou piscinas, de acordo com o padrão da unidade habitacional; e (3) ou ainda com instalações privativas e comuns.

Ponto comum em todas as unidades habitacionais é que possuem efetiva fruição dos serviços de saneamento básico, de acordo com o perfil de consumo do ocupante da economia, que reflete o seu próprio uso residencial, agora deslocado para essa edificação, que deve suportar essa fruição autônoma. Esse entendimento está apoiado também na Lei Federal nº



11.771/2007 (Política Nacional do Turismo) e no Decreto Federal nº 7.381/2010, sobretudo no artigo 24 deste diploma legal, quando define que a unidade habitacional é “destinad[a] à utilização privada pelo hóspede, para seu bem-estar, higiene e repouso”.

Uma economia pode ser um imóvel, mas pode ser também a subdivisão de um imóvel, diante de um comportamento e/ou uso que a qualifica como unidade autônoma de consumo. A autonomia que importa aqui não é a registral-condominial, mas a autonomia funcional de uso, suficiente para demonstrar que o serviço público é oferecido em termos materiais a uma pluralidade de unidades de fruição.

Por consequência, a infraestrutura pública instalada deve estar preparada para suportar o uso dos serviços públicos pelo estabelecimento de hospedagem, o qual, por ser superior a uma residência comum, deve pagar mais pelos custos fixos se comparado com uma residência comum. O meio de garantir que esse custeio seja proporcional é a multiplicação da tarifa básica pelo número de economias; do contrário, a residência comum (dotada de única economia) estaria pagando indiretamente os custos fixos gerados pelos estabelecimentos de hospedagem, compostos por múltiplas economias.

Esse é o aspecto regulatório-finalístico referido anteriormente, no sentido de que a multiplicação da tarifa básica por economia é a metodologia que melhor preserva a isonomia tarifária entre usuários. Para ilustrá-lo, cabe um exercício exemplificativo: em uma dada localidade, o custo de serviço é X. Nela, existem uma casa (residência comum) e um estabelecimento de hospedagem com nove unidades habitacionais. A casa tem um hidrômetro, assim como o estabelecimento de hospedagem também tem um único hidrômetro, mas com pluralidade de unidades habitacionais e respectivas instalações sanitárias diversas, a depender do padrão da respectiva unidade habitacional. Se o critério adotado for o da ligação ou o dominial (imóvel), o custo fixo X será dividido em 50% para a casa e 50% para o estabelecimento. Caso o critério adotado seja o da economia, com base na efetiva fruição dos serviços, o custo fixo será de 10% para a casa e de 90% para o estabelecimento de hospedagem, proporcional ao consumo, ao número de usuários que utilizam cada edificação e ao número de instalações privativas ou comuns de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Em síntese, a multiplicação da tarifa básica pelo número de economias é metodologia eficaz, que captura os custos fixos gerados por cada edificação para a infraestrutura pública e evita que os consumidores comuns (residência dotada de única economia) paguem mais pela exigência à rede pública de outros estabelecimentos. Para os estabelecimentos de hospedagem, significa dizer que, como todos os demais usuários (o caso de edificações residenciais com hidrômetro único), realizarão o pagamento proporcional pela pressão exercida sobre os custos fixos da infraestrutura de saneamento básico.

Na hipótese de exclusão dos estabelecimentos de hospedagem da obrigação de pagamento da tarifa básica pelo número de economias (unidades habitacionais), vislumbra-se as seguintes consequências à prestação dos serviços públicos:

- (1) violação ao entendimento da Revisão do Tema Repetitivo nº 414 do STJ, pois adotar-se-ia metodologia diversa da determinada pelo precedente judicial de caráter vinculante;
- (2) tratamento tarifário não isonômico entre os usuários dos serviços por meio da instituição de uma espécie de benefício extralegal para um grupo específico de usuários, o do setor de hospedagem e afins, não enquadrado dentro das hipóteses de elegibilidade da tarifa social (Lei Federal nº 14.898/2024);
- (3) instabilidade na regulação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, pois a medida representaria interferência no regime tarifário, na cobrança dos serviços e na metodologia de faturamento, passível de requerimentos em massa de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro; e
- (4) potencial impacto tarifário com risco de afetar a previsibilidade de receitas necessárias para a expansão dos serviços e da infraestrutura, essenciais para o atingimento das metas de universalização dos contratos e da Lei Federal nº 11.445/2007.

Cabe destacar, aliás, que o tema da legitimidade da multiplicação da tarifa básica (parcela fixa) pelo número de economias em estabelecimentos de hospedagem já foi analisado por julgados de Tribunais de Justiça de diferentes estados da Federação, tais como: (1) Apelação Cível nº 0251709-53.2021.8.19.0001 (TJ-RJ); (2) Apelação Cível nº 0200172-78.2021.8.06.0001 (TJ-CE); (3) Apelação Cível nº 0700461-37.2023.8.02.0019 (TJ-AL) e (4) 5141184-38.2026.8.21.7000 (TJ-RS).

Diversos regulamentos de outras entidades reguladoras infranacionais classificam as unidades habitacionais de estabelecimentos de hospedagem como economias, adotando-se critérios quantitativos de quartos para composição de



uma economia. Pode-se citar aqui a Resolução nº 96/2025 da Agrese [3], que equipara cada quarto e similares como uma economia isoladamente considerada quando houver banheiro coletivo ou individual.

A tarifa básica deve ser multiplicada por economias também para os estabelecimentos de hospedagem, sob pena de: (1) favorecimento tarifário ilegal de um grupo específico de usuários, em detrimento dos demais (com quebra evidente da isonomia tarifária); (2) violação da legislação federal, da NR nº 13/2025, dos atos normativos infracionais (Agergs e Agesan); e (3) violação à Revisão do Tema Repetitivo nº 414 do STJ, em que foi firmada orientação vinculante (artigo 927, III, CPC/15).

Por tudo isso, é direito-dever do concessionário cadastrar as subdivisões de um imóvel com ocupação independente dos demais, quando dotado de instalação privativa ou comum, para uso dos serviços de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário.

---

[1] RIO GRANDE DO SUL. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS). Regulamento dos Serviços de Água e Esgoto: Homologado pela Resolução Homologatória nº 235/2021-AGERGS. Porto Alegre: AGERGS/CORSAN, 2022. Disponível [aqui](#).

[2] RIO GRANDE DO SUL. Agência Reguladora de Serviços Públicos de Saneamento Básico (AGESAN). Regulamento dos Serviços de Água e Esgoto. Porto Alegre: AGESAN/CORSAN, 2021. Disponível [aqui](#).

[3] SERGIPE. Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe (AGRESE). Resolução nº 96/205: Aprova as alterações no Regulamento Geral dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Estado de Sergipe. Aracaju: Agrese, 2025. Disponível [aqui](#).

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jun-20/a-cobranca-da-tarifa-basica-por-economia-legalidade-e-aplicacao-no-setor-hoteleiro/>