

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 4.117, DE 2025

(Apensados: PL nº 4.207, de 2025, e PL nº 6.513, de 2025)

Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para vedar a cobrança de tarifa mínima na prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e tratamento de esgoto.

Autor: Deputado THIAGO DE JOALDO

Relator: Deputado ÍCARO DE VALMIR

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.117, de 2025, de autoria do Deputado Thiago de Joaldo, altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para vedar a cobrança de tarifa mínima na prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e tratamento de esgoto.

A proposição busca enfrentar distorção historicamente verificada em diversos modelos tarifários do setor de saneamento: a cobrança compulsória de volume mínimo de água ou de esgoto, ainda que o usuário tenha consumido quantidade inferior ou, em determinadas situações, sequer tenha utilizado o serviço na proporção faturada.

Foram apensados ao projeto principal o PL nº 4.207, de 2025, que disciplina a cobrança da taxa de água pelas concessionárias ou permissionárias públicas ou privadas de saneamento básico, proibindo a cobrança de taxas quando não houver consumo, e o PL nº 6.513, de 2025, que institui o Programa Nacional de Cobrança Justa de Água, proibindo a cobrança de tarifa mínima e estabelecendo a cobrança pelo consumo real.

A matéria foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Urbano; de Defesa do Consumidor; de Finanças e Tributação, quanto ao mérito



e quanto à adequação financeira e orçamentária; e de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto aos aspectos do art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A proposição está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões e tramita em regime ordinário.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Compete à Comissão de Desenvolvimento Urbano pronunciar-se sobre o mérito de proposições relativas à política urbana, desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico e serviços públicos correlatos. Sob esse enfoque, o Projeto de Lei nº 4.117, de 2025, e seus apensados tratam de tema de inequívoca relevância: a justiça tarifária nos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A cobrança de tarifa mínima, também denominada em alguns regulamentos de consumo mínimo, parte de uma lógica segundo a qual o usuário deve pagar por determinado volume presumido de água ou de esgoto, independentemente do consumo efetivamente medido. Embora esse modelo tenha sido historicamente utilizado para assegurar previsibilidade de receita aos prestadores e cobertura de custos fixos dos sistemas, sua manutenção indiscriminada produz efeitos socialmente injustos, economicamente ineficientes e ambientalmente inadequados.

Do ponto de vista do usuário, a tarifa mínima faz com que famílias de baixo consumo, pequenos estabelecimentos, residências unipessoais, imóveis utilizados parcialmente e consumidores que adotam práticas de economia sejam obrigados a pagar por volume que não utilizaram. Na prática, o consumidor que economiza água pode ser punido pela própria economia, pois sua fatura não se reduz proporcionalmente ao consumo real.

Do ponto de vista ambiental e regulatório, o modelo também é inadequado. Ao incluir uma franquia de consumo no valor fixo da conta, a tarifa mínima reduz o incentivo ao uso racional da água, uma vez que o usuário percebe que pagará o mesmo valor até determinado patamar de consumo. Em



contexto de escassez hídrica, mudanças climáticas e necessidade de gestão eficiente dos recursos naturais, a estrutura tarifária deve induzir comportamento responsável, e não estimular a indiferença em relação ao consumo.

Isso não significa ignorar que os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário possuem custos fixos relevantes. Redes, estações, reservatórios, sistemas de bombeamento, equipes operacionais, manutenção preventiva, atendimento comercial, monitoramento da qualidade da água e disponibilidade permanente da infraestrutura precisam ser financiados de forma estável. A questão central, portanto, não é eliminar toda parcela fixa da tarifa, mas substituir a cobrança de consumo mínimo por modelo mais justo, transparente e tecnicamente adequado.

Nesse ponto, merece destaque a orientação técnica consolidada pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico na Norma de Referência nº 13, de 2025, que trata da estrutura tarifária e da tarifa social para os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A norma diferencia claramente a tarifa básica da tarifa por consumo mínimo. A tarifa básica corresponde à parcela fixa sem franquia de volume; já a tarifa por consumo mínimo contém uma franquia de consumo embutida, pela qual o usuário paga independentemente do volume efetivamente consumido.

A adoção da tarifa básica permite compatibilizar dois objetivos igualmente relevantes: de um lado, a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços; de outro, a justiça na cobrança, pois o usuário passa a pagar uma parcela fixa pela disponibilidade da infraestrutura e uma parcela variável proporcional ao consumo efetivamente medido ou apurado por critério técnico objetivo.

Esse desenho é superior ao simples banimento da parcela fixa. Se a lei apenas proibisse toda cobrança mínima, poderia criar insegurança regulatória, afetar o equilíbrio econômico-financeiro de contratos em vigor e transferir custos de forma desordenada para as faixas variáveis de consumo. Por outro lado, se nada for feito, permanecerá a distorção pela qual milhões de usuários seguem pagando por água e esgoto que não consumiram.



Por isso, o substitutivo ora apresentado preserva o mérito e o espírito do PL nº 4.117, de 2025, mas aperfeiçoa sua técnica legislativa. Em vez de apenas proibir a tarifa mínima, estabelece diretriz nacional para que a estrutura tarifária dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário seja organizada em duas parcelas: uma parcela fixa, cobrada sob a forma de tarifa básica, sem franquia de consumo; e uma parcela variável, calculada conforme o volume efetivamente consumido, medido, estimado ou atribuído por critérios técnicos transparentes.

O texto também veda expressamente a adoção de consumo mínimo, franquia de consumo ou mecanismo equivalente que imponha ao usuário o pagamento por volume não consumido. Ao mesmo tempo, determina que a migração dos contratos e regulamentos vigentes seja precedida de estudo de impacto tarifário e socioeconômico, com preservação da sustentabilidade econômico-financeira da prestação e do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

A solução proposta é equilibrada. Garante proteção ao consumidor, incentiva o uso racional da água, aumenta a transparência das contas, respeita os contratos e oferece caminho regulatório seguro para a transição. Além disso, harmoniza a legislação federal com a orientação técnica mais recente do setor, sem engessar a atuação das entidades reguladoras infranacionais nem substituir a análise técnica necessária em cada localidade.

No âmbito desta Comissão, portanto, a matéria merece aprovação. Os projetos apensados compartilham a mesma preocupação central do projeto principal, razão pela qual também devem ser acolhidos, na forma do substitutivo, que consolida e aperfeiçoa as soluções propostas.

Diante do exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 4.117, de 2025, e dos Projetos de Lei nº 4.207, de 2025, e nº 6.513, de 2025, apensados, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado **ÍCARO DE VALMIR**
Relator



COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.117, DE 2025

Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a adoção da tarifa básica como parcela fixa da estrutura tarifária dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário e vedar a cobrança de consumo mínimo ou franquia de volume.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer diretrizes nacionais relativas à estrutura tarifária dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com adoção da tarifa básica como parcela fixa sem franquia de consumo e cobrança de parcela variável conforme o volume efetivamente consumido, medido, estimado ou atribuído segundo critérios técnicos objetivos.

Art. 2º A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 29-A:

“Art. 29-A. Na prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário remunerados por tarifa ou preço público, a estrutura tarifária deverá ser composta, no mínimo, por:

I – parcela fixa, destinada à remuneração da disponibilidade da infraestrutura, dos custos fixos necessários à continuidade, operação, manutenção e expansão dos serviços, cobrada sob a forma de tarifa básica, sem franquia de consumo; e

II – parcela variável, calculada em função do volume efetivamente consumido, medido, estimado ou atribuído segundo critérios técnicos objetivos,



transparentes e previamente definidos pelo titular ou pela entidade reguladora competente.

§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se tarifa básica a parcela fixa da tarifa ou do preço público que não assegura ao usuário franquia de consumo, volume mínimo ou quantidade presumida de água ou de esgoto incluída no valor cobrado.

§ 2º É vedada, nos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, a cobrança de tarifa mínima, consumo mínimo, franquia de consumo ou mecanismo equivalente que imponha ao usuário o pagamento por volume mínimo independentemente do consumo efetivamente medido, estimado ou atribuído por critério técnico objetivo.

§ 3º A parcela variável da tarifa deverá observar, quando aplicável, faixas progressivas de consumo, com aplicação da tarifa correspondente apenas sobre a parcela de volume enquadrada em cada faixa, de forma a incentivar o uso racional dos recursos hídricos, a modicidade tarifária e a equidade entre os usuários.

§ 4º A cobrança dos serviços de esgotamento sanitário poderá adotar como base o volume de água consumido, medido ou estimado, ou outro critério técnico objetivo definido pelo titular ou pela entidade reguladora competente, vedada a inclusão de franquia de volume ou consumo mínimo.

§ 5º A alteração da estrutura tarifária para adoção da tarifa básica deverá ser precedida de estudo de impacto tarifário e socioeconômico, assegurada a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços e a preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

§ 6º Os contratos de concessão, permissão, parceria público-privada, programa ou instrumentos congêneres firmados após a entrada em vigor desta Lei deverão adotar estrutura tarifária compatível com o disposto neste artigo.



§ 7º Os contratos, regulamentos e demais instrumentos em vigor na data de publicação desta Lei deverão ser adequados ao disposto neste artigo mediante plano de transição aprovado pelo titular ou pela entidade reguladora competente, no prazo de até 24 (vinte e quatro) meses.

§ 8º O plano de transição de que trata o § 7º deverá prever, no mínimo:

I – diagnóstico da estrutura tarifária vigente;

II – estimativa dos impactos sobre as diferentes categorias e faixas de usuários;

III – medidas necessárias à preservação da modicidade tarifária, da sustentabilidade econômico-financeira da prestação e do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos;

IV – cronograma de implementação da tarifa básica e de extinção da cobrança por consumo mínimo ou franquia de consumo; e

V – mecanismos de transparência e divulgação prévia aos usuários.

§ 9º A adoção da tarifa básica não autoriza cobrança em duplicidade de custos administrativos, operacionais ou gerenciais, nem dispensa a observância das regras de revisão e reajuste tarifário previstas na legislação, nos contratos e na regulação aplicável.

§ 10. As faturas dos serviços deverão discriminar, de forma clara e compreensível ao usuário, a parcela fixa cobrada a título de tarifa básica e a parcela variável correspondente ao volume consumido, medido, estimado ou atribuído.

§ 11. O descumprimento do disposto neste artigo sujeitará o prestador às sanções previstas na legislação, no contrato e nas normas da entidade reguladora competente, sem prejuízo da restituição de valores eventualmente cobrados em desacordo com esta Lei.”



Art. 3º Os titulares dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário e as entidades reguladoras competentes deverão promover a revisão dos regulamentos, contratos e atos normativos necessários ao cumprimento desta Lei, observado o prazo previsto no § 7º do art. 29-A da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado **ÍCARO DE VALMIR**
Relator

