



PARECER Nº

27

/2026

Substitutivo nº 3 ao Projeto de Lei Complementar nº 19/2026

Processo nº 413/2026

Iniciativa: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA

Assunto: Dispõe sobre o valor venal imobiliário na Planta Genérica de valores e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Trata-se do Substitutivo nº 3 ao Projeto de Lei Complementar nº 19/2026, de iniciativa do Poder Executivo, que pretende instituir nova Planta Genérica de Valores – PGV do Município de Araraquara, estabelecendo novos valores unitários de metro quadrado de terreno e de construção para fins de determinação da base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, com vigência a partir do exercício de 2027.

A proposição estabelece metodologia de avaliação dos imóveis baseada, entre outros elementos, nos preços correntes das transações e ofertas imobiliárias, nos custos de reprodução, nas características das regiões, bem como em fatores corretivos relativos à situação do lote, topografia, área, profundidade, testada, zoneamento, aspectos ambientais e infraestrutura.

O Substitutivo também estabelece novas zonas fiscais, disciplina critérios para imóveis situados em mais de uma zona fiscal, prevê a possibilidade de criação de novas zonas fiscais para loteamentos e condomínios e revoga a Lei Complementar nº 882, de 6 de dezembro de 2017.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. A Planta Genérica de Valores não pode ser analisada de forma dissociada do planejamento territorial



Embora a PGV tenha finalidade essencialmente tributária, a definição dos valores atribuídos às diferentes regiões do território municipal não é territorialmente neutra.

A Planta Genérica de Valores estabelece uma representação econômica do território. Ao atribuir valores diferenciados aos terrenos segundo sua localização, infraestrutura, zoneamento e demais características, o Município produz efeitos econômicos que alcançam proprietários, empreendedores, ocupação territorial e dinâmica de valorização imobiliária.

Por essa razão, a elaboração da PGV deve guardar coerência com os instrumentos de planejamento urbano.

O artigo 182 da Constituição Federal estabelece que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, atribuindo ao Plano Diretor a condição de instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. A Constituição também atribui ao Município a competência para promover o adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

O Estatuto da Cidade, por sua vez, estabelece que a política urbana deve garantir o direito a cidades sustentáveis, promover o planejamento do desenvolvimento urbano, evitar distorções do crescimento da cidade e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente e promover o ordenamento e controle do uso do solo.

O mesmo Estatuto inclui expressamente o IPTU entre os instrumentos tributários e financeiros da política urbana e determina que os instrumentos de política econômica, tributária e financeira sejam adequados aos objetivos do desenvolvimento urbano.



Portanto, a discussão da PGV não pode ser reduzida à simples atualização matemática do valor dos imóveis.

É necessário verificar se a nova representação econômica do território está efetivamente integrada às diretrizes de desenvolvimento urbano do Município.

2. Ausência de demonstração suficiente da integração entre a PGV e o planejamento urbano

O Substitutivo nº 3 estabelece, em seu artigo 2º, que os valores unitários dos terrenos serão determinados considerando, entre outros elementos, as características da região e fatores corretivos relacionados ao zoneamento, aspectos ambientais e infraestrutura.

Todavia, a simples previsão desses fatores na metodologia não demonstra, por si só, que tenha sido realizada uma análise territorial capaz de identificar adequadamente as diferenças entre regiões do Município.

É necessário que a metodologia permita responder, de forma transparente e verificável: quais elementos de infraestrutura urbana foram considerados: de que maneira a disponibilidade ou ausência de infraestrutura influencia o valor atribuído ao terreno; quais características ambientais foram consideradas; como áreas ambientalmente frágeis ou submetidas a restrições de ocupação foram tratadas; de que maneira o zoneamento urbano vigente interfere na definição do valor territorial; se a valorização atribuída aos imóveis corresponde à infraestrutura efetivamente existente ou apenas a expectativas futuras de valorização; se a metodologia considera adequadamente as diferenças entre áreas consolidadas, áreas de expansão urbana e áreas submetidas a restrições ambientais ou urbanísticas.

A ausência de demonstração suficientemente clara dessas relações compromete a capacidade de controle do Poder Legislativo e da sociedade sobre os critérios utilizados para estabelecer a nova PGV.



3. A PGV deve considerar a infraestrutura efetivamente existente e não apenas a valorização imobiliária

O artigo 2º, IV, do Substitutivo prevê expressamente o fator de infraestrutura. Esse aspecto é fundamental.

O valor territorial não pode ser compreendido exclusivamente a partir do preço de mercado ou da expectativa de valorização imobiliária. O território possui diferentes níveis de infraestrutura, mobilidade, saneamento, drenagem, equipamentos públicos e serviços urbanos.

O próprio Estatuto da Cidade determina que o planejamento urbano considere a distribuição espacial da população e das atividades econômicas, a oferta de equipamentos e serviços públicos e os efeitos da urbanização sobre o meio ambiente.

Nesse sentido, uma PGV tecnicamente adequada deve demonstrar a correlação entre valor atribuído ao território e infraestrutura urbana efetivamente disponibilizada pelo Poder Público.

A valorização decorrente da atuação estatal não pode ser tratada apenas como dado de mercado, sem considerar os investimentos públicos que contribuíram para sua formação.

Do contrário, corre-se o risco de transformar investimentos públicos em simples componente de valorização privada sem que a correspondente dinâmica territorial seja adequadamente considerada na formulação da política urbana.

4. A dimensão ambiental não pode ser meramente nominal

O Substitutivo menciona expressamente o “Fator Zoneamento e/ou Ambiental”. A inclusão do fator ambiental é, em princípio, compatível com a necessidade de considerar as características territoriais e ambientais do Município.



Entretanto, justamente por incorporar esse elemento à metodologia de avaliação, a proposição deveria apresentar critérios suficientemente claros para demonstrar como as características ambientais interferem na formação do valor territorial.

A legislação urbanística contemporânea não trata meio ambiente e planejamento urbano como dimensões separadas.

O Estatuto da Cidade determina que o planejamento do desenvolvimento urbano deve evitar e corrigir os efeitos negativos do crescimento urbano sobre o meio ambiente e estabelece como diretriz a adoção de padrões de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município.

Assim, áreas sujeitas a restrições ambientais, áreas de preservação, áreas de risco, áreas com limitações à ocupação ou regiões que demandem soluções especiais de drenagem, saneamento ou infraestrutura não podem ser avaliadas apenas pelo preço potencial de mercado. A metodologia precisa demonstrar como essas limitações efetivamente repercutem sobre o valor venal.

Sem essa demonstração, a referência genérica ao fator ambiental não assegura que a PGV esteja efetivamente incorporando a dimensão ambiental ao planejamento tributário e territorial.

5. O risco de dissociação entre valorização imobiliária e capacidade de suporte urbano

Outro ponto relevante diz respeito à relação entre valorização territorial e capacidade de suporte da infraestrutura urbana.

O Estatuto da Cidade estabelece que o ordenamento do solo deve evitar o parcelamento, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana, bem como a exposição da população a riscos de desastres e a degradação ambiental. Uma política de valorização territorial que não esteja



adequadamente articulada com essas variáveis pode produzir efeitos contrários ao planejamento urbano.

Áreas que apresentam maior valorização imobiliária, por exemplo, podem estar submetidas a diferentes condições de infraestrutura, mobilidade, drenagem, disponibilidade hídrica, saneamento, equipamentos públicos e capacidade de absorção de novos empreendimentos.

Por isso, a avaliação econômica do território deve estar acompanhada de uma leitura territorial capaz de identificar essas diferenças. Não se trata de impedir a valorização imobiliária, mas de assegurar que a política tributária municipal não seja formulada de maneira isolada das condições concretas do território.

6. A criação de novas zonas fiscais pelo Poder Executivo exige especial atenção

O artigo 7º do Substitutivo estabelece que novos loteamentos e condomínios horizontais ou verticais poderão receber novas zonas fiscais, mediante análise da equipe técnica municipal, com valores fixados por avaliação oficial e esse dispositivo merece especial cautela.

A PGV é aprovada por lei justamente porque seus valores possuem consequências tributárias e econômicas para os proprietários e para a própria organização territorial do Município.

Ao permitir que novas zonas fiscais sejam estabelecidas posteriormente por procedimento administrativo, abre-se espaço para alterações relevantes na estrutura da PGV sem que o Poder Legislativo tenha necessariamente oportunidade de examinar novamente o conjunto dos impactos territoriais e tributários decorrentes da alteração.



Não se questiona a necessidade de mecanismos administrativos para manter o cadastro imobiliário atualizado.

O ponto é outro: **a atualização cadastral não deve se confundir com alteração substancial dos critérios econômicos de valorização do território.**

Por essa razão, seria recomendável que eventual criação ou alteração de zonas fiscais estivesse submetida a critérios objetivos, publicidade, fundamentação técnica, transparência e mecanismos de controle compatíveis com a relevância da alteração.

7. Necessidade de compatibilização com o Plano Diretor e com os demais instrumentos de política urbana

O Estatuto da Cidade estabelece que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e determina que os instrumentos de planejamento municipal sejam articulados entre si.

O mesmo diploma inclui entre os instrumentos da política urbana o Plano Diretor, a disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo, o zoneamento ambiental e os instrumentos tributários, entre eles o IPTU.

Consequentemente, a PGV deve ser analisada em conjunto com: ***Plano Diretor; legislação de uso e ocupação do solo; zoneamento urbano; zoneamento ambiental; infraestrutura urbana; áreas de expansão urbana; áreas de proteção ambiental; áreas sujeitas a risco; sistema viário e mobilidade; saneamento e drenagem e equipamentos públicos.***

A aprovação de uma nova PGV, anterior a Revisão do Plano Diretor, sem demonstração suficientemente clara dessa compatibilização reduz a capacidade do Município de utilizar seus instrumentos tributários como parte de uma política urbana integrada.

8. A função social da propriedade deve orientar a política territorial



A Constituição Federal estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade também estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, assegurando qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento econômico em consonância com as diretrizes da política urbana.

A PGV, embora seja instrumento tributário, não pode ignorar esse contexto. A definição dos valores territoriais deve ser capaz de distinguir as diferentes condições de aproveitamento, restrições, infraestrutura e inserção urbana dos imóveis.

Isso é particularmente relevante quando se consideram imóveis vazios, subutilizados, áreas de expansão, áreas ambientalmente restritas e regiões com diferentes níveis de infraestrutura. A justiça tributária, nesse contexto, depende também da qualidade da leitura territorial que sustenta os valores atribuídos aos imóveis.

9. DA GESTÃO DEMOCRÁTICA, DA TRANSPARÊNCIA E DA AUSÊNCIA DE RESPOSTA AOS ENCAMINHAMENTOS DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

O Estatuto da Cidade consagra a **gestão democrática da cidade** como diretriz da política urbana e estabelece a participação da população e de associações representativas dos diversos segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Também prevê debates, audiências e consultas públicas como instrumentos de participação social nas questões relacionadas ao desenvolvimento urbano.

A elaboração de uma nova **Planta Genérica de Valores – PGV** possui impacto direto sobre a população, os proprietários de imóveis, as atividades econômicas e a própria dinâmica de valorização e ocupação do território municipal. Por essa



razão, a participação social e a transparência quanto aos critérios empregados na construção da proposta não constituem mera formalidade, mas elementos essenciais para a legitimidade, a compreensão e o adequado controle democrático da política pública.

Nesse contexto, merece especial atenção a **Audiência Pública realizada em 17 de setembro de 2026, na Câmara Municipal de Araraquara**, destinada ao debate das propostas de revisão da Planta Genérica de Valores e de alterações no Código Tributário Municipal. **Apesar da relevância da matéria e de seu impacto direto sobre os contribuintes e sobre o planejamento urbano do Município, o Poder Executivo, bem como a empresa contratada para a elaboração da atualização, não compareceram ao evento**, deixando de prestar esclarecimentos e de participar do debate público promovido por esta Casa de Leis, circunstância que evidencia o desrespeito aos princípios da participação popular e da gestão democrática da cidade.

A audiência pública não se encerrou em mera manifestação de opiniões. Dela resultaram **encaminhamentos objetivos**, posteriormente formalizados por meio da **Indicação nº 5.108/2026**, dirigida ao Poder Executivo Municipal.

Entre os encaminhamentos apresentados, destacam-se medidas diretamente relacionadas à transparência, à participação popular e à qualidade do processo de revisão da PGV, tais como:

- a garantia de tempo hábil para que os vereadores pudessem estudar o Substitutivo nº 3 ao PLC nº 19/2026, evitando sua inclusão de última hora na Ordem do Dia;
- a criação de um **Observatório Permanente do Desenvolvimento Urbano e Rural de Araraquara**, destinado ao acompanhamento de indicadores territoriais, econômicos, sociais e fiscais;
- a realização de **novas audiências públicas em horários posteriores às 18 horas**, ampliando a participação da população que trabalha durante o horário comercial;



- a discussão de alteração da Lei Orgânica para estabelecer **periodicidade de revisão da PGV a cada cinco anos**;
- a adoção de **critérios de transição e aplicação gradual** dos efeitos da revisão sobre o IPTU;
- a discussão de mecanismo que limite a variação do IPTU decorrente da revisão da PGV;
- e a disponibilização de uma **calculadora pública**, permitindo que cada contribuinte conheça previamente o impacto da nova metodologia sobre seu imóvel e seu tributo.

Tais encaminhamentos não são questões periféricas. Ao contrário, dizem respeito diretamente à **transparência do processo legislativo, à participação popular, à previsibilidade tributária, ao planejamento urbano e à capacidade de a população compreender os efeitos concretos da nova PGV.**

Entretanto, **não houve, até o momento, resposta formal do Poder Executivo aos encaminhamentos apresentados na audiência pública e posteriormente formalizados pela Indicação nº 5.108/2026.**

Essa ausência de resposta é especialmente relevante porque a proposição em análise pretende produzir efeitos já a partir do exercício de 2027, ao mesmo tempo em que estabelece uma nova metodologia de avaliação imobiliária e uma nova configuração de valores territoriais para o Município.

Não se mostra adequado, portanto, que uma matéria de tamanha repercussão territorial, econômica e tributária avance para sua deliberação definitiva **sem que os encaminhamentos produzidos em audiência pública tenham recebido resposta institucional do Poder Executivo**, sobretudo quando tais encaminhamentos dizem respeito justamente às condições de transparência, participação e compreensão da proposta pela sociedade.



A gestão democrática da cidade pressupõe mais do que a realização formal de uma audiência pública. Pressupõe que as contribuições apresentadas pela sociedade sejam **recebidas, analisadas e respondidas pelo Poder Público**, permitindo que o processo decisório seja efetivamente dialógico.

Da mesma forma, a transparência não se esgota na disponibilização dos mapas e tabelas que integram a proposta. É necessário que os cidadãos possam compreender, de maneira acessível, **como os valores foram calculados, quais critérios territoriais justificam as diferenças entre as regiões, quais aspectos ambientais foram considerados, qual infraestrutura foi incorporada à avaliação e quais impactos tributários decorrerão da nova metodologia.**

A ausência de resposta aos encaminhamentos da audiência pública, nesse contexto, representa uma lacuna relevante no processo de construção da proposta, especialmente porque parte das sugestões apresentadas buscava justamente criar instrumentos permanentes de acompanhamento, ampliar a participação social e proporcionar maior previsibilidade aos efeitos da revisão da PGV.

Em matéria de planejamento urbano, a participação social não deve ser compreendida como uma etapa meramente formal, realizada apenas para cumprir uma exigência procedimental. Deve constituir **efetivo espaço de diálogo entre Poder Público e sociedade**, especialmente quando se discute uma alteração estrutural da forma como o território municipal é valorado e que poderá produzir efeitos significativos sobre a população, sobre a dinâmica imobiliária e sobre o próprio desenvolvimento urbano de Araraquara.

Diante disso, entende-se que a ausência de resposta aos encaminhamentos formalizados na Indicação nº 5.108/2026 reforça a necessidade de **maior amadurecimento da proposta antes de sua aprovação**, com a efetiva apreciação das contribuições apresentadas na audiência pública, a prestação dos esclarecimentos técnicos necessários e a adoção de mecanismos que



asseguem transparência, participação social e previsibilidade quanto aos efeitos da nova PGV.

A aprovação de uma nova Planta Genérica de Valores deve resultar de um processo que permita não apenas **votar valores**, mas compreender **qual cidade está sendo valorizada, segundo quais critérios e com quais consequências territoriais, ambientais, econômicas e sociais**.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando que a Planta Genérica de Valores produz efeitos que ultrapassam a dimensão estritamente arrecadatória do IPTU e se relacionam diretamente à dinâmica econômica e territorial do Município, entende-se que sua aprovação deve estar acompanhada de **demonstração técnica suficiente quanto à compatibilidade dos valores propostos com o planejamento urbano, a infraestrutura existente, o zoneamento, as restrições ambientais, a capacidade de suporte territorial e as diretrizes de desenvolvimento sustentável de Araraquara**.

A Constituição Federal estabelece que a política de desenvolvimento urbano deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, atribuindo ao Plano Diretor a condição de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Nesse contexto, a definição dos valores que compõem a PGV, especialmente quando fundada em critérios relacionados à localização, ao zoneamento, à infraestrutura e às características territoriais, deve guardar coerência demonstrável com os instrumentos de planejamento urbano e ambiental do Município.

No caso em análise, embora o Substitutivo faça referência a fatores relacionados ao zoneamento, às condições ambientais e à infraestrutura, **não se verifica, na documentação apresentada, demonstração técnica suficientemente detalhada da metodologia territorial utilizada, de modo a permitir o controle**



público e legislativo sobre a forma pela qual esses elementos foram efetivamente incorporados à formação dos valores propostos.

Essa insuficiência assume especial relevância diante da necessidade de articulação entre tributação, ordenamento territorial e planejamento urbano, sobretudo quando se pretende estabelecer uma nova referência de valores para o território municipal. **A discussão da PGV, portanto, não deve ser dissociada da revisão e da atualização dos instrumentos de planejamento urbano, devendo, no mínimo, estar demonstrada sua compatibilidade com o Plano Diretor, com o zoneamento vigente e com as demais diretrizes territoriais e ambientais aplicáveis ao Município.**

Também merece consideração o **processo de participação social que acompanhou a elaboração da proposta**. Na Audiência Pública realizada em 17 de setembro de 2026, nesta Câmara Municipal, foram apresentados questionamentos e formulados encaminhamentos relacionados à metodologia, aos impactos territoriais e aos critérios utilizados na atualização da PGV. Entretanto, **não se verifica, até o momento, resposta formal do Poder Executivo aos encaminhamentos apresentados naquela oportunidade, tampouco demonstração de que as contribuições produzidas no debate público tenham sido analisadas ou incorporadas à proposta legislativa.** Soma-se a isso a ausência do Poder Executivo e da empresa responsável pela elaboração da atualização na referida audiência, circunstância que restringiu a possibilidade de esclarecimento técnico direto sobre os critérios adotados.

Tal circunstância é particularmente relevante porque a participação popular, no âmbito da política urbana, **não deve se limitar à realização formal de uma audiência pública**, mas pressupõe condições efetivas para que a sociedade tenha acesso às informações, possa formular questionamentos e contribuições e obtenha respostas quanto aos elementos discutidos no processo de planejamento. A ausência de manifestação posterior sobre os encaminhamentos apresentados dificulta, nesse sentido, o adequado controle social e legislativo sobre a proposta.



Comissão de Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente e Causa Animal



Por essas razões, **opina-se CONTRARIAMENTE** à aprovação do Substitutivo nº 3 ao Projeto de Lei Complementar nº 19/2026, em sua forma atual, não em razão da impossibilidade jurídica de revisão da Planta Genérica de Valores, mas diante da **insuficiência da demonstração técnica e metodológica apresentada para permitir a adequada aferição de sua compatibilidade com o planejamento urbano, territorial e ambiental de Araraquara, aliada à ausência de resposta formal aos encaminhamentos decorrentes da audiência pública realizada sobre a matéria.**

Recomenda-se, portanto, que eventual nova proposta seja precedida da apresentação dos estudos técnicos e da metodologia utilizados, com ampla transparência dos critérios de formação dos valores, demonstração de sua compatibilidade com os instrumentos de planejamento urbano e ambiental do Município, avaliação de seus impactos territoriais e adequada participação social, **com resposta formal e fundamentada aos questionamentos e encaminhamentos produzidos nas audiências públicas e demais espaços de participação**, de modo a assegurar que a atualização da PGV seja realizada de forma tecnicamente fundamentada, transparente e coerente com as diretrizes de desenvolvimento urbano de Araraquara.

É o parecer.

É o parecer.

Sala de reuniões das comissões, 29 de setembro de 2026.

Fabi Virgílio
Presidente da Comissão



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente e Causa Animal



Alcindo Sabino



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

ASSINATURAS DIGITAIS

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Araraquara. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://consulta.camara-arq.sp.gov.br/documentos/autenticar?chave=GHSJC7X4JF10KMH>, ou vá até o site <https://consulta.camara-arq.sp.gov.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação: **GHSK-JC7X-4JF1-0KMH**

ALCINDO SABINO

Vereador

Assinado em 29/09/2026, às 19:10:33

FABI VIRGÍLIO

Vereadora

Assinado em 29/09/2026, às 19:21:43

