Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE)
Departamento de Administração (ADM)
Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA)
Especialização em Gestão Pública Municipal

RENATO LUÍS PIVELLO

PLANTA GENÉRICA DE VALORES (PGV) E JUSTIÇA FISCAL NO IPTU:

Uma análise comparativa com o mercado imobiliário em Olímpia (SP)

Brasília (DF)
2026

RENATO LUÍS PIVELLO

PLANTA GENÉRICA DE VALORES (PGV) E JUSTIÇA FISCAL NO IPTU:

Uma análise comparativa com o mercado imobiliário em Olímpia (SP)

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Administração e ao PPGA da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador Prof. Dr Edmilson Soares Campos

Brasília (DF)
2026

RENATO LUÍS PIVELLO

PLANTA GENÉRICA DE VALORES (PGV) E JUSTIÇA FISCAL NO IPTU:
Uma análise comparativa com o mercado imobiliário em Olímpia (SP)

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. Edmilson Soares Campos
PPGA/FACE/UnB
Presidente – Orientador

_____

Prof.ª Me. Elizânia, de Araújo Gonçalves
PPGA/FACE/UnB
Membro Interno

Brasília (DF)
2026

PLANTA GENÉRICA DE VALORES (PGV) E JUSTIÇA FISCAL NO IPTU:

Uma análise comparativa com o mercado imobiliário em Olímpia (SP)

Renato Luís Pivello

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo avaliar a Planta Genérica de Valores (PGV) como instrumento de promoção da justiça fiscal na cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), a partir de estudo de caso em município de perfil turístico. A pesquisa parte do pressuposto de que a valorização imobiliária decorrente do desenvolvimento econômico e da atividade turística pode gerar distorções entre o valor venal utilizado como base de cálculo do IPTU e o valor de mercado dos imóveis, comprometendo os princípios da capacidade contributiva, da isonomia e da função social da propriedade. A metodologia adotada caracteriza-se como pesquisa aplicada, de abordagem qualitativa, com utilização de pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso aplicado ao município de Olímpia/SP, com análise da legislação municipal, da Planta Genérica de Valores e de dados imobiliários e fiscais do município. O trabalho buscou identificar possíveis distorções na avaliação imobiliária municipal e seus impactos na justiça fiscal, bem como propor diretrizes técnicas para a revisão da PGV, de modo a contribuir para uma tributação mais justa, equilibrada e compatível com a realidade socioeconômica local. Conclui-se que a atualização adequada da PGV constitui instrumento fundamental para a justiça fiscal, para o equilíbrio da tributação imobiliária e para o desenvolvimento urbano sustentável dos municípios.

Palavras-chave: Planta Genérica de Valores; IPTU; Justiça Fiscal. Mercado Imobiliário; Turismo.

ABSTRACT

This study aimed to evaluate the General Valuation Schedule (PGV) as an instrument for promoting fiscal justice in the collection of the Urban Property Tax (IPTU), based on a case study in a municipality with a tourist profile. The research assumes that real estate appreciation resulting from economic development and tourism activity can generate distortions between the assessed value used as the basis for calculating the IPTU and the market value of properties, compromising the principles of contributory capacity, equality, and the social function of property. The methodology adopted is characterized as applied research, with a qualitative approach, using bibliographic and documentary research and a case study applied to the municipality of Olímpia/SP, with analysis of municipal legislation, the General Valuation Schedule, and real estate and tax data of the municipality. The work seeks to identify possible distortions in municipal real estate valuation and their

impacts on fiscal justice, as well as to propose technical guidelines for the revision of the PGV, in order to contribute to a fairer, more balanced taxation that is compatible with the local socioeconomic reality. It is concluded that the proper updating of the PGV (Property Value Guide) is a fundamental instrument for fiscal justice, for the balance of property taxation, and for the sustainable urban development of municipalities.

Keywords: General Valuation Schedule; Property Tax (IPTU); Tax Justice; Real Estate Market; Tourism.

1. INTRODUÇÃO

A tributação de imóveis constitui uma das principais fontes de arrecadação dos municípios brasileiros, com o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) sendo uma das mais importantes fontes de financiamento de políticas públicas. Além de sua função fiscal, de arrecadação, o IPTU também desempenha papel relevante na promoção da justiça fiscal, ao se vincular a função social da propriedade, função extrafiscal. Nesse contexto, a correta adequação da base de cálculo do imposto, representada pelo valor venal dos imóveis, revela-se um elemento importante para assegurar proporcionalidade e equidade na tributação dos contribuintes.

A valorização imobiliária impulsionada pelo turismo, com parques temáticos e resorts de alto padrão, bem como pela expansão de infraestrutura urbana nesses locais, altera os padrões de ocupação e os valores de mercado dos imóveis. Esse processo produz assimetrias relevantes entre diferentes regiões da cidade, sobretudo quando bairros originalmente periféricos e com imóveis desvalorizados passam a pertencer a áreas com grande circulação de turistas, com altos investimentos e grandes empreendimentos.

Nos últimos anos, observa-se em diversos municípios do país, um expressivo crescimento urbano e desenvolvimento econômico impulsionado pela consolidação da atividade turística. Áreas anteriormente pouco valorizadas passaram a integrar regiões com empreendimentos de alto padrão. Bairros e imóveis que antes eram ocupações irregulares ou de programas habitacionais, até recentemente caracterizados por baixa valorização imobiliária, passaram a integrar zonas altamente valorizadas, inseridas na dinâmica econômica do turismo.

A questão, contudo, não se restringe à realidade de um único município. Municípios com forte vocação turística ou crescimento imobiliário acelerado enfrentam desafios semelhantes relacionados à atualização da base de cálculo do IPTU, à equidade na distribuição da carga tributária e à compatibilização entre

arrecadação e sensibilidade social. A revisão da Planta Genérica de Valores, nesses contextos, assume caráter estratégico, não apenas como instrumento de incremento de receita, mas como mecanismo de reequilíbrio fiscal e correção de distorções estruturais.

Além de desafios administrativos e sociais, a revisão da PGV enfrenta resistência política, o que dificulta ainda mais a sua implementação de forma técnica e periódica, contribuindo para a manutenção de bases desatualizadas, reforçando distorções já existentes.

Assim, o trabalho parte da premissa de que a atualização da PGV deve ser concebida não apenas como procedimento administrativo, mas como instrumento de política pública capaz de influenciar a distribuição da carga tributária e de impactar diretamente a dinâmica socioeconômica local.

1.1 Problema de Pesquisa

Considerando as limitações observadas e seus impactos, torna-se necessário examinar alternativas para adequada estruturação do valor venal dos imóveis, base de cálculo do IPTU, a partir da realidade socioeconômica dos municípios.

Diante do exposto, formula-se a seguinte pergunta de pesquisa:

Como a revisão da Planta Genérica de Valores (PGV) pode ser estruturada de forma a garantir justiça fiscal e proporcionalidade na cobrança do IPTU em municípios de perfil turístico, considerando as desigualdades socioeconômicas e a valorização imobiliária decorrente da atividade turística?

1.2 Objetivo Geral

Tendo em vista a problemática apresentada anteriormente, a presente pesquisa teve como objetivo geral analisar como a revisão da Planta Genérica de Valores (PGV) pode ser estruturada a fim de promover justiça fiscal e proporcionalidade na cobrança do IPTU em município de perfil turístico.

1.3 Objetivos Específicos

Com vistas ao alcance do objetivo geral torna-se necessário cumprir as seguintes etapas:

- Examinar os fundamentos constitucionais que orientam a revisão da PGV;
- Identificar os fatores socioeconômicos e territoriais que influenciam a formação do valor venal dos imóveis;

- Avaliar os impactos distributivos da defasagem ou atualização da PGV em municípios de perfil turístico;
- Propor diretrizes técnicas para uma revisão da PGV que considere critérios de justiça fiscal e desenvolvimento urbano sustentável.

1.4 Aspectos metodológicos

A pesquisa caracteriza-se com um estudo de caso aplicado ao município de Olímpia - SP, com abordagem qualitativa e natureza aplicada. Como procedimentos serão utilizados a pesquisa bibliográfica e documental, a partir da literatura existente e de dados públicos.

1.5 Relevância

No contexto acadêmico, a pesquisa se mostra relevante, ao aprofundar a discussão sobre justiça fiscal na tributação imobiliária, em especial no valor venal de imóveis, base de cálculo do IPTU, a capacidade contributiva dos contribuintes e desigualdades sociais. Embora existam trabalhos que abordem a progressividade do imposto e sua função extrafiscal, são raros os estudos em municípios com perfil turístico.

Do ponto de vista prático e da gestão pública, é relevante por abordar a defasagem da Planta Genérica de Valores e seus impactos na arrecadação e na equidade tributária, um problema recorrente enfrentado pelos municípios brasileiros. Ao propor uma reflexão sobre a estruturação da revisão da PGV, a pesquisa contribui para o aprimoramento de políticas públicas municipais, oferecendo subsídios técnicos para decisões mais justas, eficientes e alinhadas aos princípios constitucionais da tributação.

1.6 Estrutura do Trabalho

O trabalho está estruturado em cinco partes. Iniciou-se pela introdução, onde são apresentados o problema de pesquisa, o objetivo geral e específicos. No segundo capítulo, encontra-se o referencial teórico que aborda os principais conceitos relacionados à tributação imobiliária, à Planta Genérica de Valores, à justiça fiscal e à dinâmica de valorização imobiliária em municípios turísticos. No terceiro capítulo, descrevem-se os procedimentos metodológicos adotados para a realização da pesquisa. No quarto capítulo, apresenta-se o estudo de caso do município de Olímpia/SP, com análise da estrutura da PGV e das possíveis distorções na base de cálculo do IPTU. Por fim, no quinto capítulo, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Justiça fiscal e capacidade contributiva na tributação municipal

A discussão sobre justiça fiscal na tributação municipal exige à análise integrada de alguns princípios constitucionais, como a isonomia, a capacidade contributiva e da proporcionalidade, especialmente no âmbito do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Em um contexto de intensas transformações urbanas e valorização imobiliária não uniforme, a tributação imobiliária assume papel central na promoção da equidade distributiva e na efetivação da função social da propriedade.

A busca da justiça na tributação está diretamente ligada ao modo como os recursos são distribuídos pela sociedade, desdobrando-se em duas dimensões: a equidade horizontal, na qual os contribuintes que possuam igual capacidade de pagar deverão contribuir com a mesma quantidade pecuniária, destinada aos cofres do Estado; e a equidade vertical, na qual os contribuintes que possuam desigual capacidade de pagar deverão contribuir com diferentes quantidades pecuniárias, destinadas aos cofres do Estado. É a ideia de “tratamento desigual para os desiguais” (SABBAG, 2019, p. 161).

De acordo com Cunha (2022, p. 131), “o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) é, na imensa maioria dos municípios brasileiros, um tributo de enorme potencial não explorado” e, reforça ainda que, “o incremento na arrecadação do IPTU pode representar um enorme avanço para o município, por ser, além de inesgotável fonte de receita própria, instrumento de justiça urbana e fiscal, contribuindo, inclusive, para a correta distribuição de renda”.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 145, §1º, que os impostos devem ser graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte. Tal comando não constitui mera diretriz abstrata, mas verdadeiro parâmetro de legitimidade da tributação. A isonomia tributária não pode ser compreendida sob uma perspectiva meramente formal. Como destaca Sabbag (2019, p. 144), “considera-se isonomia o ato de tratar desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades”, ressaltando que a igualdade jurídica não deve ser dissociada das circunstâncias concretas da realidade social. Tal compreensão é fundamental para a tributação imobiliária, pois imóveis formalmente semelhantes podem estar inseridos em contextos socioeconômicos completamente distintos, demandando tratamento fiscal diferenciado para que se alcance justiça material. Assim, a justiça fiscal exige análise material da capacidade contributiva, especialmente em tributos incidentes sobre o patrimônio, e transcende a natureza meramente arrecadatória do IPTU.

Ainda segundo Cunha (2022, p.134),

> “embora algumas legislações municipais estejam atualizadas no que diz respeito à possibilidade de escalonamento de alíquotas de IPTU, ainda é comum, principalmente em pequenas e médias cidades, a inaplicabilidade de tais normas, de modo que a progressividade é pouco ou nada praticada pelo Fisco Municipal e a lei torna-se letra morta”.

A progressividade das alíquotas no IPTU representa um dos principais mecanismos de concretização da capacidade contributiva.

A natureza do IPTU é predominantemente fiscal, voltada à arrecadação de recursos para o custeio das atividades municipais. Contudo, evidencia que o imposto também desempenha função extrafiscal relevante, especialmente quando vinculado à política urbana e à função social da propriedade, uma oposição a exploração imobiliária para fins meramente especulativos. Essa dupla dimensão — fiscal e extrafiscal — impõe maior rigor na observância dos limites constitucionais do poder de tributar.

A progressividade, portanto, não pode ser utilizada como mecanismo arbitrário de aumento de arrecadação, devendo observar critérios objetivos, transparência metodológica e coerência com a realidade econômica do contribuinte.

Além disso, a progressividade das alíquotas tem sido apontada como instrumento relevante para alinhar arrecadação e justiça fiscal. A progressividade, quando adequadamente estruturada, possibilita que contribuintes com maior capacidade contributiva suportem parcela proporcionalmente superior do ônus tributário, reforçando a equidade horizontal e vertical.

Parte da literatura empírica recente, como observado em Cunha (2022), enfatiza a progressividade do IPTU como instrumento relevante para o incremento da arrecadação municipal aliado à promoção de maior justiça fiscal. Por outro lado, a doutrina tributária e urbanística, representada por Macedo (2004), compreende a progressividade — especialmente no tempo — como mecanismo de política urbana voltado à efetivação da função social da propriedade. Essa dualidade evidencia uma tensão interpretativa entre a ênfase na eficiência fiscal e a centralidade da justiça distributiva e da ordenação territorial.

É possível identificar, a partir da revisão da literatura, três elementos estruturantes da justiça fiscal na tributação imobiliária municipal:

1. Base de cálculo compatível com o valor real do imóvel;
2. Alíquotas progressivas proporcionais e razoáveis;
3. Respeito aos princípios constitucionais limitadores do poder de tributar.

A ausência de qualquer desses elementos compromete a efetividade da capacidade contributiva. Se a base de cálculo estiver defasada ou distorcida, a progressividade incidirá sobre valores artificiais, produzindo injustiças horizontais (entre imóveis equivalentes) ou verticais (entre contribuintes com diferentes níveis patrimoniais). Da mesma forma, alíquotas excessivas podem violar a vedação ao confisco, ao passo que alíquotas uniformes em contextos de elevada desigualdade podem comprometer a equidade.

A literatura sobre arrecadação municipal também indica que o incremento da receita por meio do IPTU não deve ser buscado exclusivamente pelo aumento nominal de alíquotas, mas sim pela racionalização da base de cálculo e pela correção de distorções estruturais. A progressividade, quando aplicada sobre valores adequadamente apurados, tende a promover maior justiça distributiva e estabilidade arrecadatória.

Dessa forma, a justiça fiscal na tributação imobiliária municipal não se reduz à dimensão arrecadatória, mas representa instrumento de concretização do princípio republicano e da solidariedade social. A correta estruturação do IPTU — especialmente no que se refere à progressividade e à definição do valor venal — constitui condição essencial para que o imposto cumpra sua função de promover equidade sem desbordar dos limites constitucionais.

Todavia, a efetividade desses princípios depende diretamente da coerência entre alíquotas, critérios de avaliação imobiliária e base de cálculo do imposto. Uma Planta Genérica de Valores (PGV) desatualizada compromete a proporcionalidade da tributação, podendo gerar situações em que imóveis situados em áreas valorizadas permaneçam subtributados, enquanto imóveis de padrão construtivo simples, inseridos em zonas de expansão urbana ou influência turística, sofram elevação abrupta de carga tributária sem correspondência com a real capacidade contributiva de seus proprietários.

Assim, a justiça fiscal no âmbito municipal não se esgota na previsão normativa da progressividade ou da função social da propriedade. Ela exige coerência sistêmica entre princípios constitucionais, desenho legislativo e instrumentos técnicos de avaliação imobiliária. É nesse cenário que a revisão da PGV se apresenta como elemento estruturante para a concretização da isonomia material e da proporcionalidade na cobrança do IPTU, especialmente em municípios marcados por dinâmicas intensas de valorização territorial e desigualdades socioeconômicas. Nesse sentido, autores contemporâneos também enfatizam que a PGV deve ser acompanhada por instrumentos de governança e inovação para corrigir distorções fiscais e territoriais (Falcoski *et al*., 2023, p. 1.128).

De acordo com Camargo et al. (2025):

> “As atualizações da PGV contribuíram para o desenvolvimento da localidade, a partir do aumento da geração de receitas, para promoção de justiça fiscal, bem como propiciaram a otimização na utilização de terrenos inutilizáveis, tornando-os utilizáveis e garantindo assim a Função Social da Propriedade.”

A Planta Genérica de Valores constitui instrumento técnico-administrativo responsável por estabelecer os valores venais dos imóveis que servirão de base para o cálculo do IPTU. Sua função é assegurar que a tributação reflita, de forma objetiva, as condições do mercado imobiliário local.

Estudos apontam que a defasagem da PGV é um dos principais fatores de ineficiência e injustiça tributária nos municípios brasileiros, pois rompe a correspondência entre valor de mercado e valor tributável (Falcoski *et al*., 2023).

Além disso, à atualização da PGV não deve ser compreendida apenas como medida arrecadatória, mas como instrumento de política urbana, capaz de induzir ocupação adequada do solo e estimular o cumprimento da função social da propriedade (Lima, 2021).

2.2 A PGV como instrumento de definição da base de cálculo do IPTU

A Planta Genérica de Valores (PGV) constitui o principal instrumento técnico de definição da base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), pois estabelece os valores venais dos imóveis urbanos a partir de critérios objetivos relacionados à localização, padrão construtivo, uso, tipologia e características do entorno. Sua correta estruturação é condição indispensável para que o imposto observe os princípios da capacidade contributiva, da isonomia e da proporcionalidade.

De acordo com o Código Tributário Nacional, o valor venal corresponde ao preço de mercado do imóvel em condições normais de venda, e sua definição deve observar critérios técnicos de avaliação. Já a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) impõe aos entes federados o dever de instituir, arrecadar e fiscalizar seus tributos, sob pena de renúncia de receita e violação do equilíbrio fiscal.

Porém, conforme descreve Valentin e Caldeira (2025, p.4), “cada município, no entanto, estabelece o valor venal a partir de seus próprios critérios, nem sempre técnicos, o que faz com que este se afaste do valor de mercado”.

Do ponto de vista técnico, a PGV deve refletir, de maneira sistemática e metodologicamente fundamentada, os valores praticados no mercado imobiliário local. A avaliação imobiliária para fins tributários não pode ser arbitrária ou meramente estimativa, devendo apoiar-se em critérios como zoneamento,

infraestrutura urbana disponível, padrão construtivo predominante, metragem, destinação do imóvel e dinâmica de valorização territorial. A ausência de rigor técnico compromete a legitimidade do lançamento tributário e pode gerar distorções distributivas relevantes.

A importância da atualização periódica da PGV tem sido demonstrada empiricamente. Em estudo recente sobre os efeitos da revisão da planta de valores, Camargo *et al*. (2025) afirmam que:

> *"As atualizações da Planta Genérica de Valores contribuíram para o desenvolvimento da localidade, a partir do aumento da geração de receitas, para promoção de justiça fiscal, bem como propiciaram a otimização na utilização de terrenos inutilizáveis, tornando-os utilizáveis e garantindo assim a Função Social da Propriedade." (Camargo et al., 2025).*

A constatação evidencia que a revisão da PGV não se limita à recomposição da arrecadação municipal, mas produz impactos estruturais sobre o ordenamento urbano e a efetivação da função social da propriedade.

Tal constatação revela que a PGV não é apenas instrumento normativo, mas depende de infraestrutura administrativa adequada. Nesse sentido, Seibert e Carraro (2023, p. 9-10),

> "o registro imobiliário é crucial para o cálculo do IPTU e sua atualização é fundamental para aumentar a receita desse imposto, a falta de recursos públicos muitas vezes resulta em discrepâncias entre o registro oficial de imóveis e a realidade local, exigindo uma equipe de fiscalização ampliada para manter o cadastro atualizado".

A observação demonstra que a ausência de atualização cadastral compromete diretamente a justiça fiscal. Quando a base de dados territorial não acompanha a dinâmica do mercado, a progressividade das alíquotas passa a incidir sobre valores artificiais, gerando injustiças horizontais e verticais.

A defasagem da PGV pode resultar tanto na subtributação de imóveis significativamente valorizados quanto na tributação desproporcional de imóveis de padrão construtivo simples localizados em áreas que sofreram valorização externa, como regiões de expansão urbana ou polos turísticos. Nessas hipóteses, o descompasso entre valor venal e valor de mercado compromete a materialização da capacidade contributiva.

Assim, a PGV deve ser compreendida como instrumento estruturante da justiça fiscal na tributação imobiliária municipal. Sua atualização periódica, baseada em critérios técnicos transparentes e fundamentados em dados de mercado, é condição indispensável para que o IPTU cumpra simultaneamente suas funções fiscal e extrafiscal, garantindo arrecadação eficiente, distribuição equitativa do ônus tributário e conformidade com os princípios constitucionais limitadores do poder de tributar.

Thiago (2020) reforça que a PGV deve ser entendida como instrumento de justiça tributária e de segurança jurídica, ao garantir que a cobrança do IPTU esteja lastreada em valores públicos, verificáveis e juridicamente válidos. Essa mesma autora destaca que a pesquisa de mercado e a atualização dos parâmetros técnicos devem ocorrer antes do lançamento do imposto, evitando arbitrariedades e assegurando tratamento isonômico entre os contribuintes.

2.3 O IPTU e a função social da propriedade

A política urbana brasileira passou por significativa transformação a partir da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, com a promulgação em 2001 do Estatuto da Cidade, que estabeleceram diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano e para a ordenação do uso do solo nas cidades brasileiras. Esse novo marco jurídico urbanístico consolidou a função social da propriedade e da cidade como princípios estruturantes do ordenamento territorial e da política urbana municipal.

Nesse sentido, Rolnik (2009) afirma que:

> “Nas últimas décadas, foram conquistados avanços legislativos no campo da política urbana no Brasil, com a promulgação da Constituição Federal, em 1988 e, posteriormente, com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001. O novo marco regulatório instituiu uma agenda urbana para o país, sustentada por três pilares: a função social da propriedade e da cidade, o reconhecimento e a integração dos assentamentos informais à cidade e a democratização da gestão urbana.”

A partir desse novo paradigma jurídico-urbanístico, a propriedade urbana passa a ser compreendida não apenas como direito individual, mas como instituto jurídico condicionado ao cumprimento de sua função social, devendo atender às diretrizes de ordenação territorial estabelecidas pelo Plano Diretor municipal. Nesse contexto, os instrumentos urbanísticos e tributários, como o parcelamento,

edificação ou utilização compulsória e o IPTU progressivo no tempo, surgem como mecanismos destinados a induzir o adequado aproveitamento do solo urbano e a combater a retenção especulativa de imóveis.

A tributação imobiliária municipal não possui apenas finalidade arrecadatória (fiscal), mas também desempenha relevante função na política de desenvolvimento urbano (extrafiscal). A Constituição Federal de 1988 estabeleceu nos artigos 182 e 183 diretrizes para a política urbana, atribuindo ao Município papel central no planejamento e ordenamento do uso do solo urbano, com o objetivo de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes.

O artigo 182 da Constituição Federal dispõe que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal, tendo como instrumento básico o Plano Diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. A Constituição também estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor. Dessa forma, a função social da propriedade urbana deixa de ser apenas um conceito abstrato e passa a constituir diretriz concreta de planejamento territorial e de política urbana.

Para assegurar o cumprimento da função social da propriedade, a Constituição Federal instituiu instrumentos urbanísticos e tributários de caráter sucessivo, aplicáveis ao proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Nos termos do art. 182, §4º, o Município poderá exigir o adequado aproveitamento do imóvel, sob pena de aplicação de parcelamento, edificação ou utilização compulsória, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e, em última instância, desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Esses instrumentos demonstram que o sistema constitucional brasileiro não trata a propriedade urbana como direito absoluto, mas como instituto condicionado ao interesse coletivo e ao planejamento urbano.

O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Federal nº 10.257/2001, regulamentou os dispositivos constitucionais da política urbana e detalhou os instrumentos destinados a garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana. A referida lei estabeleceu diretrizes gerais da política urbana e disciplinou a aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsória, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. O Estatuto da Cidade reforça a ideia de que a política urbana deve promover a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, evidenciando a relação entre ordenamento territorial, justiça social e tributação imobiliária.

Da análise do Estatuto da Cidade, verifica-se que o mesmo dispôs uma série de mecanismos voltados ao atendimento da função social da cidade e da propriedade, tentando fazer frente aos desafios das questões relacionadas à urbanização no país (BRAJATO; DENALDI, 2019), entre os quais podem ser citados, exemplificativamente, o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e o direito de preempção.

> Tendo em vista a ordem constitucional estabelecida, é a partir da promulgação da Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que a ordenação do planejamento urbano toma novos rumos. Regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que tratam da política urbana, referida Lei tem como escopo "[...] ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes." (MARQUES, 2018, p. 94).

No âmbito municipal, tais instrumentos devem estar previstos e regulamentados no Plano Diretor, que constitui o principal instrumento de planejamento urbano local. No Município de Olímpia, o Plano Diretor instituído pela LC nº 254/2021, prevê expressamente o IPTU progressivo no tempo como instrumento de política urbana destinado a induzir o adequado aproveitamento do solo urbano. A legislação municipal estabelece que imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados poderão ser submetidos, sucessivamente, ao parcelamento, edificação ou utilização compulsória, à aplicação de alíquotas progressivas de IPTU ao longo do tempo e, em caso de persistência do descumprimento da função social, à desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

A previsão desses instrumentos no Plano Diretor municipal evidencia que a tributação imobiliária e o planejamento urbano são instrumentos complementares de gestão territorial. Enquanto a Planta Genérica de Valores atua na definição da base de cálculo do IPTU e na materialização da capacidade contributiva, o IPTU progressivo no tempo atua como instrumento de indução do uso adequado do solo urbano, contribuindo para o cumprimento da função social da propriedade e para o ordenamento do território municipal.

O IPTU progressivo no tempo constitui importante instrumento de política urbana voltado à indução do adequado aproveitamento do solo urbano. Diferentemente da progressividade fiscal do IPTU, que se orienta pela capacidade contributiva e pela justiça fiscal, a progressividade no tempo possui natureza extrafiscal, sendo aplicada de forma sucessiva ao proprietário de imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado, como forma de assegurar o cumprimento da função social da propriedade. Assim, o imposto deixa de atuar apenas como

instrumento arrecadatório e passa a exercer função indutora de comportamento urbano, buscando evitar a retenção especulativa de terrenos e a expansão urbana desordenada.

Conforme destaca Barbosa (2007), o IPTU progressivo é um instrumento utilizado pelo Estado, para atingir a função social da propriedade urbana. Os critérios utilizados para promover a justiça social incluem a progressividade das alíquotas e a isenção de tributos, segundo Sá et al. (2013), que são definidas nos códigos tributários municipais.

Dessa forma, a tributação imobiliária municipal deve ser compreendida sob uma dupla perspectiva: fiscal, relacionada à arrecadação e à justiça fiscal, e extrafiscal, relacionada à política urbana e ao ordenamento territorial. A integração entre instrumentos tributários, planejamento urbano e avaliação imobiliária é essencial para que o IPTU cumpra suas funções constitucionais de promover justiça fiscal, garantir a função social da propriedade e contribuir para o desenvolvimento urbano equilibrado.

Nesse contexto, a revisão da Planta Genérica de Valores não deve ser compreendida apenas como medida de atualização arrecadatória, mas como instrumento inserido em um conjunto mais amplo de políticas urbanas e fiscais, capaz de influenciar a ocupação do território, a distribuição da carga tributária e a promoção da justiça fiscal em municípios sujeitos a intensos processos de valorização imobiliária, como ocorre em cidades de perfil turístico.

2.4 Valorização imobiliária, turismo e desigualdades socioeconômicas

Os municípios de perfil turístico apresentam dinâmicas próprias de valorização imobiliária, frequentemente marcadas por crescimento acelerado, expansão urbana e diferenciação territorial significativa. A proximidade de polos turísticos, resorts e equipamentos de lazer tende a provocar elevação dos valores de mercado em determinadas áreas, gerando contrastes entre bairros consolidados, áreas populares e novos empreendimentos.

O município de Olímpia se tornou a 39° Estância Turística do Estado de São Paulo em julho de 2014 (Lei n° 15.536/2014) e o primeiro distrito turístico do Estado de São Paulo (Lei n° 17.374/2021), sendo reconhecida por suas águas termais, seus parques aquáticos e grandes resorts. O município é hoje um dos principais destinos turísticos do Brasil atraindo mais de 5 milhões de turistas em 2025 (G1, 2026), com o turismo sendo mais importante setor econômico da cidade.

De acordo com Marques & Xavier (2022, p.3), o desenvolvimento econômico de cidades a partir da atividade turística tem provocado,

inevitavelmente, transformações espaciais, sobretudo, porque incide de maneira direta em aspectos identitários na sociedade e de territorialidade ao longo dos anos.

Áreas que antes eram desvalorizadas e ocupadas por moradias populares e bairros periféricos, com moradias em sua grande maioria irregulares e sem infraestrutura, foram engolidas, pela sua proximidade com esses grandes empreendimentos turísticos. As transformações no espaço urbano são decorrentes de processos de gentrificação, que promove uma valorização imobiliária nas áreas próximas aos parques e resorts.

Hamnet (1984) definiu a gentrificação como um fenômeno, ao mesmo tempo físico, econômico, social e cultural que implica mudanças sociais, físicas (do estoque de moradias na escala de bairros) e econômicas (mercados fundiário e imobiliário).

Savage e Warde (1993) apresentam quatro processos decorrentes da gentrificação:

> 1- reorganização da geografia social da cidade nas áreas para substituição por um grupo social de classe mais elevada;
> 2- reagrupamento espacial de indivíduos com estilos de vida e características culturais similares;
> 3- transformação do ambiente construído, com a criação de novos serviços e requalificação residencial que prevê melhorias arquitetônicas;
> 4- mudança da ordem fundiária, que, na maioria dos casos, determina a elevação dos valores, aumentando a quota das habitações.

No turismo, a desigualdade socioespacial ao território usado é nítida, os decididores, atores hegemônicos, representantes do mercado, comandam de longe e verticalmente o turismo de toda e qualquer fração do território, por meio de redes de hotelaria, de transporte e de agências de viagem. Em síntese, empacotam os turistas, enquanto os homens comuns, moradores, originais donos dessas frações, muitas vezes considerados representantes menores da sociedade, atuam horizontalmente (STEINBERGER, 2009, p. 298).

Essa valorização heterogênea pode intensificar desigualdades socioeconômicas quando não acompanhada de instrumentos tributários adequados.

Essas políticas gentrificadoras guardam em si um interesse de mercado que se formulam pela construção de uma imagem da cidade que atraia investimentos, públicos e privados, principalmente sob o discurso da restauração cultural do espaço (LEITE, 2007; BOTELHO, 2004).

A valorização imobiliária concentrada em determinadas áreas do município, especialmente nas regiões próximas a parques aquáticos, resorts e novos empreendimentos turísticos, tende a produzir distorções quando os valores venais utilizados para fins de tributação não acompanham a dinâmica do mercado imobiliário. Nesses casos, imóveis situados em áreas altamente valorizadas podem permanecer subavaliados na Planta Genérica de Valores, enquanto imóveis localizados em áreas periféricas podem apresentar valores venais proporcionalmente elevados, comprometendo a equidade tributária e a função redistributiva do IPTU.

Nesse contexto, a revisão da PGV assume papel central para capturar adequadamente as transformações do território, assegurando maior aderência entre realidade econômica e tributação.

2.5 Desafios políticos, administrativos e sociais na revisão da PGV

Apesar de sua relevância técnica, a revisão da PGV enfrenta desafios significativos. A literatura aponta resistência política e social à atualização dos valores venais, especialmente em contextos onde a defasagem histórica gerou tributação artificialmente reduzida (Falcoski et al, 2023).

Além disso, a ausência de capacidade técnica, cadastros imobiliários desatualizados e limitações institucionais dificultam a implementação de revisões estruturadas e transparentes. Estudos indicam que processos de revisão bem-sucedidos dependem de planejamento técnico, fundamentação metodológica sólida e comunicação adequada com a sociedade (Cunha, 2022).

Assim, a revisão da PGV não se limita a uma decisão técnica, mas envolve dimensões políticas, administrativas e sociais que exigem abordagem integrada e alinhada aos princípios de justiça fiscal.

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DA PESQUISA

A fim de se atingir o objetivo geral deste estudo, utilizou-se a pesquisa descritiva combinada com a pesquisa exploratória. A pesquisa foi descritiva porque analisou a estrutura legal da PGV e seus possíveis efeitos na tributação e, exploratória porque buscou compreender a relação entre valorização imobiliária decorrente da atividade turística e a justa cobrança do IPTU.

Em relação a natureza da pesquisa, ela teve uma abordagem qualitativa, com apoio de dados quantitativos para contextualização da realidade fiscal e imobiliária.

Em relação ao objeto de estudo, utilizou-se como procedimento o estudo de caso, tendo como referência o município de Olímpia-SP.

Olímpia-SP é um município de médio porte localizado no noroeste do Estado de São Paulo, com população estimada de 56.874 (IBGE, 2025), cuja economia possui forte dependência da atividade turística. Nas últimas décadas, o município teve crescimento imobiliário significativo impulsionado pelo turismo, especialmente no entorno de empreendimentos hoteleiros (resorts) e parques aquáticos. Esse processo tem provocado valorização imobiliária relevante, com possíveis impactos na base de cálculo do IPTU e na estrutura da PGV.

O município se destaca como um dos mais importantes polos turísticos do Estado de São Paulo, tendo conquistado o título de Estância Turística em 2014, com um fluxo médio anual de cerca de 5 milhões de visitantes e a 2ª maior rede hoteleira de todo o estado. A cidade é o 1º Distrito Turístico do Brasil, regulamentado pela Lei n° 17.374/21, do Governo do Estado de São Paulo, mudança que cria melhores condições para a cidade receber investimentos no setor pela iniciativa privada.

Por se tratar de pesquisa qualitativa com base documental, não houve participantes no sentido de sujeitos entrevistados. O universo de análise contempla arcabouço legislativo, desde a Constituição Federal, Estatuto das cidades, legislação municipal, além de dados públicos de arrecadação.

Não houve definição da população ou amostra, uma vez que a pesquisa possui caráter documental e de análise jurídica quanto a adoção de melhores práticas administrativas com vistas ao objetivo geral do estudo.

Como instrumento de coleta de dados para elaboração desse estudo, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica, a partir de artigos científicos e livros, e a pesquisa documental, realizada a partir da consulta de legislações e dados coletados sobre arrecadação.

Além da pesquisa documental e bibliográfica, foi realizado levantamento de anúncios de venda de imóveis sem edificação (terrenos) em imobiliárias disponibilizados em plataformas digitais, com coleta de dados realizada em 08 de março de 2026. A partir dessas informações, foram identificados o valor total dos imóveis, a área dos terrenos e o valor de comercialização por metro quadrado. Posteriormente, esses valores foram comparados aos valores venais previstos na PGV do município, considerando os respectivos setores fiscais. Com base nessa comparação, procedeu-se à análise das discrepâncias entre valor venal e valor de mercado, buscando identificar padrões territoriais de valorização imobiliária e possíveis distorções na base de cálculo do IPTU.

Como procedimento de coleta de dados secundários do estudo, foi realizada consulta eletrônica no portal de periódicos da CAPES, utilizando algumas palavras-chave, como “Planta Genérica de Valores”, “IPTU”, “Justiça

fiscal” e “IPTU proporcional”, com recorte de obras publicadas no período de 2020 a 2025 somente no idioma português. Após esse processo, foi realizada a leitura a fim de verificar a pertinência do documento. Os artigos científicos selecionados foram organizados para inclusão no referencial teórico.

Para tratamento e análise dos dados optou-se pela análise de conteúdo, aplicada aos documentos e produção acadêmica.

Os documentos foram, inicialmente, organizados por categorias temáticas, como: progressividade, capacidade contributiva, função social e valorização imobiliária.

Em seguida, foi realizada a interpretação dos achados à luz dos princípios constitucionais e de toda a literatura, com vistas a identificar divergências normativas, possíveis distorções distributivas, coerência na estrutura da PGV e a proposição de diretrizes técnicas para a revisão.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Estrutura da PGV e distribuição dos valores venais

A Planta Genérica de Valores do município de Olímpia, instrumento técnico utilizado para a definição do valor venal dos imóveis, que define a base de cálculo do IPTU, está contida na Lei Complementar n° 212, de 02 de outubro de 2018, denominado Código Tributário Municipal (CTM).

O valor venal dos imóveis sem edificação (terrenos), é apurado com base nos dados do cadastro imobiliário e leva em consideração o valor do terreno, definida pelo índice médio de valorização correspondente à zona de localização do imóvel e a existência de equipamentos urbanos existentes (água, esgoto, pavimentação, iluminação, limpeza pública e outros melhoramentos), mantidos e implantados pelo poder público.

Já para a construção do valor venal dos imóveis edificados (prédios) é considerado a área construída, o valor unitário de construção conforme padrões construtivos (luxo multipropriedade, luxo, fino, médio, básico e popular), classificados a partir de características dos imóveis, como acabamento, esquadrias, forro, cobertura (telhado), área externa e número de banheiros.

Considerando a complexidade dos elementos que compõem o valor venal dos imóveis, o presente estudo delimita sua análise ao valor dos terrenos, ou seja, ao valor venal do solo urbano, desconsiderando os aspectos relacionados ao padrão construtivo das edificações. Isso se justifica pelo fato de que a valorização imobiliária observada no Município de Olímpia decorre, em grande medida, de

fatores locacionais e territoriais, especialmente aqueles associados à expansão da atividade turística, próximas a Zona de Desenvolvimento do Turismo (ZDT).

A PGV do município de Olímpia, divide o território municipal em 73 setores fiscais, organizado de forma escalonada segundo valores venais por metro quadrado (m^2), conforme disposição na **Tabela 1**.

Tabela 1 – Valor Venal por setores (Exercício de 2026)

Setor	Código	Valores (R$/$m^2$)
1 a 5	1	R$ 163,28
6 e 7	2	R$ 195,93
8	3	R$ 212,24
9	4	R$ 228,56
10	5	R$ 244,90
11	6	R$ 277,58
12 a 16	7	R$ 293,87
17 a 25	8	R$ 326,53
26	9	R$ 342,85
27 e 28	10	R$ 359,18
29 e 30	11	R$ 375,52
31 a 33	12	R$ 391,83
34 a 37	13	R$ 408,17
38	14	R$ 424,47
39	15	R$ 431,00
40	16	R$ 457,15
41 a 49	17	R$489,80
50 a 54	18	R$ 571,44
55 a 60	19	R$ 587,77
61	20	R$ 604,09
62 e 63	21	R$ 653,03
64 a 67	22	R$ 685,70
68 e 69	23	R$ 816,32
70	24	R$ 979,57
71	25	R$ 1.142,84
72 e 73	26	R$ 1.306,12

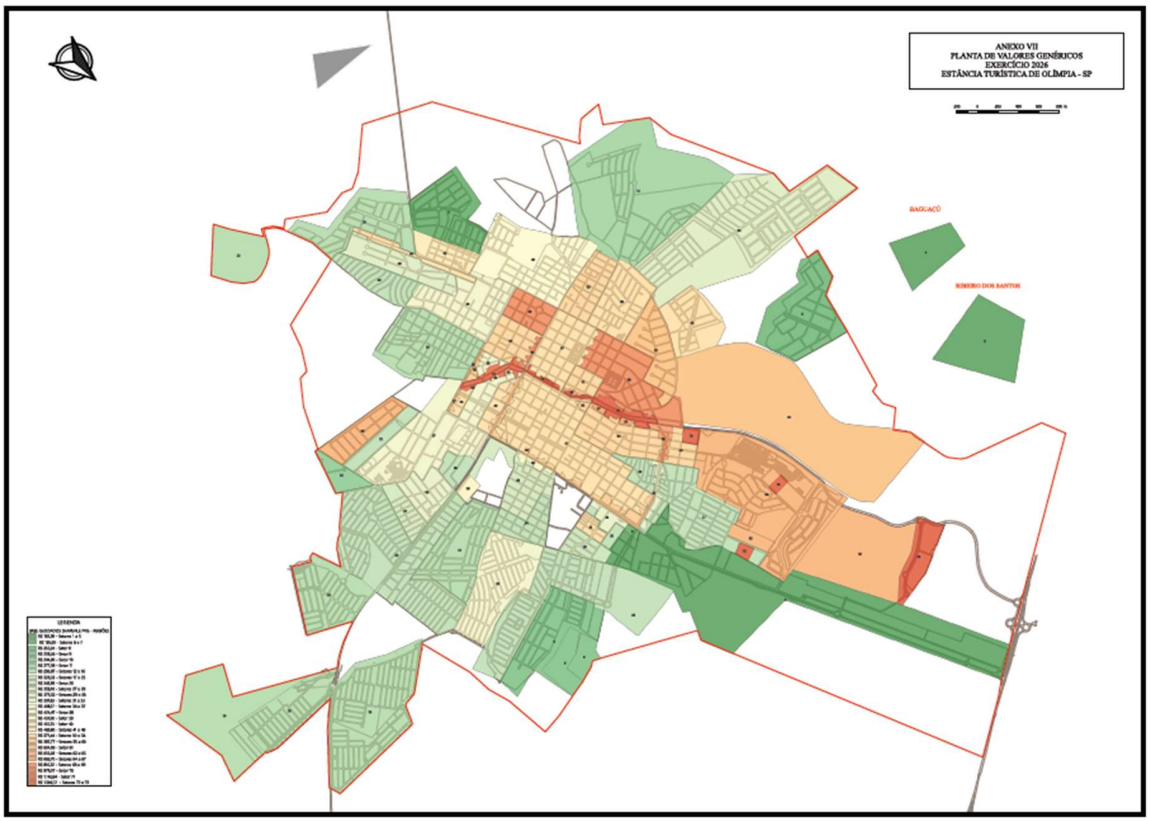
Fonte: Anexo I da LC n° 212/2018 e Decreto n° 9.802/2025.

Apesar de previsão para possibilidade de atualização, entenda-se revisão, da PGV a cada 2 (dois) anos conforme determina o CTM, os valores sofrem apenas atualizações anuais com base na inflação de acordo com o IPCA/IBGE.

Entretanto, tais mecanismos não são suficientes para capturar variações estruturais no mercado imobiliário, especialmente em contextos de valorização acelerada, como o observado em municípios de perfil turístico.

A **Figura 1** apresenta a representação cartográfica da PGV com base na graduação de cores, com o verde escuro tendo os setores com os menores valores venais, até chegar ao vermelho escuro, que representa os setores com maior valor venal do município, com áreas de maior valorização imobiliária no município. Em tese, essa distribuição deveria refletir, de maneira aproximada, a dinâmica do mercado imobiliário local, considerando fatores como localização, infraestrutura urbana, padrão construtivo e uso do solo.

Figura 1 – Planta Genérica de Valores (PGV) (Exercício de 2026)



Fonte: Anexo I da LC n° 212/2018 e Decreto n° 9.802/2025.

4.2 Análise comparativa entre bairros e setores urbanos

A análise comparativa foi realizada com base nos valores venais estabelecidos na PGV constante no CTM, a partir dos valores atualizados. Para a realização dessa etapa, identificou-se que o município possui 119 bairros cadastrados em seu cadastro fiscal imobiliário distribuídos nos 73 setores da PGV.

A partir dessa análise dos dados, foi possível identificar padrões territoriais relevantes na distribuição dos valores venais. Os bairros com menores valores estão predominantemente localizados em áreas com características especificas, como os Distritos Industriais (setor 3), uma forma de incentivar à instalação de empresas; os Distritos de Baguaçu (setor 4) e de Ribeiro dos Santos (setor 5),

situados fora do perímetro urbano consolidado, sendo o primeiro próximo a uma grande usina canavieira e, o segundo, instalado em uma área que antigamente possuía uma estação ferroviária e; o Recanto Bela Vista (setor 3), caracterizado por chácaras com áreas territoriais maiores. Uma grande área próxima ao Distrito de Baguaçu e a usina foi adquirida recentemente pelo município para fins de instalação de um Aeroporto (setor 1). Esses resultados indicam que, os menores valores venais estão associados a fatores como localização, uso específico do solo e densidade urbana.

A área central do município concentra imóveis residenciais e comerciais, destacando-se o Patrimônio São João Batista (setor 47), Jardim Álvaro Britto (setor 68) e a Beneficência (setor 69). Antes da consolidação do turismo, essas áreas eram as mais valorizadas do município devido a sua infraestrutura e relevância urbana.

Na sequência da caracterização da área central, destacam-se também bairros de perfil predominantemente popular, marcados por maior vulnerabilidade social, entre os quais o Jardim Santa Fé (setor 9), São José (setor 15) e o Jardim Santa Ifigênia (setor 19). Esses bairros já se encontravam consolidados antes do boom turístico no município, refletindo uma dinâmica de ocupação urbana voltada à população de menor renda e, em muitos casos, com limitações em termos de infraestrutura e valorização imobiliária.

Conjuntos habitacionais foram implantados entre as décadas de 1980, 1990 e início dos anos 2000 pela COHAB, entre eles o Jardim Antonio José Trindade (setor 20), Jardim Luiz Zucca (setor 20), Jardim Helio Cazarini (setor 22) e Jardim Alfredo Zucca (setor 22). Este último, embora consolidado em período anterior, próximo a Distrito Industrial, possui localização estratégica, fazendo divisa com um importante complexo turístico composto por parque aquático (setor 3) e resorts de alto padrão (setor 73).

Essa atual configuração evidencia um contraste significativo entre a origem habitacional de interesse social antes do boom do turismo e a valorização imobiliária impulsionado pela expansão da atividade turística no município.

Nota-se, que o referido parque aquático, inserido no contexto do turismo, encontra-se com valor venal defasado, revelando uma incongruência, uma vez que deixou de estar vinculado a desvalorização pela proximidade com um Distrito Industrial (setor 3), passando a estar em uma zona de forte dinamismo econômico, potencialmente valorizado, o que evidencia a necessidade de reavaliação de parâmetros utilizados na definição de valores venais.

Com a consolidação da atividade turística no município, observou-se um significativo fluxo migratório de trabalhadores atraídos pelas novas oportunidades

de emprego. Esse crescimento, no entanto, não foi acompanhado, em um primeiro momento, pela oferta adequada de moradias populares, o que provocou a elevação dos valores de aluguel e, consequentemente, dificuldades na fixação da mão de obra necessária ao setor.

Diante desse cenário, foram implantados novos conjuntos habitacionais vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida, entre os quais se destacam o Residencial Village Morada Verde (setor 14), Residencial Viva Olímpia (setor 14), Residencial Quinta da Colina (setor 16), Residencial Harmonia (setor 34) e Residencial Vida Nova Olímpia IV (setor 16), além do Residencial Luiz Carlos Foresti Filho (setor 9), atualmente em fase de construção.

À época de sua implantação, esses empreendimentos localizavam-se em áreas mais afastadas e ainda carentes de serviços públicos e infraestrutura urbana. Contudo, com o avanço da urbanização e a expansão do perímetro urbano, passaram a contar, com infraestrutura consolidada, incluindo acesso a serviços essenciais, equipamentos públicos e melhorias na mobilidade.

Esses empreendimentos marcaram uma nova fase de expansão urbana, ocupando áreas até então periféricas que foram progressivamente adensadas por moradias populares. Tal processo também se relaciona com dinâmicas de valorização imobiliária em áreas próximas à Zona de Desenvolvimento do Turismo, podendo ser interpretado como um movimento associado à reconfiguração socioespacial do município, com indícios de processos de gentrificação.

Por fim, destaca-se que o Parque Termas dos Laranjais está inserido no setor 62, enquanto os empreendimentos vinculados à multipropriedade imobiliária concentram-se no setor 73, abrangendo áreas como Parque das Ondas, Parque das Águas e Parque do Sol.

Observa-se, ainda, que alguns resorts implantados em áreas anteriormente classificadas como desvalorizadas, a exemplo do setor 17, apresentam indícios de subavaliação na PGV. Tal situação evidencia possíveis distorções nos critérios de valoração, uma vez que esses empreendimentos estão inseridos em um contexto de forte dinamismo turístico e valorização imobiliária, o que reforça a necessidade de revisão dos parâmetros adotados para melhor adequação à realidade atual do município.

4.3 Comparação entre valor venal e valor de mercado

Os valores de mercado utilizados nesta análise correspondem a preços de oferta obtidos junto a imobiliária local em 08 de março de 2026, sendo

considerados como referência do comportamento do mercado imobiliário, diante da ausência de uma base pública sistematizada de transações efetivas.

A análise comparativa entre os valores venais estabelecidos na Planta Genérica de Valores (PGV) e os valores praticados no mercado imobiliário constitui etapa fundamental para avaliar a aderência da base tributária à realidade econômica do município. Para tanto, foi realizada, em 08 de março de 2026, pesquisa empírica junto a imobiliária local, com levantamento de preços de oferta de terrenos em diferentes bairros e setores da cidade.

De forma geral, os dados coletados indicam que os valores de mercado tendem a ser superiores aos valores venais definidos na PGV, evidenciando uma defasagem na atualização dos parâmetros utilizados para fins tributários. Essa diferença, contudo, não se manifesta de maneira homogênea no território, sendo mais acentuada em áreas influenciadas pela expansão da atividade turística e pela valorização imobiliária recente.

Essa defasagem decorre da manutenção de critérios de avaliação baseados em uma estrutura urbana anterior à consolidação da atividade turística.

Um dos casos mais representativos dessa discrepância pode ser observado no bairro Jardim Santa Ifigênia, localizado nos setores 17, 32 e 50. Embora o valor venal médio estabelecido para o referido setor seja de R$ 326,53/m², R$ 391,83/ m² e R$ 571,44/m², os dados de mercado revelam valores significativamente superiores, conforme demonstrado na **Tabela 2**.

Tabela 2 – Comparação entre valor venal e valor de mercado – Jardim Santa Ifigênia

Área (m^2)	Valor Total (R$)	Valor de mercado (R$/$M^2$)	Valor Venal (R$/$M^2$)	Diferença (%)
1.464,6	1.800.000,00	1.228,99	391,83	213,65%
376,0	330.000,00	877,66	391,83	124,00%
360,0	525.000,00	1.458,33	571,44	155,20%
1.080,0	2.000.000,00	1.851,85	571,44	224,00%
531,0	2.100.000,00	3.954,80	571,44	592,10%

Fonte: Dados de mercado coletados em imobiliária local (08 mar. 2026) e PGV municipal.

Os resultados apresentados evidenciam que todos os valores de mercado analisados superam o valor venal dos setores, com variações que ultrapassam 100% e atingem, em casos extremos, mais de 500,00%. Tal distorção demonstra que o valor venal atualmente atribuído aos setores 17, 32 e 50 não refletem adequadamente o comportamento do mercado imobiliário, especialmente considerando a localização estratégica do bairro, próximo a importantes empreendimentos turísticos e inserido em área de crescente dinamismo econômico.

Além disso, a análise dos dados coletados em outros bairros reforça essa tendência. Observa-se que, mesmo em áreas de perfil popular, como o Jardim Santa Fé e nos conjuntos habitacionais Residencial Harmonia e Residencial Vida Nova Olímpia IV, os valores de mercado superam os valores venais, ainda que em menor magnitude.

Já em áreas de expansão urbana e consolidação recente, como o Parque Villa Lobos, a diferença torna-se ainda mais expressiva, variando em aproximadamente 220%, o que demonstra uma valorização imobiliária não acompanhada pela atualização da PGV, como se pode observar na **Tabela 3**.

Tabela 3 - Comparação entre Valor Venal e Valor de Mercado em diferentes bairros

Bairro	Área (m^2)	Valor Total (R$)	Valor de mercado (R$/$M^2$)	Valor Venal (R$/$M^2$)	Diferença (%)
Jardim Santa Fé	125,0	50.000,00	400,00	228,56	+75,00%
Residencial Harmonia	284,4	300.000,00	1.054,74	408,17	+158,40%
Res Vida Nova Olímpia VI	180,0	110.000,00	611,11	293,87	+108,00%
Parque Villa Lobos	468,1	300.000,00	640,83	195,93	+227,10%

Fonte: Dados de mercado coletados em imobiliária local (08 mar. 2026) e PGV municipal.

Esse cenário indica que a defasagem da PGV não é pontual, mas sim um fenômeno generalizado, com maior intensidade nas áreas impactadas pela expansão do turismo, mas que acaba por interferir no contexto geral. A valorização imobiliária decorrente desse processo tem alterado significativamente a dinâmica urbana do município, elevando os preços de mercado em regiões que, sob a ótica da PGV, ainda são classificadas como de menor valor.

Por outro lado, em bairros consolidados da área central, há maior aproximação entre os valores evidenciando maior heterogeneidade na comparação, muito embora ainda se verifiquem diferenças relevantes em função de características específicas dos imóveis, conforme demonstrado na **Tabela 4**.

Tabela 4 - Comparação entre Valor Venal e Valor de Mercado – Região Central

Bairro	Área (m^2)	Valor Total (R$)	Valor de mercado (R$/$M^2$)	Valor Venal (R$/$M^2$)	Diferença (%)
Patrimônio S. J. Batista	850,0	500.000,00	588,24	571,44	+2,9%
Patrimônio S. J. Batista	1.062,5	600.000,00	564,71	571,44	-1,2%
Jardim Álvaro Brito	535,5	290.000,00	541,55	604,09	-10,3%
Jardim Álvaro Brito	420,0	350.000,00	833,33	604,09	+38,0%
Jardim Álvaro Brito	618,2	490.000,00	792,65	604,09	+31,2%
Jardim Glória	600,0	720.000,00	1.200,00	816,32	+47,0%

Fonte: Dados de mercado coletados em imobiliária local (08 mar. 2026) e PGV municipal.

Dessa forma, a análise comparativa evidencia a necessidade de revisão periódica da PGV, com incorporação de dados empíricos de mercado e de variáveis que reflitam as transformações recentes do território, como a influência da atividade turística, a expansão da infraestrutura urbana e os processos de valorização locacional. Tal medida é essencial para garantir maior equidade na

tributação imobiliária, bem como para assegurar que a base de cálculo do IPTU esteja alinhada à realidade econômica do município.

4.4 Discussão dos resultados

A presente análise buscou verificar a aderência entre os valores venais estabelecidos na Planta Genérica de Valores (PGV) e os valores praticados no mercado imobiliário no município de Olímpia. Os resultados obtidos demonstram que, de modo geral, há uma defasagem significativa entre essas duas dimensões, confirmando a hipótese de que a base de cálculo do IPTU não acompanha, de forma adequada, as transformações recentes do mercado imobiliário local.

Os resultados demonstram que, em áreas impactadas diretamente pela expansão da atividade turística, como aquelas inseridas ou próximas à Zona de Desenvolvimento do Turismo, a discrepância entre valor venal e valor de mercado é mais acentuada, atingindo patamares elevados. Nesses casos, observa-se que a valorização imobiliária recente não foi devidamente incorporada à PGV, o que resulta em subavaliação dos imóveis e, consequentemente, em uma base tributária inferior ao potencial arrecadatório real.

Em bairros de expansão urbana e conjuntos habitacionais mais recentes, também se verificou a existência de diferenças relevantes entre os valores analisados, ainda que em menor magnitude. Esse comportamento indica que a valorização imobiliária decorrente da melhoria da infraestrutura urbana e da integração desses bairros ao tecido urbano não tem sido plenamente refletida na PGV, evidenciando um processo de atualização insuficiente frente às transformações territoriais.

Esse resultado converge com a literatura sobre tributação imobiliária, que aponta a defasagem das plantas genéricas de valores como um problema recorrente em municípios brasileiros, especialmente em contextos de rápida transformação urbana. Estudos nessa área indicam que a ausência de atualizações periódicas e a dificuldade de incorporar dinâmicas recentes de valorização — como aquelas associadas ao turismo ou à expansão urbana — tendem a comprometer a aderência dos valores venais ao mercado, gerando distorções na base tributária.

Por outro lado, a análise da região central revelou maior aderência entre os valores venais e os valores de mercado, com casos em que as diferenças são reduzidas ou até mesmo negativas. Esse resultado sugere que a PGV ainda mantém maior correspondência com a lógica histórica de valorização urbana, na qual a área central concentrava os maiores valores imobiliários. Entretanto, a

presença de variações internas, associadas a fatores como estado de conservação dos imóveis e uso do solo, indica que mesmo nessas áreas a aderência não é uniforme.

Esse conjunto de evidências permite afirmar que a defasagem da PGV está diretamente relacionada à incapacidade do instrumento de acompanhar as dinâmicas recentes de valorização imobiliária, especialmente aquelas impulsionadas pela atividade turística. A manutenção de critérios de avaliação baseados em uma estrutura urbana anterior à consolidação desse setor contribui para a distorção observada, na medida em que desconsidera novas centralidades e eixos de desenvolvimento econômico.

Do ponto de vista da justiça fiscal, tal cenário implica em tratamento desigual entre contribuintes, uma vez que imóveis com elevado valor de mercado permanecem subavaliados para fins tributários, limitando o potencial de geração de receita própria por meio do IPTU, enquanto outros, localizados em áreas menos dinâmicas, podem apresentar valores venais mais próximos ou até superiores aos praticados no mercado. Essa distorção compromete o princípio da equidade, ao distribuir de forma desigual a carga tributária entre os proprietários de imóveis.

A subavaliação sistemática de determinadas áreas representa não apenas uma perda fiscal, mas também uma limitação à atuação do poder público na promoção do desenvolvimento urbano.

Como principal contribuição deste estudo, destaca-se a evidência de que a defasagem da PGV não ocorre de maneira uniforme no território, mas segue um padrão associado a dinâmica urbana do município. Observou-se que áreas centrais apresentam maior aderência entre valor venal e valor de mercado, enquanto bairros de expansão e regiões influenciadas pela atividade turística concentram as maiores discrepâncias. Esse achado permite compreender a defasagem não apenas como um problema técnico de atualização, mas como um fenômeno espacialmente estruturado, diretamente relacionado às transformações econômicas e territoriais do município.

Por fim, os resultados reforçam a necessidade de revisão periódica da PGV, com a incorporação de metodologias mais aderentes à realidade do mercado imobiliário e às transformações do território. A utilização de dados empíricos, como os levantados nesta pesquisa, bem como a consideração de fatores como localização, infraestrutura, dinâmica econômica e influência do turismo, mostram-se fundamentais para a construção de uma base tributária mais justa, eficiente e alinhada à realidade municipal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo analisar a aderência entre os valores venais estabelecidos na Planta Genérica de Valores (PGV) e os valores praticados no mercado imobiliário no município de Olímpia, considerando as transformações urbanas associadas à expansão da atividade turística.

Os resultados evidenciaram a existência de uma defasagem significativa entre os valores venais e os valores de mercado, indicando que a base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) não acompanha, de forma adequada, a dinâmica recente de valorização imobiliária do município. Verificou-se, ainda, que essa defasagem não ocorre de maneira homogênea no território, sendo mais acentuada em áreas influenciadas pela atividade turística e pela expansão urbana, enquanto regiões centrais apresentam valores mais próximos.

Esse padrão permite compreender que a PGV ainda reflete, em grande medida, uma lógica histórica de valorização urbana, não incorporando plenamente as transformações recentes impostos pelo turismo no município. Como principal contribuição, o estudo evidencia que a defasagem da PGV não deve ser interpretada apenas como uma limitação técnica de atualização, mas como um fenômeno espacialmente estruturado, diretamente relacionado à dinâmica econômica e urbana atual do município.

Nesse contexto, a defasagem da PGV compromete não apenas a aderência ao mercado imobiliário, mas também a efetividade do IPTU como instrumento de justiça fiscal e de financiamento das políticas públicas municipais.

Do ponto de vista da gestão pública, os resultados indicam a necessidade de revisão periódica da PGV, com incorporação de dados de mercado e de critérios que considerem as especificidades territoriais, especialmente em áreas de maior dinamismo econômico. Tal medida é fundamental para promover maior equidade na tributação imobiliária e aprimorar a capacidade arrecadatória municipal.

Por fim, sugere-se que pesquisas futuras ampliem a base empírica, incorporando dados de transações efetivas e explorando métodos quantitativos e espaciais mais avançados, bem como a análise comparativa com outros municípios, de modo a aprofundar a compreensão sobre os impactos da defasagem da PGV na justiça fiscal e na gestão urbana.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, E. P. **Progressividade do IPTU**. São Paulo: Editora Pilares, 2007.

BOTELHO, A. **A produção do Espaço e o Empresariamento Urbano: o caso de Barcelona e seu fórum das culturas de 2004**. GEOUSP- Espaço e Tempo, n. 16, p.111-124, 2004.

BRAJATO, Dânia; DENALDI, Rosana. **O impasse na aplicação do Estatuto da Cidade: explorando o alcance do PEUC em Maringá - PR** (2009-2015). Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg., São Paulo, v. 21, n. 1, p. 45-62, jan./abr. 2019. DOI: https://doi.org/10.22296/2317-1529.2019v21n1p45. Disponível em: https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5768. Acesso em 04 abr. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 15 fev. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 mai. 2000.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário (Código Tributário Nacional). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 1966.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Regula o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

CAMARGO, T. A. de, OLIVEIRA, A. G. de, & CATAPAN, A. (2025). **Revisão da planta genérica de valores (pgv) como instrumento de desenvolvimento e efetivação da função social da propriedade: realidade de um município paranaense**. *Revista DCS*, *22*(82), e3427. https://doi.org/10.54899/dcs.v22i82.3427. Acesso em: 24 fev. 2026.

CUNHA, C. O. F. **IPTU e a Progressividade Fiscal das Alíquotas no Incremento da Arrecadação Municipal: Principais Imbróglios e Estudo de Caso no Município de Caruaru/PE** (2022). Revista Direito Tributário Atual, (51), 130–151. https://doi.org/10.46801/2595-6280.51.5.2022.1005. Acesso em: 21 fev. 2026.

FALCOSKI, Luiz Antonio Nigro; PAIVA, Claudio Cesar; PIERINI, Claudio Robert; MENZORI, Ivan Damasco. **A PGV e o IPTU progressivo como instrumento de reforma urbana: desafios de inovação no município de Araraquara – SP**. Revista de Direito da Cidade, v. 15, n. 3, p. 1107–1133, 2023. DOI: https://doi.org/10.12957/rdc.2023.63627. Acesso em 15 fev. 2026.

G1.GLOBO. **Olímpia atrai 5 milhões de turistas por ano com parques aquáticos** (2026). Disponível em https://g1.globo.com/sp/sorocaba-jundiai/noticia/2026/02/23/olimpia-atrai-5-milhoes-de-turistas-por-ano-com-parques-aquaticos.ghtml. Acesso em 04 abr. 2026.

HAMNETT, C. **The lost gentrifiers**. London. New Society. Londres, mar., pp. 415-416. 1984.

LEITE, R. P. **Usos e Contra-usos: a construção dos lugares no espaço público**. In: LEITE, R. P. Contra-usos da Cidade. Campinas: Editora Unicamp, 2ª Ed, p. 212-283, 2007.

LIMA, João Paulo; VIANNA, Salvador Teixeira Werneck. **Tributação imobiliária e financiamento das cidades brasileiras**. Brasília: IPEA, 2020.

MACEDO, Paulo. **A função social da propriedade urbana e o IPTU progressivo**. Revista da Ejuse, Aracaju, n. 6, p. 207–232, jul. 2004. Disponível em: https://revistaejuse.tjse.jus.br/revistaejuse/index.php/revista_da_ejuse/article/view/143. Acesso em: 20 fev. 2026.

MARQUES, Carolina Corso Rodrigues. **Legislação urbanística aplicada**. Porto Alegre: SAGAH, 2018.

MARQUES, Ariane B.S.; XAVIER, Wescley S. **Determinações Espaciais a partir do Desenvolvimento do Turismo em Pirenópolis-GO**. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), 2022. Disponível em: https://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/8a1276c25f5efe85f0fc4020fbf5b4f8.pdf. Acesso em: 04 abr. 2026.

OLÍMPIA (SP). **Lei Complementar nº 212, de 02 de outubro de 2018**. Código Tributário Municipal. Olímpia, SP: Prefeitura Municipal, [2018]. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a1/codigo-tributario-olimpia-sp. Acesso em: 07 mar. 2026.

ROLNIK, R. **Democracia no fio da navalha: Limites e Potencialidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 11, n. 2, p. 31-50, nov. 2009. Disponível em: https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5768/03%20Miolo_ANPUR_v21_n1_45_62. Acesso em 04 abr. 2026.

SÁ, J. D.; CAVALCANTE, C. A. M. T.; KALID, R. A.; MALVEIRA, U. A. **Um modelo de otimização para alíquotas do IPTU socialmente mais justas**. Revista de Administração Pública, v. 47, n. 1, p. 105-132, fev. 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000100005. Acesso em 04 abr. 2026.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

SAVAGE, M; WARDE, A. **Urban sociology, capitalism and modernity**. Londres, Macmillan, 1993.

SEIBERT, I. G.; CARRARO, W. B. W. H. **Método disruptivo do cálculo do IPTU na cidade de Feliz/RS: o contribuinte paga menos e o município arrecada mais**. Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, v. 13, n. 1, p. 114-135, 2024. Disponível em: http://dx.doi.org/10.3895/rbpd.v13n1.15835. Acesso em 21 fev. 2026.

STEINBERGER, M. (Org.). **Territórios Turísticos no Brasil Central**. LGE Editora, Brasília, 2009.

THIAGO, Caroline de Oliveira. **A Planta de Valores Genéricos e sua interferência na avaliação dos imóveis da União em Vitória (ES)**. Vitória: IFES, 2020. (Trabalho de Conclusão de Curso – Engenharia Civil).

VALENTIN, Jeferson; CALDEIRA, Thiago C. M. **A ineficiência arrecadatória do IPTU nos Municípios paulistas**. In: Revista Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, 02 | 2025, p. 1-28.