



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete
Assessoria Jurídico-Legislativa

Nota Jurídica N.º 45/2026 - SEDUH/GAB/AJL

Brasília-DF, 30 de janeiro de 2026.

- RELATÓRIO

1. Cuida o presente processo, nessa fase, do Despacho - CACI/GAB (192398326), por meio do qual a Casa Civil encaminha o Projeto de Lei Complementar nº 78, de 2025 (192223557) e anexo (192223575), que aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências, de iniciativa do Poder Executivo e aprovado com emendas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, visando subsidiar posição de sanção ou veto pelo Excelentíssimo Senhor Governador.

2. Assim, vieram os autos a esta AJL, por meio do Despacho - SEDUH/GAB (193649175), do Gabinete desta Pasta, solicitando o que segue:

(...)

Na presente fase, faz-se necessária a manifestação desta pasta, quanto ao mérito da proposta, explicitando os riscos e os possíveis impactos, positivos ou negativos, com resposta expressa e fundamentada do gestor máximo da unidade ou de autoridade indicada por ele quanto à sugestão de sanção ou veto do ato normativo.

Ressalta-se a orientação de que devem ser juntados aos autos estudos técnicos, manifestações de especialistas ou quaisquer outras informações que tenham servido de embasamento para o posicionamento, inclusive a indicação de outros processos SEI que tratem do tema, cuja análise técnica encontra-se em andamento no âmbito da Subsecretaria de Planejamento e Gestão Territorial - Suplan, conforme Parecer Técnico em elaboração naquela subpasta.

Ante o exposto, encaminhamos o presente processo para conhecimento, análise e manifestação jurídica e legislativa visando subsidiar posição de sanção ou veto pelo Excelentíssimo Senhor Governador, com a urgência que o caso requer.

3. É o necessário relato.

II - FUNDAMENTAÇÃO

4. Preliminarmente, importa destacar que a presente manifestação é eminentemente jurídica, estando adstrita aos elementos fornecidos pela unidade demandante, limitada aos parâmetros da consulta e afastada dos aspectos técnicos, econômico-financeiros ou meritórios, vedada que é a incursão pelos signatários, no mérito da atuação administrativa, afeto à oportunidade e conveniência do Administrador Público. (vide [Parecer nº 045/2010 - PROMAI/PGDF](#)).

5. Não obstante a amplitude e complexidade do Projeto de Lei Complementar nº 78, de 2025, que aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, observa-se, já em análise preliminar, sem adentrar ao mérito da integralidade da minuta, a existência de inconsistência e contradição de redação decorrente da forma como determinadas emendas foram incorporadas ao texto final do PLC durante o processo legislativo.

6. Com efeito, verifica-se que as Emendas nºs 162, 165, 417 e 443 (193658957, 193659158, 193659512 e 193659718) foram acatadas no curso do processo legislativo, tendo sido incorporadas ao texto do projeto na forma de emendas e subemendas, consolidadas no escopo da Emenda nº 663, conforme conclusão do Parecer da Comissão de Assuntos Fundiários (193660584):

*V - CONCLUSÃO Ante às razões apresentadas, somos pela Complementar nº 78, de 2025, **APROVAÇÃO do mérito do Projeto de Lei incluindo as** Emendas nº 641, 642, 643, 644, 646, 647, 648, 649, 650, 651, 652, 653, 654, 655, 656, 657 e 658, **hem como das Subemendas nº** 659, 660, 661, 662, **663**, 664, 665, 666, 667, 668, 669, 670, 672, 673, 674, 675, 676 e 677 desta Relatora, no âmbito da Comissão de Assuntos Fundiários, observado o seguinte em relação às demais emendas apresentadas:*

(...)

***Acatadas na forma de Emenda e Subemendas:** 2, 67, 73, 101, 115, 125, 138, 148, **162, 165**, 171, 172, 177, 201, 262, 362, 319, 398, **417**, 422, 426, 439, **443**, 465, 487, 490, 519, 521 e 586.*

7. Dessa forma, a Emenda nº 643 (193660011) foi aprovada com objetivo de acrescentar novo artigo às Disposições Finais e Transitórias do PDOT, com a seguinte redação:

Acrescente-se nas Disposições Finais e Transitórias o seguinte artigo:

“Art. XX. Fica autorizada a realização de ajustes das poligonais previstas nesta Lei Complementar, mediante justificativa, em caso de necessidade constatada em estudos técnicos complementares.

§ 1º Os estudos técnicos complementares de ajustamento citado no caput ficam restritos às áreas em que a realidade fática possui convergência com critérios técnicos adotados e que, eventualmente, não foram objeto de adequação.

§ 2º Os ajustes de poligonais de que trata o caput devem se dar por meio de lei específica.”

8. Segundo a justificativa legislativa que acompanhou a Emenda em comento, a proposição teve por finalidade:

A presente emenda tem por objetivo possibilitar a adequação de poligonais previstas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT, caso observada a necessidade de ajustes em estudos técnicos complementares de situações que deveriam ser observadas.

Considerando a periodicidade do PDOT, revela-se pertinente a garantia da possibilidade de ajustes para correção de eventuais incoerências da proposta, especialmente nos casos de cumprimento de critérios técnicos estabelecidos e não considerados na avaliação.

Observado o princípio da simetria das formas, o eventual ajuste de poligonais deve ser realizado por lei complementar com observância do disposto na Lei Orgânica do Distrito Federal no que tange à participação popular.

9. A redação proposta pela Emenda nº 643 foi inserida na versão final do PLC aprovado e encaminhado para sanção ou veto do Governador, em seu art. 370 (192223557), o qual confere caráter abstrato, genérico e prospectivo à possibilidade de ajustes das poligonais do PDOT, criando uma autorização normativa ampla para futuras correções do macrozoneamento, condicionadas à elaboração de estudos técnicos e à edição de lei específica:

Art. 370. Fica autorizada a realização de ajustes das poligonais previstas nesta Lei Complementar, mediante justificativa, em caso de necessidade constatada em estudos técnicos complementares.

§ 1º Os estudos técnicos complementares de ajustamento citados no caput ficam restritos às áreas em que a realidade fática possui convergência com critérios técnicos adotados e que, eventualmente, não foram objeto de adequação.

§ 2º Os ajustes de poligonais de que trata o caput devem se dar por meio de lei específica.

10. Portanto, ao que consta do Parecer da CAF (193660584), a Emenda nº 643, convertida no art. 370 do PLC, já abarcou o mérito do proposto nas mencionadas Emendas nºs 162, 165, 417 e 443 (193658957, 193659158, 193659512 e 193659718). Contudo, de forma aparentemente contraditória, o texto destas emendas acabou por ser também inserido na versão final do projeto (192223557), nos arts. 183, §4º, 367, 365 e 366, respectivamente, senão veja-se:

Art. 183 (...)

§ 4º Deve ser objeto de estudo para fins de regularização fundiária, mediante a modalidade de PUI-E, a área denominada como Associação Recreativa Campestre dos Policiais Militares do Distrito Federal, situada no quilômetro 18 da Rodovia DF-180, na Fazenda Guariroba, Região Administrativa de Ceilândia – RA IX.

Art. 367. *A área denominada Cana do Reino fica classificada como Arine, promovendo-se as adequações necessárias nas tabelas e nos mapas correspondentes dos anexos desta Lei Complementar.*

Art. 365. *Devem ser objeto de estudo urbanístico, ambiental e socioeconômico, para efeito de classificação como áreas de regularização de interesse social, as seguintes localidades:*

I – Assentamento Margarida Alves, situado na Região Administrativa de Sobradinho – RA V;

II – Acampamento Tiradentes, situado na Região Administrativa de São Sebastião – RA XIV;

III – Bairro Morada do Sol, situado na Região Administrativa de São Sebastião – RA XIV;

IV – Residencial São Bartolomeu, situado na Região Administrativa de São Sebastião – RA XIV;

V – Assentamento 10 de Junho, situado na Região Administrativa do Recanto das Emas – RA XV;

VI – Acampamento Leão de Judá, situado na Região Administrativa de Samambaia – RA XII;

VII – Residencial Nova Jerusalém, situado na Região Administrativa de Samambaia – RA XII;

VIII – Setor Cabeceira do Valo, situado na Região Administrativa do SCIA/Estrutural – RA XXV;

IX – Vila Green, situado na Região Administrativa de São Sebastião – RA XIV;

X – Setor de Chácaras Morro Azul, situado na Região Administrativa de São Sebastião – RA XIV;

XI – Acampamento Nelson Mandela, situado na Região Administrativa de Sobradinho – RA V.

Parágrafo único. A instituição e a delimitação das poligonais das áreas referidas neste artigo devem ser definidas por lei complementar específica, após a conclusão dos estudos urbanísticos.

Art. 366. *Devem ser elaborados estudos técnicos de natureza urbanística, ambiental e socioeconômica, com vistas à alteração do macrozoneamento e à ampliação da poligonal da Área de Regularização de Interesse Específico Ponte Alta (ARINE Ponte Alta), por meio de lei específica, de forma a viabilizar a regularização fundiária dos imóveis com características urbanas, ocupados precariamente, em Ponte Alta Norte e Casa Grande, na Região Administrativa do Gama – RA II.*

11. Assim, observa-se que a inclusão do art. 370 - e a não inclusão dos arts. 183, §4º, 367, 365 e 366 - foi justificada durante o processo legislativo, com objetivo de destacar a observância ao princípio da simetria das formas, de modo que eventuais ajustes de poligonais devem ser realizados por lei complementar, com respeito às disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal, notadamente no que se refere à participação popular.

12. Assim, observa-se a partir da leitura dos documentos disponíveis a existência de potencial contradição no texto final do Projeto

de Lei Complementar nº 78, de 2025, aprovado, com o recomendado no Parecer da Comissão de Assuntos Fundiários (193660584).

13. Cumpre ressaltar que o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT constitui norma estruturante da política urbana do Distrito Federal, nos termos da Lei Orgânica do Distrito Federal e do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), servindo de referência obrigatória para a legislação urbanística infraconstitucional, para o licenciamento urbanístico e para a atuação administrativa correlata.

14. Nesse contexto, eventuais inconsistências internas, ambiguidades redacionais ou sobreposição de comandos normativos assumem especial relevo jurídico, na medida em que tendem a repercutir de forma sistêmica sobre atos administrativos futuros e sobre a interpretação e aplicação da norma pelos órgãos de controle e pelo Poder Judiciário.

15. A coexistência desses comandos normativos, conforme aprovado no âmbito do processo legislativo, pode ensejar interpretações divergentes quanto: (i) ao alcance da autorização prevista no art. 370; (ii) à natureza definitiva ou provisória do determinado nos arts. 183, §4º, 367, 365 e 366; e (iii) à necessidade, ou não, de lei específica para alterações posteriores das poligonais já modificadas.

16. Assim, este cenário impacta negativamente na segurança jurídica, princípio basilar da atuação administrativa, ao dificultar a identificação, pelos administrados e pela própria Administração Pública, dos limites objetivos do ordenamento territorial vigente e dos instrumentos juridicamente adequados para sua eventual alteração.

17. Registre-se, por oportuno, que a própria justificativa do art. 370 (Emenda nº 643) faz referência expressa à periodicidade do PDOT, elemento que, sob o enfoque jurídico, reforça a compreensão de que ajustes relevantes no ordenamento territorial devem, como regra, ser concentrados nos momentos formais de revisão do plano diretor, observados os procedimentos legais e a ampla participação social.

18. Nesse contexto, o risco jurídico identificado não decorre de juízo subjetivo desta Assessoria, mas sim da forma como as emendas foram estruturadas, justificadas e incorporadas, conforme se depreende dos próprios documentos legislativos constantes dos autos, comprometendo a coerência sistêmica do PDOT, especialmente considerando que se trata de norma estruturante da política urbana do Distrito Federal, cuja estabilidade e clareza são essenciais para sua aplicação.

19. Ademais, cumpre observar que a inclusão dos mencionados dos arts. 183, §4º, 367, 365 e 366 acabou por criar novas áreas passíveis de regularização fundiária no âmbito do PDOT, sem a realização de audiência pública e sem que a proposta tenha sido iniciada pelo Poder Executivo, sob risco de inconstitucionalidade destes dispositivos, por afronta aos artigos 71, §1º, VI e 321, parágrafo único, da LODF e art. 57 da ADT da LODF.

20. Desta forma, considerando que a decisão quanto à sanção ou veto do Projeto de Lei Complementar nº 78, de 2025, deve ser devidamente motivada, à luz dos princípios da legalidade, da segurança jurídica e da boa técnica legislativa, a identificação prévia de eventuais inconsistências internas no texto normativo revela-se importante para subsidiar o juízo do Chefe do Poder Executivo.

21. Ressalta-se que a presente manifestação, portanto, não se debruça sobre a conveniência urbanística ou sobre o mérito técnico das alterações propostas, limitando-se a apontar, com base nos próprios atos do processo legislativo e nas justificativas apresentadas, aspectos jurídicos que merecem especial atenção no momento da aposição de sanção ou veto.

III – CONCLUSÃO

22. Por todo o exposto, concluída a análise desta Assessoria Jurídico-Legislativa, e em que pese a solicitação de manifestação formulada pelo Gabinete desta Pasta, entende-se que a matéria, no estado em que se encontra, demanda esclarecimentos complementares, notadamente quanto à harmonização das destacadas emendas aprovadas e à delimitação do alcance normativo dos dispositivos inseridos no Projeto de Lei Complementar nº 78, de 2025.

23. Nesse contexto, restituam-se os autos ao Gabinete desta Pasta, para ciência, avaliação e adoção das providências que entender cabíveis, inclusive quanto à eventual necessidade de complementação de informações por parte desta Secretaria e de articulação com a Casa Civil, a fim de subsidiar, de forma adequada e segura, a decisão do Chefe do Poder Executivo quanto à aposição de sanção ou veto.

24. Após avaliação destas ponderações preliminares, caso entenda necessário, sugere-se a retorno dos autos a esta Assessoria, para avaliação da integralidade do Projeto de Lei Complementar aprovado pela CLDF.

Raiane Amorim dos Santos
Assessora Especial
Assessoria Jurídico-Legislativa

Aprovo a Nota Jurídica nº 45/2026 - SEDUH/GAB/AJL

Sendo estas as considerações, restituam-se os autos ao **GAB/SEDUH**, para ciência do teor da presente manifestação, conhecimento e adoção das providências que entender pertinentes, na forma sugerida.

Carlos Vítor Paulo

Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa



Documento assinado eletronicamente por **RAIANE AMORIM DOS SANTOS - Matr.0273862-7, Assessor(a) Especial**, em 30/01/2026, às 13:46, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **CARLOS VITOR PAULO - Matr.0273812-0, Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa**, em 30/01/2026, às 13:46, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **193661743** código CRC= **40B41B75**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Edifício Number One SCN Q 1 - Asa Norte, Brasília - DF - Bairro Asa Norte - CEP 70711-900 - DF

3214-4105

00390-00005572/2025-87

Doc. SEI/GDF 193661743