



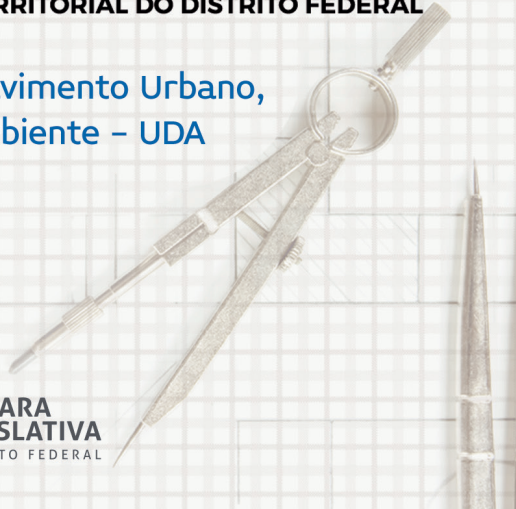
18 perguntas sobre o PDOT

PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DO DISTRITO FEDERAL

Unidade de Desenvolvimento Urbano,
Rural e Meio Ambiente – UDA



CÂMARA
LEGISLATIVA
DISTRITO FEDERAL



INTRODUÇÃO

Esta Unidade de Desenvolvimento Urbano, Rural e Meio Ambiente da Consultoria Legislativa — CONLEGIS/UDA vem envidando esforços no âmbito do GT instituído pelo Ato do Terceiro-Secretário nº 9/2025, para oferecer respostas aos principais questionamentos de parlamentares e assessores acerca do Plano Diretor de Ordenamento Territorial — PDOT.

Importante frisar que o plano diretor em vigor foi aprovado por esta Casa, no ano de 2009, por meio da Lei Complementar nº 803. Parlamentares e servidores daquela legislatura manifestaram dúvidas e inquietações a respeito da proposta, em virtude de sua complexidade e abrangência, as quais ressurgem em grande parte com a apresentação do novo plano diretor, na forma disposta no Projeto de Lei Complementar nº 78/2025.

Esta UDA/CONLEGIS já recebeu 8 (oito) solicitações de trabalho, sobre temas variados, atinentes ao projeto.

Ao realizarmos uma análise preliminar da proposta, procuramos sanar algumas questões iniciais e trazer ao conhecimento de assessores, parlamentares e órgãos legislativos da Casa informações que julgamos relevantes neste momento inicial de discussão.

As análises no âmbito do GT continuam. Assim, é importante esclarecer que estamos à disposição das assessorias de gabinete e órgãos legislativos para realização de reuniões e debates, bem como para buscar respostas para eventuais dúvidas a respeito do teor mais específico do projeto e de seus anexos.

Do mesmo modo, estamos à disposição para a realização de estudos temáticos, consultas sobre temas específicos, bem como para a elaboração de minutas de votos e minutas de pareceres ao projeto, mediante demanda formal dos parlamentares interessados.

Grupo de Trabalho instituído pelo Ato do Terceiro-Secretário nº 9/2025

JOSUE MAGALHAES DE LIMA
Consultor Legislativo — Coordenador
Desenvolvimento Urbano

BRUNO LIMA TEIXEIRA
Consultor Legislativo – Desenvolvimento Urbano

DENIO SOUZA COSTA
Consultor Legislativo – Meio Ambiente

HIGOR GUSTAVO BARBOSA DA SILVA
Consultor Legislativo – Desenvolvimento Urbano

JOSABETTE MONICA GOMES DE SOUZA
Consultora Legislativa – Desenvolvimento Urbano

JOSE VERISSIMO DE SENA
Consultor Legislativo – Desenvolvimento Urbano

KLEDISON COELHO LEITE
Consultor Legislativo — Finanças Públicas

LETICIA SALUA MARASCHIN MOTTOLA
Consultora Legislativa – Meio Ambiente

MONISE HELENA DE CARVALHO JOSE
Consultora Legislativa – Desenvolvimento Urbano



PERGUNTA 1

O que é o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT?

O PDOT é o instrumento básico da política de expansão e de desenvolvimento urbano do Distrito Federal, de longo prazo e natureza permanente, conforme estabelece o art. 182 da Constituição Federal e os arts. 163 e 316 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

O PDOT abrange a totalidade do território do Distrito Federal, não somente as áreas urbanas, mas também áreas rurais e de proteção ambiental.

A propriedade urbana localizada nos limites do DF cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no PDOT e na legislação complementar a ele (como a LUOS e o PPCUB).

O plano diretor é um **plano** porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo para que eles sejam alcançados, as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É **diretor** porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano nas várias áreas atinentes ao desenvolvimento urbano, como habitação, regularização fundiária, transporte e mobilidade, desenvolvimento econômico, rural, meio ambiente, entre outros. Pode ser considerado, ainda, um **pacto**, porque envolve a participação de diversos atores da sociedade (como o poder público, o empresariado, as associações de moradores, o Poder Legislativo, a sociedade civil organizada, a academia etc.) para organizar o crescimento da cidade e garantir o desenvolvimento urbano sustentável, imprescindíveis à melhoria da qualidade de vida de toda a população do DF.



PERGUNTA 2

De que forma o PDOT integra o planejamento do Distrito Federal como um todo?

O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento distrital.

O plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e o orçamento anual (LOA) devem incorporar as diretrizes e as prioridades contidas no PDOT, sem as quais o plano diretor não alcança efetividade.

Por exemplo: quando o plano diretor reconhece que há um desequilíbrio entre população residente e postos de trabalho/infraestrutura urbana, e prevê diretrizes, estratégias e instrumentos para o enfrentamento do problema, cabe ao plano plurianual prever programas que resultem na disponibilização de recursos no orçamento.

O mesmo pode-se dizer em relação à estratégia de revitalização de áreas de interesse histórico e social ou à necessidade de proteção de áreas públicas sujeitas a invasões. De nada adianta o plano diretor mapear as áreas sensíveis, prever estratégias, diretrizes e instrumentos de enfrentamento se o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento não dispuserem de mecanismos e recursos materiais para concretizá-los.



PERGUNTA 3

Onde se encontram os fundamentos jurídicos para elaboração, tramitação e aprovação do PDOT?

- Na Constituição Federal (capítulo II — Da política urbana, arts. 182 e 183);
- No Estatuto da Cidade, aprovado pela Lei federal nº 10.257, de 2001;
- Na Lei Orgânica do DF, em especial, no capítulo II — Da política urbana (arts. 314 a 323).

PERGUNTA 4

Quais são as condições de admissibilidade formal da proposta do novo plano diretor? Como ocorre a tramitação do PLC?

Fase preparatória: Realização de diagnóstico, estudos e debates com a sociedade (assegurar o pacto social, ouvindo os atores e materializando o direito à gestão participativa).

Instrumento legislativo — art. 75, parágrafo único, VIII da LODF: Projeto de Lei Complementar — PLC.

Iniciativa legislativa — art. 71, § 1º, VI da LODF: Privativa do Governador do DF.

Tramitação — art. 40, § 4º do Estatuto da Cidade: Necessidade de debates e audiências com a sociedade (direito à gestão participativa).

Apreciação pelas comissões temáticas da CLDF — maioria simples:

- Abertura de prazo para emendas;
- Designação de relatores;
- Deliberação.

Apreciação pelo Plenário:

- Inclusão na Ordem do Dia;
- Recebimento de emendas de plenário;
- Quórum: voto da maioria absoluta (13 deputados);
- Turnos: 2 turnos (art. 181 do RICLDF).

PERGUNTA 5

O Poder Executivo realizou diversas audiências públicas durante a elaboração da proposta. O Poder Legislativo também é obrigado a realizar audiências públicas?

Sim. Conforme estabelece o art. 40, § 4º, do Estatuto da Cidade:

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;



PERGUNTA 6

Qual é o conteúdo mínimo do PDOT?

Segundo o Estatuto da Cidade (art. 42):

- Delimitação das áreas onde serão aplicados os instrumentos urbanísticos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública (considerar demanda por utilização e infraestrutura);
- Disposições relativas aos instrumentos do direito de preempção, Outorga Onerosa do Direito de Construir – ODIR, Outorga Onerosa de Alteração de Uso – ONALT, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir;
- Sistema de acompanhamento e controle.

Segundo a Lei Orgânica do DF (art. 317, §2º):

- I – densidades demográficas para a macrozona urbana;
- II – delimitação das zonas especiais de interesse social;
- III – delimitação das áreas urbanas onde poderão ser aplicados parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- IV – delimitação das Unidades de Planejamento Territorial;
- V – limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento da macrozona urbana;
- VI – definição de áreas nas quais poderão ser aplicados os seguintes instrumentos:
 - a) direito de preempção;
 - b) outorga onerosa do direito de construir;
 - c) outorga onerosa da alteração de uso;
 - d) operações urbanas consorciadas;
 - e) transferência do direito de construir;
- VII – caracterização da zona que envolve o conjunto urbano tombado em limite compatível com a visibilidade e a ambiência do bem protegido;
- VIII – sistema de gerenciamento, controle, acompanhamento e avaliação do plano.

PERGUNTA 7

Como o conteúdo do PLC nº 78/2025 está organizado?

O PLC está estruturado em sete títulos, que apresentam, em sequência: os fundamentos do plano, as diretrizes de políticas públicas setoriais, o desenho territorial, os instrumentos de execução das diversas políticas, da governança e da fiscalização, seguidos, por fim, das disposições finais e transitórias — complementados por anexos cartográficos e tabelas.

Ao longo do texto, são apresentados os princípios, os objetivos estratégicos e as diretrizes da política territorial que orientam a administração pública em seus diversos setores como, mobilidade, política habitacional, entre outras. O território foi organizado em zonas, as quais são utilizadas para definir os usos, as ocupações e as estratégias de intervenção em cada parte do território.

O texto relaciona uma gama de instrumentos para a política urbana, entre os quais se destacam como novidade: o Termo Territorial Coletivo, a Outorga Onerosa de Alteração de Zoneamento, a Outorga Onerosa de Alteração de Parcelamento, o Pagamento por Serviços Ambientais, o crédito de carbono e a emissão de títulos verdes.

Por fim, são detalhadas a gestão do planejamento territorial e urbano e a governança participativa, além de mecanismos de monitoramento e controle como o Observatório Territorial. A fiscalização territorial também foi disciplinada de modo breve.

PERGUNTA 8

A proposta traz inovações?

Sim. Algumas delas são:

- Plano Estratégico de Gestão e Destinação de Imóveis Ociosos;
- Crédito de potencial construtivo verde;
- Dispositivos que tratam da resiliência territorial e do patrimônio natural;
- Instrumento da locação social e da moradia emergencial como serviços de provisão habitacional;
- Termo Territorial Coletivo;
- Zoneamento inclusivo;
- IPTU sustentável;
- Estudos de análise de riscos socioambientais e vulnerabilidades climáticas;
- Pagamento por serviços ambientais;
- Crédito de carbono.



PERGUNTA 9

Qual o impacto do PDOT no uso e na ocupação do solo no DF?

O PDOT não é o instrumento adequado para alterar a destinação específica de lotes e seus parâmetros urbanísticos (altura, afastamento, permeabilidade etc.), uma vez que se trata de matéria reservada ao PPCUB (Plano Piloto, Sudoeste/Octogonal, Noroeste, Cruzeiro, Candangolândia) ou à LUOS (demais regiões administrativas não inseridas na poligonal de tombamento do Conjunto Urbanístico de Brasília – CUB).

Por outro lado, o PDOT pode alterar o macrozoneamento para permitir, por exemplo, que glebas rurais passem ao uso urbano (com usos residenciais, comerciais, industriais, institucionais, entre outros). Com isso, chácaras (destinadas à agricultura e à pecuária, por exemplo) e propriedades com características rurais passariam, ao longo dos anos, a abrigar ruas, praças, escolas, hospitais, moradias, comércio, indústria etc. O PDOT também pode estabelecer que determinadas glebas sejam inseridas ou retiradas de áreas de proteção ambiental, passando a restringir ou permitir atividades rurais ou urbanas.

O PDOT pode alterar os limites dos coeficientes de aproveitamento básico de setores urbanos (grosso modo, é a quantidade de área passível de ser edificada no lote) e possibilitar usos mais intensos nos imóveis urbanos, mediante densificação. Como exemplo, habitações unifamiliares (casas térreas ou assobradadas) poderiam passar, futuramente, a abrigar prédios (com habitação coletiva e comércio, por exemplo).

O PDOT pode alterar as densidades dos setores urbanos e permitir uso mais ou menos intensivo do solo. Para viabilizar a verticalização urbana, com a construção de edifícios em altura, é preciso, primeiramente, alterar a densidade dos setores. Nesse exemplo, setores de densidade baixa e média passariam a abrigar altas densidades.

Enfim, o PDOT é fundamental para futuras alterações nos regramentos específicos de uso e ocupação do solo. Todos esses mecanismos têm impacto direto na preservação do meio ambiente, na valorização imobiliária, na metamorfose do espaço habitado e na maior ou menor qualidade dos espaços urbanos.

PERGUNTA 10

Como o PDOT enfrenta o parcelamento irregular do solo e o surgimento de novas áreas informais de ocupação urbana?

Em regra, o Distrito Federal vem perdendo a batalha para os parcelamentos ilegais do solo, haja vista a dificuldade histórica de se interromper efetivamente o ciclo da informalidade.

Foram incluídos, nas estratégias de regularização fundiária do novo plano diretor, 12 Áreas de Regularização de Interesse Específico (ARINE), 47 Áreas de Regularização de Interesse Social (ARIS), portanto 59 Núcleos Urbanos Informais e 6 Parcelamentos Urbanos Isolados.

As estratégias de enfrentamento da informalidade estão positivadas no novo plano proposto, assim como já estavam no plano em vigor, mas a dinâmica “invasão consolidação-regularização” continua fortemente presente na expansão do solo urbano do DF.

O PDOT enfrenta o problema com estratégias, diretrizes e instrumentos, sobretudo a criação de zonas especiais de interesse social, e com uma política habitacional inclusiva. Na prática, tal como pontuamos, a lógica tem se repetido de forma impiedosa, em que pesem os esforços das autoridades do Poder Executivo.

PERGUNTA 11

Como o PDOT trata das áreas rurais no DF?

O PDOT abrange todo o território rural. Seu texto adotou o termo “desenvolvimento rural sustentável” em vez de apenas “desenvolvimento rural” do PDOT em vigor. Esse termo condiz com o incremento de diretrizes que incentivam a sustentabilidade ambiental.

Foi mantida a mesma subdivisão da macrozona rural presente no PDOT atual: Zona Rural de Uso Diversificado e Zona Rural de Uso Controlado. A primeira é voltada para atividade agropecuária consolidada, com predominância da agricultura comercial, e a segunda é composta predominantemente por atividades agropastoris, de subsistência e comerciais, sujeita a restrições devido à sensibilidade ambiental da área.

O parcelamento no solo rural continua limitado, em regra, à dimensão do módulo rural.

A atividade de turismo rural foi estendida a toda a macrozona rural. As comunidades denominadas agrovilas foram mapeadas e delimitadas nos mapas anexos ao PLC.

Como novidade, tem-se a figura do Condomínio Rural, em que se permite, na área rural, respeitado o módulo mínimo rural, um condomínio de edificações habitacionais unifamiliares e áreas de uso comum destinadas ao desenvolvimento de atividades rurais. Nesse caso, fica estabelecido o limite máximo de 1,5 habitação unifamiliar por hectare.

Merece destaque a criação do instrumento de mais-valia Outorga Onerosa de Alteração de Zoneamento — Ozon, que cria uma retribuição a ser paga pelo cidadão decorrente da valorização imobiliária advinda de alteração no zoneamento, de zona rural para zona urbana.

Por fim, cabe salientar que algumas áreas rurais, como as inseridas nas áreas prioritárias para a promoção da resiliência hídrica ou no zoneamento rural de uso controlado, podem ter seus potenciais construtivos transferidos para outras áreas aptas à edificação. É o que permite o instrumento denominado Crédito de Potencial Construtivo Verde — CPC Verde — uma novidade presente no texto do PLC.

PERGUNTA 12

Como o PDOT vislumbra a questão da mobilidade no DF?

O PDOT alça a mobilidade urbana a diretriz estratégica, integrada à política territorial do DF. Tem por princípio a promoção da acessibilidade e da mobilidade urbana em todas as suas formas.

O principal reflexo desse planejamento integrado é a adoção do Desenvolvimento Orientado para o Trânsito (TOD — Transit Oriented Development), tendência de planejamento urbano voltado à priorização do transporte público e à mobilidade ativa em detrimento dos veículos individuais. Nesse sentido, a política territorial passa a ser orientada com o objetivo de consolidar e qualificar a ocupação urbana ao longo de eixos estruturantes de transporte coletivo, de média e alta capacidade.

Esse sistema está materializado no estabelecimento de uma Rede Estrutural de Transporte Coletivo Básica (Mapa 4 do PLC nº 78/2025), composta pelos eixos central, leste, norte, oeste, sudoeste e sul, bem como pelo metrô.

No entanto, a proposição também trata de estratégias de mobilidade e de acesso à cidade no nível local. Medidas como a integração entre Regiões Administrativas adjacentes, ruas completas e a instituição de Zona 30 (velocidade máxima de até 30 km/hora) reforçam a ideia de cidades acessíveis.

PERGUNTA 13

Afinal, parlamentares podem apresentar emendas ao PDOT?

Sim.

As restrições constitucionais e regimentais à apresentação de emendas por parlamentares aplicam-se a quaisquer projetos de iniciativa privativa do Governador, e não somente aos projetos que tratam de ordenamento territorial, como é o caso do PDOT. São essas as restrições:

- Art. 72, I e II, da LODF: Não é admissível emenda que aumente a despesa prevista em projetos de iniciativa exclusiva do governador do Distrito Federal, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal (PLOA, LDO, bem como suas alterações), ou nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Legislativa, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública.

O art. 10 da Lei Complementar nº 13/1996 estabelece que “observado o disposto no art. 72 da Lei Orgânica, os projetos de iniciativa privativa podem ser emendados pela Câmara Legislativa”.

- Art. 71, § 3º, da LODF: Não é admissível emenda que não guarde pertinência temática com a proposição principal a deliberar.

O art. 84, II, da Lei Complementar nº 13/1996 também estabelece que “nenhuma lei conterà matéria estranha a seu objeto ou que a este não esteja vinculado por afinidade, pertinência ou conexão”.

Art. 148, IV do Regimento Interno (Resolução nº 353/2024) – Não são admissíveis proposições que estejam desacompanhadas dos demonstrativos, documentos ou estudos, exigidos pela Constituição Federal, pela Lei Orgânica do Distrito Federal, por Lei Complementar ou por Lei Ordinária, ou, ainda, que contrariem súmula da Comissão de Constituição e Justiça da CLDF.

PERGUNTA 14

O Poder Executivo pode propor emendas ao PDOT?

Não.

Conforme disposto no parágrafo único do art. 15 da Lei Complementar nº 13/1996, o Governador pode solicitar à Câmara Legislativa a alteração de proposição de sua iniciativa, mediante apresentação do texto a ser deliberado, antes da apreciação pelas comissões.

A iniciativa de propor emenda é exclusiva de membros ou órgãos da Câmara Legislativa, na forma disposta no Regimento Interno.

PERGUNTA 15

Qual é, afinal, a diferença entre iniciativa e poder de emenda?

Iniciativa: proposta de criação de direito novo com a qual se inicia o processo legislativo.

- Comum: aquela que pode ser exercida tanto pelos parlamentares e comissões (respeitados os critérios regimentais), quanto pelo Governador ou pelos cidadãos, na forma prevista na Lei Orgânica;
- Privativa: quando se reserva a um Poder ou a órgão dos Poderes o direito exclusivo de deflagrar o processo legislativo. É o caso do PDOT!

Emenda: é a proposição acessória, que tem por objetivo alterar proposição principal – proposta de emenda à Lei Orgânica (PELO) ou projeto (projeto de lei, projeto de lei complementar, projeto de resolução, projeto de decreto legislativo).

Deflagrada a iniciativa, **o poder de emendar é exclusivo dos deputados e dos órgãos da Câmara Legislativa**, que podem suprimir, aglutinar, substituir, modificar ou aditar a proposição principal, inclusive por meio de substitutivo ao texto.

PERGUNTA 16

O Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios — MPDFT ajuizou ação direta de inconstitucionalidade (ADI nº 2009002017552-9) junto ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT para requerer a suspensão de eficácia de TODOS os dispositivos do PDOT em vigor, aprovado pela Lei complementar nº 803/2009. Quais foram os argumentos?

- **Vícios formais:** emendas parlamentares que incluíram áreas e setores sem o embasamento em estudos, com elevação de despesas em projetos de iniciativa exclusiva ou acréscimo de matérias estranhas à proposição; e
- **Vícios materiais:** criação de áreas e polos econômicos, além de setores em desconformidade com a política ambiental e urbana, falta de planejamento global para instituição do macrozoneamento, deficiência de participação popular na elaboração da proposta etc.

Fundamental esclarecer que nem todas as alegações de inconstitucionalidade se referiam a vícios formais (inobservância aos procedimentos necessários à elaboração da lei). Havia, ainda, alegações de inconstitucionalidade material, relativas à fase de elaboração do projeto, a cargo do Executivo, como aquelas que tratavam do direito à participação popular, por exemplo.

A motivação para a propositura da ADI atrelava-se a um conjunto de supostas inconstitucionalidades e não apenas às relativas à apresentação de emendas parlamentares consideradas exorbitantes.

PERGUNTA 17

Qual foi a conclusão do TJDF?

Esclareceu o relator (Desembargador Otávio Augusto):

(...). As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa.

Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em **duas limitações**:

a) a impossibilidade de o parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e

b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF).

(Grifamos). (ADI 3114, Relator (a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2005, DJ 07-04-2006 PP-00015 EMENT VOL-02228-01 PP-00111 LEXSTF v. 28, n. 329, 2006, p. 22-39).

PERGUNTA 18

Qual foi a conclusão do TJDFT a respeito da aprovação, naquela ocasião, do plano diretor por meio de Substitutivo (Emenda Substitutiva)?

O relator esclareceu o seguinte:

Como se percebe, o substitutivo é uma subespécie do projeto original proposto.

Dessa forma, cabe concluir que não há qualquer vedação para que o projeto seja aprovado por meio de substitutivo apresentado pelos parlamentares.

EXPEDIENTE

Conteúdo

Unidade de Desenvolvimento Urbano, Rural e Meio Ambiente — UDA

Revisão

Núcleo de Editoração e Produção Gráfica — NPG

Diagramação

Núcleo de Comunicação Organizacional — NCO

Ilustrações

Katerina Limpitsouni/undraw.co e www.vectorstock.com

Impressão

Núcleo de Editoração e Produção Gráfica — NPG
Outubro de 2025

**Unidade de Desenvolvimento Urbano,
Rural e Meio Ambiente – UDA**

3º Andar, Sala 3.35
(61) 3348-8731
uda@cl.df.gov.br



**CÂMARA
LEGISLATIVA**
DISTRITO FEDERAL