

**ADRIANA MARTINS**

**REVISÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE FARO: UM EXEMPLO DE  
INÉRCIA QUANTO À ATUALIZAÇÃO LEGISLATIVA**



**FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE D  
COIMBRA**

**Coimbra,**

**Janeiro de 2026**

FULGÊNCIO, Maria Adriana Martins. Revisão do Plano Diretor Municipal de Faro: um exemplo de inércia quanto à atualização legislativa. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2026.

### **Resumo**

O presente trabalho final, realizado no âmbito da unidade curricular de Direito do Ordenamento e do Urbanismo, lecionada pela Senhora Doutora Fernanda Paula Oliveira, visa o estudo da 2º revisão do Plano Diretor Municipal de Faro, em vigor desde 2024 e que veio substituir o Plano Diretor Municipal de 1995, de 1º Geração.

Neste seguimento, apresenta-se uma análise crítica às disposições que compõem o plano, de forma a verificar a sua viabilidade atual e contributo ao desenvolvimento urbano da capital algarvia.

**Palavras-chave:** Plano Diretor Municipal, Câmara Municipal de Faro, Ordenamento do Território, Solo Rústico, 2º Revisão do Plano Diretor Municipal.

FULGÊNCIO, Maria Adriana Martins, Revision of the Municipal Master Plan Faro: an example of inertia regarding legislative change. Coimbra: Faculty of Law of the University of Coimbra, 2026.

### **Abstract**

This final paper, carried out within the scope of the course Law of Spatial Planning and Urbanism, taught by Professor Fernanda Paula Oliveira, aims to study the 2<sup>nd</sup> revision of the Municipal Master Plan of Faro, in force since 2024, which replaced the 1995 1<sup>st</sup> Generation Municipal Master Plan.

In this context, a critical analysis of the provisions that make up the plan is presented, to assess its current feasibility and contribution to the urban development of the Algarve's capital.

**Keywords:** Municipal Master Plan, Faro City Council, Spatial Planning, Rural Land, 2<sup>nd</sup> Revision of the Municipal Master Plan.

## ÍNDICE

Capa.....	1
Resumo.....	2
Abstract.....	3
Índice.....	4
Índice de Figuras.....	5
Índice de tabelas.....	6
Índice de siglas.....	7
Introdução.....	8
1. Enquadramento.....	9
1.1 Enquadramento do PDM enquanto instrumento de gestão territorial.....	9
1.2 Breves considerações sobre a evolução geral dos instrumentos de gestão territorial... ..	10
1.3 Enquadramento histórico-normativo dos instrumentos de planeamento territorial aplicáveis a Faro... ..	11
1.4 Enquadramento Geral: O município de Faro.....	12
2. O Plano Diretor Municipal de Faro.....	13
2.1 Considerações sobre o original Plano Diretor Municipal de Faro.....	13
2.2 A necessidade de Revisão: antecedentes.....	13
2.3 A Aprovação do PDM de Faro: estudo comparado.....	15
2.3.1 Composição do plano.....	15
2.3.2 Objetivos estratégicos.....	16
2.3.3 Delimitação de perímetros urbanos... ..	17
2.3.4 Classificação dos solos... ..	17
2.3.5 Introdução do conceito de cidade alargada.....	18
2.3.6 Mobilidade sustentável... ..	18
2.3.7 Parque Agro-Urbano... ..	19
2.3.8 Considerações ambientais. ....	19
2.3.9 Reabilitação Urbana. ....	19
2.3.10 Mecanismos de perequação.....	20
2.3.11 Revisão e vigência.....	20
2.3.12 O caso do Bairro de emergência Horta da Areia.....	21
3. Análise Crítica.....	21
Conclusões Finais.....	22
Referências Bibliográficas.....	24

## **ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura 1 – Linha temporal dos instrumentos e entidades responsáveis pela gestão territorial aplicáveis a Faro

Figura 2 – Localização do Concelho de Faro

Figura 3 – Freguesias do Concelho de Faro

Figura 4 – Situação Temporal do procedimento de Revisão do PDM de Faro

Figura 5 – Esquema de diferenças paradigmáticas quanto ao planeamento

Figura 6 – Esquema de diferenças paradigmáticas quanto à reabilitação urbana

## **ÍNDICE DE TABELAS**

Tabela 1 – Organização descendente dos instrumentos de gestão territorial e entidades responsáveis

Tabela 2 – Estudo comparativo da composição do PDM de 1995 e 2024

Tabela 3 – Esquema comparativo da classificação dos solos

Tabela 4 – Esquema comparativo das disposições legais quanto à revisão

## **ÍNDICE DE SIGLAS**

**AMAL** – Associação de Municípios do Algarve

**CCDR** – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

**DL** – Decreto-lei

**PDM** – Plano Diretor Municipal

**PDMF** – Plano Diretor Municipal de Faro

**PE** – Programas Especiais

**PIMOT** – Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território

**PNPOT** – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

**PP** – Plano de Pormenor

**PPI** – Plano de Pormenor Intermunicipais

**PROT** – Plano Regional de Ordenamento do Território

**PS** – Programas Setoriais

**PU** – Plano de Urbanização

**PUI** – Plano de Urbanização Intermunicipal

**RJIGT** – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

**RAN** – Reserva Agrícola Nacional

**REN** – Reserva Ecológica Nacional

**SIG** – Sistemas de Informação Geográfica

**UOPG** – Unidade Operativa de Planeamento e Gestão

## INTRODUÇÃO

O Plano Diretor Municipal (PDM) constitui o principal instrumento de gestão territorial ao nível local, assumindo-se como a base normativa e estratégica para a organização do espaço urbano e rural. No caso do município de Faro, capital do Algarve, a revisão do PDM revela-se particularmente relevante, não apenas pela necessidade de atualização face às sucessivas alterações legislativas, mas também pelo impacto que exerce sobre o desenvolvimento económico, social e ambiental da região.

A primeira versão do PDM de Faro, aprovada em 1995, refletia uma lógica de planeamento centrada na expansão urbana, marcada pela dispersão de perímetros e pela ausência de uma estratégia integrada de sustentabilidade. Com o passar das décadas, tornou-se evidente a urgência de rever este instrumento, de modo a adequá-lo às novas exigências legais, às transformações territoriais e às preocupações ambientais contemporâneas.

A revisão concluída em 2024 introduz mudanças estruturais: desde a eliminação da figura do solo urbanizável até à valorização da mobilidade sustentável e da integração territorial através do conceito de “cidade alargada”. Estas alterações procuram alinhar Faro com os princípios da política pública de solos e urbanismo, reforçando a coerência entre planeamento e execução.

Este trabalho tem como objetivo analisar criticamente o processo de revisão do PDM de Faro, destacando os avanços alcançados, as limitações verificadas e os desafios que permanecem. Pretende-se, assim, compreender em que medida este instrumento contribui para um ordenamento territorial mais equilibrado e para a afirmação de Faro como centro geoestratégico do Algarve.

## 1. Enquadramento

### 1.1 Enquadramento do PDM enquanto instrumento de gestão territorial

A expressão Ordenamento do Território foi definida pela Carta Europeia do Ordenamento do Território como “...uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política, concebidas como uma abordagem interdisciplinar e global que visam desenvolver de modo equilibrado as regiões e organizar fisicamente o espaço, seguindo uma conceção orientadora”.<sup>1</sup>

O leque de direitos constitucionalmente consagrados, como é o caso do direito à habitação (art.65º), à propriedade privada (art.62º), a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado (art.66º) implicam a incumbência de uma panóplia de tarefas fundamentais à Administração Central e Local. Neste seguimento, o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística (art.65º/4).

O legislador oferece e regula, inerentemente, o relacionamento entre os vários instrumentos de gestão territorial, a nível municipal, intermunicipal, regional e nacional, orientado por preocupações económicas, sociais, políticas e ambientais, numa perspetiva de longo prazo e através de métodos de prognose.

Âmbito Nacional	PNPOT (Programa nacional da política de ordenamento do território), PS (Programas setoriais), PE (Programas especiais) (art.40º da Lei nº 31/2025) <sup>2</sup>	Responsabilidade do Estado
Âmbito Regional	Programas regionais (art.41º)	Responsabilidade das comissões de coordenação e desenvolvimento regional
Âmbito Intermunicipal	PDI (Planos diretores intermunicipais), PUI (Planos de urbanização intermunicipais), PPI (Planos de pormenor intermunicipais) (art.42º)	Responsabilidade dos municípios associados
Âmbito Municipal	PDM (Plano diretor municipal), PU (Plano de urbanização), PP (Plano de pormenor) (art.43º)	Responsabilidade dos municípios isolados

Tabela 1 – Organização descendente dos instrumentos de gestão territorial e entidades responsáveis

<sup>1</sup> Oliveira, Fernanda Paula “Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão”, 4ª ed. 2021, p.21.

<sup>2</sup> Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo.

## 1.2 Breves considerações sobre a evolução geral dos instrumentos de gestão territorial

Existem, essencialmente, três grandes marcos legislativos na evolução dos instrumentos de gestão territorial, sob o princípio da tipicidade:

- a) O sistema anterior à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de agosto);
- b) O sistema introduzido por aquela lei e concretizado com o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro (que aprovou o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial), e as suas sucessivas alterações;
- c) O sistema decorrente da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, alterada pela Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto, e pelos Decretos-Leis n.º 3/2021, de 7 de janeiro, e 52/2021, de 15 de junho) e que desencadeou na aprovação do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que, revogando o Decreto-Lei n.º 380/99, procedeu à revisão do RJIT.<sup>3</sup>

Antes da entrada em vigor da Lei de Bases de 1998, o legislador não identificava o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), nem os planos intermunicipais de ordenamento do território (PIMOT).

Por outro lado, os planos regionais de ordenamento do território, que já existiam, passaram a vincular apenas as entidades públicas, deixando de ser diretamente vinculativos para os particulares (art.11º/1). Estes três instrumentos de gestão territorial passaram a integrar uma categoria mais genérica que a Lei de Bases designou de instrumentos de desenvolvimento territorial, com diretrizes de carácter genérico e consubstanciando um quadro de referência. Reconhecia-se, ainda, a eficácia plurisubjetiva (vinculatividade direta em relação aos particulares) aos planos municipais e especiais de ordenamento do território.

A aprovação da Lei n.º 31/2014 “limitou-se a afinar alguns pontos deste sistema, ainda que, em aspetos particulares, a alteração seja significativa”.<sup>4</sup> Efetuou uma distinção entre programas “que estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as suas diretrizes programáticas ou definem a incidência espacial de políticas nacionais a considerar em cada nível de planeamento” e planos, que “estabelecem opções e ações concretas em matéria de planeamento e organização do território bem como definem o uso do solo”. Nesta sequência, os programas apenas vinculam entidades públicas, os planos, essas e direta e imediatamente os particulares (46º/1/2).

O legislador decidiu ainda, autonomizar, o nível intermunicipal, onde integra os anteriores planos intermunicipais (renomeados de programas) e os novos planos intermunicipais (plano diretor, plano de urbanização e plano de pormenor intermunicipal). Encontramos, agora, dois níveis de instrumentos entre o nível municipal e o nível nacional: o regional e o intermunicipal.

---

<sup>3</sup> Oliveira, Fernanda Paula “Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão”, 4ª ed. 2021, p.38.

<sup>4</sup> Oliveira, Fernanda Paula “Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão”, 4ª ed. 2021, p.40.

### **1.3 Enquadramento histórico-normativo dos instrumentos de planeamento territorial aplicáveis a Faro**

À escala nacional, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), embora a figura tenha sido criada pela Lei de Bases de 1998, somente viria a ser aprovado pela Assembleia da República através da Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro. Em 2016, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2016, de 23 de agosto, determinou a alteração do PNPOT de 2007, tendo em particular consideração os resultados da avaliação da execução do Programa em vigor, as orientações da Estratégia Cidades Sustentáveis 2020, a necessidade de dar enquadramento territorial à programação estratégica e operacional do ciclo de fundos comunitários pós 2020 e os compromissos do acordo de Paris em matéria de alterações climáticas. Aprovou-se a revisão do PNPOT em 2019 pela Lei n.º 99/2019.

A nível regional, o Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve (PROT Algarve) foi aprovado em Conselho de Ministros a 24 de Maio de 2007 e publicado no Diário da República, 1.ª série - N.º 149 - 3 de agosto de 2007, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/2007, com as retificações introduzidas pela Declaração de Retificação n.º 85-C/2007, de 2 de outubro, e as alterações inseridas através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 188/2007, de 28 de Dezembro.

Embora a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve, I.P (enquanto instituto público) tenha sido criada pelo Decreto-lei n.º 36/2023 de 26 de Maio, já existia enquanto Comissão de Coordenação Regional do Algarve, pelo Decreto-Lei n.º 4949/79, de 21 de dezembro.

O Decreto Regulamentar n.º 11/91 aprovou o primeiro Plano Regional de Ordenamento do Território para o Algarve, na sequência da resolução Conselho de Ministros n.º 33/88, de 4 de Agosto.

Nos termos do nº 2 do artigo 146.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, compete à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve elaborar, de dois em dois anos, um relatório sobre o estado do ordenamento do território a nível regional, que traduza o balanço da execução do PROT Algarve objeto de avaliação, bem como dos níveis de coordenação interna e externa obtidos, fundamentando uma eventual necessidade de revisão.

A nível intermunicipal, a Comunidade Intermunicipal do Algarve é a Associação de Municípios do Algarve (AMAL) que agrupa os 16 municípios da região e foi constituída a 13 de março de 1992.

A nível municipal, faça-se uma referência, a desenvolver infra, à criação do Plano Diretor Municipal de Faro, aprovado desde 1995, e posteriormente revisto, em 2024.

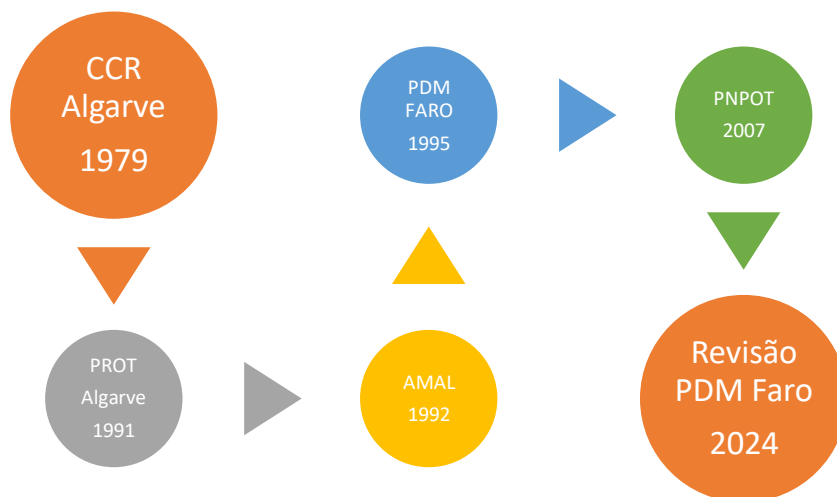


Figura 1 – Linha temporal dos instrumentos e entidades responsáveis pela gestão territorial aplicáveis a Faro

Torna-se possível concluir que os instrumentos de gestão territorial não foram elaborados – e aprovados – segundo uma lógica de construção nacional para o municipal, o que facilitaria a organização do território e prossecução dos interesses de desenvolvimento urbano. Muito pelo contrário, assistimos a uma evolução que é causa das falhas de ordenamento territorial que hoje vivemos.

#### 1.4 Enquadramento Geral: O município de Faro

O concelho de Faro localiza-se no sul de Portugal e no sotavento algarvio. Faz fronteira com Loulé, Olhão e São Brás. Divide-se em cinco freguesias desde a entrada em vigor da Lei n.º 25/2025, de 13 de março: Montenegro, União de Freguesias de Faro (Sé e São Pedro), Santa Bárbara de Nexe, Conceição e Estói.

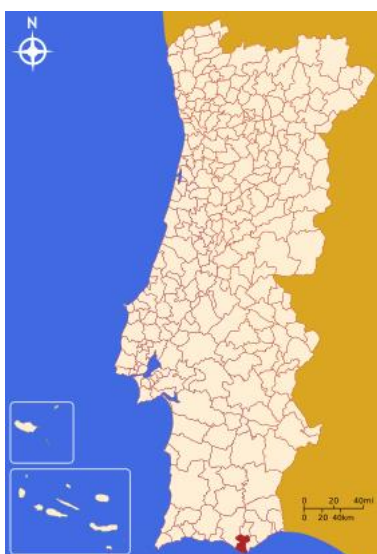


Figura 2 – Localização do Concelho de Faro  
Fonte: Wikipédia

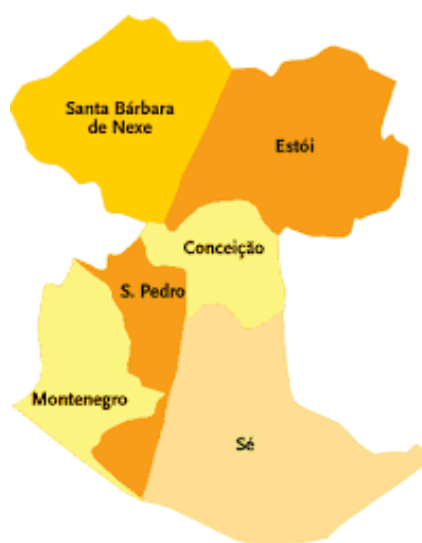


Figura 3 – Freguesias do Concelho de Faro  
Fonte: Geneall

## **2. O Plano Diretor Municipal de Faro**

### **2.1 Considerações sobre o original Plano Diretor Municipal de Faro**

A Assembleia Municipal de Faro aprovou, em 5 de Julho 1995, o Plano Diretor Municipal. Integrou a 1.º geração de PDM, ao ter sido elaborado ao abrigo do regime jurídico estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 211/92, de 8 de outubro. Este plano entrou em vigor em 1995, por via da Resolução do Conselho de Ministros n.º 174/95, publicada no Diário da República, 1.ª Série, de 19 de dezembro, definindo o modelo de estrutura espacial do território municipal e traduzindo a estratégia de desenvolvimento e ordenamento territorial então projetada para o concelho.

O planeamento unidirecional centrado na transformação do solo em urbano conduziu à dispersão de excessivos perímetros urbanos. O desenvolvimento desequilibrado do concelho, com a proliferação de espaços não consolidados implicou custos de manutenção inerentes à infraestruturização.

Em reunião ordinária no dia 16/05/2006, a Câmara de Faro delibera sobre a “necessidade urgente de atualizar este instrumento”, no que diz respeito:

- Aos novos diplomas legais em vigor;
- À existência de instrumentos tecnológicos nomeadamente a cartografia digital e os sistemas de informação geográfica (SIG);
- À necessidade de ponderar a delimitação da RAN E REN;<sup>5</sup>
- A adequação dos índices urbanísticos;
- Identificação dos critérios de perequação e da estrutura ecológica municipal;
- Existência da Carta Educativa do Conselho, Arqueológica e Mapa do Ruído;
- A necessidade de elaborar a Carta de Acessibilidade e Mobilidade.

### **2.2 A necessidade de Revisão: antecedentes**

A Revisão do Plano Diretor Municipal de Faro teve início com a deliberação tomada em Reunião de Câmara de 6 de junho de 2006, em conformidade com o art.76º do RJGIT<sup>6</sup>. O prazo para a sua execução foi deliberado em 4 de julho. Contudo, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, estas deliberações caducaram, pelo que teve início em 2016, um procedimento de Revisão cujo prazo de conclusão veio a ser prorrogado até 8 de junho de 2022. A não caducidade deste procedimento de Revisão foi declarada até 9 de junho de 2023.

A 14 de junho de 2023 iniciava-se um novo procedimento de Revisão, através da publicação do Aviso n.º 11481/2023, na 2.ª Série do Diário da República. A primeira participação pública preventiva decorreu entre 6 de junho e 4 de julho de 2006; uma segunda decorreu entre 15 de junho e 5 de julho de 2016 e uma terceira deu-se sobre a Proposta Preliminar de Revisão, entre 26 de janeiro e 16 de fevereiro.

---

<sup>5</sup> Refere-se à Reserva Agrícola Nacional e a Reserva Ecológica Nacional.

<sup>6</sup> Regulamento Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. DL n.º 80/2015 de 14 de maio, alterado pelos DL n.º 81/2020, de 2 de outubro, 25/2021, de 29 de março, 45/2022, de 8 de julho, 10/2024, de 8 de janeiro, 16/2024, de 19 de janeiro, 117/2024, de 30 de dezembro e Lei n.º 53-A/2025 de 9 de abril.

Constituiu-se a Comissão Consultiva que assegura o acompanhamento de elaboração, em conformidade com o art.83º do RJGIT (Aviso n.º 7637/2016), dando-se a primeira reunião plenária em 2017 e a segunda em 2021.

A fase da Concertação, prevista no art.87º, pretendeu sanar as discordâncias fruto dos pareceres desfavoráveis das entidades da Comissão. Realizaram-se reuniões setoriais com a CCDR Algarve, as Infraestruturas de Portugal, a Direção Regional de Agricultura e Pescas do Algarve, a Direção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural, a Agência Portuguesa do Ambiente e a Direção Regional de Conservação da Natureza e Florestas do Algarve.

Seguiu-se a Discussão Pública, por um período de trinta dias úteis, com início 5 dias após a publicação do respetivo Aviso, ao abrigo do art.89º: de 23 de outubro a 5 de dezembro de 2023. As 112 participações recebidas nesse período foram registadas no sistema documental e aceites como válidas para ponderação.<sup>7</sup> Na fase da Ponderação, no âmbito da colaboração institucional, com o objetivo de se chegar a uma decisão final sobre as 38 participações que se considerou estarem condicionadas a parecer externo, reuniu-se com a CCDR, visto tratar-se de questões relativas ao PROT, RAN E REN.

Aprovou-se em Reunião de Câmara Pública o Relatório de Ponderação da Discussão Pública da Proposta de Revisão em 25/06/2024. Submeteu-se, nos termos do art.90º à aprovação da Assembleia Municipal, na sessão extraordinária de 11/07/2024.

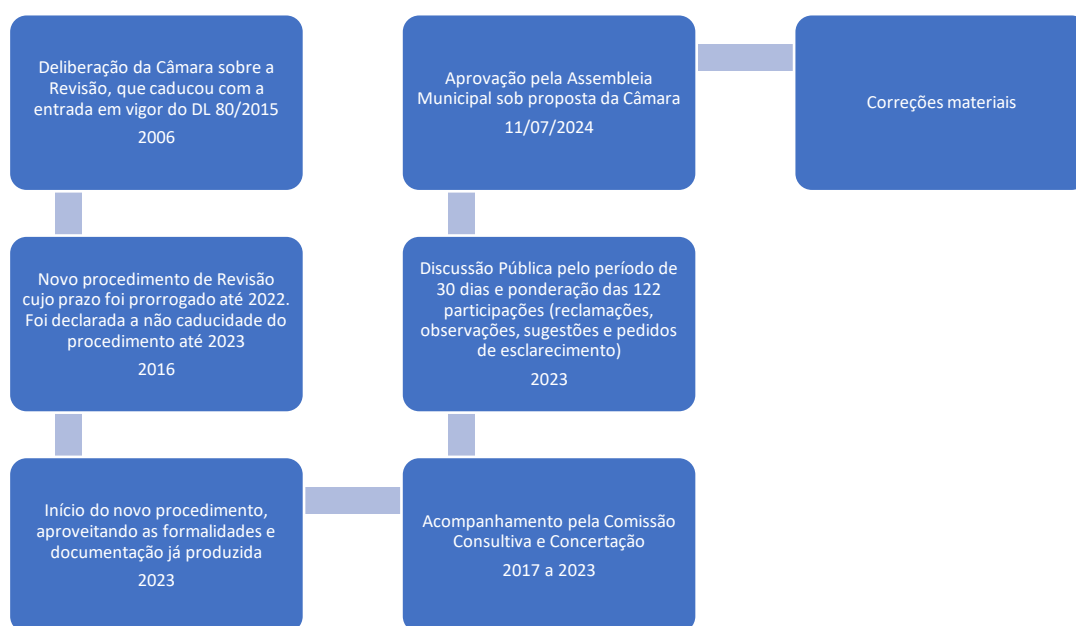


Figura 4 – Situação temporal do procedimento de Revisão do PDM de Faro

<sup>7</sup> Proposta N.º 220/2024/CM, Relatório de Ponderação da Discussão Pública da Proposta de Revisão do Plano Diretor Municipal de Faro.

### 2.3 A Aprovação do PDM de Faro: estudo comparado

A Revisão do Plano Diretor Municipal de Faro foi publicada pelo Aviso n.º 20948/2024/2, Diário da República, 2.ª Série, n.º 183, de 20 de setembro, tendo sido objeto da 1.ª correção material através do Aviso n.º 26741/2024/2, Diário da República, 2.ª Série, n.º 231, de 28 de novembro de 2024. Em 29 de agosto de 2025 foi publicada a 2.ª Correção Material através do Aviso n.º 21674/2025/2 no Diário da República, 2.ª Série, n.º 166.

#### 2.3.1 Composição do plano

Composição do Plano	
Art.2º do PDM de 1995	Art.3º do PDM de 2025
<p>1 – O PDM é constituído pelos seguintes elementos fundamentais:</p> <p>a) Regulamento, traduzido graficamente nas plantas referidas nas alíneas b) e c) do presente número;</p> <p>b) Planta de ordenamento, à escala de 1:25000, desagregada nas seguintes plantas:</p> <p>b1) Planta de síntese – 1-A;</p> <p>b2) planta de condicionantes especiais – 1-B.</p> <p>c) Planta de condicionantes, à escala de 1:25000, desagregadas nas seguintes plantas:</p> <p>C1) Servidões administrativas e restrições de utilidade pública – 2-A;</p> <p>C2) Reserva Agrícola Nacional – 2-B;</p> <p>C3) Reserva Ecológica Nacional – 2-C;</p>	<p>1 – O PDMF é constituído pelos seguintes documentos:</p> <p>a) Regulamento e respetivos anexos:</p> <p>i) Anexo I – Planta dos Planos de Urbanização e de Pormenor em Vigor;</p> <p>ii) Anexo II – Servidões e Restrições de Utilidade Pública;</p> <p>iii) Anexo III – Imóveis, conjuntos e Sítios Classificados e em Vias de Classificação</p> <p>iv) Anexo IV – Património Cultural – Inventariado;</p> <p>v) Anexo V – Unidades Operativas de Planeamento e Gestão;</p> <p>vi) Anexo VI – Projeto de Intervenção e Requalificação da Ilha da Culatra – Núcleo da Culatra.</p> <p>b) Planta de Ordenamento, desagregada nas seguintes plantas:</p> <p>i) Modelo de Organização do Território;</p> <p>ii) Património Cultural;</p> <p>iii) Riscos e Salvaguardas</p> <p>c) Planta de Condicionantes, desagregada nas seguintes plantas:</p> <p>i) Recursos Naturais, Património, Infraestruturas e Atividades Perigosas;</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>ii) Risco de Incêndio;</li> <li>iii) Reserva Ecológica Nacional;</li> <li>iv) Reserva Agrícola Nacional.</li> </ul>
<p>2 – Constituem elementos complementares do PDM:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) O relatório</li> <li>b) A planta de enquadramento, à escala de 1:100 000.</li> </ul>	<p>2 – Acompanham o PDMF os seguintes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Relatório do Plano;</li> <li>b) Avaliação Ambiental Estratégica: Relatório Ambiental e Resumo Não Técnico;</li> <li>c) Programa de Execução e Plano de Financiamento;</li> <li>d) Plantas e Estudos de Caracterização e Diagnóstico;</li> <li>e) Planta de Enquadramento Regional;</li> <li>f) Planta de Situação Existente;</li> <li>g) Planta de Compromissos;</li> <li>h) Planta de Estrutura Ecológica Municipal;</li> <li>i) Participações recebidas em sede de Discussão Pública e respetivo Relatório de Ponderação;</li> <li>j) Ficha de Dados Estatísticos;</li> </ul>
<p>3 – Constituem anexos ao PDM os seguintes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Os estudos de caracterização física, social, económica e urbanística;</li> <li>b) O extrato do Regulamento do Plano Regional de Ordenamento do Território para o Algarve;</li> <li>c) A planta da situação existentes, à escala de 1:25 000.</li> </ul>	<p>3 – Para além dos elementos identificados no número anterior, o PDMF é ainda acompanhado pelos seguintes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Relatório de Conformidade com o Plano Setorial da Rede Natura 2000 e respetivas Plantas de Valores Naturais;</li> <li>b) Mapa de Ruído;</li> <li>c) Carta Educativa;</li> <li>d) Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PMDFCI);</li> <li>e) Plano Municipal de Emergência.</li> </ul>

Tabela 2 – Estudo comparativo da composição do PDM de 1995 e de 2024<sup>8</sup>

### 2.3.2 Objetivos estratégicos

Ao passo que o PDM de 1995 era muito centrado em regras de edificabilidade e ordenamento clássico, sem identificar uma estratégia explícita de

<sup>8</sup> Nota: não foram incluídas as correções materiais concretizadas pelo Aviso n. °21674/2025/2 por se considerarem remanescentes irrelevantes à comparação.

desenvolvimento territorial, o PDM de 2024 inclui uma estratégia clara, plasmada logo no segundo artigo:

- Afirmar Faro como Centro Geoestratégico do Algarve;
- Potenciar as Urbanidades, o Turismo, a Cultura e o Ambiente;
- Promover o Conhecimento e a Sociedade Inclusiva;
- Mobilizar a Economia Plurissectorial;

### 2.3.3 Delimitação dos perímetros urbanos

A definitiva eliminação, ao nível da classificação dos solos, do tradicional solo urbanizável.<sup>9</sup> O perímetro urbano integra somente os solos que já se encontram total ou parcialmente urbanizados. Onde se lia “área urbanizável – área designada como edificável, de parte ou da totalidade de um ou mais prédios, que inclui as áreas de implantação das construções, dos logradouros e as destinadas às infraestruturas, e exclui, designadamente, as áreas da RAN e REN” (art.11º do PDM de 1995) lê-se “Solo urbano – é o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou edificação” (art.5/1/ww do PDM de 2024).

A inserção de um artigo que proíbe a edificação dispersa, pela primeira vez, e que, embora incorpore algumas exceções, menciona taxativamente as causas que podem fundamentar essa ressalva (art.47º do PDM de 2024).

### 2.3.4 Classificação dos solos

A classificação dos solos para efeitos de ocupação, uso e transformação passou a ser prevista de maneira distinta.

PDM de 1996 (art.23º)	PDM de 2024 (art.31º e 32º)
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Espaços naturais e culturais;</li> <li>b) Espaços agrícolas;</li> <li>c) Espaços lunares edificados;</li> <li>d) Espaços urbanizáveis;</li> <li>e) Espaços de indústrias extrativas;</li> <li>f) Espaços de equipamentos;</li> <li>g) Espaços-canais.</li> </ul>	<p>- Qualificação do solo Rústico</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Espaços agrícolas                             <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Produção</li> <li>ii) Outros Espaços Agrícolas – Parque Agro-Urbano.</li> </ul> </li> <li>b) Espaços Florestais de conservação – proteção parcial;</li> <li>c) Espaços de atividades industriais;</li> <li>d) Espaços Naturais e paisagísticos – área costeira e lagunar terrestre:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Proteção total;</li> <li>ii) Proteção parcial i;</li> <li>iii) Proteção parcial ii;</li> </ul> </li> <li>e) Espaços culturais – parque de Milreu/Estoi</li> <li>f) Espaços destinados a equipamentos e outras operações</li> </ul>

<sup>9</sup> Oliveira, Fernanda Paula e Lopes, Dulce. Questões de Direito Local, n. 02, Abril/Junho 2014.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Centro de atividades ao Ar livre D.Leonor;</li> <li>ii) Aglomerados lunares;</li> <li>g) Áreas de reabilitação dispersa do barrocal.</li> </ul> <p>- Qualificação do solo urbano</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Espaços Centrais             <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Área de Centro Histórico;</li> <li>ii) Área de Centro Urbano;</li> <li>iii) Área envolvente ao centro;</li> </ul> </li> <li>b) Espaços habitacionais:             <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Área Urbana Consolidada;</li> <li>ii) Núcleo da Panasqueira;</li> <li>iii) Área de Consolidação Urbana;</li> <li>iii) Área de reconversão urbana;</li> </ul> </li> <li>c) Espaço urbano de baixa densidade;</li> <li>e) Espaços Verdes;</li> <li>f) Espaços de Uso especial:             <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Equipamentos;</li> <li>ii) Equipamentos existentes;</li> <li>iii) Equipamentos previstos;</li> <li>iii) Infraestruturas estruturantes.</li> </ul> </li> </ul>
--	--

Tabela 3 – Esquema comparativo da classificação dos solos<sup>10</sup>

### 2.3.5 Introdução do conceito de cidade alargada

Entre as principais mudanças encontra-se a introdução do conceito de cidade alargada, através de uma Unidade Operativa de Planeamento e Gestão (UOPG) cujo objetivo é promover a “integração das várias fases do crescimento da cidade, reflexo da sua organização territorial, da sua geografia e morfologia e dos fluxos existentes, considerando uma transição equilibrada entre Faro e Montenegro” – considerando um espaço situado entre o aeroporto e um polo da universidade.

### 2.3.6 Mobilidade sustentável

Em consonância com o Plano de Mobilidade e Transportes<sup>11</sup> para o concelho, prevê-se a receção de uma interface intermodal da região do Algarve, infraestrutura que, apoiada pelo terminal de transportes urbanos no centro da cidade vai permitir conectar Faro e a região entre si, mas também com o resto do País e da Europa, numa transição equilibrada – consolidando o crescimento dos aglomerados de Montenegro-Gambelas e Patação.

O Plano de Ação 2020 – Mobilidade Urbana Sustentável no Algarve, elaborada pela AMAL, recomendou a implementação de corredores dedicados ao transporte público

<sup>10</sup> Não foram incluídas as subcategorias que não se encontravam expressamente referidas no art.23º do PDM de 1996 e que, pelo contrário, estavam dispersas no diploma.

de procura elevada nestas zonas, para Faro. Nesse seguimento, o PDM prevê que o “terminal permitirá criar condições para uma maior utilização do transporte coletivo pelos residentes e visitantes, e, conseqüentemente, a redução de emissões de carbono e a melhoria da segurança nas rodovias em toda a região”.

### 2.3.7 Parque Agro-Urbano

O destaque vai para a biodiversidade e o desenvolvimento sustentável com a criação de um parque agro-urbano, na área de transição urbano-rural do concelho. O executivo pretendeu que a área integrasse “uma multiplicidade de atividades e práticas agrícolas, que transcendem a prática tradicional maioritariamente associada à produção de alimentos tais como a agricultura recreativa, terapêutica, social e comunitária, podendo integrar os edifícios de apoio às mesmas”.

As Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPS) foram totalmente reformuladas, com objetivos parâmetros urbanísticos e funções claras.

### 2.3.8 Considerações ambientais

O PDM de 1995 limita-se a identificar as condicionantes ambientais como a REN e a RAN, numa abordagem essencialmente preventiva e restritiva. O PDM revisto integra uma agenda climática:

- Pela Avaliação Ambiental Estratégica (AAE);
- Pelas plantas ambientais temáticas (risco de incêndio, ameaças e salvaguardas, riscos naturais – que não somente as zonas de sensibilidade sísmica como era previsto no art.16º);
- Pela adaptação às alterações climáticas, com a salvaguarda contra o nível médio do mar na UOPG do Bom João;
- Pelo enquadramento de toda a área da Ria Formosa e costeira com regras específicas.

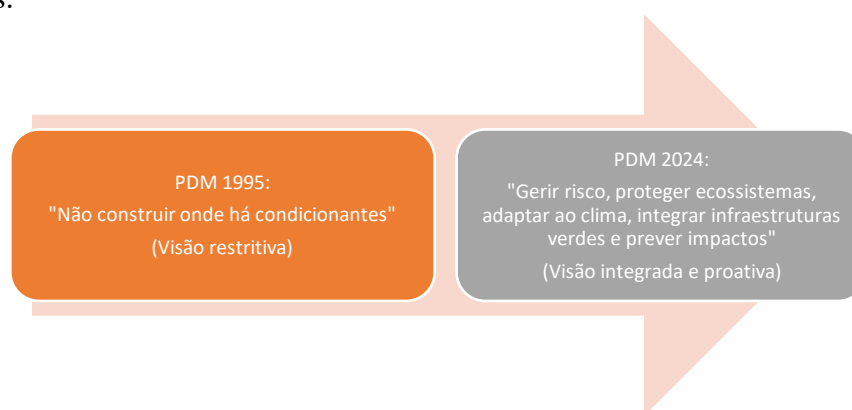


Figura 5 – Esquema de diferenças paradigmáticas quanto ao planeamento

### 2.3.9 Reabilitação Urbana

O Plano original não trabalhava com o conceito moderno de reabilitação urbana, focando-se na expansão e ocupação dos solos, sem estratégias de revitalização urbana, instrumentos específicos, preocupação com o tecido consolidado, e critérios de sustentabilidade nas áreas edificadas.

O PDM revisto, de outra forma, cria UOPG específicas a este fim:

- UOPG 4 – Área de reconversão urbana da zona do bom João, ao prever a reestruturação profunda da zona industrial, a ligação à frente ribeirinha e a conectividade entre cidade e ria;
- UOPG 5 – Ilha de Faro, pela remoção de edificações em risco, desafetação do domínio hídrico e renaturalização;
- UOPG 3 – Cidade Alargada Faro-Montenegro, pela reorganização da estrutura urbana existente, a transformação da “estrada” em rua e a continuidade urbana entre Faro e Montenegro.

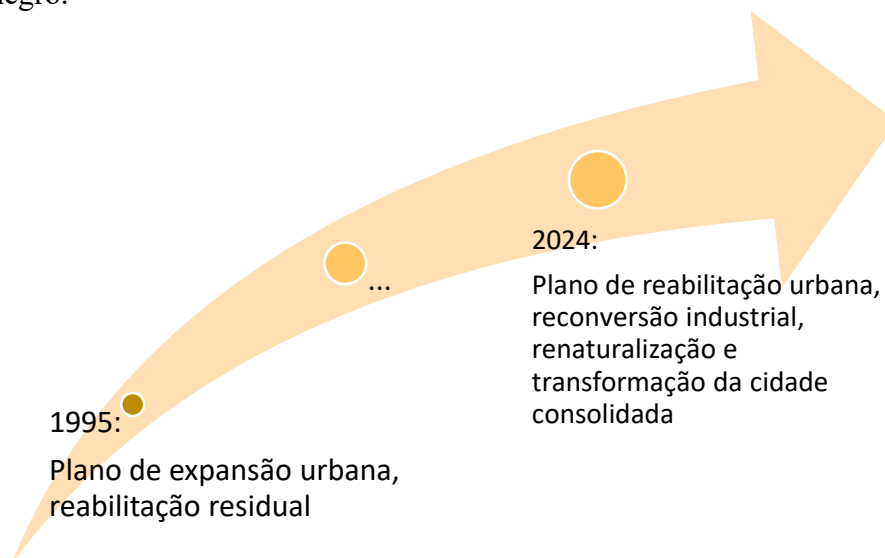


Figura 6 - Esquema de diferenças paradigmáticas quanto à reabilitação urbana

### 2.3.10 Mecanismos de perequação

A perequação, segundo a Sra. Dra. Fernanda Paula Oliveira, constituiu uma das principais lacunas de regulamentação do nosso ordenamento jurídico, consagrada legalmente com a aprovação da Lei de Bases de 1998. Distribui-se, de forma justa, os encargos e os benefícios resultantes do planeamento entre todos os proprietários de uma área. O objetivo urbanístico é permitir transformar partes da cidade sem depender do município ou de negociações individuais. Nesta sequência, o PDM de 2024, cria UOPG para efeitos perequativos (art.119º).

### 2.3.11 Revisão e Vigência

PDM de 1995 (art.5º)	PDM de 2024 (art.147º)
“O Plano <b>deve</b> ser revisto no prazo de oito anos contados da sua publicação no Diário da República”	“O PDM de Faro deve ser objeto de avaliação nos termos da legislação em vigor, devendo proceder-se à sua revisão sempre que tal se demonstre necessário, a qual <b>tem necessariamente que ocorrer</b> sempre que decorridos 10 anos”

Tabela 4 – Esquema comparativo das disposições legais quanto à revisão

Note-se que, se o primeiro não insistia na obrigatoriedade de revisão do Plano, o segundo, embora estabeleça um prazo relativamente superior, constringe o executivo camarário à necessidade de revisão.

### 2.3.12 O caso do Bairro de emergência Horta da Areia

A zona da Horta da Areia é um local privilegiado e de excecional beleza natural, contudo é casa de um bairro social em condições bastante precárias, onde proliferam as barracas. A alteração do PDM e a elaboração de um plano de pormenor seria o primeiro passo para se poder arrancar com a viabilização e aproveitamento de uma área atualmente voltada ao abandono. Urge garantir condições mínimas de habitabilidade e, a longo prazo, avançar com estudos e soluções para a relocação digna das famílias e requalificação da zona.

Infelizmente, o PDM revisto não oferece a atenção que devia a este problema urbanístico e, sobretudo, social. O Bairro de Emergência Horta da Areia surgiu no final da década de 1970 para realojar os portugueses que regressaram do território africano após a independências das antigas colónias. Atualmente, é uma zona de exclusão social, habitada maioritariamente por portugueses de etnia cigana e para o qual foi criado o Centro Comunitário Horta da Areia.

Fotografia 1 – Jornal Sul Informação



Fotografia 2 – Site A Defesa de Faro



### 3. Análise crítica

A análise comparativa entre o PDM de Faro e de outros municípios, como é o caso do PDM do Porto, também capital de distrito, evidencia duas abordagens distintas quanto ao papel, estrutura e nível de detalhe atribuído às UOPG.

Neste, não são apresentados prazos específicos de execução, sistemas de execução faseados, parâmetros urbanísticos próprios – considerando que se remete sempre para categorias gerais do regulamento – detalhamento programático interno, nem se articula mecanismos de perequação ao nível da unidade. As UOPG de Faro funcionam, assim, como áreas orientadoras, que se limitam a estabelecer uma estratégia ao desenvolvimento urbano sem assegurarem matrizes de execução.

*“Com isto, quer afirmar-se que o plano urbanístico existe essencialmente para ser cumprido, sob pena de se tornar um instrumento morto”<sup>12</sup>*

Em relação ao tratamento do risco de inundações, o PDM de Faro é bastante limitado perante um estudo comparado. Enquanto este incorpora o risco de inundação de forma essencialmente estratégica e ambiental, o PDM de Porto, por exemplo, desenvolve um regime altamente normativo, detalhado e operacional, decorrente da obrigação da adaptação ao Plano de Gestão dos Riscos de Inundações da Região Hidrográfica do Douro. O último estabelece classes de perigosidade que têm efeitos diretos sobre o uso do solo e o licenciamento urbanístico. Entre as principais medidas destacam-se a proibição de novas edificações em zonas de perigosidade alta e muito alta, a proibição da construção de caves em toda a área inundável, independentemente da classe de risco, a interdição de implantação de usos vulneráveis (como hospitais, escolas, lares, ou quartéis) em qualquer classe de perigosidade, restrições severas à habitação no piso térreo em áreas suscetíveis de cheia, e a exigência de soluções construtivas resistentes à água e mecanismos específicos para reconstruções pós-inundação.

Enquanto cidade particularmente exposta a episódios de inundação, que afetam negócios locais, infraestruturas essenciais e a própria qualidade de vida dos munícipes, Faro beneficiaria em adotar algumas das soluções implementadas noutras cidades. Tal seria especialmente pertinente se considerarmos de que não dispõe de um regime autónomo de gestão das zonas inundáveis, nem estabelece parâmetros técnicos próprios aplicáveis a estas áreas sensíveis.

A única exceção em que o risco de inundação assume, de facto, um papel mais operativo encontra-se na UOPG5 – Ilha de Faro, onde o plano prevê medidas estruturais como a renaturalização progressiva, a reconfiguração do que está edificado, a demolição programada de construções em situação vulnerável, a gestão condicionada dos acessos e, sempre que necessário, o realojamento das populações.

Não obstante a relevância destas intervenções, o tratamento do risco permanece circunscrito a esta unidade específica, carecendo de uma estratégia transversal que assegure coerência, eficácia e resiliência em todo o território nacional.

O contraste entre os PDM de Faro e do Porto reflete duas filosofias distintas na gestão do risco de inundações. Faro adota uma abordagem essencialmente reativa, intervindo sobretudo nos locais onde o risco já se materializou ou onde existe ocupação consolidada em situação vulnerável. Ou seja, atua maioritariamente depois do risco se manifestar, procurando corrigir situações herdadas e mitigar danos existentes. O Porto, por sua vez, segue uma lógica claramente preventiva, integrando o risco de inundação de forma transversal a todo o município.

#### **4. Conclusões finais**

Enquanto capital de distrito, era importante que Faro tivesse sido o município pioneiro na concretização de uma Revisão do Plano Diretor Municipal. A morosidade do

---

<sup>12</sup> Oliveira, Fernanda Paula “Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão”, volume 1, 5ª ed. 2025, p.109.

processo, as diferentes etapas da tramitação legal que não podem, nem devem ser ultrapassadas, as publicações de novos diplomas legais constituíram os principais impedimentos à revisão do PDM. Contudo, a desatualização do planeamento urbano da cidade, durante tantos anos, saiu-nos bastante custosa, na medida em que pode significar uma grande demora no desenvolvimento ecológico e sustentável futuro.

A expansão urbana desordenada, a fragilização demográfica, a desagregação da qualidade das áreas residenciais, a insuficiência de políticas públicas no acolhimento e integração de imigrantes acentuando a segregação espacial e exclusão social das áreas urbanas – que o Algarve, no geral, enfrenta com especial força – são consequências da precária planificação urbana vivida.

A revisão do Plano Diretor Municipal de Faro constitui um caso paradigmático da dificuldade dos municípios portugueses em acompanhar a evolução legislativa e normativa no domínio do ordenamento do território. O processo, iniciado em 2006 e apenas concluído em 2024, revela uma morosidade que comprometeu a eficácia do plano como instrumento de gestão dinâmica, refletindo a inércia administrativa perante sucessivas alterações legais.

Do ponto de vista substantivo, o novo PDM introduz mudanças relevantes:

- Reforço da sustentabilidade territorial, com a eliminação da figura do solo urbanizável e a proibição da edificação dispersa.
- Integração de novas dimensões estratégicas, como a mobilidade sustentável, a valorização da estrutura ecológica municipal e a aposta na “cidade alargada” que articula Faro e Montenegro.
- Modernização dos instrumentos de planeamento, através da Avaliação Ambiental Estratégica, da Carta Educativa e do Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios.
- Definição de objetivos claros, que posicionam Faro como centro geoestratégico do Algarve, promovendo turismo, cultura, conhecimento e economia plurissectorial.

Apesar destes avanços, a experiência evidencia que a eficácia dos instrumentos de gestão territorial depende não apenas da sua qualidade técnica e normativa, mas também da capacidade institucional de os implementar em tempo útil. A revisão tardia do PDM de Faro demonstra que a falta de agilidade administrativa pode comprometer a resposta às necessidades urbanísticas e ambientais contemporâneas.

Em conclusão, o PDM de Faro de 2024 representa um marco de modernização e alinhamento com os princípios da sustentabilidade e da inclusão, mas também um alerta para a necessidade de reforçar a cultura de planeamento e a capacidade de execução das autarquias, sob pena de os instrumentos perderem relevância face às exigências de uma sociedade em constante transformação.

## Referências Bibliográficas

Oliveira, Fernanda Paula. *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2021.

Oliveira, Fernanda Paula. *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*. 5ª ed. AEDREL, 2025.

Oliveira, Fernanda Paula; Lopes, Dulce. “Questões de Direito Local.” *Revista Questões de Direito Local*, n.º 02, abril/junho 2014.

Do Território, Comissão Nacional, *PDM GO. Boas práticas para os Planos Diretores Municipais*, dezembro 2020.

## Conferências

Seminário Luso-Espanhol, A complexidade jurídica na garantia dos territórios resilientes na Península Ibérica.

## Planos

Carta Educativa do Município de Faro.

Correções materiais ao PDM de Faro: Aviso n.º 26741/2024/2 e Aviso n.º 21674/2025/2.

Plano Diretor Municipal do Porto.

Plano Diretor Municipal de Faro (PDM 1995). Resolução do Conselho de Ministros n.º 174/95, Diário da República, 1ª Série, de 19 de dezembro.

Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PMDFCI).

Plano Municipal de Emergência de Faro.

Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve (PROT Algarve).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/2007, de 3 de agosto.

Relatório de Ponderação da Discussão Pública da Proposta de Revisão do PDM de Faro. Proposta n.º 220/2024/CM.

Revisão do Plano Diretor Municipal de Faro (PDM 2024). Aviso n.º 20948/2024/2, Diário da República, 2ª Série, n.º 183, de 20 de setembro.

## Lista de Sites Consultados

Geneall (mapas e dados históricos).

Wikipédia (informações sobre freguesias e concelho de Faro).

## Legislação Consultada

Decreto-Lei n.º 3/2021, de 7 de janeiro. Alteração ao RJIGT.

Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio. Criação da CCDR Algarve, I.P.

Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro. Aprova o RJIGT.

Decreto-Lei n.º 52/2021, de 15 de junho. Alteração ao RJIGT.

Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio. Revisão do RJIGT.

Lei n.º 25/2025, de 13 de março. Reorganização das freguesias de Faro.

Lei n.º 31/2014, de 30 de maio. Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo.

Lei n.º 48/98, de 11 de agosto. Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo.

Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto. Alteração à Lei n.º 31/2014.

Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro. Revisão do PNPOT.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2016, de 23 de agosto. Alteração ao PNPOT.

### **Dissertações e relatórios de estágio consultados**

Cardeira, Sofia, *Análise e Acompanhamento do Processo de Revisão do Plano Diretor Municipal de Faro (Fase 1)*, relatório de estágio do mestrado em Arquitetura Paisagista, Universidade de Évora, 2015.

Gonçalves, Cidália, *Definição dos objetivos de desenvolvimento estratégico no contexto da revisão de um Plano Diretor Municipal. Caso Alfândega da Fé*. Dissertação de mestrado em Gestão do Território e Urbanismo, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa, 2010.

Silva, João Pedro Coelho, *Proposta de Qualificação do Solo Rústico no Concelho de Loures: 2.ª Revisão do Plano Diretor Municipal*, Relatório de estágio para a obtenção do grau de mestre em Arquitetura Paisagista, Universidade de Lisboa, 2024.

Silveira, Nelson, *Desenvolvimento local: o caso de Santa Bárbara de Nexe*. Dissertação de mestrado em Ciências Económicas e Empresariais, Universidade Técnica de Lisboa, 1997.