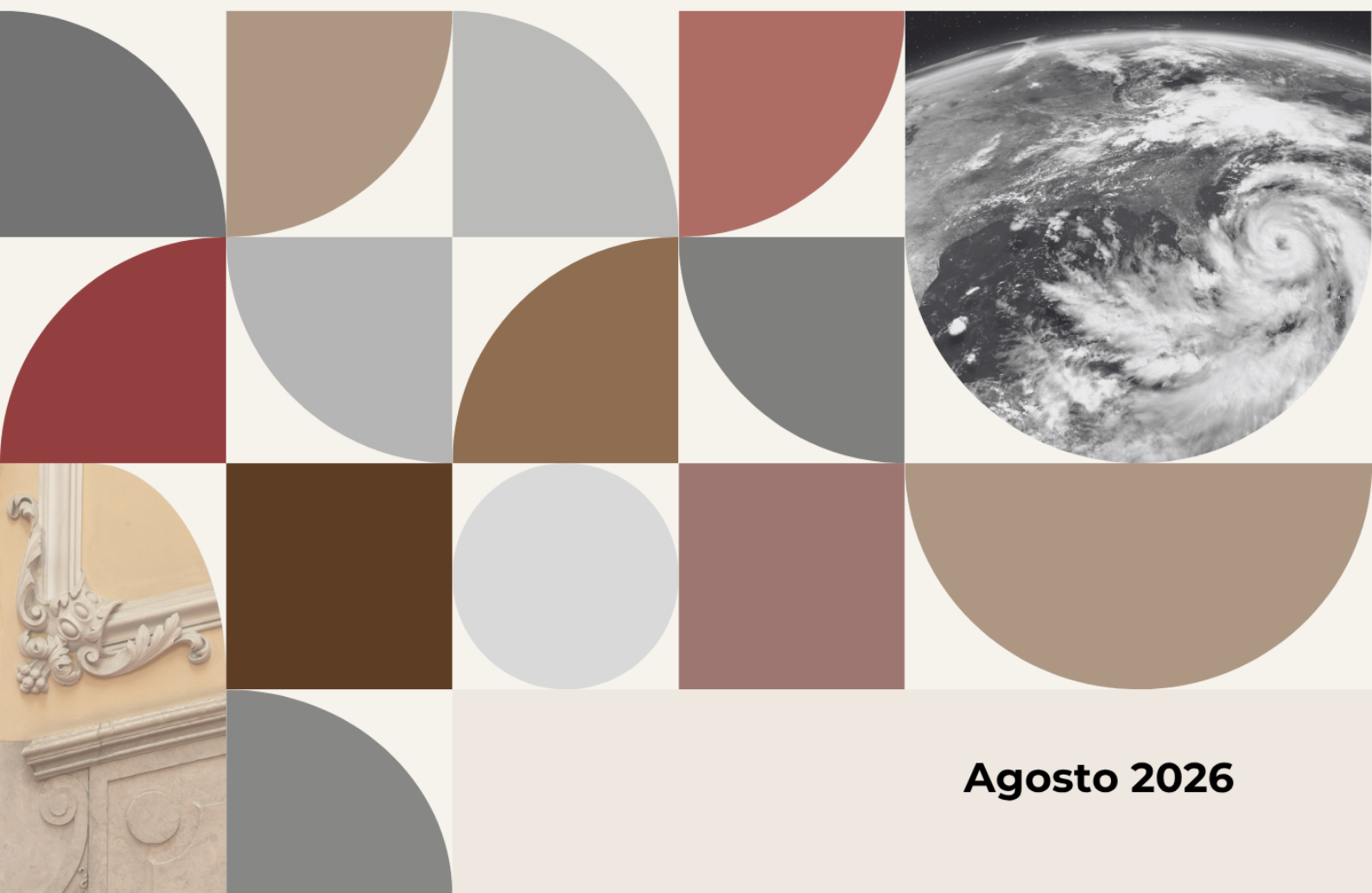


Evacuações em situação de catástrofe

Salvaguarda dos direitos
fundamentais da população
mais vulnerável



Agosto 2026

Índice

1. Introdução: os direitos fundamentais perante a força dos elementos	7
1.1. Objeto	9
1.2. Âmbito	10
1.3. Metodologia	12
2. Evacuações: enquadramento normativo e planeamento.....	17
2.1. Enquadramento normativo	17
2.2. Planeamento e guias técnicos.....	19
3. Dimensões críticas: análise dos principais direitos fundamentais em risco ..	25
3.1. O direito à vida e o direito à integridade pessoal	25
3.2. O direito ao desenvolvimento da personalidade: a liberdade geral de ação e a autodeterminação.....	26
3.3. O direito de propriedade privada	27
3.4. Prevenção e resolução dos conflitos.....	28
4. Água, terra, ar e fogo: análise do Provedor de Justiça a ocorrências selecionadas (2025-2026)	33
4.1. Água: cheias e inundações	34
Alcácer do Sal	35
Coimbra	39
Montemor-o-Velho	42
4.2. Ar: ventos fortes.....	45
Marinha Grande.....	46
4.3. Terra: movimentos de massa em vertentes.....	49
Almada.....	50
Arruda dos Vinhos	53
Torres Vedras.....	54
4.4. Fogo: incêndios rurais	56
Pampilhosa da Serra.....	57
Nisa	59

5. Boas práticas, constrangimentos e desafios	65
5.1. Perspetiva institucional.....	65
5.2. Perspetiva normativa.....	70
5.3. Perspetiva operacional.....	73
5.4. Perspetiva comunicacional.....	77
6. Evacuação de populações vulneráveis: guia de boas práticas.....	85



INTRODUÇÃO

Os direitos fundamentais perante
a força dos elementos

1. Introdução: os direitos fundamentais perante a força dos elementos

A ocorrência de uma catástrofe – o acidente grave ou a série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas ou na totalidade do território nacional¹ – convoca a intervenção do Provedor de Justiça enquanto garante da legalidade administrativa e da defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Em contexto de catástrofe, exige-se que o Estado atue com prontidão e eficácia, em nome de valores fundamentais que lhe cabe salvaguardar, sem que a excecionalidade do evento e a urgência da resposta comprometam o respeito pelos direitos fundamentais. Assim, incumbe ao Estado proteger a população, garantindo a sua sobrevivência e segurança física, sem descuidar os demais direitos – de natureza civil, política, económica, social ou cultural – garantidos pela Constituição e pela lei.

É reconhecido que “[e]m períodos de crise ou urgência, os detentores de autoridade podem sentir-se compelidos a ultrapassar as limitações legais ou normativas para resolver a situação de maneira eficaz, refletindo a noção de que circunstâncias extraordinárias demandam medidas extraordinárias”². Contudo, importa encontrar o delicado equilíbrio entre a defesa do Estado de direito e a resposta eficaz às emergências em sociedade. A prevenção e a mitigação dos riscos associados a catástrofes não podem, portanto, legitimar intervenções que representem um desafio para o Estado de direito e a própria democracia³.

As catástrofes, por envolverem uma disrupção da normalidade devido a eventos inesperados e perturbadores, são suscetíveis de criar situações de vulnerabilidade ou de agravar outras já existentes. A vulnerabilidade caracteriza-se como uma situação de fragilidade ou incapacidade de defesa, dos indivíduos ou de certos grupos, em relação ao impacto de um evento traumático, nomeadamente de origem natural (mas

¹ Artigo 3.º, n.º 2, da Lei de Bases da Proteção Civil, aprovada pela Lei n.º 27/2006, de 3 de julho (LBPC). Por sua vez, ‘acidente grave’ é definido na mesma lei como “um acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente” (artigo 3.º, n.º 1).

² Andréa Marin dos Santos, *Rutura ou Resiliência? A resposta do Direito e da Democracia em tempos extremos*, Tese de doutoramento, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2025, p. 233.

³ Valerio Nitrato Izzo, “O Direito e a Catástrofe: Faces da injustiça global entre vulnerabilidade e discurso dos direitos”, *Themis*, ano XV, n.ºs 26/27, 2014, p. 104.

não só), sendo “determinada pela maior ou menor probabilidade de se sofrer danos, lesões ou infortúnios e pela capacidade de mobilizar meios para suportar as suas consequências, em função de características biológicas, do contexto e da precariedade das circunstâncias pessoais e coletivas de cada um”⁴.

As tempestades, com episódios extremos de ventos fortes, cheias e deslizamentos, assim como os incêndios rurais que recorrentemente afetam o país, podem ser entendidos como fenómenos conjunturais que potenciaram a vulnerabilidade da população afetada, nas suas múltiplas facetas. Neste contexto, relevam as situações de vulnerabilidade individual (de quem perdeu a sua habitação, por exemplo) ou de grupos específicos (nomeadamente, os idosos) com menor capacidade de resposta às consequências de tais fenómenos. De igual forma, revelam a vulnerabilidade intrínseca de determinados territórios com maior exposição ao risco, em virtude de realidades como o envelhecimento populacional, o despovoamento, a rede viária, a deficiente cobertura de telecomunicações fixas ou móveis, a atividade económica predominante, o tipo de povoamento florestal, a construção em leito de cheia ou, simplesmente, a orografia da região onde se inserem.

A intervenção do Provedor de Justiça é particularmente relevante em situações de vulnerabilidade agravada. A sua missão perante estas ocorrências é verificar que a resposta imediata foi prestada em condições de respeito pelos direitos da população e que o Estado e demais entidades públicas têm os meios necessários para uma resposta tempestiva e eficaz. Neste particular, o Provedor de Justiça centra a sua intervenção na avaliação do desempenho institucional, identificando boas práticas e diagnosticando falhas ou entropias burocráticas na resposta pública suscetíveis de agravar o impacto da catástrofe.

Ao fazê-lo, o Provedor de Justiça exerce o seu mandato multidimensional para, de forma plena, atuar como defensor e promotor dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos: seja tratando de queixas e assegurando, através de meios informais, a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos;⁵ seja promovendo e divulgando os direitos fundamentais ou assumindo-se como fonte independente de informação sobre a situação de respeito e desenvolvimento dos direitos humanos em Portugal⁶.

⁴ Mariana Canotilho, “A vulnerabilidade como conceito constitucional: Um elemento para a construção de um constitucionalismo do comum”, in *Vulnerabilidade e cuidado: Uma abordagem de direitos humanos*, Oñati Socio-Legal Series Vol. 12 no. 1, 2022, pp. 147-148.

⁵ Artigo 1.º, n.º 1, do Estatuto do Provedor de Justiça, aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de abril.

⁶ Seja, ainda, como instrumento de prevenção da ocorrência de maus-tratos em contexto de privação da liberdade, independentemente dos locais onde esta ocorra, no exercício do seu mandato como Mecanismo

1.1. Objeto

De entre os múltiplos aspetos merecedores de atenção, o Provedor de Justiça identificou os constrangimentos à mobilidade da população por razões de segurança – seja quando é forçoso retirar as pessoas das suas habitações, seja quando é necessário que nelas fiquem confinadas⁷ – como uma matéria em que se evidencia um potencial risco para o gozo efetivo de um vasto leque de direitos fundamentais: do direito à vida ao direito à habitação; da liberdade de circulação ao direito à saúde, à educação ou de propriedade, entre outros.

A elaboração do presente relatório sobre evacuações visa avaliar, através da observação de casos concretos e da identificação de boas práticas, constrangimentos e desafios, o grau de atenção prestado à salvaguarda dos direitos fundamentais quando a população visada se encontra potencialmente mais fragilizada. O objetivo final é o aperfeiçoamento contínuo do Estado de direito em contextos de crise, contribuindo para a sensibilização sobre a necessidade de políticas intersectoriais de prevenção de riscos e resiliência de infraestruturas, bem como para o aperfeiçoamento institucional. Não se pretende formular juízos sobre o funcionamento do sistema nacional de proteção civil, nem efetuar uma avaliação exaustiva das operações de evacuação ocorridas em Portugal.

Importa, ainda, ter presente que as medidas analisadas no presente relatório podem implicar limitações ou condicionamentos no exercício de direitos fundamentais em contexto de *emergência administrativa*, mas situam-se fora do âmbito do *estado de exceção constitucional*, designadamente o estado de sítio e o estado de emergência⁸.

Nacional de Prevenção no âmbito do Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes de 1984, atribuído pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2013, de 20 de maio.

⁷ No presente relatório, a análise referente a evacuações abrange, por regra, os confinamentos, exceto quando alguma especificidade justifique a sua autonomização, como tal devidamente identificada.

⁸ Sobre esta temática, Provedor de Justiça, *Estado de Direito*, Cadernos da Pandemia n.º 3, 2021, pp. 14-23 (disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/cadernos-da-pandemia-estado-de-direito/>). Vd., igualmente, Catarina Santos Botelho, “Os estados de exceção constitucional: estado de sítio e estado de emergência”, in Carla Amado Gomes e Ricardo Pedro (Coords.) *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, AAFDL Editora, 2020, pp. 47-95; Manuel da Silva Gomes, “As declarações situacionais na Lei de Bases da Proteção Civil: alerta, contingência e calamidade”, in Carla Amado Gomes e Ricardo Pedro (Coords.) *Direito Administrativo de Necessidade...*, ob. cit., pp. 97-165; Aníbal Fernandes, *A nova conformação constitucional em situações de crise – a declaração de exceção e os seus efeitos*, Principia Editora, 2026; Pedro Fernández Sánchez, “Sobre os poderes normativos do Presidente da República e do Governo em estado de exceção”, *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 81, n.ºs III-IV, 2021, pp. 755-805.

TERMINOLOGIA

- **Acidente grave:** *um acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente.*
- **Catástrofe:** *o acidente grave ou a série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas ou na totalidade do território nacional.*
- **Confinamento:** *situação em que a população deve permanecer nos seus locais de residência habitual ou outros locais seguros para evitar perigos iminentes, decorrentes de um acidente grave ou catástrofe ou para evitar o impacto de um perigo natural imediato e previsível.*
- **Deslocação:** *situação em que as pessoas são obrigadas a deixar os seus locais de residência habitual em decorrência de um acidente grave ou catástrofe ou para evitar o impacto de um perigo natural imediato e previsível.*
- **Evacuação:** *deslocação de curto prazo, para garantia da vida e da integridade pessoal.*
- **Proteção civil:** *a atividade desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas, os animais e bens em perigo quando aquelas situações ocorram.*
- **Tempestade:** *acontecimento meteorológico de grau severo ou adverso, marcado por ventos fortes e com rajadas muito fortes, trovoadas e precipitação forte.*

1.2. Âmbito

De entre as múltiplas ocorrências abrangidas pelo objeto do presente estudo, a análise do Provedor de Justiça recaiu sobre eventos meteorológicos e geológicos ocorridos no início de 2026 que, levando à necessidade de evacuar populações, assumiram situações de excecionalidade ou que tiveram um impacto significativo na normalidade da vida das pessoas afetadas.

Assim, identificaram-se evacuações diretamente relacionadas com o 'comboio de tempestades' iniciado com a depressão Joseph (27 de janeiro) e a tempestade Kristin (28 de janeiro), seguidos pelas depressões Leonardo (4 de fevereiro), Marta (7 de fevereiro) e Nils (11 de fevereiro): seja devido a fenómenos de ventos fortes; seja por movimentos de terras; seja ainda por força da ocorrência de cheias.

O âmbito da análise do Provedor de Justiça foi delimitado em termos geográficos, por razões de operacionalidade e de otimização de recursos, sendo impraticável que todos os casos de evacuações, sem prejuízo da sua relevância, fossem incluídos no estudo em curso. Foi também delimitado em função da vulnerabilidade, real ou potencial, da população evacuada.

Neste contexto, o estudo recaiu sobre evacuações ocorridas em um dos concelhos mais duramente afetados pelas tempestades – Marinha Grande – devido aos ventos fortes, envolvendo pessoas particularmente vulneráveis, nomeadamente crianças. Relativamente às cheias, identificaram-se as evacuações ocorridas nas bacias hidrográficas dos rios Mondego e Sado como cumprindo o referido critério de excecionalidade⁹, tendo-se prestado particular atenção à evacuação de estruturas residenciais para pessoas idosas. Nesta matéria, foram analisados os concelhos de Alcácer do Sal, Coimbra e Montemor-o-Velho. Quanto aos deslizamentos de terras, o estudo abrangeu situações, algumas de natureza estrutural, ocorridas nos concelhos de Almada, Arruda dos Vinhos e Torres Vedras.

A par das evacuações associadas ao 'comboio de tempestades' do início de 2026, o presente estudo debruçou-se igualmente sobre evacuações ocorridas em virtude de incêndios rurais. Considerou-se que seria útil incluir no âmbito da análise do Provedor de Justiça um tipo de eventos que, pela sua frequência, leva à evacuação de populações, por regra em situação de vulnerabilidade. Assim, temporalmente foram analisadas evacuações ocorridas no verão de 2025, por serem as mais recentes, tendo sido selecionados os concelhos de Nisa e de Pampilhosa da Serra como objetos de estudo, devido às diferenças dos territórios afetados e do tipo de incêndios que obrigou à evacuação. Tais diferenças poderão demonstrar formas de atuação diversas que importa conhecer e sinalizar.

Os casos de estudo selecionados são, por razões práticas, limitados em termos quantitativos, mas ainda assim representam uma amostra significativa dos múltiplos

⁹ As cheias na bacia hidrográfica do rio Tejo, nomeadamente na lezíria do Tejo, são fenómenos mais recorrentes e com um tipo de resposta mais estruturado. Assim, foram excluídas do âmbito da análise do Provedor de Justiça, sem prejuízo de se reconhecer o impacto no dia a dia das populações em causa.

aspectos envolvidos em operações de evacuação por razões de segurança das populações.

1.3. Metodologia

Em março de 2026 foi delineado um plano de ação específico, para enquadrar a análise do Provedor de Justiça sobre as evacuações em situação de catástrofe, prevendo a existência de três fases distintas.

Numa primeira fase efetuou-se a recolha estruturada de informação, através da comunicação social, sobre situações críticas, tendo em consideração o tipo de direitos potencialmente afetados, assim como o levantamento doutrinal, legislativo e regulamentar relevante. O enquadramento da matéria foi, desde o início, efetuado à luz de documentos estratégicos existentes a nível nacional [nomeadamente a Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030 (2021)¹⁰ e a Avaliação Nacional de Risco (2023)] e a nível internacional (nomeadamente a Estratégia Internacional para a Redução do Risco de Catástrofes¹¹ e o Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Catástrofes¹²). Foram, igualmente, tidos em consideração documentos oficiais da Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC)¹³ e do Escritório das Nações Unidas para Redução de Riscos de Catástrofes (UNDRR)¹⁴.

Com base na informação recolhida, foi identificado um conjunto de riscos associados às evacuações, mediante a aplicação de uma matriz de risco, que classifica disfunções em vários níveis, de acordo com a qualidade da resposta estatal e a existência de sinais de alerta. Foi, assim, possível selecionar as entidades públicas relevantes para o enquadramento, tanto teórico como operacional, das evacuações por catástrofe.

Nesta fase, foram contactadas várias entidades, com pedidos de reunião ou de envio de documentação sobre os respetivos protocolos de atuação em caso de evacuação. Assim, realizaram-se reuniões presenciais com a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) e com o Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM),

¹⁰ Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2021, de 11 de agosto.

¹¹ Adotada pela Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas A/RES/54/219, de 3 de fevereiro de 2000.

¹² Adotado na 3.ª Conferência Mundial das Nações Unidas, em Sendai, no Japão, em 18 de março de 2015.

¹³ IFRC, *Diretrizes-piloto sobre a Gestão dos Riscos de Catástrofes– Reforço das Leis, Políticas e Planos para uma Gestão Abrangente do Risco de Catástrofes* (2023).

¹⁴ UNDRR, *O Deslocamento por desastres: como reduzir o risco, abordar os impactos e reforçar a resiliência* (2019); *Os Deslocamentos por desastres na prática e política de redução do risco de desastres: Lista de verificação* (2020).

bem como uma reunião por videoconferência com a Unidade Especial de Proteção e Socorro da Guarda Nacional Republicana (GNR). Foram, ainda, efetuados contactos com a Cruz Vermelha Portuguesa e a Liga dos Bombeiros Portugueses, que responderam por escrito, e com a Polícia de Segurança Pública, que não respondeu ao pedido de informações do Provedor de Justiça. As reuniões desta fase decorreram entre 16 de abril e 1 de junho de 2026. A ANEPC, a GNR e o INEM complementaram a informação prestada nas respetivas reuniões, através do posterior envio de documentação relevante.

Numa segunda fase, procedeu-se à verificação direta no terreno das vulnerabilidades e riscos identificados na fase anterior. Foram, então, efetuados contactos institucionais a nível local com o propósito de recolher informação adicional para avaliar a atuação das entidades públicas envolvidas nas evacuações. Assim, foram realizadas reuniões com as câmaras municipais dos concelhos incluídos no âmbito do presente estudo, algumas das quais contaram com a participação dos respetivos serviços municipais de proteção civil, responsáveis por diversos serviços municipais, nomeadamente de ação social, presidentes de juntas de freguesia e corporações de bombeiros, tanto sapadores como voluntários. Em oito dessas reuniões, a equipa do Provedor de Justiça reuniu com os presidentes das respetivas câmaras municipais, designadamente de Alcácer do Sal, Arruda dos Vinhos, Leiria, Marinha Grande, Montemor-o-Velho, Nisa, Pampilhosa da Serra e Pombal.

Para além das reuniões com os municípios, realizam-se reuniões com entidades privadas, em especial instituições particulares de solidariedade social, que estiveram envolvidas em operações de evacuação, designadamente, a Casa de acolhimento “O Girassol” (Marinha Grande), a AURPICAS – Associação Unitária de Reformados, Pensionistas e Idosos do Concelho de Alcácer do Sal (Alcácer do Sal), o Lar Graça de São Filipe (Coimbra) e a Casa dos Pobres de Coimbra (Coimbra). A recolha de informações através de contactos com estas entidades permitiu complementar os dados coligidos junto das autarquias, conferindo maior rigor à análise do Provedor de Justiça, através da integração de diferentes perspetivas. As reuniões desta fase decorreram presencialmente entre 14 de maio e 15 de junho de 2026, tendo sido realizadas duas reuniões por videoconferência. Todas as reuniões tiveram por base um guião de visita, previamente preparado, por forma a garantir uma uniformização metodológica e a facilitar a comparação das informações recolhidas; de todas foi elaborado um registo sucinto.

Neste contexto, importa assinalar que a diversidade dos fenómenos analisados e a heterogeneidade da informação disponibilizada pelas diferentes entidades exigiram

que o plano metodológico inicialmente delineado fosse adaptado em função das especificidades de cada situação e da disponibilidade das fontes consultadas.

A terceira fase prevista no plano de ação corresponde ao reporte da análise do Provedor de Justiça, efetuada com base nas informações recolhidas nas fases anteriores, materializada no presente relatório.

2

EVACUAÇÕES

Enquadramento normativo e
planeamento

2. Evacuações: enquadramento normativo e planeamento

2.1. Enquadramento normativo

A proteção das populações no âmbito da resposta a catástrofes leva a que, por vezes e por razões de prevenção e de precaução¹⁵, seja necessário determinar a evacuação (ou o confinamento) de pessoas. Esta medida “é frequentemente a forma mais eficaz de tirar as pessoas do perigo e salvar vidas. Trata-se de um tipo fundamental de ação antecipatória, mas também pode ter lugar durante ou imediatamente após uma catástrofe”¹⁶. A evacuação insere-se, assim, nos objetivos fundamentais da proteção civil, nomeadamente ao nível da limitação dos efeitos dos riscos coletivos no caso de ocorrência de catástrofes; do socorro e assistência das pessoas e outros seres vivos em perigo; e do apoio à reposição da normalidade da vida das pessoas em áreas afetadas por catástrofes¹⁷. Outrossim, a evacuação das populações insere-se no planeamento de soluções de emergência, enquanto domínio em que se exerce a atividade de proteção civil¹⁸.

Sendo desejável que as evacuações ocorram de forma voluntária, é admissível que a evacuação possa ser forçada desde que (i) esteja prevista na lei; (ii) seja absolutamente necessária, dadas as circunstâncias, para responder a uma ameaça grave e iminente à vida ou à saúde da pessoa, e se medidas menos intrusivas forem insuficientes para evitar a ameaça; e (iii) na medida do possível, seja efetuada depois de as pessoas em causa terem sido informadas e consultadas¹⁹. Caso não se verifiquem estes requisitos, as evacuações são consideradas arbitrárias²⁰. Representando uma potencial afetação

¹⁵ Os princípios da prevenção e da precaução são princípios essenciais aplicáveis às atividades de proteção civil, nos termos das alíneas b) e c) do artigo 5.º da LBPC.

¹⁶ IFRC, *Diretrizes-piloto...*, ob. cit., p. 47.

¹⁷ Vd. alíneas b) a d) do n.º 1 do artigo 4.º da LBPC.

¹⁸ Vd. alínea d) do n.º 2 do artigo 4.º da LBPC.

¹⁹ IFRC, *Diretrizes-piloto...*, ob. cit., p. 47. Vd., a propósito, o princípio da informação, consagrado na alínea h) do artigo 5.º da LBPC, e o Decreto-Lei n.º 2/2019, de 11 de janeiro, que instituiu o Sistema Nacional de Monitorização e Comunicação de Risco, de Alerta Especial e de Aviso à População. No âmbito deste sistema, os avisos de proteção civil difundem informações relativas ao evento e aos comportamentos de autoproteção a adotar, face às consequências expectáveis [vd. alínea b) do artigo 2.º e n.º 2 do artigo 8.º].

²⁰ Fernanda Paula Oliveira, Beatriz Mello e Andreia Rodrigues, “Evacuation Plans and Recommendations”, in Aldina Santiago e Luís Laím (Coords.) *EvacuarFloresta Project: Evacuation decisions and plans in wildfire scenarios*, Riscos – Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança, 2019, pp. 180-181.

de direitos fundamentais, a evacuação forçada está diretamente sujeita ao princípio constitucional da proporcionalidade²¹.

A evacuação de pessoas constitui uma medida cuja decisão compete ao comandante da operação de socorro. Enquanto responsável pela direção estratégica no teatro de operações, pela gestão dos meios e pela coordenação das ações a desenvolver, pode determinar a evacuação ou o confinamento de pessoas sempre que tal se mostre necessário para salvaguardar a sua segurança²². Nestes termos, as evacuações assumem-se como decisões eminentemente operacionais²³, tomadas em contexto de elevada exigência, com necessidade de atuação célere e com base em informação em permanente atualização. São medidas de carácter excecional enquadradas no sistema de proteção civil, que podem ser aplicadas de acordo com as circunstâncias concretas de cada ocorrência, incluindo a sua previsível evolução, podendo variar no tempo e no espaço em função das condições verificadas e das opções consideradas adequadas para assegurar a segurança das populações. Em especial, devem ser tidas em consideração as características do território, o grau de vulnerabilidade das populações expostas, bem como a disponibilidade de meios.

As ordens de evacuação beneficiam de tutela penal, enquanto ordens legítimas emanadas de autoridade competente, ao abrigo do crime de desobediência, previsto e punido nos termos do artigo 348.º do Código Penal. Quando a desobediência ou a resistência a tais ordens forem praticadas em situação de alerta, contingência ou calamidade, as respetivas penas são sempre agravadas em um terço, nos seus limites mínimo e máximo, nos termos do n.º 4 do artigo 6.º e do n.º 2 do artigo 11.º da Lei de Bases da Proteção Civil.

²¹ Artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa. O proémio do artigo 5.º da LBPC reafirma a sujeição da atividade de proteção civil aos princípios gerais consagrados na Constituição e na lei. Por seu turno, o n.º 2 do artigo 8.º da LBPC sujeita a declaração situacional de alerta, contingência ou calamidade a diversas manifestações do princípio da proporcionalidade.

²² Vd. alínea i) do n.º 1 do artigo 10.º do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 90-A/2022, de 30 de dezembro.

²³ Diferentemente, num plano mais genérico, o Governo pode fixar, por via regulamentar, limites ou condicionamentos à circulação ou permanência de pessoas, por razões de segurança dos próprios ou das operações. Tal fixação pode ocorrer sob a forma de resolução do Conselho de Ministros, no âmbito de uma declaração da situação de calamidade, com um âmbito temporal e territorial expressamente definido (vd. artigos 8.º, 9.º e 21.º da LBPC). Quanto à natureza jurídica das declarações de exceção, nomeadamente as situações de alerta e de contingência, vd. Ricardo Neves, "As declarações de situação de alerta e de contingência na Lei de Bases da Proteção Civil", *Justiça Administrativa*, Número Especial, 2025, pp. 374-375; Manuel da Silva Gomes, *ob. cit.*, pp. 135-136.

2.2. Planeamento e guias técnicos

A atuação no âmbito da proteção civil assenta na existência de instrumentos de planeamento que definem, de forma prévia, a organização da resposta a situações de acidente grave ou catástrofe. Esses instrumentos materializam-se nos planos de emergência de proteção civil²⁴, nos quais se identificam os riscos, os cenários previsíveis e as medidas a adotar para a proteção das populações²⁵. Os planos de emergência de proteção civil são documentos formais nos quais as autoridades de proteção civil, nos seus diversos níveis territoriais²⁶, definem as orientações relativamente ao modo de atuação dos vários organismos, serviços e estruturas a empenhar em operações de proteção civil.

Os planos estabelecem, designadamente, a organização dos meios e recursos, a articulação entre entidades e os procedimentos de atuação, incluindo a previsão de medidas como a evacuação ou o confinamento, a implementação de sistemas de aviso e a definição de estruturas de apoio às populações.

Independentemente de a decisão de evacuação ser tomada no contexto de uma operação de proteção e socorro específica, a sua eficácia depende, em grande medida, de um trabalho de preparação e planeamento. Algumas das principais questões que devem ser identificadas em tais planos prendem-se com os itinerários de evacuação, os meios de transporte para os evacuados, a localização dos abrigos de evacuação ou das áreas seguras designadas, a forma como as instruções de evacuação serão comunicadas e as funções e responsabilidades dos intervenientes envolvidos na evacuação²⁷. Os planos devem prestar particular atenção às pessoas que não podem movimentar-se de forma independente e necessitam de assistência, incluindo pessoas com mobilidade reduzida ou falta de acesso a transportes privados.

O Plano Nacional de Emergência e Proteção Civil²⁸, por exemplo, estabelece os procedimentos de evacuação, prevendo a entidade coordenadora, as entidades intervenientes e as prioridades de ação, fixando instruções específicas, atribuindo às forças de segurança, com o necessário apoio das autoridades de saúde, a responsabilidade pela orientação da evacuação e a coordenação da movimentação

²⁴ Vd. artigo 50.º da LBPC.

²⁵ Os critérios e normas técnicas para a elaboração e operacionalização de planos de emergência de proteção civil foram aprovados pela Resolução da Comissão Nacional de Proteção Civil n.º 30/2015, de 7 de maio.

²⁶ Para o patamar municipal, vd. Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, que define o enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal, estabelece a organização dos serviços municipais de proteção civil e determina as competências do comandante operacional municipal.

²⁷ IFRC, *Diretrizes-piloto...*, ob. cit., p. 47.

²⁸ Disponível em <https://planos.prociv.pt/Documents/130313331520274941.pdf>.

das populações. De acordo com o Plano Nacional, as prioridades de ação em caso de evacuação são orientar e coordenar as operações de movimentação das populações, designadamente as decorrentes das evacuações; difundir junto das populações recomendações de evacuação; definir zonas de concentração; definir itinerários de evacuação, em articulação com o comandante da operação de socorro, presente em cada teatro de operações, e em conformidade com os planos de emergência localmente existentes; garantir o encaminhamento da população evacuada até zonas de concentração e apoio à população; reencontrar o tráfego, de modo a não interferir com a movimentação da população a evacuar nem com a mobilidade das forças de intervenção; proceder e manter abertos os corredores de emergência.

De igual forma, os planos de emergência de proteção civil de menor âmbito territorial incluem parâmetros de atuação para casos de evacuações e confinamentos²⁹, fazendo-se a articulação com programas específicos como os programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras”³⁰.

Os procedimentos de evacuação pressupõem a existência de estruturas de acolhimento para as pessoas evacuadas. Assim, um dos aspetos incluídos no planeamento de emergência é a criação e funcionamento de zonas específicas, sobretudo alojamento coletivo em edifícios municipais ou comunitários e campos de tendas ou contentores, para acolher as pessoas evacuadas. O alojamento temporário de emergência, disponibilizado através das zonas de concentração e apoio à população (ZCAP), é uma valência do apoio psicossocial em emergência, essencial para proporcionar ao cidadão e às famílias um local seguro para permanecerem enquanto não é restabelecida a normalidade, antes, durante e após uma catástrofe ou outro tipo de ocorrência de carácter excecional, onde são asseguradas as suas necessidades básicas³¹. Importa que os locais de instalação das ZCAP estejam

²⁹ Vd., por exemplo, os Planos Distritais de Emergência e Proteção Civil de Coimbra (2023) ou de Leiria (2023) e os Planos Municipais de Emergência e Proteção Civil de Pampilhosa da Serra (2024) ou Montemor-o-Velho (2011), disponíveis em <https://planos.prociv.pt/Pages/planos.aspx>.

³⁰ Estes programas, criados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro, estabelecem um conjunto de medidas destinadas a introduzir “uma reforma sistémica na prevenção e combate aos incêndios florestais, estendendo-se a outras áreas da proteção e socorro”. O programa “Aldeia Segura” destina-se a estabelecer “medidas estruturais para proteção de pessoas e bens, e dos edificados na interface urbano-florestal, com a implementação e gestão de zonas de proteção aos aglomerados e de infraestruturas estratégicas, identificando pontos críticos e locais de refúgio”. Por seu turno, o programa “Pessoas Seguras” visa promover “ações de sensibilização para a prevenção de comportamentos de risco, medidas de autoproteção e realização de simulacros de planos de evacuação, em articulação com as autarquias locais”. Vd. Observatório Técnico Independente, *Estudo Técnico – Segurança das Comunidades em Incêndios Florestais – Uma Análise dos Programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras”*, Assembleia da República, 2020.

³¹ ANEPC, *Caderno Técnico PROCIV n.º 32 – Instalação e Gestão de Zonas de Concentração e Apoio à População (ZCAP)*, 2025, p. 5. Vd. artigo 25.º do Sistema de Gestão de Operações (SGO), aprovado pelo Despacho n.º 4067/2024, de 15 de abril.

identificados previamente e que a sua instalação, ativação e gestão assegurem condições de espaço pessoal, privacidade, segurança e conforto adequados.

Estas estruturas são ativadas no âmbito das operações de proteção e socorro e articulam-se com as entidades com responsabilidades nas áreas social, da saúde e da segurança, garantindo uma resposta integrada às necessidades emergentes. O apoio prestado deve atender à duração previsível da deslocação e às condições específicas das pessoas acolhidas, podendo envolver, sempre que necessário, soluções diferenciadas em função das circunstâncias da ocorrência e dos recursos disponíveis. A este propósito, a ANEPC³² elaborou e divulgou um guia de orientação para uma prestação de cuidados ajustada a grupos com necessidades específicas, em contexto de emergência³³, por forma a ajudar os profissionais na identificação das principais características e necessidades de cada um destes perfis de utilizadores das ZCAP. O documento inclui regras básicas e estratégias de abordagem para grupos específicos. Entre os grupos identificados, incluem-se pessoas seniores; pessoas com mobilidade condicionada; pessoas surdas ou com deficiência auditiva; pessoas com deficiência visual; pessoas com dificuldades intelectuais e alterações de desenvolvimento; pessoas com autismo; pessoas com perturbação mental; pessoas LGBTI; crianças não acompanhadas por adultos; vítimas de violência doméstica; e vítimas de tráfico de seres humanos.

³² Em colaboração com a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, a Direção-Geral da Saúde, o Instituto Nacional para a Reabilitação, I.P. e o Instituto da Segurança Social, I.P.

³³ ANEPC, *Abordagem de públicos com necessidades específicas em contexto de ZCAP – Guidelines para profissionais*, 2023.

3

DIMENSÕES CRÍTICAS

Análise dos principais direitos
fundamentais em risco

3. Dimensões críticas: análise dos principais direitos fundamentais em risco

O processo de evacuação de população em risco implica conflitos entre vários direitos. Por um lado, constitui um instrumento dirigido à salvaguarda de direitos fundamentais, traduzindo-se na concretização do dever positivo do Estado de proteger os cidadãos perante ameaças sérias e iminentes. Por outro lado, a sua execução pode acarretar restrições ou limitações a outros direitos fundamentais, particularmente nos casos em que a proteção dos cidadãos exige a adoção de medidas intrusivas na sua esfera jurídica. A questão ganha contornos mais delicados quando se trata da evacuação de pessoas da sua própria residência, não poucas vezes sem se ter o devido conhecimento da natureza temporária, ou definitiva, da mesma.

A análise dos direitos fundamentais envolvidos em processos de evacuação exige, portanto, uma abordagem que tenha em consideração não apenas os direitos cuja proteção justifica a intervenção pública, mas também aqueles que podem ser afetados em consequência dessa mesma intervenção. É precisamente esta tensão que o presente capítulo pretende abordar.

3.1. O direito à vida e o direito à integridade pessoal

A principal justificação das operações de evacuação encontra-se na necessidade de salvaguardar o direito à vida, consagrado no artigo 24.º da Constituição da República Portuguesa.

Importa ter presente, a este respeito, que o direito à vida assume, enquanto “pressuposto fundante de todos os demais direitos fundamentais”³⁴, um particular peso quando confrontado com outros direitos constitucionalmente protegidos. Neste sentido, e na verdade, o direito à vida não impõe aos poderes públicos apenas uma obrigação negativa de abstenção de interferência nesse âmbito; dele decorrem igualmente uma multiplicidade de deveres positivos de proteção por parte do Estado.

Tais deveres evidenciam-se particularmente em contextos de risco objetivo, designadamente em cenários de fenómenos meteorológicos extremos ou outras

³⁴ Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada - Tomo I*, Coimbra Editora, 2005, p. 223.

situações suscetíveis de provocar perda de vidas humanas, no âmbito dos quais impende sobre as autoridades uma responsabilidade acrescida de atuação, justificando-se a adoção de medidas, preventivas ou reativas, destinadas a garantir, por todos os meios possíveis, a segurança dos cidadãos envolvidos.

Na mesma linha, assume relevo, associado ao direito à vida, o direito à integridade pessoal, consagrado no artigo 25.º da Constituição, abarcando a proteção da integridade física e moral da pessoa, e surgindo “(...) indissociavelmente [ligado] ao reconhecimento constitucional *absoluto* da dignidade da pessoa humana”³⁵. De facto, em muitos contextos de evacuação, o perigo não se traduz necessariamente numa ameaça imediata à vida, mas antes na elevada probabilidade de ocorrência de lesões graves, suscetíveis de comprometer a integridade, física ou psicológica, das populações em causa.

São, assim, essencialmente, as dimensões positivas dos direitos à vida e à integridade pessoal que justificam (e legitimam) a ação das autoridades perante os cidadãos. São tais autoridades, enquanto garantes da segurança coletiva e detentoras da totalidade da informação técnica disponível sobre a natureza e a evolução do risco, que se encontram frequentemente em posição privilegiada para a sua avaliação objetiva e racional.

Estes direitos estão, aliás, na génese do próprio conceito de proteção civil, enquanto tarefa pública. As ações jurídicas e materiais adotadas para prevenir riscos, salvaguardar pessoas e bens ou prestar socorro representam, em última análise, o cumprimento de deveres de proteção dos direitos fundamentais³⁶, nomeadamente do direito à vida e do direito à integridade pessoal.

3.2. O direito ao desenvolvimento da personalidade: a liberdade geral de ação e a autodeterminação

Assume ainda relevância, a este respeito, a existência e respetiva consagração constitucional do direito ao desenvolvimento da personalidade, nos termos do n.º 1 do artigo 26.º da Constituição, e, em especial, as suas especificidades quanto à natureza multiforme da sua concretização.

³⁵ *Idem*, p. 268.

³⁶ Ricardo Neves, *ob. cit.*, pp. 362-363.

Desta maneira, releva, em particular, uma das dimensões do direito tradicionalmente identificada pela doutrina e jurisprudência constitucionais: a denominada *liberdade geral de ação*³⁷. Esta dimensão, necessariamente ampla, e, por isso mesmo, incluindo vertentes diversas, traduzindo-se, em parte, numa *capacidade de autodeterminação pessoal*, materializa-se, essencialmente, “(...) num espaço próprio de autonomia decisória que confere a cada pessoa a liberdade de fazer escolhas relevantes para a sua vida enquanto ser racional e o ónus de assumir a responsabilidade pelas mesmas”³⁸. Nesta linha, não será despicienda a consideração de que esta dimensão parece incluir, *prima facie*, a liberdade de resistência ou de oposição, independentemente do que motivar tal opção, a uma ordem de evacuação emanada pelos poderes públicos.

A este propósito, contudo, tem-se presente que a desobediência a uma ordem legítima de evacuação ou de confinamento pode representar riscos agravados, não só para a pessoa em causa, mas também para os operacionais que zelam pela sua segurança e para a própria comunidade.

3.3. O direito de propriedade privada

Ainda que de forma indireta, o processo de evacuação de pessoas da sua própria residência, como sucede na maioria das situações, tem implicações, mesmo que laterais, na esfera do seu direito de propriedade, estatuído no artigo 62.º da Constituição.

Efetivamente, a referida *liberdade geral de ação*, ou a *capacidade de autodeterminação pessoal*, em situações de possível evacuação da própria habitação, está intimamente ligada à relação, física, emocional e jurídica, do cidadão com a sua residência, ultrapassando largamente a componente material, porquanto representa, frequentemente, um espaço de estabilidade, identidade e segurança construído e mantido durante longos períodos. Nesta medida, a eventual resistência à evacuação emerge de uma vontade profunda (e, por isso, de difícil desconstrução ou superação) de preservar esse espaço, de manter os bens patrimoniais de valor económico ou afetivo que nele se encontrem, ou de o (tentar) proteger contra os efeitos da própria intempérie ou contra eventuais intromissões de terceiros naquele contexto. A magnitude ou o peso da decisão de abandonar esse espaço, ainda que

³⁷ Jorge Miranda e Rui Medeiros, *ob. cit.*, p. 286.

³⁸ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 123/2021, de 12 de abril, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20210123.html>.

temporariamente, podendo gerar sentimentos de perda, insegurança e desorientação, não poderá senão justificar a sua devida valoração na conceção e execução de quaisquer medidas a este nível.

Neste sentido, a evacuação, não prejudicando, por si só, diretamente, o exercício do direito de propriedade do cidadão, pode colocar em causa as faculdades de uso, fruição e disposição, que integram o seu conteúdo.

3.4. Prevenção e resolução dos conflitos

A gestão de uma *emergência administrativa* pode justificar a adoção de medidas extraordinárias destinadas à proteção de bens jurídicos sensíveis – como a vida, a integridade pessoal, a saúde e a segurança das pessoas –, em ordem à reposição da normalidade da vida coletiva.

Nesse contexto, a atuação das autoridades públicas pode implicar a limitação do exercício de certos direitos e liberdades (v.g., direito de deslocação, direito de reunião, liberdade de iniciativa económica privada), sempre que tal se revele necessário para salvaguardar outros direitos ou valores comunitários, variando a intensidade da compressão em função do nível de risco a debelar. A resolução de eventuais conflitos entre direitos, contudo, não pode assentar em soluções abstratas de prevalência de determinados direitos sobre outros.

Num nível mais intenso, poderá justificar-se a restrição de direitos³⁹, cuja legitimidade depende da observância de um conjunto de requisitos formais e materiais, que são expressão do carácter restritivo das restrições e que, quanto aos direitos, liberdades e garantias (e direitos fundamentais de natureza análoga), encontram expresse respaldo no texto constitucional⁴⁰. Nesta linha, a atuação das autoridades deve revelar-se *adequada* à proteção dos bens jurídicos em causa, *necessária* face à inexistência de meios menos gravosos para atingir o fim desejado e estritamente *proporcional*,

³⁹ Em plano distinto, encontra-se a figura da suspensão do exercício de direitos, reservada ao quadro constitucional do regime de exceção do artigo 19.º da Constituição, não se confundindo com a restrição de direitos: conquanto esta corresponde a uma diminuição do conteúdo do direito fundamental titulado pelo cidadão, aquela traduz-se na impossibilidade de invocação do direito fundamental enquanto trunfo face à atuação do legislador ou do poder político (cf. Aníbal Fernandes, *ob. cit.*, p. 89).

⁴⁰ Artigo 18.º da Constituição. Vd., a este propósito, acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 10.09.2020 (Proc. n.º 088/20.8BALSB) que, no âmbito da pandemia por Covid-19, pronunciou-se sobre a legitimidade da medida administrativa que estabeleceu a proibição de ajuntamentos de mais de 10 ou de 20 pessoas em espaço público.

assegurando que os benefícios da atuação justificam as restrições impostas aos bens afetados⁴¹.

Num plano mais operativo, pode igualmente verificar-se colisão de direitos ou conflito entre direitos e valores – realidade que, em bom rigor, integra a dinâmica própria do sistema, não se cingindo a situações de excecionalidade –, impondo à Administração uma ponderação das circunstâncias específicas de cada situação, axiologicamente orientada pelo referencial da dignidade da pessoa humana e pela maximização possível de cada direito em presença⁴².

Importa, de qualquer modo, notar que a transmissão completa, clara, compreensível e transparente da informação relevante pelas autoridades públicas aos cidadãos – que pressupõe, nomeadamente, uma avaliação rigorosa e atualizada do risco em cada momento concreto – constitui um dos fatores decisivos de minimização dos conflitos que o presente capítulo trata. De facto, e sem prejuízo da existência de compreensíveis exceções, considerando a natureza das situações, não raras vezes inseparável de uma componente emocional, parece ser possível afirmar que quanto maior o rigor e a segurança da informação transmitida, maior a probabilidade de acatamento das orientações emitidas pelas autoridades públicas.

Neste sentido, a confiança da população nas instituições públicas constitui um fator decisivo para a eficácia das operações de evacuação e para a consequente contenção dos conflitos entre direitos fundamentais.

Justifica-se, portanto, investir na formação preventiva das comunidades em períodos de maior estabilidade meteorológica, capacitando as populações para uma cultura de prevenção. Esta formação contribuirá não apenas para aumentar a eficácia operacional das evacuações, mas também para reduzir a necessidade de recorrer a medidas potencialmente intrusivas na esfera jurídica dos cidadãos. A atuação administrativa deve, por isso, manter-se dentro dos limites da legalidade, da prossecução do interesse público e da proporcionalidade, evitando tanto medidas excessivas como omissões que comprometam a proteção de bens jurídicos essenciais. Só assim se assegura um equilíbrio materialmente justo entre a tutela dos direitos individuais e as exigências da proteção coletiva.

⁴¹ Tenha-se presente que a LBPC remete para os princípios gerais consagrados na Constituição, o que corporiza uma intencionalidade do legislador no sentido de chamar a atenção para a particular relevância dos mesmos no âmbito das atividades de proteção civil.

⁴² No quadro da gestão das intempéries em referência, refira-se, a título ilustrativo, as tensões que sobressaíram, nos processos de evacuação, entre o direito à autodeterminação e a proteção da integridade física e, no plano da organização da vida familiar, entre o direito à educação e o direito ao trabalho.

4

ÁGUA, TERRA, AR E FOGO

Análise do Provedor de Justiça a
ocorrências selecionadas
(2025-2026)

4. Água, terra, ar e fogo: análise do Provedor de Justiça a ocorrências selecionadas (2025-2026)

Os fenómenos extremos que motivaram a reflexão do Provedor de Justiça ínsita no presente relatório – o inesperado ‘comboio de tempestades’ e os recorrentes incêndios rurais – são demonstrativos de “uma realidade dramática: nós simplesmente não julgamos as catástrofes como possíveis antes da sua efetiva existência”⁴³. O carácter de tendencial imprevisibilidade que estes fenómenos assumem não prejudica a necessidade de identificação e caracterização dos riscos e a adoção de medidas preventivas para, senão evitá-los, pelo menos poder mitigar os seus efeitos. Nestes termos, “[p]revenir o irresistível não se traduz, assim, em evitar o inevitável, mas sobretudo em minimizar os efeitos lesivos através da antecipação de sinais indiciadores da eclosão que permitam reduzir prejuízos e sobretudo salvar vidas”⁴⁴.

A força dos elementos, especialmente nas intempéries de 2026, pode ter surpreendido os cidadãos e as autoridades, condicionando o tempo e a forma da reação. No entanto, o sistema de proteção há muito que identificou este tipo de riscos⁴⁵ e planeou a intervenção necessária face à sua verificação. Planear e operacionalizar são, contudo, matérias distintas.

Nos capítulos anteriores foi feita uma descrição do enquadramento normativo aplicável às operações de evacuação e de confinamento por razões de segurança em contexto de emergência. Foi igualmente apresentado um referencial dos direitos fundamentais potencialmente mais afetados por tais operações, no pressuposto da necessidade de equilíbrio entre o direito à segurança, e o correspondente dever de proteção que incumbe ao Estado, por um lado, e os demais direitos fundamentais, por outro.

A concretização destas medidas apresenta, contudo, variações relevantes em função das características de cada ocorrência, das condições do terreno e dos meios disponíveis no momento da intervenção. Assim, a análise que se segue incide sobre uma seleção de situações concretas, procurando aferir a forma como os elementos

⁴³ Valerio Nitrato Izzo, *ob. cit.*, p. 114.

⁴⁴ Carla Amado Gomes, “A gestão do risco de catástrofe natural: Uma introdução na perspetiva do Direito Internacional”, in Carla Amado Gomes (Coord.) *Direito(s) das Catástrofes Naturais*, Almedina, 2012, p. 25.

⁴⁵ A proximidade entre os cenários considerados na Avaliação Nacional de Risco – 2.ª atualização (2023) e o que se verificou efetivamente em 2025 e 2026 (*vd. infra*) é demonstrativa do conhecimento existente sobre cada tipo de risco.

anteriormente descritos se materializam na prática, bem como identificar eventuais constrangimentos ou dificuldades na sua execução.

4.1. Água: cheias e inundações

Risco de cheias e inundações: cenário considerado

Avaliação Nacional de Risco – 2.ª atualização (2023): p. 55

Desenvolvimento de cheias e inundações em vários pontos do país, em consequência de um período relativamente longo de precipitações acima da média, no decorrer do inverno e em várias bacias hidrográficas. Verificam-se cheias por galgamento das margens de diversas linhas de água, afetando vários núcleos urbanos, com a consequente indisponibilidade de alguns serviços. Esta situação causa a interrupção da circulação de estradas e ferrovias e isola alguns aglomerados. Adicionalmente considera-se um reduzido número de vítimas diretas, mas um moderado número de pessoas deslocadas e danos económicos em infraestruturas, habitações e no setor agrícola.

Tendo como horizonte a identificação de riscos e boas práticas, na perspetiva da salvaguarda dos direitos fundamentais, em contextos de evacuação de populações na sequência de fenómenos extremos associados às águas, foram analisados os episódios de inundação⁴⁶ ocorridos, entre janeiro e fevereiro de 2026, nos concelhos de Alcácer do Sal, Coimbra e Montemor-o-Velho. Os três contextos analisados apresentam traços diferenciados: em Alcácer do Sal, uma evolução marcada pela transição de um cenário previsível para um agravamento súbito e severo; em Coimbra, um processo cumulativo, com sucessivas ocorrências que ampliaram progressivamente o risco; em Montemor-o-Velho, uma situação de acumulação de caudais, fortemente influenciada por dinâmicas a montante.

⁴⁶ Tem-se presente a definição constante da alínea b) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 115/2010, de 22 de outubro (Quadro para a avaliação e gestão dos riscos de inundações, com o objetivo de reduzir as suas consequências prejudiciais), segundo a qual *inundação* é “a cobertura temporária por água de uma parcela do terreno fora do leito normal, resultante de cheias provocadas por fenómenos naturais como a precipitação, incrementando o caudal dos rios, torrentes de montanha e cursos de água efémeros correspondendo estas a cheias fluviais, ou de sobreelevação do nível das águas do mar nas zonas costeiras”.

Alcácer do Sal

O concelho de Alcácer do Sal foi afetado por dois episódios sucessivos de cheias, resultantes da conjugação de fatores naturais (precipitação intensa e influência das marés) e antrópicos (descargas das barragens de Vale do Gaio, Pego do Altar, Campilhas, Odivelas e Alvito, bem como limitações estruturais no escoamento urbano). O primeiro, iniciado a 28 de janeiro de 2026, desenvolveu-se de forma gradual, associada à precipitação intensa e ao aumento do caudal do rio Sado, afetando sobretudo a zona ribeirinha da cidade de Alcácer do Sal. A evolução progressiva deste primeiro fenómeno permitiu a adoção de medidas preventivas por parte de residentes e comerciantes, designadamente, a colocação de barreiras físicas junto dos edifícios. Por sua vez, o segundo, verificado a partir de 3 de fevereiro, caracterizou-se por uma subida rápida e significativa do nível da água, em alguns pontos superior a dois metros, destruindo as barreiras anteriormente instaladas e causando danos especiais e anormais nas habitações, comércio, infraestruturas e rede rodoviária. A gravidade da situação teve como consequência, entre outros aspetos, o adiamento da realização do segundo sufrágio das eleições presidenciais, inicialmente marcado para dia 8 de fevereiro e que só veio a ocorrer, no concelho de Alcácer do Sal, em 15 de fevereiro. Em causa estava o comprometimento das condições de segurança, igualdade e liberdade de participação dos cidadãos no ato eleitoral⁴⁷.

O Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil foi ativado pela Presidente da Câmara Municipal, ouvida a Comissão Municipal de Proteção Civil, em 29 de janeiro⁴⁸. No despacho de ativação estabelecia-se a “prioridade absoluta às ações de socorro, salvamento e assistência às populações, incluindo realojamento temporário sempre que necessário”. Entre outras medidas, foi decidido o encerramento das escolas. No início de junho de 2026⁴⁹, o plano municipal mantinha-se ativado em virtude de riscos subsequentes, designadamente o de derrocada na encosta do castelo de Alcácer do Sal.

Neste contexto, verificaram-se casos de evacuações com um carácter predominantemente reativo, com a retirada de residentes e de animais de companhia já em contexto de inundação. Na primeira cheia, verificou-se a retirada de alguns

⁴⁷ No edital que o divulga, justifica-se o adiamento do ato eleitoral “em virtude da declaração de situação de calamidade no concelho de Alcácer do Sal, decorrentes de fenómenos meteorológicos extremos que provocaram cheias, cortes de vias de acesso, submersão da zona ribeirinha e fortes restrições à circulação urbana e interurbana, não estando reunidas as condições materiais, logísticas e de segurança necessárias à realização do ato eleitoral, além de que as referidas circunstâncias comprometem de forma objetiva os princípios da universalidade, igualdade, liberdade e segurança do exercício do direito de voto”.

⁴⁸ Vd. Despacho n.º 009/GAP/2026.

⁴⁹ Concretamente, em 2 de junho de 2026, data da reunião com a Presidente da Câmara Municipal de Alcácer do Sal.

residentes das suas habitações, tendo outros optado por se deslocarem para casa de familiares. Registaram-se situações de resistência à evacuação, tendo algumas pessoas percecionado a situação como semelhante a episódios de inundação anteriores, aos quais já estariam habituadas. Aos residentes que decidiram permanecer nas habitações, ainda que privados de energia elétrica, foi prestado apoio direto pelos serviços de ação social do município, designadamente através da disponibilização de medicação, alimentos e meios de carregamento de dispositivos móveis. Na segunda ocorrência, o nível da água atingiu a altura do primeiro andar de diversos imóveis, levando à evacuação de dezenas de residentes, em muitos casos por meios anfíbios da Marinha, e ao respetivo realojamento.

As decisões de evacuação foram comunicadas através de contacto direto com a população, assegurado pelos serviços municipais, forças de segurança e bombeiros. Estas ações foram reforçadas através do envio de mensagens SMS e de comunicações eletrónicas dirigidas aos munícipes registados no sistema municipal de contactos.

O regresso progressivo dos residentes e a reabertura dos serviços públicos tiveram início a partir de 9 de fevereiro, na sequência da estabilização do caudal do rio, bem como da realização de avaliações de segurança estrutural pelos serviços de proteção civil, em paralelo com o início das operações de limpeza urbana.

Também se verificaram situações de confinamento. Para além dos casos em que, apesar do risco, os residentes decidiram permanecer confinados nas suas habitações, verificou-se o isolamento de várias aldeias (Santa Catarina, Casebres e Bairro Forno da Cal), tendo a população ficado confinada por razões de segurança. Nestas situações, foi disponibilizado apoio à população, nomeadamente o fornecimento de alimentos e outros bens essenciais pelo município, com a colaboração de agentes de proteção civil e de elementos da sociedade civil.

O acolhimento da população evacuada combinou soluções formais – Zonas de Concentração e Apoio à População (ZCAP) – com soluções informais, como o realojamento por entidades privadas e deslocação para casas de familiares.

Uma das ZCAP funcionou na unidade hoteleira da Herdade da Barrosinha⁵⁰, acolhendo, de forma permanente, cerca de 40 pessoas desalojadas, correspondentes a 17 agregados familiares, maioritariamente constituídos por população idosa. Cerca de 20 pessoas permaneceram nesse alojamento até ao período da Páscoa. O

⁵⁰ O realojamento na Herdade da Barrosinha foi, posteriormente, integrado no programa “Turismo Acolhe”, criado pelo Despacho Normativo n.º 1-A/2026, de 9 de fevereiro.

alojamento foi assegurado pela própria unidade hoteleira, ficando a alimentação a cargo do município. A segunda ZCAP foi montada nas instalações da Santa Casa da Misericórdia de Alcácer do Sal, funcionando como estrutura de triagem, apoio logístico, assistência médica e acompanhamento social, sobretudo para pessoas em situação de maior vulnerabilidade.

As estruturas de acolhimento contaram com o apoio logístico da Santa Casa da Misericórdia, das Forças Armadas, da Cruz Vermelha Portuguesa e do INEM, aqui incluindo a vertente de apoio psicológico. Foi assinalado que, no conjunto das estruturas, foi prestado apoio direto a cerca de 200 munícipes, tendo sido assegurada a distribuição de produtos de higiene, vestuário e alimentação, maioritariamente provenientes de doações. Para tal distribuição foram mobilizados meios extraordinários, nomeadamente foi utilizado um troço da linha ferroviária de mercadorias, com recurso a uma automotora, para acesso rápido a zonas inundadas e apoio a habitações isoladas próximas da linha.

No decurso das evacuações e confinamentos foram identificadas situações de elevada vulnerabilidade, que exigiram especial atenção e meios diferenciados. Em causa estavam idosos, pessoas acamadas, um doente oncológico, uma pessoa com obesidade mórbida, entre outras situações de vulnerabilidade. O acompanhamento destas situações foi feito num contexto de progressiva degradação das condições de acesso e de funcionamento de serviços essenciais. A título de exemplo, refira-se que durante um período de aproximadamente duas semanas, as farmácias no concelho não estiveram em funcionamento, tendo as necessidades de medicação sido asseguradas (com financiamento municipal) através da intervenção dos serviços camarários, em articulação com os serviços de saúde. Foi ainda referido que se registou uma evacuação por motivos de emergência médica, na localidade de São Romão, com encaminhamento do cidadão para o concelho de Grândola.

Merece especial destaque a evacuação de cerca de 20 utentes, ocorrida em 28 de janeiro de 2026, de uma Estrutura Residencial para Pessoas Idosas (ERPI), designadamente da AURPICAS - Associação Unitária de Reformados, Pensionistas e Idosos do Concelho de Alcácer do Sal⁵¹.

⁵¹ A instituição, localizada na Avenida dos Aviadores, em Alcácer do Sal (a zona mais afetada pelas cheias), disponibilizava um serviço residencial para 20 idosos e um centro de dia para 40 utentes, para além de apoio domiciliário para cerca de 65 pessoas.

Perante a subida rápida e atípica do nível da água do Sado⁵², foi decidido, por precaução, contactar os familiares dos utentes do centro de dia para que os fossem buscar. Esta decisão foi tomada por iniciativa da instituição, não tendo havido articulação prévia com os serviços municipais. Com o aumento do nível da água, foi acionado o plano de contingência da instituição, tendo sido contactados os bombeiros e a Câmara Municipal de Alcácer do Sal, e iniciada a evacuação dos utentes da ERPI. Os utentes foram devidamente informados sobre a situação, pela própria diretora, tendo demonstrado compreensão. A operação de evacuação contou com o apoio dos bombeiros e do médico da instituição, tendo decorrido sem constrangimentos, incluindo a retirada de dois utentes em cadeira de rodas, apesar de ter ocorrido já em cenário de inundação das instalações⁵³.

Os utentes que não tinham apoio familiar foram transferidos para outra estrutura da instituição (Residência Jorge Marques), localizada no mesmo concelho. Nesse local foram adaptados espaços, nomeadamente o ginásio e duas salas de convívio, para instalação temporária dos utentes transferidos, recorrendo-se a camas articuladas que se encontravam disponíveis desde o período da pandemia de Covid-19.

Posteriormente, nas cheias de 4 de fevereiro, as instalações da ERPI ficaram completamente destruídas, tendo a água atingido cerca de três metros de altura, com perda total do recheio, incluindo uma lavandaria industrial que havia sido montada há cerca de um ano e os equipamentos informáticos (onde se encontravam armazenados, nomeadamente, os planos de emergência da instituição). A destruição das instalações levou ao prolongamento do acolhimento provisório dos utentes⁵⁴ nas instalações alternativas, com impacto negativo para as condições de conforto e privacidade, o que motivou queixas por parte dos utentes e respetivas famílias.

A continuidade do serviço de apoio domiciliário, que abrange todo o concelho, foi assegurada, incluindo em localidades isoladas, tendo sido garantida a entrega diária de refeições.

⁵² Embora na véspera tivessem sido recebidos avisos por parte das entidades competentes, estes não foram percecionados com tom de especial gravidade, não tendo a evacuação da instituição sido sugerida ou impelida.

⁵³ Foi referido que, na ocasião, a água chegava à altura do joelho de uma pessoa adulta.

⁵⁴ Que se mantinha à data da reunião com responsáveis da instituição, em 2 de junho de 2026.

Coimbra

Em Coimbra, as cheias afetaram áreas ribeirinhas e urbanas, na sequência de uma sucessão de episódios de precipitação intensa, de descargas de barragens (em especial, da Barragem da Aguieira) e da consequente sobrecarga hidráulica do sistema do Mondego.

A tempestade Kristin, que atingiu o país a 28 de janeiro, causou inúmeras ocorrências em Coimbra, como queda de árvores e de estruturas, que bloquearam acessos rodoviários, nomeadamente a via de ligação ao Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra. A partir da tarde de dia 3 de fevereiro, a depressão “Leonardo” começou a afetar Portugal continental, tendo o pico de precipitação e vento forte na região de Coimbra e no Vale do Mondego sido registado entre 4 e 5 de fevereiro. Poucos dias depois, a 7 de fevereiro, a tempestade “Marta” atingiu Portugal, afetando severamente a região de Coimbra e de Montemor-o-Velho. Neste contexto, registou-se um deslizamento de terras de grande dimensão no centro histórico de Coimbra⁵⁵, forçando a evacuação preventiva de 12 prédios (cerca de 40 pessoas) da zona alta da cidade.

Neste contexto, verificou-se uma situação de permanente agravamento das condições de segurança da população, com um elevado risco hidrológico na bacia do Mondego, agravada pela rutura de um dique de proteção na margem direita do rio (na zona de Casais), que levou ao colapso de um troço da autoestrada A1. O risco de ocorrência de uma cheia de grandes proporções (“cheia centenária”) manteve-se particularmente elevado entre os dias 12 e 14 de fevereiro. Perante as previsões de agravamento dos caudais, das descargas da Barragem da Aguieira e da possibilidade de ocorrência de novas ruturas nos diques do Mondego, foi preparada uma operação de evacuação preventiva da baixa da cidade de Coimbra. As previsões de ocorrência de cheias de tal dimensão, no entanto, não vieram a concretizar-se, não tendo sido necessário proceder à prevista evacuação geral da população, que poderia abranger cerca de nove mil pessoas.

No domínio da comunicação, a eficácia da divulgação das mensagens de aviso à população assentou, em grande medida, na intervenção pública e na visibilidade mediática da Presidente da Câmara Municipal de Coimbra. Esta ação foi complementada por contactos diretos porta a porta, assegurados pelas juntas de freguesia, pelos bombeiros e pela GNR.

⁵⁵ Deslizamento de terras na encosta da Cerca de Santo Agostinho, afetando a zona da Couraça dos Apóstolos e da Rua da Fonte Nova.

Refira-se que o Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil⁵⁶ havia sido ativado, preventivamente, na noite de 27 de janeiro, face à anunciada aproximação da tempestade Kristin e tendo em especial consideração a imprevisibilidade do caudal do rio Ceira⁵⁷. Entre outras medidas, foi determinado o encerramento dos estabelecimentos de ensino⁵⁸. De acordo com a informação prestada⁵⁹, os planos de evacuação específicos para situações de cheia não se encontravam definidos e o plano municipal aplicável a cheias e evacuações não era objeto de revisão há vários anos, encontrando-se, por isso, obsoleto e desajustado da realidade atual, marcada pelas alterações climáticas. O Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil de Coimbra foi desativado no dia 14 de fevereiro, em resultado da evolução favorável das condições meteorológicas e hidrográficas.

Ao nível do realojamento, foi implementado um sistema estruturado de acolhimento através de ZCAP, distribuídas territorialmente e associadas a zonas de risco, permitindo o acolhimento de populações evacuadas, incluindo pessoas idosas deslocadas de estruturas residenciais⁶⁰. Algumas ZCAP correspondiam às que já estavam previstas no Plano, tendo as restantes sido identificadas em contexto de emergência, com recurso à cartografia operacional disponível e à análise das condições de acessibilidade e segurança. As ZCAP foram estrategicamente localizadas, procurando assegurar que as rotas de evacuação não implicariam a utilização de estradas potencialmente inundáveis, nem a travessia de pontes, que poderiam colapsar. Todas as ZCAP dispunham de áreas destinadas à receção de animais de companhia.

Sem prejuízo de não ter sido necessário evacuar a baixa de Coimbra, foram determinadas operações de evacuação dos utentes de três ERPI localizadas na União de Freguesias de São Martinho do Bispo e Ribeira de Frades, assim como em situações

⁵⁶ Disponível em <https://planos.prociv.pt/pages/plano.aspx?plano=540>.

⁵⁷ A ativação do Plano Municipal de Emergência e Proteção Civil coincidiu com uma ocorrência inesperada – a explosão verificada num edifício no centro da cidade, que implicou a evacuação de cerca de 100 pessoas – introduzindo, desde logo, uma pressão adicional sobre os meios disponíveis. Acresce a vicissitude de, à data, encontrar-se em curso o processo de revisão do Plano, verificando-se que os procedimentos de evacuação então previstos estavam orientados para o risco de incêndio rural, não contemplando cenários de cheia e inundação.

⁵⁸ O encerramento das escolas (de 28 a 30 de janeiro e no dia 13 de fevereiro) foi uma decisão articulada a nível intermunicipal, pensada numa lógica de tirar as pessoas da rua.

⁵⁹ Em concreto, na reunião com a Câmara Municipal de Coimbra ocorrida no dia 26 de maio de 2026.

⁶⁰ De acordo com a informação obtida, as ZCAP funcionaram no Pavilhão Municipal Mário Mexia, na Escola Básica 2+3 de Castro (residentes em São Martinho do Bispo), na Escola Básica 2+3 de Taveiro (residentes em Ribeira de Frades, Taveiro, Ameal e Arzila), na Escola Básica 2+3 de São Silvestre (residentes em São Martinho de Árvore, Lamasosa, São Silvestre e São João do Campo), na empresa de gestão de eventos Caves de Coimbra (residentes em Antuzede, Vil de Matos, Trouxemil, Torre de Vilela, Eiras, São Paulo de Frades e Pedrulha), na Casa do Povo de Ceira (residentes em Torres de Mondego e Ceira) e no Pavilhão Desportivo de Santa Clara (residentes em Conraria, Santa Clara e Castelo Viegas).

de destruição de habitações decorrente de deslizamentos de terras. No que respeita às ordens de evacuação, foram registadas apenas situações pontuais de resistência por parte de alguns cidadãos⁶¹.

Face aos indícios de iminente rutura do dique na margem esquerda do rio Mondego (quando, na realidade, foi o dique da margem direita que colapsou), foi determinada a evacuação, a título preventivo, de 147 utentes de três ERPI, designadamente Graça de São Filipe, Casa do Juiz e Centro Social de São João, que se encontravam em leito de cheia. Tratou-se de uma ação, coordenada pela proteção civil municipal, destinada a populações especialmente vulneráveis, com a retirada preventiva de utentes de estruturas residenciais para pessoas idosas, sobretudo em situações de dependência, acamamento, demência e fragilidade cognitiva ou mobilidade reduzida.

A informação sobre a possibilidade de evacuação foi prestada atempadamente⁶², o que permitiu iniciar, de forma gradual, os preparativos internos, incluindo a organização de medicação, equipamentos e materiais essenciais à deslocação dos utentes.

A maioria dos utentes (103) foi direcionada para uma ZCAP localizada no Pavilhão Municipal Multidesportos Mário Mexia, localizado junto ao Estádio Municipal Cidade de Coimbra, onde permaneceram cinco dias. Os demais foram realojados temporariamente noutra ZCAP, nomeadamente na Escola Básica 2+3 de Castro, noutras ERPI da região⁶³ ou em casa de familiares.

O apoio logístico foi coordenado pelos bombeiros, com a colaboração da Cruz Vermelha Portuguesa e da Unidade Local de Saúde de Coimbra, que asseguraram cuidados de saúde e disponibilizaram camas articuladas para os idosos acolhidos. No plano das condições de acolhimento, foi referido que a resposta global foi adequada, tendo sido assegurado o acompanhamento dos utentes, designadamente ao nível dos cuidados de saúde, com presença de profissionais das instituições evacuadas e

⁶¹ Foi dado o exemplo de uma pessoa, em Trouxemil, que não queria sair de sua casa. Neste caso, o imóvel foi georreferenciado e a GNR visitava regularmente a pessoa em questão para se inteirar da sua condição e necessidades.

⁶² De acordo com a responsável pela ERPI Graça de São Filipe, a instituição recebeu essa informação por volta do dia 1 de fevereiro. A evacuação veio a concretizar-se no dia 10 de fevereiro, ao final da tarde, tendo os utentes jantado nas instalações e sido posteriormente transferidos para local de acolhimento previamente definido. Refira-se que a instituição já havia sido objeto de evacuação em 2017. Comparativamente, na ocorrência mais recente, verificou-se uma melhoria significativa ao nível da antecipação, da comunicação institucional e do acompanhamento por parte das entidades envolvidas, em contraste com a intervenção anterior, que decorreu em contexto de menor preparação e com prazos de reação substancialmente mais reduzidos.

⁶³ A título de exemplo, a Casa dos Pobres de Coimbra, em articulação com os serviços distritais da Segurança Social, acolheu cinco utentes provenientes de outras estruturas residenciais para idosos, incluindo dois em situação de dependência elevada (acamados).

apoio de equipas externas. O processo de evacuação decorreu de forma organizada, apesar do impacto emocional acrescido, tendo os utentes sido acompanhados de documentação individual completa, incluindo informação clínica, terapêutica e necessidades específicas de cuidados, o que permitiu assegurar a continuidade imediata da prestação de cuidados.

O serviço de ação social da Câmara Municipal de Coimbra e as juntas de freguesia procederam à identificação de pessoas em situação de maior vulnerabilidade e com necessidades específicas, não se tendo registado incidentes graves durante o acolhimento. Neste âmbito, foi reportada a situação de um utente de uma das ERPI evacuadas em situação pós-operatória, que foi encaminhado para uma instituição com condições adequadas ao seu estado clínico.

O apoio da proteção civil municipal manteve-se até ao momento do regresso, tendo sido assegurado o fornecimento de refeições, em virtude de as instituições ainda não disporem de condições operacionais para o funcionamento integral dos seus serviços.

Montemor-o-Velho

Os episódios de cheias e inundações constituem uma realidade recorrente no concelho de Montemor-o-Velho, resultando não apenas da precipitação direta, mas também da afluência das águas provenientes da bacia hidrográfica a montante, nomeadamente da área de Coimbra, que tendem a escoar e acumular-se neste território.

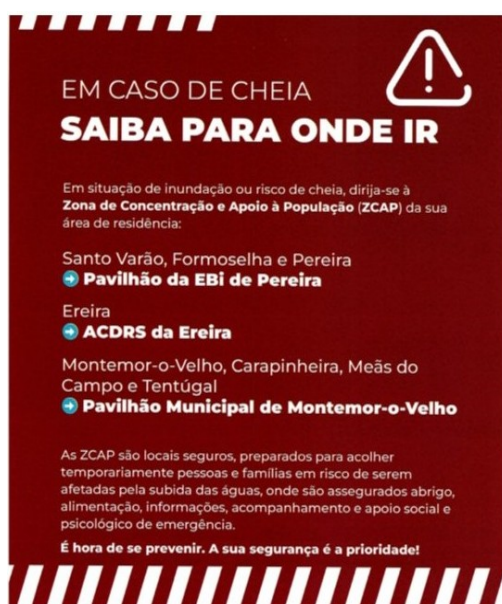
Nesse contexto, a tempestade Kristin encontrava-se previamente identificada pelas entidades competentes, tendo sido assegurada, desde a madrugada de 28 de janeiro, a prontidão dos meios de proteção e socorro necessários. Contudo, a intensidade do fenómeno e, sobretudo, a rapidez da sua evolução ultrapassaram o cenário inicialmente previsto, originando um agravamento significativo das condições hidrológicas. A preocupação aumentou a partir de 30 de janeiro, momento em que se começaram a verificar os efeitos associados à subida do nível das águas.

O Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil⁶⁴, ativado em 30 de janeiro, previa a existência de três ZCAP em função da área de residência: a Escola Básica de Pereira (para a população de Santo Varão, Formoselha e Pereira), a Associação Cultural Desportiva e Social da Ereira (para a população de Ereira) e o Pavilhão Municipal de

⁶⁴ Disponível em <https://planos.prociv.pt/pages/plano.aspx?plano=619>.

Montemor-o-Velho (para a população de Montemor-o-Velho, Carapinheira, Meãs do Campo e Tentúgal). Num universo de cerca de 26.000 habitantes, estavam identificadas aproximadamente 90 pessoas em zonas críticas.

A resposta mobilizada em Montemor-o-Velho privilegiou a monitorização contínua dos níveis de água, com divulgação pública de informação atualizada numa base diária. No âmbito do acompanhamento da evolução das condições hidrológicas, foi desencadeado um processo de articulação entre diversas entidades, incluindo os municípios de Coimbra, Soure e Figueira da Foz, as juntas de freguesia, os corpos de bombeiros, as associações de agricultores e a Agência Portuguesa do Ambiente (APA). Dessa concertação institucional resultou a decisão de declarar a situação de alerta de âmbito municipal, nos termos da Lei de Bases da Proteção Civil e da Lei da Proteção Civil Municipal, não como resposta direta à tempestade em si, mas em consequência dos efeitos acumulados e persistentes das cheias que se lhe seguiram. Ao Comando Sub-Regional de Emergência e Proteção Civil da Região de Coimbra coube a coordenação global das operações, enquanto a APA assegurava a gestão dos caudais e níveis de água.



EM CASO DE CHEIA
SAIBA PARA ONDE IR

Em situação de inundação ou risco de cheia, dirija-se à **Zona de Concentração e Apoio à População (ZCAP)** da sua área de residência:

Santo Varão, Formoselha e Pereira
➔ **Pavilhão da EBi de Pereira**

Ereira
➔ **ACDRS da Ereira**

Montemor-o-Velho, Carapinheira, Meãs do Campo e Tentúgal
➔ **Pavilhão Municipal de Montemor-o-Velho**

As ZCAP são locais seguros, preparados para acolher temporariamente pessoas e famílias em risco de serem afetadas pela subida das águas, onde são assegurados abrigo, alimentação, informações, acompanhamento e apoio social e psicológico de emergência.

É hora de se prevenir. A sua segurança é a prioridade!



AVISO À POPULAÇÃO
RISCO ELEVADO DE CHEIA

O nível das águas do rio Mondego está a subir. É uma gestão programada, que está a ser feita por prevenção, para gerir os caudais e garantir encaixe na Aguieira. Os campos do Vale do Mondego já estão, por isso, alagados, situação que condiciona vias de comunicação em várias zonas do concelho de Montemor-o-Velho, em particular na margem esquerda.

As previsões meteorológicas apontam para um **agravamento do estado do tempo, com chuva intensa**, que deverá ser mais gravosa já a partir da tarde de domingo, 1 de fevereiro, podendo levar a uma situação de cheia.

A situação está a ser acompanhada permanentemente pelo Município de Montemor-o-Velho e pelas entidades competentes.

É, por isso, hora de se prevenir e de garantir a sua segurança, da sua família, dos seus bens e animais!



Anexo 1

As informações relevantes foram transmitidas às populações através da distribuição de folhetos informativos (anexo 1) e da realização de contactos diários, pelas equipas de ação social, que desenvolveram intervenções de proximidade no terreno, mediante ações porta a porta, com vista à prestação de apoio direto às populações e à sensibilização para os riscos associados à situação de cheias e inundações. Paralelamente, a informação relativa aos condicionamentos e cortes de vias rodoviárias foi divulgada através dos canais oficiais de comunicação do município, nomeadamente da sua página institucional.

Em Montemor-o-Velho, estava prevista a evacuação de uma ERPI localizada na Ereira, com definição prévia de local de acolhimento e meios de transporte, incluindo uma viatura com capacidade para circular em zonas inundadas. Foi definido que, em caso de necessidade, os utentes seriam deslocados cerca de 300 metros até ao abrigo localizado na associação local, onde se encontravam asseguradas todas as condições para a prestação de cuidados, incluindo ambulância para deslocação ao hospital. No entanto, não se revelou necessário concretizar essa operação.

Os 600 habitantes de Ereira ficaram em situação de confinamento parcial durante cerca de duas semanas. A localidade ficou isolada a 4 de fevereiro, quando o rio transbordou e a água acumulada nos campos agrícolas do Mondego cortou todas as vias para entrar e sair da povoação.

As necessidades da população, desde a aquisição de bens essenciais até ao exercício do direito de voto nas eleições presidenciais, foram asseguradas por meios do Exército e da Marinha, com recurso a camiões militares e, mais tarde, a botes dos Fuzileiros, à medida que a subida das águas tornou inviável a circulação terrestre. Os militares transportaram mais de 400 pessoas na Ereira durante o período de isolamento.

O isolamento da localidade terminou a 18 de fevereiro, quando reabriu a Estrada Municipal 601.

A presença da Cruz Vermelha Portuguesa no terreno foi uma mais-valia, tendo sido realçado o papel do voluntariado, em particular na Ereira, onde foi assegurada a alimentação da população necessitada e dos elementos que integram os agentes de proteção civil em serviço operacional.

4.2. Ar: ventos fortes

Risco de ventos fortes: cenário considerado

Avaliação Nacional de Risco – 2.ª atualização (2023): p. 48

Aproximação à costa ocidental portuguesa de uma depressão com origem no Atlântico Norte que origina vento forte com rajadas que ultrapassam 120 km/h em diversos locais. O vento intenso associado à depressão provoca diversas quedas de árvores, milhares de habitações sem energia elétrica, dezenas de voos cancelados, diversas estradas cortadas e danos em diversas estruturas. Considera-se um reduzido número de vítimas diretas, mas um moderado número de pessoas deslocadas e danos económicos em infraestruturas, habitações e no setor agrícola.

A tempestade Kristin foi um fenómeno meteorológico de intensidade sem paralelo recente em Portugal continental, com rajadas de cerca de 150 km/h registadas no distrito de Leiria, na madrugada de 28 de janeiro de 2026⁶⁵. O Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA) emitiu avisos vermelhos — o nível mais grave da escala de quatro — para toda a costa continental.

Nos concelhos de Leiria, Marinha Grande e Pombal, entre outros da Região Centro, grande parte das evacuações foram uma consequência de desalojamentos por destruição física das habitações, em que estas ficaram inutilizáveis por colapso estrutural, perda de cobertura ou inundação de caves. Nestes casos, não houve decisão de evacuação prévia, sendo o desalojamento uma consequência direta e imediata do evento. Os municípios, nomeadamente o de Leiria, estabeleceram estruturas de retaguarda com alojamento, alimentação e apoio psicológico. A resposta autárquica imediata foi o realojamento de emergência em lares, coletividades e habitação municipal, preparando-se o realojamento mais prolongado em casas pré-fabricadas.

⁶⁵ A tempestade Kristin foi classificada como uma ciclogénese explosiva. Este termo refere-se a um processo em que uma depressão intensifica de forma muito rápida devido a uma queda abrupta da pressão atmosférica no seu centro, num período de 24 horas. Este fenómeno está associado ao desenvolvimento de ventos muito fortes e chuva intensa, e traduz-se em tempestades de grande energia e impacto.

Nesta região, ocorreram, igualmente, evacuações preventivas por risco de cheia, quando a saturação dos solos e o transbordo de rios, como os rios Lis, Lena e Arunca, ameaçaram áreas ribeirinhas⁶⁶. Nestas situações, houve a possibilidade de acionar as ZCAP previstas para o risco de cheias e inundações, como documentado em Pombal e em Leiria.

Marinha Grande

O concelho da Marinha Grande foi um dos mais afetados pela tempestade Kristin, que entrou em território nacional da zona da Praia da Vieira, na freguesia de Vieira de Leiria, com uma intensidade superior ao previsto. Em consequência do nível de destruição causada pelos ventos e chuvas fortes, com queda de árvores, destruição de estruturas de edifícios habitacionais e industriais, corte de estradas e do abastecimento de serviços essenciais, o Plano Municipal de Emergência e Proteção Civil⁶⁷ foi ativado às 4h00 da madrugada do dia 28 de janeiro. Foram relatadas falhas na rede SIRESP e nos sistemas de redundância.

Nas primeiras horas depois da tempestade foram contabilizadas cerca de 75 pessoas desalojadas, inicialmente acolhidas no Estádio Municipal, identificado como uma ZCAP. Contudo, devido aos danos desta infraestrutura, foi ativada outra ZCAP nas instalações do Sport Império Marinhense, para onde foram transferidos os desalojados. Aí foi disponibilizada uma equipa multidisciplinar, com assistência médica e de enfermagem, bem como de apoio social. Uma segunda ZCAP foi posteriormente instalada na sede da Sociedade de Beneficência e Recreio 1.º de Janeiro, localizada no lugar da Ordem, numa tenda disponibilizada pelas Forças Armadas. A ativação das ZCAP contou com o apoio do Exército (60 fuzileiros em permanência), bem como da Cruz Vermelha Portuguesa e dos Médicos Sem Fronteiras.

O Município ativou a Cantina Escolar da Embra para disponibilizar refeições a famílias carenciadas e às equipas operacionais, nomeadamente voluntários e forças de segurança. Em Vieira de Leiria, as refeições foram asseguradas pela Junta de Freguesia. O Pavilhão Gimnodesportivo Nery Capucho, na Marinha Grande, foi aberto para assegurar banhos e balneários, carregamento de telemóveis, acesso Wi-Fi,

⁶⁶ Este tipo de evacuações foi analisado no ponto 4.1., *supra*.

⁶⁷ Disponível em <https://planos.prociv.pt/pages/plano.aspx?plano=1070>.

acolhimento temporário e demais apoio logístico à população afetada pela falta de água e eletricidade.

Em 10 de abril de 2026, a Câmara Municipal anunciou a aquisição de seis casas modulares para realojamento de famílias cujas habitações ficaram destruídas. Destas, quatro foram colocadas em Casal de Malta, Marinha Grande (oito adultos e seis crianças) e duas em Casal d'Anja, Vieira de Leiria (quatro adultos). Esta solução representou uma resposta estruturada e duradoura, uma vez que poderão ser utilizadas futuramente por outras famílias que venham a necessitar de alojamento temporário de emergência. Existe informação pública que o Município da Marinha Grande também disponibilizou monoblocos para outro conjunto de famílias, 38 pessoas no total, incluindo crianças, que estiveram transitoriamente em centros de acolhimento criados pela autarquia. Outros agregados familiares foram alojados em unidades hoteleiras (seis) ou acolhidos por familiares.

A tempestade Kristin afetou praticamente todos os estabelecimentos públicos de ensino⁶⁸, bem como os pavilhões desportivos (com exceção do Pavilhão Nery Capucho) e a generalidade dos equipamentos culturais. As escolas da Vieira de Leiria foram as mais afetadas, tendo havido necessidade de realocar temporariamente as aulas em espaços alternativos, como a biblioteca, a junta de freguesia e a igreja local. Posteriormente, foram alugados nove monoblocos onde os alunos passaram a ter as aulas.

Duas situações de evacuação e realojamento merecem destaque, em virtude da vulnerabilidade da população envolvida.

No concelho da Marinha Grande residia uma numerosa comunidade de etnia cigana em acampamentos, com condições muito precárias, em zonas de pinhal que foram gravemente afetadas pela tempestade.

Cerca de 70 pessoas, incluindo crianças, foram, inicialmente, realojados no Estádio Municipal. A necessidade de acomodar também animais, nomeadamente cavalos e cães, levou a que fossem realojados num salão cedido por uma coletividade, onde chegaram a permanecer cerca de 80 pessoas durante aproximadamente um mês. Durante esse período foi assegurado acompanhamento permanente por técnicos da ação social municipal e da Segurança Social. Posteriormente, as famílias foram transferidas para monoblocos adquiridos pelo município, aos quais se juntaram dois

⁶⁸ 29 das 30 escolas do concelho foram afetadas.

módulos doados pela Cruz Vermelha Portuguesa e instalados em terreno municipal. Prevê-se que esta solução provisória tenha uma duração aproximada de dois anos.

Neste contexto, foi criado um projeto-piloto de capacitação e reinserção social, com o objetivo de promover uma integração responsável, digna e sustentável. O projeto inclui acompanhamento educativo das crianças; ações de sensibilização sobre saúde e higiene; apoio à procura de emprego; e orientação social destinada aos adultos⁶⁹.

Uma segunda situação relaciona-se com a evacuação e posterior realojamento da Casa de Acolhimento «O Girassol», situada na Marinha Grande, que é uma das valências geridas pela Associação para o Desenvolvimento Económico e Social da Região da Marinha Grande – IPSS. A instituição acolhia, à data da reunião com a respetiva diretora⁷⁰, 14 crianças e jovens, com idades compreendidas entre os zero e os 12 anos, incluindo quatro bebés, além de um jovem de 21 anos com deficiência mental grave⁷¹.

A sede da instituição, situada no Largo Nossa Senhora do Rosário, tornou-se inabitável após sofrer danos graves, nomeadamente no telhado, causados pela tempestade Kristin⁷². Embora tenham permanecido nas instalações durante a noite da tempestade, a gravidade dos estragos e a ausência de um gerador — essencial para a manutenção de infraestruturas básicas — levaram a que saíssem de emergência na manhã seguinte.

Numa primeira fase, e com o apoio da Vereadora da Ação Social da Câmara Municipal da Marinha Grande, as crianças e a equipa técnica foram realojadas na sede do Agrupamento de Escuteiros 36, da Marinha Grande. Durante os sete dias em que ali permaneceram, contaram com o apoio logístico do Núcleo de Infância e Juventude da Segurança Social de Leiria, que assegurou as refeições diárias (almoços e jantares), e foram garantidas as condições mínimas de habitabilidade, como instalações sanitárias separadas por género.

Após a primeira semana, a instituição mudou-se para as atuais instalações, numa moradia onde anteriormente funcionara um infantário particular. A mudança contou

⁶⁹ A situação da comunidade cigana constitui um exemplo particularmente relevante de uma consequência positiva que emergiu da resposta à tempestade. Embora desencadeada por uma situação de emergência, a intervenção municipal permitiu enfrentar um problema social e habitacional de natureza estrutural, que se arrastava há vários anos, reforçando a inclusão social da comunidade.

⁷⁰ Ocorrida em 25 de maio de 2026.

⁷¹ Os menores são encaminhados para a instituição por decisão da Comissão de Proteção de Menores, do Tribunal ou da Segurança Social, em resposta a situações de abandono, maus-tratos, negligência ou outros riscos nas suas famílias biológicas.

⁷² <https://www.jornaldeleiria.pt/noticia/criancas-retiradas-de-urgencia-de-casa-de-acolhimento-na-marinha-grande> (14.2.2026).

com o esforço de dezenas de voluntários e funcionários da Segurança Social. Prevê-se que este local sirva de morada nos próximos 18 meses, enquanto decorrem as obras na sede definitiva, propriedade da autarquia. Apesar da adequação das instalações em termos de conforto e habitabilidade, foi relatado que, nas atuais instalações, os menores têm menos privacidade.

Um aspeto crucial deste realojamento foi a manutenção da proximidade geográfica, o que permitiu que as crianças mantivessem as suas rotinas escolares e atividades desportivas sem alterações de horários. Apesar do trauma inicial e, sobretudo, da ansiedade e medo nas crianças provocados pelo receio de separação ou transferência para fora do concelho, a estabilidade foi rapidamente recuperada. O facto de terem permanecido na Marinha Grande e mantido os seus laços sociais e escolares foi o fator determinante para a pacificação emocional das crianças e jovens após o período de agitação inicial.

4.3. Terra: *movimentos de massa em vertentes*

Risco de movimentos de massa em vertentes: cenário considerado

Avaliação Nacional de Risco – 2.^a atualização (2023): p. 69

Após um período de chuvadas intensas durante o inverno, que causa a saturação dos solos, verificam-se vários deslizamentos de terra em diversos locais do Norte e Centro do país. Estes deslizamentos bloqueiam vias de comunicação e soterram algumas habitações de vários aglomerados, provocando mortos e feridos graves. Para além das vítimas, verifica-se também a necessidade de alojamento alternativo para várias famílias, bem como danos económicos e falhas no abastecimento elétrico e nas comunicações em vários aglomerados afetados.

A duração do 'comboio de tempestades' e os níveis de precipitação associados em muito contribuíram para o agravamento e concretização do risco de deslizamentos de terras e derrocadas. Apesar de terem ocorrido em todo o território nacional, os

movimentos de massa em vertentes⁷³ ocorridos, em janeiro e fevereiro de 2026, nos concelhos de Almada, Arruda dos Vinhos e Torres Vedras levaram a situações de evacuação, com impacto em grupos populacionais mais vulneráveis, merecendo, portanto, especial ponderação no âmbito do presente relatório.

Almada

A sucessão de tempestades teve, no concelho de Almada, impactos consideráveis. O elevado volume de precipitação, saturando os solos, motivou situações de deslizamento de arribas com consequências graves. No total, registaram-se mais de 150 ocorrências, das quais cerca de 120 resultaram em danos. Em especial, na zona da Azinhaga dos Formozinhos, em Porto Brandão, na União de Freguesias de Caparica e Trafaria, registou-se o desabamento de cerca de três hectares de encosta. Nesta zona, “fendas em paredes e pavimentos ou deslizamentos na encosta foram acontecendo ao longo de vários dias, verificando-se novos indícios de movimentos de terrenos. Já na arriba da Costa de Caparica, houve queda de blocos e desmoronamentos, sendo provável a ocorrência de novos incidentes no futuro”⁷⁴. Neste contexto, foi declarada a situação de alerta no âmbito municipal⁷⁵, por um período inicial de 15 dias, o qual foi prorrogado três vezes, alcançando uma duração total de dois meses. O Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil⁷⁶ foi ativado em 6 de fevereiro, aquando da depressão Marta.

Identificada a necessidade de evacuação de pessoas de habitações em risco, a respetiva decisão foi comunicada através de equipas dos serviços de ação social, diretamente junto das populações. O processo de evacuação decorreu de forma gradual e no quadro de um trabalho conjunto com várias entidades: GNR, ANEPC, Polícia Marítima, serviços de ação social, corpos de bombeiros e junta de freguesia. Registou-se igualmente o apoio de outras entidades, destacando-se a TTSL – Transtejo Soflusa, S.A., que suspendeu a circulação marítima regular, mantendo, contudo, uma embarcação de emergência. Neste contexto, foi igualmente assegurada a retirada de animais de companhia.

⁷³ Correspondem a situações em que se movimenta uma grande massa de materiais sólidos (solos e rochas excessivamente fraturadas), de forma muito lenta e quase impercetível ou, como acontece quase sempre, de forma brusca e inesperada.

⁷⁴ Público (24.2.2026) <https://www.publico.pt/2026/02/24/local/noticia/perigo-arribas-almada-nao-passou-estao-previstos-danos-avultados-2165864>.

⁷⁵ Nos termos do n.º 1 do artigo 13.º da LBPC (e do n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro), cabe ao presidente da câmara municipal, enquanto autoridade municipal de proteção civil, declarar a situação de alerta de âmbito municipal.

⁷⁶ Disponível em <https://planos.prociv.pt/pages/plano.aspx?plano=887>.

No domínio do apoio psicológico, o Município informou ter o mesmo sido prestado pelos técnicos do INEM⁷⁷, que estiveram constantemente presentes no terreno, dando nota da existência de um protocolo com a Ordem dos Psicólogos e de uma rede de apoio articulada com a Santa Casa da Misericórdia para este efeito.

Não se verificou, no âmbito das evacuações, resistência significativa por parte da população no acatamento das recomendações das autoridades, nomeadamente em virtude da perceção clara e direta do risco iminente.

De imediato procuraram-se diversas soluções para garantir o acolhimento das pessoas desalojadas, tendo sido negociado com diversas entidades o seu alojamento e alimentação — recorreu-se, por exemplo, a unidades hoteleiras, pensões, unidades de alojamento local, estruturas de alojamento de emergência dos bombeiros e ao Seminário de Almada. No prazo de uma semana, foi possível garantir o alojamento de mais de 200 pessoas. Atendendo à perspetiva de uma deslocação prolongada das populações, optou-se pelo recurso a unidades hoteleiras para acolher as 516 pessoas desalojadas, não incluindo este número os cidadãos que recorreram a soluções próprias. Deste universo, cerca de 20 por cento eram pessoas idosas, como informado pelo município. Foi relatado que houve necessidade de proceder à transferência entre diferentes unidades hoteleiras, devido a constrangimentos operacionais dos próprios agentes económicos, o que originou diversas reclamações.

Em articulação com o Governo, foi celebrado um protocolo com o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, através do qual foi disponibilizada uma verba de 3,6 milhões de euros destinada ao apoio das famílias desalojadas. O apoio prevê o acesso ao mercado de arrendamento com comparticipação das rendas durante um período de 18 meses, renovável por igual período, abrangendo igualmente agregados que tenham, entretanto, encontrado soluções habitacionais próprias.

Foi ainda prevista a disponibilização de soluções habitacionais no âmbito do regime de arrendamento acessível, incluindo a construção de cerca de 500 fogos e a possibilidade de acesso direto das famílias afetadas a essas habitações ao abrigo de medidas excecionais.

A avaliação da possibilidade de regresso de algumas famílias às respetivas habitações encontrava-se dependente de relatório técnico a elaborar pela Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa. Nos casos em que se verificou a

⁷⁷ O INEM assegura o apoio psicológico em contexto de catástrofe através do Centro de Apoio Psicológico e Intervenção em Crise (CAPIC), que integra, em todo o território continental, cerca de 20 psicólogos.

impossibilidade definitiva de regresso às habitações, os proprietários foram notificados para proceder à demolição no prazo de 30 dias, mediante afixação de edital⁷⁸.

O perfil da população afetada é diverso, incluindo pessoas idosas, encontrando-se algumas destas acamadas e acompanhadas pelos respetivos cuidadores. No Bairro do Olho de Boi, na União de Freguesias de Almada, Cova da Piedade, Pragal e Cacilhas, onde o acesso rodoviário esteve interrompido durante cerca de dois meses, foi sinalizada a situação de um idoso acamado, caso em que a respetiva retirada se revelou particularmente complexa, tendo decorrido ao longo de três dias. Este idoso dispunha de retaguarda familiar, não tendo sido necessário recorrer a respostas de institucionalização, nomeadamente em lares ou em serviços de cuidados continuados.

Devido à queda de um muro, foi necessário proceder à evacuação de uma ERPI na Charneca da Caparica, o que foi assegurado pelos serviços do Instituto da Segurança Social⁷⁹, e ainda a interdição da utilização da área exterior de uma creche situada na proximidade de uma arriba.

Apesar de ter sido solicitado ao Governo, o concelho de Almada não foi incluído na declaração da situação de calamidade⁸⁰, o que teve consequências ao nível da contratação pública.

A articulação intrainstitucional foi assegurada através da criação de um grupo de trabalho multidisciplinar destinado a acompanhar os impactos das tempestades no concelho, bem como a preparar as reparações necessárias e antecipar as situações futuras. O grupo de trabalho incluía representantes do Gabinete de Apoio à Presidência, da Direção Municipal de Desenvolvimento Social, do Serviço Municipal de Proteção Civil, da Direção Municipal de Obras, Mobilidade e Infraestruturas, do Departamento Financeiro, da Direção Municipal de Desenvolvimento Urbano, do Departamento de Higiene Urbana e dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento.

⁷⁸ A Câmara Municipal de Almada notificou, através do Edital n.º 28/2026, de 24 de fevereiro, os proprietários de 35 edifícios situados na Azinhaga dos Formozinhos, em Porto Brandão, para a sua demolição.

⁷⁹ A instituição encontrava-se em situação irregular, já existindo ordem de encerramento.

⁸⁰ Resoluções do Conselho de Ministros n.º 15-B/2026, de 30 de janeiro, n.º 15-C/2026, de 1 de fevereiro, e n.º 24-A/2026, de 5 de fevereiro. Contudo, o Decreto-Lei n.º 79-A/2026, de 20 de março, veio alargar o apoio em matéria de habitação a todos os concelhos afetados. Embora este regime tenha entrado em vigor perto do final do prazo para a apresentação de candidaturas, fixado para 7 de abril de 2026, foi possível submeter 84 pedidos.

Arruda dos Vinhos

As intempéries provocaram deslizamentos de terras com impactos significativos no concelho de Arruda dos Vinhos. Verificaram-se deslizamentos e aluimentos de terras, abatimento e destruição de vias rodoviárias, danos estruturais em habitações e infraestruturas essenciais e perturbações nos sistemas de abastecimento de serviços essenciais, nomeadamente de água, e nas acessibilidades. A área mais atingida foi a localidade de Lapão, na freguesia de Arruda dos Vinhos.

Neste contexto, registaram-se desabamentos de habitações, tendo sido necessário promover a evacuação dos residentes de zonas afetadas, bem como a interrupção de vias rodoviárias. No total, cerca de 70 pessoas, bem como algumas empresas locais, foram diretamente afetadas, sendo que se identificaram tanto situações de pessoas que ficaram desalojadas permanentemente (cerca de dez por cento dos casos registados) como de deslocados de forma temporária.

O Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil⁸¹ foi ativado no dia 5 de fevereiro de 2026, na sequência do agravamento da situação, designadamente devido à intransitabilidade de vias e ao comprometimento do abastecimento de água.

A resposta assentou na articulação entre serviços municipais, bombeiros, GNR, serviços de saúde, serviços de ação social, instituições particulares de solidariedade social, associações e juntas de freguesia. Foi concebida uma plataforma de atualização em tempo real das ocorrências, estabelecido um balcão específico de apoio social, constituído um fundo de emergência municipal, criada uma central de donativos, assegurada a mobilização de geradores em coordenação com as freguesias, mantendo-se, em todos os momentos, as equipas de ação social no terreno. As comunicações decorreram sem registo de falhas relevantes, incluindo no âmbito do Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP), funcionando com recurso a uma rede própria instalada previamente pelo município.

As evacuações foram determinadas pelo posto de comando e comunicadas presencialmente, junto da população nas habitações, com a participação de representantes de várias entidades (do executivo municipal, das juntas de freguesia, da GNR e das equipas de ação social), não tendo sido registadas situações de resistência às ordens de evacuação por parte da população.

⁸¹ Disponível em <https://planos.prociv.pt/pages/plano.aspx?plano=888>.

A garantia de bens essenciais foi assegurada através da articulação entre serviços municipais e bombeiros, com levantamento direto das necessidades junto das populações afetadas.

O realojamento foi assegurado de forma imediata e adaptado às características de cada agregado familiar, tendo-se recorrido a diferentes soluções: camaratas, quartos individuais e habitação pública disponível. Foram distribuídos alimentos e *kits* de higiene às pessoas afetadas, independentemente da sua condição económica, e foi disponibilizado apoio psicológico contínuo às populações afetadas, mantendo-se à data da reunião com a autarquia⁸² alguns casos em acompanhamento.

A população afetada apresenta um perfil heterogéneo, incluindo idosos, pessoas com deficiência, crianças e adultos em idade ativa. Foi assinalada uma especial vulnerabilidade dos idosos e das pessoas com deficiência, tendo sido referida uma situação de evacuação de uma casa de acolhimento onde se encontravam três idosos acamados, previamente sinalizados, tendo sido acionado o contacto com familiares para o respetivo apoio. Ainda neste âmbito, foi destacado, em particular, o risco associado a utentes dependentes de equipamentos médicos, como sistemas de oxigenoterapia.

Não se revelou necessária qualquer evacuação em estabelecimentos escolares, tendo sido apenas promovida, numa situação, a interrupção temporária da atividade escolar.

Torres Vedras

Foram ainda registados movimentos geológicos no concelho de Torres Vedras. Verificou-se que a ocorrência de ventos fortes durante a primeira tempestade originou a queda de várias árvores, contribuindo para a fragilização dos terrenos e para a ocorrência subsequente de movimentos de massa. A situação assumiu particular gravidade na zona do Castelo da cidade, onde existem habitações localizadas em área considerada instável. Na sequência dos acontecimentos, foi iniciado um processo de expropriação de habitações, tendo os residentes sido afastados das zonas de risco.

As ocorrências determinaram a evacuação e realojamento de cerca de seis famílias, correspondendo aproximadamente a 15 pessoas. O município estimava que, em 60 a 70 por cento dos casos, o afastamento das habitações poderia assumir carácter definitivo.

⁸² Ocorrida em 22 de maio de 2026.

A Comissão Municipal de Proteção Civil de Torres Vedras ativou o Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil⁸³, na manhã do dia 28 de janeiro, em consequência da passagem da depressão Joseph e da tempestade Kristin. Uma semana antes, contudo, havia sido instalada uma estrutura de coordenação para, de forma preventiva, fazer o acompanhamento da informação disponibilizada pelos serviços de proteção civil sobre a situação meteorológica.

Foram emitidos avisos à população através da comunicação social, redes sociais e mensagens SMS. Em complemento, os presidentes de junta procederam à divulgação de informação às populações, incluindo contactos diretamente nas habitações. Durante as ocorrências registaram-se falhas de eletricidade e de comunicações, mantendo-se, contudo, operacionais as rádios locais. Os caminhos vicinais afetados foram sinalizados e, sempre que necessário, procedeu-se ao corte de estradas.

Após ocorrerem os deslizamentos, foram promovidas reuniões imediatas pelo executivo municipal com os 15 presidentes de junta de freguesia. A proteção civil procurou assegurar presença contínua no terreno, tendo os responsáveis permanecido no posto de comando durante os períodos mais críticos.

As decisões de evacuação foram tomadas em articulação entre a vereadora responsável, o vice-presidente com a tutela da proteção civil e os bombeiros voluntários. A avaliação da necessidade de evacuação foi efetuada caso a caso, em função das condições observadas no terreno. As seis famílias afetadas foram realojadas pelo município.

Os moradores da zona do Castelo foram acolhidos maioritariamente em casa de familiares. Quando necessário, o município recorreu a unidades hoteleiras e a escolas para assegurar soluções de alojamento temporário, não tendo sido necessário recorrer a pavilhões para o efeito, embora essa possibilidade estivesse prevista. O apoio logístico às pessoas realojadas foi assegurado sobretudo pelas juntas de freguesia, com recurso, quando necessário, a meios da proteção civil municipal.

Entre as pessoas afetadas encontravam-se crianças, idosos e famílias socialmente fragilizadas. Estas situações foram consideradas no planeamento e execução das respostas de evacuação e realojamento. Foi destacada uma ocorrência envolvendo um idoso dependente de oxigénio, que evidenciou a necessidade de garantir soluções de apoio em situações de falha de energia ou constrangimentos nos transportes de emergência. Na sequência desta experiência, o município adquiriu geradores para

⁸³ Disponível em <https://planos.prociv.pt/pages/plano.aspx?plano=1102>.

todas as juntas de freguesia. Foram reportadas algumas situações de resistência inicial à evacuação, envolvendo cerca de quatro pessoas, que posteriormente aceitaram as orientações transmitidas pelas autoridades.

Foi referida a inexistência, à data das ocorrências, de um mecanismo estrutural especificamente destinado ao realojamento em situações desta natureza, encontrando-se em curso um levantamento para o desenvolvimento dessa capacidade. Foram, ainda, identificadas dificuldades de articulação entre diferentes entidades envolvidas nos processos de levantamento de danos e atribuição de apoios, bem como constrangimentos técnicos na partilha de informação.

4.4. Fogo: incêndios rurais

Risco de incêndios rurais: cenário considerado

Avaliação Nacional de Risco – 2.^a atualização (2023): p. 109

No verão, durante um período de seca prolongada e temperaturas elevadas, surgem vários incêndios rurais de grandes dimensões em vários pontos do país, que ultrapassam os 200 mil hectares num período de três semanas. Dos incêndios resultam vítimas humanas, bem como várias situações críticas de ameaça a aglomerados habitacionais com mais de 100 habitantes, com a necessidade da sua evacuação. As perdas económicas e ambientais são significativas, dada a grande destruição de povoamentos florestais. Os incêndios implicam cortes temporários da circulação em várias rodovias e ferrovias principais, bem como obrigam à evacuação de alguns parques de campismo, praias fluviais e unidades hoteleiras ameaçadas.

O verão de 2025 ficou marcado pela ocorrência de numerosos incêndios rurais⁸⁴ em diferentes regiões do país, alguns dos quais assumiram expressão significativa em termos de área ardida, duração das operações e impacto sobre as populações expostas.

⁸⁴ Nos termos da alínea i) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro, *incêndio rural* é “a deflagração ou progressão do fogo, de modo não planeado ou não controlado, em território rural, requerendo ações de supressão”.

No âmbito do presente trabalho, são analisadas, em particular, as evacuações ocorridas nos concelhos de Pampilhosa da Serra e de Nisa.

Pampilhosa da Serra

No concelho de Pampilhosa da Serra, registou-se a ocorrência de um incêndio rural ao longo de vários dias e com várias frentes⁸⁵, tendo sido colocada a hipótese de evacuação de duas aldeias da freguesia de Fajão-Vidual (Ceiroco e Covanca) situadas em zonas de fronteira administrativa com o concelho de Arganil, que se encontravam na linha de fogo. O incêndio havia começado no dia 13 de agosto, na freguesia de Piódão, no concelho de Arganil. A resposta operacional desenvolveu-se num contexto de progressão prolongada do incêndio por diferentes localidades, exigindo adaptações sucessivas à evolução da ocorrência.

No dia 14 de agosto de 2025, foi evacuada a aldeia de Ceiroco, o que envolveu cerca de seis dezenas de pessoas. Apesar de na aldeia residirem habitualmente apenas duas pessoas (com 74 e 90 anos de idade), encontravam-se presentes cerca de 60 pessoas no momento da ocorrência, em resultado de deslocações sazonais associadas ao período de verão e à realização de um evento local.

De acordo com a informação obtida, a evacuação de Ceiroco foi determinada pelo posto de comando, tendo por base o risco associado ao facto de existir uma única via de acesso à aldeia. Além disso, cerca de seis dias antes, já se tinha verificado um outro incêndio, com origem na Covilhã, encontrando-se, desde então, o sistema de proteção civil mobilizado e em acompanhamento permanente da situação, o que reforçava a perceção do risco associado à limitada acessibilidade ao local.

A ordem de evacuação foi comunicada diretamente à população pela GNR, através de contactos porta a porta. Os serviços municipais de proteção civil apenas tiveram conhecimento da decisão numa fase posterior, tendo então mobilizado os serviços de ação social para acompanhamento da população deslocada.

As pessoas evacuadas foram encaminhadas para Unhais-o-Velho, que viria igualmente a ser atingida pelo incêndio, devido a uma trajetória do fogo não antecipada. Após um primeiro momento de acolhimento, que incluiu serviço de alimentação, a população regressou a Ceiroco devido à evolução do incêndio.

⁸⁵ Com a duração de 11 dias, o incêndio afetou os concelhos de Arganil, Oliveira do Hospital e Pampilhosa da Serra (distrito de Coimbra), Seia (distrito da Guarda) e Castelo Branco, Covilhã e Fundão (distrito de Castelo Branco) numa área total ardida de cerca 64.500 hectares.

Posteriormente, verificou-se um reacendimento que conduziu à necessidade de nova evacuação da aldeia. Esta segunda operação foi já conduzida com participação direta dos serviços municipais de proteção civil, assim como dos serviços de ação social do município, para acompanhamento da população retirada.

De acordo com a informação recolhida, verificou-se a participação de diversos intervenientes locais ao longo da operação, incluindo serviços municipais, juntas de freguesia, bombeiros e forças de segurança. Em especial, nas localidades afetadas, foi salientada a importância do conhecimento do território e das populações por parte das estruturas locais, quer na transmissão de informação, quer no apoio à identificação das pessoas presentes, à comunicação das medidas adotadas e à execução das operações de proteção e socorro. Foi garantido o registo dos contactos de todas as pessoas envolvidas, bem como a confirmação da sua chegada, em segurança, aos pontos de abrigo.

No que se refere à adesão às ordens de evacuação, foram assinaladas situações de resistência à evacuação, designadamente durante o período noturno. Num dos episódios relatados, revelou-se necessária a intervenção da GNR para assegurar a retirada de um residente de idade muito avançada que pretendia permanecer no local.

Ainda no concelho de Pampilhosa da Serra, foi relatada uma situação distinta, ocorrida na aldeia de Covanca, no dia 15 de agosto. Embora a população residente ronde os trinta habitantes, encontravam-se ali presentes mais de duas centenas de pessoas no momento da ocorrência. Neste caso, a população foi concentrada num espaço considerado seguro na própria aldeia – a sala de convívio comunitário –, com exceção de cerca de vinte pessoas que se disponibilizaram para apoiar o combate ao incêndio. Contrariamente ao verificado em Ceiroco, a gestão da situação foi assegurada pelos serviços municipais, com a presença do Presidente da Câmara Municipal.

Ambas as localidades afetadas estão abrangidas pelo programa “Aldeias Seguras”, que inclui a disponibilização de “kits de intervenção” (com mangueiras), instalados em armários junto a bocas de incêndio. As juntas de freguesia têm promovido ações de formação e sensibilização junto dos residentes, mas este conhecimento não abrange, naturalmente, as pessoas que não sejam residentes.

O Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil⁸⁶ encontrava-se formalmente aprovado e em vigor à data da ocorrência, tendo sido ativado no segundo dia do incêndio, quando este entrou efetivamente no território concelhio. O plano identifica os locais de refúgio, havendo vários edifícios públicos preparados para acolher pessoas em situações de emergência, nomeadamente, uma residência de estudantes e o quartel dos bombeiros localizados na sede do concelho, que não foram utilizados no caso em análise.

A situação das estruturas residenciais para pessoas idosas suscitou uma avaliação autónoma, tendo sido decidido não se proceder à evacuação dos dois lares de idosos existentes. Cada instituição tinha cerca de oitenta utentes, tendo-se concluído que o impacto de uma eventual evacuação seria potencialmente mais gravoso do que a permanência no local. Acresce que uma eventual evacuação de estruturas desta natureza, com a deslocação de um elevado número de pessoas idosas, muitas delas dependentes de apoio permanente, configuraria uma operação de grande complexidade, que exigiria uma organização planeada com várias horas de antecedência.

Nisa

O concelho de Nisa foi palco de um incêndio rural de grandes dimensões⁸⁷ que deflagrou, em 29 de julho de 2025, na Serra de São Miguel. O incêndio ocorreu num contexto em que os meios existentes no concelho se encontravam já empenhados em outras ocorrências, o que determinou a necessidade de recurso a reforços provenientes de outras regiões, nomeadamente de Castelo Branco. A situação, apesar de ter ficado estabilizada no próprio dia, levou à evacuação das aldeias de Vinagra (evacuação parcial), Pé da Serra e São Simão (evacuação total), na União das Freguesias de Espírito Santo, Nossa Senhora da Graça e São Simão, no concelho de Nisa. As evacuações abrangeram cerca de 50 pessoas, na sua maioria idosos. Em Vinagra há notícia de uma pessoa ter ficado desalojada em permanência.

As evacuações, realizadas por determinação do comandante da operação de socorro em articulação com a proteção civil municipal, tiveram como critério a prevenção de perigo para população idosa. A decisão de evacuação foi comunicada à população visada pelos elementos da GNR presentes no local, não se tendo verificado uma

⁸⁶ Aviso (extrato) n.º 8539/2025/2, de 14 de março, aprova o Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil de Pampilhosa da Serra. Disponível em <https://planos.prociv.pt/pages/plano.aspx?plano=1123>.

⁸⁷ O incêndio consumiu mais de mil hectares do concelho.

resistência significativa à ordem de evacuação. Na altura, não foi utilizada a página do Município na internet para efeitos de comunicação institucional, por se tratar de uma ocorrência de curta duração.

As pessoas evacuadas, na sua maioria, foram realojadas temporariamente no pavilhão municipal, localizado na sede do concelho, tendo o transporte sido assegurado por meios do município. Em algumas situações, as pessoas foram acolhidas em casa de familiares e noutras foram encontradas soluções distintas do espaço de acolhimento geral, mais adequadas às necessidades especiais em presença: uma pessoa com mobilidade reduzida e necessidade de cuidados de saúde especiais foi transferida para o lar da Santa Casa da Misericórdia de Nisa.

Na ZCAP localizada no pavilhão municipal foram garantidas condições mínimas de privacidade, agrupadas por género, tendo sido reconhecido que, embora existissem instalações segregadas, o espaço é amplo e partilhado. No local foi assegurado o contacto com familiares e garantidas condições básicas, incluindo alimentação (com recurso a fornecedores externos). Foi também disponibilizado um telefone no local de acolhimento para situações em que os telemóveis não funcionassem. O acolhimento temporário foi feito em coordenação com os serviços de ação social municipais, incluindo apoio na satisfação de necessidades imediatas e na manutenção do contacto com familiares.

O Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil⁸⁸, em vigor à data dos acontecimentos, não foi ativado, por se considerar não estarem reunidos os critérios formais definidos para o efeito, nomeadamente a duração limitada da ocorrência⁸⁹ e a ausência de disrupção significativa da vida quotidiana, bem como o facto de a área ardida ser inferior a dez por cento do território concelhio.

Caso fosse necessário efetuar o realojamento temporário de mais pessoas ou por um período mais longo, encontravam-se disponíveis as Termas de Nisa, com capacidade para 40 pessoas, com quartos e instalações sanitárias privativas, atualmente subutilizadas, mas disponíveis para situações de maior gravidade.

A curta duração da ocorrência permitiu que a evacuação, o acolhimento temporário e o regresso às habitações ocorressem num período relativamente reduzido, não

⁸⁸ Edital n.º 1572/2023, de 14 de julho, *Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil de Nisa*.

⁸⁹ O incêndio teve duração inferior a 24 horas, sendo que em cerca de 2 horas arderam cerca de 500ha, ou seja, metade da área ardida.

existindo situações de deslocação prolongada da população nem a necessidade de soluções de alojamento de duração significativa.

Foram sinalizados alguns cidadãos estrangeiros, tendo a comunicação sido feita em língua inglesa, sem grandes constrangimentos. Na reunião com o Presidente da Câmara Municipal⁹⁰, foi referida a crescente dificuldade em determinar, com exatidão, quem se encontra efetivamente em determinadas zonas do concelho, em virtude da existência de comunidades de cidadãos nacionais e estrangeiros com elevada mobilidade e de grupos que mantêm contacto reduzido com as estruturas institucionais locais.

Apesar de o concelho de Nisa ter quatro povoações – Amieira do Tejo, Falagueira, Montalvão e Salavessa – incluídas nos programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras”, as localidades de Vinagra, Pé da Serra e São Simão não estavam abrangidas pelos referidos programas.

⁹⁰ Ocorrida em 21 de maio de 2026.

5

**BOAS PRÁTICAS,
CONSTRANGIMENTOS E
DESAFIOS**

5. Boas práticas, constrangimentos e desafios

A recolha de informação sobre o enquadramento normativo das operações de evacuação em situação de catástrofe e a identificação dos direitos fundamentais potencialmente mais impactados permitem a elaboração de um quadro abstrato no qual tais operações se desenvolvem. Por seu turno, a análise de ocorrências específicas possibilita a verificação da aplicação prática do referido enquadramento normativo e a identificação de boas práticas, de constrangimentos e de desafios que as pessoas envolvidas em operações de evacuação enfrentam. Desde logo, a população que é evacuada por razões de segurança e os operacionais no terreno, mas também os responsáveis pelo sistema de proteção civil e os decisores políticos. As situações analisadas demonstram que as situações de emergência afetam de forma desproporcionada a população idosa, pessoas com deficiência, com mobilidade reduzida ou sem rede familiar de apoio, justificando medidas específicas de identificação prévia, planeamento de evacuação e acompanhamento específico pós-emergência.

Existem alguns fatores recorrentes observados em contextos distintos de evacuação: (i) o papel determinante da qualificação e capacidade de coordenação da proteção civil municipal; (ii) a importância da identificação prévia e acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade; (iii) a centralidade das comunicações e dos sistemas de aviso para o sucesso das operações; (iv) os benefícios da antecipação e planeamento preventivo das evacuações; (v) o contributo da articulação entre entidades públicas, instituições sociais e voluntariado; e (vi) os desafios associados ao acolhimento temporário e à continuidade dos cuidados prestados às populações deslocadas.

A análise subsequente aborda tais boas práticas, constrangimentos e desafios através de diferentes perspetivas, tratando separadamente questões de natureza institucional, normativa, operacional e comunicacional.

5.1. Perspetiva institucional

O sistema de proteção civil assenta numa ideia de cooperação em prol dos objetivos comuns. A proteção civil constitui uma atribuição do Estado, das regiões autónomas

e das autarquias locais e dever dos cidadãos e de todas as entidades públicas e privadas⁹¹. A própria Lei de Bases da Proteção Civil, no n.º 2 do seu artigo 1.º, prevê que “a atividade de proteção civil tem carácter permanente, multidisciplinar e plurisectorial, cabendo a todos os órgãos e departamentos da Administração Pública promover as condições indispensáveis à sua execução, de forma descentralizada, sem prejuízo do apoio mútuo entre organismos e entidades do mesmo nível ou proveniente de níveis superiores”.

Neste âmbito, as ocorrências analisadas no capítulo anterior permitem identificar a existência de uma forte **articulação institucional** na operacionalização das evacuações. Os municípios, os agentes de proteção civil⁹² e entidades privadas concorreram para que a segurança das populações fosse salvaguardada perante os riscos em presença. Em especial, a participação das Forças Armadas foi enaltecida em várias ocorrências, nomeadamente em Alcácer do Sal, Marinha Grande e Montemor-o-Velho. Contudo, a participação de um elevado número de entidades neste tipo de operações pode levar a que existam diferentes prioridades operacionais, uma partilha limitada de informação em tempo real e dificuldades na gestão do comando em operações complexas⁹³. Regista-se, positivamente, o relato da cooperação entre municípios, ao abrigo do enquadramento institucional providenciado pelas comunidades intermunicipais.

A nível da coordenação institucional, releva o desenho do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS) e as estruturas de coordenação aí previstas, nomeadamente através dos centros de coordenação operacional, nos níveis nacional, regional, sub-regional e municipal. Estes centros asseguram a articulação operacional das entidades integrantes do SIOPS nas operações de socorro a desencadear⁹⁴.

A importância destas estruturas de coordenação foi salientada, entre outros, pelo INEM, cujos planos operacionais para situações de catástrofe, ao nível da emergência médica, incluindo o apoio psicológico, são acionados em função do nível de risco definido pela ANEPC. O INEM efetua uma alocação gradual de meios e de

⁹¹ *Vd.* consagração do princípio da cooperação na alínea e) do artigo 5.º da LBPC.

⁹² Nos termos do artigo 46.º da LBPC, são agentes de proteção civil os corpos de bombeiros, as forças de segurança, as Forças Armadas, os órgãos da Autoridade Marítima Nacional, a Autoridade Nacional da Aviação Civil, o INEM e demais entidades públicas prestadoras de cuidados de saúde e os sapadores florestais. A Cruz Vermelha Portuguesa exerce, em cooperação com os demais agentes e de harmonia com o seu estatuto próprio, funções de proteção civil nos domínios da intervenção, apoio, socorro e assistência sanitária e social. *Vd.* António Duarte Amaro, “A Proteção Civil e os seus Agentes – Atribuições, Competências e Responsabilidades”, *Revista de Direito e Segurança*, Ano VI, N.º 11, 2018, pp. 149-152.

⁹³ Estes constrangimentos foram realçados pela Liga dos Bombeiros Portugueses, em resposta à solicitação da Provedoria de Justiça.

⁹⁴ Artigo 2.º do SIOPS.

profissionais, em articulação com o comandante das operações de socorro⁹⁵. Neste contexto, foi referida a existência de uma estrutura de coordenação ramificada na organização da resposta, responsável pela definição dos meios a mobilizar em cada situação concreta, designadamente no que respeita à ativação de recursos diferenciados, como meios aéreos.

Com base na informação recolhida, é perceptível que a forma como é efetuada a instalação e como funcionam os postos de comando nas operações de proteção e socorro facilitam a articulação institucional entre as diversas entidades envolvidas. Este facto foi realçado, por exemplo, no caso das cheias e inundações de Alcácer do Sal, onde o posto de comando contou com a presença, entre outros, de responsáveis da ERPI cujas instalações foram evacuadas. Ainda assim, no mesmo evento, foi identificada como limitação a insuficiente partilha de informação sobre o agravamento das condições meteorológicas entre diferentes entidades⁹⁶, designadamente entre o Ministério da Agricultura (tutela das associações de regantes), a APA (no domínio da gestão de barragens) e a ANEPC. Refira-se, ainda, a instalação de um posto de comando em Torres Vedras uma semana antes da tempestade Kristin, por forma a coordenar as ações preventivas.

Em várias situações, nomeadamente em Alcácer do Sal e Arruda dos Vinhos⁹⁷, foi destacada a importância da manutenção do modelo de organização sub-regional da proteção civil⁹⁸, em detrimento de modelos de organização distrital, como fator de eficácia da articulação institucional, e, conseqüentemente, do socorro às populações. Tal modelo é apontado como propiciador de uma maior identidade entre as entidades envolvidas⁹⁹, bem como maior proximidade às populações¹⁰⁰.

⁹⁵ O INEM integra os centros de coordenação operacional nacional, regionais e sub-regionais e, em situações de crise, todas as informações relevantes são partilhadas diariamente (*briefings* diários).

⁹⁶ Anteriormente, as associações de regantes não tinham acesso antecipado às previsões sobre o estado do tempo. Neste contexto, as entidades competentes foram sensibilizadas para a bondade de esta informação passar a estar, doravante, permanentemente acessível.

⁹⁷ Carlos Alves, “Comboio de intempéries: uma carta de responsabilidades autárquicas num envelope sem recursos”. Observador (22.5.2026) <https://observador.pt/opiniao/comboio-de-intemperies-uma-carta-de-responsabilidades-autarquicas-num-envelope-sem-recursos/>.

⁹⁸ Nos termos do n.º 1 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril, “[n]a circunscrição territorial correspondente ao território de cada entidade intermunicipal existe um comando sub-regional de emergência e proteção civil (...).”

⁹⁹ Em Arruda dos Vinhos, por exemplo, foi salientada a identidade regional existente entre os municípios da região Oeste, abrangidos pelo âmbito territorial do Comando Sub-Regional de Emergência e Proteção Civil do Oeste, o que não se verifica com alguns municípios do distrito de Lisboa. Alcácer do Sal, por seu turno, manifestou identificar-se mais com a sub-região do Alentejo Litoral, cuja sede se situa em Grândola, do que com a sua inserção na estrutura distrital de Setúbal.

¹⁰⁰ “A nova lei orgânica da ANEPC, publicada pelo Decreto-Lei n.º 45/2019, substituiu os 18 Comandos Distritais de Operações de Socorro por um Comando Nacional, cinco Comandos Regionais (instalados em dezembro de 2020) e 24 Comandos Sub-Regionais, circunscritos ao território das comunidades intermunicipais (...). A mudança tem como objetivo alinhar a geografia da proteção civil com a das sub-

Por seu turno, as diferenças entre a primeira e a segunda evacuação da aldeia de Ceiroco, na Pampilhosa da Serra, parecem denotar alguma falta de coordenação entre o posto de comando e os serviços municipais de proteção civil. A primeira evacuação foi efetuada, recorde-se, sem a participação municipal, o que originou algumas dificuldades operacionais e de acolhimento da população evacuada, o que podia ter representado um risco agravado numa situação de vulnerabilidade evidente.

As evacuações de Ceiroco demonstram a importância da articulação institucional, bem como o papel da **proteção civil municipal**. Este patamar atua, em primeira linha, para prevenir no território municipal os riscos coletivos e a ocorrência de acidente grave ou catástrofe¹⁰¹. Como tal, cabe-lhe efetuar o planeamento de soluções de emergência, visando a busca, o salvamento e a prestação de socorro e de assistência, bem como a evacuação, alojamento e abastecimento das populações presentes no município¹⁰². Regista-se, assim, que nos diferentes cenários analisados, foi efetivamente a proteção civil municipal que coordenou as evacuações de emergência, desempenhando um papel decisivo na coordenação da assistência às populações.

No entanto, é igualmente de notar a falta de capacitação de alguns dos serviços municipais de proteção civil, quer a nível de recursos humanos, quer de capacidade operacional¹⁰³. A este propósito, refira-se o subdimensionamento de alguns serviços municipais de proteção civil¹⁰⁴: a título de exemplo, foi informado que o serviço municipal de proteção civil da Marinha Grande era composto por apenas três pessoas; em Alcácer do Sal, o coordenador municipal encontrava-se ausente, por motivo de

regiões que enquadram a cascata de planeamento do próprio SGIFR. No entanto, essa coerência é apenas parcial, pois enquanto a ANEPC passou a organizar-se por sub-regiões, a GNR, entidade indispensável na vigilância, no combate e na evacuação, mantém a sua organização territorial distrital. Coexistem, assim, duas realidades territoriais desalinhas nas mesmas operações". Comissão Técnica Independente, *Avaliação dos incêndios de agosto de 2025 em território de Portugal Continental*, Assembleia da República, 2026, p. 209.

¹⁰¹ Nos termos do princípio da subsidiariedade, consagrado na LBPC, "o subsistema de proteção civil de nível superior só deve intervir se e na medida em que os objetivos da proteção civil não possam ser alcançados pelo subsistema de proteção civil imediatamente inferior, atenta a dimensão e a gravidade dos efeitos das ocorrências" [alínea d) do artigo 5.º].

¹⁰² Alínea d) do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro.

¹⁰³ É sintomático que não se conheça o número de unidades locais de proteção civil existentes no país, criadas nos termos do artigo 8.º da Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro. Estas estruturas são constituídas ao nível das freguesias, desempenhando funções de prevenção, vigilância, sensibilização e apoio em situações de emergência, funcionando como primeira linha de proteção dos territórios. Como explica o jornal *Expresso* (23.6.2026), a ANEPC "admitiu não dispor de um registo nacional atualizado que permita saber quantas existem, onde estão instaladas ou quais os meios humanos e matérias de que dispõem, desconhecendo o número exato de unidades existentes, a forma como funcionam e os modelos de coordenação adotados." <https://expresso.pt/sociedade/2026-06-23-portugal-nao-sabe-quantas-unidades-locais-de-protecao-civil-tem-535f515a>.

¹⁰⁴ Sobre a capacitação dos serviços municipais de proteção civil, vd. Comissão Técnica Independente, *Avaliação dos incêndios de agosto de 2025...*, ob. cit., pp. 314-333.

doença, desde o início das ocorrências, tendo as respetivas funções sido asseguradas diretamente pela Presidente da Câmara Municipal e por um vereador.

Por outro lado, verificou-se a influência dos ciclos políticos autárquicos no funcionamento dos serviços municipais de proteção civil. Neste aspeto, foi realçado o facto de ter passado pouco tempo entre o início de funções de alguns executivos camarários, saídos das eleições autárquicas de outubro de 2025, e as intempéries de janeiro e fevereiro de 2026. Foi o caso de Arruda dos Vinhos, de Coimbra, da Marinha Grande, de Montemor-o-Velho e de Torres Vedras. Este facto teve consequências ao nível da estrutura e organização de alguns serviços municipais de proteção civil, como reportado em Coimbra.

Sem prejuízo da comprovada eficácia da sua atuação e do papel de relevo que lhe é conferido pela lei, as informações recolhidas permitem concluir que, em geral, os serviços municipais de proteção civil carecem dos meios humanos e técnicos necessários para o cabal desempenho da sua missão.

A informação recolhida aponta, ainda, para dificuldades na antecipação de cenários de risco e na adoção de medidas preventivas em tempo útil. Em vários contextos foi salientada a necessidade de reforçar a capacidade de previsão e de planeamento antecipado, designadamente, através de uma melhor articulação entre entidades responsáveis pela monitorização meteorológica, hidrológica e operacional. Assinala-se a importância de uma **atuação preventiva** a montante, incluindo medidas estruturais destinadas a mitigar o impacto das alterações climáticas e a reduzir a vulnerabilidade dos territórios mais expostos¹⁰⁵.

Regista-se, também, a importância da atualização periódica, de forma participada, e da divulgação pública dos **planos municipais de emergência de proteção civil**, tendo em consideração a evolução demográfica e os avanços do conhecimento científico sobre os fenómenos meteorológicos e a avaliação do risco. A este propósito, foram relatados constrangimentos operacionais decorrentes da falta de atualização e de detalhe de alguns planos municipais de emergência de proteção civil. Apesar de os municípios analisados disporem de instrumentos de planeamento de emergência de proteção civil, constatou-se que, em alguns casos, não se encontrava assegurada a sua divulgação pública nos termos legalmente exigidos¹⁰⁶ e, noutros, não

¹⁰⁵ Nas situações de cheias e inundações, os elementos recolhidos sugerem que os impactos observados resultam, em parte, da conjugação entre fenómenos naturais e fragilidades preexistentes das infraestruturas de proteção e drenagem. Entre as necessidades identificadas destacam-se o reforço dos diques de proteção, a criação de infraestruturas de retenção de caudais, a manutenção e limpeza regular de linhas de água e a melhoria da capacidade de drenagem urbana.

¹⁰⁶ Vd. artigo 6.º da Resolução n.º 30/2015, de 7 de maio.

contemplavam de forma adequada os cenários específicos, como cheias e inundações.

Foi, ainda, evidenciada a necessidade de garantir soluções duradouras, que sejam dignas e viáveis, para pessoas deslocadas. A natureza estrutural de determinados danos, nomeadamente em situações de movimentos de massa em vertentes, exige respostas diferentes das que são adotadas em caso de evacuações mais circunstanciais. A este propósito, regista-se a intenção, constante do Plano de Transformação, Recuperação e Resiliência (PTRR), de criação de um sistema nacional integrado de alojamento de emergência e resposta a desalojamento, destinado a assegurar acolhimento rápido, digno e territorialmente adequado a populações afetadas por catástrofes¹⁰⁷.

5.2. Perspetiva normativa

Foram identificadas limitações decorrentes do enquadramento jurídico e administrativo aplicável às situações de emergência e, em particular, às evacuações.

A informação recolhida sugere que a resposta das populações às orientações emitidas para as evacuações não foi uniforme, coexistindo situações de adesão às medidas de proteção com casos de permanência voluntária, motivados pela intenção de proteger habitações, bens ou animais.

As **ordens de evacuação** são emitidas com enquadramentos legais distintos, consoante ocorram, ou não, no âmbito da declaração de uma situação de alerta, contingência ou calamidade, nos termos da Lei de Bases da Proteção Civil. Esta diferença tem implicação na própria moldura penal aplicável ao crime de desobediência¹⁰⁸. Sem prejuízo da legitimidade de emissão de tais ordens, nomeadamente pelas autoridades municipais de proteção civil e pelas forças de segurança, pode questionar-se se o direito penal é o meio mais adequado para reagir à resistência natural a este tipo de ordens. Eventualmente, seria de ponderar o recurso à figura do ilícito de mera ordenação social¹⁰⁹ para tutelar algumas destas situações, aproveitando o preenchimento do vazio legal decorrente da inexistência do regime

¹⁰⁷ República Portuguesa, *Portugal Preparado - Plano de Transformação, Recuperação e Resiliência*, 2026, pp. 53-54.

¹⁰⁸ *Vd. Capítulo 2, supra.*

¹⁰⁹ Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.

contraordenacional que há muito está previsto na Lei de Bases da Proteção Civil sem que tenha ainda sido aprovado¹¹⁰.

A informação recolhida aponta para situações recorrentes de permanência voluntária em habitações localizadas em zonas de risco, muitas vezes seguidas de pedidos de socorro realizados apenas após o agravamento da situação. A Cruz Vermelha Portuguesa, por exemplo, deu nota “da habitual resistência dos populares a serem evacuados nos incêndios rurais, preferindo ficar a apoiar na defesa do aglomerado populacional e da sua residência, em particular”¹¹¹. A Liga dos Bombeiros Portugueses identificou como motivos mais frequentes para a recusa de abandonar as habitações o medo de furtos, a proteção de animais, a proteção de bens agrícolas, o apego emocional à habitação e a desvalorização do risco. A GNR, por seu turno, assumiu que já ocorreram detenções por crime de desobediência a ordens de evacuação, mas que a concretização dessa detenção é operacionalmente muito difícil em cenários de emergência.

Do ponto de vista da salvaguarda dos direitos fundamentais, assume particular relevância a clarificação do quadro jurídico aplicável às situações de **resistência ao cumprimento de ordens de evacuação**, designadamente quanto à latitude dos poderes de intervenção das autoridades competentes no quadro de um necessário equilíbrio entre os direitos fundamentais em colisão, nomeadamente, o direito à autonomia pessoal e o direito à integridade física. Para além do respetivo regime sancionatório, útil seria que tal quadro jurídico densificasse a própria figura e os direitos que visa proteger, bem como o âmbito do dever de colaboração dos cidadãos. Questiona-se, aliás, se a Lei de Bases da Proteção Civil oferece o enquadramento jurídico suficiente que permita, de forma clara, a adoção de medidas preventivas de confinamento¹¹².

Por diversas vezes, foi abordado o tema do regime das situações de emergência, a nível municipal, tendo sido realçada a importância da consagração de um ‘estado de necessidade municipal’¹¹³, associado à possibilidade de declaração, tal como aconteceu em Almada, da situação de alerta de âmbito municipal. Esta figura representaria um enquadramento de exceção – abrangendo aspetos financeiros, de contratação pública, operacionais ou de comunicação, entre outros – que, estando previamente definidos, seriam acionados quando fosse declarada uma das situações

¹¹⁰ Artigo 62.º da LBPC.

¹¹¹ Resposta a pedido de comentários e contributos feito pela Provedoria de Justiça (4.5.2026).

¹¹² Dúvida suscitada na reunião com a ANEPC, ocorrida em 16 de abril de 2026, e que já se colocara aquando da resposta à pandemia de Covid-19.

¹¹³ *Idem*.

de exceção previstas na Lei de Bases da Proteção Civil, nomeadamente a situação de alerta a nível municipal. Este mecanismo daria previsibilidade, rapidez e segurança à resposta a situações de calamidade.

Da informação recolhida, sobressaiu a rigidez dos procedimentos de contratação pública, que dificultou a aquisição urgente de bens essenciais à gestão da crise, incluindo equipamentos de reduzido valor económico, mas relevantes para a coordenação operacional. Embora a declaração da situação de calamidade tenha permitido alguma flexibilização, a informação recolhida sugere que os mecanismos atualmente previstos continuam a revelar limitações quando confrontados com necessidades operacionais imediatas.

Vários municípios contestaram não ter sido abrangidos, pelo menos num primeiro momento, no âmbito da declaração da situação de calamidade, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 15-B/2026, de 30 de janeiro. A este propósito, foi afirmado por um dos intervenientes numa das reuniões de que *“a situação de calamidade não resolve, mas facilita”*.

A sugestão recolhida prende-se, portanto, com as vantagens em regular, de forma expressa, as consequências jurídicas, administrativas e financeiras excecionais de tal declaração, por forma a promover a sua utilização pelos autarcas enquanto autoridades municipais de proteção civil¹¹⁴. Neste contexto, foi defendida a criação de mecanismos ainda mais ágeis para situações de emergência, devendo as regras ser ajustadas à experiência vivida.

Esta sugestão vai no sentido da criação de um regime-quadro integrado de gestão de calamidades, que possa ser acionado de forma célere perante a ocorrência de uma catástrofe, medida que se encontra incluída no PTRR. Este regime-quadro permitirá “uniformizar procedimentos, agilizar mecanismos de apoio às populações afetadas e reforçar a proteção dos direitos dos cidadãos e dos consumidores em contextos de emergência”¹¹⁵.

No **plano administrativo**, foram identificados constrangimentos no processo de justificação de faltas ao trabalho por parte dos encarregados de educação cujos educandos frequentavam estabelecimentos de ensino que foram objeto de encerramento preventivo. Esta situação permitiu detetar a existência de um vazio

¹¹⁴ *Vd.*, a propósito da resposta a intempéries ocorridas em Ourique, em 1997, Diogo Freitas do Amaral e Maria da Glória Garcia, “O estado de necessidade e a urgência em direito administrativo”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 59, Vol. II, 1999, pp. 447-518.

¹¹⁵ PTRR, *ob. cit.*, pp. 2-21.

procedimental nesta matéria, tornando patente a necessidade de clarificar os mecanismos aplicáveis aos efeitos das medidas excecionais de proteção civil sobre as relações laborais das pessoas afetadas.

5.3. Perspetiva operacional

A recolha de informação permitiu identificar a existência de uma mudança de paradigma¹¹⁶ nas **evacuações de aglomerados populacionais**, em especial por risco de incêndios rurais. Passou-se de uma lógica de evacuação generalizada para soluções de concentração da população mais vulnerável em locais seguros previamente definidos (nomeadamente no âmbito dos programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras”), aproveitando a demais população para o combate aos incêndios, dado o seu conhecimento do território. Esta solução pode revelar vantagens operacionais, designadamente por permitir melhor controlo dos movimentos da população, evitar deslocações desordenadas por itinerários inseguros e assegurar proteção reforçada às pessoas mais vulneráveis, como idosos, crianças e doentes. A este propósito, recorde-se a decisão de não evacuar a aldeia de Covanca, na Pampilhosa da Serra, concentrando a população num local seguro, assim como a decisão de não evacuar os lares de idosos, por o impacto da eventual evacuação ser maior do que o risco de não o fazer¹¹⁷.

A par desta lógica, foi referida uma tendência para a realização de evacuações de uma forma mais antecipada, naquilo que foi descrito como o ‘efeito de Pedrógão’¹¹⁸: para minimizar o risco para a segurança das populações, as evacuações são decretadas com maior antecedência, mesmo quando o risco não é (ainda) iminente. Esta tendência tem a vantagem de possibilitar a realização das evacuações com mais tempo e de forma mais ordenada, sem a pressão da urgência; no entanto, pode levar à realização de evacuações em situações em que não se justificam e em que se pode

¹¹⁶ Esta mudança de paradigma foi sinalizada tanto pela ANEPC, como pela GNR.

¹¹⁷ Vd. situação da aldeia de Covanca, na Pampilhosa da Serra, referida *supra*.

¹¹⁸ A Comissão Técnica Independente aos incêndios de 2017 reconheceu a importância do “desenvolvimento de mecanismos de avaliação de necessidades e procedimentos de evacuação, que permitam a tomada de decisões objetivas e conscientes, evitando a sua realização em situações desnecessárias e sobretudo de elevado risco. Note-se que, nalgumas situações, será mais seguro ficar do que sair”. Comissão Técnica Independente, *Relatório – Avaliação dos incêndios ocorridos entre 14 e 16 de outubro de 2017 em Portugal Continental*, Assembleia da República, 2018, p. 175.

optar por soluções menos intrusivas para as populações. Foi afirmado que o objetivo de quem decide tais evacuações será não só salvar a vida e a segurança dos cidadãos, mas também evitar a sua própria responsabilização por eventuais danos, como ocorreu após os incêndios de 2017.

A nível operacional, foram identificados constrangimentos decorrentes da existência de rotas de evacuação inadequadas; da existência de ZCAP insuficientemente identificadas; e da falta de exercícios regulares com a população. A Liga dos Bombeiros Portugueses relatou a existência de dificuldades na gestão de meios humanos devido à sua repartição entre as operações de socorro, nomeadamente de combate a incêndios rurais, e a evacuação da população. Referiu, ainda, a dificuldade em manter equipas em proximidade das populações durante muitas horas. Tais constrangimentos juntam-se a outros relacionados com a dificuldade de acesso às zonas afetadas, à rapidez da evolução do fenómeno e às limitações de meios de transporte para efetuar as evacuações.

Manifesta-se importante que existam mecanismos que permitam uma identificação rápida da população efetivamente presente no território a evacuar. Em contexto de incêndios rurais, Nisa reportou dificuldades com a população flutuante e a Pampilhosa da Serra com o aumento exponencial da população residente no período estival. Esta realidade introduziu exigências adicionais na gestão das operações, designadamente ao nível da identificação das pessoas presentes, da comunicação das medidas de proteção e da organização das evacuações. Neste contexto, a Liga dos Bombeiros Portugueses refere a existência de dificuldades com a evacuação de turistas e de cidadãos estrangeiros.

Os elementos recolhidos sugerem que a determinação do número efetivo de pessoas presentes em cada localidade constitui um dos aspetos mais relevantes para a preparação e execução das medidas de proteção. Nos casos observados, verificaram-se diferenças significativas entre a população residente e a população efetivamente exposta ao risco no momento da ocorrência. No mesmo contexto, foi ainda assinalada a existência de diferenças comportamentais relevantes entre residentes permanentes e pessoas que se encontravam temporariamente no território. Segundo os interlocutores ouvidos, os residentes tendem a possuir maior conhecimento das características locais, dos acessos disponíveis e dos comportamentos habitualmente adotados em situações de emergência, enquanto os visitantes podem revelar menor

familiaridade com o território e maior dificuldade em interpretar a evolução da situação. Esta diferença havia já sido identificada aquando dos incêndios de 2017¹¹⁹.

Um outro aspeto que merece destaque é a participação de **voluntários** nas operações de evacuação, em particular na fase de acolhimento. Este aspeto foi realçado em várias das ocorrências analisadas, nomeadamente em Alcácer do Sal, na Marinha Grande e em Montemor-o-Velho.

Diferentemente de outras atribuições do Estado, tais como a defesa nacional ou a segurança pública, a prossecução da atividade de proteção civil encontra-se alicerçada, em grande medida, no voluntariado. A face mais visível desta realidade é a atividade dos bombeiros voluntários, mas vai além dela. O sistema integra, igualmente, as denominadas organizações de voluntariado de proteção civil (OVPC), entidades cuja previsão legal data de 2015¹²⁰ e cujo papel é relativamente desconhecido.

As OVPC desempenham um papel coadjutor ao nível das ações de socorro e assistência às pessoas e bens em perigo em caso de acidente grave ou catástrofe. Cabem neste âmbito a colaboração na logística de suporte às operações de socorro e de apoio às populações afetadas; o apoio na montagem e guarnição de postos de triagem ou postos médicos avançados; o auxílio na montagem e assistência aos postos de comando, zonas de apoio, zonas de concentração e reserva e zonas de receção de reforços; o apoio às radiocomunicações de emergência; e o apoio ao desenvolvimento de ações de busca, salvamento e movimentação das populações afetadas e de proteção de bens, da propriedade e do ambiente¹²¹.

Seria importante que o voluntariado, nomeadamente aquele que é enquadrado na atividade das OVPC e que está sujeito a um especial dever de cooperação, nos termos do artigo 46.º-A da LBPC, fosse devidamente integrado no SIOPS e no planeamento de emergência.

Tendo origem na sociedade civil, estas organizações podem auxiliar na criação de uma cultura de prevenção de riscos e de autoproteção e efetuar intervenções estruturadas nos domínios da logística, da distribuição de alimentos, roupas, agasalhos e outros

¹¹⁹ *Idem*, pp. 142-143.

¹²⁰ Através da alteração à LBPC operada pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto. A previsão legal das OVPC é feita na alínea h) do n.º 1 do artigo 46.º-A da LBPC, através da sua sujeição a um especial dever de cooperação, sem que a lei clarifique qual o papel das organizações de voluntariado no sistema de proteção civil.

¹²¹ Alíneas g) a k) do n.º 1 do artigo 4.º da Portaria n.º 91/2017, de 2 de março (publicada no *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 44, de 2 de março de 2017).

bens essenciais, do alojamento para deslocados, da recolha e armazenamento de dádivas ou do apoio psicossocial.

Por fim, a nível operacional, refira-se que a **evacuação de animais**¹²² representa um desafio significativo, devido à escassez de meios específicos e ao facto de muitas pessoas recusarem abandonar o local sem os seus animais. A experiência relatada demonstra que a evacuação pode ser demorada ou mesmo recusada quando não se encontrem asseguradas condições para o transporte, acolhimento e proteção dos animais. Circunstâncias que se mostram particularmente expressivas no caso dos animais de companhia¹²³, dos equídeos e dos animais de criação e de exploração agropecuária.

Importa, por conseguinte, que a resposta pública em situação de emergência integre, desde a fase de planeamento, soluções específicas para animais e se organize de forma integrada, abrangendo a prevenção, o resgate, o socorro, o acolhimento e a recuperação dos animais afetados¹²⁴.

Assume relevância, a este respeito, a Lei n.º 38/2026, de 3 de agosto, que integrou a busca, salvamento e socorro animal no âmbito de atuação da proteção civil. Releva, igualmente, a Resolução da Assembleia da República n.º 58/2026, de 24 de março, que recomenda ao Governo a adoção de medidas urgentes de proteção e bem-estar animal em situações de catástrofe, calamidade ou emergência, incluindo a integração das associações de proteção animal nos instrumentos de planeamento, resposta e recuperação em situações de emergência, reconhecendo-as como parceiras do Estado na prossecução de uma função pública que é hoje de incontornável interesse geral.

O reforço da capacidade das organizações aptas a assegurar a guarda, acolhimento e assistência veterinária em situações de crise apresenta-se, pois, como uma boa prática a adotar.

¹²² Os animais beneficiam de um estatuto jurídico próprio, sendo reconhecidos como “seres vivos dotados de sensibilidade”, cabendo ao proprietário o dever de garantir o seu bem-estar, incluindo alimentação, água e cuidados médico-veterinários adequados (artigos 201.º-B e 1305.º-A do Código Civil). São, pois, atendíveis as preocupações manifestadas pelas pessoas responsáveis por cuidar de animais, tanto mais que, no caso dos animais de companhia, o seu abandono pode ser considerado crime (artigo 388.º do Código Penal).

¹²³ A noção legal de animal de companhia integra “qualquer animal detido ou destinado a ser detido pelo homem, designadamente no seu lar, para seu entretenimento e companhia” [artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 276/2001, de 17 de outubro].

¹²⁴ Tem sido, neste plano, defendida a criação de uma rede nacional de apoio para garantir a segurança dos animais em cenários de emergência (<https://pit.nit.pt/familia/provedora-do-animal-defende-criacao-de-plano-nacional-para-salvar-animais-durante-catastrofes>).

5.4. Perspetiva comunicacional

Em situações de emergência, a **comunicação** é um fator fundamental, especialmente a que é destinada à população, “na medida em que permite transmitir às populações informações e instruções diversas, abrangendo modelos de ocupação do território, regras de localização de habitações e equipamentos, normas de proteção em caso de catástrofes e instruções de circulação e evacuação que deveriam ser adotadas nesses casos”¹²⁵. Esta relevância é reconhecida na própria Lei de Bases da Proteção Civil, que consagra o princípio da informação – o dever de assegurar a divulgação das informações relevantes em matéria de proteção civil – como um dos princípios especiais aplicáveis às atividades de proteção civil¹²⁶. Nestes termos, os cidadãos têm direito à informação sobre os riscos a que estão sujeitos e sobre as medidas adotadas e a adotar com vista a prevenir ou minimizar os efeitos decorrentes de um acidente grave ou catástrofe. Em última análise, a comunicação de risco visa “ampliar as capacidades das pessoas para transformar as suas visões e perceções da realidade (...), de modo a aumentar a sua capacidade de lidar construtivamente com os riscos e terem um maior controlo sobre as suas vidas”¹²⁷.

O Sistema Nacional de Monitorização e Comunicação de Risco, de Alerta Especial e de Aviso à População¹²⁸, destina-se a garantir uma adequada vigilância dos riscos existentes e uma atempada comunicação da sua evolução às estruturas de proteção civil e socorro, bem como uma oportuna informação à população potencialmente afetada pela iminência ou ocorrência de um acidente grave ou catástrofe. No seu âmbito, podem ser emitidos “avisos de proteção civil”, da responsabilidade da ANEPC, que são comunicações dirigidas à população potencialmente afetada pela iminência ou ocorrência de um acidente grave ou catástrofe, de modo a fornecer informação relacionada com o evento em causa e sobre as medidas de autoproteção a adotar¹²⁹. Estes avisos podem assumir a natureza de *avisos preventivos* (avisos emitidos com o objetivo de informar a população sobre o aumento de determinado risco numa determinada área geográfica) ou de *avisos de ação* (avisos emitidos com o objetivo de induzir a população a adotar medidas de autoproteção concretas em caso de

¹²⁵ Comissão Técnica Independente, *Relatório...*, ob. cit., p. 12.

¹²⁶ Alínea h) do artigo 5.º da LBPC.

¹²⁷ Isabel A. dos Santos, Lia Vasconcelos e Iva M. Pires, “Comunicação de Risco – Da Persuasão à Capacitação”, *Revista de Direito e Segurança*, ob. cit., p. 255.

¹²⁸ Instituído pelo Decreto-Lei n.º 2/2019, de 11 de janeiro.

¹²⁹ Alínea b) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 2/2019, de 11 de janeiro.

ocorrência de um acidente grave ou catástrofe num período específico, numa determinada área geográfica)¹³⁰.

A par deste sistema, existem outros tipos de avisos e de alerta, com fins específicos e diferentes formas, como os avisos meteorológicos emitidos pelo IPMA¹³¹, os avisos de risco de incêndio rural, também emitidos pelo IPMA, mas no âmbito do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais¹³², e os alertas e recomendações da Direção-Geral da Saúde para ondas de calor ou de frio. Alguns destes avisos adotam sistemas de cor, consoante o grau de perigosidade.

De um ponto de vista do destinatário, a existência de múltiplos tipos de aviso pode ser prejudicial para a perceção da mensagem e contribuir para uma desvalorização do risco comunicado. No caso da tempestade Kristin, foi por diversas vezes relatado que, apesar dos avisos recebidos, não havia a perceção da gravidade do fenómeno meteorológico que se aproximava. Aliás, a comunicação constituiu um dos aspetos mais frequentemente identificados como suscetível de melhoria, reconhecendo-se que os alertas e avisos transmitidos à população não se revelaram, em alguns momentos, adequados. Foi salientado que os avisos à população nem sempre foram recebidos por toda a população e que não refletiram a gravidade potencial da situação, não tendo, em alguns casos, sido percecionados como suficientemente alarmantes para justificar alterações de comportamento.

A este propósito, seria de avaliar a adequação da existência de diferentes sistemas de avisos à população e a eventual concentração das diferentes informações, incluindo a meteorológica, apenas nos avisos de proteção civil, previstos no Decreto-Lei n.º 2/2019, de 11 de janeiro.

Ademais, foi identificada a necessidade de melhorar a transmissão atempada de informação entre organismos com responsabilidades na gestão do risco, assegurando que os alertas cheguem mais cedo e de forma mais clara às entidades locais.

A informação recolhida sugere, por isso, a importância de sistemas de alerta e de aviso mais eficazes, complementados por estratégias de comunicação que permitam traduzir a informação técnica em mensagens claras e operacionalmente relevantes

¹³⁰ *Idem*, subalíneas i) e ii), respetivamente. Existem, ainda, “alertas especiais” que são comunicações ao sistema de proteção civil (não destinadas à população em geral) da iminência ou ocorrência de um acidente grave ou catástrofe, acompanhada dos elementos de informação essenciais ao conhecimento da situação, de modo a permitir o desencadear de ações complementares no âmbito da proteção e socorro, de acordo com os princípios dispostos no SIOPS [alínea a) do artigo 2.º].

¹³¹ Os avisos são emitidos em relação às seguintes situações: vento forte, precipitação forte, queda de neve, trovoadas, frio, calor, nevoeiro persistente e agitação marítima.

¹³² Criado pelo Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro.

para os destinatários. A utilização generalizada de um sistema de difusão celular (*cell broadcast service*) de alertas de emergência é uma prática com vantagens reconhecidas, quando comparada com o sistema de SMS¹³³.

No respeitante às evacuações analisadas, verificou-se a existência de diferentes estratégias comunicacionais, decorrentes, em grande medida, do tipo de ocorrência e do risco envolvido. Em todo o caso, foram várias as formas de comunicação à população: contacto porta a porta, emissão de folhetos (anexos 1 e 2), utilização de meios digitais (nomeadamente, as redes sociais dos municípios) e a contacto de responsáveis autárquicos com os órgãos de comunicação social.

¹³³ Vd. Despacho n.º 3376/2023, de 15 de março, e Resolução da Assembleia da República n.º 57/2026, de 24 de março. Como reconhecido pela Comissão Técnica Independente, “[a] modernização por difusão celular continua por implementar em 2026. A capacidade de avisar atempadamente a população, que faltou em 2017, permanece, quase uma década depois, repartida entre instrumentos e tecnologicamente por modernizar”. Comissão Técnica Independente, *Avaliação dos incêndios de agosto de 2025...*, ob. cit., p. 203.

AVISO À POPULAÇÃO

RISCO ELEVADO DE CHEIA




O QUE DEVE FAZER PARA SE PREPARAR PARA UMA CHEIA:

✗ Evite deslocações desnecessárias; ✓ Esteja atento às informações e avisos da Proteção Civil; ✓ Retire veículos, animais e bens das zonas habitualmente inundáveis; ✓ Coloque bens importantes em locais mais altos; ✓ Mantenha ralos, sarjetas e valetas limpos;	✓ Acondicione num saco plástico os documentos e objetos pessoais mais importantes; ✓ Prepare um kit de emergência com medicamentos essenciais (para pelo menos 3 dias) e agasalhos, material de primeiros socorros, rádio e lanterna a pilhas, pilhas de reserva e telemóvel carregado água potável e alimentos (preferência enlatados).
--	---

DURANTE UMA CHEIA:

✓ Se a água entrar na habitação, suba para locais mais altos e seguros e peça ajuda; ✓ Desligue eletricidade, gás e água, se for possível em segurança; ✗ Não toque em cabos elétricos caídos ou equipamentos submersos; ✗ Não atravesse zonas inundadas;	✓ Afaste-se de ribeiras, linhas de água e zonas baixas; ✓ Apoie familiares e a sua comunidade; ✓ Se a sua casa foi atingida pela subida das águas, pegue no kit de emergência e vá até à sua Zona de Concentração e Apoio à População.
--	--

A sua segurança começa na **prevenção**.

Proteja-se.

CONTACTOS ÚTEIS

☎ Emergência: **112**

☎ Proteção Civil Municipal: **239 680 766**



Anexo 2

De um ponto de vista da garantia do direito à informação, nada impede a existência desta multiplicidade de formas de comunicação. Contudo, alerta-se para a fragilidade de algumas delas, nomeadamente quando excessivamente dependentes de meios digitais, uma vez que parte da população, em especial a mais vulnerável, pode ser infoexcluída e pode não estar garantido o acesso às redes elétrica e de comunicações fixas e móveis. Seria aconselhável que, em caso de evacuações, fosse adotada uma estratégia comunicacional sólida e multidisciplinar, cujos meios estivessem previamente definidos e incluídos em instrumentos de planeamento¹³⁴.

¹³⁴ A este propósito, a Comissão Técnica Independente realça que a utilidade dos avisos à população “depende da capacidade de alcançar o destinatário final de forma inteligível, contextualizada e operacionalmente relevante. Sempre que esta última etapa falha, reduz-se significativamente o potencial

A fragilidade mais transversal aos contextos estudados respeita aos procedimentos adotados para a comunicação das decisões de evacuação e confinamento à população. Apesar do empenho demonstrado pelas equipas operacionais e do recurso a diferentes canais de comunicação, foram identificadas limitações na capacidade de assegurar uma difusão atempada, abrangente e eficaz dos avisos de proteção civil.

A análise efetuada evidencia uma dependência excessiva de mecanismos informais assentes na proximidade, na iniciativa local e na capacidade de mobilização dos agentes no terreno, frequentemente através de contactos diretos junto das populações. Reconhece-se que esta abordagem apresenta a vantagem de promover uma comunicação mais personalizada e de reforçar a confiança dos cidadãos nas autoridades. Não obstante, esta atuação dificulta a padronização de procedimentos e não garante, de forma consistente, que a informação crítica alcance todos os cidadãos expostos ao risco em tempo útil.

Foram igualmente identificadas algumas fragilidades nos meios de comunicação utilizados no decurso das operações de evacuação entre as entidades relevantes. Houve relato da adoção de mecanismos de coordenação informais, com a utilização de grupos de comunicação eletrónica (grupos de *WhatsApp*) para partilha de informação pertinente em tempo real, nomeadamente no que respeita à gestão das descargas das barragens, por forma a evitar a sua coincidência com os picos de maré. O recurso a mecanismos informais de comunicação sugere que a circulação de dados críticos nem sempre ocorreu de forma suficientemente estruturada, o que pode comprometer a antecipação do risco e a tomada de decisão em momentos de elevada pressão operacional. Apesar de ser visto pelos utilizadores como eficaz, não deixa de ser um meio pouco seguro para utilizar em situação de emergência. No entanto, estas soluções informais podem ser uma alternativa possível à rede SIRESP, cujos constrangimentos foram reportados em várias das ocorrências analisadas, nomeadamente em Montemor-o-Velho, Nisa e Pampilhosa da Serra.

O tema das comunicações apresenta-se, pois, como crítico, uma vez que a ausência de rede constitui um dos fatores de maior insegurança para as populações, tanto para aquelas que se encontram em zonas afetadas, como para as que permanecem no exterior. Salientou-se a necessidade de assegurar maior interoperabilidade das redes, incluindo o funcionamento efetivo de soluções como o *roaming*, tendo em conta que,

dos sistemas de aviso para induzir comportamentos de autoproteção, independentemente da robustez tecnológica dos canais utilizados". *Idem*, p. 174.

em diversos momentos, algumas redes se mantiveram operacionais e outras falharam¹³⁵.

Em jeito de conclusão sobre a perspetiva comunicacional, corrobora-se o que foi afirmada pela Comissão Técnica Independente para avaliação dos incêndios de agosto de 2025 em território de Portugal Continental, e que é válido para os diferentes cenários abrangidos pelo objeto do presente relatório:

Comunicar uma evacuação, explicar um confinamento, transmitir medidas de autoproteção, esclarecer rumores ou atualizar a evolução de uma ocorrência não constitui uma atividade paralela à resposta operacional. Constitui parte integrante dessa resposta. (...) [A] comunicação eficaz não resulta apenas da disponibilidade de informação técnica. Exige planeamento, preparação, conhecimento do território, domínio dos diferentes canais de comunicação, capacidade de adaptação da linguagem ao público-alvo e disponibilidade de recursos humanos capazes de assegurar uma presença contínua ao longo de toda a emergência. Exige ainda algo frequentemente menos valorizado, ou seja, capacidade de antecipação. As populações não necessitam apenas de saber o que aconteceu. Necessitam de compreender o que pode acontecer a seguir, quais os cenários expectáveis e quais os comportamentos mais adequados para reduzir a sua exposição ao risco. Esta dimensão preventiva da comunicação continua a revelar-se insuficientemente consolidada em muitos contextos operacionais¹³⁶.

¹³⁵ De notar que, na sequência das tempestades de 2026, a ANACOM recomendou aos operadores que “celebrem acordos de roaming de carácter temporário, permitindo que os utilizadores possam aceder às redes dos outros operadores durante o período em que a falha subsista, garantindo a continuidade de serviço e mitigando o impacto da catástrofe” (<https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1826541>).

¹³⁶ Comissão Técnica Independente, *Avaliação dos incêndios de agosto de 2025...*, ob. cit., p. 317.

6

EVACUAÇÃO DE POPULAÇÕES VULNERÁVEIS

Guia de boas práticas

6. Evacuação de populações vulneráveis: guia de boas práticas

A análise efetuada nos capítulos anteriores partiu do enquadramento normativo relativo a evacuações em situação de catástrofe e analisou ocorrências específicas verificadas em 2025 e 2026. Os exemplos abordados demonstraram que a força dos elementos – água, ar, terra e fogo – pode efetivamente constituir um fator de risco para um conjunto significativo de direitos fundamentais. Num contexto em que, devido às alterações climáticas¹³⁷, se torna expectável que estes fenómenos extremos ocorram com mais frequência e com maior severidade e imprevisibilidade, importa preparar a comunidade para enfrentar as suas consequências. Estes fenómenos têm o potencial para perturbar o modo de vida e interferir com o gozo dos direitos fundamentais, afetando de forma desproporcional as pessoas mais vulneráveis.

Ao Provedor de Justiça, enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos, cabe refletir sobre a forma como se podem salvaguardar tais direitos, mesmo em contextos de emergência e perante uma necessidade evidente de conjugar direitos conflituantes. Esta reflexão é um contributo para o reforço da *resiliência jurídica*, enquanto capacidade do sistema jurídico em responder com eficácia às complexas exigências da sociedade contemporânea, através “de um aprimoramento contínuo das normas e práticas jurídicas, visando construir um arcabouço normativo capaz de se adaptar a desafios emergentes e sustentar-se diante de crises”¹³⁸. O presente relatório e a análise que lhe subjaz são exemplo de uma ação concreta de promoção dos direitos dos cidadãos quando confrontados com uma situação de evacuação ou confinamento por razões de segurança.

¹³⁷ Nos termos da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre alterações climáticas (1992), «alteração climática» significa uma modificação no clima atribuível, direta ou indiretamente, à atividade humana que altera a composição da atmosfera global e que, conjugada com as variações climáticas naturais, é observada durante períodos comparáveis [artigo 1.º, alínea 2)].

¹³⁸ Andréa Marin dos Santos, *ob. cit.*, pp. 239-240.

Ao longo dos capítulos anteriores, foram apresentados bons exemplos de atuação em caso de evacuação; noutros casos, foram identificados constrangimentos, de ordem legal, administrativa ou financeira, com potencial impacto nos direitos das populações, em especial das mais vulneráveis. Em jeito de conclusão, apresenta-se agora, de forma sintética, um conjunto de recomendações e de boas práticas que são ou podem ser adotadas pelos vários intervenientes em evacuações em situação de catástrofe, para salvaguarda dos direitos fundamentais da população mais vulnerável.

Legislador

- Criação de regime jurídico integrado de gestão de calamidades (medida prevista no PTRR).
- Clarificação do quadro legal aplicável aos procedimentos de evacuação e de confinamento, incluindo as situações de resistência ao seu cumprimento.
- Densificação do regime jurídico da situação de alerta de âmbito municipal, clarificando os seus efeitos administrativos, financeiros e operacionais.
- Aprovação do regime contraordenacional previsto na Lei de Bases da Proteção Civil.
- Clarificação dos efeitos das medidas de proteção civil sobre as relações laborais, designadamente em situações de encerramento preventivo de estabelecimentos de ensino ou impossibilidade de deslocação para o trabalho.
- Avaliação da necessidade de enquadramento legal específico para partilha de informação relativa a pessoas particularmente vulneráveis em contexto de emergência, salvaguardando simultaneamente o direito fundamental à proteção de dados pessoais.

Administração Central

- Atualização periódica dos instrumentos nacionais de planeamento e gestão do risco, tendo em consideração a evolução dos fenómenos extremos associados às alterações climáticas.
- Reforço da articulação entre as entidades responsáveis pelo acompanhamento meteorológico, hidrológico e operacional.
- Garantia da interoperabilidade das redes de comunicações de emergência e a existência de mecanismos de redundância.
- Avaliação da racionalização e simplificação dos sistemas de aviso à população, adotando o sistema de difusão celular, e simplificação dos mecanismos de comunicação do risco.
- Reforço da acessibilidade dos sistemas de aviso à população, assegurando a sua adequação às necessidades de pessoas idosas, pessoas com deficiência e cidadãos estrangeiros.
- Atualização permanente da informação relativa a pessoas em situação de especial vulnerabilidade, através da articulação entre serviços de proteção civil, saúde, segurança social, juntas de freguesia e entidades do setor social.
- Desenvolvimento de mecanismos que facilitem a identificação da população efetivamente presente em áreas potencialmente sujeitas a evacuação, atendendo à sazonalidade, mobilidade populacional e presença de cidadãos não residentes.
- Reforço da divulgação do guia de orientação para prestação de cuidados ajustados a grupos com necessidades específicas em contexto de emergência, bem como do caderno técnico sobre instalação e gestão de ZCAP.
- Integração dos cenários de deslocação prolongada nos instrumentos de planeamento e recuperação pós-catástrofe.
- Reforço da resiliência das comunidades que enfrentam elevados níveis de risco de deslocamentos por desastres.
- Ponderação de integração do voluntariado, nomeadamente aquele que é enquadrado na atividade das OVPC, no SIOPS e no planeamento de emergência.

Municípios e estruturas sub-regionais

- Atualização regular dos planos municipais de emergência de proteção civil, assegurando a sua divulgação pública e adequação aos riscos efetivamente existentes.
- Reforço das capacidades dos trabalhadores, a todos os níveis, incluindo quadros legais e práticas eficazes em situação de emergência.
- Reforço da qualificação técnica e operacional dos serviços municipais de proteção civil.
- Identificação prévia de percursos, pontos de encontro, locais de abrigo e procedimentos de evacuação para os principais aglomerados populacionais.
- Promoção de mecanismos de identificação prévia de pessoas em situação de maior vulnerabilidade, em articulação com os serviços sociais e de saúde de âmbito nacional.
- Implementação de sistema estruturado para assegurar soluções permanentes para acolhimento temporário e realojamento de emergência (medida prevista no PTRR).
- Integração sistemática das necessidades específicas dos grupos vulneráveis no planeamento e execução das evacuações.
- Realização de exercícios e simulacros periódicos envolvendo populações e instituições vulneráveis.
- Consideração das necessidades específicas associadas aos animais no planeamento e execução das evacuações, designadamente, mediante a definição prévia de procedimentos operacionais que assegurem o socorro, o transporte, o acolhimento temporário e a prestação de cuidados veterinários, preferencialmente em articulação com organizações de proteção animal.

Responsáveis operacionais

- Adoção de procedimentos que privilegiem a antecipação das decisões de evacuação sempre que as condições de risco o justifiquem, em respeito pelo princípio da proporcionalidade.
- Integração sistemática das necessidades específicas de idosos, pessoas com deficiência, pessoas acamadas, dependentes de equipamentos médicos, crianças e outras populações vulneráveis no planeamento operacional.
- Desenvolvimento de procedimentos normalizados para evacuação de ERPI, unidades de saúde, estruturas de acolhimento de crianças e outros equipamentos coletivos.
- Execução de mecanismos de registo, localização e acompanhamento das pessoas evacuadas, em especial das pessoas mais vulneráveis.
- Garantia da continuidade do acesso a medicação, cuidados de saúde, apoio psicológico e outros serviços essenciais durante o período de deslocação.
- Incorporação de avaliações pós-incidente ("lições aprendidas") nas operações de evacuação de maior dimensão.

Cidadãos e comunidades

- Promoção de uma cultura de prevenção e autoproteção perante riscos naturais e tecnológicos.
- Participação em ações de sensibilização, simulacros e programas como "Aldeia Segura" e "Pessoas Seguras".
- Favorecimento do conhecimento prévio dos procedimentos de evacuação e dos locais de abrigo existentes na respetiva área de residência.
- Preparação de planos familiares de emergência, especialmente em agregados com pessoas dependentes ou com necessidades específicas.
- Reforço da consciencialização para a importância do cumprimento das indicações emitidas pelas autoridades de proteção civil em situações de emergência.
- Desenvolvimento de redes comunitárias de proximidade para identificação, acompanhamento e apoio a pessoas isoladas ou particularmente vulneráveis em situação de emergência.