

Tempestade Kristin

Balanço dos apoios à
reconstrução das habitações



Agosto 2026

Índice

1. Introdução.....	6
1.1. Objeto e objetivos.....	8
1.2. Âmbito	10
1.3. Metodologia	11
2. Apoios à reconstrução de habitações.....	17
2.1. Contextualização.....	17
2.2. Enquadramento normativo	18
2.3. Evolução da resposta pública	21
2.4. O papel das autarquias locais.....	22
3. Constrangimentos e desafios	27
3.1. Instabilidade normativa	27
3.2. Modelo de pagamento e fiscalização	30
3.3. Capacidade administrativa e técnica.....	34
3.4. Coordenação institucional.....	37
3.5. Garantias dos interessados no procedimento administrativo.....	41
3.6. Operacionalização das plataformas informáticas.....	43
3.7. Adequação e suficiência dos regimes extraordinários de apoio.....	46
3.8. Atuação do setor segurador	51
4. Boas práticas.....	59
4.1. Proximidade e descentralização.....	59
4.2. Redes locais de proteção social	61
4.3. Mecanismos de flexibilidade procedimental.....	63
4.4. Coordenação institucional na execução dos apoios sociais e ao emprego	65
5. Observações finais.....	71
6. Recomendações	75

ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

APS – Associação Portuguesa de Seguradores

ASF – Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões

AT – Autoridade Tributária e Aduaneira

CCDR – Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CCDRC – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, I.P.

CCDR LVT – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, I.P.

CPA – Código do Procedimento Administrativo

FAQ – Perguntas frequentes

FES – Fundo de Emergência Social

IAS – Indexante dos Apoios Sociais

IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.

IPSS – Instituição particular de solidariedade social

ISS – Instituto da Segurança Social, I.P.

MOE – Membros dos órgãos estatutários

NERLEI – NERLEI - Associação Empresarial da Região de Leiria

OERC – Ordem dos Engenheiros Região Centro

PTRR – Portugal Transformação, Recuperação e Resiliência

RMMG – Retribuição mínima mensal garantida

ZCAP – Zona de concentração e apoio à população



INTRODUÇÃO

1. Introdução

Na madrugada de 28 de janeiro de 2026, a tempestade Kristin atingiu o território continental português, integrando um conjunto sucessivo de fenómenos meteorológicos adversos que, pela sua proximidade temporal e intensidade, vieram a ser genericamente designados por comboio de tempestades¹.

Embora os seus efeitos se tenham feito sentir em diferentes regiões do país, foi na região Centro que se registaram os impactos mais significativos, destacando-se, pela dimensão dos danos e pelo número de ocorrências, os municípios de Leiria, Marinha Grande e Pombal, onde se concentraram algumas das situações mais gravosas ao nível do parque habitacional, da atividade económica, das infraestruturas e dos equipamentos públicos.

A sucessão destes fenómenos provocou danos humanos, sociais, económicos e patrimoniais de elevada expressão, comprometendo o funcionamento de serviços essenciais e afetando profundamente as condições de vida das populações, assim como a atividade económica dos territórios mais atingidos. A natureza cumulativa dos seus efeitos levou a que fosse adotada uma resposta pública de carácter excecional, tanto na fase imediata de emergência como na fase subsequente de recuperação e reconstrução.

A dimensão dos prejuízos levou o Governo a declarar a situação de calamidade², inicialmente através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 15-B/2026, de 30 de janeiro, posteriormente prorrogada e alargada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 15-C/2026, de 1 de fevereiro, e pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 24-A/2026, de 5 de fevereiro.

Na sequência dessa declaração, foi aprovado um conjunto diversificado de medidas legislativas e administrativas destinadas a assegurar a resposta imediata às necessidades das populações e a promover a recuperação dos territórios afetados.

Neste contexto, o Provedor de Justiça entendeu ser oportuno refletir sobre o papel que este órgão do Estado pode desempenhar na resposta pública a situações de

¹ Depressões ou tempestades *Joseph* (27 de janeiro), *Kristin* (28 de janeiro), *Leonardo* (4 de fevereiro), *Marta* (7 de fevereiro) e *Nils* (11 de fevereiro).

² Ao abrigo da Lei de Bases da Proteção Civil, aprovada pela Lei n.º 27/2006, de 3 de julho.

catástrofe, em particular quando estejam em causa fenómenos meteorológicos extremos suscetíveis de afetar de forma significativa os direitos das pessoas, a atividade económica e o funcionamento dos serviços públicos.

O presente relatório insere-se neste processo de reflexão institucional, devidamente enquadrado num plano de ação específico delineado em março de 2026, destinado a orientar a intervenção do Provedor de Justiça neste domínio.

Importa assinalar que essa intervenção apenas teve início numa fase posterior ao momento inicial da emergência. De facto, entendeu-se que uma intervenção imediatamente subsequente às intempéries teria utilidade limitada, uma vez que, nesse período, os esforços das entidades públicas estavam concentrados na proteção das populações, na reposição dos serviços essenciais e na resposta às situações de maior urgência. Nestas circunstâncias, uma intervenção externa seria suscetível de introduzir mais entropia num sistema de resposta ainda em pleno funcionamento.

Ao invés, a opção pelo momento da intervenção do Provedor de Justiça permitiu acompanhar o surgimento das primeiras dificuldades relacionadas com a instrução e a apreciação das candidaturas aos apoios à reconstrução das habitações, a realização das vistorias, a articulação entre as diferentes entidades intervenientes e a execução dos pagamentos aos beneficiários.

Mais do que apreciar situações individuais já consolidadas, pretendeu-se desenvolver uma intervenção de natureza preventiva e prospetiva, orientada para a identificação precoce de constrangimentos suscetíveis de serem corrigidos antes de se refletirem num número significativo de queixas ou de produzirem efeitos mais gravosos sobre os direitos dos interessados.

Esta abordagem permitiu privilegiar uma análise de carácter sistémico, promovendo o diálogo institucional com as entidades competentes e favorecendo a adoção atempada de soluções, em benefício dos cidadãos e da própria Administração, num contexto em que os serviços públicos envolvidos se encontravam sujeitos a uma pressão operacional particularmente intensa.

Esta opção não impediu, contudo, o desenvolvimento de intervenções pontuais durante o trabalho desenvolvido. Sempre que a informação recolhida revelou situações suscetíveis de comprometer o exercício dos direitos dos interessados ou de justificar uma atuação imediata, o Provedor de Justiça promoveu os contactos

institucionais considerados adequados junto das entidades competentes, procurando contribuir para a correção atempada das dificuldades identificadas³.

1.1. Objeto e objetivos

O presente relatório tem por objeto principal a análise da execução dos apoios à reparação, reabilitação ou reconstrução de habitações próprias e permanentes disponibilizados na sequência da tempestade Kristin, regulamentados pela Portaria n.º 63-A/2026/1, de 9 de fevereiro.

A opção por centrar a análise do Provedor de Justiça neste regime de apoio decorre da sua particular relevância social, institucional e jurídica. Com efeito, estão em causa medidas destinadas a responder às situações de maior vulnerabilidade provocadas pela tempestade, diretamente relacionadas com a reposição das condições de habitabilidade e com a salvaguarda do direito à habitação.

Simultaneamente, este foi o regime que mobilizou um maior número de entidades públicas, envolveu procedimentos administrativos de elevada complexidade e suscitou um volume significativo de dúvidas interpretativas, reclamações e questões relativas às garantias procedimentais dos cidadãos. Acresce que a sua execução obrigou à criação de novos mecanismos de coordenação institucional, tornando-o particularmente representativo dos desafios enfrentados pela Administração Pública na gestão de contextos de emergência e de resposta excecional.

O presente relatório tem como objetivos:

- i) Compreender o funcionamento, a adequação, a eficácia e a celeridade do modelo de resposta adotado face às necessidades identificadas;
- ii) Examinar a articulação e a coordenação institucional entre as entidades envolvidas, incluindo as da sociedade civil e do setor segurador;
- iii) Identificar os principais constrangimentos verificados e o seu eventual impacto na proteção de direitos, nomeadamente o direito à habitação, à proteção social, à igualdade e à boa administração;
- iv) Destacar soluções e boas práticas suscetíveis de replicação; e

³ A intervenção desenvolvida junto das várias Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional relativamente à uniformização dos procedimentos de notificação das decisões de indeferimento constitui um exemplo dessa forma de atuação, cuja descrição será desenvolvida no Capítulo 3.

- v) Formular propostas de melhoria destinadas a reforçar a capacidade de resposta da Administração em futuras situações de emergência.

Sem prejuízo deste enfoque, a avaliação realizada teve ainda em consideração outros mecanismos extraordinários de apoio criados na sequência da tempestade Kristin. Nestes termos, foram igualmente considerados os seguintes apoios extraordinários:

- i) Os apoios económicos às famílias em situação de carência ou de perda de rendimento;
- ii) A isenção, parcial ou total, do pagamento de contribuições à Segurança Social;
- iii) A suspensão, até 30 de abril de 2026, do pagamento de contribuições à Segurança Social referentes aos meses de janeiro a março de 2026 e a possibilidade de pagamento desses montantes, sem juros de mora, em seis prestações mensais e iguais, com início em maio de 2026;
- iv) O regime simplificado de redução ou suspensão de atividade em situação de crise empresarial (*lay-off* simplificado);
- v) Os apoios no domínio do emprego e da formação profissional aos trabalhadores dependentes e independentes; e
- vi) Os apoios às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e entidades equiparadas.

Os regimes de apoio abrangidos pela presente análise encontram-se sistematizados, de forma mais detalhada, no quadro constante do Anexo I⁴.

O Provedor de Justiça não deixou de acompanhar e intervir nas matérias relacionadas com a reposição dos serviços essenciais, quando tal se revelou justificado no âmbito da apreciação das queixas recebidas e das diligências desenvolvidas durante a elaboração do presente relatório⁵.

⁴ Embora não constitua objeto de análise do presente relatório, assinala-se que, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 225/2009, de 14 de setembro, foi publicado, em 31 de julho, o Despacho n.º 9675-B/2026, que determinou a abertura do procedimento de candidatura ao Fundo de Emergência Municipal, destinado à concessão de apoios financeiros para a reparação e reconstrução de infraestruturas e equipamentos municipais de suporte às populações.

⁵ Em particular, no domínio das telecomunicações, foram promovidas diligências junto das entidades competentes, designadamente a Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM).

1.2. Âmbito

A seleção dos territórios objeto de análise obedeceu a critérios de natureza metodológica, procurando conciliar a profundidade da análise com a diversidade das realidades observadas. Foram, por isso, selecionados os municípios de Leiria, Marinha Grande e Pombal, por se encontrarem entre os territórios mais severamente afetados pela tempestade Kristin e por concentrarem um elevado número de candidaturas aos regimes extraordinários de apoio à reconstrução das habitações, permitindo analisar a respetiva execução em contextos de particular exigência administrativa.

Em cada um destes territórios foi, por sua vez, selecionada uma freguesia:

- i) No município de Leiria, a freguesia da Caranguejeira, território particularmente afetado pela tempestade Kristin e representativo de uma realidade predominantemente rural, caracterizada pela dispersão do edificado. A sua seleção permitiu analisar a execução dos apoios à reconstrução das habitações num contexto distinto do núcleo urbano do concelho, avaliando os desafios específicos colocados pela operacionalização dos mecanismos de apoio em territórios de menor densidade;
- ii) No município da Marinha Grande, a freguesia de Vieira de Leiria, território costeiro que se encontrou entre os primeiros a ser atingidos pela tempestade Kristin. A sua escolha permitiu analisar a execução dos apoios num contexto particularmente marcado pela intensidade e precocidade do impacto do fenómeno meteorológico;
- iii) No município de Pombal, a freguesia das Meirinhas, por se tratar de um dos territórios onde se registou um dos mais elevados níveis de destruição do parque habitacional na sequência da tempestade.

A análise da atuação tanto dos municípios como das freguesias permitiu recolher informação proveniente de diferentes níveis da Administração Local. Assim, conjugou-se a perspetiva estratégica e de coordenação dos municípios com a experiência operacional das freguesias, frequentemente primeiro ponto de contacto dos cidadãos na divulgação dos apoios, no esclarecimento de dúvidas e no apoio à preparação das candidaturas. Esta escolha permitiu, ainda, proceder à triangulação da informação recolhida junto dos diferentes intervenientes, reforçando a consistência e a fiabilidade das conclusões alcançadas.

1.3. Metodologia

Na sequência da tempestade Kristin e do comboio de tempestades que lhe seguiu, foi delineado, em março de 2026, um plano de ação específico para enquadrar a análise do Provedor de Justiça sobre a execução dos apoios financeiros criados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 17-A/2026, de 3 de fevereiro. Para o efeito, previram-se três fases distintas e sequenciais: *indagação*, *observação* e *reporte*.

Na fase de *indagação*, procedeu-se à recolha e análise da informação relevante, a partir de um conjunto diversificado de fontes, procurando assegurar uma compreensão abrangente da execução dos apoios públicos extraordinários.

No plano documental, procedeu-se à análise do enquadramento jurídico aplicável, incluindo os diplomas que instituíram os diferentes regimes de apoio e a respetiva regulamentação, do *Relatório da Presidência Aberta na Zona Centro do país 6 a 10 de abril*⁶, do documento *PTRR - Portugal Transformação, Recuperação e Resiliência*⁷, bem como da informação divulgada sobre a tempestade Kristin nos meios de comunicação social.

Foram igualmente tidos em consideração diversos documentos técnicos e administrativos produzidos pelas entidades responsáveis pela execução dos apoios, designadamente informação estatística publicada pela Estrutura de Missão «*Reconstrução da Região Centro do País*» (“Estrutura de Missão”)⁸, os dados e as respetivas atualizações disponibilizados pela Associação Portuguesa de Seguradores (APS)⁹, perguntas frequentes (FAQ)¹⁰, guias práticos e demais informação publicada por vários organismos, em particular, pelo Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS)¹¹.

⁶ Publicado em 20 de maio de 2026 (disponível em <https://www.presidencia.pt/media/dshlxl40/relatorio-presidenciaaberta.pdf>).

⁷ O PTRR foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 106/2026, de 2 de junho (disponível em https://portugal.gov.pt/api/media/edge/Project/Portal-do-Governo/Portal-do-Governo/gc25/documentos/Primeiro-Ministro/Documento-PTRR_Abril-2026.pdf).

⁸ Estrutura de Missão, *Acompanhamento, Apoios Financeiros - Situação de Calamidade*, disponível em <https://app.fabric.microsoft.com/view?r=eyJrIjoieOGYzMDI2NDQtNjAzZC00M2M2LTljYzItMjY1MzhhYzFjNjczIiwidCI6IjVmM2I0YTBlLTBiMWUtNDc3Ni05ZTk1LTY5MzNINDQwOGU5NyIsImMiOiI9>.

⁹ A título de exemplo, o comunicado «*Comboio de tempestades - atualização dos dados provisórios do setor segurador*», publicado pela APS e disponível em <https://www.apseguradores.pt/pt/not%C3%ADcias-e-eventos/not%C3%ADcias/2026/articleid/831/comboio-de-tempestades-atualiza%C3%A7%C3%A3o-dos-dados-provis%C3%B3rios-do-setor-segurador-seguradoras-j%C3%A1-regularizaram-64-dos-sinistros-das-empresas>.

¹⁰ A título de exemplo, as FAQ publicadas pela CCDRC (documento 2026.03.05_FAQ-Kristin_NOVIDADES_V3.pdf), disponíveis em https://www.ccdrc.pt/wp-content/uploads/2026/03/2026.03.05_FAQ-Kristin_NOVIDADES_V3.pdf

¹¹ Disponível no portal da Segurança Social Direta: <https://www.seg-social.pt/ptss/pssd/menu/trabalho/remuneracoes-contribuicoes/apoios-excecionais-tempestade>

Deu-se ainda especial atenção às informações recolhidas no âmbito dos processos de queixa apresentados ao Provedor de Justiça¹², aos elementos resultantes de audições parlamentares¹³, à informação prestada pelo ISS em resposta a um pedido especificamente formulado relativamente à execução das medidas de apoio extraordinário imediato às famílias e às empresas, bem como outra documentação considerada relevante para a compreensão da aplicação dos diferentes regimes de apoio¹⁴.

O referencial metodológico desenvolvido integrou ainda, nesta fase, uma matriz de risco da atuação do Estado destinada a apoiar a definição das prioridades de intervenção em função da natureza e da gravidade das situações identificadas. Permite-se assim adequar os meios de atuação ao impacto potencial das disfunções observadas, suscetíveis de afetar os direitos dos cidadãos e o funcionamento da Administração, sem prejuízo das circunstâncias próprias de cada caso¹⁵.

Com base na informação recolhida, foi identificado um conjunto de riscos e sinais de alerta especificamente associados à execução do regime de apoios financeiros criado na sequência da declaração da situação de calamidade. Foi, assim, possível selecionar as entidades públicas relevantes para o enquadramento, tanto teórico como operacional, desta matéria, tendo-se contactado várias entidades, com pedidos de reunião.

¹² À data de encerramento do presente relatório, em 10 de agosto de 2026, o Provedor de Justiça havia recebido 7 queixas respeitantes aos apoios à reconstrução e 5 relativas à reposição de serviços essenciais, entre as queixas relacionadas com os efeitos das tempestades.

¹³ Foram tidas em consideração as seguintes audições parlamentares: perante a Comissão da Reforma do Estado e do Poder Local, a audição do coordenador da Estrutura de Missão, Paulo Fernandes, realizada em 21 de abril de 2026; do Presidente da Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria, em 15 de abril de 2026, e do Presidente da CCDRC, em 28 de abril de 2026; perante a Comissão de Orçamento e Finanças e Administração Pública, a audição do Presidente da APS, realizada em 26 de fevereiro de 2026; e, perante a Comissão Eventual para a Resiliência Nacional, Prevenção de Catástrofes Naturais e Acompanhamento do PTRR, a audição do coordenador da Estrutura de Missão, em 2 de julho de 2026, do Ministro da Economia e da Coesão Territorial em 9 de julho de 2026, e dos Vice-Presidentes da CCDRC e da CCDR de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR LVT), ambas em 15 de julho de 2026.

¹⁴ Em particular, o «*Relatório Detalhado de Avaliação da Resposta Local à Tempestade Kristin - Junta de Freguesia da Caranguejeira*», o Programa Municipal «*Renascer e Avançar Pombal*» e o livro de João Pimpão, *Como Meirinhas respondeu à Kristin*, Imagens & Letras, 2026.

¹⁵ Esta ferramenta classifica disfunções em vários níveis (baixo, médio-baixo, médio-alto, alto, altíssimo), de acordo com a qualidade da resposta estatal e a existência de sinais de alerta, tais como precipitação legislativa, falta de regulamentação, conflitos de competências, atrasos na operacionalização de medidas de apoio, desigualdades territoriais, exclusão de pessoas vulneráveis. Assim, em cenários de menor risco, a intervenção poderá limitar-se ao acompanhamento da evolução dos acontecimentos e à solicitação pontual de informação junto das entidades competentes.

Quando a informação recolhida revele indícios de falhas sistémicas, atrasos significativos na execução das medidas, dificuldades de coordenação institucional, exclusões potencialmente indevidas de beneficiários, disfunções procedimentais ou outros constrangimentos suscetíveis de comprometer a efetividade dos direitos fundamentais, o modelo prevê uma atuação progressivamente mais intensa, podendo incluir deslocações ao terreno, reuniões institucionais, pedidos de esclarecimento, intervenção junto das entidades competentes, acompanhamento de situações particularmente sensíveis e formulação de recomendações ou de outras iniciativas próprias das atribuições do Provedor de Justiça.

Na segunda fase, realizaram-se reuniões presenciais nos municípios de Leiria, Marinha Grande e Pombal, com os respetivos Presidentes de Câmara e Chefes de Gabinete, bem como nas freguesias da Caranguejeira (Leiria), Meirinhas (Pombal) e Vieira de Leiria (Marinha Grande), com os respetivos Presidentes de Junta e outros membros dos executivos.

Tiveram igualmente lugar reuniões com o Presidente e Vice-presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDRC), bem como com o coordenador da Estrutura de Missão, entidades que desempenharam um papel central na coordenação e execução dos regimes extraordinários de apoio, em particular dos apoios à reconstrução das habitações próprias e permanentes.

O estudo realizado foi ainda complementado pela realização de reuniões com entidades privadas, associativas e da economia social cuja intervenção, embora distinta da das entidades públicas responsáveis pela atribuição dos apoios, se revelou essencial para compreender o contexto em que decorreu a recuperação dos territórios afetados e para obter uma perspetiva transversal sobre a execução dos diferentes mecanismos de apoio.

Neste âmbito, foram ouvidas a APS e a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), atendendo ao papel desempenhado pelo setor segurador na reparação dos danos provocados pela tempestade Kristin e à sua articulação com os mecanismos públicos de apoio. Foi igualmente ouvida a Cáritas Diocesana de Leiria-Fátima, que, enquanto entidade da economia social, assumiu um papel particularmente relevante na resposta às necessidades das populações afetadas, através da criação do Fundo de Emergência Social (FES), financiado por uma campanha de angariação de donativos de mais de 2.400.000€¹⁶. A intervenção desta entidade acabou por integrar o modelo de resposta desenvolvido na sequência da tempestade, funcionando como um mecanismo complementar dos regimes públicos de apoio à reconstrução das habitações, permitindo responder a situações que, pela sua natureza ou circunstâncias, não encontravam enquadramento adequado ou suficiente nas medidas públicas existentes.

Foi igualmente ouvida a NERLEI – Associação Empresarial da Região de Leiria (NERLEI), atendendo à posição privilegiada que assumiu durante a execução das medidas de apoio dirigidas às empresas afetadas pela tempestade Kristin. Enquanto entidade representativa do tecido empresarial da região mais severamente atingida,

¹⁶ À data de 15 de julho de 2026, o valor dos donativos angariados totalizava 2.493.936,89 euros, como consta no Relatório de Acompanhamento e Prestação de Contas, publicado em 28 de julho de 2026, disponível em https://www.caritasleiria.pt/wp-content/uploads/sites/10/2026/07/FTK_Relatorio_1_semestre_VF.pdf

acompanhou um número significativo de empresas na interpretação dos regimes extraordinários de apoio e na identificação das principais dificuldades encontradas na sua aplicação. A informação recolhida permitiu, assim, obter uma visão abrangente sobre o funcionamento dos mecanismos de apoio, complementando a informação disponibilizada pelas entidades públicas responsáveis pela respetiva gestão.

Realizou-se ainda, por videoconferência, uma reunião com a Ordem dos Engenheiros Região Centro (OERC), cuja colaboração permitiu recolher informação relevante sobre os constrangimentos técnicos e as limitações de capacidade enfrentados pelos peritos envolvidos na avaliação dos danos sofridos nas habitações e nas empresas. Refira-se que foi, igualmente, solicitada à Secção Regional do Centro da Ordem dos Arquitetos a realização de uma reunião, a qual não ocorreu por ausência de resposta ao convite formulado pelo Provedor de Justiça.

As reuniões realizadas nesta segunda fase decorreram entre 29 de abril e 2 de julho de 2026 p.p., tendo a informação recolhida sido, sempre que necessário, complementada ou clarificada através de contactos telefónicos posteriores.

Todas as reuniões tiveram por base um guião previamente preparado, com vista a assegurar a uniformização metodológica da recolha da informação, sem prejuízo das adaptações consideradas necessárias em função das especificidades de cada entidade ou território. De todas as reuniões foi elaborado um registo sucinto, posteriormente utilizado na análise e sistematização da informação.

A terceira e última 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

**APOIOS À RECONSTRUÇÃO
DE HABITAÇÕES**

2. Apoios à reconstrução de habitações

2.1. Contextualização

O regime geral dos apoios financeiros foi estabelecido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 17-A/2026, de 3 de fevereiro, a qual foi posteriormente regulamentada por diversos diplomas dos quais resultaram apoios dirigidos às famílias, às empresas, aos trabalhadores dependentes e independentes e às IPSS. Foram, ainda, estabelecidos apoios destinados à agricultura e floresta e medidas relacionadas com a suspensão de todos os prazos para a prática de atos no âmbito de procedimentos administrativos e tributários, bem como com a mobilidade das populações afetadas, mediante, por exemplo, a isenção temporária do pagamento de portagens nas zonas abrangidas¹⁷.

Foi igualmente criada a Estrutura de Missão¹⁸, incumbida de assegurar a coordenação da recuperação dos territórios afetados, promover a articulação entre as diferentes entidades envolvidas e acompanhar a execução das medidas extraordinárias aprovadas.

A concretização deste quadro de apoios envolveu uma multiplicidade de entidades públicas com competências diferenciadas. Às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), com particular destaque para a CCDRC, coube um papel central na gestão de parte substancial dos apoios financeiros, em especial os destinados à reconstrução das habitações próprias e permanentes. Por seu turno, os municípios assumiram funções determinantes na receção e instrução das candidaturas, na realização de vistorias, no acompanhamento dos candidatos e na articulação com as restantes entidades intervenientes.

Paralelamente, o ISS, o Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP), o Turismo de Portugal, I.P. (Turismo de Portugal), a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e outros organismos da Administração Pública asseguraram a execução de outras medidas específicas no âmbito das respetivas atribuições.

¹⁷ A sucessiva aprovação de resoluções do Conselho de Ministros e de diplomas legislativos e regulamentares no contexto da resposta à tempestade *Kristin* pode enquadrar-se no conceito de *fast-law*. Como refere José F.F. Tavares, em situações de emergência, impõe-se a produção célere de normas jurídicas destinadas a responder a necessidades públicas imediatas, assumindo estas um caráter excecional, urgente, temporário e predominantemente administrativo. José F. F. Tavares, “O regime jurídico-financeiro no estado de exceção – a necessidade de ‘fast-law’ para situações emergentes”, in Carla Amado Gomes e Ricardo Pedro (coords.) *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, AAFDL Editora, 2020, pp. 905-922.

¹⁸ Resolução do Conselho de Ministros n.º 17-C/2026, de 3 de fevereiro.

A resposta à tempestade não assentou, no entanto, exclusivamente na atuação das entidades públicas. A sua concretização contou com a intervenção de entidades do setor privado, como as instituições financeiras que tiveram de assegurar a execução de moratórias de operações de crédito, do setor social, da sociedade civil, associações empresariais, entidades reguladoras, ordens profissionais, empresas seguradoras e estruturas de voluntariado que complementaram a atuação da Administração Pública em diferentes fases do processo de recuperação.

Porém, a dimensão da ocorrência ultrapassou significativamente a capacidade de resposta inicialmente instalada. As diferentes entidades ouvidas convergiram na ideia de que, num curto espaço de tempo, foi necessário adaptar procedimentos concebidos para contextos de normalidade, mobilizar técnicos provenientes de diferentes serviços, recorrer ao voluntariado especializado, reforçar equipas administrativas, adaptar e desenvolver plataformas informáticas e criar mecanismos de coordenação que permitissem assegurar a execução simultânea de um elevado número de medidas extraordinárias.

A própria configuração dos regimes de apoio assumiu natureza evolutiva. À medida que a execução das medidas permitia conhecer com maior precisão os danos e a diversidade das situações concretas, foram sendo introduzidos sucessivos ajustamentos legislativos, regulamentares e interpretativos, destinados a clarificar critérios de elegibilidade, aperfeiçoar procedimentos administrativos e acomodar realidades inicialmente não previstas.

2.2. Enquadramento normativo

As condições de atribuição dos apoios financeiros destinados à reparação, reabilitação e reconstrução de habitações próprias e permanentes afetadas pela tempestade Kristin foram regulamentadas pela Portaria n.º 63-A/2026/1, de 9 de fevereiro, em execução do Anexo II da Resolução do Conselho de Ministros n.º 17-A/2026, de 3 de fevereiro.

Inicialmente, a referida portaria circunscrevia a elegibilidade aos danos provocados pela tempestade Kristin ocorridos entre as 00h00 de 28 de janeiro e as 23h59 de 8 de fevereiro de 2026, nos concelhos abrangidos pela declaração da situação de calamidade. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 79-A/2026, de 20 de março, procedeu ao alargamento do âmbito territorial e material do regime, estendendo a sua aplicação a todo o território nacional, desde que verificados os requisitos legalmente previstos,

e passando igualmente a abranger os danos especiais e anormais ocorridos entre 28 de janeiro e 15 de fevereiro de 2026, em consequência dos sucessivos fenómenos meteorológicos que afetaram o país.

O regime considera como elegíveis as despesas diretamente relacionadas com obras e intervenções necessárias à reposição das condições de utilização e habitabilidade das habitações próprias e permanentes afetadas¹⁹.

Podem beneficiar destes apoios as pessoas singulares titulares do direito de propriedade sobre habitação própria e permanente, bem como os arrendatários titulares de contrato de arrendamento devidamente formalizado.

O montante do apoio corresponde a cem por cento da despesa elegível remanescente, após dedução de indemnizações de seguros e de outros apoios eventualmente recebidos, até ao limite máximo de 10.000€ por fogo habitacional.

Neste contexto, os beneficiários encontram-se obrigados a comunicar às entidades competentes quaisquer indemnizações de seguro ou outros apoios públicos entretanto obtidos para ressarcimento dos mesmos danos, sendo a prestação de informações falsas ou a omissão de elementos relevantes fundamento para a revogação do apoio e restituição dos montantes recebidos.

O acesso ao apoio dependia da apresentação de candidatura, preferencialmente por via eletrónica, mediante preenchimento de formulário disponibilizado na plataforma eletrónica anunciada nos sítios eletrónicos do Governo e da CCDR territorialmente competente, devendo os requerentes instruir o pedido com os elementos necessários à demonstração da verificação dos pressupostos de elegibilidade.

Para além de documentos relativos à identificação do requerente, deviam ser apresentados elementos comprovativos da titularidade da habitação ou do contrato de arrendamento, da respetiva afetação a residência própria e permanente e da localização do imóvel. Devia ainda ser apresentada uma descrição sumária dos danos e nexo de causalidade com a tempestade, bem como documentos da estimativa ou comprovação das despesas já realizadas por conta da reparação, reabilitação ou

¹⁹ Entende-se por *habitação permanente* o prédio ou fração autónoma habitacional que constitui a morada da pessoa ou do agregado, para todos os efeitos, incluindo os fiscais, no qual mantém de forma estável a sua vida pessoal, familiar e social, de acordo com o artigo 3.º, n.º 1, alínea g) do Decreto-Lei n.º 29/2018, de 4 de maio.

reconstrução e ainda cópia da apólice de seguro (caso aplicável) e da participação do sinistro junto da seguradora.

Sem prejuízo da prevalência da tramitação eletrónica, a Portaria previu igualmente a possibilidade de as candidaturas serem apresentadas presencialmente, assegurando uma via alternativa de acesso ao regime para os cidadãos que, por motivos de natureza técnica, material ou pessoal, não reunissem condições para utilizar a plataforma informática. Nestes casos, as candidaturas poderiam ser entregues em suporte físico junto dos municípios territorialmente competentes, os quais prestavam apoio na receção, conferência e posterior inserção da informação na plataforma eletrónica.

A referida portaria estabeleceu um regime procedimental diferenciado em função do montante da despesa elegível, distinguindo entre apoios até 5.000€ e apoios de valor superior, até ao limite máximo de 10.000€.

Assim, para as candidaturas cujo montante elegível não excedesse 5.000€, foram previstos mecanismos simplificados de validação dos danos, dispensando-se a realização de vistoria presencial e admitindo-se a respetiva comprovação através de registos fotográficos ou videográficos. Nestes casos, o regime determinava que os apoios fossem pagos no prazo máximo de três dias úteis após a receção da candidatura completa.

Diversamente, nas candidaturas relativas a danos superiores a 5.000€ e até ao limite máximo de 10.000€, a atribuição do apoio dependia da realização de uma vistoria técnica destinada à validação da estimativa dos danos e das intervenções necessárias. Esta vistoria podia ser efetuada pelos serviços municipais ou por entidades habilitadas, designadamente por técnico indicado por ordem profissional competente, sendo os respetivos encargos ressarcidos.

A exigência desta validação técnica refletiu-se nos prazos de decisão e pagamento. Ao contrário do regime simplificado aplicável às candidaturas até 5.000€, a portaria fixou um prazo máximo de quinze dias úteis para a transferência dos apoios sujeitos a vistoria, contado desde a receção da candidatura devidamente instruída ou, quando aplicável, desde a apresentação dos elementos em falta.

Verificados os pressupostos legais, cabia à CCDDR territorialmente competente proferir decisão de atribuição do apoio; caso contrário, quando não se encontrassem preenchidos os requisitos legais ou as despesas apresentadas não fossem

consideradas elegíveis, era proferida decisão de indeferimento total ou parcial da candidatura.

A Portaria n.º 63-A/2026/1, de 9 de fevereiro, não fixou um prazo para a apresentação das candidaturas aos apoios à reconstrução de habitações próprias e permanentes. O termo final para a submissão dos pedidos veio a ser estabelecido posteriormente pelo Despacho n.º 4185-A/2026, de 30 de março, do Ministro da Economia e da Coesão Territorial, que determinou o encerramento das candidaturas em 7 de abril de 2026.

2.3. Evolução da resposta pública

A informação obtida evidencia uma evolução gradual da natureza da resposta pública ao longo da gestão da calamidade. Numa primeira fase, imediatamente subsequente à ocorrência das intempéries, a atuação das entidades públicas centrou-se na proteção das populações, no restabelecimento das condições mínimas de segurança, na reposição das infraestruturas e serviços essenciais, na distribuição de bens de primeira necessidade, na disponibilização de alojamento temporário e na resposta às situações de maior urgência.

Ultrapassada essa fase inicial, a intervenção passou a incidir predominantemente sobre a execução dos regimes extraordinários de apoio, em especial os destinados à recuperação das habitações próprias e permanentes. Esta nova etapa implicou a receção e apreciação de candidaturas, a realização de vistorias técnicas, a validação dos danos, a articulação entre diferentes entidades administrativas e a compatibilização dos apoios públicos com outros mecanismos de compensação, designadamente os seguros.

Foi igualmente nesta fase que se tornou necessário proceder ao aperfeiçoamento progressivo dos procedimentos administrativos, através da introdução de ajustamentos nas plataformas informáticas, da emissão de orientações interpretativas e da adaptação dos mecanismos de coordenação institucional em função das dificuldades reveladas pela aplicação prática dos diferentes regimes.

Esta mudança de paradigma, ou seja, a transição de uma lógica predominantemente operacional para uma lógica essencialmente administrativa, constitui um dos principais aspetos a sinalizar na presente análise: se a fase inicial exigiu sobretudo capacidade de resposta imediata, a fase subsequente colocou em primeiro plano desafios relacionados com a tramitação dos procedimentos, a coordenação

institucional, a disponibilidade de recursos técnicos especializados e a aplicação dos diferentes regimes jurídicos.

2.4. O papel das autarquias locais

Um dos aspetos que emergiu de forma mais consistente das reuniões realizadas foi o papel desempenhado pelos municípios na concretização dos apoios à reconstrução das habitações próprias e permanentes. Embora a definição das medidas tenha cabido ao Governo e a decisão administrativa final competisse, em larga medida, às CCDR, a execução destes apoios assentou significativamente na capacidade operacional das autarquias locais.

Para além de terem assegurado, em colaboração com o ISS, uma parte significativa da resposta social de emergência, no quadro das competências descentralizadas desde 2020²⁰, na fase de recuperação os municípios asseguraram o atendimento aos cidadãos, prestaram apoio na instrução das candidaturas, procederam à respetiva análise preliminar, promoveram a recolha de elementos complementares, acompanharam os beneficiários ao longo da tramitação dos processos e colaboraram na realização das vistorias técnicas destinadas à validação dos danos.

A execução destas tarefas implicou uma profunda reorganização interna. Nos municípios visitados, verificou-se a reafetação de trabalhadores provenientes de diferentes serviços municipais, a redefinição das prioridades administrativas, a constituição de equipas especificamente dedicadas ao acompanhamento das candidaturas e ainda a suspensão temporária de grande parte da atividade administrativa corrente.

No âmbito das freguesias, também as respetivas juntas desempenharam um papel relevante, sobretudo através da proximidade às populações. A sua intervenção revelou-se importante na identificação de situações de maior vulnerabilidade, no apoio à preparação das candidaturas, na obtenção da documentação necessária e na sinalização de dificuldades que dificilmente seriam identificadas através de uma gestão exclusivamente centralizada.

Identificaram-se ainda diversas soluções organizativas locais destinadas a aproximar a Administração dos cidadãos, designadamente a criação de gabinetes de apoio

²⁰ Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 87-B/2022, de 29 de dezembro.

dedicados, equipas móveis de atendimento e mecanismos permanentes de articulação entre municípios, freguesias e serviços sociais.

SÍNTESE

→ A dimensão excecional dos danos provocados pela tempestade Kristin implicou a criação de um conjunto alargado de regimes extraordinários de apoio, envolvendo um elevado número de entidades públicas e privadas na sua execução.

→ A execução dos apoios obrigou a uma rápida adaptação da Administração Pública, mediante a reorganização de serviços, o reforço de equipas, o desenvolvimento de novos instrumentos administrativos, como plataformas informáticas, e a criação de mecanismos de coordenação.

→ A resposta pública evoluiu progressivamente de uma lógica de emergência para uma fase predominantemente administrativa, centrada nos procedimentos de atribuição dos apoios.

→ Os municípios e as freguesias desempenharam um papel determinante na operacionalização dos apoios, funcionando como principal ponto de contacto entre os cidadãos e a Administração.

3

CONSTRANGIMENTOS E DESAFIOS

3. Constrangimentos e desafios

A análise desenvolvida ao longo do presente trabalho permitiu identificar um conjunto de constrangimentos e desafios, de natureza estrutural e operacional, que condicionaram, em diferentes momentos, a execução das medidas de apoio aprovadas na sequência do comboio de tempestades.

Embora muitas das dificuldades observadas resultem da extensão dos impactos provocados pela tempestade e da necessidade de conceber e implementar, num curto espaço de tempo, um conjunto alargado de medidas de resposta, importa assinalar que diversas entidades ouvidas convergiram na identificação de fragilidades que extravasam este evento concreto e revelam limitações mais profundas do modelo atualmente existente para responder a situações de catástrofe.

A experiência recolhida evidencia, por um lado, uma capacidade de mobilização institucional que permitiu assegurar uma resposta pública de grande dimensão num contexto de excecional exigência; por outro, tornou visíveis limitações estruturais da Administração Pública, designadamente, no plano dos recursos técnicos especializados, da preparação administrativa para situações de calamidade, dos mecanismos permanentes de coordenação e da interoperabilidade entre plataformas eletrónicas.

A intensidade destes constrangimentos variou entre entidades e territórios, em função da capacidade administrativa instalada, da disponibilidade de recursos humanos especializados e do volume de candidaturas a apreciar. Ainda assim, foi possível identificar um conjunto de problemas recorrentes, comuns à generalidade das entidades intervenientes, cuja análise se apresenta nos subcapítulos seguintes.

3.1. Instabilidade normativa

A urgência da intervenção e o conhecimento incompleto da dimensão dos danos determinaram que a definição inicial dos regimes de apoio ocorresse num contexto de elevada incerteza, tendo muitos dos seus aspetos sido sucessivamente aperfeiçoados durante a respetiva execução.

Neste processo assumiu particular relevância a atuação da Estrutura de Missão. Conforme foi referido na reunião realizada com esta entidade, o desenho inicial das medidas precedeu a sua própria entrada em funcionamento, tendo a respetiva atuação incidido, sobretudo, no acompanhamento da execução dos regimes aprovados, na identificação de dificuldades suscitadas pela respetiva aplicação prática,

na harmonização de procedimentos e na promoção dos ajustamentos considerados necessários.

A evolução dos regimes traduziu-se igualmente no progressivo alargamento do respetivo âmbito territorial e material das medidas. Inicialmente circunscritos aos concelhos mais afetados da região Centro abrangidos pela declaração da situação de calamidade, os apoios vieram posteriormente a abranger outros territórios igualmente atingidos pelos fenómenos meteorológicos²¹. Esta circunstância suscitou dificuldades específicas nos municípios abrangidos numa fase posterior, designadamente na demonstração do nexo de causalidade entre os danos verificados e os diferentes fenómenos meteorológicos abrangidos pelas sucessivas declarações da situação de calamidade.

A aplicação prática dos regimes revelou igualmente diversas situações cuja resolução não encontrava resposta expressa na regulamentação inicial. Entre as questões mais frequentemente referidas destacam-se a elegibilidade de determinados elementos integrantes das habitações, designadamente anexos e muros, a legitimidade de intervenção em edifícios constituídos em propriedade horizontal, a demonstração da residência permanente, a regularização urbanística dos imóveis e a comprovação da titularidade dos prédios. Estas dificuldades determinaram a emissão de sucessivas orientações interpretativas e a atualização das FAQ disponibilizadas pela Estrutura de Missão.

Foram igualmente assinaladas dificuldades na articulação entre os apoios públicos e os seguros, em particular nas situações em que as indemnizações cobriam apenas parcialmente os danos. Estas circunstâncias suscitaram dúvidas quanto à determinação da despesa elegível e ao cálculo do montante suscetível de financiamento através dos mecanismos públicos de apoio.

A evolução contínua dos regimes repercutiu-se também na respetiva operacionalização, tendo as entidades ouvidas apontado dificuldades relacionadas com a utilização das plataformas eletrónicas.

A experiência recente demonstra que a necessidade de conceber sucessivamente novos regimes jurídicos, estruturas de coordenação, procedimentos administrativos e plataformas tecnológicas após a ocorrência de cada calamidade dificulta uma resposta célere e eficiente. Embora a aprovação urgente de medidas extraordinárias seja, muitas vezes, inevitável, a construção casuística de soluções normativas e organizativas revela limitações significativas em termos de eficácia, coerência e

²¹ Decreto-Lei n.º 79-A/2026, de 20 de março, que altera o Decreto-Lei n.º 40-A/2026, de 13 de fevereiro, e estende o regime de apoios e de simplificação administrativa a outras parcelas do território nacional.

segurança jurídica, obrigando frequentemente à introdução de sucessivos ajustamentos durante a execução das próprias medidas.

Num contexto em que a incerteza constitui uma característica inerente às situações de calamidade, a resposta pública deve, tanto quanto possível, assentar em modelos previamente concebidos, testados e estabilizados. A existência de um quadro jurídico, procedimental e operacional previamente definido não elimina a necessidade de adaptações às especificidades de cada ocorrência, mas permite reduzir significativamente o tempo de reação, assegurar maior uniformidade na atuação das diferentes entidades envolvidas e proporcionar aos cidadãos e às empresas um quadro mínimo de certeza, previsibilidade e confiança.

Assume, por isso, especial relevância a estratégia prevista no âmbito do PTRR, orientada para a criação de um regime-quadro integrado de gestão de calamidades. A definição antecipada dos princípios de atuação, das estruturas de coordenação, dos mecanismos de financiamento, dos modelos de articulação institucional e dos instrumentos tecnológicos de suporte poderá constituir um fator decisivo para reforçar a capacidade de resposta do Estado perante futuras situações de emergência.

SÍNTESE

- A definição dos regimes extraordinários de apoio ocorreu num contexto de elevada incerteza, exigindo sucessivos ajustamentos legislativos, regulamentares e interpretativos durante a respetiva execução.
- A atuação da Estrutura de Missão revelou-se determinante na harmonização de procedimentos e na identificação de necessidades de aperfeiçoamento dos regimes.
- A aplicação prática das medidas evidenciou lacunas em matérias como a elegibilidade dos danos, a demonstração dos requisitos legais e a articulação entre apoios públicos e indemnizações dos seguros.
- A evolução permanente dos regimes repercutiu-se na gestão administrativa dos processos, originando adaptações procedimentais, dificuldades operacionais e atrasos na tramitação geral das candidaturas relativas aos apoios à reconstrução das habitações.
- A eficácia da intervenção pública é potenciada através de mecanismos permanentes, suficientemente flexíveis para responder às especificidades de cada calamidade, mas suficientemente estáveis para assegurar uma atuação coordenada, previsível e juridicamente consistente.

3.2. Modelo de pagamento e fiscalização

Um dos principais constrangimentos identificados prendeu-se com a própria conceção inicial do regime adotado para o pagamento dos apoios à recuperação das habitações afetadas pela tempestade Kristin. Embora concebido para assegurar uma resposta célere às populações, a experiência da sua aplicação revelou dificuldades interpretativas e operacionais relacionadas com o seu enquadramento jurídico-financeiro, que condicionaram a sua execução.

O modelo previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 17-A/2026, de 3 de fevereiro, e na Portaria n.º 63-A/2026/1, de 9 de fevereiro, tinha por objetivo assegurar o pagamento célere dos apoios.

Para esse efeito, foi adotado um modelo de fiscalização graduado em função do valor dos danos. Conforme explicado com maior detalhe no ponto 2.2 acima, para danos até 5.000€ previa-se um procedimento simplificado, dispensando-se a realização de vistoria prévia e admitindo-se que a demonstração inicial dos prejuízos pudesse ser efetuada apenas através de fotografias ou registos de vídeo apresentados pelos próprios requerentes. Esta opção assentou, essencialmente, no princípio da confiança, remetendo para momento posterior a verificação da realização das intervenções apoiadas. Neste caso, previa-se que o pagamento fosse efetuado no prazo de três dias úteis.

Para danos entre 5.000€ e 10.000€, exigia-se a realização de vistoria prévia pelos serviços municipais e a elaboração de uma estimativa técnica dos custos de reparação, posteriormente validada pelas CCDR, ou seja, foi adotado um modelo de fiscalização preventiva. Nestes casos, estava previsto o pagamento dos apoios no prazo de quinze dias úteis.

A execução do regime revelou, contudo, uma realidade mais complexa. A realização das peritagens necessárias aos pedidos de montante superior ficou condicionada pela disponibilidade de recursos técnicos e pelo elevado volume de candidaturas, enquanto, relativamente aos apoios de menor valor, as entidades intervenientes manifestaram a preocupação de assegurar mecanismos de validação compatíveis com a boa gestão dos dinheiros públicos.

Esta preocupação – transversal a todos os municípios auscultados²² – não foi acompanhada por uma suficiente clarificação do respetivo modelo jurídico-financeiro,

²² Essa preocupação esteve patente, por exemplo, no facto de os municípios, como o de Leiria, terem solicitado a realização de vistorias presenciais para candidaturas até 5.000€, as quais, segundo informação prestada pela OERC, permitiram detetar situações suscetíveis de originar pagamentos indevidos de

verificando-se uma tensão permanente entre a necessidade de assegurar a rápida atribuição dos apoios e o rigor na utilização de dinheiros públicos, em particular prevenindo situações fraudulentas. Esta tensão teve impacto nos prazos efetivos de atribuição dos apoios.

Com efeito, a referida Resolução do Conselho de Ministros determinava que os pagamentos poderiam ser efetuados por adiantamento, reembolso de despesas ou em regime misto²³.

A possibilidade de o pagamento ser realizado a título de *adiantamento* foi igualmente prevista na Portaria n.º 63-A/2026/1, de 9 de fevereiro²⁴. O termo 'adiantamento' possui um significado técnico bem definido²⁵, correspondendo a uma antecipação financeira sobre despesas futuras, posteriormente sujeitas à apresentação de pedidos de pagamento, à comprovação integral da despesa e à decisão final de encerramento da operação.

O modelo adotado para os apoios à recuperação das habitações apresentava, porém, características distintas, uma vez que a decisão de atribuição assentava na validação técnica dos danos e do respetivo custo estimado de reposição, não estando previsto um procedimento generalizado de prestação de contas.

Esta questão veio apenas a ser clarificada em julho de 2026, através de uma nota orientadora emitida pela Estrutura de Missão, da qual foi dado conhecimento a este órgão de Estado, onde se explicitou que o denominado *adiantamento* não correspondia ao modelo tradicional associado aos fundos europeus. Nessa orientação, foi igualmente esclarecido que os mecanismos de controlo sucessivo se destinavam, essencialmente, a verificar a realização das intervenções apoiadas, a correta utilização dos recursos públicos, a inexistência de sobrecompensação decorrente de indemnizações de seguro ou de outros apoios públicos e a deteção de eventuais falsas declarações ou omissões relevantes.

O facto de este esclarecimento apenas ter ocorrido vários meses após a entrada em vigor do regime demonstra que a simplificação dos procedimentos não foi acompanhada, desde o início, por um enquadramento suficientemente claro quanto ao modelo de pagamento e aos mecanismos de fiscalização aplicáveis. Esta circunstância contribuiu para gerar incerteza interpretativa entre as entidades responsáveis pela operacionalização dos apoios, dificultou a uniformização de

montantes elevados, demonstrando a utilidade dos mecanismos de verificação técnica sempre que existiam dúvidas fundadas.

²³ Cf. ponto 16 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 17-A/2026, de 3 de fevereiro.

²⁴ Cf. artigo 6, n.º 4.

²⁵ Nomeadamente, no contexto dos programas financiados por fundos europeus.

procedimentos e constituiu um dos fatores para que a tramitação dos processos e o pagamento dos apoios decorressem com menor celeridade do que seria expectável à luz dos objetivos definidos.

A preocupação em compatibilizar rapidez de intervenção, transparência e rigor na utilização dos recursos financeiros disponíveis não foi, porém, exclusiva da Administração Pública, tendo ainda exemplos evidentes na atuação e organização da sociedade civil.

A experiência da Cáritas Diocesana de Leiria-Fátima constitui um exemplo relevante de um modelo alternativo de governação e controlo dos apoios. Embora o FES tenha sido criado poucos dias após a tempestade, a instituição não iniciou de imediato a atribuição de apoios financeiros. Em 2 de fevereiro de 2026, o Bispo da Diocese de Leiria-Fátima aprovou um regulamento interno do FES²⁶, no qual foram definidos os respetivos objetivos, os beneficiários elegíveis, as despesas suscetíveis de financiamento, os critérios de decisão e os mecanismos de controlo e transparência aplicáveis.

Em coerência com esse modelo, a atribuição dos apoios foi confiada a uma comissão externa composta por sete elementos, integrando representantes da própria instituição e personalidades da sociedade civil²⁷, tendo sido igualmente prevista a realização de auditorias independentes ao Fundo, com vista a assegurar a transparência na gestão dos donativos.

Paralelamente, a Cáritas Diocesana de Leiria-Fátima definiu, desde o início, que os apoios à reconstrução habitacional assumiriam natureza complementar relativamente às indemnizações pagas pelas seguradoras e aos apoios públicos atribuídos pelo Estado. Após o estabelecimento de mecanismos de articulação com a Estrutura de Missão, os processos relativos a habitações cujos danos excedem o limite máximo dos apoios públicos passaram a ser remetidos àquela instituição, que, de acordo com os critérios definidos, realiza a sua própria avaliação, através de visitas ao local, recolha de elementos técnicos e sociais e instrução autónoma dos processos²⁸.

²⁶ Regulamento disponível em <https://www.leiria-fatima.pt/regulamento-interno-do-fundo-de-emergencia-Kristin/>.

²⁷ Disponível em <https://www.leiria-fatima.pt/nomeacao-da-comissao-de-atribuicao-do-fundo/>.

²⁸ Para ultrapassar o facto de muitos dos beneficiários não terem conhecimentos informáticos e se encontrarem numa situação de infoexclusão, é o próprio técnico, durante a visita, com o seu computador portátil, que procede ao preenchimento da candidatura e insere toda a informação necessária na plataforma informática da Cáritas Diocesana de Leiria-Fátima, incluindo documentos de identificação, declarações de honra, avaliações técnicas, comprovativos de rendimentos, cadernetas prediais urbanas, cuja submissão é feita através da plataforma eletrónica criada para o efeito e disponível em <https://intranet3.plumsail.io/d393d117-deff-40a5-85a5-41c5bdc289c2>.

Também o modelo de pagamento adotado procurou reforçar as garantias de correta aplicação dos recursos. Em vez de as verbas serem entregues aos beneficiários, os apoios são, em regra, pagos diretamente aos fornecedores ou empreiteiros responsáveis pelas obras, mediante um adiantamento correspondente a vinte por cento do valor da intervenção, sendo o pagamento do remanescente realizado após a respetiva conclusão. Este procedimento reduz o risco de utilização indevida dos fundos e assegura que os montantes atribuídos são efetivamente aplicados na recuperação das habitações.

No âmbito da política de transparência adotada pela Cáritas Diocesana de Leiria-Fátima, em 28 de julho de 2026, foi publicado o Relatório de Acompanhamento e Prestação de Contas respeitante aos seis meses de atividade do FES²⁹.

SÍNTESE

→ O modelo de fiscalização graduada adotado para os apoios à reconstrução revelou-se, em termos gerais, adequado à natureza excecional da situação e procurou compatibilizar celeridade procedimental com proporcionalidade dos mecanismos de controlo.

→ A principal dificuldade não resultou da arquitetura do regime, mas da insuficiente clarificação inicial do respetivo enquadramento jurídico-financeiro, em particular quanto ao significado e às consequências da qualificação dos pagamentos como adiantamentos.

→ A emissão tardia de orientações interpretativas dificultou a uniformização de procedimentos entre as entidades responsáveis pela execução dos apoios e constituiu um fator relevante para que a tramitação dos processos e o pagamento dos apoios decorressem com menor celeridade.

→ A preocupação em assegurar uma utilização rigorosa dos recursos públicos e prevenir situações de utilização indevida dos apoios revelou-se transversal às diferentes entidades envolvidas, públicas e privadas.

²⁹ V. nota de rodapé 16.

3.3. Capacidade administrativa e técnica

O estudo realizado evidenciou que a capacidade administrativa e técnica das entidades responsáveis pela execução dos diferentes mecanismos de apoio, em particular das entidades públicas, condicionou a respetiva operacionalização. Embora a intensidade dos efeitos causados pela tempestade explique uma parte significativa das dificuldades verificadas, a informação recolhida revelou limitações estruturais pré-existent, que se tornaram particularmente evidentes perante o volume inédito de candidaturas, a complexidade dos procedimentos administrativos e a necessidade de assegurar, em simultâneo, a resposta à emergência e a recuperação dos territórios afetados.

Os municípios ouvidos foram unânimes em referir que não dispunham de estruturas dimensionadas para responder a uma operação desta natureza. À gestão da emergência e à reposição das infraestruturas municipais acresceu a necessidade de assegurar a receção, instrução e acompanhamento de um elevado número de candidaturas aos apoios à reconstrução das habitações, obrigando à mobilização de recursos humanos muito para além da capacidade normalmente instalada.

A experiência do Município da Marinha Grande constitui, quanto a este ponto, um exemplo particularmente ilustrativo desta realidade. À data da ocorrência da tempestade, encontrava-se já em curso um processo de reorganização interna destinado a colmatar um défice estrutural de recursos humanos. A resposta à emergência implicou a suspensão praticamente integral da atividade administrativa corrente durante várias semanas, a reafecção de trabalhadores de diversos serviços e, posteriormente, a criação de uma equipa dedicada de cerca de 14 funcionários, mais tarde reforçada com quatro engenheiros, para realizarem a validação técnica dos orçamentos.

Apesar deste esforço de reorganização, a capacidade disponível revelou-se insuficiente para responder ao elevado volume de processos³⁰, circunstância agravada pela necessidade de proceder ao aperfeiçoamento de milhares de candidaturas inicialmente incompletas³¹.

Ao nível das freguesias, refira-se o exemplo da Junta de Freguesia de Vieira de Leiria que, antes da tempestade, já enfrentava limitações significativas em matéria de

³⁰ A Câmara Municipal da Marinha Grande registou 3.365 candidaturas.

³¹ Segundo o relatado na reunião com o Município da Marinha Grande, muitas das candidaturas submetidas durante o mês de fevereiro deram entrada sem documentação essencial, circunstância que obrigou ao aperfeiçoamento de aproximadamente 2.700 processos, mediante a respetiva reabertura para apresentação dos elementos em falta. Esta situação representou um acréscimo muito significativo da carga administrativa, absorvendo recursos humanos que poderiam ter sido canalizados para a apreciação de novas candidaturas.

recursos humanos, circunstância que, segundo o respetivo presidente, constituiu um dos principais constrangimentos à resposta prestada durante a situação de emergência e na fase subsequente de recuperação.

Com efeito, atualmente funciona nas instalações dessa Junta um Espaço Cidadão assegurado por uma única funcionária partilhada com a Câmara Municipal da Marinha Grande, que apenas presta atendimento presencial na freguesia três dias por semana. À data da reunião realizada com o Provedor de Justiça, encontrava-se em curso um procedimento de recrutamento de um técnico com formação nas áreas da Administração Pública e Contabilidade, evidenciando a necessidade de reforço da capacidade técnica e administrativa da autarquia.

Também a CCDRC referiu não dispor de qualquer unidade orgânica vocacionada para este tipo de processos, tendo optado por constituir equipas multidisciplinares através da reafetação de trabalhadores provenientes de diversos serviços, que passaram a acumular estas funções com as respetivas tarefas habituais. Esta solução, embora tenha permitido assegurar a resposta à emergência, teve impactos relevantes no funcionamento regular da instituição, tendo sido manifestada a intenção de criar uma estrutura permanente dedicada à gestão e ao acompanhamento de situações de calamidade.

Desafios semelhantes também foram identificados pelo ISS no âmbito da execução das medidas de proteção social e de apoio às famílias, às IPSS, às entidades empregadoras e aos trabalhadores independentes.

Perante a elevada concentração de pedidos, particularmente no distrito de Leiria, aquele Instituto implementou um plano de contingência em duas fases, que incluiu o reforço do Centro Distrital de Leiria com 25 técnicos provenientes de outros centros distritais e dos serviços centrais, bem como a criação de equipas autónomas responsáveis pela tramitação integral dos processos relativos aos concelhos de Leiria, Marinha Grande e Pombal.

Paralelamente, e atendendo à necessidade de assegurar uma resposta rápida às populações afetadas, a Segurança Social adotou, a título excecional, um regime de processamentos³² extraordinários com periodicidade semanal. Esta medida permitiu antecipar os procedimentos de análise, validação, cálculo e pagamento dos apoios, assegurando uma maior celeridade na disponibilização dos montantes devidos aos beneficiários, em contraste com o regime habitual assente em processamentos mensais ou bimensais. Foram ainda reforçados os canais de esclarecimento e

³² De acordo com a definição constante no artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, o *processamento* é a inclusão em suporte normalizado dos encargos legalmente constituídos, por forma que se proceda à sua liquidação e pagamento.

adotados mecanismos destinados a uniformizar procedimentos entre os diferentes serviços.

As limitações identificadas quanto à capacidade administrativa não respeitam apenas à disponibilidade de recursos humanos, mas também à inexistência de competências técnicas especializadas, particularmente nas áreas da engenharia e da arquitetura. A este propósito, a OERC salientou que as dificuldades de recrutamento e retenção destes profissionais constitui uma realidade estrutural da Administração Pública, associada, entre outros fatores, à reduzida atratividade das carreiras públicas, condicionando a capacidade de resposta das entidades, como as autarquias, particularmente em situações de especial exigência.

As dificuldades observadas não se circunscreveram, porém, à Administração Pública. A insuficiência de recursos humanos também foi sentida pelas entidades da economia social, pelas organizações da sociedade civil e pelo setor segurador.

A Cáritas Diocesana de Leiria-Fátima referiu que iniciou a sua intervenção dispondo apenas de uma equipa permanente de seis funcionários, número claramente insuficiente para fazer face à dimensão das necessidades. Durante os primeiros meses, vários projetos sociais em curso tiveram de ser praticamente suspensos para permitir a reafetação dos recursos humanos à resposta de emergência. Só posteriormente foi possível aumentar a equipa para nove elementos, continuando, ainda assim, a depender fortemente do apoio prestado por mais de uma centena de voluntários provenientes de diferentes Cáritas diocesanas a nível nacional.

Também a Bolsa de Engenheiros, Engenheiros Técnicos e Arquitetos Voluntários evidenciou as potencialidades e os limites do recurso ao voluntariado especializado³³. Apesar da elevada adesão inicial (cerca de 700 técnicos inscritos), a disponibilidade efetiva dos profissionais revelou-se inferior à expectável, em consequência da demora na formalização dos mecanismos de colaboração, que só foi possível ao fim de dois meses, e do facto de os voluntários terem tido necessidade de retomar a sua atividade profissional regular.

Constrangimentos semelhantes foram assinalados pelo setor segurador que referiu dificuldades na mobilização de peritos especializados, sobretudo para a avaliação de sinistros de maior complexidade técnica, designadamente os relacionados com unidades empresariais, equipamentos industriais e perdas de exploração, áreas em que existe um número particularmente reduzido de especialistas. Esta situação

³³ À data da reunião com a OERC, em 2 de julho de 2026, mantinham-se em atividade 208 engenheiros civis voluntários no apoio às intervenções em habitações próprias e permanentes e 122 engenheiros de diversas especialidades no apoio às indústrias.

obrigou ao recurso a profissionais provenientes de outras regiões do país e, em alguns casos, do estrangeiro.

SÍNTESE

- A capacidade administrativa e técnica instalada revelou-se insuficiente para responder, sem adaptações significativas, ao volume e à complexidade dos procedimentos exigidos pela execução dos apoios extraordinários.
- A resposta foi assegurada através da reafetação de trabalhadores, da constituição de equipas dedicadas, da reorganização das prioridades dos serviços e da adoção de planos de contingência – soluções que permitiram assegurar a continuidade da resposta, mas com impacto no funcionamento regular das entidades envolvidas.
- A escassez de profissionais com competências técnicas especializadas, designadamente nas áreas da engenharia e da arquitetura, constituiu um constrangimento transversal à Administração Pública.
- O recurso ao voluntariado especializado e a mecanismos extraordinários de mobilização de recursos humanos reforçou a capacidade de resposta, mas evidenciou igualmente os limites de soluções assentes na disponibilidade de voluntários profissionais.
- A resposta da Administração em situações de catástrofe depende, em grande medida, da existência de uma capacidade administrativa e técnica para executar os apoios disponibilizados.

3.4. Coordenação institucional

1) O papel da Estrutura de Missão

Criada como organismo de natureza interministerial e multinível, a Estrutura de Missão assumiu, desde o início, a função principal de coordenação das medidas de apoio, promovendo a articulação entre as diferentes entidades envolvidas.

Em concretização das atribuições previstas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 17-C/2026, de 3 de fevereiro³⁴, a Estrutura de Missão definiu como prioritária a promoção de ações de formação sobre as medidas de apoio. Para o efeito, realizou várias dezenas de sessões públicas em todos os territórios afetados, envolvendo cidadãos, empresas e diversas entidades da Administração Pública, designadamente o ISS, o IEFP, o IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, I. P., a AT, o Banco

³⁴ Cf. artigo 3.º.

Português de Fomento, organismos das áreas da coesão e da agricultura e operadores de telecomunicações. Estas iniciativas pretenderam contribuir para esclarecer os potenciais beneficiários e favorecer uma interpretação mais uniforme dos regimes de apoio.

À medida que a execução das medidas evoluiu, a Estrutura de Missão passou a desempenhar funções de uniformização técnica, através da elaboração e atualização das FAQ relativas aos apoios à reconstrução habitacional, bem como da resposta centralizada às dúvidas colocadas pelos municípios, pelas várias CCDR, pelas ordens profissionais e por outras entidades executoras.

Num momento posterior, procurou responder às denominadas *falhas de mercado*, identificando situações não abrangidas pelos apoios, em particular no domínio empresarial. No contexto dessa reflexão, foram desenvolvidas medidas específicas, designadamente o Instrumento Financeiro para a Inovação e Competitividade (IFIC), gerido pelo Banco Português de Fomento³⁵, nas vertentes Construções e Agricultura.

Porém, o papel institucional da Estrutura de Missão não foi imediatamente compreendido pelas entidades envolvidas. Com efeito, numa fase inicial, subsistiam dúvidas quanto às suas competências concretas e aos circuitos institucionais de decisão. A NERLEI, a título de exemplo, destacou a necessidade de solicitar ao Governo que clarificasse o papel da Estrutura de Missão, de modo a garantir que as propostas apresentadas pelas associações empresariais seriam transmitidas e chegariam aos decisores governamentais. Esta clarificação revelou-se importante para assegurar uma articulação mais eficaz entre os diferentes intervenientes.

ii) Coordenação entre entidades públicas

A presente análise permitiu concluir pela existência de uma articulação permanente entre a Estrutura de Missão e diversas entidades públicas, nomeadamente as CCDR, o ISS, os municípios e as comunidades intermunicipais.

Ao nível da intervenção imediata, no domínio da proteção e do socorro, o ISS informou ter mantido uma estreita articulação com os municípios, com a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, com os comandos sub-regionais de emergência e proteção civil, com as autoridades de saúde, com as forças de segurança e com as instituições particulares de solidariedade social. Esta cooperação terá permitido acompanhar as populações mais vulneráveis, monitorizar as respostas sociais

³⁵ Cf. <https://www.bpfomento.pt/pt/instrumento-financeiro-para-a-inovacao-e-competitividade-ific/>

existentes, apoiar o funcionamento das Zonas de Concentração e Apoio à População (ZCAP)³⁶ e mobilizar recursos de forma coordenada durante a fase inicial da emergência.

Também na fase subsequente de recuperação, o ISS referiu ter promovido uma articulação permanente entre os serviços centrais e os centros distritais, assegurando a uniformização de procedimentos, a redistribuição de processos entre diferentes territórios e o funcionamento de canais específicos de esclarecimento destinados a apoiar cidadãos, empresas e instituições.

Esta organização teve como objetivo reforçar a capacidade de resposta dos serviços mais pressionados, como os do Município de Leiria, onde se verificou uma concentração de setenta por cento dos pedidos de apoio às famílias em situação de carência ou de perda de rendimento.

Outro exemplo relevante de coordenação institucional foi identificado na constituição e funcionamento da Bolsa de Engenheiros, Engenheiros Técnicos e Arquitetos Voluntários. Embora a iniciativa tenha resultado de uma mobilização espontânea das delegações regionais da Ordem dos Engenheiros e da Ordem dos Arquitetos, a atividade desenvolvida pelos técnicos foi coordenada pela Estrutura de Missão, tendo sido designado um engenheiro como ponto focal para assegurar a articulação entre os peritos no terreno, os municípios e as restantes entidades envolvidas, promovendo uma distribuição de recursos mais equilibrada e uma maior uniformidade na realização das peritagens entre os municípios.

iii) A articulação com entidades terceiras

A articulação entre a Estrutura de Missão e as instituições da economia social não foi imediata, tendo sido consolidada de forma progressiva. A Cáritas Diocesana de Leiria-Fátima referiu que, numa fase inicial, a inexistência de um mecanismo estruturado de cooperação com a Estrutura de Missão dificultou a articulação entre os apoios públicos e o FES. Foi apenas na sequência de contactos posteriormente desenvolvidos entre ambas as entidades que se estabeleceu um protocolo informal de colaboração, a partir do qual foi definido um modelo de atuação complementar.

Foi ao abrigo desse modelo que, conforme já referido, a Estrutura de Missão passou a encaminhar para a Cáritas Diocesana os processos relativos a habitações cujos danos excedessem o limite máximo dos apoios públicos à reconstrução. Paralelamente, a

³⁶ As ZCAP são zonas destinadas ao alojamento de emergência de pessoas deslocadas na sequência de acidente grave ou catástrofe. Cf. ANEPC, Caderno Técnico PROCIV n.º 32 - Instalação e Gestão de Zonas de Concentração e Apoio à População (ZCAP), 2025.

própria instituição desenvolveu mecanismos próprios de articulação com as juntas de freguesia, promovendo reuniões destinadas à identificação das situações de maior vulnerabilidade social e ao encaminhamento de potenciais beneficiários para o FES.

A coordenação institucional abrangeu igualmente o setor segurador, cuja intervenção assumiu particular relevância pela necessidade de articular as indemnizações privadas com os apoios públicos. A regularidade dos contactos mantidos entre o Governo, a Estrutura de Missão, a ASF e a APS permitiram acompanhar a evolução da regularização dos sinistros, discutir os critérios de articulação entre indemnizações e apoios públicos e promover alguma uniformização de procedimentos entre as empresas de seguros.

Não obstante esta cooperação, identificaram-se limitações relevantes na circulação de informação entre entidades. Em particular, a APS e a ASF salientaram que a inexistência de base legal para a partilha de dados relativos às indemnizações pagas dificultou o cruzamento de informação destinado a prevenir situações de duplicação de apoios públicos. Embora estas duas entidades tenham reconhecido a utilidade prática dessa partilha, consideraram que exigiria um enquadramento legislativo específico, compatível com as exigências decorrentes da proteção de dados pessoais.

Já na fase de elaboração do presente relatório, a Estrutura de Missão informou o Provedor de Justiça que, na sequência de contactos desenvolvidos com a ASF, foi acordado um procedimento harmonizado de cruzamento de dados entre as CCDR e as empresas de seguros, com vista a verificar a existência de indemnizações relativas aos mesmos danos e, assim, evitar situações de sobrecompensação. O modelo prevê a transmissão segura da informação através do Portal dos Operadores da ASF, estando a sua operacionalização dependente da disponibilização dos avisos de privacidade aos beneficiários pelas CCDR.

Este mecanismo de partilha de informação reforça o modelo de fiscalização sucessiva adotado pelo regime de apoios e evidencia que a eficácia da coordenação institucional depende não apenas da cooperação entre entidades, mas também da existência de soluções jurídicas e operacionais que permitam a circulação segura da informação necessária ao exercício das funções de controlo.

SÍNTESE

- A incerteza inicial e o progressivo esclarecimento do papel institucional da Estrutura de Missão evidenciaram dificuldades iniciais de articulação e de compreensão das respetivas competências pelas entidades envolvidas, condicionando a coordenação da execução dos apoios numa fase inicial da resposta.
- Alguns mecanismos de coordenação e de complementaridade entre entidades apenas foram sendo consolidados durante a execução dos apoios, evidenciando a importância de definir, desde o início, modelos de governação, circuitos de decisão e mecanismos de cooperação institucional suficientemente claros.
- A eficácia da coordenação institucional depende não apenas da cooperação entre entidades, mas também da existência de enquadramentos jurídicos e soluções operacionais que permitam a circulação segura da informação necessária à execução dos apoios e ao exercício dos mecanismos de controlo.

3.5. Garantias dos interessados no procedimento administrativo

Tendo por base o acervo de queixas recebidas pelo Provedor de Justiça, foi possível identificar diferenças nos procedimentos adotados pelas diversas CCDR no âmbito das candidaturas aos apoios à reconstrução das habitações próprias e permanentes. Essas diferenças incidiam, designadamente, sobre o conteúdo das notificações de indeferimento dirigidas aos candidatos, verificando-se soluções distintas quanto à fundamentação da dispensa de audiência prévia, à indicação dos meios de reação administrativa e ao direito de consulta do processo administrativo.

A análise efetuada permitiu verificar que, enquanto algumas CCDR explicitavam as razões que justificavam a dispensa da audiência prévia ao abrigo do artigo 124.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), outras notificações não continham referência equivalente. Em qualquer dos modelos analisados, verificou-se ainda a ausência de informação expressa sobre os meios administrativos de reação ao indeferimento, respetivos prazos e formas de exercício, bem como sobre o direito de consulta do processo administrativo.

Perante estas diferenças procedimentais, e considerando que ainda se encontrava pendente a apreciação de um número muito significativo de candidaturas, o Provedor de Justiça dirigiu-se aos presidentes dos Conselhos Diretivos das CCDR e ao coordenador da Estrutura de Missão, chamando a atenção para a necessidade de uniformizar os procedimentos adotados e de assegurar que todas as notificações de indeferimento passassem a incluir informação clara quanto:

- i) Às razões da não realização de audiência prévia;
- ii) Aos meios de reação administrativa disponíveis; e
- iii) Ao direito de consulta do processo administrativo e os modos do seu exercício.

A uniformização das práticas administrativas neste domínio constitui um fator relevante para assegurar a igualdade de tratamento entre candidatos, reforçar a transparência da atuação administrativa e garantir o exercício efetivo das garantias procedimentais previstas no CPA, particularmente num procedimento de grande dimensão, marcado pela urgência da resposta pública e pela intervenção de múltiplas entidades administrativas.

À data da elaboração do presente relatório e de acordo com a informação disponibilizada, o teor das notificações de indeferimento emitidas pela CCDRC e pela CCDRLVT encontra-se uniformizado. Relativamente às restantes CCDR, e na ausência de resposta à comunicação que lhes foi dirigida, não foi possível apurar se procederam à adoção de soluções idênticas.

Ainda a propósito do direito de reclamação, foi possível verificar que a plataforma informática gerida pela CCDRC conheceu, numa fase posterior da sua utilização, uma evolução funcional, através da criação de um separador específico destinado à tramitação das reclamações apresentadas pelos interessados. Esta funcionalidade veio facilitar a identificação e o acompanhamento destes procedimentos pelas entidades responsáveis pela gestão dos apoios. Contudo, o respetivo separador encontrava-se acessível apenas aos municípios e às CCDR, não sendo visível para os próprios requerentes. Estes não podiam ter a certeza, pelo menos numa fase inicial, se as suas reclamações tinham sido recebidas.

Em procedimentos parcial ou integralmente desmaterializados, as plataformas digitais podem desempenhar um papel relevante no reforço da transparência administrativa. Neste contexto, para além de permitirem a submissão das candidaturas, importa que possibilitem também aos interessados acompanhar a tramitação dos meios administrativos de reação por si apresentados, contribuindo para uma maior previsibilidade do procedimento e para o reforço da confiança dos cidadãos na atuação da Administração.

SÍNTESE

- A tramitação das candidaturas aos apoios à reconstrução de habitações próprias e permanentes evidenciou diferenças entre as CCDR, designadamente quanto ao conteúdo das notificações de indeferimento e à informação prestada sobre as garantias procedimentais previstas no CPA.
- A ausência de informação uniforme sobre a dispensa de audiência prévia, os meios de reação administrativa e o direito de consulta do processo administrativo fragiliza o exercício efetivo das garantias procedimentais dos interessados e pode comprometer a igualdade de tratamento entre candidatos.
- Nos procedimentos em que a audiência prévia é legalmente dispensada, assume particular importância que a decisão de indeferimento contenha informação clara e completa sobre os meios de reação administrativa disponíveis, os respetivos prazos e o modo do seu exercício, bem como sobre o direito de consulta do processo administrativo, assegurando que os interessados dispõem dos elementos necessários para exercerem plenamente os seus direitos.
- A uniformização das notificações e das práticas procedimentais constitui um instrumento essencial para reforçar a transparência da atuação administrativa, assegurar a proteção das garantias dos particulares e promover uma atuação mais coerente das entidades responsáveis pela execução dos apoios.
- Em procedimentos administrativos parcial ou integralmente desmaterializados, a efetividade das garantias procedimentais depende não apenas do respetivo enquadramento jurídico, mas também da existência de instrumentos de comunicação e de acompanhamento que assegurem aos cidadãos uma participação informada e um conhecimento efetivo da tramitação dos seus processos.

3.6. Operacionalização das plataformas informáticas

A execução dos regimes extraordinários de apoio evidenciou a importância das soluções tecnológicas na resposta administrativa de situações de calamidade. A informação recolhida demonstra, contudo, que a aprovação das medidas de apoio antecedeu a disponibilização de uma plataforma informática plenamente operacional e adaptada às exigências da sua execução, circunstância que condicionou a tramitação inicial das candidaturas relativas aos apoios à reconstrução.

Não sendo exequível desenvolver de raiz uma aplicação ou plataforma informática em prazo compatível com a urgência da resposta, optou-se por adaptar uma plataforma já existente, que tinha sido desenvolvida internamente pela CCDRC para outros

procedimentos administrativos³⁷. Embora esta solução tenha permitido iniciar rapidamente a receção das candidaturas, a respetiva adaptação às especificidades do novo regime apresentou diversas dificuldades operacionais.

Uma das limitações mais frequentemente referidas respeitou aos mecanismos de validação das candidaturas. Em diversos casos, a plataforma permitia a submissão de processos sem que estivessem reunidos todos os elementos legalmente exigidos, o que originou um elevado número de pedidos de aperfeiçoamento e a necessidade de reabrir milhares de candidaturas para suprimento de omissões documentais. Municípios como o da Marinha Grande e o de Leiria relataram que tiveram de constituir equipas dedicadas ao saneamento processual e ao acompanhamento dos requerentes, canalizando para essa tarefa uma parte significativa dos recursos inicialmente mobilizados.

Por outro lado, alguns municípios relataram dificuldades associadas à interoperabilidade entre soluções próprias e a plataforma eletrónica utilizada para a submissão de candidaturas aos apoios à reconstrução habitacional: processos inicialmente apresentados em aplicações locais não transitaram automaticamente para a plataforma oficial, obrigando à repetição de procedimentos e à reapresentação de documentação. Acresce que a possibilidade de submissão de candidaturas incompletas originou um elevado número de pedidos de aperfeiçoamento e sucessivas reaberturas de processos, com impacto na celeridade da respetiva tramitação.

A evolução do próprio regime jurídico constitui igualmente um fator de complexidade. O progressivo alargamento territorial das medidas e a sucessiva clarificação dos critérios de elegibilidade obrigaram à introdução de adaptações funcionais na plataforma durante a respetiva utilização. Esta circunstância contribuiu para gerar expectativas legítimas junto dos requerentes e obrigou, posteriormente, à adoção de procedimentos adicionais de esclarecimento e reencaminhamento dos processos³⁸.

A experiência recolhida demonstra igualmente que a disponibilização de uma plataforma informática não é, por si só, suficiente para assegurar uma execução eficiente dos procedimentos. A ausência de formação inicial dos utilizadores sobre o

³⁷ Plataforma de Declaração de Prejuízos, disponível em https://pdp25.ccdrc.pt/pdp_nologin.php

³⁸ De acordo com o apurado, inicialmente, a plataforma da CCDRC não estabelecia qualquer distinção entre municípios elegíveis e não elegíveis, permitindo a submissão de candidaturas por parte de requerentes cujas habitações pertenciam a municípios que não estavam abrangidos pela declaração da situação de calamidade e que só vieram a ser incluídos nos regimes de apoios com a publicação do Decreto-Lei n.º 79-A/2026. Este diploma alargou o âmbito de aplicação das medidas de simplificação e apoios de resposta à calamidade a todo o território nacional onde se tenham verificado danos especiais e anómalos ocorridos entre 28/01/2026 a 15/02/2026, em resultado da precipitação excecional e fenómenos relacionados.

funcionamento da plataforma e a inexistência, numa fase precoce, de orientações estabilizadas quanto à instrução das candidaturas contribuíram para a adoção de práticas diferenciadas entre entidades e para um aumento dos pedidos de esclarecimento dirigidos às entidades responsáveis pela gestão dos apoios.

Paralelamente, também as ordens profissionais envolvidas no processo identificaram, desde muito cedo, uma lacuna operacional relacionada com a inexistência de uma ferramenta que permitisse uniformizar os procedimentos de vistoria e facilitar a circulação da informação entre todos os intervenientes.

Perante essa realidade, em colaboração com uma empresa privada, a Ordem dos Engenheiros e a Ordem dos Arquitetos desenvolveram uma aplicação informática especificamente destinada ao levantamento de danos nas habitações afetadas. Esta aplicação foi desenvolvida e disponibilizada gratuitamente, constituindo um exemplo de cooperação institucional e de mobilização de competências técnicas em benefício do interesse público.

Para além de apoiar diretamente a atividade da Bolsa de Engenheiros, Engenheiros Técnicos e Arquitetos Voluntários, esta ferramenta permitiu uniformizar os procedimentos de vistoria técnica, através do preenchimento estruturado dos relatórios, da georreferenciação dos imóveis, do registo fotográfico dos danos e do cálculo automático dos orçamentos de reparação com base em preços unitários previamente definidos. Segundo a OERC, o desenvolvimento desta aplicação decorreu em paralelo com a definição dos procedimentos técnicos de avaliação dos danos, tendo ficado operacional dois meses após o início dos trabalhos.

Os constrangimentos informáticos durante a execução dos apoios foram posteriormente incorporados no processo de reflexão sobre futuros modelos de resposta. Nesse contexto, a Estrutura de Missão transmitiu à Provedoria de Justiça que se encontra prevista a criação de um “Balcão Único de Gestão de Calamidades” com vista a concentrar a submissão, gestão, monitorização e acompanhamento dos diferentes mecanismos de apoio, assente na normalização dos procedimentos jurídicos, administrativos e operacionais.

Esta medida, que se traduz na criação de uma plataforma digital única, também já consta do PTRR no âmbito do regime-quadro integrado de gestão de calamidades previsto no pilar *Proteger*³⁹.

³⁹ Pág. 61 do documento do PTRR disponível em https://portugal.gov.pt/api/media/edge/Project/Portal-do-Governo/Portal-do-Governo/gc25/documentos/Primeiro-Ministro/Documento-PTRR_Abril-2026.pdf

SÍNTESE

- A inexistência inicial de uma plataforma informática especificamente concebida para a gestão dos apoios extraordinários tornou necessária a adaptação de soluções tecnológicas preexistentes, condicionando a tramitação das candidaturas aos apoios à reconstrução habitacional.
- As limitações da plataforma, designadamente ao nível da validação das candidaturas e da necessidade de incorporar sucessivas alterações do regime jurídico, contribuíram para aumentar a carga administrativa das entidades executoras e afetaram a eficiência da tramitação dos processos.
- A preparação para futuras situações de calamidade exige o desenvolvimento antecipado de infraestruturas digitais assentes em procedimentos estabilizados, mecanismos de validação adequados, interoperabilidade entre entidades e regras uniformes de tramitação, permitindo conciliar a rapidez da resposta com a segurança jurídica e a eficiência administrativa.
- A criação de uma plataforma digital única de gestão de calamidades representa uma oportunidade para incorporar as lições retiradas desta experiência e reforçar a preparação da Administração Pública ao nível tecnológico e informático para futuras situações de emergência.

3.7. Adequação e suficiência dos regimes extraordinários de apoio

A apreciação da adequação dos regimes extraordinários de apoio não se esgota na análise da respetiva execução administrativa. Importa igualmente avaliar em que medida as soluções normativas aprovadas permitiram responder às necessidades geradas pela tempestade Kristin e identificar as situações que permaneceram total ou parcialmente excluídas da resposta pública.

Não obstante a análise realizada permitir concluir que os diferentes regimes extraordinários responderam à generalidade das necessidades identificadas, ficaram evidenciadas limitações quanto ao âmbito material de determinados apoios, aos respetivos destinatários e, nalguns casos, à suficiência dos montantes disponibilizados. Estas limitações decorreram, em larga medida, da dificuldade de antecipar toda a diversidade de situações geradas por um fenómeno desta natureza, constituindo, por isso, um importante ensinamento para o aperfeiçoamento de futuras respostas públicas.

i) Cobertura dos regimes extraordinários

No que respeita à suficiência dos apoios à reconstrução das habitações próprias e permanentes, foram recolhidas apreciações distintas.

Segundo a Estrutura de Missão, a definição do limite máximo de 10.000€ resultou de um exercício prévio de caracterização dos danos, baseado em levantamentos efetuados por diversos meios, incluindo *drones*, imagens aéreas e um mecanismo de pré-registo das situações afetadas antes da abertura formal das candidaturas. Essa informação permitiu estimar a dimensão expectável dos prejuízos e concluir que a grande maioria das situações apresentava uma expressão económica relativamente reduzida, circunstância que justificou a adoção de um modelo assente naquele valor de referência, complementado por um regime simplificado para danos até 5.000€.

Os dados disponibilizados confirmam essa avaliação, evidenciando que as candidaturas cujo valor ultrapassou os 10.000€ representaram uma percentagem residual do universo global de pedidos, situando-se o valor médio dos apoios em cerca de 4.165€.

A Cáritas Diocesana de Leiria-Fátima apresentou, no entanto, uma perspetiva distinta, decorrente da natureza das situações que acompanhou. A instituição tem intervindo sobretudo junto de agregados cujos prejuízos excedem significativamente os montantes cobertos pelos apoios públicos ou pelas indemnizações das seguradoras, razão pela qual considerou insuficiente o limite máximo previsto no regime. Esta perceção, associada ao volume dos donativos recebidos superior ao inicialmente expectável determinou a revisão do regulamento do FES, cujo limite máximo foi aumentado de 15.000€ para 30.000€ por agregado, tendo havido lugar à reapreciação dos processos anteriormente decididos à luz do novo teto financeiro.

Estas diferentes apreciações não traduzem uma divergência quanto ao funcionamento do regime, mas antes refletem os diferentes universos de referência. Enquanto a Estrutura de Missão avaliou a adequação dos apoios à luz da generalidade das candidaturas apresentadas, a Cáritas Diocesana de Leiria-Fátima acompanha predominantemente situações excecionais, caracterizadas por danos particularmente elevados e por necessidades de financiamento que ultrapassam os mecanismos públicos existentes.

Por seu turno, fora do âmbito da reconstrução das habitações, identificou-se a existência de limitações decorrentes da inexistência de mecanismos de apoio direto (sob a forma de subsídios) especificamente dirigidos ao pequeno comércio e às microempresas, sobretudo dos setores do comércio e dos serviços. Em causa estavam os agentes económicos cuja atividade foi significativamente afetada pela tempestade, mas que não reuniam condições para beneficiar das linhas de crédito disponibilizadas.

Alguns interlocutores assinalaram que, à semelhança do que sucedeu durante a pandemia de COVID-19, poderiam ter sido equacionados instrumentos específicos de

apoio à liquidez para este universo económico-empresarial⁴⁰. Com efeito, apoios na ordem dos 5.000€ a 10.000€, à semelhança dos que foram criados para os particulares, teriam sido essenciais, considerando que muitas destas empresas não dispunham de seguro multirriscos.

A existência desta lacuna foi reconhecida pelo Município de Pombal, que aprovou, no âmbito do Programa Municipal «*Renascer e Avançar Pombal*», uma Linha de Apoio Extraordinário à Recuperação do Tecido Empresarial, destinada a microempresas e trabalhadores independentes afetados pela tempestade Kristin, procurando suprir, a nível local, a ausência de um mecanismo de âmbito nacional dirigido a estas situações⁴¹.

ii) Situações excluídas e de vulnerabilidade social

A execução dos regimes de apoio revelou igualmente que a aplicação de critérios objetivos de elegibilidade, indispensáveis para assegurar a igualdade de tratamento e a utilização rigorosa dos recursos públicos, nem sempre permitiu responder a todas as situações de particular vulnerabilidade social.

Entre as situações identificadas encontravam-se habitações que não reuniam os requisitos legais de acesso aos apoios públicos, designadamente por não constituírem residência própria e permanente, apresentarem insuficiências ao nível da respetiva regularização urbanística ou subsistirem dúvidas quanto à titularidade dos imóveis, como é o caso de heranças indivisas. Regra geral, a resolução destas questões jurídicas revelou-se incompatível com a urgência inerente ao processo de recuperação.

Aliás, a apreciação realizada permitiu inclusivamente identificar situações em que a aplicação estrita dos critérios legais conduziu à exclusão de pessoas cuja situação de vulnerabilidade se encontrava consolidada há largos anos. É paradigmático o caso sinalizado pela Junta de Freguesia das Meirinhas relativo a um cidadão de 85 anos de

⁴⁰ Dá-se como exemplos destes instrumentos de apoio criados durante a pandemia COVID-19 destinados às micro, pequenas e médias empresas e aos empresários em nome individual os Programas APOIAR.PT e APOIAR+SIMPLES, regulados pelas Portarias n.º 271-A/2020, de 24 de novembro, e n.º 15-B/2021, de 15 de janeiro, respetivamente.

⁴¹ Em 23 de abril de 2026, a Câmara Municipal de Pombal aprovou o Regulamento da Linha de Apoio Extraordinário à Recuperação do Tecido Empresarial, integrado no Programa Municipal «*Renascer e Avançar Pombal*», posteriormente publicado em Diário da República (Aviso n.º 11752/2026/2, de 19 de maio). O regime prevê uma dotação inicial de 500.000€, destinada a comparticipar despesas diretamente relacionadas com os efeitos da tempestade, até ao limite de 1.500€ por beneficiário, abrangendo microempresas e trabalhadores independentes do concelho. A respetiva fundamentação é particularmente expressiva, ao explicitar que a medida surgiu para responder à maior vulnerabilidade das microempresas e dos trabalhadores independentes, cuja dimensão reduzida limita o acesso aos instrumentos tradicionais de financiamento.

idade que habitava, há mais de duas décadas, uma casa construída pelo próprio, sem licença de utilização.

Apesar de a habitação dispor, há vários anos, de abastecimento de água, eletricidade e saneamento, e de nunca ter sido desencadeado qualquer procedimento de regularização urbanística, a situação de irregularidade em que o imóvel se encontrava determinou a exclusão do regime de apoios à reconstrução. A mesma circunstância inviabilizou o acesso ao FES da Cáritas Diocesana de Leiria-Fátima, cuja atuação, à semelhança da Administração Pública, se encontra sujeita ao cumprimento e respeito dos princípios legais aplicáveis.

Para responder a parte das situações excluídas dos apoios criados, e tal como anteriormente referido, a Estrutura de Missão estabeleceu um protocolo informal com a Cáritas Diocesana de Leiria-Fátima, para onde passaram a ser encaminhados os casos cujos danos excedem os previstos no regime público e as situações de maior vulnerabilidade suscetíveis de beneficiar do FES. Foi igualmente assinalada a situação de cerca de 170 pessoas desalojadas ou deslocadas que não dispunham de seguro habitacional, muitas das quais enfrentavam prejuízos de elevado valor e exigiam soluções individualizadas.

Complementarmente, a própria instituição identifica situações de vulnerabilidade suscetíveis de beneficiar do FES, quer no âmbito da sua intervenção social, quer através de sinalizações efetuadas pelas juntas de freguesia e por outras entidades locais.

Foi referido, a título de exemplo, o caso de um agregado familiar que teve de abandonar a habitação significativamente afetada pela tempestade Kristin, na sequência da recusa do senhorio em autorizar a realização das obras necessárias à sua recuperação. Perante a necessidade de assegurar uma solução habitacional, a instituição, através do Fundo, suportou o pagamento das rendas da nova habitação durante um período compreendido entre três e cinco meses.

O FES tem ainda apoiado situações que, embora relacionadas com os efeitos da tempestade, ficaram excluídas dos regimes extraordinários de apoio. Foi referido, designadamente, o caso de pessoas que, julgando estar a apresentar candidatura aos apoios à reconstrução habitacional, submeteram o pedido através de uma plataforma informática errada, vindo posteriormente a ficar impossibilitadas de apresentar nova candidatura por já ter decorrido o prazo legalmente previsto⁴².

⁴² O Despacho n.º 4185-A/2026, de 30 de março, determinou o encerramento a 7 de abril de 2026 das candidaturas aos apoios em matéria de habitação própria permanente.

Adicionalmente, o FES tem assegurado respostas a necessidades que, pela sua natureza, não se encontravam abrangidas pelos regimes públicos, designadamente a aquisição de mobiliário e eletrodomésticos, a reparação de bens móveis, incluindo veículos automóveis, o pagamento de despesas correntes, bem como de despesas relativas à aquisição de combustível para alimentação de geradores e à aquisição de bens essenciais.

A Cáritas Diocesana de Leiria-Fátima referiu ainda que os impactos emocionais e psicológicos da tempestade Kristin se têm tornado mais evidentes e significativos com o passar do tempo. Para responder a estas necessidades, o FES tem vindo a financiar o acompanhamento psicológico das pessoas afetadas.

iii) Vulnerabilidades estruturais

A experiência da tempestade Kristin evidenciou igualmente vulnerabilidades estruturais que extravasam os próprios regimes extraordinários de apoio. Entre elas, destaca-se a reduzida cobertura seguradora, a nível nacional, do parque habitacional. Em muitos casos, verificou-se a inexistência de seguro multirriscos; noutros, os capitais seguros encontravam-se desatualizados, originando situações de infrasseguro que impediram a reparação integral dos danos⁴³.

Esta realidade veio expor não apenas a dependência dos apoios públicos em contexto de calamidade, mas também limitações ao nível da literacia em matéria de risco, designadamente quanto ao conhecimento das coberturas contratadas e à necessidade de atualização periódica dos capitais seguros.

As situações de vulnerabilidade identificadas não decorreram, porém, apenas da perda da habitação. Em diversos territórios, verificou-se a acumulação de fatores de fragilidade, como a idade avançada, os baixos rendimentos, o isolamento territorial, a reduzida literacia digital e as dificuldades de compreensão dos procedimentos administrativos, circunstâncias que condicionaram o acesso efetivo aos mecanismos de apoio.

Neste contexto, assumiu particular relevância a intervenção das estruturas locais de proximidade, sendo de destacar o papel desempenhado pelas juntas de freguesia, pelas Comissões Sociais de Freguesia⁴⁴ em Pombal e pelos serviços locais de ação social na sinalização das situações mais críticas, no apoio à instrução das candidaturas e no acompanhamento continuado das pessoas afetadas.

⁴³ Foi assinalada pela Estrutura de Missão a situação de cerca de 170 pessoas desalojadas ou deslocadas que não dispunham de seguro habitacional, muitas das quais enfrentavam prejuízos de elevado valor e exigiam soluções individualizadas.

⁴⁴ Vd., adiante, ponto 4.2.

SÍNTESE

- Os regimes extraordinários de apoio responderam, em termos gerais, às necessidades geradas pela tempestade Kristin, revelando-se adequados para a maioria das situações abrangidas.
- A experiência da sua execução evidenciou, contudo, limitações quanto ao âmbito de determinados apoios, aos respetivos destinatários e, nalguns casos, à suficiência dos montantes atribuídos, confirmando a dificuldade de antecipar toda a diversidade de situações geradas por um fenómeno desta natureza.
- A aplicação de critérios objetivos de elegibilidade assegurou a uniformidade e a transparência da atribuição dos apoios, mas conduziu também à exclusão de algumas situações de particular vulnerabilidade, cuja resposta exigiu a intervenção complementar de outras entidades, tendo mesmo algumas situações escapado a qualquer mecanismo de apoio existente.
- A reduzida cobertura do seguro multiriscos habitacional, a existência de situações de infrasseguro e a limitada literacia em matéria de gestão do risco constituem fatores estruturais de vulnerabilidade que reforçam a dependência dos apoios públicos em contexto de calamidade.

3.8. Atuação do setor segurador

De acordo com os dados publicados pela APS, registavam-se, a 19 de maio de 2026, cerca de 205 mil participações de sinistros relacionadas com a tempestade Kristin.⁴⁵

Segundo as entidades ouvidas, o setor segurador revelou capacidade de mobilização na fase inicial da resposta. Foram reforçadas equipas técnicas, mobilizados peritos provenientes de diferentes regiões do país e do estrangeiro, instaladas unidades móveis de atendimento, reforçados os canais de comunicação com os segurados e simplificados os procedimentos de regularização dos sinistros de menor complexidade. Neste âmbito, foi dispensada a realização de vistoria para danos de montante até 5.000€ – limite que, em algumas seguradoras, foi fixado em valor superior –, sendo suficiente a apresentação de prova fotográfica.

A realização das peritagens decorreu, por sua vez, em circunstâncias muito exigentes, marcadas pela ausência de energia elétrica e de comunicações, pelas dificuldades de acesso aos terrenos e locais sinistrados e pelas limitações impostas pelas condições

⁴⁵ Disponível em <https://www.apseguradores.pt/pt/not%C3%ADcias-e-eventos/not%C3%ADcias/2026/articleid/831/comboio-de-tempestades-atualiza%C3%A7%C3%A3o-dos-dados-provis%C3%B3rios-do-setor-segurador-segurador>

meteorológicas, que reduziram significativamente os períodos diários em que era possível efetuar vistorias.

Não obstante estes constrangimentos, a APS referiu que foi atribuída prioridade aos sinistros relacionados com as habitações próprias e permanentes, atendendo à situação de grande vulnerabilidade em que ficaram milhares de famílias. Neste contexto, o setor segurador assumiu o objetivo de concluir cerca de oitenta por cento das peritagens no prazo de 15 dias, objetivo que, segundo a informação prestada, não só foi atingido, como acabou por ser superado.

Esta capacidade de resposta beneficiou, em grande medida, do trabalho de implementação pelo setor segurador de um conjunto de recomendações emitidas pela ASF desde 2024 para dar resposta a eventos naturais de grande impacto⁴⁶.

Um outro aspeto digno de nota relativamente à atuação do setor segurador respeita à flexibilização dos prazos para participação dos sinistros⁴⁷. Atendendo às circunstâncias excecionais verificadas na sequência da tempestade, designadamente à prolongada interrupção do fornecimento de energia elétrica e dos serviços de comunicações eletrónicas em diversas zonas afetadas, as seguradoras permitiram que as participações fossem feitas após o decurso do prazo habitual de oito dias.

Todavia, ultrapassada a fase inicial de emergência, foram progressivamente identificadas dificuldades na regularização dos sinistros. Diversas entidades representativas dos beneficiários refeririam que muitos segurados deixaram de dispor de qualquer informação sobre o estado dos respetivos processos, registando-se atrasos na comunicação das decisões.

Estas dificuldades revelaram-se mais evidentes nos sinistros de maior complexidade técnica, designadamente nos relativos a unidades empresariais, equipamentos industriais ou perdas de exploração, bem como nos casos em que surgiram divergências quanto à quantificação dos prejuízos ou à extensão das coberturas contratadas.

A articulação prática entre as indemnizações atribuídas pelos seguros e os apoios públicos suscitou igualmente algumas dificuldades durante a execução dos regimes extraordinários. A Estrutura de Missão referiu ter identificado situações em que algumas seguradoras solicitavam aos segurados informação sobre os apoios públicos entretanto recebidos, utilizando esses valores para efeitos de cálculo das

⁴⁶ Estão em causa as [Recomendações n.º 1/2024, de 13 de agosto - Impacto das alterações climáticas na avaliação e gestão dos riscos das Empresas de Seguros - Site ASF Institucional - ASF](#).

⁴⁷ Nos termos do artigo 100.º do Regime Jurídico do Contrato de Seguro, a verificação do sinistro deve ser comunicada à seguradora no prazo fixado no contrato ou, na sua falta, nos oito dias imediatos àquele em que o tomador do seguro, o segurado ou o beneficiário tenha conhecimento da sua ocorrência.

indenizações devidas. Segundo foi referido, esta prática contrariava a lógica de complementaridade entre os mecanismos públicos e privados de proteção, tendo sido posteriormente corrigida.

Foram igualmente identificadas dificuldades decorrentes da ausência de critérios uniformes de avaliação dos prejuízos. A OERC chamou a atenção para a utilização, por algumas seguradoras, de tabelas de preços desatualizadas, circunstância suscetível de conduzir à fixação de indenizações inferiores ao custo efetivo da reconstrução. Foi ainda assinalado que, em determinadas situações, os valores constantes das peritagens efetuadas pelas seguradoras eram considerados na apreciação dos processos de apoio público, podendo repercutir-se na determinação do montante elegível.

Neste contexto, merece reflexão o facto de os orçamentos automaticamente gerados pela aplicação informática desenvolvida pela Bolsa de Engenheiros, Engenheiros Técnicos e Arquitetos Voluntários para o levantamento dos danos não terem sido considerados como elemento de referência na apreciação dos prejuízos. Tratando-se de estimativas elaboradas por profissionais qualificados, com base em critérios técnicos e valores de mercado, a sua utilização poderia ter contribuído para uma maior uniformização dos critérios de avaliação e para uma melhor articulação entre os diferentes intervenientes.

Algumas entidades representativas dos beneficiários formularam ainda observações críticas quanto ao recurso aos mecanismos de adiantamento das indenizações. A NERLEI, por exemplo, considerou que, perante uma calamidade desta dimensão, deveria ter sido adotada uma política proativa de atribuição automática de adiantamentos às empresas sinistradas, sem necessidade de iniciativa prévia dos segurados.

Segundo esta associação empresarial, a reduzida utilização deste mecanismo ficou a dever-se em grande parte ao receio de que a aceitação do adiantamento pudesse condicionar a indemnização final. Reconhecendo a existência desta perceção, a APS emitiu posteriormente um comunicado público a esclarecer que os adiantamentos não representavam qualquer acordo definitivo quanto ao montante da indemnização. Porém, o impacto prático deste esclarecimento foi muito reduzido, admitindo-se que o recurso às linhas de financiamento tenham atenuado parte das necessidades imediatas.

Para além da já referida reduzida cobertura seguradora do parque habitacional nacional, estimando-se que cerca de quarenta e cinco por cento das habitações não

disponham de qualquer seguro⁴⁸, a elevada incidência de situações de infrasseguro foi ainda uma realidade preocupante relativamente à proteção seguradora dos territórios mais expostos a fenómenos meteorológicos extremos.

Segundo as entidades ouvidas, desde a tempestade *Leslie* (2018), algumas empresas localizadas em zonas particularmente vulneráveis passaram a enfrentar crescentes dificuldades na contratação ou renovação das respetivas apólices de seguro. Esta situação foi especialmente evidenciada em relação a estabelecimentos situados na Praia da Vieira de Leiria, onde foram relatados casos de recusa de renovação de apólices, bem como dificuldades acrescidas na contratação de novas coberturas para imóveis localizados naquela zona.

A experiência da tempestade Kristin evidencia que a crescente recorrência destes fenómenos meteorológicos extremos justifica uma reflexão sobre a criação de modelos permanentes de cobertura dos riscos catastróficos, capazes de assegurar uma repartição equilibrada do risco entre cidadãos, mercado segurador e Estado.

A este propósito, assume particular relevância o modelo de resposta previsto no PTRR que, no âmbito do pilar *Responder*, contempla a criação de um fundo de catástrofes naturais e sísmicas e a implementação de um sistema de seguros obrigatórios para habitação e infraestruturas empresariais, acompanhado de mecanismos de apoio público destinados a garantir o acesso das famílias economicamente mais vulneráveis⁴⁹.

⁴⁸ Estima-se ainda que apenas cerca de 19% das habitações possuam cobertura para o risco sísmico.

⁴⁹ PTRR, pág. 52 https://portugal.gov.pt/api/media/edge/Project/Portal-do-Governo/Portal-do-Governo/gc25/documentos/Primeiro-Ministro/Documento-PTRR_Abril-2026.pdf

SÍNTESE

- A necessidade de um significativo reforço de meios humanos e organizacionais por parte das empresas de seguros evidenciou a elevada pressão exercida pela tempestade Kristin sobre a capacidade operacional do setor, tendo a resposta beneficiado do trabalho preparatório anteriormente desenvolvido na sequência das recomendações da ASF.
- A regularização dos sinistros de maior complexidade evidenciou, contudo, dificuldades relacionadas com os tempos de decisão, a comunicação com os segurados e a inexistência de critérios uniformes na avaliação dos prejuízos.
- A articulação entre indemnizações de seguro e apoios públicos exigiu ajustamentos durante a execução, evidenciando a importância de clarificar antecipadamente a complementaridade entre ambos os mecanismos de proteção.
- A tempestade Kristin revelou vulnerabilidades estruturais do mercado segurador português, designadamente a reduzida cobertura do parque habitacional, a frequência de situações de infrasseguro e as crescentes dificuldades de acesso ao seguro em territórios particularmente expostos a fenómenos meteorológicos extremos.

4

BOAS PRÁTICAS

4. Boas práticas

Para além dos constrangimentos identificados no capítulo anterior, o trabalho desenvolvido permitiu identificar um conjunto de boas práticas, traduzidas em soluções organizativas e modelos de intervenção que contribuíram para reforçar a eficácia da resposta pública e facilitar o acesso das populações aos diferentes regimes de apoio, em particular, os apoios à reconstrução habitacional.

As práticas descritas de seguida são suscetíveis de constituir referências úteis para futuras situações de emergência.

4.1. Proximidade e descentralização

Uma das boas práticas identificadas consistiu na criação de estruturas especificamente vocacionadas para assegurar o atendimento ao público, o acompanhamento e a coordenação dos diferentes mecanismos de apoio. Neste domínio, destacou-se a criação, pelo Município de Leiria, do *Gabinete Reerguer Leiria*, estrutura municipal especificamente concebida para centralizar o acompanhamento dos apoios associados à tempestade Kristin⁵⁰.

A instalação de um posto de atendimento ao público no centro da cidade⁵¹ procurou responder às dificuldades sentidas nos dias subsequentes ao fenómeno meteorológico, período em que a população permanecia sem energia elétrica, sem comunicações e com limitações na deslocação em geral.

A concentração do atendimento aos cidadãos e empresas afetados num único serviço permitiu assegurar informação sobre os diferentes regimes de apoio, prestar auxílio na submissão das candidaturas, acompanhar os processos e articular a atuação dos diversos serviços municipais e entidades externas competentes⁵².

Neste âmbito, a Junta de Freguesia da Caranguejeira (Leiria) também criou um gabinete de apoio ao preenchimento e submissão de candidaturas aos apoios à reconstrução, enquanto o Município de Pombal disponibilizou técnicos municipais para prestarem apoio semelhante nas respetivas freguesias.

⁵⁰ Disponível em [REERGUER LEIRIA - CM Leiria](#).

⁵¹ Localizado no Mercado de Sant'Ana.

⁵² Através do Gabinete, foram submetidas 4.378 candidaturas aos apoios à reconstrução habitacional.

Foi igualmente identificada como boa prática a constituição de equipas móveis de atendimento, permitindo deslocar os serviços administrativos aos locais mais afetados. Esta solução revelou-se particularmente adequada, na medida em que os cidadãos, sobretudo nos 15 dias seguintes à tempestade Kristin, tinham dificuldades em deslocar-se aos serviços municipais e maiores limitações na compreensão dos procedimentos administrativos necessários para aceder aos apoios, considerando a ausência de informação em consequência da falha prolongada de energia elétrica e comunicações fixas e móveis.

Neste contexto, destaca-se a experiência da Junta de Freguesia de Vieira de Leiria (Marinha Grande), onde o apoio à população no preenchimento e submissão das candidaturas aos apoios financeiros à reconstrução das habitações próprias e permanentes foi assegurado pela Agência para a Reforma Tecnológica do Estado, I.P., que disponibilizou um Espaço Móvel Cidadão, instalado numa carrinha proveniente de Idanha-a-Nova. Esta solução, em articulação com o Espaço Cidadão da própria Junta de Freguesia, permitiu reforçar a capacidade de atendimento e de apoio aos cidadãos durante o período de apresentação das candidaturas aos diversos apoios.

A atuação das juntas de freguesia ultrapassou, contudo, o apoio administrativo, assumindo igualmente funções de coordenação operacional de resposta imediata que merecem ser assinaladas.

Na Caranguejeira, por exemplo, foi promovida a reparação urgente de cerca de 60 coberturas danificadas, privilegiando a reposição das condições mínimas de habitabilidade. A Junta acompanhou igualmente diversas situações de especial vulnerabilidade, designadamente o realojamento de um agregado familiar constituído por um idoso e um filho adulto com problemas de saúde, cuja habitação ficou totalmente destruída.

Também a Junta de Freguesia das Meirinhas (Pombal) evidenciou a importância da mobilização dos recursos existentes no território, tendo procedido ao realojamento de quatro famílias em habitações disponibilizadas por uma empresa local, originalmente destinadas ao alojamento dos seus trabalhadores.

Esta solução permitiu assegurar uma resposta habitacional imediata e demonstra o potencial da cooperação entre autarquias, empresas e demais agentes locais em contexto de emergência.

As boas práticas identificadas têm em comum o facto de assentarem em estruturas já existentes no território, que foram rapidamente adaptadas às exigências da situação

de emergência. Mais do que a criação de novos mecanismos, a eficácia da resposta resultou, em muitos casos, da capacidade de mobilizar recursos locais, reforçar a articulação entre entidades públicas, instituições sociais e empresas, aproximando, desta forma, a Administração das populações afetadas.

BOAS PRÁTICAS

- Criação de estruturas municipais dedicadas exclusivamente ao acompanhamento dos apoios e à centralização do atendimento.
- Reforço do papel das juntas de freguesia enquanto estruturas de proximidade, assegurando apoio administrativo e acompanhamento direto das populações.
- Descentralização do atendimento através de equipas móveis e serviços itinerantes, aproximando os serviços públicos das populações afetadas.
- Mobilização célere de recursos locais para reposição das condições mínimas de habitabilidade e resposta às necessidades mais urgentes.
- Cooperação entre autarquias, empresas e restantes entidades da comunidade para assegurar soluções imediatas de realojamento.

4.2. Redes locais de proteção social

A análise realizada permitiu identificar boas práticas do domínio da articulação entre os diferentes serviços e entidades com intervenção social.

Neste contexto, destacou-se o funcionamento, no Município de Pombal, das Comissões Sociais de Freguesia⁵³ - estruturas permanentes de articulação entre município, juntas de freguesia, serviços da Segurança Social, IPSS e outras entidades locais.

A existência destas redes facilitou a identificação precoce e mais rápida das situações de maior vulnerabilidade e permitiu mobilizar, de forma coordenada, os diversos recursos disponíveis no território. Segundo informação prestada pelo Município, cerca de 700 famílias receberam acompanhamento através dos técnicos de ação social e das Comissões Sociais de Freguesia⁵⁴.

⁵³ As Comissões Sociais de Freguesia são estruturas locais que integram a Rede Social, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de novembro, e regulamentada pelo Decreto-Lei 115/2006, de 14 de junho.

⁵⁴ Informação prestada na reunião realizada em 8 de maio de 2026.

Merece igualmente destaque a intervenção desenvolvida pelo Município da Marinha Grande junto da comunidade cigana afetada pela tempestade.

Conforme informação prestada, à data da ocorrência, esta comunidade residia em condições habitacionais precárias, numa zona florestal severamente atingida pelo fenómeno meteorológico. A situação de emergência obrigou ao realojamento imediato de cerca de 70 pessoas, incluindo crianças, tendo sido sucessivamente adotadas diferentes soluções de acolhimento até à instalação da comunidade em estruturas modulares provisórias, acompanhadas permanentemente pelos serviços municipais de ação social e pelos técnicos da Segurança Social.

Importa salientar que esta intervenção não se limitou à gestão da emergência. A situação criada pela tempestade foi aproveitada como oportunidade para desenvolver um processo mais amplo de integração social, procurando responder a fatores de vulnerabilidade preexistentes.

Neste contexto, foi criado um projeto-piloto de capacitação e reinserção social que integra, entre outras medidas, o acompanhamento educativo das crianças, ações de promoção da saúde e da higiene, apoio à inserção profissional dos adultos e acompanhamento social individualizado, com vista à construção de um percurso gradual de integração habitacional e social.

BOAS PRÁTICAS

- Utilização de redes locais permanentes de cooperação para mobilizar rapidamente recursos sociais.
- Coordenação entre municípios, juntas de freguesia, Segurança Social, IPSS e demais entidades locais.
- Aproveitamento da fase de recuperação para enfrentar vulnerabilidades sociais preexistentes e promover processos de integração duradouros.

4.3. Mecanismos de flexibilidade procedimental

A análise realizada permitiu identificar mecanismos procedimentais que contribuíram para reduzir os efeitos do formalismo administrativo, assegurando uma aplicação mais eficiente dos regimes de apoio sem comprometer as garantias dos interessados.

Neste âmbito, merece especial referência a solução adotada pelo Município de Leiria, concelho que concentrou o maior número de candidaturas aos apoios à reconstrução de habitações, com um total de 10.807 processos⁵⁵.

A dimensão deste universo processual exigiu a adoção de soluções que permitissem não apenas acelerar a apreciação das candidaturas, mas também reduzir o número de decisões desfavoráveis fundadas em insuficiências documentais e a subsequente apresentação de reclamações.

Conforme foi explicado pelo Município, a análise das primeiras candidaturas permitiu identificar um conjunto de irregularidades recorrentes que, embora suscetíveis de comprometer a respetiva apreciação, poderiam ser facilmente corrigidas pelos interessados.

Entre essas situações encontravam-se, designadamente, a falta de indicação do número da apólice de seguro, a ausência de orçamentos, a apresentação de comprovativos bancários não titulados pelos requerentes, insuficiências documentais em processos de herança ou de arrendamento e a junção de elementos fotográficos sem qualidade suficiente para permitir a correta avaliação dos danos. Para apoiar este trabalho, foi constituída uma equipa administrativa especificamente dedicada ao saneamento das candidaturas.

Considerando o elevado volume de processos e o facto de, por questões de urgência da decisão, a audiência prévia se encontrar dispensada⁵⁶, o Município implementou um modelo de comunicação preventiva dirigido aos candidatos.

Através desta comunicação eram identificadas, genericamente e ainda durante a fase de instrução, as principais insuficiências documentais detetadas pelos serviços, convidando-se os interessados a completar ou corrigir voluntariamente antes da conclusão da apreciação da respetiva candidatura.

⁵⁵ Dados disponíveis na plataforma da Estrutura de Missão.

⁵⁶ Ao abrigo do artigo 124.º, n.º 1, alínea a) do CPA.

Outra prática identificada durante o presente estudo consistiu na possibilidade de reapreciar processos sempre que a análise posterior permitiu concluir que a decisão inicialmente adotada assentara numa compreensão incompleta da situação concreta ou quando fossem apresentados elementos suscetíveis de alterar o respetivo enquadramento jurídico.

A relevância desta solução tornou-se particularmente evidente na apreciação de uma queixa apresentada ao Provedor de Justiça relativa ao indeferimento de uma candidatura aos apoios à reconstrução de habitação própria e permanente. As diligências instrutórias efetuadas permitiram concluir que o indeferimento não resultava da inexistência dos pressupostos materiais de acesso ao apoio, mas antes de uma incorreta identificação do requerente da candidatura, decorrente de uma realidade cuja complexidade dificilmente é apreensível por cidadãos sem conhecimentos jurídicos especializados⁵⁷.

Na sequência das diligências desenvolvidas pelo Provedor de Justiça e considerando que o interessado tinha apresentado reclamação junto da CCDRC, a respetiva candidatura foi reaberta⁵⁸, permitindo-lhe voltar a editar o formulário e apresentar novos elementos, sem necessidade de submeter uma nova candidatura. Esta solução relevou-se particularmente relevante, uma vez que o prazo para apresentação de candidaturas aos apoios à reconstrução já se encontrava encerrado.

Outra situação identificada respeitou ao indeferimento de uma candidatura resultante de um manifesto lapso material do requerente que, ao indicar o concelho de localização do imóvel, selecionou Lisboa ao invés de Leiria. Tratava-se de um erro facilmente detetável através da informação constante da respetiva caderneta predial urbana, tendo a candidatura sido igualmente objeto de reapreciação.

A experiência recolhida demonstra que, em procedimentos dirigidos a um universo muito alargado de destinatários, nem todas as desconformidades inicialmente identificadas traduzem situações de fraude ou tentativas de obtenção indevida de apoios. Em diversos casos, podem resultar da dificuldade de interpretação de conceitos jurídicos complexos, do desconhecimento das regras específicas aplicáveis ou de meros lapsos materiais manifestos, suscetíveis de ser objetivamente

⁵⁷ O imóvel encontrava-se afeto à habitação própria e permanente da usufrutuária, mãe do requerente, circunstância que determinava que a candidatura devesse ter sido apresentada em seu nome.

⁵⁸ A competência para a reabertura de candidaturas pertence em exclusivo à respetiva CCDR que, de seguida, a remete ao respetivo município.

confirmados através dos elementos constantes do processo ou dos elementos constantes da reclamação que seja apresentada.

Nestes contextos, a possibilidade de corrigir insuficiências documentais, relevar erros materiais evidentes ou reapreciar decisões à luz de novos elementos revelou-se um importante instrumento de concretização dos princípios da boa administração, favorecendo uma aplicação dos regimes de apoio orientada pela justiça material, sem prejuízo do cumprimento dos respetivos requisitos legais.

BOAS PRÁTICAS

- Implementação de mecanismos de comunicação preventiva destinados ao aperfeiçoamento das candidaturas antes da decisão final, particularmente em procedimentos de grande dimensão e volume em que a audiência prévia seja dispensada.
- Constituição de equipas dedicadas ao saneamento processual e à identificação das insuficiências documentais mais frequentes.
- Possibilidade de editar formulários tendo em vista a correção de lapsos materiais manifestos, objetivamente verificáveis através dos elementos constantes do processo, ou quando novos elementos demonstrem que a situação concreta não foi corretamente compreendida ou enquadrada pelo interessado.
- Adoção de soluções procedimentais orientadas pela prevalência da justiça material e da boa administração, sem comprometer o cumprimento dos requisitos legais de acesso aos apoios.

4.4. Coordenação institucional na execução dos apoios sociais e ao emprego

A monitorização realizada permitiu identificar um conjunto de soluções organizativas adotadas pelo ISS e pelo IEPF que contribuíram para assegurar uma execução célere dos apoios às famílias, às empresas e aos trabalhadores.

Importa assinalar, desde logo, que, até à data da elaboração do presente relatório, o Provedor de Justiça não recebeu qualquer queixa relativa à operacionalização destas medidas, designadamente relacionadas com os pedidos de *lay-off* simplificado, ou de

isenção do pagamento de contribuições à segurança social, o que pode estar relacionado com a experiência adquirida durante a pandemia de Covid-19⁵⁹.

Embora a escala e a natureza dos eventos sejam distintas, a experiência adquirida na conceção e operacionalização dos apoios durante o período da pandemia poderá ter contribuído para uma resposta mais abrangente e inclusiva das medidas extraordinárias entretanto adotadas, evitando algumas das dificuldades anteriormente identificadas.

A título exemplificativo, ao contrário do que sucedeu em 2020, os membros dos órgãos estatutários, os empresários em nome individual e outros trabalhadores independentes não foram excluídos do âmbito subjetivo dos atuais apoios extraordinários.

No domínio dos apoios às famílias em situação de carência ou perda de rendimento, o ISS informou ter procedido ao reforço da equipa do Centro Distrital de Leiria e constituído equipas autónomas responsáveis pela gestão integral dos processos relativos aos concelhos de Leiria, Marinha Grande e Pombal, onde se concentravam o maior volume de candidaturas.

Até ao dia 16 de junho de 2026, tinham sido atribuídos 1.936 apoios às famílias no montante global de 1.423.602€, correspondendo a um valor médio de 735,33€. A taxa de não aprovação situava-se em cerca de sessenta por cento, resultando, essencialmente de arquivamentos por desistência ou duplicação de pedidos, do incumprimento de critérios legais ou da submissão de despesas não elegíveis pelo regime de apoio, tais como a reparação de viaturas ou a aquisição de materiais de construção.

A execução desta medida dependeu de uma estreita articulação com as entidades locais. Em Vieira de Leiria, por exemplo, os técnicos da Segurança Social colaboraram diretamente com a Junta de Freguesia no escrutínio e sinalização de situações de maior vulnerabilidade, permitindo direcionar os apoios para os agregados familiares com necessidades mais prementes.

⁵⁹ Refira-se que, em 2020, o Provedor de Justiça recebeu cerca de 1.000 comunicações relacionadas com os apoios extraordinários criados no contexto daquela pandemia, das quais resultaram 847 processos, representando aproximadamente 25% das queixas apresentadas nesse ano no domínio da proteção social. Cf. Relatório à Assembleia da República 2020 – Provedor de Justiça disponível em https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relat2020%20_Relatorio.pdf.

A análise dos pedidos de isenção de contribuições foi individualizada, mediante a verificação da situação contributiva dos requerentes e da existência de um nexo direto entre a calamidade e os prejuízos invocados na atividade. Para facilitar a instrução dos processos, o ISS admitiu a entrega de declarações sob compromisso de honra para comprovação do impacto sofrido.

Paralelamente, foi operacionalizada a celebração de acordos prestacionais, permitindo o pagamento faseado das contribuições relativas ao período compreendido entre janeiro e março de 2026, tendo sido submetidos e diferidos 948 pedidos.

A informação disponibilizada pelo ISS ao Provedor de Justiça consta com maior detalhe no Anexo II ao presente relatório.

Estas medidas, a par das linhas de apoio à reconstrução disponibilizadas pelo Banco Português de Fomento, foram consideradas positivas, nomeadamente pela NERLEI, por se terem traduzido num alívio de tesouraria às empresas afetadas.

Também os incentivos financeiros geridos pelo IEFP destinados à manutenção de postos de trabalho foram objeto de uma apreciação positiva pelas entidades ouvidas. A NERLEI referiu que cerca de noventa por cento das candidaturas foram decididas em menos de 30 dias, destacando igualmente a simplicidade dos critérios de acesso e a reduzida complexidade procedimental, fatores que favoreceram uma adesão muito significativa, incluindo por empresas com menor capacidade administrativa.

BOAS PRÁTICAS

- Reforço da capacidade de resposta através da mobilização temporária de recursos humanos e da constituição de equipas dedicadas aos territórios mais afetados.
- Articulação permanente entre os serviços da Segurança Social e as entidades locais para identificação e acompanhamento das situações de maior vulnerabilidade.
- Adoção de mecanismos de flexibilização contributiva e de procedimentos simplificados, reduzindo os encargos administrativos das empresas afetadas.
- Celeridade na apreciação das medidas de apoio ao emprego, assente em critérios de acesso simples e procedimentos de decisão expedita.

5

OBSERVAÇÕES FINAIS

5. Observações finais

A análise subjacente ao presente relatório permitiu identificar um conjunto relevante de constrangimentos na execução dos regimes extraordinários de apoio criados na sequência da tempestade Kristin, mas evidenciou igualmente boas práticas e soluções que contribuíram decisivamente para a resposta prestada às populações afetadas.

A extensão dos danos provocados pela tempestade e a necessidade de responder a um conjunto alargado de situações de emergência exigiram uma capacidade excecional de adaptação por parte da Administração Pública. A mobilização de recursos humanos, a reorganização dos serviços, a criação de novos instrumentos administrativos, a articulação entre diferentes entidades públicas e privadas e o forte envolvimento das autarquias locais, das ordens profissionais, das instituições da economia social e da sociedade civil permitiram assegurar uma resposta de grande amplitude num contexto particularmente exigente.

Ao mesmo tempo, a experiência demonstrou que a fase de recuperação coloca desafios distintos daqueles que caracterizam a resposta de emergência. Ultrapassada a intervenção imediata, a eficácia da atuação pública passou a depender sobretudo da capacidade para gerir procedimentos administrativos complexos, coordenar um elevado número de entidades, assegurar uma aplicação uniforme dos regimes de apoio e garantir que os mecanismos criados respondiam, de forma efetiva, às necessidades concretas das populações.

Foi precisamente nesta dimensão que se identificaram as principais oportunidades de melhoria. Os constrangimentos observados não decorreram, na sua maioria, da inexistência de soluções, mas da necessidade de as construir durante a própria execução das medidas. Em contrapartida, muitas das respostas que se revelaram mais eficazes – como a emissão de orientações interpretativas, a cooperação institucional, a proximidade assegurada pelas autarquias, o desenvolvimento de novas ferramentas de apoio ou a adaptação progressiva dos procedimentos – constituem boas práticas que importa consolidar.

As recomendações apresentadas no capítulo seguinte assentam numa dupla perspetiva. Por um lado, visam responder aos constrangimentos identificados ao longo do presente relatório, através da proposta de soluções suscetíveis de reforçar a eficiência, a coordenação, a transparência e a proteção dos direitos dos cidadãos, sem prejuízo de algumas dessas medidas já se encontrarem previstas no âmbito do PTRR.

Com efeito, a criação de um regime-quadro integrado de gestão de calamidades, de uma plataforma digital única e de um fundo para catástrofes naturais e sísmicas, que inclua um sistema de seguros obrigatórios para habitações e infraestruturas empresariais, acompanhado de mecanismos de apoio público destinados a assegurar o acesso das famílias economicamente mais vulneráveis, constitui um conjunto de medidas que podem contribuir para mitigar os constrangimentos identificados.

Por outro lado, as recomendações valorizam as boas práticas observadas durante a execução dos apoios, promovendo a sua consolidação como instrumentos permanentes de preparação e resposta a futuras situações de catástrofe.

A experiência da tempestade Kristin demonstra, em última análise, que a capacidade de resposta do Estado não depende apenas da rapidez com que são aprovadas medidas extraordinárias ou dos recursos financeiros mobilizados. Depende igualmente da existência de uma Administração Pública preparada para as executar, de mecanismos permanentes de coordenação e de soluções tecnológicas previamente desenvolvidas.

É neste contexto que devem ser entendidas as recomendações formuladas pelo Provedor de Justiça. Mais do que responder às circunstâncias específicas da tempestade Kristin ou de qualquer outro evento específico, estas recomendações pretendem contribuir para o reforço da preparação administrativa do Estado perante futuras situações de catástrofe, promovendo uma resposta pública mais célere, coordenada, transparente e centrada na proteção efetiva dos direitos dos cidadãos.

6

RECOMENDAÇÕES

6. Recomendações

1. Reforço do enquadramento normativo e dos mecanismos permanentes de resposta

1. Desenvolver um quadro jurídico nacional de referência para a atribuição de apoios em situações de calamidade, contendo princípios, procedimentos, modelos de governação e critérios gerais previamente definidos, suscetíveis de adaptação às especificidades de cada evento (medida já prevista no PTRR*).

*Cf. Tabela 5, pág. 21 do PTRR.

2. Assegurar que os regimes extraordinários de apoio incluem, desde a sua aprovação inicial, regras claras quanto à elegibilidade dos danos, à demonstração dos requisitos legais, à articulação com indemnizações de seguros e aos mecanismos de controlo e fiscalização aplicáveis.

3. Estabelecer mecanismos que permitam a emissão célere de orientações interpretativas às entidades executoras, promovendo uma aplicação uniforme dos regimes e reduzindo a necessidade de ajustamentos sucessivos durante a execução.

4. Promover a participação das entidades responsáveis pela execução dos apoios na conceção e operacionalização das medidas de apoio.

2. Reforço da coordenação institucional

5. Definir, desde o início de cada intervenção pública de resposta a calamidades, um modelo de governação claro, identificando as responsabilidades de cada entidade, os circuitos de decisão e os mecanismos de articulação institucional.

6. Institucionalizar estruturas de coordenação com competências expressas para harmonização de procedimentos, acompanhamento da execução dos apoios e identificação de necessidades de aperfeiçoamento operacional e normativo.

7. Promover soluções jurídicas e tecnológicas que assegurem a partilha segura e eficiente de informação entre entidades públicas e privadas envolvidas na execução dos apoios e nos respetivos mecanismos de controlo, garantindo o respeito pela proteção dos dados pessoais.

3. Reforço da capacidade administrativa e técnica

8. Desenvolver planos de contingência para situações de emergência que prevejam mecanismos de mobilização rápida de recursos humanos, designadamente em áreas técnicas especializadas.

9. Garantir que a Administração Pública dispõe de recursos humanos e técnicos, nomeadamente nas áreas da engenharia, arquitetura e outras especialidades críticas para a avaliação de danos e reconstrução, gestão de recursos financeiros públicos, proteção social e tramitação dos procedimentos administrativos.

10. Criar bolsas de peritos ou mecanismos de colaboração previamente estruturados que possam ser ativados ou mobilizados em situação de emergência, através de protocolos celebrados com ordens profissionais, instituições de ensino superior e outras entidades com capacidade técnica relevantes, reduzindo a dependência de soluções assentes exclusivamente no voluntariado (medida já prevista no PTRR).

11. Constituir, nas entidades com competências para a execução de medidas de apoio, equipas de referência ou núcleos técnicos permanentes vocacionados para a preparação e gestão de situações de emergência, e promover ações regulares de formação, assegurando a preservação do conhecimento adquirido e a sua atualização contínua.

4. Melhoria dos procedimentos administrativos e proteção dos direitos dos cidadãos

12. Uniformizar os procedimentos e modelos de notificação utilizados pelas entidades responsáveis pela gestão dos apoios, garantindo tratamento equitativo dos candidatos.

13. Assegurar que as decisões desfavoráveis contêm informação clara e completa sobre os fundamentos da decisão, os meios de reação administrativa disponíveis, os respetivos prazos e o direito de consulta do processo.

14. Reforçar os mecanismos de comunicação e acompanhamento dos processos, garantindo que os cidadãos dispõem de informação atualizada e compreensível sobre o estado das suas candidaturas.

15. Assegurar mecanismos de aperfeiçoamento das candidaturas e definir as possibilidades concretas de reedição de formulários de candidaturas aos apoios e de correção de erros e lapsos pelos requerentes, sem necessidade de submissão de nova candidatura, privilegiando a decisão de mérito e evitando exclusões assentes em meras irregularidades formais.

5. Transformação digital e sistemas de informação

16. Desenvolver e manter uma plataforma digital única para gestão de apoios em situações de catástrofe, preparada para utilização imediata sempre que ocorra um evento de grande impacto (medida já prevista no PTRR).

17. Garantir que essa plataforma permita o acompanhamento integral dos processos, desde a submissão ao pagamento, incluindo as reclamações, assegurando interoperabilidade com os sistemas das várias entidades envolvidas.

18. Incorporar mecanismos automáticos de validação, funcionalidades de edição e de aperfeiçoamento processual, regras uniformes de gestão documental, incluindo painéis de indicadores (*dashboards*) públicos de monitorização da execução, assegurando simultaneamente eficiência administrativa, transparência e segurança jurídica.

6. Aperfeiçoamento dos regimes de apoio

19. Proceder à avaliação sistemática dos apoios atribuídos na sequência de catástrofes naturais ou de outras ocorrências excecionais, identificando exclusões relevantes, insuficiências de cobertura e dificuldades de aplicação prática dos regimes.

20. Criar mecanismos complementares destinados a responder a situações de particular vulnerabilidade que, apesar de não preencherem integralmente os critérios de elegibilidade, revelem necessidades sociais ou económicas especialmente gravosas.

21. Reforçar a monitorização dos impactos dos critérios de elegibilidade adotados, assegurando um equilíbrio adequado entre objetividade, transparência e capacidade de resposta às situações concretas, em particular aos mais vulneráveis.

22. Consolidar mecanismos permanentes de proximidade, através da mobilização das autarquias locais, gabinetes municipais de apoio, Espaços Cidadão, equipas itinerantes e outras estruturas locais de atendimento.

7. Articulação com o setor segurador e promoção da resiliência

23. Clarificar antecipadamente a articulação entre indemnizações de seguro e apoios públicos, definindo procedimentos uniformes de coordenação e partilha de informação.

24. Promover iniciativas de sensibilização, formação e literacia sobre o risco, cobertura seguradora, atualização de capital seguro e prevenção de danos associados a fenómenos naturais extremos (medida já prevista no PTRR**).

**Cf. Tabela 14, pág. 57 do PTRR.

25. Avaliar, em articulação com o setor segurador e as entidades reguladoras competentes, medidas destinadas a aumentar a cobertura do seguro habitacional, mitigar situações de infrasseguro e melhorar a proteção dos territórios mais expostos a riscos climáticos (idem).

26. Promover a harmonização de critérios técnicos, designadamente quanto às metodologias na avaliação de danos e às tabelas de preços de referência utilizadas, reforçando a interoperabilidade entre seguradoras e entidades públicas e favorecendo o reconhecimento mútuo das avaliações e a complementaridade entre indemnizações e apoios públicos.

ANEXOS

ANEXO I

MEDIDAS DE APOIO ÀS FAMÍLIAS				
Medida de apoio e diploma legal	Destinatários	Entidade gestora	Principais requisitos para a atribuição	Principais benefícios e duração
Apoios às famílias em situação de carência ou perda de rendimento Artigos 2.º a 6.º do Decreto-Lei n.º 31-C/2026	Famílias e indivíduos	ISS	- Situação de carência ou de perda de rendimento diretamente relacionada com a tempestade. - Despesas incorridas entre 28/01 e 15/02/2026.	- Apoio pecuniário ou em espécie para despesas necessárias à subsistência ou à aquisição de bens imediatos e inadiáveis essenciais (ex. alimentação, alojamento e cuidados de saúde e higiene). - Montante variável em função do rendimento do agregado familiar. - Em regra, 1 Indexante dos Apoios Sociais (IAS) por cada elemento do agregado familiar (537,13 €), até 2 IAS por agregado familiar (1.074,26 €). - Em casos excecionais, até 2 IAS por elemento do agregado familiar.

				- O subsídio pode ser atribuído de uma só vez ou em 12 prestações mensais (até 12 meses).
Apoios à recuperação de habitação própria e permanente e arrendamento Resolução do Conselho de Ministros n.º 17-A/2026 Portaria n.º 63-A/2026/1	Proprietários e arrendatários de habitação própria e permanente	CCDR e Municípios	- Habitação própria e permanente, situada em concelho abrangido e efetivamente utilizada como residência habitual do agregado. - Situação contributiva e tributária regularizada.	- Obras e intervenções necessárias à reparação, reabilitação ou reconstrução de habitação própria e permanente danificada pela tempestade Kristin. - 100 % da despesa elegível até ao limite de 10.000 € por fogo habitacional (após dedução de indemnizações de seguros e outros apoios). - Até 5.000 €, juntar provas dos danos por recurso a fotografias ou registo em vídeo, com indicação da respetiva data. - Acima de 5.000 € até 10.000 €, há lugar a vistoria a efetuar pelos serviços municipais. Prazo: 7 de abril de 2026.

MEDIDAS DE APOIO A EMPRESAS, IPSS E TRABALHADORES INDEPENDENTES				
Medida de apoio e diploma legal	Destinatários	Entidade gestora	Principais requisitos para a atribuição	Principais benefícios e duração
Lay-off simplificado Artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 31-C/2026 Artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 40-A/2026 Artigo 298.º e ss do Código do Trabalho	- Empregadores em situação de crise empresarial - Não se aplica aos membros dos órgãos estatutários (MOE)	ISS	- Durante o regime de lay-off, bem como nos 30 ou 60 dias seguintes ao termo da aplicação do regime, consoante a medida não exceda 6 meses, o empregador não pode fazer cessar o contrato de trabalho de trabalhador abrangido pelo regime de lay-off, exceto se se tratar de cessação da comissão de serviço, cessação de contrato de trabalho a termo ou despedimento por facto imputável ao trabalhador. - Proibição de distribuição de lucros por qualquer forma, nomeadamente a título de levantamento por conta. - Proibição de aumento da retribuição ou outra prestação patrimonial	- Compensação retributiva à redução do período normal de trabalho ou de suspensão dos contratos de trabalho (lay-off), previsto no Código do Trabalho, com duração até 1 ano, podendo ser prorrogado por seis meses desde que requerido na vigência do Decreto-Lei n.º 31-C/2026. - Nos primeiros 60 dias: para os pedidos de lay-off simplificado apresentados entre 28/01/2026 e 31/03/2026 - a compensação retributiva corresponde a 2/3 da remuneração mensal ilíquida, até ao máximo de 3 Retribuições Mínimas Mensais Garantidas (RMMG). - O valor pago pela Segurança Social é reforçado para 80% da compensação retributiva; o remanescente, 20 %, é pago pelo empregador.

			atribuída a membros de corpos sociais. - Proibição da admissão de novos trabalhadores ou renovação de contrato de trabalho para preenchimento de posto de trabalho suscetível de ser assegurado por trabalhador em situação de redução ou suspensão. - Situação contributiva e tributária regularizada.	- Após 60 dias: o apoio consiste numa compensação retributiva assegurada em 70 % pela Segurança Social e 30 % pela entidade empregadora. - A compensação retributiva é igual a $\frac{2}{3}$ da retributiva normal ilíquida do trabalhador deduzida da eventual retribuição por tempo trabalhado. - Se inferior a 1 RMMG, a compensação retributiva é igual a 1 RMMG. - Se superior, considera-se $\frac{2}{3}$ da remuneração do trabalhador, deduzida da eventual retribuição por tempo trabalhado, com o limite de 3 RMMG.
Isenção de pagamento de contribuições à segurança social	- Entidades empregadoras do setor privado, cooperativo e social	ISS	Isenção total: - Ter a situação contributiva e tributária regularizada à data do pedido	- Isenção total do pagamento das contribuições à Segurança Social por 6 meses, prorrogáveis por mais 6. - Prazo: 30 dias após 06/02/2026

Artigos 10.º a 21.º do Decreto-Lei n.º 31-C/2026	- Trabalhadores independentes - MOE - Não se aplica a trabalhadores que já beneficiavam de taxas reduzidas de incentivo ao emprego (1.º emprego, desemprego de longa duração e desemprego de muito longa duração).		- Por motivo diretamente causado pela situação de calamidade, tenham sofrido perda de rendimentos ou da capacidade produtiva - Inclui danos não materiais, nos casos em que houve perda de rendimento indireta. Isenção parcial: - Ter a situação contributiva e tributária regularizada à data do pedido - Não se encontrar em situação de atraso no pagamento das retribuições. - Apresentar, à data da entrada do requerimento, um número total de trabalhadores superior à média dos trabalhadores registados nos 12 meses imediatamente anteriores.	- Isenção parcial do pagamento de contribuições - Prazo: 15 dias após a data de início da produção de efeitos do contrato de trabalho a que se refere o pedido ou 15 dias após 06/02/2026, nas situações em que a contratação tenha ocorrido em data anterior a esta.
Incentivo financeiro extraordinário à manutenção de postos de trabalho	- Empregadores dos setores privado, cooperativo e social cujas empresas tenham sido afetadas	IEFP	- Trabalhadores por conta de outrem dos empregadores que se mantenham ao seu serviço e que pertençam a estabelecimentos afetados e que mantenham pagamento	- Incentivo financeiro destinado a pagar os salários e a manter os empregos - Trabalhadores por conta de outrem e MOE: apoio ao cumprimento das obrigações

Artigos 23.º a 39.º do Decreto-Lei n.º 31-C/2026	pela situação de calamidade - Trabalhadores por conta de outrem dessas entidades, desde que mantenham o vínculo laboral - Trabalhadores independentes que tenham sofrido perda significativa de rendimentos ou redução da sua capacidade produtiva - MOE (ex.: gerentes ou administradores) que descontem para o regime geral da Segurança Social		das contribuições sem prejuízo dos apoios concedidos. - Trabalhadores independentes cuja capacidade produtiva ou perda de rendimento tenha sido afetada. - MOE com contribuições para o regime geral dos trabalhadores por conta de outrem Ver ainda as condições previstas no artigo 28.º do DL 31-C/2026	retributivas até ao montante da retribuição normal ilíquida do trabalhador (sem contribuição para a Segurança Social) até 2 RMMG, por um período de 3 meses (com possibilidade de prorrogação). - Trabalhadores independentes: incentivo financeiro atribuído na medida em que o seu rendimento tenha sido diretamente afetado pela situação de calamidade. Até um 1/12 do rendimento anual, com limite de 2 x RMMG (até 3 meses prorrogável).
IPSS e equiparadas Artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 31-C/2026	IPSS e entidades equiparadas que desenvolvam ações de solidariedade social nos concelhos afetados, designadamente: - Residências para pessoas idosas - Acolhimento de crianças e jovens	ISS	- Prestação de contas pelo beneficiário, a realizar no prazo de 60 dias após o pagamento. - Entrega dos originais dos documentos de despesas e de pagamento emitidos na sua forma legal.	- Comparticipação financeira destinada a garantir a continuidade das respostas sociais - Em função das necessidades. - Montante da comparticipação financeira da segurança social pode ser mantido em valor igual ou superior ao do mês anterior, pelo período necessário.

	- Acolhimento de vítimas de violência doméstica - Acolhimento de pessoas com deficiência - Acolhimento de pessoas em situação de sem-abrigo - Outras respostas e ações integradas no apoio social às populações.			
--	---	--	--	--

ANEXO II

Tipo de apoio	Pedidos submetidos	Pedidos deferidos	Pedidos indeferidos	Montante global (€)	Valor médio por apoio (€)	Motivos de indeferimento
Apoios às famílias em situação de carência ou perda de rendimento	4840	1936	2904	1.423.602,00 €	735,33 €	- Arquivamento (desistências ou duplicações) - Incumprimento de critérios legais ou despesas não elegíveis (ex.: aquisição de materiais de construção, reparação ou substituição de viaturas)
Lay-off simplificado	1596	953	603	-	-	- Anulação de processo de lay-off pela entidade empregadora; - Anulação por acumulação com incentivo para apoio à atividade da empresa pelo IEFP; - Anulação por desistência da entidade empregadora; - Anulação por dívidas à Segurança Social; - Anulação por informação incorreta.
Acordos prestacionais para pagamento das contribuições de janeiro a março de 2026	948	948	0	-	-	-

Apoio às IPSS	382	158	15	2.982.501,00 €	18.877,00€	- 140 arquivados: 89 por desistência e 31 por incorreção do valor indicado na candidatura
Isenção total do pagamento de contribuições à segurança social	16516	15089	1314	-	-	- Situação contributiva irregular perante a Segurança Social; - Ausência de perda de rendimento ou de capacidade produtiva; - Situação tributária irregular.
Isenção parcial do pagamento de contribuições à segurança social	23	0	23	-	-	- Desemprego não causado pela situação de calamidade - Outros motivos