Inquérito Parlamentar 2/XVII/1

Comissão Parlamentar de Inquérito ao INEM

A 30 de outubro de 2024, teve início uma greve às horas extraordinárias dos Técnicos de Emergência Pré-Hospitalar (TEPH), que se prolongou até ao dia 7 de novembro, data em que, simultaneamente, ocorreram outras greves da Administração Pública. Durante esse período, o país assistiu a um cenário aflitivo, morreram 12 pessoas, e tornou-se público que o Centro de Orientação de Doentes Urgentes (CODU) não estava a conseguir atender todas as chamadas - o que significava que muitas pessoas não estavam a ser socorridas. Entretanto, no dia 4 de novembro, o vice-presidente do sindicato dos TEPH, Rui Cruz, alertou que, a meio da manhã, se tinha ultrapassado "a barreira das 100 chamadas em espera" e que "não diminuiu até à hora de almoço" e ainda que, no CODU de Lisboa, o maior do país, "tinha apenas 4 pessoas a atender as chamadas, quando devia ter 18".

Importa referir que o quadro do INEM prevê 1480 TEPH e que, naquela altura, apenas estavam preenchidos cerca de 700 lugares, ou seja, a prestação de trabalho suplementar era essencial para assegurar o normal funcionamento do CODU. Sobre isto, Vítor Almeida, que recusou o cargo de presidente do INEM, afirmou que "o INEM está a viver do voluntariado", tendo Sérgio Dias Janeiro (atual presidente do INEM) afirmado que os CODU estão "a trabalhar abaixo dos mínimos". Foi, assim, com profunda preocupação, que os deputados da Iniciativa Liberal encararam o desenrolar da situação, especialmente, quando, perante este cenário, a única solução apresentada pelo Governo passou pela criação de (mais) linhas telefónicas - o que foi uma resposta manifestamente insuficiente.

A 12 de novembro de 2024, após o fim da greve, a Ministra da Saúde, Ana Paula Martins, anunciou que o INEM passaria a estar na sua dependência direta, alegando que o instituto assumia uma "prioridade enorme" devido ao alarme social que se impôs e à necessidade de devolver às pessoas a confiança no sistema de emergência pré-hospitalar. Nesta sequência, por seu lado, a Inspeção-Geral das Atividades em Saúde instaurou, além do inquérito às 12 mortes, uma inspeção aos impactos das greves na organização do INEM em que, de acordo com as respetivas conclusões, é possível perceber que "Apesar de atempadamente remetidos, pelas respetivas estruturas sindicais, a vários gabinetes ministeriais e entidades da área governativa da saùde, onde se incluem, com relevância para os presentes autos, os gabinetes da Ministra

da Saúde (MS), da Secretária de Estado da Saúde (SES), da Secretária de Estado da Gestão da Saúde (SEGS), Direção Executiva (DE) e todas as (39) Unidades Locais de Saúde (ULS), com conhecimento à Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) e à Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT), na qualidade de entidades mediadoras na negociação dos serviços mínimos entre os sindicatos e as entidades empregadoras, **os pré avisos de greve não chegaram ao conhecimento do INEM, I.P.**" (destaque nosso). Isto significa, e confirma, que na greve às horas extraordinárias dos TEPH não foram decretados serviços mínimos (nem contestados) e que o pré-aviso de greve da Administração Pública nem sequer chegou, atempadamente, ao conhecimento do INEM - o que culminou em dias caóticos, em especial, o dia 4 de novembro.

Deste dia, 4 de novembro de 2024, destaca o referido relatório da IGAS que "No turno da tarde, o tempo médio de atendimento foi de 1559 segundos, isto é, cerca de 26 minutos, 4,9 vezes superior ao segundo pior resultado verificado, ocorrido no dia 25 de dezembro de 2023, com um tempo de atendimento de 317 segundos". Importa referir que existe, adicionalmente, um relatório interno do INEM, concluído em dezembro de 2024 - que não é conhecido - que, de acordo com o que foi divulgado na comunicação social, atribui responsabilidades pela ausência de serviços mínimos à direção do INEM e à área de recursos humanos.

Face a este cenário, é legítimo pensar quantas mortes poderiam ter sido evitadas? E é essa, precisamente, a finalidade das investigações conduzidas pela IGAS às 12 mortes ocorridas durante o período da greve. Até ao momento, foram concluídas três dessas investigações:

1. Eventual atraso no atendimento realizado pelos Centros de Orientação de Doentes Urgentes do INEM, I.P., a um utente de 53 anos de idade:
   Concluiu-se que, a morte do utente poderia ter sido evitada caso tivesse havido um socorro, num tempo mínimo e razoável, que tornasse possível a evacuação da vítima através de uma Via Verde Coronária para um dos hospitais mais próximos, onde poderia ser submetido a angioplastia coronária numa das respetivas unidades hemodinâmicas.

2. Eventual atraso no atendimento realizado pelos Centros de Orientação de Doentes Urgentes do INEM, I.P., a uma utente de 86 anos de idade:
   Concluiu-se que, apesar do tempo decorrido entre o contacto telefónico com a Linha 112 e a chegada do socorro diferenciado ao local ter totalizado 1 hora e 19 minutos, a morte da utente

deveu-se a “extenso acidente vascular cerebral hemorrágico, situação de muito mau prognóstico, independentemente do tempo levado a iniciar manobras de reanimação”.
O processo foi arquivado.

3. Eventual atraso no atendimento realizado pelos Centros de Orientação de Doentes Urgentes do INEM, I.P., a um utente de 77 anos de idade:

   Concluiu-se que a morte do utente se deveu a cardiopatia isquémica aguda – enfarte agudo do miocárdio - e que o desfecho fatal era irreversível, já que as manobras de reanimação cardiorrespiratória deveriam ter sido efetuadas de imediato ou, num intervalo de tempo de 5/10 minutos. Apesar do tempo decorrido entre o contacto telefónico com a Linha 112 e a chegada do socorro diferenciado ao local ter totalizado 35 minutos, inexiste nexo de causalidade entre o momento da chamada para a Linha 112 e o desfecho fatal verificado, na medida em que entre o acionamento do meio mais próximo e a chegada ao local, se ultrapassaria, sempre, mais do que 10 minutos.
   O processo foi arquivado.

Isto significa que, infelizmente, e até ao momento, sabemos que 1 das 12 mortes registadas poderia ter sido evitada caso tivesse havido um socorro, num tempo mínimo e razoável.

E, apesar do Ministério da Saúde ter emitido uma comunicação em que “atira as culpas” para dois profissionais, importa ter em conta os vários fatores que impactaram neste contexto, no qual devem ser apuradas as responsabilidades da tutela. Em concreto, de acordo com o divulgado na comunicação social o relatório da IGAS salienta que, além da responsabilidade individual dos dois profissionais, “não se deve escamotear que a falta de resposta atempada por parte do INEM, tendo em conta que, entre o primeiro contacto com a linha 112 e a chegada do meio diferenciado (VMER) ao local decorreu 1 hora e 50 minutos”. A IGAS salienta, ainda, que “o INEM descurou o socorro à dita vítima ao não ter atendido as várias chamadas que foram efetuadas para a Linha 112 e, de seguida, reencaminhadas para o CODU nacional”, as quais ficaram em espera num denominado “Separador 112” - por ter sido excedido o prazo de 15 minutos sem atendimento - e que a chamada telefónica de retorno não foi efetuada à “mercê da sobrecarga de trabalho e da falta de recursos humanos”. Segundo o apurado, no momento, existiam 161 chamadas em espera.

A este propósito relembramos que a Ministra da Saúde se mostrou, em novembro, predisposta a assumir a “total responsabilidade pelo que correu menos bem” no INEM, ao mesmo tempo que sublinhou que tiraria as devidas consequências das conclusões a que a IGAS chegasse.

Acontece que esta não é a primeira vez que assistimos a este impasse entre o INEM e o Ministério da Saúde. Recordamos o caso do transporte aéreo de doentes emergentes - e que se pode voltar a repetir a partir do 1 de julho, uma vez que os helicópteros nas bases em Viseu e em Évora vão parar, e para já, está apenas assegurada a operacionalidade das bases de Macedo de Cavaleiros e de Loulé, caso não seja encontrada uma solução de última hora.

Sobre este tema, no dia 26 de março de 2025, no âmbito de um concurso público internacional para contratação do serviço de helicópteros de emergência médica, o INEM terá adjudicado à empresa Gulf Med Aviation Services Limited, com sede em Malta, por cerca de 77,4 milhões de euros que, no dia 1 de julho, esta empresa colocaria os helicópteros ao serviço do INEM, em regime de 24 horas, assegurando a emergência médica por via aérea até 2030. Contudo, de acordo com o que se sabe, este contrato está, ainda, pendente no Tribunal de Contas, que pediu esclarecimentos adicionais e a inclusão de documentação em falta - que, por sua vez, o INEM terá respondido a 12 de junho. Isto significa que, conforme alertou o Sindicato dos Pilotos da Aviação Civil, o risco de o sistema não estar operacional a partir de 1 de Julho de 2025 é real, acrescentando ainda que: "queremos genuinamente estar enganados, mas os sinais indicam que nem os helicópteros foram entregues, nem os pilotos estão certificados para iniciar funções. A transição entre operadores está mal preparada - e quem corre risco é o cidadão que pode precisar de socorro". A confirmar-se este cenário, quais são as alternativas para assegurar a continuidade do transporte aéreo de doentes emergentes?

No ano passado, e perante este mesmo risco de interrupção do transporte aéreo de doentes emergentes, após diversas audições parlamentares, ficou patente que existiam divergências quanto aos valores do concurso público internacional para a contratação do serviço de helicópteros de emergência médica. Aliás, assistiu-se a um verdadeiro braço de ferro entre o Conselho Diretivo do INEM e o Ministério da Saúde, que culminou com o, até então, presidente do INEM, Luís Meira, a pedir para sair por força de uma "irreversível" perda de confiança na tutela. Durante a audição de 17 de julho de 2024, Luís Meira disse claramente que: "houve uma falha gritante, eu diria negligente, daquilo que é o dever de superintendência sobre o instituto

público", e lamentou, ainda, que, desde que liderou o INEM - desde em 2016 -, "nunca nenhuma tutela me tinha falhado como esta".

Antes da sua saída, e na tentativa de assegurar a continuação do transporte aéreo de doentes emergentes, o Conselho Diretivo do INEM celebrou um contrato de ajuste direto com a AVINCIS (antiga Babcock) que assegurava o serviço de helicópteros do INEM há mais de 20 anos). Mais tarde, o Tribunal de Contas concedeu o seu respetivo visto e ilibou o INEM de responsabilidades neste processo, avisando o Ministério da Saúde para assegurar, no futuro, as condições financeiras necessárias para que o INEM possa abrir um concurso com preço em linha com os valores praticados no mercado.

Perante os diversos pedidos de instruções, de apoio (e até socorro) por parte do INEM, é manifestamente inaceitável que a tutela tenha ignorado, e até falhado, a este instituto público sob a sua alçada e que presta um serviço público vital. Isto foi, aliás, o que levou Vitor Almeida - a pessoa indicada, pela tutela, para suceder a Luís Meira - a recusar o convite que inicialmente tinha aceite para ser presidente do INEM - uma vez que pediu ao Governo um compromisso para que o país não ficasse sem socorro aéreo, se o Tribunal de Contas chumbasse os ajustes diretos para os helicópteros, só que tal foi recusado pela tutela. Para além disso, colocou outras condições, desde logo, tal como um terceiro vogal no Conselho Diretivo e ainda, “força financeira”, dado que, segundo as suas próprias palavras, “as verbas do INEM não chegam. Estamos a viver do voluntariado. Nós estamos a viver do voluntariado com pessoas com 200 e poucas horas de formação. Como é que eu posso assumir o cargo de presidente do INEM, se não me dão aquilo que é mais importante, que é refundar?”, portanto seria necessário “um investimento que pode ir até aos 80 milhões de euros”.

Importa dizer que é bastante irónico falar-se sobre a necessidade de investimento no INEM, quando, sucessivamente, o saldo de gerência foi transferido e integrado no saldo da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS). Entre 2020 e 2023, o INEM transferiu, pelo menos, 125 milhões de euros do saldo de gerência - que, inclui os valores que são cobrados aos portugueses nas apólices de seguro, em concreto, em 2020, cerca de 90 milhões e euros; em 2021, cerca de 15,5 milhões; e em 2022, cerca de de 12,6 milhões de euros, assim como mais “cerca de 6 milhões” que Luís Meira assumiu como um ato de gestão, “precisamente para evitar a transferência” para a ACSS de mais saldos de gerência.

Em audição, Luís Meira, referiu que esses fundos deixaram a descoberto a reforma da rede de ambulâncias e, até, os pagamentos devidos às corporações de bombeiros que prestam serviços de emergência médica. Quando questionado pela Iniciativa Liberal, sobre porque é que nunca antes tinha manifestado qualquer preocupação com a falta de sensibilidade da tutela para estes problemas, Luís Meira respondeu que "a questão do eventual ressarcimento [das verbas transferidas para a covid-19 e a ACSS], várias vezes questionei a tutela na altura, mas sem sucesso" e acrescentou que, "nós estamos habituados a fazer o melhor com os recursos que nos dão, mas nunca nenhuma tutela me tinha falhado como esta".

Por tudo isto - porque é evidente que existem problemas sérios de gestão no INEM, porque esses problemas não são de hoje, e porque se trata de um instituto público essencial, responsável por salvar vidas - é fundamental que sejam prestados todos os esclarecimentos à Assembleia da República e, sobretudo, aos portugueses, nomeadamente esclarecimentos sobre a gestão e as decisões tomadas ao longo de anos, que contribuíram para a situação crítica que hoje se vive. Neste sentido, e por se encontrarem esgotadas todos os restantes instrumentos parlamentares, o Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal considera que se impõe a constituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito.

Assim, os Deputados abaixo-assinados requerem, ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 5/93, de 1 de março, a constituição imediata e obrigatória de uma Comissão Parlamentar de Inquérito à gestão e à tutela política do Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P. (INEM), que permita cumprir os seus objetivos, não ultrapassando os 90 dias, com os seguintes objetos:

1. Apurar as responsabilidades políticas, técnicas, contratuais, legais e financeiras, relativas à atual situação do INEM, nomeadamente:

a. Avaliar o exercício das funções e as responsabilidades das tutelas políticas com competência sobre o INEM, desde os acontecimentos ocorridos durante a greve de 30 de outubro de 2024 a 7 de novembro de 2024, até à condução de processos como o concurso público internacional para o transporte aéreo de doentes emergentes e respetivos ajustes diretos.
b. Analisar, em detalhe, as decisões de gestão tomadas na fase de preparação e durante o período da greve, com especial atenção à sua respetiva adequação e impacto no funcionamento do serviço.

c. Escrutinar a responsabilidade política dos vários intervenientes na greve, incluindo o papel das diferentes entidades na definição e cumprimento dos serviços mínimos.
d. Clarificar e avaliar as diversas decisões de gestão financeira e administrativa, como as transferências dos saldos de gerência, os investimentos realizados, a existência de pagamentos indevidos, as acumulações irregulares de funções e eventuais violações nas regras de acesso a concursos.
e. Esclarecer, com rigor, quais são os encargos para o INEM e para o Estado, decorrentes dos investimentos já realizados pelo INEM, bem como identificar os investimentos, ainda necessários para o normal funcionamento da operação.

2. Avaliar a relação das diferentes tutelas políticas com o INEM e clarificar a intervenção dos XXII, XXIII, XXIV, XXV Governos Constitucionais na sua respetiva gestão política e financeira.

Palácio de São Bento, 27 de junho de 2025

Os Deputados da Iniciativa Liberal,

Joana Cordeiro
Angélique Da Teresa
Carlos Guimarães Pinto
Mariana Leitão
Mário Amorim Lopes
Miguel Rangel
Jorge Miguel Teixeira
Rodrigo Saraiva
Rui Rocha