



Tribunal de Contas



Auditoria orientada  
ao  
controlo da legalidade  
e  
utilização dos fundos públicos  
ao  
Instituto Português  
de  
Reumatologia

Relatório n.º 35/04  
Processo n.º 02/04 - Audit



01

***PROC.º N.º 02/04-AUDIT***

*Auditoria orientada ao controlo da legalidade  
e utilização dos fundos públicos atribuídos*

*ao*

*Instituto Português de Reumatologia*



01

## ÍNDICE

<b>RELAÇÃO DE SIGLAS .....</b>	<b>2</b>
<b>FICHA TÉCNICA .....</b>	<b>3</b>
<b>1 - SUMÁRIO EXECUTIVO .....</b>	<b>4</b>
1.1 - PARTE INTRODUTÓRIA .....	4
1.1.1 - <i>Âmbito e objectivos da Auditoria</i> .....	4
1.1.2 - <i>Metodologia e Procedimentos</i> .....	4
1.1.3 - <i>Condicionantes da Acção</i> .....	5
1.1.4 - <i>Audição dos Responsáveis</i> .....	5
1.2 - CONCLUSÕES GERAIS .....	6
1.3 - RECOMENDAÇÕES .....	8
1.3.1 - <i>Ministro da Saúde</i> .....	8
1.3.2 - <i>Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo</i> .....	8
<b>2 - ENQUADRAMENTO DO IPR .....</b>	<b>9</b>
<b>3 - ACORDOS CELEBRADOS .....</b>	<b>10</b>
<b>4 - ANÁLISE DE RELATÓRIOS DE AUDITORIAS REALIZADAS POR OUTRAS ENTIDADES .....</b>	<b>13</b>
<b>5 - VERIFICAÇÕES EFECTUADAS .....</b>	<b>15</b>
5.1 - INTERNAMENTO .....	16
5.2 - CONSULTAS .....	17
5.3 - MEDICINA FÍSICA E DE REABILITAÇÃO E OUTROS TRATAMENTOS .....	18
<b>6 - REFERÊNCIAS FINAIS .....</b>	<b>19</b>
6.1 - RELAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	19
6.2 - EMOLUMENTOS .....	19
6.3 - AGRADECIMENTOS .....	19
<b>7 - DETERMINAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>19</b>



## RELAÇÃO DE SIGLAS

<b>SIGLAS</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<b>ADSE</b>	Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
<b>ARS</b>	Administração Regional de Saúde
<b>ARSLVT</b>	Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo
<b>CA</b>	Conselho de Administração
<b>DGO</b>	Direcção-Geral do Orçamento
<b>DGS</b>	Direcção-Geral de Saúde
<b>DGTC</b>	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
<b>IGF</b>	Inspecção-Geral de Finanças
<b>IGS</b>	Inspecção-Geral de Saúde
<b>IGIF</b>	Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde
<b>IPR</b>	Instituto Português de Reumatologia
<b>IPSS</b>	Instituição Particular de Solidariedade Social
<b>MS</b>	Ministro da Saúde
<b>PCIPSS</b>	Plano de Contabilidade das Instituições Particulares de Solidariedade Social
<b>SNS</b>	Serviço Nacional de Saúde
<b>SRSL</b>	Sub-região de Saúde de Lisboa



## FICHA TÉCNICA

### Relatório da Auditoria Orientada ao Controlo da Legalidade e Utilização dos Fundos Públicos Atribuídos ao Instituto Português de Reumatologia

	Nome	Categoria	Qualificação Académica
<i>Coordenação Geral</i>	Ana Maria Bento	Auditora - Coordenadora	Lic. Direito
<i>Coordenação Equipa</i>	Maria Isabel Viegas	Auditora - Chefe	Lic. Organização e Gestão de Empresas
<i>Auditores da DGTC</i>	Julieta Pereira <sup>b)</sup>	Auditora	Lic. Economia
	Luísa Bispo <sup>a)</sup>	Técnica Verif. Sup. Principal	Lic. Auditoria
	Irene Dâmaso	Técnica Verif. Sup. 1.ª Classe	Lic. Gestão Empresas

a) Integrou a equipa até 30/04/04 - Fase de execução.

b) Integrou a equipa até 14/06/04 - Fase de relato.



## 1 - SUMÁRIO EXECUTIVO

### 1.1 - Parte Introdutória

#### 1.1.1 - Âmbito e objectivos da Auditoria

No Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas de 2004, consta a realização de uma auditoria orientada ao controlo da legalidade e utilização de fundos públicos atribuídos ao Instituto Português de Reumatologia (IPR), nos anos de 2003 e 2004.

Das pesquisas efectuadas constatou-se que 86% do total da despesa pública com o IPR no ano de 2003 era proveniente da prestação de cuidados de saúde a beneficiários do SNS, cujos pagamentos estão a cargo das Administrações Regionais de Saúde (ARS), não tendo sido concedidos quaisquer subsídios.

A auditoria foi direccionada à verificação das despesas suportadas pela Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (ARSLVT), uma vez que os pagamentos feitos por esta entidade representavam 86% do total pago pelas cinco ARS ao IPR, e dentro da ARSLVT seleccionou-se a Sub-região de Saúde de Lisboa, cuja despesa representou 59% do total das ARS.

A presente acção teve, assim, por objectivo avaliar a legalidade e regularidade dos pagamentos efectuados nos anos de 2003 e 2004 e confirmar se os mesmos correspondiam efectivamente aos cuidados de saúde prestados.

#### 1.1.2 - Metodologia e Procedimentos

O desenvolvimento da auditoria obedeceu ao respectivo Plano/Programa de Auditoria pautando-se por princípios, procedimentos e normas técnicas internacionalmente aceites e constantes de manuais de auditoria, designadamente do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas, bem como procedimentos específicos que se justificaram na presente auditoria e evidenciados ao longo de relatório.

Na fase de planeamento para além do conhecimento geral do IPR, foi também analisada a documentação solicitada às Administrações Regionais de Saúde, ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF), à Direcção-Geral de Saúde (DGS) e à Inspeção-Geral de Saúde (IGS).

Procedeu-se, ainda, à análise das relações existentes entre o IPR e o SNS à luz dos protocolos, acordos ou convenções existentes, bem como da documentação relacionada com os mesmos e da legislação em vigor.



A fase de execução decorreu fundamentalmente na ARSLVT-SRSL<sup>1</sup> e também no IPR, para verificação de documentação de suporte à facturação dos cuidados de saúde prestados nas áreas de internamento, consultas e medicina física e de reabilitação.

### *1.1.3 - Condicionantes da Acção*

Não foram disponibilizados, quer pela ARS quer pelo IPR, apesar de solicitados, elementos suficientes para conhecer com rigor a origem e a evolução da relação contratual existente entre o IPR e as diversas entidades dependentes do Ministério da Saúde, o que condicionou a análise de tais relações.

Não obstante os constrangimentos referidos importa salientar a disponibilidade manifestada por parte dos responsáveis das áreas envolvidas.

### *1.1.4 - Audição dos Responsáveis*

Para efeitos do exercício do contraditório e de harmonia com o disposto nos art.13º e 87º, n.º3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- Ministro da Saúde;
- Conselho de Administração da Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo;
- Instituto Português de Reumatologia.

Apresentaram alegações a Direcção do Instituto Português de Reumatologia, no que respeita às recomendações, cuja síntese integra o ponto 3.3 do presente relatório, constando na íntegra, do anexo II.

---

<sup>1</sup>A amostra seleccionada recaiu nas facturas apresentadas pelo IPR, para pagamento na ARSLVT- SRSL, pela razão exposta no ponto 5 do presente relatório.



## 1.2 - Conclusões Gerais

Após a análise efectuada e tendo por base os factos apurados, descrevem-se, seguidamente, as principais conclusões:

- No âmbito das **consultas** há referência a “uma articulação não formalizada em acordo”, ao abrigo da qual o Instituto garante aos utentes do SNS os cuidados de saúde de que estes carecem no âmbito das consultas externas, sendo actualmente os pagamentos efectuados com base no Despacho n.º 1164/97, de 30/05/97.
- Na área da **medicina física e de reabilitação** também não existe qualquer acordo formal entre a ARS e o IPR, sendo no entanto os actos clínicos nesta área facturados e pagos com base nas tabelas de medicina física e de reabilitação do sector convencionado.
- O IPR, no âmbito da prestação de cuidados de saúde a utentes do SNS, formalizou, em 19/10/83, um acordo de cooperação, na especialidade de reumatologia em regime de **internamento**, com a Comissão Integradora Central do então Ministério dos Assuntos Sociais.
- Em 1988 foi publicada uma portaria do Ministro da Saúde (DR n.º 172, II Série de 27/07), que aprovou o regulamento dos acordos a estabelecer entre as Administrações Regionais de Saúde e as Misericórdias e outras Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), ao nível dos cuidados de saúde prestados aos utentes do SNS, nas áreas de consultas, internamentos, tratamentos e elementos complementares de diagnóstico.
- A ARSLVT-SRSL procedeu a várias diligências junto do IPR no sentido de celebrar um novo acordo de cooperação nos termos da citada portaria, que não chegou a ser celebrado, não sendo também cessada a relação contratual existente.
- Em 1998 foi publicado o Decreto-Lei n.º 97/98, de 18 de Abril, que estabelece o regime das convenções a que se refere a base XLI da Lei n.º 48/90, de 24/08 (Lei de Bases da Saúde), cujo art. 14.º estabeleceu que as convenções em vigor em 31/12/97, deveriam ser adequadas, no prazo de 180 dias, às regras estabelecidas nessa Lei.
- A relação contratual existente entre o IPR e a ARSLVT encontra-se, assim, há muito, desenquadrada da legislação vigente para as IPSS, uma vez que à data da realização da auditoria ainda não tinha sido celebrado qualquer acordo nos termos da Portaria da Ministra da Saúde de 1988, nem foi observado o disposto no art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 97/98.





- A ARSLVT procede de forma incoerente ao pagamento dos serviços prestados pelo IPR nas áreas de internamento, consultas e medicina física e de reabilitação. O internamento é pago de acordo com o critério estabelecido para os Hospitais Distritais (diária de internamento – 167,30€), as consultas são pagas com base nos valores estabelecidos para as IPSS (Despacho n.º1164/97, de 30/05/97 – 5,00€), e os tratamentos de medicina física e de reabilitação são pagos de acordo com as tabelas fixadas para os convencionados.
- A ARSLVT-SRSL não estabeleceu procedimentos, designadamente no que se refere à conferência das facturas, relativos ao internamento de beneficiários do SNS nem à confirmação da realização das consultas e dos meios complementares de diagnóstico.
- Não foi possível confirmar a realização de algumas consultas objecto de análise.
- Face ao exposto, conclui-se que a ARSLVT-SRSL não criou mecanismos de controlo adequados para se certificar da prestação efectiva dos cuidados de saúde facturados.
- No que se refere ao tipo de irregularidades evidenciadas no relatório da Inspeção-Geral de Finanças, relativo a um horizonte temporal anterior, na amostra seleccionada:

não foram verificadas situações de pagamentos ilegais na área do internamento, designadamente exames facturados em períodos de internamento, assim como a contagem de tempo nos internamentos, à excepção da situação relacionada com aquisição de medicamentos para doentes internados.

no que se refere à falta de procedimentos que confirmam a credibilidade às operações que são facturadas na área de medicina física e de reabilitação, o IPR já detém os comprovativos das sessões de tratamentos, no entanto não são remetidos à ARSLVT-SRSL nem solicitados pela mesma, de forma a proceder a um controlo mais rigoroso e eficaz da facturação.



## 1.3 - Recomendações

Face ao referido no presente relatório, e às conclusões consignadas no mesmo, formulam-se as seguintes recomendações:

### 1.3.1 – *Ministro da Saúde*

- Desenvolver e implementar medidas para que os hospitais da rede do SNS ou entidades convencionadas, nos termos estabelecidos na lei ou em regulamento, prestem os cuidados de saúde necessários no âmbito da especialidade de reumatologia, de forma a evitar situações de desenquadramento legal como as que se verificam no IPR.

### 1.3.2- *Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo*

- Na perspectiva de proceder a um correcto enquadramento legal das relações existentes com o IPR deverá a ARSLVT tomar medidas no sentido de tais relações obedecerem ao disposto na legislação aplicável.
- Implementar mecanismos de controlo adequados que permitam assegurar a efectividade dos serviços prestados.



## 2 - ENQUADRAMENTO DO IPR

O IPR é uma instituição particular de solidariedade social, sob a forma de associação que presta cuidados de saúde na especialidade de reumatologia.

De acordo com os seus estatutos, foi constituída, em 18 de Dezembro de 1948, com a denominação de Associação Portuguesa de Reumatologia e em 5 de Abril de 1954, passou a denominar-se Instituto Português de Reumatologia.

O Instituto aplica o Plano de Contas das Instituições Particulares de Solidariedade Social, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/89, de 3 de Março, designado por PCIPSS.

Em conformidade com os respectivos estatutos, o IPR prossegue, designadamente os seguintes fins:

- *“Prestação de assistência clínica, em regime de ambulatório e de internamento, a pessoas afectadas de doenças reumáticas, de doenças osteo-articulares e outras associadas, através de diagnóstico, terapêutica, reabilitação, prevenção e promoção de saúde;*
- *Prestação de meios auxiliares de diagnóstico e terapêutica;*
- *Criação e manutenção de centros reumatológicos e de medicina física e de reabilitação”.*

A prestação de cuidados de saúde desenvolve-se nas áreas de internamento, consulta externa, técnicas<sup>2</sup> e tratamentos.

---

<sup>2</sup> Capilaroscopias, ecografias reumatológicas, densitometrias e infiltrações.



## 3 - ACORDOS CELEBRADOS

3.1 De acordo com a Circular Normativa n.º 119/79, de 10 de Maio, dos Serviços Médico-Sociais do Ministério dos Assuntos Sociais “*desde longa data os Serviços Médico- Sociais mantêm com o Instituto Português de Reumatologia uma articulação não formalizada em acordo, ao abrigo da qual o Instituto Português garante aos utentes dos Serviços Médico-Sociais os cuidados de saúde de que estes careçam (...) no âmbito das **consultas externas...**”*. A referida circular comunicava a autorização, por despacho ministerial, do preço de pagamento das consultas na sequência de proposta do IPR. No âmbito da auditoria constatou-se que as consultas realizadas no IPR têm sido pagas pela ARSLVT-SRSL de acordo com as tabelas aprovadas pelo estabelecido no Despacho Ministerial n.º1164/97<sup>3</sup> (5,99 euros) e já não com base nas convenções com a Ordem dos Médicos, sem que tenha sido formalizado qualquer acordo.

Posteriormente, foi estabelecido o preço para os *elementos complementares de diagnóstico* (Circular n.º 102/S.A.M.S, de 27/5/81) permitindo praticar as tabelas acordadas com a Ordem dos Médicos (conforme despacho da Comissão Instaladora dos Serviços Sociais em 27/03/81).

A partir de 1981 foram emitidas várias circulares<sup>4</sup> pelos Serviços Médico-Sociais do Ministério dos Assuntos Sociais a comunicar ao IPR os preços a praticar assim como as respectivas actualizações, ao abrigo do Despacho n.º 48/80 do Ministro dos Assuntos Sociais publicado no Diário da República, II Série, n.º 221 de 12/09<sup>5</sup>.

3.2 O IPR e a Comissão Integradora Central do então Ministério dos Assuntos Sociais formalizaram, em 19/10/83 um acordo de cooperação, na especialidade de reumatologia em regime de *internamento*, ao abrigo de Despacho Ministerial de 10/10/83, segundo o qual a tal assistência é aplicável a tabela de preços dos hospitais distritais oficiais.

3.3 Foi entretanto aprovado o regulamento dos acordos a estabelecer entre as Administrações Regionais de Saúde e as Misericórdias e outras Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), através de Portaria do Ministro da Saúde (DR n.º 172, II Série de 27/07/88), segundo o qual<sup>6</sup> os acordos a estabelecer incluem a prestação de cuidados de saúde aos utentes do SNS através das unidades pertencentes às Misericórdias e outras IPSS.

<sup>3</sup> Despacho que revê as tabelas a aplicar pelo Despacho Ministerial 4/91, de 15/04, publicado no DR, II Série n.º120, que aprovou os valores a aplicar no âmbito dos acordos entre as ARS, as Misericórdias, as mutualidades e outras entidades da mesma natureza jurídica.

<sup>4</sup>N.ºs; 102/81 de 27/08,186/81 de 9/10; 233/81 de 12/12; 90/82 de 19/04; 184/82 de 27/08; 45/83 de 30/03.

<sup>5</sup> Autorizou os Serviços Médico-Sociais a celebrarem acordos com as instituições particulares de solidariedade Social, sem fins lucrativos no âmbito da clínica Geral e de especialidades médicas.

<sup>6</sup> No seu n.º 2 considera como cuidados de saúde, consultas, elementos complementares de diagnóstico, tratamentos, internamentos e intervenções cirúrgicas.



Ainda em 1988 a ARSLVL diligenciou no sentido de estabelecer acordo de cooperação com o IPR nos termos do referido regulamento enviando para o efeito uma minuta tipo e solicitando diversa documentação, estabelecendo um prazo de 90 dias “findo o qual se considerava cessada a relação contratual eventualmente existente”<sup>7</sup>.

Em 1994, a ARSLVT remeteu ao IPR uma minuta do protocolo de cooperação a celebrar, com base na portaria de 1988<sup>8</sup>, que não teve sequência.

- Em 1998 foi publicado o Decreto-Lei n.º 97/98, de 18 de Abril, que estabeleceu o regime das convenções a que se refere a base XLI da Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto (Lei de Bases da Saúde), cujo art. 14º estabeleceu que as convenções em vigor em 31/12/97 deveriam ser adequadas, no prazo de 180 dias, às regras estabelecidas nesse diploma na mesma Lei.
- Em 1999, a ARSLVT desencadeou novas diligências junto do IPR para que fosse celebrado um novo acordo de cooperação, tendo para o efeito remetido um novo texto de acordo de cooperação com base na portaria de 1988.
- A relação contratual existente entre o IPR e a ARSLVT encontra-se, desde há muito, desenquadrada da legislação vigente para as IPSS, uma vez que à data da realização da auditoria ainda não tinha sido celebrado qualquer acordo nos termos da Portaria da Ministro da Saúde de 1988, nem foi observado o disposto no art.º 14º do Decreto-Lei n.º 97/98.

Em sede de contraditório, a Direcção do IPR alegou relativamente ao ponto 1.3.1 do presente relatório que “... a acção do Instituto Português de Reumatologia desde a sua fundação tem sido dirigida quase que exclusivamente aos utentes do Serviço Nacional de Saúde.”

*“...que o Instituto Português de Reumatologia é a maior Instituição especializada em Reumatologia a operar em Portugal, está incluída na rede de referência hospitalar, e é a mais antiga instituição dedicada àquela especialidade, sendo como tal reconhecida mundialmente.*”

*Além do mais alguns dos seus clínicos são também eles reconhecidos internacionalmente, não só pela quantidade dos trabalhos apresentados em simpósios internacionais, mas também pelos cargos desempenhados em organizações internacionais do foro reumatologia.”*

<sup>7</sup> Conforme ofício n.º 39245, de 15/12/88, da ARS de Lisboa.

<sup>8</sup> Conforme informação n.º 59/94 de 9/03/95.



A Direcção alegou também, “... *que muito embora a nossa condição do IPSS, esta Instituição deve beneficiar dum tratamento particular, atendendo à especificidade da sua acção enquanto hospital especializado, e, repetimos, incluindo na rede de referência hospitalar.*”

A Direcção do IPR nas suas alegações relativamente ao ponto 1.3.2., informou “... *que no período compreendido entre Maio de 1999 a Janeiro de 2002, esta Instituição teve inúmeros contactos com a Agência de Contratualização da ARSLVT, com vista à celebração de um acordo de contratualização, tendo durante aquele período sido efectuadas várias reuniões, quer com os responsáveis daquela agência e da referida ARS, quer com os Senhores Ministros e Senhores Secretários de Estado da Saúde.*

*Finalmente, já em 2002 a proposta de contratualização foi formalmente apresentada pela ARSLVT, ao Sr. Secretário de Estado da Saúde Dr. Francisco Ramos, tendo obtido do mesmo parecer favorável.*

*Acontece que até ao presente momento, e apesar das várias diligências efectuadas junto do Ministério da Saúde, sendo o mais relevante a reunião havida em Junho de 2002, com o Sr. Secretário de Estado da Saúde Dr. Carlos Martins, e em que nos foi comunicado que os compromissos assumidos pelo anterior governo seriam honrados, não foi celebrado qualquer acordo, não podendo este facto ser imputável a esta Instituição, muito pelo contrário.*

*Esta realidade tem contribuído para a descapitalização da Instituição, pelo que as dificuldades de ordem económica e financeira são cada vez mais notórias” e “... de que a subsistência do IPR não se prende com uma situação de dependência de um qualquer tipo de subsídio, antes pelo contrário, deverá ser encontrada uma fórmula adequada para a remuneração dos serviços prestados, atendendo à qualidade e especificidade dos cuidados de saúde que presta, e conforme já foi dito, maioritariamente aos utentes do Serviço Nacional de Saúde.”*

Face ao exposto são de manter as conclusões e recomendações inicialmente formuladas.



## 4 - ANÁLISE DE RELATÓRIOS DE AUDITORIAS REALIZADAS POR OUTRAS ENTIDADES

Na sequência da solicitação de informação sobre a eventual existência de relatórios de inspeções ou outras acções realizadas, nos últimos três anos, por órgãos<sup>9</sup> de controlo interno, cuja matéria abrangesse o IPR, a **Inspecção Geral de Finanças** informou<sup>10</sup> que, no âmbito da “Auditoria às relações financeiras entre entidades convencionadas e o Serviço Nacional de Saúde”, foram efectuados testes substantivos à facturação de entidades convencionadas na qual se incluiu o IPR, de acordo com os seguintes critérios:

- “enquanto detentor de um acordo na área de Internamento, atendendo ao volume da sua facturação e à situação particular que usufrui no contexto das restantes entidades com actividade similar;
- a título de convencionado na área de Medicina Física e de Reabilitação, considerando que a entidade actua simultaneamente como prescriptor e como convencionado, num contexto de risco de controlo associado à coexistência de situações de doentes tratados ora em regime de ambulatório, ora em regime de internamento”.

O referido relatório foi remetido ao Ministério Público em 28/04/2003, constituindo o processo 52/2003-IGF.

Reproduzem-se a seguir as conclusões do relatório<sup>11</sup>:

*a) A relação do IPR com o SNS encontra-se totalmente desenquadrada da lei. A entidade aguardava a formalização de um acordo global de financiamento negociado com a Agência de Contratualização a fim de colmatar tal lacuna.*

*b) O IPR facturou indevidamente à ARS de Lisboa diárias de internamento em resultado de:*

- Não aplicação correcta de critérios de contagem das diárias até Março de 2001 – numa base anual, reportado ao ano de 2000, o montante sobrefacturado ascende a 10,7 milhares de contos/53,5 mil euros;
- Inclusão na facturação dos dias compreendidos entre 23 de Dezembro de 2000 e 1 de Janeiro de 2001, quando a unidade de internamento esteve encerrada – o valor das diárias cobradas em excesso atinge 3,9 milhares de contos/19,5 mil euros.

<sup>9</sup>Direcção-Geral do Orçamento, Inspecção-Geral de Finanças, Inspecção-Geral da Saúde e Inspecção-Geral da Segurança Social.

<sup>10</sup> Conforme ofício n.º 1087 de 19/03/04.

<sup>11</sup> Processo n.º 2001/5/20/A4/560.





c) Apesar de beneficiar de uma retribuição pelos serviços que presta na área de Internamento que cobre todos os custos (caso ímpar no universo das IPSS), o IPR tem originado indevidamente encargos para o SNS relacionados com exames efectuados e com medicamentos fornecidos a doentes internados, ainda que por valores materialmente não relevantes. Considerando o risco associado à situação de excepção quanto à diária de internamento, tal situação é potenciada quer pelas deficiências organizativas da entidade, quer pelos constrangimentos da SRS de Lisboa em matéria de controlo.

d) Na área de Medicina Física e de Reabilitação o IPR não dispõe de procedimentos que confirmem credibilidade às operações que são facturadas, ressaltando a inexistência para o ano de 2000 de documentos comprovativos das sessões de tratamento.

As verificações efectuadas evidenciaram um conjunto de situações irregulares, como sejam a existência de:

- Para vários utentes, duas credenciais abrangendo exactamente o mesmo período de tratamento ou alguns dias em sobreposição;
- Credenciais cujo número de sessões facturadas não cabe no período balizado;
- Credenciais sem data, ilegíveis ou com diferentes assinaturas para o mesmo utente.”

A **Inspeção Geral de Saúde** remeteu cópia do Relatório de Inspeção Extraordinária<sup>12</sup> realizada ao IPR em conjunto com a Inspeção-Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho e com a Inspeção-Geral do Trabalho, determinada por despacho do Senhor Ministro da Saúde, de 29/01/03, destacando-se por se relacionar com o âmbito da presente auditoria, as seguintes conclusões:

- “O Estado, através do orçamento do SNS, tem financiado ao longo dos tempos o Instituto Português de Reumatologia, pela compensação dos serviços prestados aos utentes do SNS. O último subsídio atribuído respeita ao ano de 2001, não obstante a sua recepção ter ocorrido no ano de 2002.

Desde esta data, que a receita do Instituto não contempla subsídios do SNS, facturando somente o valor respeitante aos serviços prestados (...).

- “O IPR continua, no âmbito da prestação dos seus serviços aos utentes do SNS, a reger-se mediante acordo estabelecido com a Comissão Integradora Central, desde 1983. Segundo este acordo, que regula matéria conexa com a área do Internamento, o critério para a apresentação dos custos dos serviços prestados pelo IPR, em ordem a obter a correspondente retribuição por parte do SNS, baseia-se no valor da diária de internamento fixada na tabela hospitalar.”

<sup>12</sup> Processo n.º 1/2003-IE.





O Relatório da Inspeção Extraordinária ao Instituto Português de Reumatologia, constituindo o processo 43/04 – IGS, encontra-se em apenso ao presente relatório.

## 5 - VERIFICAÇÕES EFECTUADAS

Tendo a presente auditoria por objectivo a análise da legalidade e da regularidade dos pagamentos com cuidados de saúde no âmbito do Serviço Nacional de Saúde (SNS), foi seleccionada a Sub-região de Saúde de Lisboa da Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, dado que o volume de pagamentos efectuados em 2003 e 2004, representava 59% do valor total pago pelas 5 ARS ao IPR.

Quadro I

ARS	Sub-região de Saúde	Pagamentos em 2003 e 2004	Peso relativo %
Lisboa e Vale Tejo	Lisboa	1.017.985,28	59
	Santarém	194.985,98	11
	Setúbal	264.984,41	16
<b>Sub-total</b>		<b>1.477.955,57</b>	<b>86</b>
Alentejo		144.851,35	8
Centro		70.576,61	4
Norte		330,50	0*
Algarve		24.088,87	2
<b>Total</b>		<b>1.717.508,43</b>	<b>100</b>

Fonte: Contas correntes remetidas pelas ARS (à data da realização da auditoria)

\* Arredondamento de 0,02%

Para a realização de testes substantivos, foi seleccionada uma amostra das facturas pagas, com base nos critérios de selecção estabelecidos no Plano/Programa da auditoria aprovado:

Quadro II

Áreas Assistenciais	Universo		Amostra			
	Valor (€) (1)	N.º Utentes (2)	Valor (€) (3)	% (4) = (3)/(1)	N.º Utentes (5)	% (6) = (5)/(2)
Internamento	626.513,39	485	135.555,81	22	128	26
Consultas	46.602,20	7780	898,50	2	150	2
Medicina Física e de Reabilitação e Outros Tratamentos	71.675,79	1351	13.443,23	19	217	16
<b>Total</b>	<b>744.791,38</b>	<b>9616</b>	<b>149.897,54</b>	<b>20</b>	<b>495</b>	<b>5</b>

Fonte: Facturas emitidas em 2003 e pagas pela Sub-região de Saúde de Lisboa, à data da selecção.



## 5.1 – Internamento

A amostra seleccionada na área de internamento representa o valor de 135.555,81€ correspondendo a 22% do valor pago pela ARSLVT-SRSL (626.513,39 €) respeitante ao internamento de 128 utentes, abrangendo 16 utentes em cada mês, até Agosto, uma vez, que à data só havia facturas pagas até esse mês.

A selecção dos lotes foi efectuada aleatoriamente, tendo a amostra ficado constituída da seguinte forma<sup>13</sup>:

Mês	Facturas		Lote	Utentes	Valor a Verificar
	Nº	Valor			
Janeiro	3075/03	51.572,07	1	16	10.496,97
Fevereiro	3108/03	71.805,36	1	16	17.038,56
Março	3153/03	73.022,40	2	16	20.689,68
Abril	3189/03	78.783,60	3	16	24.091,20
Maio	3224/03	89.003,60	1	16	5.855,50
Maio	3224/03	89.003,60	4	16	30.783,20
Julho	3304/03	63.741,30	1	16	18.068,40
Agosto	3332/03	65.748,90	1	16	8.532,30
<b>Total</b>				128	135.555,81

Fonte: Facturas emitidas em 2003 e pagas pela Sub-região de Saúde de Lisboa, à data da selecção.

Nos termos do acordo celebrado entre a Comissão Integradora Central e o IPR, datado de 19 de Outubro de 1983, pela assistência prestada no internamento é aplicável a tabela fixada para os hospitais distritais oficiais<sup>14</sup>.

Procedeu-se à análise da documentação de suporte à facturação remetida à ARSLVT-SRSL com vista ao cruzamento com os registos existentes no IPR<sup>15</sup>, designadamente para verificar se os pagamentos efectuados correspondiam aos períodos de internamento realizados, e se estavam de acordo com a tabela em vigor, salientando-se que no preço da diária de internamento<sup>16</sup> se encontra incluída toda a assistência prestada ao doente no decurso do internamento, designadamente aposentadoria, assistência médica e de enfermagem, medicamentos, tratamentos, meios complementares de diagnóstico, intervenções cirúrgicas, aplicação de próteses, etc.

<sup>13</sup> Foram ainda verificadas facturas do ICIL- Instituto Clínico e Imunológico de Lisboa e da IMI –Imagem Médicas Integradas., Lda., a fim de analisar se continuavam a existir as situações irregulares descritas no relatório da IGF.

<sup>14</sup> Portaria n.º 189/2001, de 9 de Março, que vigorou até Fevereiro de 2003 e Portaria n.º 132/2003, de 5 de Fevereiro, a vigorar a partir de 1 de Março de 2003 (regulamento das tabelas de preços das instituições e serviços integrados no SNS).

<sup>15</sup> Livro de registos de doentes internados que abrange o período de 10 de Agosto de 2001 a 27 de Outubro de 2003 correspondente à amostra seleccionada, e os respectivos processos clínicos.

<sup>16</sup> Conforme o estabelecido no acordo celebrado entre a Comissão Integradora Central e o IPR.



Após análise da documentação de suporte à facturação verificou-se o seguinte:

- Nalguns boletins de internamento a assinatura de quem os autoriza é ilegível e não está identificada a entidade autorizadora;
- Foram pagos pela ARSLVT-SRSL durante o período<sup>17</sup> de internamento tratamentos de medicina física e de reabilitação, cuja realização não foi possível confirmar, dado que a ficha de registo diário dos tratamentos não se encontrava devidamente preenchida.
- Conclui-se ainda que, na amostra seleccionada, não constou a existência de pagamentos ilegais, designadamente do tipo dos que foram referidos no relatório da IGF (exames facturados em períodos de internamento e aplicação de critérios errados, sistematicamente, na contagem de tempos nos internamentos).

## 5.2 - Consultas

Através do programa IDEA foi seleccionada aleatoriamente uma amostra das facturas emitidas em 2003 e pagas pela ARSLVT-SRSL ao IPR nos anos de 2003 e 2004, relativas a consultas a utentes do SNS corresponde a 2% (898,50 €) do valor total de consultas pago pela ARSLVT-SRSL, no período em análise.

Apesar do elevado número de utentes, o valor a facturar por documento é sempre igual (5,99 €), reflectindo um volume financeiro pouco significativo. Por outro lado, em caso de incorrecções estas serão de valores materialmente irrelevantes, tendo-se considerado por essa razão uma área de risco reduzido.

Refira-se que não foi facultado pelo IPR qualquer acordo celebrado com o SNS no âmbito das consultas, apenas se tem conhecimento<sup>18</sup> de uma articulação não formalizada em acordo, ao abrigo da qual o Instituto garante aos utentes do SNS os cuidados de saúde de que estes carecem.

No âmbito da auditoria constatou-se que as consultas realizadas no IPR têm sido pagas pela ARSLVT-SRSL de acordo com o estabelecido para as IPSS (cfr. Despacho n.º 1164/97, de 30/05/97<sup>19</sup> - 5,99 euros).

Procedeu-se à análise da documentação de suporte à facturação remetida à ARSLVT-SRSL com vista ao cruzamento dos registos existentes no IPR (fichas clínicas)<sup>20</sup>, a fim de verificar se

<sup>17</sup>O internamento realizou-se no período de 21/04/03 a 12/05/03 e os tratamentos no período de 20/03/03 a 22/05/03.

<sup>18</sup>Circular normativa n.º119/79, de 10 de Maio, refere que “ desde longa data os Serviços Sociais Médico-Sociais mantêm com o IPR uma articulação não formalizada em acordo (...)”.

<sup>19</sup> Conforme ofício n.º 30683 de 21.08.98 da ARS.

<sup>20</sup>Ficha onde é registado o dia da realização da consulta, diagnóstico médico, prescrição de medicamentos, exames, tratamentos e respectivos resultados.



os pagamentos efectuados correspondiam às consultas realizadas, e se estavam de acordo com a tabela em vigor. No entanto, não foi possível confirmar a realização de 26 consultas, uma vez que das 150 fichas clínicas seleccionadas não existiam registos em 14 fichas e 12 não foram disponibilizadas.

### 5.3 - Medicina Física e de Reabilitação e outros tratamentos

A amostra abrangeu 19% (13.443,23 €), do valor total facturado e pago pela ARSLVT-SRSL no período de Janeiro a Setembro de 2003, correspondendo a consultas e tratamentos de medicina física e de reabilitação realizados por 217 utentes.

Na área da medicina física e de reabilitação não existe qualquer acordo formal celebrado entre a ARS e o IPR, sendo no entanto todos os actos clínicos facturados com base nas tabelas<sup>21</sup> de medicina física e de reabilitação para o sector convencionado.

Tendo como objectivo confirmar a realização das consultas de medicina física e de reabilitação e dos tratamentos facturados e pagos, procedeu-se à análise da documentação de suporte à facturação remetida à ARSLVT-SRSL donde se verificou que algumas requisições não se encontravam datadas nem assinadas, pelo utente e/ou pelo médico.

Em algumas fichas de presença de tratamentos, não constava registo diário<sup>22</sup> do tratamento. Todavia foi possível a confirmação da realização dos mesmos.

Na análise da documentação de suporte à facturação remetida à ARSLVT-SRSL, concluiu-se que os pagamentos efectuados correspondiam aos tratamentos realizados.

Não se constatou a existência do tipo de irregularidades indicadas no relatório da Inspeção-Geral de Finanças, designadamente a falta de documentos comprovativos das sessões de tratamentos. Todavia, a ARSLVT-SRSL não diligencia no sentido de fazer qualquer confirmação de realização de tais sessões.

\*\*\*

Relativamente às áreas analisadas conclui-se que a ARSLV-SRSL não possui mecanismos de controlo adequados para se certificar da prestação efectiva dos cuidados de saúde facturados.

<sup>21</sup> Os preços da tabela dos cuidados de saúde na área da medicina física e de reabilitação são actualizados pelo IGIF e autorizados pelo Secretário de Estado da Saúde. Posteriormente o IGIF através de ofício informa as ARS dos novos preços a praticar.

<sup>22</sup> Por vezes é indicado a lápis o período em que foram realizadas as respectivas sessões.



## 6 - REFERÊNCIAS FINAIS

### 6.1 - Relação dos Responsáveis

Os responsáveis actuais da Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo encontram-se identificados em anexo I.

### 6.2 – Emolumentos

Nos termos do disposto nos art.º 2.º e n.º 1 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, na redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e em conformidade com a Nota de Emolumentos em anexo, são devidos pela ARSLVT, emolumentos no montante de 2.825,28 €

### 6.3 – Agradecimentos

Expressa-se aos responsáveis, dirigentes e funcionários envolvidos na auditoria o apreço do Tribunal de Contas pela colaboração prestada no desenvolvimento desta acção.

## 7- DETERMINAÇÕES FINAIS

7.1- O presente relatório deverá ser remetido:

- Ao Ministro da Saúde;
- Às entidades ouvidas no exercício do contraditório.

7.2 – Em cumprimento do disposto nos arts. 29º, n.º4, e 54º, n.º4, aplicável por força do disposto no art.º 55º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, notifique-se o Ministério Público, junto deste Tribunal, do presente relatório.

7.3 – A Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo deverá, no prazo de seis meses após a recepção deste relatório, comunicar ao Tribunal de Contas a sequência dada às recomendações formuladas.



# Tribunal de Contas

*Relatório de Auditoria ao controlo da legalidade e utilização dos Fundos Públicos atribuídos ao IPR*

7.4 – Após comunicação nos termos dos pontos anteriores, coloque-se o presente relatório à disposição dos órgãos de comunicação social, bem como proceder à respectiva divulgação via internet.

Aprovado, em Subsecção da 2.<sup>a</sup> Secção do Tribunal de Contas em 25 Novembro de 2004.

**O Juiz Conselheiro Relator,**

(Lia Olema Vieira de Jesus Correia)

**Os Juizes Conselheiros**

(José Alves Cardoso)

(Manuel Raminhos Alves de Melo)

## **ANEXO I**

**RELAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL  
DE SAÚDE DE LISBOA**

Identificação do Responsável	Cargo	Gerência de 2004
Ana Maria Andrade Borja dos Santos de Brito Rocha	Presidente do Conselho de Administração	
José Franklin Gomes Soares	Vogal do Conselho de Administração	
João António Guerreiro Damião Pinheiro	Vogal do Conselho de Administração	Iniciou funções em 16 de Fevereiro de 2004
Luís Gonçalo Barreiros Moreira Pires	Vogal do Conselho de Administração	Iniciou funções em 3 de Abril de 2004
Rosa Maria Ferreira Mesquita Feliciano	Vogal do Conselho de Administração	



## **ANEXO II**



*A Ex. de Ana Maria Sousa Bento  
para a análise  
3/11/04*

Exma Senhora  
Auditora Coordenadora da Direcção-Geral do Tribunal de Contas  
Dra. Ana Maria Sousa Bento

**I.P.S.S.**  
Instituição Particular de  
Solidariedade Social  
(D.R. n.º 83-III Série de 09.04.87)  
Pessoa Colectiva n.º 501 130 110

Lisboa, 29 de Outubro de 2004

Sede da Instituição  
Direcção

**ASSUNTO: Relato de Auditoria orientada ao controlo da legalidade e utilização de fundos públicos atribuídos ao Instituto Português de Reumatologia.**

**(V/Referência: Processo nº 02/04 – Audit. – DA VI)**

Reabilitação

Rua D. Estefânia, 187-189  
Apartado 13051  
1000-154 LISBOA  
Fax 21 355 25 78  
☎ 21 355 25 70

Relativamente ao assunto supra citado, vimos por este meio, pronunciar-nos sobre as recomendações expressas no referido relato:

Dep. Técnico-Financeiro  
Dep. Recursos Humanos

No que respeita ao ponto 1.3.1, foi com muita apreensão que tomámos conhecimento daquela recomendação, porquanto a acção do Instituto Português de Reumatologia desde a sua fundação tem sido dirigida quase que exclusivamente aos utentes do Serviço Nacional de Saúde.

Rua D. Estefânia, 177-1.º  
Apartado 13051  
1000-154 LISBOA  
Fax 21 355 25 76  
☎ 21 355 25 70

Permita-nos que aproveitemos a oportunidade para informar que o Instituto Português de Reumatologia é a maior Instituição especializada em Reumatologia a operar em Portugal, está incluída na rede de referenciação hospitalar, e é a mais antiga instituição dedicada àquela especialidade, sendo como tal reconhecida mundialmente.

Centro de Lisboa  
Consulta e Hospital

Rua da Beneficência, 7  
Apartado 13051  
1050-034 LISBOA  
Fax 21 797 02 10  
☎ 21 793 58 21 / 21 793 58 71

Além do mais, alguns dos seus clínicos são também eles reconhecidos internacionalmente, não só pela qualidade dos trabalhos apresentados em simpósios internacionais, mas também pelos cargos desempenhados em organizações internacionais do foro reumatológico.

Centro de Lisboa  
Unid. Doenças Osseo-Metabólicas

Av. Praia da Vitória, 1 r/c Dt.º  
Apartado 13051  
1000-245 LISBOA  
Fax 21 355 25 73  
☎ 21 355 25 70

É por tudo isto que entendemos, que muito embora a nossa condição de IPSS, esta Instituição deve beneficiar dum tratamento particular, atendendo à especificidade da sua acção enquanto hospital especializado, e, repetimos, incluído na rede de referenciação hospitalar.

Centro de Coimbra  
Consulta

Av. Sá da Bandeira, 2-5.º  
Apartado 1132  
3000-350 COIMBRA  
Fax 239 83 89 87  
☎ 239 83 89 87

Já no que respeita ao ponto 1.3.2., permita-nos que informemos V. Exa. de que no período compreendido entre Maio de 1999 a Janeiro de 2002, esta Instituição teve inúmeros contactos com a Agência de Contratualização da ARSLVT, com vista à celebração de um acordo de contratualização, tendo durante aquele período sido efectuadas

*para a realização do processo de auditoria ao IPSS, como a Dra. Ana Maria Sousa Bento é a responsável da unidade de auditoria, a qual se encontra a elaborar o relatório a 29/11/04*



várias reuniões, quer com os responsáveis daquela agência e da referida ARS, quer com os Senhores Ministros e Senhores Secretários de Estado da Saúde.

Finalmente, já em 2002 a proposta de contratualização foi formalmente apresentada pela ARSLVT, ao Sr. Secretário de Estado Dr. Francisco Ramos, tendo obtido do mesmo parecer favorável.

Acontece que até ao presente momento, e apesar das várias diligências efectuadas junto do Ministério da Saúde, sendo a mais relevante a reunião havida em Junho de 2002, com o Sr. Secretário de Estado da Saúde Dr. Carlos Martins, e em que nos foi comunicado que os compromissos assumidos pelo anterior governo seriam honrados, não foi celebrado qualquer acordo, não podendo este facto ser imputável a esta Instituição, muito pelo contrário.

Esta realidade tem contribuído para a descapitalização da Instituição, pelo que as dificuldades de ordem económica e financeira são cada vez mais notórias.

Permita V.Exa. reforçar a nossa preocupação, de que a subsistência do IPR não se prende com uma situação de dependência de um qualquer tipo de subsídio, antes pelo contrário, deverá ser encontrada uma fórmula adequada para a remuneração dos serviços prestados, atendendo à qualidade e especificidade dos cuidados de saúde que presta, e conforme já foi dito, maioritariamente aos utentes do Serviço Nacional de Saúde.

Com os nossos melhores cumprimentos.

A Direcção do I.P.R.