

Auditoria ao funcionamento do Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P. (INEM)

SÍNTESE DE RESULTADOS

A presente auditoria teve como finalidade apreciar o funcionamento do Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P. (INEM), “...nos domínios organizacional, administrativo e financeiro, no que concerne à gestão e avaliação dos recursos humanos e da realização da despesa, que concorram para o desenvolvimento da sua atividade” (Despacho n.º 28/2025/MEF/MS-XXIV, de 24 de janeiro, de Suas Excelências os Ministros de Estado e das Finanças e da Saúde) e abrangeu o quadriénio 2021/2024. De acordo com o exame efetuado e o exercício do procedimento de contraditório, as principais conclusões e recomendações são, em síntese, as seguintes:

1. Principais conclusões

1.1. Recursos afetos à atividade

Crescimento das receitas totais no período 2021/2024 (31%) inferior ao das despesas totais (38%), em resultado do aumento significativo das transferências correntes (92%), em especial para as AHBV (107%)	a) A receita total arrecadada pelo INEM atingiu, em 2024, 176,5 milhões de euros (M€) (+31 % face a 2021), dos quais 94% (165,6 M€) provém da taxa de 2,5% dos prémios de seguros pagos por cidadãos/empresas (+26% que em 2021).
	b) No mesmo ano, a despesa total foi de 168,6 M€, traduzindo um crescimento de 38% face a 2021, para o qual contribuiu os 89,2 M€ de transferências correntes (+92% no quadriénio), destinadas às Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários - AHBV (74,9 M€ / +107% face a 2021) e que resultaram da atualização da regulamentação dos subsídios a atribuir aos Postos de Emergência Médica (PEM) e de Reserva (PR).
	c) As despesas com o pessoal e a aquisição de bens e serviços ascenderam a 44,7 M€ (+18% face a 2021) e a 30,4 M€ (+26% comparativamente com 2021), respetivamente.
	d) Considerando o diferente ritmo de crescimento da despesa e da receita, a receita própria cobrada poderá revelar-se insuficiente para cobrir as necessidades financeiras do INEM e garantir o adequado equilíbrio orçamental.
Redução de 2,5% do total de efetivos do INEM no período 2021/2024 (-38), em especial no grupo dos TEPH (-86) e n.º insuficiente de médicos do quadro (23), mitigado com recurso a prestações de serviços (138)	e) No final de 2024, o INEM dispunha de um total de 1.304 trabalhadores, dos quais 1.110 (85%) desempenhavam funções nas suas Delegações Regionais. Esta cifra corresponde a uma redução de trabalhadores de 2,5% face a 2021 (-38), basicamente justificada pelo grupo, mais representativo, dos Técnicos de Emergência Pré-Hospitalar - TEPH (- 9% redução de 957 para 871).
	f) Na mesma data, o instituto contava ainda com 175 prestadores de serviço, maioritariamente médicos (138), outro grupo em que se verifica insuficiência de recursos (em 2024, existiam ainda 23 médicos no quadro). No início de 2025, iniciaram funções 200 TEPH.
Dificuldades na medição de meios e recursos face à inexistência de contabilidade de gestão	g) Identificaram-se algumas dificuldades na medição precisa dos seus meios e recursos, o que compromete a fundamentação das decisões estratégicas e de gestão, que decorrem da inexistência de um sistema de contabilidade de gestão. O INEM indicou que irá implementar este sistema.

27.019 inoperacionalidades (200 mil dias) dos meios de emergência médica no quadriénio, inexistência de estudo sobre a adequação dos meios e modelo da sua aquisição desajustado	h) Em 2024, o Instituto dispunha de uma frota de 714 meios de emergência médica, sendo que a sua atividade foi marcada, no quadriénio, pelo elevado número de situações de inoperacionalidade dos meios (27.019, correspondendo a mais de 200 mil dias), devido, sobretudo, à antiguidade da sua frota automóvel. i) Por outro lado, não foi possível aceder a uma análise técnica fundamentada sobre a adequação ou não do atual dispositivo do Sistema Integrado de Emergência Médica (SIEM), face às reais necessidades da população, nem se procedeu à ponderação sobre a eventual desativação de ambulâncias com baixo nível de atividade e custos de acionamento elevados. j) O modelo adotado na aquisição de meios (v.g. viaturas), no período, revelou-se desajustado, considerando as especificidades da atividade do INEM.
Inexistência de um Plano Estratégico para as instalações e importantes condicionantes, v.g. subdimensionamento e falta de licenciamento	k) Não existe, à data, um Plano Estratégico específico para as instalações, devidamente aprovado, apesar dos diversos constrangimentos, designadamente o subdimensionamento dos imóveis em Lisboa, a falta de licenciamento dos espaços afetos à logística e a dependência de imóveis arrendados a terceiros. A gestão patrimonial é efetuada com base em ficheiro Excel, o que limita a eficácia e a fiabilidade do processo. O INEM informou que irá preparar este tipo de plano.
Ausência de procedimentos de inventariação e etiquetagem dos bens	l) No período analisado, o controlo dos bens móveis evidenciou algumas insuficiências, designadamente a ausência de inventariação da totalidade dos bens, bem como de controlos eficazes da sua movimentação. O INEM refere que irá reforçar o controlo nesta sede.
1.2. Desempenho operacional e constrangimentos da atividade	
Em 2024, apenas 10% das ocorrências necessitaram de suporte avançado / imediato de vida e 12% nem justificavam meios	a) Em 2024, apenas 148.251 (10%) das ocorrências foram classificadas como de emergência (P1), ou seja, que exigiram suporte avançado/imediato de vida, enquanto a maioria das chamadas correspondeu a situações menos graves - P3 (1.110.215; 77%), ou que nem justificavam o envio de meios (174.367; 12%).
Insuficiente avaliação da atividade operacional	b) A avaliação dos resultados da atividade operacional do INEM revelou-se insuficiente, designadamente, pela ausência de indicadores que permitam medir os resultados, a qualidade clínica e a segurança, bem como o impacto do sistema de socorro pré-hospitalar na saúde pública, incluindo a comparação com serviços congéneres no plano internacional, na linha das melhores práticas. O instituto refere que irá melhorar a avaliação da sua atividade operacional.
Não alinhamento dos objetivos do QUAR, desconhecimento dos resultados da triagem de Manchester e dos tempos da emergência pré-	c) O acompanhamento e controlo da atividade denotam várias insuficiências, fundamentalmente devido à falta de alinhamento entre os objetivos/metasp>

**hospitalar e deterioração
dos resultados de
indicadores disponíveis**

resultados da triagem de Manchester realizada nos hospitais e pelo desconhecimento do tempo despendido pelo INEM, em cada um dos momentos do processo de emergência pré-hospitalar, sendo que, após solicitação, apenas tivemos acesso a dados de 6% das ocorrências.

- d) Os indicadores disponíveis evidenciaram, no quadriênio, uma deterioração, refletindo a falta de recursos humanos, em especial as chamadas perdidas (+738%; +117.861 chamadas), o número de operadores no atendimento (-17,3%; -6.569 operadores) e no acionamento (-8,8%; -1.167 operadores).

**Constrangimentos
operacionais decorrentes
de encerramentos dos SU,
inoperacionalidades dos
meios e sobrecarga das
transferências hospitalares**

- e) O funcionamento do INEM tem enfrentado constrangimentos operacionais relevantes, decorrentes do encerramento de serviços de urgência (SU) em unidades locais de saúde (ULS)/hospitais de referência (2024: ≥201.073 horas, em 82 hospitais, 18 dos quais responsáveis por 80% da indisponibilidade); da elevada inoperacionalidade das Ambulâncias de Emergência Médica (2024: 4.906 dias, 73,4% por falta de TEPH); e do aumento das transferências inter-hospitalares realizadas pelo INEM, com custos adicionais, que seriam das ULS de origem.

**Atividade do SHEM
marcada no quadriênio
pelo transporte secundário,
elevados custos, n.º
reduzido de heliportos
certificados e subutilização
do meio aéreo de uma das
bases**

- f) A atividade do Serviço de Helicópteros de Emergência Médica (SHEM) caracterizou-se no período: pela preponderância do transporte secundário (62% do total em 2024), apesar do elevado custo de operação das aeronaves; pela subutilização do meio de uma das bases (Centro); e pela existência, à data, de apenas seis heliportos certificados (pela ANAC) nos hospitais. Acresce a falta de um estudo técnico fundamentado/regulamento que justifique os critérios estratégicos e operacionais adotados para a escolha das localizações das bases.

1.3. Estratégia de governação, resiliência e eficiência dos sistemas de informação

**Risco estratégico
significativo na Governação
dos Sistemas de Informação**

- a) Os sistemas que suportam o Centros de Orientação de Doentes Urgentes (CODU) foram implementados de modo a serem resilientes e a funcionarem de forma contínua.
- b) Há sistemas implementados no CODU que estão, funcional e tecnologicamente, obsoletos ou no limite da sua capacidade. Adicionalmente, os sistemas encontram-se assentes em tecnologias distintas, com diferentes graus de automatização, maturidade tecnológica e interoperabilidade.
- c) O processo de governação dos Sistemas de Informação (SI) apresenta insuficiências na definição e implementação de uma estratégia de evolução dos sistemas. Constata-se, no entanto, o foco em assegurar o funcionamento permanente dos sistemas que suportam a atividade em detrimento da implementação das medidas identificadas nos planos estratégicos.

**Insuficiente articulação
entre os sistemas de
informação do INEM e os
sistemas do Ministério da**

- d) Existem dificuldades na implementação de mecanismos de interoperabilidade entre os sistemas do INEM e dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. (SPMS) que decorrem, essencialmente, da falta de comunicação e articulação eficaz entre as entidades.

Saúde com dados essenciais à emergência médica

- e) A ausência de informação necessária à emergência médica levou o INEM a desenvolver o sistema “Constrangimentos Hospitalares” para determinar o SU para o qual os doentes devem ser encaminhados. Contudo, devido à falta de integração com os sistemas dos hospitais, este é alimentado manualmente com informação recebida por e-mail.

Recursos humanos insuficientes para assegurar o funcionamento contínuo dos sistemas informação que suportam os CODU e de apoio à gestão

- f) O INEM dispõe de um conhecimento insuficiente para o eficaz controlo das estruturas de dados e, em consequência, dos processos de extração de dados que alimentam o sistema de informação de apoio à gestão.
- g) Os recursos humanos da equipa do Gabinete de Sistemas e Tecnologias de Informação são insuficientes para assegurar o funcionamento e apoio técnico contínuo aos sistemas que suportam os CODU.

1.4. Subvenções públicas concedidas no âmbito do SIEM

Modelo de financiamento dos corpos de bombeiros e CVP fragmentado, em vez de um regime geral uniforme e transparente

- a) O financiamento dos corpos de bombeiros e da Cruz Vermelha Portuguesa pelo INEM assentou, no período analisado, num modelo baseado em protocolos e despachos avulsos e regimes diferenciados, incluindo situações sem evidente enquadramento normativo, diferentemente de outras áreas governativas, onde existem diplomas legais que definem regras claras, objetivas e transparentes.
- b) Não estão previstos, nem instituídos, mecanismos de comunicação com outras entidades públicas concedentes de subvenções aos mesmos beneficiários, apesar dos riscos de duplo financiamento/sobreposição de apoios financeiros.

Inexistência de um planeamento estruturado e integral

- c) A constituição de novos PEM, no período analisado, não resultou de um planeamento estruturado, não tendo sido considerados os vários meios de suporte básico de vida existentes, os fatores relevantes (v.g. população, área, geografia) ou a definição de metas/referenciais.

Impacto financeiro estimado de 25,2 M€ do novo Acordo de Cooperação de 2025 dependente de reforço orçamental e de outras condições

- d) O novo Acordo de Cooperação INEM-Liga dos Bombeiros Portugueses (2025) prevê um aumento significativo do financiamento público, mas o impacto financeiro associado, estimado em 25,2 M€, não foi totalmente acomodado no orçamento para 2025, podendo ser necessário reforço orçamental. Este Acordo está, ainda, dependente da realização de estudos e da adaptação dos registos e sistemas de informação essenciais, como a aplicação das penalidades previstas.

Fragilidades relevantes no processo de conferência dos subsídios

- e) O processo de conferência dos subsídios pagos pelo funcionamento dos meios protocolados apresenta fragilidades relevantes, que comprometem a sua eficiência e rigor (v.g. limitações do sistema informático, excessiva intervenção manual, ausência de cruzamento automático de dados relevantes e não utilização de instrumentos de geolocalização), não estando também implementados mecanismos para identificação de situações de incumprimento contratual, nem para a eventual aplicação de penalidades.

75.492 documentos pendentes de conferência ou de validação pelo INEM não valorizados	f) Identificou-se um elevado número de documentos (verbetes) pendentes de preenchimento pelos parceiros ou em conferência/validação pelo INEM (69.512 e 5.980, respetivamente, datando os mais antigos de 2022), sem valorização nas contas do instituto, apesar de poderem gerar obrigações futuras. Este indica que irá criar uma plataforma para suprir estas situações.
Riscos significativos de desconformidade (identificadas 2.000 recusas e 18.000 inoperacionalidades, no biénio 2023/2024) e ausência de procedimentos de avaliação e controlo	g) As ações de fiscalização realizadas pelo INEM revelam a existência de riscos significativos em relação à conformidade do processo de transporte de doentes, v.g. quanto aos requisitos da tripulação e à certificação das ambulâncias. Acresce a ausência de procedimentos sistematizados e regulares para a avaliação da atividade dos PEM/PR, incluindo no âmbito da estrutura criada, nos acordos de cooperação relativos à eficácia e qualidade do socorro pré-hospitalar. h) No biénio 2023/2024, registaram-se mais de 2.000 recusas de acionamento e de 18.000 casos de inoperacionalidade, relativos a falhas no cumprimento dos protocolos, os quais não previam penalidades para tais ocorrências.
1.5. Área da contratação pública	
Apuramento de diversas desconformidades na fase da formação dos contratos públicos (43 M€)	a) No âmbito dos procedimentos para a formação do contrato, salientam-se, de entre outras desconformidades, o incumprimento de formalidades procedimentais, situações de total inexistência de procedimento pré-contratual, o recurso indevido ao ajuste direto por critérios materiais e a atribuição indevida de eficácia retroativa a contratos, numa despesa total superior a 43 M€.
Insuficiências na execução material e financeira dos contratos (0,5 M€)	b) Em sede de execução material e financeira dos contratos verifica-se, designadamente, a existência de execução material sem a precedência de procedimento pré-contratual, a continuação de execução do contrato após o termo da sua vigência e a realização de pagamentos de valor superior ao preço contratualmente fixado (0,5 M€).
Fragilidades no controlo da execução do contrato de locação de meios aéreos	c) Pela sua especial relevância, materialidade (18 M€) e sensibilidade, destacam-se insuficiências no controlo da execução do contrato de locação de meios aéreos e de serviços de helicópteros de emergência médica.
Deficiências de controlo interno em matéria de contratação pública	d) Ausência de planeamento integral e estruturado em matéria de contratação pública, bem como de manuais de procedimentos e de regras claras sobre a monitorização e controlo da execução física e financeira dos contratos.
1.6. Área dos recursos humanos	
Elevado número de horas de trabalho suplementar (28,4 M€) e pagamentos acima dos limites legais (0,5 M€).	a) O INEM regista um elevado número de horas de trabalho suplementar, cujo valor ascendeu a 28,4 M€ no período auditado, constatando-se o pagamento acima dos limites legais, no valor de 0,5 M€, a trabalhadores integrados nas carreiras especial médica e especial de enfermagem, bem como de saldos de horas prestadas que violam aqueles limites.

Ausência de procedimentos concursais para postos do Mapa de Pessoal	b) Constatou-se o não preenchimento da totalidade dos postos de trabalho disponíveis no Mapa de Pessoal, decorrente, designadamente, da ausência de desenvolvimento de procedimentos concursais para o efeito.
Pagamento superior a 0,6 M€ de atividade de formação já incluída em conteúdo funcional	c) Foram apurados pagamentos, ultrapassando 0,6 M€, relativos à atividade de formação, a trabalhadores integrados em carreira cujo conteúdo funcional já inclui tal atividade (Técnico de Emergência Pré-Hospitalar).
Criação da figura de “Responsáveis” de Delegações Regionais e do DCSIEM, ao arrepio da lei	d) Exercício de competências cometidas aos titulares dos cargos de direção intermédia de 1.º grau, por sete trabalhadores, designados como “Responsáveis” (Delegações Regionais e do DCSIEM), figura esta sem enquadramento legal e que permitiu o pagamento de trabalho suplementar em dias normais, que não seria devido se estivessem nomeados como dirigentes.
Cargos dirigentes exercidos em substituição	e) No período em análise, constatou-se que os cargos dirigentes foram exercidos maioritariamente em regime de substituição, assinalando-se, todavia, que já foi dado início à respetiva regularização através da abertura de alguns procedimentos concursais.
Incumprimento da Lei do SIADAP	f) Incumprimento dos prazos do processo avaliativo ao abrigo da Lei que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública (SIADAP), nos biénios 2019/2020 a 2023/2024.
Deficiências de controlo interno em matéria de recursos humanos	g) Elevado número de correções manuais no sistema biométrico de controlo da assiduidade, ausência de rotinas de controlo de funções exercidas em acumulação e não implementação transversal do Sistema de Gestão Integrada da Avaliação de Desempenho da Administração Pública (GeADAP).

2. Recomendações ao Conselho Diretivo do INEM, I.P.:

Medidas que visam assegurar um financiamento estável e melhorar a eficiência da organização de ativos e processos	a) Assegurar um modelo de financiamento adequado que garanta o equilíbrio orçamental do INEM.
	b) Elaborar um Plano Estratégico para as instalações do INEM, com procedimentos de inventariação, etiquetagem e controlo de movimentação de todos os bens.
	c) Proceder ao planeamento integrado dos meios de emergência médica, com base em fatores relevantes e metas objetivas.
	d) Desenvolver indicadores de desempenho, com métricas de qualidade e resultados, suportados em sistemas de informação de gestão.
	e) Reformular o processo de conferência dos pagamentos aos parceiros, através da implementação de novas ferramentas informáticas, redução das situações pendentes e relevação contabilística, quando aplicável.

Medidas de aperfeiçoamento do dispositivo do SIEM, de regulação dos meios e de garantia de cumprimento das obrigações contratuais	f) Analisar e melhorar o dispositivo do SIEM, incluindo a definição de um modelo de aquisição de meios mais ajustado às especificidades existentes. g) Assegurar a uniformização dos protocolos de constituição de PEM e a regularização dos meios. h) Estabelecer mecanismos céleres para identificar e penalizar incumprimentos contratuais, nomeadamente inoperacionalidades e recusas injustificadas. i) Robustecer as auditorias, a fiscalização e a avaliação dos PEM/PR, garantindo o cumprimento das responsabilidades do Grupo de Acompanhamento Permanente, previsto no Acordo de Cooperação de 2025.
Medidas que visam garantir uma maior eficácia e eficiência do funcionamento dos Sistemas e Tecnologias de Informação utilizados na atividade do INEM	j) Promover a execução das medidas previstas nos Planos Estratégicos do INEM relativamente aos SI. k) Desenvolver o Plano Estratégico dos SI de forma a avaliar, definir a evolução e monitorizar a implementação efetiva das medidas, de acordo com a calendarização prevista. l) Reforçar a comunicação e articulação com a SPMS para colmatar a falta de interoperabilidade, a ineficiência em fluxos de informação e o carregamento manual de informação. m) Assegurar internamente o conhecimento das estruturas de dados que alimentam o sistema de informação de apoio à gestão. n) Constituir uma equipa de prevenção, com técnicos habilitados, que assegure o suporte ininterrupto dos Sistemas e Tecnologias de Informação dos CODU.
Medidas de robustecimento do planeamento e de correção das insuficiências identificadas na formação, acompanhamento e controlo da execução dos contratos públicos	o) Implementar instrumentos de planeamento efetivo das compras públicas, incrementando a capacitação dos trabalhadores, bem como a elaboração de manuais de procedimentos na área. p) Proceder à correção das insuficiências detetadas na fase de formação dos contratos, observando rigorosamente o disposto nos normativos aplicáveis, em especial os constantes do Código dos Contratos Públicos. q) Garantir o efetivo acompanhamento da execução física e financeira dos contratos, através dos respetivos gestores. r) Adotar mecanismos de controlo dos tempos efetivamente voados por cada meio aéreo.
Medidas de reforço do cumprimento da legislação sobre recursos humanos e do sistema de controlo interno	s) Obedecer aos limites legais de pagamento do trabalho suplementar. t) Assegurar a nomeação dos titulares dos cargos dirigentes ao abrigo do Estatuto do Pessoal Dirigente. u) Garantir o cumprimento da Lei do SIADAP. v) Desenvolver os procedimentos concursais necessários ao preenchimento dos lugares do Mapa de Pessoal. w) Adotar medidas tendentes a minimizar a existência de correções manuais no sistema de controlo da assiduidade, implemente mecanismos de controlo sobre

o exercício de funções em acumulação e garantir a plena aplicação do GeADAP, no processo de avaliação do desempenho de todos os trabalhadores.

3. Propostas ao Governo

Medidas legislativas e sistémicas

- a) Aprovar um regime legal das subvenções públicas no âmbito SIEM, para garantir rigor, equidade, eficiência, transparência e sustentabilidade financeira.
- b) Promover soluções para os constrangimentos do transporte secundário (v.g. SHEMA), incluindo modelos equilibrados de partilha de riscos e recursos.
- c) Promover a estratégia de governação dos sistemas de informação do Ministério da Saúde, com enfoque no desenvolvimento sustentável e interoperável da informação necessária à emergência médica.
- d) Alterar a redação do artigo 19.º-A do Decreto-Lei n.º 19/2016, de 15/04, por forma a esclarecer o seu âmbito de aplicação.
- e) Definir um regime legal especial aplicável à formação em emergência médica que estabeleça o enquadramento do pagamento aos formadores do INEM.

Seguimento: a entidade auditada aceitou as recomendações formuladas e o prazo de execução para a sua implementação.

Encaminhamento para a Comissão Técnica Independente (CTI): o/s relatório/resultados obtidos foram transmitidos à Senhora Presidente da CTI, para efeitos do disposto na alínea g), do n.º 8, do Despacho n.º 3169/2025, de 7/03, publicado em 12/03, de Suas Excelências os Ministros de Estado e das Finanças e da Saúde.

(Relatório n.º 48/2025, homologado, por Sua Ex.ª o Ministro de Estado e das Finanças, em 31/07/2025).