



## **DELIBERAÇÃO DO CONSELHO DIRECTIVO DA ENTIDADE REGULADORA DA SAÚDE**

Considerando as atribuições da Entidade Reguladora da Saúde (doravante ERS) conferidas pelo artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 127/2009, de 27 de Maio;

Considerando os objectivos da actividade reguladora da ERS estabelecidos no artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 127/2009, de 27 de Maio;

Considerando os poderes de supervisão da ERS estabelecidos no artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 127/2009, de 27 de Maio;

Visto o processo registado sob o n.º ERS/001/09;

### **I. DO PROCESSO**

#### **I.1. Origem do processo**

1. Através de ofícios entrados nos serviços da ERS em 2 de Outubro, 7 de Outubro, 3 de Dezembro e 9 de Dezembro de 2008, o Dr. Cândido Ferreira, médico Nefrologista, veio expor alegadas dificuldades colocadas pela Sub-Região de Saúde de Leiria ao funcionamento da sua consulta de Nefrologia convencionada com o Serviço Nacional de Saúde (SNS).

2. Em face das dificuldades aludidas, o exponente afirmava ver-se obrigado a terminar a colaboração com aquela Sub-Região de Saúde no âmbito da consulta convencionada, na qual acompanhava perto de 1.000 doentes de Nefrologia.
3. Após a análise das referidas comunicações, no âmbito do processo de averiguação AV/965/08, o Conselho Directivo da ERS, por despacho de 8 de Janeiro de 2009, deliberou a abertura do processo de inquérito com o n.º ERS/001/09 com o propósito de se investigar o assunto à luz das competências desta Entidade.

## **I.2. Das diversas exposições do Dr. Cândido Ferreira**

4. Na sua exposição entrada na ERS a 2 de Outubro de 2008, o Dr. Cândido Ferreira vem dar conhecimento de uma carta dirigida à Sub-Região de Saúde de Leiria, apresentando protesto relativamente a alegadas dificuldades colocadas por aquela Sub-Região de Saúde ao funcionamento da sua consulta de Nefrologia convencionada com o SNS, nomeadamente o corte dos “pagamentos dos fármacos distribuídos ao abrigo do despacho 3/91 (...) às centenas de doentes da consulta convencionada, em rotura com uma prática que já vinha sendo desenvolvida há 17 anos”.
5. Alegava ainda o exponente que, devido a esse corte de pagamento dos fármacos, “centenas de doentes protestam diariamente (...) pelo facto de lhes estarem a ser negados direitos elementares”.
6. Em face das dificuldades aludidas, o exponente afirmava ver-se obrigado a terminar a colaboração com a então Sub-Região de Saúde de Leiria no âmbito da consulta convencionada, prevendo “remeter, a partir de 8 de Novembro, os processos de quase 1.000 doentes” da consulta à referida Sub-Região de Saúde.
7. Em 7 de Outubro de 2008, em nova comunicação dirigida à Sub-Região de Saúde de Leiria, o Dr. Cândido Ferreira vem relatar “novos incidentes com a consulta convencionada de Nefrologia”.
8. Em primeiro lugar, o exponente protesta a apresentação, por parte do Centro Hospitalar das Caldas da Rainha, de diversas facturas de medicamentos por si prescritos aos doentes acompanhados na consulta convencionada, o que segundo alegava, terá resultado de “sugestão da Sub-Região de Saúde”.
9. Em segundo lugar, o exponente denunciava uma “atitude persecutória e intolerável” por parte da Sub-Região de Saúde, por ter questionado telefonicamente alguns

doentes da sua consulta convencionada “na tentativa de se encontrarem más práticas ou mesmo comportamento doloso”.

10. Em face destes procedimentos, o Dr. Cândido Ferreira reafirmava a decisão de terminar a colaboração com a Sub-Região de Saúde de Leiria.
11. Novamente, em 3 de Dezembro de 2008, o Dr. Cândido Ferreira relata incidentes com a consulta convencionada de Nefrologia, agora em comunicação dirigida à Administração Regional de Saúde do Centro.
12. Conforme explicava, no final do mês de Novembro o exponente terá sido confrontado pelo Centro Hospitalar de Coimbra com uma conta relativa a medicação prescrita aos doentes da consulta convencionada, avaliada em “centenas de milhares de euros”.
13. Em consequência, o fornecimento da medicação em causa terá sido cortado, facto que levou o Dr. Cândido Ferreira a ter de “dar alta imediata a seis doentes que se encontravam dependentes desses produtos”.
14. Finalmente, em carta do dia 9 de Dezembro de 2008 ao Jornal de Leiria, o Dr. Cândido Ferreira mencionava o protesto de alguns utentes da sua consulta convencionada junto daquele Jornal, contra a extinção da sua consulta “sem que lhes fosse oferecida alternativa em Leiria”.
15. A peça jornalística aludida foi publicada no Jornal de Leiria (semanário da região) em 27 de Novembro de 2008, sob o título “Insuficientes Renais sem Consultas – Conflito entre médico e SRS de Leiria”. Podia ler-se que “os doentes que sofrem de insuficiência renal de Leiria vão ser obrigados a procurar uma consulta fora do distrito”, uma vez que “o único médico convencionado de nefrologia suspendeu as suas consultas”. O coordenador da Sub-Região de Saúde de Leiria terá garantido que “se a consulta for extinta, o seguimento dos doentes fica salvaguardado. O transporte é pago na íntegra”.

### **I.3. Da exposição de uma utente da consulta do Dr. Cândido Ferreira**

16. Em 7 de Janeiro de 2009, deu entrada na ERS uma comunicação da Sra. Judite de Sousa Portugal, sobre alegadas dificuldades no acesso a consultas da especialidade de Nefrologia.
17. A exponente, residente na Marinha Grande, distrito de Leiria, e que afirmava ser acompanhada na consulta convencionada de Nefrologia do Dr. Cândido Ferreira há alguns anos, teria sido informada pelo médico do término da sua colaboração com o

SNS no âmbito da convenção para a consulta de Nefrologia, sendo por ele aconselhada a obter, junto do Centro de Saúde da Marinha Grande, uma credencial que lhe permitisse aceder à consulta da especialidade no Centro Hospitalar de Coimbra.

18. Por seu turno, no Centro de Saúde teria recebido informação de que a convenção do Dr. Cândido Ferreira continuava válida, por isso impendendo sobre ele a obrigatoriedade de prestar os cuidados procurados pela utente.
19. A alegada contradição de informações resultava na impossibilidade da exponente aceder a uma consulta da especialidade de Nefrologia em qualquer estabelecimento do SNS ou com acordo com este, situação agravada pelo facto de a utente não ter na sua posse a medicação habitualmente prescrita pelo Dr. Cândido Ferreira.
20. A situação apresentada pela utente enquadrava-se na problemática resultante do conflito que opunha o Dr. Cândido Ferreira à Sub-Região de Leiria, a qual motivou, entretanto, investigação por parte da ERS no âmbito do processo de inquérito com o número ERS/001/09;
21. Reforçando a preocupação de que o diferendo contratual entre as partes, e a conseqüente extinção da consulta convencionada, pudesse estar a privar utentes do SNS do acesso aos cuidados de saúde de que necessitam.
22. Nesse sentido, procedeu-se à apensação da matéria contida na exposição da utente àquele processo de inquérito.

#### **I.4. Diligências**

23. No âmbito da lide do processo de inquérito, a ERS solicitou pronúncia sobre a matéria em apreço por parte da Administração Regional de Saúde (ARS) do Centro, em ofício saído a 15 de Janeiro de 2009.
24. Na resposta à solicitação, recebida no dia 29 de Janeiro de 2009, a ARS Centro relatava ter intervindo junto do médico no sentido de “resolver as divergências existentes”, afirmando estar convicta “que estará resolvida a situação ficando assegurada a assistência nefrológica aos utentes do SNS, sem grandes inconvenientes”.

25. Em 11 de Fevereiro de 2009, a ERS confrontou o Dr. Cândido Ferreira com a posição expressa pela ARS Centro, procurando apurar se a consulta convencionada de Nefrologia se iria de facto manter em funcionamento.
26. Em ofícios entrados nos serviços da ERS em 18, 19 e 27 de Fevereiro de 2009, o Dr. Cândido Ferreira veio reiterar a sua vontade de rescindir a convenção com a ARS Centro no âmbito da consulta da especialidade de Nefrologia.
27. Em 19 de Maio de 2009, a ERS abordou novamente o Dr. Cândido Ferreira no sentido de perceber se da reorganização da prestação de cuidados de saúde primários do SNS, consubstanciada na criação dos agrupamentos de centros de saúde e, simultânea e conseqüentemente, na extinção das Sub-Regiões de Saúde (Portarias n.ºs 272/2009, 273/2009, 274/2009, 275/2009 e 276/2009, de 18 de Março), resultaria a resolução das dificuldades que impediam a manutenção em funcionamento da consulta convencionada de Nefrologia.
28. Na resposta que deu entrada na ERS em 28 de Maio de 2009, o médico afirmava que a única evolução verificada tinha sido no sentido do agravamento das dificuldades, o que motivaria mesmo o recurso aos tribunais.
29. Finalmente, a ERS interpelou a ARS Centro em 7 de Outubro de 2009 no sentido de ser informada relativamente à situação da disponibilização de consultas da especialidade de Nefrologia aos utentes da região de Leiria.
30. Em ofício entrado a 9 de Novembro de 2009, a ARS Centro informa que, não tendo sido “possível qualquer entendimento com o Dr. Cândido Ferreira para continuar a prestar a assistência de nefrologia aos utentes do SNS (...) os doentes passaram a ser orientados para os hospitais de referência com consultas de Nefrologia”.
31. Com o intuito de apurar a que hospitais se referia a ARS Centro naquele ofício, a ERS efectuou, em 16 de Novembro, contacto telefónico. Da parte do secretariado da administração do Conselho Directivo da ARS Centro foi informado que os utentes da zona norte do distrito de Leiria estão a ser encaminhados para o Centro Hospitalar de Coimbra (Hospital dos Covões) e os utentes da zona sul do distrito estão a ser encaminhados para o Centro Hospitalar de Lisboa Norte (Hospital de Santa Maria).

## II. DOS FACTOS

## **II.1. Dos factos relativos à exposição inicial**

32. Segundo os factos relatados nas diversas comunicações do Dr. Cândido Ferreira, estava-se em presença de uma situação em que cerca de 1.000 doentes insuficientes renais crónicos residentes em Leiria estariam na eminência de perder o acompanhamento em termos de cuidados de Nefrologia, na única consulta da especialidade convencionada com o SNS na região (conforme se comprovava pela consulta da lista de entidades convencionadas publicada no *website* da ARS Centro).
33. Tratando-se de doentes que padecem de uma doença crónica, o seu acompanhamento em consulta médica não poderá ser dispensado.
34. Segundo dados do SRER da ERS, os hospitais públicos do distrito de Leiria, nomeadamente o Hospital de Leiria (Hospital de Santo André EPE) e o Centro Hospitalar das Caldas da Rainha, não têm a especialidade de Nefrologia.
35. Configurava-se, assim, para um número avultado de utentes do SNS da região de Leiria, o surgimento de dificuldades no exercício do direito de acesso universal e igual ao serviço público de saúde, situação que se devia a um diferendo ao nível da relação contratual entre o prestador convencionado e a Sub-Região de Saúde de Leiria, concretamente no que toca à prescrição, dispensa e pagamento de medicação aos doentes acompanhados na consulta.

## **II.2. Dos factos relativos à exposição da utente do Dr. Cândido Ferreira**

36. A situação descrita pela exponente configurava uma dificuldade no exercício do direito desta utente de acesso universal e igual ao serviço público de saúde, resultante da descoordenação entre o médico Dr. Cândido Ferreira e o Centro de Saúde da Marinha Grande relativamente ao estado da relação contratual de convenção entre o primeiro e o SNS.
37. Os factos relatados pela utente reforçavam a preocupação desta Entidade subjacente à abertura do processo de inquérito, na medida em que indiciavam que o diferendo contratual entre as partes, e a conseqüente extinção da consulta convencionada, podiam estar de facto a privar utentes do SNS do acesso aos cuidados de saúde de que necessitam.

### **II.3. Da actual situação da assistência de Nefrologia aos utentes de Leiria**

38. Nas diversas exposições remetidas à ERS, o Dr. Cândido Ferreira declarou a vontade de rescindir a convenção com a ARS Centro no âmbito da consulta da especialidade de Nefrologia.
39. De facto, a ARS Centro vem confirmar, no seu ofício de 9 de Novembro de 2009, o fim dessa colaboração, afirmando não ter sido “possível qualquer entendimento com o Dr. Cândido Ferreira para continuar a prestar assistência de nefrologia aos utentes do SNS”.
40. Na presente data constata-se, segundo dados do SRER da ERS, que a especialidade de Nefrologia continua a não existir no Hospital de Leiria e no Centro Hospitalar das Caldas da Rainha;
41. Isto apesar de se verificar que na Rede de Referência Hospitalar de Nefrologia, aprovada por Despacho de Sua Excelência a Secretária de Estado Adjunta do Ministro da Saúde em 26 de Março de 2002, se estabelece a disponibilização de um Serviço de Nefrologia no Hospital de Leiria, que terá como características, entre outras, a existência de consulta externa de nefrologia e um número mínimo de 4 médicos nefrologistas.
42. Conforme informa a ARS Centro, os utentes da zona norte do distrito de Leiria estão a ser encaminhados para o Centro Hospitalar de Coimbra (Hospital dos Covões) e os utentes da zona sul do distrito estão a ser encaminhados para o Centro Hospitalar de Lisboa Norte (Hospital de Santa Maria).
43. Ora, a solução encontrada por aquela ARS para garantir a assistência de Nefrologia aos utentes do distrito de Leiria teve um importante impacto ao nível do exercício dos direitos e da defesa dos legítimos interesses desses utentes, face à anterior situação em que essa assistência era assegurada nas consultas do Dr. Cândido Ferreira. Senão, vejamos,
44. Simulando deslocações em automóvel desde o centro do concelho de Leiria até ao Centro Hospitalar de Coimbra, constatamos que se trata de uma deslocação com uma distância em estrada de cerca de 74 km, estimando-se uma demora de 45 minutos; a deslocação de Caldas da Rainha (mais a sul no distrito de Leiria) até ao Centro Hospitalar de Lisboa Norte estima-se em 87 km (50 minutos); de uma zona mais central, por exemplo, Alcobaça, estimam-se deslocações de 117 km (cerca de 1 hora)

para o Centro Hospitalar de Lisboa Norte e 110 km (cerca de 1 hora) para o Centro Hospitalar de Coimbra.

45. A consulta convencionada em questão vinha funcionando nas duas instalações do centro de diálise Eurodial – Centro de Diálise de Leiria, Lda., uma localizada no centro de Leiria e outra na localidade de Gaeiras, no concelho de Óbidos. Ora, as deslocações simuladas do mesmo ponto de referência, Alcobaça, para cada um destes locais, são de 37 km (26 minutos) para Leiria e 45 km (27 minutos). Tratam-se, portanto, de distâncias claramente inferiores àquelas que serão percorridas para o Centro Hospitalar de Coimbra e para o Centro Hospitalar de Lisboa Norte.
46. Por outro lado, conclui-se ainda que para a maior parte dos concelhos do distrito de Leiria, as distâncias a percorrer até um destes dois hospitais serão superiores àquelas que seriam percorridas se a assistência de Nefrologia se efectuasse no Hospital de Leiria (Hospital de Santo André).
47. Em suma, a alternativa à consulta convencionada do Dr. Cândido Ferreira, que a ARS Centro pôs em prática como forma de assegurar a assistência de Nefrologia aos utentes do distrito de Leiria, implicou um aumento relevante das distâncias a percorrer pelos utentes, com todos os inconvenientes que isso acarreta para os utentes e custos adicionais para o SNS.
48. Tais inconvenientes e custos poderiam ser minimizados num cenário de disponibilização de consultas de Nefrologia no Hospital de Leiria, tal como se prevê na Rede de Referência Hospitalar de Nefrologia.

### III. DO DIREITO

#### III.1. Enquadramento Geral

49. De acordo com o n.º 1 do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 127/2009, de 27 de Maio, a ERS tem por missão a regulação da actividade dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde.
50. As atribuições da ERS, de acordo com o disposto no n.º 2 do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 127/2009, de 27 de Maio, compreendem “[...] a *supervisão da actividade e funcionamento dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde no que respeita:*

- a) *Ao cumprimento dos requisitos de exercício da actividade e de funcionamento;*
- b) *À garantia dos direitos relativos ao acesso aos cuidados de saúde e dos demais direitos dos utentes;*
- c) *À legalidade e transparência das relações económicas entre os diversos operadores, entidades financiadoras e utentes”.*

### **III.2. Dos direitos e interesses dos utentes**

51. Constituem objectivos da actividade reguladora da ERS, em geral, nos termos do art. 33.º do Decreto-Lei n.º 127/2009, de 27 de Maio, “assegurar o cumprimento dos critérios de acesso aos cuidados de saúde, nos termos da Constituição e da lei” e “garantir os direitos e interesses legítimos dos utentes” (respectivamente, als. b) e c) daquele artigo).
52. Ora, os factos apurados levam a concluir que, embora permitindo assegurar o direito de acesso aos cuidados de saúde, a alternativa adoptada pela ARS Centro para suprir o encerramento da consulta convencionada de Nefrologia do Dr. Cândido Ferreira implicou, para um número avultado de utentes do SNS da região de Leiria, um aumento relevante das distâncias a percorrer para aceder aos cuidados, disso resultando uma afecção dos legítimos interesses desses utentes.
53. Por outro lado, a alínea c) do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 127/2009, de 27 de Maio, estabelece ser incumbência da ERS “elaborar estudos e emitir recomendações sobre a organização e o desempenho dos serviços de saúde do SNS”.

### **III.3. Das redes de referência hospitalar**

54. As redes de referência hospitalar (RRH) têm por objectivo regular as relações de complementaridade e de apoio técnico entre os diferentes hospitais, de modo a garantir o acesso de todos os doentes a todos os estabelecimentos públicos prestadores de cuidados de saúde, sendo essenciais ao cumprimento da característica de generalidade do SNS, no sentido de este dever *prestar integradamente cuidados globais ou garantir a sua prestação.*

55. A Rede de Referência Hospitalar de Nefrologia foi aprovada por Despacho de Sua Excelência a Secretária de Estado Adjunta do Ministro da Saúde em 26 de Março de 2002,
56. Ora, conforme se estabelece no Decreto-Lei n.º 222/2007, de 29 de Maio, as Administrações Regionais de Saúde “têm por missão garantir à população da respectiva área geográfica de intervenção o acesso à prestação de cuidados de saúde de qualidade, adequando os recursos disponíveis às necessidades em saúde”, sendo suas atribuições, entre outras, “coordenar, orientar e avaliar a execução da política de saúde na respectiva região de saúde, de acordo com as políticas globais e sectoriais” e “assegurar a adequada articulação entre os serviços prestadores de cuidados de saúde de modo a garantir o cumprimento da rede de referência” (*vide* n.ºs 1 e 2 do art. 3.º daquele Decreto-Lei).
57. Ou seja, a organização regional do SNS impõe a cada uma das ARS que, em primeiro lugar, prossiga as atribuições do Ministério da Saúde, em cada uma da respectiva região de saúde e, *in fine*, (também) garanta, no âmbito da limitação geográfica que lhe pertence, o cumprimento das RRH ainda que em concertação com a política de saúde definida.
58. Assim, cabe à ARS Centro um papel particularmente importante na efectiva implementação da Rede de Referência Hospitalar de Nefrologia, designadamente de coordenação e articulação.
59. E tal como se conclui *supra*, a implementação do disposto na Rede de Referência Hospitalar de Nefrologia relativamente à região de Leiria, permitiria minimizar os inconvenientes para os utentes e custos os adicionais para o SNS resultantes do aumento das distâncias impostas aos utentes pela alternativa à consulta convencionada do Dr. Cândido Ferreira que a ARS Centro pôs em prática.

#### IV. DECISÃO

60. Pelas razões *supra* citadas, o Conselho Directivo da ERS delibera, nos termos e para os efeitos do preceituado nos artigos 41.º, n.º 1 e 42.º, al. b) do Decreto-Lei n.º 127/2009, de 27 de Maio, emitir uma recomendação dirigida à Administração Regional de Saúde do Centro, IP, no sentido de efectuar as diligências que permitam minimizar o incómodo causado aos utentes do distrito de Leiria com necessidades de assistência

de Nefrologia, resultante das deslocações para fora do distrito, designadamente a implementação da Rede de Referenciação Hospitalar de Nefrologia, aprovada por Despacho de Sua Excelência a Secretária de Estado Adjunta do Ministro da Saúde em 26 de Março de 2002, na qual se estabelece a disponibilização de um Serviço de Nefrologia no Hospital de Santo André, em Leiria.

61. A presente decisão será publicitada, a final, no sítio oficial da Entidade Reguladora da Saúde, na Internet.

O Conselho Directivo