

DELIBERAÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA
ENTIDADE REGULADORA DA SAÚDE
(VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL)

Considerando que a Entidade Reguladora da Saúde nos termos do n.º 1 do artigo 4.º dos Estatutos da ERS, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto, exerce funções de regulação, de supervisão e de promoção e defesa da concorrência respeitantes às atividades económicas na área da saúde nos setores privado, público, cooperativo e social;

Considerando as atribuições da Entidade Reguladora da Saúde conferidas pelo artigo 5.º dos Estatutos da ERS, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto;

Considerando os objetivos da atividade reguladora da Entidade Reguladora da Saúde estabelecidos no artigo 10.º dos Estatutos da ERS, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto;

Considerando os poderes de supervisão da Entidade Reguladora da Saúde estabelecidos no artigo 19.º dos Estatutos da ERS, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto;

Visto o processo registado sob o n.º ERS/013/2017;

I. DO PROCESSO

I.1. Origem do processo

1. Em 10 de novembro de 2016, a Entidade Reguladora da Saúde (ERS) tomou conhecimento do Auto de Notícia n.º 1021/2016 da Guarda Nacional Republicana (GNR) do Posto Territorial do Lordelo, visando a atuação da Unidade de Saúde Familiar São Miguel Arcanjo (USF São Miguel Arcanjo), onde alegadamente ter-se-ão verificado constrangimentos no acesso ao livro de reclamações do referido estabelecimento de saúde por parte da utente A.S. (cfr. fls. 8 a 10 dos autos).

2. A unidade de saúde visada está registada no Sistema de Registo de Estabelecimentos Regulados (SRER) da ERS sob o n.º 130242, e integra o Agrupamento de Centros de Saúde Tâmega II – Vale do Sousa Sul (ACES Tâmega II – Vale do Sousa Sul) que, por sua vez, é um serviço desconcentrado da Administração Regional de Saúde do Norte, I.P. (ARS Norte), entidade inscrita, no SRER da ERS, sob o n.º 17444 (cfr. fls. 12 e 13 dos autos).
3. Para uma análise preliminar do referido Auto de Notícia, foi aberto o processo de avaliação n.º AV/180/2016.
4. No entanto, face à necessidade de uma averiguação mais pormenorizada dos factos relatados, e no sentido de garantir uma total conformação da atuação do prestador com a legislação em vigor, concretamente no que respeita ao direito fundamental à reclamação e apresentação de queixa, ao abrigo das atribuições e competências da ERS, o respetivo Conselho de Administração deliberou, por despacho de 1 de março de 2017, proceder à abertura do presente processo de inquérito, registado internamente sob o n.º ERS/013/2017 (cfr. fls. 1 a 7 dos autos).

I.2. Diligências

5. No âmbito da investigação desenvolvida pela ERS, realizaram-se, entre outras, as diligências consubstanciadas em:
 - (i) Pesquisa no SRER da ERS relativa ao registo da USF São Miguel Arcanjo e à inscrição da ARS Norte (cfr. fls. 12 e 13 dos autos);
 - (ii) Pedido de elementos enviado à ARS Norte, por ofício de 29 de novembro de 2016, e análise da resposta endereçada à ERS, rececionada em 14 de dezembro de 2016 (cfr. fls. 14 a 17 e 22 a 24 dos autos);
 - (iii) Pedido de elementos enviado ao ACES Tâmega II – Vale do Sousa Sul, por ofício de 29 de novembro de 2016, e análise da resposta endereçada à ERS, rececionada em 10 de novembro de 2016 (cfr. fls. 18 a 21 e 25 a 29 dos autos);
 - (iv) Pesquisa no SRER da ERS sobre a reclamação apresentada pela utente A.S. (cfr. fls. 30 e 31 dos autos);
 - (v) Pedido de elementos adicional enviado ao ACES Tâmega II – Vale do Sousa Sul, por ofício de 30 de dezembro de 2016, e análise da resposta

endereçada à ERS, rececionada em 10 de fevereiro de 2017 (cfr. fls. 32 a 35 e 43 a 53 dos autos);

(vi) Notificação de abertura do processo de inquérito e pedido de elementos adicional enviado ao ACES Tâmega II – Vale do Sousa Sul, por ofício datado de 17 de março de 2017, e análise da resposta endereçada à ERS, rececionada em 20 de março 2017 (cfr. fls. 54 e 55 e 66 a 88 dos autos).

(vii) Notificação de abertura do processo de inquérito à USF São Miguel Arcanjo, à ARS Norte e à utente, todos por ofícios datados de 17 de março de 2017 (cfr. fls. 56 a 64 dos autos).

II. DOS FACTOS

II.1. Do teor do Auto de Notícia da GNR

6. Em 10 de novembro de 2016, a ERS tomou conhecimento do Auto de Notícia n.º 1021/2016 da GNR do Posto Territorial do Lordelo, visando a atuação da USF São Miguel Arcanjo.
7. Através do sobredito Auto de Notícia, a GNR trouxe ao conhecimento da ERS um episódio ocorrido no dia 30 de setembro de 2016, na USF São Miguel Arcanjo, onde alegadamente ter-se-ão verificado constrangimentos no acesso ao livro de reclamações do referido estabelecimento de saúde por parte da utente A.S. (cfr. fls. 9 a 11 dos autos).
8. Em concreto, no *supra* mencionado Auto de Notícia é relatado o seguinte:

“[...] Aos 30 dias do mês de setembro de 2016, pelas 14h00, [...] fomos informados para nos deslocarmos ao Centro de Saúde de Rebordosa – Paredes, em virtude de uma funcionária do referido Centro de Saúde não fornecer o livro de reclamações a um utente.

De imediato nos deslocamos para o local onde fomos abordados pela utente que se identificou com sendo [A.S.] [...] que nos informou do seguinte:

No presente dia (30-09-2016), pelas 13h30, deslocou-se ao referido Centro de Saúde para fazer o levantamento de umas receitas que já é normal o fazer, estando o referido local a funcionar em horário normal, sendo o seu horário de prestação de serviços de saúde das 08h00 [às] 20h00 nos dias úteis, a mesma deslocou-se ao balcão onde estaria uma funcionária devidamente identificada e pediu as referidas receitas, sendo

que a funcionária lhe negou entregar as referidas receitas porque estaria a haver uma reunião [...].

Posto isto a mesma solicitou o livro de reclamações sendo negado, solicitando assim a presença desta Guarda no local.

Já no local foi possível constatar por esta Guarda que o referido Centro de Saúde se encontrava aberto ao público e que no balcão de atendimento não se encontrava nenhum funcionário, tendo sido atendidos pelo Segurança que se encontrava no local [...] foi solicitado falar com um responsável, tendo o mesmo dito que se encontravam numa reunião e que não podiam atender, foi questionado o porquê de não fornecer o livro de reclamações à utente, tendo dito que não podia fornecer. Foi ainda possível verificar que no local se encontrava o referido livro de reclamações em cima de uma mesa por trás do balcão principal.

Foi ainda possível verificar por parte desta Guarda que aquando da identificação dos intervenientes entraram 5 (cinco) utentes no referido Centro de Saúde, aguardando dentro do espaço para serem atendidas, não sendo possível verificar qualquer funcionário, constatando assim que enquanto esta Guarda se manteve no local os funcionários evitaram o contacto com esta Guarda. [...]

Pelo exposto presume-se que o referido estabelecimento de Saúde não cumpriu com o previsto na Alínea b) n.º1, conj. com o n.º4 ambos do artigo 3.º do Decreto-Lei 156/05 para o efeito, pelo que se elaborou o presente Auto de Notícia por Contra-ordenação.”
– Cfr. fls. 9 e 10 dos autos.

II.2. Dos pedidos de elementos enviados à ARS Norte e ao ACES Tâmega II – Vale do Sousa Sul

9. Atenta a necessidade de obtenção de informação mais completa sobre os factos alegados, foi enviado um pedido de elementos à ARS Norte, nos seguintes termos:

“[...]”

- 1. Pronúncia sobre a situação descrita no Auto de Notícia por Contraordenação N.º 1021/2016 (junto em anexo);*
- 2. Informação sobre eventuais medidas e/ou procedimentos que tenham sido implementados pela ARS Norte, em relação a todos os estabelecimentos de saúde por si explorados, com o objetivo de assegurar o direito dos utentes à reclamação e apresentação de queixa, com envio do respetivo suporte documental;*
- 3. Quaisquer esclarecimentos complementares que V. Exas. julguem necessários e relevantes para a análise do caso concreto.”* – Cfr. fls. 14 e 15 dos autos.

10. Nessa sequência, veio a ARS Norte informar que:

“[...] foi solicitada a pronúncia urgente à Sra. Diretora Executiva do ACES Tâmega II – Vale do Sousa Sul sobre a situação descrita no Auto de Notícia n.º 1021/2016, nomeadamente, no que à recusa do livro diz respeito, mas também à ocorrência, face à qual a utente pretendia reclamar. Logo que nos sejam prestados os esclarecimentos tidos por convenientes sobre os factos, será enviada resposta a V. Exas.

Aproveitamos para informar que, em 20/04/2016, foi emitida a Circular Informativa n.º 3, que se anexa, dirigida a todos os ACES integrados nesta Região de Saúde, a qual veio reforçar o escrupuloso cumprimento da legislação em vigor sobre a matéria.

Paralelamente, todas as reclamações/participações policiais rececionadas nesta ARS Norte, I.P., têm sido levadas ao conhecimento dos respetivos Diretores Executivos dos ACES, tendo, desde 2013, duas situações originado a instauração de processos de inquérito [...]” – Cfr. fl. 22 dos autos.

11. Concomitantemente, foi enviado um pedido de elementos ao ACES Tâmega II – Vale do Sousa Sul, nos termos que se seguem:

“[...]

- 1. Pronúncia sobre a situação descrita no Auto de Notícia por Contraordenação n.º 1021/2016 (junto em anexo);*
- 2. Indicação do(s) concreto(s) motivo(s) pelo(s) qual(ais) o livro de reclamações não foi facultado à denunciante;*
- 3. Caso após a chegada da GNR ao local tenha sido apresentada uma queixa, por escrito, pela denunciante, contra a USF Miguel Arcanjo, informação sobre o tratamento que foi dado a essa queixa e sobre a eventual resposta/esclarecimento que tenha sido prestada à reclamante, com envio do respetivo suporte documental;*
- 4. Informação sobre eventuais procedimentos que tenham sido adotados e/ou orientações que tenham sido transmitidas pelo ACES Tâmega II a todas as unidades funcionais que o compõem, a propósito do direito dos utentes à reclamação e apresentação de queixa, com envio do respetivo suporte documental;*
- 5. Quaisquer esclarecimentos complementares que V. Exas. julguem necessários e relevantes para a análise do caso concreto.” – Cfr. fls. 18 e 19 dos autos.*

12. Dando cumprimento ao solicitado, veio o ACES Tâmega II – Vale do Sousa Sul informar que:

“[...] todas as unidade de saúde deste ACES têm disponível livro de reclamações, nos termos da legislação vigente e reforçada pela deliberação da ERS em 21 de agosto de 2013 [...], bem como a obrigatoriedade de:

- a) Afixar, em local bem visível e com caracteres facilmente legíveis pelo utente, da existência de livro de reclamações;*
- b) Facultar imediata e gratuitamente o livro de reclamações sempre que seja solicitado;*
- c) Cumprir o regulamento interno e procedimento do Gabinete do Cidadão do ACES Tâmega II – Vale do Sousa Sul.*

Esta Direção tem realizado periodicamente auditorias internas em todas as unidades de saúde e tem sido confirmada a existência e publicitação do livro de reclamações, bem como os procedimentos adotados quando o utente pretende apresentar uma exposição.

Na situação apresentada pela utente [A.S.], no Livro de Reclamações no dia 3 de outubro e no Portal da Queixa no dia 10 de outubro, esta Direção solicitou audição interna à coordenadora da Unidade de Saúde Familiar S. Miguel Arcanjo e enviou resposta à reclamante conforme documentação anexa e registo no Sistema de Gestão de Reclamações da ERS com o n.º 62975/2016.” – Cfr. fl. 25 dos autos.

13. Na sequência dos esclarecimentos prestados pelo ACES Tâmega II – Vale do Sousa Sul à ERS, e tendo-se verificado que não tinham sido prestadas todas as informações solicitadas, foi enviado novo pedido de elementos ao prestador, reiterando o anterior, e solicitando ainda *“[...] informações relativamente ao atendimento prestado aos utentes durante o período da referida reunião, concretamente indicação sobre o modo como é assegurado o atendimento aos utentes. Mais se solicita que seja remetida a esta Entidade Reguladora cópia do aviso a que V. Exas. se referem e que alegadamente “se encontra afixado no átrio da entrada.” – Cfr. fls. 32 dos autos.*

14. Em resposta ao referido pedido de elementos, o prestador veio informar que:

“[...]

No dia 30 de Setembro de 2016, a utente [...] ter-se-á dirigido às instalações da USF S. Miguel Arcanjo com o intuito de levantamento de receituário. Somos ainda a referir que a utente em questão já por outras vezes se deslocou à nossa unidade no referido horário, tendo sido informada que o levantamento de receituário não é uma situação

urgente que careça de cuidados inadiáveis, pelo que foi sempre informada que deveria aguardar pelo término da reunião multidisciplinar, com todos os elementos da equipa da USF S. Miguel Arcanjo, que se realiza todas as sextas-feiras, das 13 às 15 horas. Consideramos que este comportamento deva ser alvo de profunda reflexão.

No que diz respeito à situação referida, a utente ter-se-á dirigido a uma funcionária que, para informação, não se trata de um elemento da equipa, nem tão pouco se trata de uma funcionária do ACES Tâmega II – Vale de Sousa Sul. Durante o horário da reunião e ausência do segurança (em horário de almoço, ou seja, das 12:30 às 13:30 horas), uma funcionária da empresa de prestação de serviços de limpeza ao ACES faz o favor de informar todos os utentes que se dirijam à nossa unidade que a equipa se encontra em reunião e, salvo situações inadiáveis, deverão aguardar pelo seu término. Somos ainda a informar que esta mesma funcionária é substituída pelo segurança da unidade mal este se apresente ao serviço, após o seu horário de almoço.

No dia em questão, a funcionária terá informado a utente que a equipa da unidade estava reunida e que, como tal, deveria aguardar pelo fim da mesma para que a receita lhe fosse dada. Face a esta informação, a utente solicitou o livro de reclamações, o qual também não pode ser dado pela funcionária em questão (salientamos que a mesma não pertence à unidade nem ao ACES) ou por outro que não um elemento da unidade (como o segurança, por exemplo), e que também deveria aguardar pelo término da reunião, altura em que lhe seria entregue o livro de reclamações. Salientamos que o livro de reclamações em altura nenhuma foi negado à utente e, inclusivamente, a utente pôde fazer a referida reclamação.

Face ao exposto, a utente terá ligado à GNR que se dirigiu às instalações da USF S. Miguel Arcanjo, quando a equipa ainda se encontrava em reunião. Conforme se pode ler no ofício da GNR, quando a Guarda se dirigiu ao local, o balcão de atendimento não tinha qualquer funcionário e por isso foram atendidos pelo segurança. A esta hora o segurança (que não era o que habitualmente se encontra nas instalações) teria já regressado do horário de almoço, razão pela qual a funcionária da limpeza foi “substituída” (conforme já explicado anteriormente). Conforme se encontra também exposto no ofício, os guardas da GNR solicitaram falar com o responsável da unidade, tendo sido referido pelo segurança que os mesmos se encontravam em reunião e que não podiam atender.

De qualquer forma, e como pretendemos chegar a um modelo de prestação de cuidados de excelência, este tema (entre outros) foi largamente discutido em equipa de maneira a chegarmos a formas para que não se repita. Assim sendo, e com o objetivo

de evitar situações agravadas consideramos que, em situações semelhantes de utentes que solicitem o livro de Reclamações, deverá ser contactado o coordenador ou seu representante para esclarecimento da situação (mesmo que a equipa se encontre em reunião), procedimento este que se encontra implementado desde o dia 21/10/2016, com informação de todos os funcionários da unidade e, inclusivamente, do segurança e funcionárias da limpeza.

Somos ainda a informar que, em virtude de qualquer situação que exija cuidados de saúde inadiáveis, a reunião é interrompida e os elementos da equipa considerados necessários saem da mesma de forma a facultar os cuidados de saúde aos utentes, como já anteriormente aconteceu em várias situações, conforme presente em Regulamento Interno da Unidade, Capítulo V, artigo 18º, alínea 10. [...]”. – Cfr. fl. 61 dos autos.

15. Em anexo ao ofício de resposta o prestador remeteu também cópia do aviso afixado à entrada das instalações da USF São Miguel Arcanjo, o qual informa que, das 13:00h às 15:00h, a equipa encontra-se em reunião.

16. O ACES Tâmega II – Vale de Sousa Sul remeteu ainda cópia do ofício enviado à ARS Norte, informando que:

[...]

Desde a data em que a USF entrou em funcionamento em 26.11.2011 nunca foi objeto de reclamação em livro a falta de disponibilização do mesmo.

Como é do conhecimento superior, esta USF dispõe apenas de dois secretários, devendo existir cinco para cobertura de todo o período assistencial;

Não obstante e tal como todas as equipas de saúde, a unidade coloca um aviso ao utente a informar o horário em que se encontra em reunião. Procedimento transversal;

Não existindo nesta unidade recursos humanos suficientes para permitir o horário de almoço, e porque o vigilante também usufrui do mesmo direito de pausa pelo período de uma hora, foi solicitado a uma funcionária da empresa de higiene e segurança que exerce funções na unidade;

Ora, como é do conhecimento geral, a empresa de higiene e segurança não tem colaboradoras fixas. [...]

Não pode pois, uma equipa de saúde, transmitir qualquer orientação a um profissional que não pertence ao SNS por desconhecer as normas da mesma.

Esta profissional apenas está na entrada enquanto o vigilante usufrui do tempo de almoço ou intervir junto da equipa enquanto reúne.

Neste período a utente solicitou o livro de reclamações e entendeu de livre vontade ligar às autoridades. Quando as autoridades chegaram ao local e conforme se pode ler no ofício da GNR, “quando a Guarda se dirigiu ao local, o balcão de atendimento não tinha qualquer funcionário” e por isso foram atendidos pelo segurança que já tinha regressado da hora de almoço.

Em momento nenhum o livro de reclamações foi negado até porque a utente efetuou reclamação em livro.

Não obstante entendemos que o receituário não deve ser entregue por qualquer profissional ainda que de operacional se trate.

Todos os profissionais deste ACES têm conhecimento pleno que o livro de reclamações deve ser disponibilizado assim que solicitado, conforme Despacho desta DE que anexo. [...]” – Cfr. fl. 56 dos autos.

17. Posteriormente, veio a ARS Norte remeter à ERS cópia do ofício dirigido à Diretora Executiva do referido ACES, informando que:

“[...]”

*É entendimento deste Conselho Diretivo que o facto objetivo de recusa de disponibilização do Livro de Reclamações à utente, bem como os esclarecimentos e a valoração que a Sra. Coordenadora da USF S. Miguel faz sobre a falta cometida, justificam que V. Exa. determine a instauração de um **Processo de Inquérito** com nomeação do correspondente instrutor.*

Pretende-se, com a instauração do referido Processo, identificar o(s) funcionário(s) que, em concreto, não facultou(aram) o Livro de Reclamações, porquanto se nos afigura que não é aceitável, nem tolerável, que persistam situações de recusa de disponibilização do Livro de Reclamações. Tão pouco nos parecem adequadas ou razoáveis as explicações avançadas pela Sra. Coordenadora da USF S. Miguel, pelo que só através da ação disciplinar se poderá consciencializar a equipa e o(s) profissional(ais) diretamente envolvido(s) da gravidade do comportamento adotado.

Mais se informa que será dado conhecimento do teor do presente ofício à Entidade Reguladora da Saúde, considerando que ali se encontra pendente um processo de avaliação devido à atitude reincidente da USF S. Miguel nesta matéria.” – Cfr. fl. 34 dos autos.

18. Já no âmbito do presente processo de inquérito, foi remetido novo pedido de elementos ao ACES Tâmega II – Vale do Sousa Sul, solicitando “[...] o Regulamento Interno da unidade de saúde visada e informações relativas aos procedimentos em vigor nas restantes unidades de saúde pertencentes ao ACES Tâmega II – Vale do Sousa Sul, concretamente sobre o horário da realização das reuniões multidisciplinares e sobre a forma como é assegurado o atendimento aos utentes durante o horário das mesmas.” – Cfr. fls. 62 e 63 dos autos.

19. Dando cumprimento ao solicitado, o ACES Tâmega II – Vale do Sousa Sul veio informar que:

[...]

Relativamente ao procedimento de informação ao utente sobre o horário de realização das reuniões multidisciplinares e a forma como o mesmo é assegurado, cabe à autonomia organizacional de cada unidade de saúde familiar ter procedimento próprio a definir internamente.” – Cfr. fl. 73 dos autos.

20. Em anexo ao ofício de resposta, o prestador remeteu à ERS cópia do Regulamento Interno da USF S. Miguel Arcanjo, de onde cumpre destacar:

[...]

Artigo 18.º

Horário de funcionamento e de cobertura assistencial

1 – O período de funcionamento da USF é das 8 horas às 20 horas, nos dias úteis [...].

2 – O horário de funcionamento da USF será publicitado, designadamente, através de afixação no exterior e interior das instalações [...].

3 – O período de funcionamento referido no n.º 1 pode ser alargado quer nos dias úteis, quer aos fins-de-semana e feriados [...].

4 – O horário de atendimento aos cidadãos deve coincidir com o horário de funcionamento da USF.

[...]

10 – Durante o período de reunião multidisciplinar, que se realiza todas as sextas-feiras, das 13 às 15 horas, o atendimento aos utentes é realizado em situações consideradas inadiáveis (cuidados de saúde urgentes, fornecimento de livro de reclamações).

[...]” – Cfr. fls. 76 a 94 dos autos.

II.3. Do teor da reclamação apresentada pela utente A.S.

21. Atento aos esclarecimentos prestados pelo ACES Tâmega II – Vale do Sousa Sul, foi compulsado o Sistema de Gestão de Reclamações (SGREC) da ERS, tendo sido encontrada uma exposição subscrita por A.S., à qual foi atribuída o n.º REC/59915/2016, onde a reclamante alega que:

“[...]”

Na passada sexta-feira dirigi-me a este centro de saúde para levantar receitas e foi-me mais uma vez recusado o atendimento. No dia 30/09/2016 pelas 13:20 horas estava uma auxiliar a “atender”. Somente dizia que estariam em reunião de serviço, que só por volta das 15 horas atendiam. [...] pedi que ligasse a alguém para dar autorização. A auxiliar ligou mas não deram autorização, disseram só a partir das 15h. Pedi então o livro de reclamações que também foi recusado! Só às 15h! Como é possível estar aberto ao público e não atenderem e não fornecerem o livro de reclamações?

Chamei a polícia que chegou seriam 13:45 horas, pediram o livro de reclamações que voltou a ser recusado! [...]” – Cfr. fl. 30 dos autos

22. Em resposta à referida reclamação, o prestador remeteu as suas alegações iniciais à utente nos seguintes termos:

“[...]”

Averiguada a situação descrita, constatamos que quando solicitou o receituário de medicação, foi informada que a equipa se encontrava em reunião, e como não se tratava de situação clínica aguda ou inadiável, teria de aguardar pelo término da reunião, às 15 horas, como se encontra afixado no átrio da entrada.

Relativamente à dificuldade em aceder ao Livro de Reclamações, informamos que a equipa já diligenciou no sentido de evitar situações idênticas.” – Cfr. fl. 31 dos autos.

III. DO DIREITO

III.1. Das atribuições e competências da ERS

23. De acordo com o n.º 1 do artigo 4.º e o n.º 1 do artigo 5.º, ambos dos Estatutos da ERS aprovados pelo Decreto-Lei n.º 126/2014, 22 de agosto, a ERS tem por missão a regulação, supervisão, e a promoção e defesa da concorrência, respeitantes às

atividades económicas na área da saúde dos setores privados, público, cooperativo e social, e, em concreto, da atividade dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde;

24. Sendo que estão sujeitos à regulação da ERS, nos termos do n.º 2 do artigo 4.º dos mesmos Estatutos, todos os estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, do sector público, privado, cooperativo e social, independentemente da sua natureza jurídica.
25. A USF São Miguel Arcanjo é um estabelecimento público, prestador de cuidados de saúde primários, registado no SRER da ERS sob o n.º 130242, por isso, está sujeita aos poderes de regulação e supervisão desta Entidade Reguladora.
26. Segundo o disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 5.º dos seus Estatutos, as atribuições da ERS compreendem a supervisão da atividade e funcionamento dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, no que respeita à garantia dos direitos relativos ao acesso aos cuidados de saúde, à prestação de cuidados de saúde de qualidade, bem como à defesa dos demais direitos dos utentes.
27. De tal forma que aquelas atribuições se encontram expressamente incluídas no elenco dos objetivos regulatórios da ERS.
28. Com efeito, constituem objetivos da ERS, nos termos do disposto nas alíneas b) e c) do artigo 10.º dos seus Estatutos, 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;
29. Competindo-lhe, na execução dos preditos objetivos, e conforme resulta do artigo 12.º dos Estatutos, assegurar o direito de acesso universal e equitativo à prestação de cuidados de saúde, entre outros, nos serviços e estabelecimentos do Serviço Nacional de Saúde (SNS), e, conseqüentemente, prevenir e punir as práticas de rejeição e discriminação infundadas de utentes que sejam eventualmente detetadas nesses mesmos serviços e estabelecimentos.
30. Mais, conforme resulta da alínea a) do artigo 13.º dos Estatutos da ERS, compete a esta Entidade Reguladora apreciar as queixas e reclamações dos utentes e monitorizar o seguimento que lhes é dado pelos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, nos termos do artigo 30.º do mesmo diploma estatutário.
31. Para tanto, a ERS pode assegurar a prossecução das suas atribuições e competências mediante o exercício dos seus poderes de supervisão, zelando pela aplicação das leis e regulamentos e demais normas aplicáveis às atividades sujeitas à sua regulação, no

âmbito das suas atribuições, e emitindo ordens e instruções, bem como recomendações ou advertências individuais, sempre que tal seja necessário, sobre quaisquer matérias relacionadas com os objetivos da sua atividade reguladora, incluindo a imposição de medidas de conduta e a adoção das providências necessárias à reparação dos direitos e interesses legítimos dos utentes (cfr. alíneas a) e b) do artigo 19.º dos Estatutos da ERS).

III.2. Dos direitos e interesses legítimos dos utentes

III.2.1. Do direito à reclamação e apresentação de queixa

32. Os cidadãos que, enquanto utentes recorrem aos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, independentemente da sua natureza jurídica, são titulares de um direito fundamental à reclamação, o qual se encontra consagrado, desde logo, na Lei de Bases da Saúde (LBS).
33. Com efeito, a alínea g) do n.º 1 da Base XIV da LBS consagra que *“os utentes têm direito a reclamar e fazer queixas sobre a forma como são tratados”*.
34. No mesmo sentido, também o n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 15/2014 determina que *“o utente dos serviços de saúde tem direito a reclamar e a apresentar queixa nos estabelecimentos de saúde, nos termos da lei”*, estabelecendo o n.º 2 do mesmo artigo que *“as reclamações e queixas podem ser apresentadas em livro de reclamações ou de modo avulso, sendo obrigatória a resposta, nos termos da lei”*.
35. Por seu turno, o n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 15/2014 obriga todos os fornecedores de bens ou de serviços de saúde a possuírem livro de reclamações, que pode ser preenchido por quem o solicitar.
36. Assim, independentemente dos concretos fundamentos que possam levar ao exercício do direito de reclamação – e que, no que à prestação de cuidados de saúde respeita, caberá à ERS avaliar –, todos os prestadores de cuidados de saúde devem conviver com um tal direito fundamental dos cidadãos em geral, e dos utentes em particular.
37. O direito a reclamar e a obter uma resposta clara e perceptível em matéria de saúde, constitui uma preocupação da ERS, revelando-se de primordial importância o processamento adequado de todas as reclamações e exposições dos utentes, de forma a permitir uma melhor aferição dos pontos fracos do sistema de saúde e, por conseguinte, a identificação das áreas que exigem uma atuação mais aprofundada.
38. Ora, o regime jurídico concretamente aplicável à obrigatoriedade de existência e disponibilização do livro de reclamações em serviços e organismos da Administração

Pública – onde estão também naturalmente incluídos os prestadores de cuidados de saúde do setor público – está consagrado no artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril¹, que determina que os serviços e organismos da Administração Pública ficam obrigados a adotar o livro de reclamações nos locais onde seja efetuado atendimento ao público, devendo a sua existência ser divulgada aos utentes de forma visível.

39. Portanto, da conjugação da obrigatoriedade legal de adoção de livro de reclamações pelos organismos da Administração Pública, tal como conformado pelo Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, com a consagração do direito à reclamação fixado pela LBS, resulta que todos os estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde do setor público estão legalmente obrigados a disponibilizar, imediata e gratuitamente, o respetivo livro de reclamações, sempre que este seja solicitado.
40. No artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 135/99, o legislador dispõe também sobre o tratamento que deve ser dado às reclamações, conferindo a competência para a sua apreciação à Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA, I.P.).
41. No entanto, à luz dos atuais Estatutos da ERS, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto, o regime jurídico constante daquele artigo está desatualizado no caso da área da saúde, porquanto os Estatutos confirmam e reforçam as atribuições e competências da ERS na apreciação das queixas e reclamações apresentadas pelos cidadãos nesse âmbito específico, bem como na monitorização do seguimento que lhes é dispensado pelos estabelecimentos visados.
42. Assim, as competências da ERS nesta matéria passam a estender-se a todos os prestadores sujeitos à sua regulação, incluindo, portanto, o setor público, que é precisamente o setor em causa no caso *sub judice* (cfr. os n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º, articulados com a alínea a) do artigo 13.º, todos dos Estatutos da ERS).
43. O procedimento de tratamento, análise e monitorização das queixas e reclamações pela ERS encontra-se estabelecido, em primeira linha, e de forma resumida, no artigo 30.º do seu diploma estatutário, nos seguintes termos:

“1 - Cabe à ERS apreciar as queixas e reclamações apresentadas pelos utentes, assegurar o cumprimento das obrigações dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde relativas ao tratamento das mesmas, bem como sancionar as respetivas infrações.

¹ O Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, estabelece as medidas de modernização administrativa aplicáveis a todos os serviços da administração central, regional e local, e foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio, que entrou em vigor no dia 18 de maio de 2014.

2 – Os estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde estão obrigados a remeter à ERS, no prazo de 10 dias úteis, cópia das reclamações e queixas dos utentes, designadamente as constantes dos respetivos livros de reclamações, bem como do seguimento que tenham dado às mesmas.”

44. Em desenvolvimento do citado artigo foi aprovado o Regulamento da ERS n.º 65/2015, de 11 de fevereiro², que veio estabelecer as concretas regras aplicáveis ao procedimento em questão (cfr. artigo 1.º).
45. De todo o exposto, conclui-se que todos os estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, independentemente da sua natureza jurídica, devem possuir o seu próprio livro de reclamações e facultar o seu acesso a qualquer utente que o solicite, devendo, depois, dar um tratamento adequado e célere à exposição que venha a ser apresentada, bem como garantir a prestação de informações claras e precisas ao reclamante sobre eventuais medidas corretivas que tenham adotado.

III.3. Análise da situação concreta

46. Conforme acima se expôs, atento relato dos factos feito pela GNR do Posto Territorial do Lordelo no Auto de Notícia n.º 1021/2016, que está na origem da abertura do presente processo de avaliação, importa analisar se, no caso concreto, a USF São Miguel Arcanjo respeitou o direito à reclamação e apresentação de queixa da utente A.S., e, bem assim, se esse direito está garantido, em geral, para todos os utentes e visitantes da referida unidade de saúde.
47. Ora, da ponderação global dos esclarecimentos colhidos nos presentes autos, conclui-se que, no dia 30 de setembro de 2016, pelas 13:30h, a utente recorreu à USF São Miguel Arcanjo, com o objetivo de proceder ao levantamento de receituário.
48. De acordo com a utente, quando chegou às instalações da USF São Miguel Arcanjo, solicitou a uma funcionária as referidas receitas e a mesma negou entregá-las, com a justificação de que estaria a decorrer uma reunião e que devia aguardar pelo seu término.
49. Posto isto, a utente solicitou o livro de reclamações, que também lhe foi negado.
50. Nessa sequência, a utente decidiu chamar a GNR.

² O Regulamento da ERS n.º 65/2015, foi publicado na 2.ª Série do Diário da República n.º 29, de 11 de fevereiro de 2015.

51. De acordo com os esclarecimentos prestados pela USF São Miguel Arcanjo, a recusa na entrega do receituário e a não disponibilização do livro de reclamações, esteve, de facto, relacionada com a realização de uma reunião multidisciplinar.
52. Segundo o prestador, essa reunião realiza-se todas as sextas feiras, entre as 13:00h e as 15:00h, sendo que, durante esse período, o atendimento é apenas assegurado no caso de situações “inadiáveis”.
53. Nos restantes casos, os utentes são informados pelo segurança, ou por uma funcionária da empresa de higiene e segurança que exerce funções na unidade, que devem aguardar pelo término da reunião para serem atendidos, tal como se sucedeu no caso concreto.
54. Ora, a inexistência de profissionais de saúde disponíveis para receber e avaliar os utentes, durante o período da reunião semanal da equipa, coloca em causa a aplicação dos critérios de classificação das situações clínicas como inadiáveis.
55. Acresce que, segundo o prestador, o livro de reclamações “[...] *não pode ser dado pela funcionária [da empresa de higiene e segurança] (salientamos que a mesma não pertence à unidade nem ao ACES) ou por outro que não um elemento da unidade (como o segurança, por exemplo) [...]*”;
56. Ou seja, durante o período de realização da reunião multidisciplinar, as duas pessoas que contactam diretamente com os utentes, não têm autorização para fornecer o livro de reclamações.
57. Pelo que, durante esse período, o direito dos utentes à reclamação e apresentação de queixa não é assegurado, verificando-se, aliás, que, no caso concreto, esse direito foi violado.
58. Tanto que mesmo após a chegada da GNR ao local, o livro continuou a não ser disponibilizado à utente, tendo esta apresentado a sua reclamação apenas no dia 3 de outubro de 2016.
59. No entanto, no seguimento da intervenção da ERS, o prestador informou ter adotado uma medida corretiva, dando orientações aos seus colaboradores para que, em situações semelhantes, de utentes que solicitem o livro de reclamações, seja contactado o Coordenador da unidade ou seu representante para esclarecimento da situação.
60. Medida essa que está vertida no Regulamento Interno da unidade de saúde em causa remetido à ERS.

61. Ora, considerando a anterior intervenção regulatória da ERS nesta temática³;
62. Atendendo à importância de garantir que o procedimento adotado pelo prestador é eficaz e apto para assegurar o direito dos utentes à reclamação e apresentação de queixa;
63. Considerando ainda a necessidade de prevenir a ocorrência de situações como a dos presentes autos, quer na USF São Miguel Arcanjo, quer nas restantes unidades de saúde pertencentes ao ACES Tâmega II – Vale do Sousa Sul que também optem por realizar reuniões multidisciplinares durante o horário de funcionamento, justifica-se a adoção da atuação regulatória *infra* delineada.
64. Com efeito, e não obstante o procedimento entretanto adotado pelo prestador, importa garantir uma efetiva interiorização e assunção, por parte deste, da teleologia subjacente ao regime jurídico aplicável ao direito dos utentes à reclamação e apresentação de queixa.

IV. DA AUDIÊNCIA DE INTERESSADOS

65. A presente deliberação foi precedida de audiência escrita dos interessados, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 122.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aplicável *ex vi* da alínea a) do artigo 24.º dos Estatutos da ERS, tendo sido chamados a pronunciarem-se, relativamente ao projeto de deliberação da ERS, a utente A.S., o ACES Tâmega II – Vale do Sousa Sul, a USF São Miguel Arcanjo e a ARS Norte, todos por ofícios datados de 13 de abril de 2017⁴ (cfr. fls. 107 a 114 dos autos).
66. Decorrido o prazo legal concedido para o efeito, a ERS recebeu apenas a pronúncia do ACES Tâmega II – Vale do Sousa Sul.
67. Assim, por ofício rececionado em 24 de abril de 2017, tomou a ERS conhecimento da pronúncia aduzida pelo ACES Tâmega II – Vale do Sousa Sul, concretamente informando que:

“[...]”

³ No âmbito do processo de inquérito n.º ERS/010/2013, ao abrigo dos anteriores Estatutos da ERS, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 127/2009, de 27 de maio, foi emitida uma instrução à USF São Miguel Arcanjo, no sentido desta unidade dever disponibilizar, imediata e gratuitamente, o livro de reclamações sempre que solicitado pelos utentes.

⁴ Porém, o ofício remetido à utente foi devolvido com a indicação de “*objeto não reclamado*”.

- *quer o ACES como as unidades de saúde que o compõem têm garantido o respeito pelo direito fundamental à reclamação de qualquer utente, bem como a entrega imediata do livro de reclamações como provam todos os registos no sistema (SGRER) da ERS bem como todas as reclamações realizadas;*
- *que o ACES tem sensibilizado todos os profissionais que fazem atendimento ao público sobre o direito à reclamação conforme documentos de prova já juntos aos processo, bem como existe formação por parte do gabinete do utente;*
- *que o ACES já fez prova de que emite regularmente todas as orientações quer da Tutela quer provenientes das disposições legais aplicáveis, como também prova se juntou aos autos de inquérito.*
- *Neste sentido, e porque se encontra cumprida e provada todas as instruções dadas na vossa conclusão nomeadamente pontos i), ii) e iii), dou ainda cumprimento ao ponto iv) informando essa ERS da conclusão do processo de inquérito instaurado por determinação da ARSN, onde foi decidido o **arquivamento** do processo, conforme Decisão final anexa.” – Cfr. fls. 127 e 128 dos autos.*

68. Em anexo ao supracitado ofício, o prestador remeteu também à ERS cópia do relatório do processo de inquérito aberto por determinação da ARS Norte, onde se conclui o seguinte:

“[...]

A utente não viu satisfeita a sua pretensão no momento em que se dirigiu à Unidade de Saúde, entrega de receituário e apresentação do livro de reclamações pelo facto da funcionária responsável pela entrega se encontrar na reunião disciplinar que também integra pessoal administrativo. Era já do seu conhecimento, que naquela hora, não se encontraria ninguém na secretaria, pois para além do aviso afixado com o horário da reunião, a mesma já tinha comparecido na Unidade, noutras datas, durante o horário da reunião tendo sido, sempre, informada que das 13.00 às 15.00 horas, a equipa multidisciplinar se encontrava reunida e que teria de aguardar pelo término da mesma, pois, o solicitado não cabia no âmbito das situações urgentes e inadiáveis suscetíveis de interrupção da reunião.

Não houve, em momento algum, por parte da Unidade de Saúde, intenção de impedir ou negar que a utente exercesse o seu direito de reclamar, pois, fê-lo em data posterior por não ter esperado pelo término da reunião, conforme lhe foi sugerido.

Ora, parece-nos, com isto, que a intenção da utente seria a de encontrar uma situação que sustentasse a sua reclamação, com o intuito de pôr em causa o bom funcionamento da Unidade de Saúde e até a prestação de cuidados de saúde.

Parece-nos também que a chamada da Entidade Policial foi despropositada, pois, estavam em causa, somente, regras de funcionamento de um serviço público o que cai fora da sua área de intervenção.

PROPOSTA

Em face das conclusões obtidas não se vislumbra estarmos perante qualquer atitude ou comportamento passível de ser classificado como infração disciplinar e conseqüente instauração de processo disciplinar, contudo, propõe-se que a Senhora Diretora Executiva reúna com a Coordenadora da Unidade de Saúde, à data dos factos, e com a atual, advertindo a primeira para o facto de procedimento, apesar de não se consubstanciar como violação dolosa de dever profissional a que se encontra obrigada, não ter sido o mais correto e a segunda de que deverá exercer com rigor o implementado naquela Unidade de Saúde em matéria de fornecimento do livro de reclamações, bem como qualquer outro atendimento aos utentes, inclusive, quando a equipa multidisciplinar se encontrar reunida, sob pena de incorrer em falta grave passível de ser classificada como infração disciplinar, punível nos termos do Estatuto Disciplinar da Funcionários e Agentes da Administração Pública.” – Cfr. fls. 129 a 179 dos autos.

69. As informações prestadas pelo ACES Tâmega II – Vale do Sousa Sul foram consideradas e ponderadas pela ERS.
70. No entanto, as mesmas não são suscetíveis de infirmar ou alterar o sentido do projeto de deliberação, no que respeita à necessidade do ACES visado garantir, em geral, o respeito pelo direito fundamental dos utentes à reclamação e apresentação de queixa.
71. Com efeito, o prestador alega que deu cumprimento à instrução emitida pela ERS e que o mesmo se encontra devidamente comprovado, reiterando que o direito fundamental à reclamação e apresentação de queixa é garantido a todos os utentes das unidades funcionais do ACES Tâmega II – Vale do Sousa Sul.
72. Todavia, analisados todos os documentos juntos aos autos, conclui-se que os mesmos só atestam o cumprimento da alínea (iv) da decisão projetada, que determinava o envio de cópia do processo de inquérito aberto para apuramento das circunstâncias do caso concreto, pelo que não se justifica a sua manutenção.

73. Já no que concerne às alíneas (i), (ii) e (iii), inexistem de momento nos autos documentos comprovativos da efetiva implementação de procedimentos que visem o seu cumprimento.
74. Aliás, da análise da pronúncia do prestador e do relatório final do processo de inquérito instaurado por determinação da ARS Norte, conclui-se que o prestador ainda não interiorizou a teleologia subjacente ao regime jurídico aplicável ao direito dos utentes à reclamação e apresentação de queixa, que salvaguarda o exercício imediato e incondicional da reclamação, através de meios previamente definidos para o efeito.
75. Pelo que se justifica a manutenção das sobreditas alíneas, nos moldes projetados.
76. Nestes termos, tendo em vista garantir uma efetiva interiorização e assunção das obrigações em causa pelo prestador, para evitar que situações como a dos presentes autos se voltem a repetir, mantém-se a necessidade de uma intervenção regulatória da ERS, nos termos *infra* delineados.

V. DECISÃO

77. Tudo visto e ponderado, o Conselho de Administração da ERS delibera, nos termos e para os efeitos do preceituado nas alíneas a) e b) do artigo 19.º e na alínea a) do artigo 24.º dos Estatutos da ERS, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto, emitir uma instrução ao ACES Tâmega II – Vale do Sousa Sul, com especial incidência na USF São Miguel Arcanjo, nos seguintes termos:
- (i) Deve garantir o respeito pelo direito fundamental à reclamação e apresentação de queixa que assiste a todos os utentes do sistema de saúde, através da disponibilização imediata e gratuita do livro de reclamações, sempre que este seja solicitado, independentemente do conteúdo, da pertinência e/ou da identificação do autor da reclamação;
 - (ii) Deve sensibilizar e dar formação adequada a todos os seus funcionários e colaboradores que fazem atendimento ao público sobre o direito à reclamação e apresentação de queixa;
 - (iii) Deve emitir e divulgar ordens e orientações claras e precisas, para assegurar o cumprimento das regras preconizadas no respetivo regulamento interno;
 - (iv) Deve dar cumprimento imediato à presente instrução, bem como dar conhecimento à ERS, no prazo máximo de 30 dias após a notificação da decisão

final, das medidas adotadas para cumprimento do determinado nos pontos anteriores.

78. A instrução emitida constitui decisão da ERS, sendo que a alínea b) do n.º 1 do artigo 61.º dos seus Estatutos configura como contraordenação punível *in casu* com coima de 1 000,00 EUR a 44 891,81 EUR, “[...] o *desrespeito de norma ou de decisão da ERS que, no exercício dos seus poderes regulamentares, de supervisão ou sancionatórios, determinem qualquer obrigação ou proibição [...]*”.

79. O Conselho de Administração da ERS delibera, ainda, dar conhecimento da deliberação final à Administração Regional de Saúde do Norte, I.P., na medida em que esta entidade tem poder de direção sobre o ACES visado.

Porto, 10 de maio de 2017.

O Conselho de Administração.