

**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/071/2016;

**I. DO PROCESSO**

**I.1. Origem do processo**

1. Em 14 de outubro de 2016, a Entidade Reguladora da Saúde (ERS) tomou conhecimento da Participação NPP: 395993/2016 da Polícia de Segurança Pública (PSP) do Comando Metropolitano de Lisboa, visando a atuação da Unidade de Saúde Familiar Novo Mirante (USF Novo Mirante), onde alegadamente ter-se-ão verificado constrangimentos no acesso ao livro de reclamações do referido estabelecimento de saúde por parte da utente J. P. (cfr. fls. 4 a 6 dos autos).

2. O estabelecimento de saúde visado, instalado na Estrada da Correia, 1600-153 Lisboa, está registado no Sistema de Registo de Estabelecimentos Regulados (SRER) da ERS sob o n.º 135507 e integra o Agrupamento de Centros de Saúde Loures Odivelas (ACES Loures Odivelas) (cfr. fl. 49 dos autos).
3. Para uma análise preliminar da referida Participação, foi aberto o processo de avaliação n.º AV/170/2016.
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 16 de novembro de 2016, proceder à abertura do presente processo de inquérito, registado internamente sob o n.º ERS/071/2016 (cfr. fls. 1 a 3 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 Novo Mirante (cfr. fl. 49 dos autos);
  - (ii) Pesquisa no Sistema de Gestão de Reclamações (SGREC) da ERS sobre a reclamação apresentada pela utente J.P.;
  - (iii) Notificação de abertura de processo de inquérito e pedido de informações enviado à utente, por ofício de 25 de novembro de 2016 (cfr. fls. 10 a 13 dos autos);
  - (iv) Notificação de abertura de processo de inquérito e pedido de elementos enviado à USF Novo Mirante, por ofício de 7 de dezembro de 2016 (cfr. fls. 31 a 35 dos autos);
  - (v) Notificação de abertura de processo de inquérito e pedido de elementos enviado ao ACES Loures Odivelas, por ofício de 7 de dezembro de 2016, e análise da resposta endereçada à ERS,

rececionada em 19 de maio de 2017 (cfr. fls. 26 a 30 e 53 a 55 dos autos);

- (vi) Contacto telefónico com o secretariado da Coordenação da USF Novo Mirante, em 6 de junho de 2017 (cfr. fl. 55-A dos autos).

## II. DOS FACTOS

### II.1. Do teor da Participação da PSP

6. Em 14 de outubro de 2016, a ERS tomou conhecimento da Participação NPP: 395993/2016 da PSP do Comando Metropolitano de Lisboa, visando a atuação da USF Novo Mirante.
7. Através da sobredita Participação, a PSP trouxe ao conhecimento da ERS um episódio ocorrido no dia 29 de agosto de 2016, na USF Novo Mirante, onde alegadamente ter-se-ão verificado constrangimentos no acesso ao livro de reclamações do referido estabelecimento de saúde por parte da utente J.P., que o terá solicitado para manifestar o seu desagrado relativamente a uma alegada falha dos serviços administrativos (cfr. fls. 4 a 6 dos autos).
8. Em concreto, na *supra* mencionada Participação é relatado o seguinte:

*“[...] desloquei-me ao local de ocorrência [Estrada da Correia, 1500-210 Carnide] onde havia notícia de desordem.*

*Chegado ao local, contactei com a Lesada [J.P.] [...] que me informou pretender explicar a sua insatisfação no livro de reclamações, por não lhe ter sido comunicado que o seu centro de saúde havia sido deslocalizado [...], pelo que teria de deslocar-se ao Centro de Saúde que abrange a sua área de residência.*

*No entanto, após requisitar o livro de reclamações, foi informada pela Testemunha [I.A.] [...], responsável no local, que não havia no momento livro de reclamações e que lhe iria ser facultada uma folha em branco onde poderia reclamar.*

*Por não concordar com a situação, chamou esta Polícia.*

*Contactado com a Testemunha, a mesma afirma que solicitou a substituição do livro de reclamações com antecedência, porém ainda não foi restituído, informando*

*a Lesada que se pretendesse reclamar teria de o fazer noutro estabelecimento de saúde.*

*A lesada abandonou aquelas instalações acompanhada por esta Polícia sem mais nada a registar.” – Cfr. fl. 6 dos autos.*

9. Atento o teor da Participação da PSP, e no intuito de averiguar se a utente, para além da denúncia que fez à PSP, tinha apresentado reclamação por escrito, procedeu-se, em 7 de novembro de 2016, à consulta do SGREC da ERS, não tendo sido encontrada nenhuma reclamação subscrita pela utente J.P.

## **II.2. Da notificação de abertura de processo de inquérito e do pedido de informações enviado à utente**

10. Assim, atenta a necessidade de obtenção de mais esclarecimentos sobre os factos relatados pela PSP, foi enviado um pedido de informações à utente, nos seguintes termos:

“[...]

- a) Informe se a situação se passou nos exatos termos relatados na Participação da PSP do Comando Metropolitano de Lisboa (junta em anexo), ou se tem alguma observação/correção a fazer;*
- b) Informe se, para além da denúncia que fez à PSP, apresentou, por escrito, alguma reclamação relativamente à atuação da USF [...], e, em caso de resposta afirmativa, qual o seu teor;*
- c) Caso V. Exa. tenha efetivamente reclamado relativamente à atuação da USF [...], informe se este estabelecimento de saúde já lhe prestou algum esclarecimento sobre a situação reclamada, se possível, com envio da respetiva cópia.” – Cfr. fls. 10 a 13 dos autos.*

11. No entanto, até ao momento, a ERS não obteve qualquer resposta ao pedido de informações *supra* transcrito.

## **II.3. Da notificação de abertura de processo de inquérito e dos pedidos de elementos enviados ao ACES Loures Odivelas e à USF Novo Mirante**

12. Concomitantemente, foi enviado um pedido de elementos à USF Novo Mirante, solicitando:

“[...]

1. *Esclarecimentos sobre a situação descrita na Participação da PSP do Comando Metropolitano de Lisboa (junta 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 posteriormente tenha sido apresentada uma queixa, por escrito, pela denunciante, contra a USF Novo Mirante, informação sobre o tratamento que foi dado a essa queixa e sobre a eventual resposta/esclarecimento que terá sido prestada à reclamante, com envio do respetivo suporte documental;*
4. *Quaisquer esclarecimentos complementares que V. Exas. julguem necessários e relevantes para a análise do caso concreto. – Cfr. fls. 31 a 35 dos autos.*

13. Do mesmo modo, foi enviado um pedido de elementos ao ACES Loures Odivelas, nos seguintes termos:

“[...]

1. *Informem se o ACES já tinha conhecimento da situação descrita na Participação da PSP (junta em anexo), e, em caso de resposta afirmativa, indiquem o momento em que o mesmo tomou conhecimento dessa situação e através de que entidade(s);*
2. *Na hipótese do caso ser já do conhecimento do ACES, deverão V. Exas. informar se foi adotado algum procedimento interno com o objetivo de apurar a veracidade dos factos relatados pela denunciante, e eventuais responsabilidades, devendo, em caso de resposta afirmativa, explicar esse procedimento e indicar as conclusões que dele foram extraídas, com envio do respetivo suporte documental;*
3. *Informem sobre eventuais procedimentos que tenham sido adotados e/ou orientações que tenham sido transmitidas pelo ACES a todas as unidades funcionais que o compõem, com o objetivo de assegurar o direito dos utentes à reclamação, com envio do respetivo suporte documental;*
4. *Quaisquer esclarecimentos complementares que V. Exas. julguem necessários e relevantes para a análise do caso concreto.” – Cfr. fls. 26 a 30 dos autos.*

14. Em resposta ao pedido de elementos da ERS, o ACES Loures Odivelas remeteu a esta Entidade Reguladora cópia da reclamação exarada pela utente no livro de reclamações da Unidade de Cuidados de Saúde Personalizados Urmeira (UCSP Urmeira), no dia 29 de agosto de 2016, e ainda cópia dos esclarecimentos prestados à utente<sup>1</sup>.

15. Na referida reclamação, à qual foi atribuída o n.º REC/65487/2016, a utente alega o seguinte:

“[...]”

*Venho por este meio escrever neste livro porque me foi negado o livro de reclamações do centro de saúde de Carnide, onde era também o da Pontinha, onde não me foi informado previamente que ia deixar de ser. A primeira razão da reclamação [é] que a minha mãe [F.R.] [...] não pode ser a atendida pelo seu médico família e meu também [...]. Não fui informada nem a utente [F.R.] que pelas palavras da responsável o nosso centro de saúde já não é o da Pontinha e que era definitivo pois o nosso centro seria na Urmeira [...].” – Cfr. fl. 54 dos autos.*

16. Em resposta à reclamação *supra* transcrita, por ofício datado de 7 de dezembro de 2016, o ACES Loures Odivelas remeteu à utente os seguintes esclarecimentos:

“[...]”

*Após análise atenta da exposição que apresentou na Unidade de Cuidados Saúde Personalizados (UCSP) Urmeira, foi possível aferir que a mesma se reporta a falta de informação sobre alteração da localização de unidade de saúde.*

*Relativamente à exposição apresentada por V. Exa. permita-nos o seguinte esclarecimento: a alteração de localização da unidade UCSP Pontinha a que a mãe de V. Exa. pertenceria à data da reclamação, deveu-se a uma reorganização dos serviços prestados por este ACES e pela unidade em questão, situação para a qual pedimos a melhor compreensão dos utentes. Deste modo, devido às contingências *supra* mencionadas, bem como à carência de profissionais administrativos, não terá sido viável informar atempadamente os utentes da alteração da localização da *supra* mencionada unidade, situação para a qual apresentamos as nossas desculpas.*

---

<sup>1</sup> A reclamação em causa deu entrada no SGREC da ERS no dia 14 de dezembro de 2016.

*Não obstante, ao que esta Direção conseguiu apurar após consulta do sistema informático, foi atribuído a V. Exa. médica de família desde o dia 3 de outubro de 2016 [...] na USF Novo Mirante [...]” – Cfr. fl. 55 dos autos.*

17. Para averiguação mais aprofundada das circunstâncias em presença, em 6 de junho de 2017, a ERS contactou telefonicamente o secretariado clínico da USF Novo Mirante, que informou o seguinte:

“[...]

- 1) *As unidades de saúde em causa, USF Novo Mirante, Unidade de Cuidados de Saúde Personalizados Pontinha (UCSP Pontinha) e Unidade de Cuidados de Saúde Personalizados da Pontinha – Pólo Urmeira (UCSP Pontinha – Pólo Urmeira), integram o ACES Loures Odívelas.*
- 2) *Aquando da criação da USF Novo Mirante, sita na Estrada da Correia, n.º 7, 1500 – 210 Carnide, a UCSP Pontinha passou a funcionar no mesmo edifício.*
- 3) *Já a UCSP Pontinha – Pólo Urmeira é uma extensão da UCSP Pontinha e localiza-se na Rua da Urmeira, n.º 35, 1675-003 Pontinha.*
- 4) *De acordo com os esclarecimentos obtidos, a UCSP Pontinha irá encerrar em agosto próximo, estando a proceder-se à atribuição de médicos de família aos utentes.*
- 5) *Assim, os utentes com médico de família já atribuído são atendidos na USF Novo Mirante e os utentes que ainda se encontram sem médico de família estão a ser atendidos na UCSP Pontinha – Pólo Urmeira.*
- 6) *Segundo os esclarecimentos prestados, já foi atribuída nova médica de família à utente [J.P.], na USF Novo Mirante.” – Cfr. fl. 55-A dos autos.*

### **III. DO DIREITO**

#### **III.1. Das atribuições e competências da ERS**

18. 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;

19. 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.
20. A USF Novo Mirante é um estabelecimento público, prestador de cuidados de saúde primários, registado no SRER da ERS sob o n.º 135507, e encontra-se integrado no ACES Loures Odivelas, por isso, está sujeito aos poderes de regulação e supervisão desta Entidade Reguladora.
21. 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.
22. De tal forma que aquelas atribuições se encontram expressamente incluídas no elenco dos objetivos regulatórios da ERS.
23. 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;
24. 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.
25. 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.
26. 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 - Do direito à reclamação e apresentação de queixa**

27. 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).
28. 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”*.
29. No mesmo sentido, também o n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 15/2014, de 21 de março<sup>2</sup>, 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”*.
30. 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.
31. 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.
32. 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,

---

<sup>2</sup> A Lei n.º 15/2014, de 21 de março, foi recentemente alterada pelo Decreto-Lei n.º 44/2017, de 20 de abril.

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.

33. 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 abril<sup>3</sup>, 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.
34. 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.
35. 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.).
36. 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.
37. 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

---

<sup>3</sup> 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.

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).

38. 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.*

*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.”*

39. Em desenvolvimento do citado artigo foi aprovado o Regulamento da ERS n.º 65/2015, de 11 de fevereiro<sup>4</sup>, que veio estabelecer as concretas regras aplicáveis ao procedimento em questão (cfr. artigo 1.º).

40. 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**

41. Conforme acima se expôs, atento relato dos factos feito pela PSP na Participação NPP: 395993/2016, que está na origem da abertura do presente processo de inquérito, importa analisar se, no caso concreto, a USF Novo Mirante respeitou o direito à reclamação e apresentação de queixa da utente J.P., e, bem assim, se esse direito está garantido, em geral, para todos os utentes e visitantes da referida unidade de saúde.

---

<sup>4</sup> 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.

42. Ora, da ponderação global dos elementos recolhidos nos presentes autos, conclui-se que, no dia 29 de agosto de 2016, pelas 14h50m, a reclamante e a sua mãe recorreram às instalações da USF Novo Mirante, sitas na Estrada da Correia, n.º 7, 1500-210 Carnide, onde funcionava também a unidade de saúde à qual pertenciam, UCSP Pontinha.
43. De acordo com a reclamação exarada pela reclamante, no livro de reclamações da UCSP Pontinha – Pólo Urmeira, quando chegou às instalações da USF Novo Mirante, foi informada da alteração da localização da sua unidade de saúde.
44. Descontente com a situação, a utente solicitou o livro de reclamações, que lhe foi negado, com a justificação de que, no momento em questão, não havia nenhum livro disponível no local.
45. Nessa sequência, a utente decidiu chamar a PSP.
46. De acordo com os esclarecimentos prestados à PSP pela responsável do estabelecimento que se encontrava no local, I.A., a substituição do livro de reclamações tinha sido solicitada com antecedência, no entanto, ainda não se encontrava nenhum livro disponível naquelas instalações.
47. Assim, no caso concreto, não se verificou uma recusa efetiva da apresentação do livro de reclamações à utente, mas sim a inexistência do mesmo nas instalações da unidade de saúde em causa, tendo a utente ficado impossibilitada de apresentar reclamação no livro da respetiva unidade;
48. Pelo que o direito fundamental à reclamação e apresentação de queixa que assiste a todos os utentes do sistema de saúde não foi assegurado no caso *sub judice*.
49. Acresce que a responsável do estabelecimento informou que se a utente pretendesse apresentar reclamação, tinha que o fazer no livro de outra unidade de saúde.
50. Desta forma, a utente deslocou-se à UCSP Pontinha – Pólo Urmeira onde apresentou a sua reclamação.
51. Ora, o direito fundamental à reclamação e apresentação de queixa é um direito que assiste a todos os utentes do sistema de saúde e deve ser garantido 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.

52. Assim, o exercício do direito dos utentes à reclamação e apresentação de queixa não pode ser recusado com fundamento na não substituição atempada do livro de reclamações, devendo o prestador assegurar as condições necessárias ao exercício do direito dos utentes à reclamação, nomeadamente, através da permanente existência de um livro de reclamações nas suas instalações.
53. Por conseguinte, considerando todos os elementos carreados para os presentes autos, conclui-se que, no caso *sub judice*, o exercício do direito dos utentes à reclamação e apresentação de queixa foi violado, não tendo o prestador assegurado as condições necessárias ao exercício do direito dos utentes à reclamação, nomeadamente, através da existência do livro de reclamações nas suas instalações.
54. Nestes termos, justifica-se a adoção da atuação regulatória *infra* delineada, que visa assegurar que os procedimentos internos adotados, em matéria de abertura, encerramento e substituição de livros de reclamações, garantam uma eficaz e cabal defesa do direito à reclamação e de apresentação de queixa, prevenindo-se, dessa forma, a ocorrência de situações como a dos presentes autos.

#### IV. DA AUDIÊNCIA DE INTERESSADOS

55. 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 J.P., o ACES Loures Odivelas, a USF Novo Mirante e a ARS LVT, todos por ofícios datados de 19 de junho de 2017 (cfr. fls. 64 a 71 dos autos).
56. Decorrido o prazo legal concedido para o efeito, a ERS recebeu a pronúncia do ACES Loures Odivelas, da USF Novo Mirante e da ARS LVT.
57. Assim, por comunicação eletrónica de 30 de junho de 2017, tomou a ERS conhecimento da pronúncia aduzida pelo ACES Loures Odivelas, concretamente alegando o seguinte:

*“[...] informamos que este ACES se rege por valores, normas e procedimentos, não só no que diz respeito ao atendimento a todo o cidadão que recorre ao Serviço Nacional de Saúde (SNS), como também à abertura/encerramento e*

*substituição do Livro de Reclamações nas Unidades de Saúde que integram o mesmo.*

*O ACES Loures Odivelas tem como missão prestar um serviço de primazia a todo o cidadão que recorre ao SNS, sendo o atendimento de excelência um compromisso individual que cada profissional deve assumir na unidade funcional que representa, fundamentalmente para com os utentes e cidadãos, prestando um acompanhamento de qualidade.*

*O ACES Loures Odivelas, na formação que promove aos seus profissionais, tem como objetivo habilitar a criação e desenvolvimento das suas competências profissionais, permitindo um desempenho eficiente e eficaz das funções que lhe estão atribuídas.*

*A Direção do ACES Loures Odivelas reprova qualquer ato de falta de ética por parte de profissionais de saúde, enquanto padrão de conduta moral em relação aos utentes, salvaguardando os direitos e deveres destes, enquanto utilizadores do Serviço Nacional de Saúde, nomeadamente, o direito do doente (...) ser tratado no respeito pela dignidade humana, ou seja, o doente dever ser respeitado por todos os profissionais envolvidos no processo de prestação de cuidados, no que se refere quer aos aspetos técnicos, quer aos atos de acolhimento, orientação e encaminhamento dos utentes.*

*No que diz respeito às normas e procedimentos relacionados com o livro de reclamações, nomeadamente o estipulado no n.º 1 do artigo 38.º, do Decreto-Lei n.º 135/99 de 22 de abril, em 2013, foi comunicado a todas as unidades funcionais que integram o ACES Loures Odivelas que, em local bem visível, deveria ser afixada a informação da existência de livro de reclamações, anexo I.*

*Posteriormente, em 2014, com o objetivo de aferir a aplicação de normas e procedimentos em cada unidade funcional relativamente ao acesso, à cobrança de taxas moderadoras, à utilização de mecanismos de participação, entre outros assuntos, onde se incluíram as recomendações da ERS, o Gabinete do Cidadão conjuntamente com a Unidade de Apoio à Gestão (UAG), realizaram monitorizações às unidades funcionais dos ACES Loures Odivelas, através da aplicação de questionário presencial.*

*No decorrer destas monitorizações foi confirmado que se encontrava afixada em todas as unidades funcionais a informação da existência do livro de reclamações.*

*Sendo uma das preocupações do ACES Loures Odivelas a prestação de um serviço de excelência aos seus utentes, sempre que se verifica a necessidade de um esclarecimento às unidades, ou a uniformização de procedimentos, é enviada uma nota interna a todas as unidades funcionais, conforme anexo II, que se junta.*

*Relativamente à abertura/encerramento e substituição do livro de reclamações, informamos que o procedimento instituído no Gabinete do Cidadão, conforme III, é enviar novo livro, no espaço temporal de 24 horas, à unidade que, por telefone ou via correio eletrónico, o tenha requisitado, ou seja, o livro de reclamações é enviado por correio interno para a Unidade no dia seguinte ao seu pedido.*

*Sendo do conhecimento de todas as unidades funcionais a necessidade de pedir novo livro de reclamações antes de concluído o existente.*

*Relativamente à falta de livro de reclamações na USF Novo Mirante, à data da ocorrência dos factos, informamos que de acordo com os procedimentos vigentes sobre esta matéria, em 29 de agosto de 2016, foi enviado um novo livro de reclamações para a unidade em causa. E ainda que não houvesse livro de reclamações nesta unidade, assistia o direito à utente de apresentar a reclamação num dos livros existentes no mesmo estabelecimento.*

*Acresce ainda informar que, na reunião mensal entre a Diretora Executiva do ACES Loures Odivelas e os Coordenadores das Unidades Funcionais, são abordados vários temas incluindo as reclamações e pedidos de audição.” – Cfr. fls. 82 a 84 dos autos.*

58. Junto ao ofício *supra* transcrito, sob o anexo III, o ACES Loures Odivelas remeteu à ERS cópia de *e-mails* enviados por diversas unidades funcionais que integram o referido ACES ao Gabinete do Cidadão, solicitando novo livro de reclamações.

59. Da análise dos referidos *e-mails*, cumpre destacar a comunicação feita pela USF Novo Mirante, em 24 de março de 2017, referindo o seguinte:

“[...]

*Muito bom dia, peço o favor de nos enviarem urgentemente um livro de reclamações para a USF Novo Mirante, pois já terminou.” – Cfr. fl. 90 dos autos.*

60. Posteriormente, a ERS tomou conhecimento da pronúncia aduzida pela USF Novo Mirante, concretamente alegando o seguinte:

“[...]

*Durante o período de diligências (I.2., alínea vi), a ERS refere ter contactado telefonicamente com o secretariado da Coordenação da USF Novo Mirante (6 de junho de 2017), acontece que o pedido de elementos à USF Novo Mirante não foi recebido pela Coordenadora.*

*Neste seguimento (II.3 ponto 17) a ERS refere um contacto telefónico a 6 de junho de 2017, com a interlocutora do secretariado clínico (descrito no processo erradamente “secretariado da Coordenação da USF Novo Mirante”). A informação descrita na alínea 4) não corresponde à realidade.*

*Na análise da situação concreta (III.3, ponto 44) reforça-se que a utente solicitou o livro de reclamações, tendo sido informada que o livro da USF Novo Mirante tinha ficado completo, tendo a unidade solicitado um novo livro, estando a aguardar o seu envio. Facto pelo qual este não pôde ser disponibilizado à utente. Atendendo ao exposto, a secretária clínica apresentou o que considerou ser a alternativa possível no momento, tendo disponibilizado à utente uma folha em branco para que pudesse ser dado o encaminhamento devido à reclamação.*

*Reconhecendo que naquele dia não estavam reunidas as condições para apresentação da exposição no livro de reclamações conforme estipulado na Lei n.º 15/2014, de 21 de março, é entendimento da Coordenação da USF Novo Mirante que foram apresentadas alternativas possíveis e disponíveis no momento. Pelo que, também, se entende (ponto 52) que o direito dos utentes à reclamação não foi posto em causa.*

*Todos os profissionais que integram a USF Novo Mirante pautam a sua conduta pelo atendimento de qualidade e competência profissional e, diariamente, na sua prática, procuram contribuir para a satisfação dos utentes enquanto utilizadores dos serviços de saúde quer no acesso quer na prestação de cuidados de saúde.” – Cfr. fl. 94 dos autos.*

61. Subsequentemente, a ERS tomou conhecimento da pronúncia aduzida pela ARS LVT, concretamente referindo o seguinte:

*[...]*

*1. Através do registo da exposição da utente no SGREC, verificou-se que a utente apresentou a exposição em 29/8/216, registada na plataforma, pelo Gabinete do*

*Cidadão (GC) do Agrupamento de Centros de Saúde (ACES) Loures Odivelas, em 5/9/2016<sup>5</sup>.*

*2. Da análise efetuada à exposição da utente, é entendimento desta ARS que a mesma visa três questões distintas: a) Transferência de Unidade de Saúde, sem aviso prévio; b) Sem médico de família atribuído; e c) Disponibilidade do livro de reclamações;*

*a) e b) No que respeita ao médico de família, importa esclarecer que o médico assistente da utente não integrou a lista de médicos da USF Novo Mirante. Atendendo que se aguardava a colocação de novos médicos da especialidade de medicina geral e familiar para a referida Unidade, o agregado familiar ficou temporariamente sem médico de família, por falta de capacidade de resposta da USF na altura, e integrou a lista da nova médica em Outubro de 2016.*

*c) No que respeita à falta de livro de reclamações na USF Novo Mirante, e de acordo com o descrito no projeto de deliberação, foi dada alternativa à utente para apresentar a sua exposição, tendo a mesma optado por chamar a PSP. Importa referir que no estabelecimento onde está sedeadada a USF Novo Mirante existem duas outras Unidades – UCSP Pontinha e USF Carnide Quer – havendo, portanto, alternativa para apresentar a sua exposição em qualquer dos livros existentes no edifício;*

*3. Não obstante, e de acordo com a legislação em vigor, é obrigatória a existência e disponibilização do livro de reclamações em todos os serviços e organismos da Administração Pública, assim como, divulgar de forma visível a sua existência. Assim, irá esta ARS diligenciar no sentido de aferir, junto dos ACES, sobre a existência da afixação desta informação e procedimentos sobre a substituição atempada do livro de reclamações. [...].” – Cfr. fl. 95 dos autos.*

62. Analisadas as pronúncias do ACES Loures Odivelas, da USF Novo Mirante e da ARS LVT conclui-se que 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.

---

<sup>5</sup> Analisado o registo da reclamação, no SGREC da ERS, conclui-se que a reclamação tem, de facto, como data de criação o dia 5 de setembro de 2016. No entanto, a reclamação apenas foi submetida à ERS no dia 14 de dezembro de 2016. Assim, mantém-se o entendimento de que o prestador não cumpriu a obrigação que sobre si impende de remeter à ERS, no prazo de 10 dias úteis, cópia das reclamações e queixas dos utentes, bem como informação sobre o seguimento que tenha dado às mesmas.

63. Concretamente no que respeita a pronúncia do ACES Loures Odivelas, embora a mesma evidencie a existência de procedimentos internos que visam assegurar a substituição atempada do livro de reclamações, em respeito pelo direito dos utentes à reclamação e apresentação de queixa;
64. Também demonstra que os procedimentos em questão não estão a ser cumpridos pela USF Novo Mirante, unidade funcional visada nos presentes autos, sendo tal comprovado pelo *e-mail* enviado pela USF Novo Mirante ao Gabinete do Cidadão, em 24 de março de 2017, solicitando um novo livro de reclamações já após o término do existente (cfr. fls. 74 a 81 dos autos).
65. No que concerne à pronúncia da USF Novo Mirante, cumpre referir que, aquando do contacto telefónico, a ERS pediu para falar com o secretariado da Coordenação.
66. No entanto, de acordo com o alegado pela unidade visada, o contacto telefónico foi estabelecido com o secretariado clínico, e não com o secretariado da Coordenação, pelo que cumpre proceder à correção da designação do referido secretariado.
67. Mais refere que a informação que consta da alínea 4) do ponto 17 não é verdadeira, abstendo-se, no entanto, de clarificar o seu conteúdo.
68. Relativamente a este aspeto, importa esclarecer que a informação corresponde aos esclarecimentos prestados pelo secretariado clínico à ERS, conforme memorando de diligência telefónica junto aos autos (cfr. fls. 55-A dos autos), não sendo, no entanto, indispensável o seu esclarecimento para a instrução do presente processo de inquérito.
69. Quanto à não disponibilização do livro de reclamações à utente, da pronúncia da USF Novo Mirante, 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.
70. Pelo que, mantém-se a necessidade de uma intervenção regulatória da ERS, 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.

71. Por conseguinte, verifica-se a necessidade de manter integralmente os termos da instrução, tal como projetada e regularmente notificada aos interessados.

## V. DECISÃO

72. 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 Loures Odiveelas, com especial incidência na USF Novo Mirante, 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 assegurar a abertura atempada de um novo livro de reclamações, evitando, assim, que as unidades funcionais que o compõem fiquem sem livro de reclamações;
- (iv) Deve dar cumprimento imediato à presente instrução, bem como dar conhecimento à ERS, no prazo máximo de 30 (trinta) dias após a notificação da decisão final, das medidas adotadas para cumprimento do determinado nos pontos anteriores.

73. 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 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 [...]”.

74. Mais delibera o Conselho de Administração da ERS advertir o ACES Loures Odiveelas para a obrigação de remeter à ERS, no prazo de 10 dias úteis, cópia das reclamações e queixas dos utentes, designadamente das constantes dos

respetivos livros de reclamações, bem como informação sobre o seguimento que tenha dado às mesmas.

75. O Conselho de Administração da ERS delibera, ainda, dar conhecimento da presente deliberação à Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, I.P., na medida em que, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 28/2008, de 22 de fevereiro, tem poder de direção sobre o ACES visado.

Porto, 2 de agosto de 2017.

O Conselho de Administração.