

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/055/2017;

I. DO PROCESSO

I.1. Origem do processo

1. Em 12 de abril de 2016, a Entidade Reguladora da Saúde (ERS) tomou conhecimento de uma reclamação subscrita pela utente I.L., visando a atuação da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E. (ULSBA), entidade prestadora de cuidados de saúde registada no Sistema de Registo de Estabelecimentos Regulados (SRER) da ERS sob o n.º 12632, na medida em que na unidade de saúde de São João de Negrilhos - Aljustrel, ter-lhe-á sido recusado o livro de reclamações.

2. A unidade de saúde visada está integrada no Centro de Saúde de Aljustrel, estabelecimento prestador de cuidados de saúde inscrito no SRER da ERS sob o n.º 103940.
3. A análise preliminar da referida exposição deu origem ao processo de reclamação REC/19862/2017, sendo que posteriormente, atenta a necessidade de obtenção de informação mais completa sobre os factos alegados, em 20 de julho de 2017 foi determinada a abertura do Processo de Avaliação registado sob o n.º AV/074/2017.
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 14 de setembro de 2017, proceder à abertura do presente processo de inquérito, registado internamente sob o n.º ERS/055/2017.

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 do Centro de Saúde de Aljustrel;
 - (ii) Pedido de elementos ao ULSBA em 24 de julho de 2017, no âmbito do processo de avaliação n.º AV/074/2017, e análise da respetiva resposta rececionada em 28 de agosto de 2017;
 - (iii) Notificação de abertura de processo de inquérito enviado à utente, por ofício de 27 de setembro de 2017;
 - (iv) Notificação de abertura de processo de inquérito e pedido de elementos enviado à ULSBA, por ofício de 27 de setembro de 2017;

II. DOS FACTOS

II.1. Do teor da reclamação apresentada na ERS

6. Em 12 de abril de 2016, a Entidade Reguladora da Saúde (ERS) tomou conhecimento de uma reclamação, visando a atuação da ULSBA, através da qual a reclamante trouxe ao conhecimento da ERS um episódio ocorrido na unidade de saúde de São João de Negrilhos - Aljustrel, onde alegadamente ter-se-ão verificado constrangimentos no acesso ao livro de reclamações do referido estabelecimento de saúde por parte da utente I.L.

7. Na sobredita reclamação remetida à ERS é relatado o seguinte:

“[...] no passado dia 11 de Abril de 2016, tinha consulta marcada (com bastante antecedência), no posto de saúde de S. João de Negrilhos, Montes Velhos, ao qual me dirigi com 2 crianças, uma das quais a titular da consulta e do seu irmão (o qual eu tinha pedido a consulta e que como era a título informativo, para ver de uma alergia pediram me que fosse acompanhando a irmã). Foi-me dito que, caso faltasse à consulta não me marcariam outra. As crianças faltaram a escola e eu ao trabalho. Chegando lá, estava um papel na porta, dizendo que medica e administrativa não se encontravam. Dirigi-me à enfermeira P., a qual além de se recusar a ver a alergia do miúdo, nada me soube informar, alegando ser «tudo com a médica». Pedi declaração para justificação das faltas dos miúdos na escola, e para a entidade patronal e foi me recusada. Pedi ainda o livro de reclamações que me foi de todo negado, visto só me poder ser facultado pela administrativa, (que estava ausente). Perdi um dia de trabalho para ir a consulta (caso não fosse era negligente), os miúdos a escola e nem uma justificação. Ponderei chamar as autoridades visto ter sido negado o acesso ao livro de reclamações. Gostaria de casos assim fossem tidos em conta uma vez que, não foi só um serviço negado nesta área numa fração de poucos minutos [...].

8. A ERS teve ainda conhecimento da resposta da ULSBA à referida exposição, nos termos da qual veio esclarecer que,

“ [...]

- 1. No dia 11 de Abril de 2016, a ausência da Médica deveu-se a motivos inesperados de doença. Daí não ter sido possível o aviso e desmarcação atempada da consulta;*
- 2. Encontrava-se na Extensão de Saúde apenas a Sra. Enfermeira da equipa, a qual informou V. Exa. da ausência da Médica, sugerindo deslocação ao Centro de Saúde de Aljustrel para a consulta de recurso;*
- 3. A declaração de presença solicitada só poderia ser emitida pela Assistente Técnica, pois só esta profissional tem o acesso informático necessário, situação também informada e justificada pela Sra. Enfermeira;*

4. *Não é nossa prática nem nunca será recusar a marcação/remarcação de uma consulta, tal como V. Exa. poderá atestar relativamente a anteriores situações;*
 5. *Dever-lhe-ia ter sido disponibilizado o Livro de Reclamações, situação que consideramos lamentável e sobre a qual iremos tomar medidas”.*
9. Por ofício de 24 de julho de 2017, a ULSBA foi notificada da abertura do processo de avaliação, tendo-lhe sido solicitados os elementos que se passam a elencar:

“[...]

1. *Pronúncia sobre os factos descritos na referida reclamação (junta em anexo) e esclarecimentos adicionais e atualizados que entendam relevantes sobre a situação em causa;*
 2. *Indicação do(s) concreto(s) motivo(s) pelo(s) qual(ais) o livro de reclamações não foi facultado à denunciante;*
 3. *Descrição, apoiada nos suportes documentais respetivos, sobre eventuais medidas corretivas que tenham sido tomadas, na sequência da reclamação em apreço;*
 4. *Informação sobre eventuais procedimentos que tenham sido adotados e/ou orientações que tenham sido transmitidas pela ULSBA às unidades funcionais que o integram, com o objetivo de assegurar o direito dos utentes à reclamação, com envio do respetivo suporte documental;*
 5. *Quaisquer esclarecimentos complementares que V. Exas. julguem necessários e relevantes para análise do caso concreto.”.*
10. Nessa sequência, por ofício rececionado em 28 de agosto de 2017, veio a ULSBA prestar os seguintes esclarecimentos:

“[...]

1. *Não ter qualquer informação adicional a acrescentar aos factos sobre a situação em causa, para além daqueles que já são do v/ conhecimento;*
2. *A Sra. Enfermeira alegou desconhecimento do procedimento relativamente às obrigações do prestador de serviços em fornecer o Livro de Reclamações;*
3. *A ULSBA, E.P.E. enviou ofício à Sra. Coordenadora da UCSP de Aljustrel com proposta de medida corretiva, conforme anexo;*
4. *A Coordenação do Departamento de Cuidados de Saúde Primários enviou comunicação às entidades que o compõem, no sentido de lembrar das*

obrigações dos seus profissionais relativamente ao Livro de Reclamações e em matéria de direitos e deveres do utente dos serviços de saúde, conforme anexo [...]”.

11. Em anexo à resposta, o prestador remeteu cópia de ofício enviado pela ULSBA à UCSP de Aljustrel, com proposta de medida corretiva, cópia de ofício enviado pela Diretora do Departamento de Cuidados de Saúde Primários às diversas unidades funcionais que integram a ULSBA.

II.3. Da notificação de abertura de processo de inquérito e dos pedidos de elementos enviado à ULSBA

12. Assim, para esclarecimento cabal dos factos alegados, e já no âmbito do presente processo de inquérito, foi remetido ao prestador, em 27 de setembro de 2017, o seguinte pedido de elementos:

“[...]”

- (i) Indiquem, acompanhado do respetivo suporte documental, os procedimentos em vigor para assegurar o respeito pelo direito dos utentes à reclamação e apresentação de queixa;*
- (ii) Descrição, pormenorizada e documentalmente suportada das medidas de divulgação dos referidos procedimentos a todas as unidades da ULSBA, bem como aos seus profissionais de saúde”.*

13. Em resposta ao referido pedido de elementos, por ofício que deu entrada na ERS em 10 de novembro de 2017, a ULSBA remeteu os seguintes esclarecimentos:

“[...]”

- 1. Informar da existência do Livro de Reclamações em todas as Unidades de Saúde que constituem a ULSBA (1 Hospital. 13 Unidades de Cuidados de Saúde Personalizados, Unidade de Saúde Familiar e 66 Extensões de Saúde), com indicação, em local bem visível, da sua existência e disponibilidade, conforme legislação em vigor;*
- 2. Informar do Regulamento do Gabinete do Utente (em anexo), disponível via Intranet da ULSBA para divulgação e conhecimento;*
- 3. Que a Responsável do Gabinete do Utente, à data, se deslocou a todas as Unidades de Saúde para reunião com os Coordenadores das Unidades, os*

Enfermeiros em função de chefia e os Coordenadores Técnicos, para divulgação das informações/procedimentos constantes no Regulamento;

4. Informar do documento "Gabinete do Cidadão - Circuito das Exposições ULSBA" (em anexo), disponível na Intranet da ULSBA, divulgado pelo Sr. Diretor Clínico dos Cuidados de Saúde Primários, à data, junto dos Coordenadores das Unidades de Saúde, Enfermeiros em função de chefia e Coordenadores Técnicos;

5. Os profissionais presentemente responsáveis não têm conhecimento de quaisquer informações para além das que estão disponíveis."

14. O prestador remeteu em anexo ao referido ofício de resposta, cópia do Regulamento do Gabinete do Utente.

15. No referido Regulamento foi estabelecido, em suma, e no que importa considerar:

"[...]

Ao Gabinete de Utente da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo (GUULSBA) compete a recepção, tratamento e resolução de todas as exposições entradas nos dois Hospitais e treze Centros de Saúde que constituem a ULSBA. [...]

Em todos os Centros de Saúde deverá existir em espaço para atendimento ao utente, onde será recebida e exposição e imediatamente encaminhada para o GUULSBA que procederá ao seu tratamento, de acordo com os procedimentos do Sim-Cidadão. Para tal, deverão ser designados para cada Centro de Saúde, administrativos ou outros técnicos que ficarão responsáveis pelo atendimento local.

7.2. Funcionamento

- O utente/exponente poderá apresentar as suas exposições através do Livro de Reclamações (existente em todos os serviços de atendimento ao público), por carta ou por e-mail.*

- Os Livros de reclamações só devem ser utilizados após o preenchimento dos respetivos termos de abertura e encerramento e rubricadas e numeradas todas as suas folhas, incumbência que ficará sob a responsabilidade do Conselho de Administração, o qual, após estas formalidades, os devolve ao GUULSBA para registo e controle interno, que posteriormente os envia para os respectivos serviços, mediante assinatura de protocolo de entrega [...].*

- Ao utente será sempre enviado um ofício comprovativo da recepção da exposição apresentada, quer seja por carta, por e-mail ou Livro de Reclamações.*

- *Quando a exposição é efetuada através do Livro de reclamações, são enviadas ao GUULSBA as vias amarela e azul e é entregue ao exponente a respectiva via verde.*
- *Podem ainda ser apresentadas reclamações ou outros meios de comunicação dirigidos à ULSBA, e ainda através do Ministério da Saúde, designadamente, via Direcção - Geral da Saúde, Inspeção-Geral da Saúde e Administração Regional de Saúde.*
- *Todas as exposições serão remetidas ao Presidente do Conselho de Administração, pelo Coordenador do GUULSBA, no primeiro dia útil subsequente.*
- *Das exposições provenientes dos Centros de Saúde, será dado conhecimento ao Director Executivo e Presidente do Conselho Clínico do ACES, com respectivo pedido de audição ao Coordenador do Centro de Saúde visado”.*

III. DO DIREITO

III.1. Das atribuições e competências da ERS

16. 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;
17. 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.
18. A unidade de São João de Negrilhos - Aljustrel é um estabelecimento público, prestador de cuidados de saúde primários, e encontra-se integrada no Centro de Saúde de Aljustrel, estabelecimento prestador de cuidados de saúde inscrito no SRER da ERS sob o n.º 103940, por isso, está sujeito aos poderes de regulação e supervisão desta Entidade Reguladora.
19. 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.

20. De tal forma que aquelas atribuições se encontram expressamente incluídas no elenco dos objetivos regulatórios da ERS.
21. 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;
22. 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.
23. 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.

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. Do direito de acesso dos utentes à prestação de cuidados de saúde em tempo clinicamente aceitável

24. O direito à proteção da saúde, consagrado no artigo 64.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), tem por escopo garantir o acesso de todos os cidadãos aos cuidados de saúde, o qual é assegurado, entre outras obrigações impostas constitucionalmente, através da criação de um serviço nacional de saúde universal, geral e, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, tendencialmente gratuito.

25. Por sua vez, a Lei de Bases da Saúde (LBS), aprovada pela Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, em concretização da imposição constitucional contida no referido preceito, estabelece no n.º 4 da sua Base I que “os cuidados de saúde são prestados por serviços e estabelecimentos do Estado ou, sob fiscalização deste, por outros entes públicos ou por entidades privadas, sem ou com fins lucrativos”, consagrando-se nas diretrizes da política de saúde estabelecidas na Base II que “é objetivo fundamental obter a igualdade dos cidadãos no acesso aos cuidados de saúde, seja qual for a sua condição económica e onde quer que vivam, bem como garantir a equidade na distribuição de recursos e na utilização de serviços”;
26. Bem como estabelece, na sua Base XXIV, como características do SNS:
- a) *Ser universal quanto à população abrangida;*
 - b) *Prestar integralmente cuidados globais ou garantir a sua prestação;*
 - c) *Ser tendencialmente gratuito para os utentes, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos;*
 - d) *Garantir a equidade no acesso dos utentes, com o objectivo de atenuar os efeitos das desigualdades económicas, geográficas e quaisquer outras no acesso aos cuidados; [...]*”.
27. Por outro lado, e em concretização de tal garantia de acesso ao SNS, é reconhecido aos utentes dos serviços de saúde um conjunto vasto de direitos, onde se inclui o direito a que os cuidados de saúde sejam prestados em observância e estrito cumprimento dos parâmetros mínimos de qualidade legalmente previstos, quer no plano das instalações, quer no que diz respeito aos recursos técnicos e humanos utilizados.
28. A este respeito, encontra-se reconhecido na LBS, mais concretamente na alínea c) da Base XIV, o direito dos utentes a serem “*tratados pelos meios adequados, humanamente e com prontidão, correção técnica, privacidade e respeito*”.
29. Norma essa que é desenvolvida e concretizada no artigo 4.º da Lei n.º 15/2014, de 21 de março¹, segundo o qual “O *utente dos serviços de saúde tem direito a receber, com prontidão ou num período de tempo considerado clinicamente aceitável, consoante os casos, os cuidados de saúde de que necessita*” (n.º 1);
30. Tendo o utente, bem assim, “[...] *direito à prestação dos cuidados de saúde mais adequados e tecnicamente mais corretos*” (n.º 2);

¹ A Lei n.º 15/2014, de 21 de março, foi entretanto alterada pelo Decreto-Lei n.º 44/2017, de 20 de abril, que criou o Sistema Integrado de Gestão do Acesso (SIGA).

31. Estipulando-se, ainda, que “*Os cuidados de saúde devem ser prestados humanamente e com respeito pelo utente*” (n.º 3).
32. Especificamente quanto ao direito do utente ser tratado com prontidão, está em causa a comumente designada “*vertente temporal*” do direito de acesso, que surge associada à necessidade de obtenção de cuidados de saúde em tempo razoável, por referência à condição de saúde de cada utente.
33. Com vista a assegurar tal direito, no n.º 1 do artigo 25.º da Lei n.º 15/2014, o legislador institui como objetivo da *Carta dos Direitos de Acesso aos Cuidados de Saúde pelos Utentes do SNS* “[...] *garantir a prestação de cuidados de saúde pelo SNS e pelas entidades convencionadas em tempo considerado clinicamente aceitável para a condição de saúde de cada utente do SNS*”, devendo, para o efeito, definir os tempos máximos de resposta garantidos (doravante TMRG), bem como assegurar o direito dos utentes à informação sobre esses tempos (cfr. n.º 2 do mesmo artigo).

III.3. Dos direitos e interesses legítimos dos utentes - Do direito à reclamação e apresentação de queixa

34. 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).
35. 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*”.
36. No mesmo sentido, também o n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 15/2014, de 21 de março², 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*”.
37. 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.
38. 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,

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

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.

39. 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.
40. 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 abril³, 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.
41. 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.
42. 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.).
43. No entanto, à luz dos atuais Estatutos da ERS, 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 em matéria de apreciação das reclamações apresentadas pelos cidadãos nesse âmbito específico, bem como na monitorização do seguimento que lhes é dispensado pelos estabelecimentos visados, passando a competência da ERS nesta temática 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. alínea a) do artigo 13.º e artigo 30.º do Estatutos da ERS).

³ 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.

44. Nestes termos, conclui-se que todos os prestadores de cuidados saúde devem possuir livro de reclamações e assegurar o seu acesso a todos os utentes, tendo, depois, de dar um tratamento adequado e célere às exposições, bem como garantir a prestação de informações claras e precisas aos reclamantes sobre a apreciação que tenham feito das suas queixas e sobre eventuais medidas corretivas que tenham adotado nesse seguimento, detendo a ERS competências concretas e bem delimitadas com vista a assegurar o respeito pelo direito dos utentes à reclamação e apresentação de queixa.
45. Note-se que quer o Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, que estabelece as medidas de modernização administrativa aplicáveis a todos os serviços da administração central, regional e local, quer o Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, que estabelece o Regime Jurídico do Livro de Reclamações, foram objeto de alteração pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;
46. Sendo que por força dessa alteração, o n.º 7 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, passou a estabelecer que

“Sem prejuízo do disposto no n.º 3, compete aos fornecedores de bens e aos prestadores de serviços cuja atividade esteja sujeita a regulação por entidade reguladora do setor ou entidade de controlo de mercado competente assegurar o cumprimento das obrigações previstas no presente decreto -lei nos casos em que os fornecimentos de bens e as prestações de serviços sejam efetuados, ainda que de forma não exclusiva ou principal, nos locais dos serviços e organismos da Administração Pública que tenham contacto com o público.”.

III.4. Análise da situação concreta

47. Da ponderação global dos elementos recolhidos nos presentes autos, conclui-se que, no dia 11 de abril de 2016, a utente recorreu à referida unidade de saúde de São João de Negrilhos, Aljustrel, pois tinha uma consulta marcada.
48. Sucede que, quando chegou às instalações do referido prestador, encontrou “[...] *um papel na porta, dizendo que médica e administrativa não se encontravam*”.
49. Mais alega a utente que a enfermeira presente no local terá recusado ver a criança, bem como lhe terá sido negada a disponibilização de uma declaração para “[...] *justificação das faltas dos miúdos na escola, e para a entidade patronal* [...]”.
50. Posto isto, a utente solicitou o livro de reclamações, que também lhe foi negado.

51. De acordo com os esclarecimentos prestados pela ULSBA, o Livro de Reclamações deveria ter sido disponibilizado à utente.
52. Alegando apenas que “A Sra. *Enfermeira alegou desconhecimento do procedimento relativamente às obrigações do prestador de serviços em fornecer o Livro de Reclamações*”.
53. Por conseguinte, o prestador não assegurou o direito da utente à reclamação e apresentação de queixa, verificando-se, aliás, que, no caso concreto, o mesmo foi efetivamente violado.
54. No seguimento da intervenção da ERS, o prestador informou ter adotado uma medida corretiva através do envio de ofícios com orientações à Coordenadora da UCSP de Aljustrel, e a todas as unidades funcionais que compõem a ULSBA para alertar relativamente à obrigação de cumprir o procedimento referente à disponibilização aos utentes do Livro de Reclamações sempre que solicitado.
55. Bem como veio prestar os seguintes esclarecimentos:

“[...]”

1. *Informar da existência do Livro de Reclamações em todas as Unidades de Saúde que constituem a ULSBA (1 Hospital. 13 Unidades de Cuidados de Saúde Personalizados, Unidade de Saúde Familiar e 66 Extensões de Saúde), com indicação, em local bem visível, da sua existência e disponibilidade, conforme legislação em vigor;*
 2. *Informar do Regulamento do Gabinete do Utente (em anexo), disponível via Intranet da ULSBA para divulgação e conhecimento;*
 3. *Que a Responsável do Gabinete do Utente, à data, se deslocou a todas as Unidades de Saúde para reunião com os Coordenadores das Unidades, os Enfermeiros em função de chefia e os Coordenadores Técnicos, para divulgação das informações/procedimentos constantes no Regulamento;*
 4. *Informar do documento "Gabinete do Cidadão - Circuito das Exposições ULSBA" (em anexo), disponível na Intranet da ULSBA, divulgado pelo Sr. Diretor Clínico dos Cuidados de Saúde Primários, à data, junto dos Coordenadores das Unidades de Saúde, Enfermeiros em função de chefia e Coordenadores Técnicos;”.*
56. Não obstante, importa assegurar a eficácia de tais medidas para a garantia do direito dos utentes à reclamação e apresentação de queixa, prevenindo-se a ocorrência de situações idênticas à denunciada.

57. Pois nenhuma vantagem se retira da existência de procedimentos, nas mais diversas áreas de intervenção, se não se garantir, paralelamente, que os mesmos são efetivamente aplicados.
58. Ora, o direito fundamental à reclamação e apresentação de queixa 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.
59. Assim, o exercício do direito dos utentes à reclamação e apresentação de queixa não pode ser recusado com fundamento na ausência de determinado profissional de saúde ou administrativo, nem tampouco com base no alegado “[...] *desconhecimento do procedimento relativamente às obrigações do prestador de serviços em fornecer o Livro de Reclamações*”, devendo o prestador assegurar as condições necessárias ao exercício do direito dos utentes à reclamação.
60. Por conseguinte, considerando todos os elementos carreados para os presentes autos, conclui-se que, no caso *sub judice*, o exercício do direito à reclamação e apresentação de queixa foi violado, não tendo o prestador assegurado as condições necessárias ao seu exercício.
61. Por outro lado, e ainda relativamente à situação concreta descrita pela utente na reclamação remetida à ERS, recorde-se que não resultam dos autos indícios de que tenha sido disponibilizada uma justificação de falta à exponente, bem como, que o prestador tenha diligenciado por rapidamente proceder à remarcação da consulta não efetivada, situação que não é compatível com a necessidade de garantia dos direitos dos utentes, *in genere*, e em particular do acesso a uma prestação de cuidados de saúde em tempo considerado clinicamente aceitável para a condição de saúde de cada utente.
62. Nestes termos, justifica-se a adoção da atuação regulatória *infra* delineada, que visa assegurar que os procedimentos internos adotados, em matéria de livro de reclamações, são efetivamente cumpridos e 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.
63. Bem como assegurar que nos casos em que não se efetive uma consulta programada, o prestador adote medidas, quer para prover a necessária justificação administrativa

para efeitos de entrega ao utente de comprovativo da não realização da consulta, quer para garantir a sua remarcação de forma consentânea com o direito de acesso à prestação tempestiva de cuidados de saúde.

IV. AUDIÊNCIA DOS INTERESSADOS

64. 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 de Procedimento Administrativo (CPA), aplicável *ex vi* da alínea a) do artigo 24.º dos Estatutos da ERS, tendo sido notificados para se pronunciarem relativamente ao projeto de deliberação da ERS, no prazo de 10 dias úteis, a ULSBA e a utente.
65. Certo é que no decurso do prazo legal para o efeito, e até ao presente momento, não foi a ERS notificada das pronúncias dos interessados.
66. Não foi, assim, trazido ao conhecimento da ERS qualquer facto capaz de infirmar ou alterar o sentido do projeto de deliberação da ERS tal como regularmente notificado e que, por isso, se mantém na íntegra.

V. DECISÃO

67. 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 à Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., com especial incidência na Unidade de saúde de São João de Negrilhos, Aljustrel, 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 adotar medidas de forma a garantir que nos casos em que não se efetive uma consulta programada, seja entregue ao utente a necessária justificação

administrativa para efeitos de comprovativo da sua não realização, bem como a remarcação da consulta de forma consentânea com o direito de acesso à prestação tempestiva de cuidados de saúde.

- (iv) Garantir em permanência, através da emissão e divulgação de ordens e orientações claras e precisas, que os procedimentos a adotar para cumprimento da presente instrução sejam corretamente seguidos e respeitados por todos profissionais de saúde;
- (v) 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.

68. A instrução ora emitida constitui decisão da ERS, sendo que a alínea b) do n.º 1 do artigo 61.º dos Estatutos da ERS, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto, configura como contraordenação punível, *in casu* com coima de 1000,00 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, previstos nos artigos 14º, 16º, 17º, 19º, 20º, 22º e 23º”.

69. A versão não confidencial da presente deliberação será publicitada no sítio oficial da Entidade Reguladora da Saúde na Internet.

Porto, 1 de junho de 2018.

O Conselho de Administração