

**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/065/2016;

**I. DO PROCESSO**

**I.1. Origem do processo**

1. Em 1 de julho de 2016, a Entidade Reguladora da Saúde (doravante ERS) tomou conhecimento da Participação NPP: [...] da Polícia de Segurança Pública (doravante PSP), do Comando Distrital de Braga, visando a atuação do Hospital de Braga onde alegadamente ter-se-ão verificado constrangimentos no acesso ao livro de reclamações por parte da utente C.S. (cfr. fls. 7 e 8 dos autos).
2. O sobredito estabelecimento prestador de cuidados de saúde encontra-se instalado em Sete Fontes, São Victor, 4710-243 Braga, e está registado no Sistema de Registo de Estabelecimentos Regulados (SRER) da ERS sob o n.º 111724, sendo explorado pela sociedade comercial “*Escala Braga – Sociedade Gestora do Estabelecimento, S.A.*”, com o NIPC 508820030, que está inscrita no mesmo sistema sob o n.º 17737 (cfr. fls. 10 a 12 dos autos).

3. Para uma análise preliminar da Participação da PSP, foi aberto o processo de avaliação n.º AV/116/2016.
4. No entanto, face à necessidade de uma averiguação mais pormenorizada dos factos relatados, ao abrigo das atribuições e competências da ERS, o respetivo Conselho de Administração deliberou, por despacho de 6 de outubro de 2016, proceder à abertura do presente processo de inquérito, registado internamente sob o n.º ERS/065/2016 (cfr. fls. 1 a 6 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 do estabelecimento prestador de cuidados de saúde visado (cfr. fls. 10 a 12 dos autos);
  - (ii) Pedido de elementos enviado ao Hospital de Braga, por ofício de 15 de julho de 2016, e análise da resposta endereçada à ERS, rececionada a 11 de agosto de 2016 (cfr. fls. 13 a 15 e 20 a 37 dos autos);
  - (iii) Pedido de informação adicional enviado ao Hospital de Braga, por ofício de 17 de agosto de 2016, e análise da resposta endereçada à ERS, rececionada a 29 de agosto de 2016 (cfr. fls. 39 a 41 dos autos);
  - (iv) Contacto telefónico com a utente, no dia 22 de setembro de 2016 (cfr. fl. 43 dos autos);
  - (v) Notificação da abertura do processo de inquérito remetida ao Hospital de Braga, por ofício de 10 de outubro de 2016 (cfr. fl. 44 dos autos);
  - (vi) Notificação da abertura do processo de inquérito e pedido de informações enviada à utente, por ofício de 10 de outubro de 2016, e análise da resposta endereçada à ERS, rececionada a 18 de outubro de 2016 (cfr. fls. 46 a 48 dos autos).

## II. DOS FACTOS

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

6. Em 1 de julho de 2016, a ERS tomou conhecimento da Participação NPP: [...] da PSP do Comando Distrital de Braga, visando a atuação do Hospital de Braga, onde alegadamente, no dia 13 de junho de 2016, ter-se-ão verificado constrangimentos no acesso ao livro de reclamações do referido estabelecimento de saúde por parte da utente C.S., que o terá solicitado para manifestar o seu desagrado relativamente ao atendimento prestado (cfr. fls. 7 e 8 dos autos).
7. Em concreto, na *supra* mencionada Participação da PSP é relatado o seguinte:

“[...]”

*Chegado ao local, apresentou-se-me a participante, a declarar que pretendia fazer uma reclamação no Livro de Reclamações no serviço de Imunologia tendo sido informada que se deveria dirigir ao Gabinete de Apoio ao Cidadão na entrada principal do Hospital de Braga, onde a funcionária acima identificada [P.A.] lhe informou que o referido Gabinete se encontrava encerrado durante a hora de almoço pelo que deveria fazê-lo no serviço de Urgência, no entanto, devido ao seu estado de saúde não poderia ali se deslocar pelo que solicitou a presença desta Polícia a fim de registar a ocorrência.*

*Disse ainda que nos locais que lhe indicavam nunca lhe recusaram o Livro de Reclamações, apenas a informavam para se deslocar a outro serviço.*

*Contactada a assistente Administrativa, [P.A.], confirmou que o Gabinete se encontrava encerrado durante a hora de almoço, pelo que [a participante] deveria dirigir-se às Urgências do Hospital, para aí proceder à sua reclamação. [...]” – Cfr. fl. 8 dos autos;*

### II.2. Da notificação da abertura do processo de avaliação e do pedido de elementos enviado ao Hospital de Braga

8. Por ofício da ERS de 15 de julho de 2016, foi solicitado ao Hospital de Braga:

“[...]”

1. *Esclarecimentos sobre a situação descrita na participação da PSP de Braga (em anexo);*

2. *Informação sobre o número de livros de reclamações existentes no estabelecimento hospitalar e sobre os serviços aos quais eles estão afetos, com envio do respetivo suporte documental;*
  3. *Informação sobre a qualidade em que a Sra. [C.S.] se deslocou ao serviço de “imunologia” do Hospital de Braga, no dia 13 de junho de 2016 (na qualidade de utente, ou de acompanhante);*
  4. *No caso da Sra. [C.S.] se ter deslocado ao serviço de “imunologia” do Hospital de Braga na qualidade de utente, informação sobre se a mesma apresentava alguma debilidade na sua condição física, e de que espécie, designadamente se a mesma estaria em condições de se deslocar autonomamente;*
  5. *Informação sobre se, no dia 13 de junho de 2016, após a chegada da PSP, a Sra. [C.S.] exarou alguma reclamação no livro de reclamações do Hospital de Braga, e, em caso de resposta afirmativa, informação sobre o tratamento que foi dado à mesma, bem como sobre a eventual resposta/esclarecimento que terá sido prestada à reclamante, com envio do respetivo suporte documental;*
  6. *Quaisquer esclarecimentos complementares que V. Exas. julguem necessários e relevantes para a análise do caso concreto.” – Cfr. fls. 13 a 15 dos autos;*
9. Nessa sequência veio o Hospital de Braga prestar os esclarecimentos suscitados, informando que:

“[...]

*O modus operandi do tratamento das reclamações, sugestões e elogios no Hospital de Braga, bem com a definição do funcionamento do Gabinete do Cidadão, encontram-se consagrados e disseminados em todo o Hospital através do Manual de Gestão de Exposições – MANUAL.027.01, documento em anexo;*

*O Hospital de Braga tem disponível nas suas instalações 8 Livros de Reclamações e 14 caixas Exposição/Sugestão/Elogio em locais considerados oportunos e de fácil acesso [...].*

*Acresce, qualquer cidadão tem ao seu dispor todos os meios legalmente consagrados para apresentar a sua exposição [...].*

*Da situação em apreço, esclarecemos o seguinte:*

*A Senhora D. [C.S.] dirigiu-se ao Hospital de Braga, no passado dia 13 de junho como Utente, de forma a ser observada em Consulta Externa na especialidade de Neurologia;*

*Motivada pela falta de realização de exame à data da consulta, a Utente pretendeu manifestar e registar a sua insatisfação;*

*O Gabinete do Cidadão faz atendimento ao público nos dias úteis das 9h às 13h e das 14h às 17h – este horário encontra-se afixado e descrito no supra citado Manual – sendo que este gabinete se encontrava encerrado devido ao período do almoço.*

*Importa ainda informar que a situação motivadora da insatisfação da Utente se encontra ultrapassada, tendo esta realizado o exame e consulta de Neurologia nos passados dia 04 de agosto e dia 08 de agosto, respetivamente. [...]”– Cfr. fls. 20 e 21 dos autos;*

10. Em anexo ao ofício de resposta, o Hospital de Braga remeteu ainda à ERS cópia do Manual de Gestão de Exposições (Manual.027.01), de onde cumpre destacar:

“[...]”

#### **OBJETIVO**

*Este manual tem como principal objetivo estabelecer princípios orientadores relativos ao tratamento das reclamações, sugestões e elogios no Hospital de Braga, bem como definir o funcionamento do Gabinete do Cidadão, prevalecendo o articulado no direito constitucional e legislação em vigor.*

#### **ÂMBITO**

*Aplica-se a todos os colaboradores do Hospital de Braga.*

“[...]”

#### **2.3. Competências do Gabinete do Cidadão**

*O Gabinete do Cidadão tem as seguintes competências:*

- a. Otimizar as condições de acesso aos cuidados de saúde no Hospital de Braga;*
- b. Promover e divulgar os direitos e deveres dos cidadãos;*
- c. Atender pessoalmente os cidadãos que o solicitem e/ou que pretendam apresentar exposições orais e passa-las a escrito;*

*d. Assegurar o registo e o tratamento das exposições, reclamações, sugestões e elogios, independentemente do local e forma de apresentação;*

*e. Assegurar meios de participação dos cidadãos, designadamente através de caixas de exposições/reclamações/sugestões, correio electrónico e livro de reclamações;*

[...]

### *2.5 Horário e Funcionamento*

*a. O horário de atendimento do Gabinete do Cidadão encontra-se afixado e é o seguinte: dias úteis das 9h às 13h e das 14h às 17h.*

#### *b. Funcionamento e Atendimento*

*i. O atendimento é efetuado pelos responsáveis afetos ao Gabinete do Cidadão.*

*ii. Os cidadãos podem utilizar, em alternativa, as seguintes vias de comunicação:*

- Telefone;*
- Envio livre de exposições por correio postal ou eletrónico, por mão própria, online no sistema SGREC ou através do website do Hospital de Braga;*
- Colocação de exposições em impresso próprio [...] em caixas de exposições/reclamações/elogios existentes no Hospital;*
- Preenchimento no Livro de Reclamações (vulgo “Livro Amarelo”).*

*c. Todos os locais com atendimento de utentes são obrigados a ter livro de reclamações, devendo estes ser divulgados de forma visível como obriga a Resolução do Conselho de Ministros n.º 189/96.*

[...]

### *3. Gestão das Exposições*

[...]

*c. Existem 8 Livros de Reclamação que podem ser obtidos junto dos seguintes Serviços:*

- i. Um no Gabinete do Cidadão/Receção Principal;*
- ii. Um por piso (localizado na área da Consulta Externa);*

- iii. *Um no Serviço de Urgência;*
- iv. *Um no Serviço de Psiquiatria.*

*Em relação aos utentes dos Serviços de Internamento, deverá ser-lhes propiciado por um profissional do Serviço, o acesso ao Livro de Reclamações que se encontra na área de Consulta do piso correspondente.*

*d. Encontram-se disponíveis 14 caixas de Exposição/ Sugestão/ Elogio, com impressos próprios (IMP.022 – Exposição/ Reclamação/ Elogio), colocadas nos seguintes locais:*

- i. *Uma caixa na receção principal;*
- ii. *Duas caixas em cada um dos 5 pisos (receção da Consulta Externa e Internamento)*
- iii. *Uma caixa no Serviço de Radioterapia;*
- iv. *Uma caixa no Serviço de Urgência. [...].” – Cfr. fls. 22 a 37 dos autos;*

11. *Atenta a necessidade de obtenção de informação mais completa sobre os factos alegados, ainda no âmbito do processo de avaliação AV/116/2016, foi enviado um pedido de informação adicional ao Hospital de Braga, concretamente solicitando:*

*“[...]*

- 1. Informação sobre se, no dia 13 de junho de 2016, a utente [C.S.] apresentava alguma debilidade na sua condição física, e de que espécie, designadamente se a mesma estaria em condições de se deslocar autonomamente (cfr. ponto 4 do ofício da ERS n.º OS.38047/2016);*
- 2. Informação sobre se, no dia 13 de junho de 2016, após a chegada da PSP, a utente [C.S.] exarou alguma reclamação no livro de reclamações do Hospital de Braga, e, em caso de resposta afirmativa, informação sobre o tratamento que foi dado à mesma, bem como sobre a eventual resposta/esclarecimento que terá sido prestada à reclamante, com envio do respetivo suporte documental (cfr. ponto 5 do ofício da ERS n.º OS.38047/2016).*

*[...]*

*Acresce que, do “Manual de Gestão de Exposições”, [...] resulta que o Hospital de Braga tem um livro de reclamações por piso, localizado na área de consulta externa [...]. Neste sentido, e considerando que, no dia 13 de junho de 2016, a utente se terá deslocado ao serviço de consulta externa da especialidade de*

*Neurologia, solicitam-se informações sobre o motivo pelo qual o livro de reclamações não lhe terá sido disponibilizado nesse serviço, tendo a utente sido alegadamente informada de que se deveria deslocar ao Gabinete do Cidadão, numa altura em que este estava afinal encerrado para almoço.” [...]” – Cfr. fl. 39 dos autos;*

12. Nessa sequência, veio o prestador esclarecer que:

*“[...] a Utente se deslocou ao Hospital de Braga, no dia 13 de junho, de forma autónoma, não apresentando qualquer limitação visível na sua condição física, por forma a ser observada em consulta de Neuroimunologia em Neurologia.*

*Esclarecemos que, aquando do término da consulta, a Utente apenas questionou ao secretariado a falta do exame solicitado, não tendo solicitado o Livro de Reclamações, pelo que foi encaminhada para o Serviço de Imagiologia, por forma a obter uma informação mais precisa acerca da situação exposta.*

*Posteriormente, e após a chegada da PSP, a Utente não realizou nenhuma reclamação no Hospital de Braga, relatando apenas o motivo da sua insatisfação ao agente policial presente.*

*No entanto, atentos à preocupação da Utente, confirmamos o agendamento do exame em causa, entretanto já realizado no passado dia 04 de agosto, e contactamos a Utente no sentido de uma comunicação mais profícua com aqueles que nos procuram.” [...]” – Cfr. fl. 41 dos autos;*

### **II.3. Das diligências encetadas junto da denunciante**

13. No intuito de esclarecer junto da utente se a situação se passou tal como se encontra relatada na Participação da PSP que está na origem dos presentes autos, bem como de obter alguns esclarecimentos por parte desta, a ERS contactou a denunciante, por telefone, no dia 22 de setembro de 2016, a qual informou que:

*“[...] no dia 13 de junho de 2016, se deslocou ao Hospital de Braga, porque tinha uma consulta agendada. Todavia a consulta não se efectuou dado que estava em falta a realização de um determinado exame. [...] solicitou esclarecimentos no balcão de atendimento da consulta externa (situado no 5.º Piso), onde lhe disseram que deveria deslocar-se ao serviço de imagiologia para saber o motivo pelo qual o exame em questão ainda não tinha sido realizado.*

*A denunciante ter-se-á deslocado, então, ao serviço de imagiologia (situado no rés-do-chão) e tomado conhecimento que o exame de que necessitava não estava sequer agendado, pelo que [...] terá solicitado o livro de reclamações [...]. No entanto, terá sido informada de que tinha de se deslocar ao gabinete do utente. O que fez. Porém, o gabinete em questão estava fechado para almoço.*

*Nesse seguimento, a denunciante diz ter pedido ajuda a uma funcionária, que lhe terá dito que para reclamar no livro, àquela hora, teria de se deslocar ao serviço de urgência (situado no piso -2).*

*Por entender que a atitude dos funcionários do Hospital de Braga não estava a ser correta e que, de certa forma, estes a estavam a impedir de exercer o seu direito, bem como o facto de se sentir cansada e com dores, devido à sua doença, a denunciante decidiu chamar a polícia e participar a ocorrência.*

*[...] não apresentou a reclamação posteriormente, porquanto 3 dias depois da ocorrência já lhe estavam a ligar do Hospital de Braga para marcar o exame em falta e uma nova consulta para avaliação do mesmo. [...]*

*A denunciante informou, ainda, que tem esclerose múltipla e que, embora caminhe autonomamente, tem dificuldades de locomoção e, por vezes, sente-se muito cansada e tem fortes dores.” – Cfr. fl. 43 dos autos;*

14. Face à necessidade de obter por escrito a versão da denunciante sobre os factos ocorridos, foi enviado um pedido de informações à mesma, concretamente solicitando:

“[...]

1. *Pronúncia detalhada sobre a situação descrita na participação da PSP de Braga (em anexo);*
2. *Informação sobre os factos ocorridos no Hospital de Braga, no dia 13 de junho de 2016, em especial, antes da chegada da PSP ao local;*
3. *Informação sobre se, no dia em questão, V. Exa. apresentou, por escrito, alguma reclamação no Hospital de Braga, e, em caso de resposta afirmativa, qual o respetivo teor;*
4. *No caso de V. Exa. não ter apresentado nenhuma reclamação escrita, indicação do(s) concreto(s) motivo(s) pelo(s) qual(ais) não o fez;*

5. *Informação sobre se V. Exa. apresenta alguma debilidade na sua condição física, e de que espécie, designadamente se tem dificuldade de locomoção;*
  6. *Envio de quaisquer esclarecimentos complementares que V. Exa. considere oportunos para a análise do caso concreto.” – Cfr. fls. 46 a 48 dos autos;*
15. Assim, veio a denunciante informar que:

*“[...] No dia 13/06/2016 desloquei-me ao Hospital de Braga para consulta de Neurologia, onde sou seguida devido a Esclerose Múltipla. Esta consulta veio na sequência de uma prévia onde me queixei de dores de cabeça muito fortes e de alguma dormência e dores nos membros inferiores o que, me dificultava (ainda dificulta) a mobilidade, não deixando eu de a ter, no entanto. Devido a estas queixas, a minha médica pediu uma Ressonância Magnética urgente para avaliação de possíveis novas lesões no cérebro. À data da consulta de avaliação de resultados (13/06/2016) a dita ressonância ainda não tinha sido feita, pelo que ficou sem efeito a dita consulta. Foi feita uma avaliação geral mas ainda assim e na persistência dos sintomas, seria necessário o meio de diagnóstico complementar pedido para melhor me orientar e avaliar. Por conselho da médica segui da consulta (piso 5) para o R/Ch, para o serviço de Imagiologia (por lapso no relatório da PSP diz Imonologia, o que é incorrecto e só agora verifiquei) a fim de saber se já tinha data provável de realização da Ressonância. Confrontada com resposta negativa, nem data prevista tinham, apenas me souberam informar de que estavam com bastantes atrasos, pedi o livro de reclamações. Fui informada que aquele serviço não possui livro de reclamações e que deveria dirigir-me ao Gabinete de apoio ao Cidadão, no mesmo piso. Assim fiz, já com a perna a arrastar um pouco e a cabeça a latejar de dor. Chegada ao dito Gabinete verifico que o mesmo se encontrava encerrado para hora de almoço. [...] Devido a isto pedi no guichet mais próximo o dito livro. Disseram-me para me dirigir às urgências (piso -2) a fim de o requerer. Já cansada de andar feito bola de pingue pong, reclamei e pedi que mo fossem buscar pois era doloroso para mim fazer o percurso. Informaram-me que o Hospital não permite que se ausentem do seu posto pelo que não poderiam fazê-lo. Já cansada, com dores e claramente irritada disse que então chamaria a polícia pois estavam a negar-me o direito de reclamar! Nada fizeram pelo que chamei mesmo a PSP. Continuo a achar que tudo seria sanado se alguém (um segurança, Sra. da limpeza, administrativa, alguém...) tivesse tido a gentileza de me ir buscar o livro.*

*Já com a presença da PSP a resposta manteve-se e não me foi facultado o livro de reclamações. Fui informada pelo agente da PSP que não podia obrigá-los a tal e que apenas poderia apresentar a minha denúncia do sucedido. Agradei e chamei transporte para me levar a casa pois por cansaço não iria fazer mais nada!*

*[...] Tal como referido, acabei por não fazer qualquer reclamação por escrito junto do hospital. Não o fiz pelo horário, pelo cansaço e pelas dores que me assolavam no momento. Tudo o que queria era dar almoço ao meu filho e esticar-me na cama. O que fiz!*

*[...] Sim, tenho algumas debilidades, não são impeditivas da locomoção da totalidade mas dificultam a mesma. Em junta médica foi-me atribuída uma incapacidade permanente de 63%.” – Cfr. fl. 50 dos autos.*

### 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. O Hospital de Braga é um estabelecimento de saúde público, inscrito no SRER da ERS sob o n.º 111724, 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. Ademais, 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 consequentemente 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.
24. 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).
25. Considerando o relato dos factos feito pela PSP no Participação NPP: 263194/2016, revela-se necessário analisar o caso *sub judice* e os elementos carreados para os autos, na sequência das diligências instrutórias realizadas, sob o prisma da necessidade de proteção dos direitos e legítimos interesses dos utentes – concretamente, o direito à reclamação e apresentação de queixa –, matéria que, conforme acima exposto, compete à ERS salvaguardar.

### III.2. Do direito à reclamação e apresentação de queixa

26. 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).
27. 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”.
28. 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”.
29. 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.
30. 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.
31. 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.
32. 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>1</sup>, que determina que os serviços e

---

<sup>1</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

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.

33. 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.
34. 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.).
35. 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,
36. Passando a competência da ERS nesta matéria 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).
37. 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.”*

38. Em desenvolvimento do citado artigo foi aprovado o Regulamento da ERS n.º 65/2015, de 11 de fevereiro<sup>2</sup>, que veio estabelecer as concretas regras aplicáveis ao procedimento em questão (cfr. artigo 1.º).
39. 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**

40. Conforme acima se expôs, atento relato dos factos feito pela PSP na Participação NPP: [...], que está na origem da abertura do presente processo de inquérito, importa analisar se, no caso concreto, o Hospital de Braga respeitou o direito à reclamação e apresentação de queixa da utente C.S., e, bem assim, se esse direito está garantido, em geral, para todos os utentes e visitantes do estabelecimento hospitalar visado.
41. De acordo com os elementos recolhidos em sede de instrução dos presentes autos, foi possível apurar que, no dia 13 de junho de 2016, a utente C.S. deslocou-se ao Hospital de Braga de forma a ser observada em consulta externa na especialidade de Neurologia, onde é seguida por lhe ter sido diagnosticado Esclerose Múltipla.
42. A referida consulta teria sido agendada na sequência de uma consulta prévia, na qual a sua médica requisitou a realização de uma Ressonância Magnética, que deveria auxiliar na avaliação do estado de saúde da utente, pelo que os resultados do referido exame deveriam estar disponíveis aquando da segunda consulta, no dia 13 de junho de 2016.

---

<sup>2</sup> O Regulamento da ERS n.º 65/2015 foi publicado na 2.ª Série do DRE n.º 29, de 11 de fevereiro de 2015.

43. No entanto, à data da consulta de avaliação de resultados, a utente ainda não tinha realizado a Ressonância Magnética.
44. À saída da consulta, e por sugestão da médica, dirigiu-se ao Serviço de Imagiologia, a fim de se informar sobre o agendamento do referido exame, tendo sido informada que ainda não havia data prevista para a sua realização.
45. Nessa sequência, a utente solicitou o livro de reclamações, tendo sido, porém, informada que o Serviço de Imagiologia não dispunha de livro de reclamações, pelo que deveria dirigir-se ao Gabinete do Cidadão, localizado no mesmo piso, a fim de apresentar a sua reclamação.
46. No entanto, quando a utente chegou ao Gabinete do Cidadão, o mesmo encontrava-se encerrado para hora de almoço.
47. Consequentemente, dirigiu-se ao guichet mais próximo e solicitou novamente o livro de reclamações, tendo sido informada que deveria dirigir-se ao Serviço de Urgência e solicitar o livro disponível nesse serviço.
48. Por fim, dado já se encontrar cansada e com dores, a utente, com incapacidade permanente de 63%, pediu que levassem até ela o livro de reclamações, no entanto o mesmo foi-lhe negado com a justificação de que os funcionários não tinham autorização para se ausentar do posto de trabalho.
49. Posto isto, a utente acionou a PSP para o local.
50. De acordo com os esclarecimentos prestados pela utente, mesmo com a chegada da PSP, não lhe foi facultado o livro de reclamações.
51. No entanto, de acordo com a Participação da PSP, onde são relatados os factos descritos pela denunciante, C.S., *“nos locais que lhe indicavam nunca lhe recusaram o Livro de Reclamações, apenas a informavam que deveria deslocar-se a outro serviço”*.
52. Desta forma, no caso concreto, não se verificou a recusa efetiva da apresentação do livro de reclamações à utente, mas sim constrangimentos ao acesso da utente ao mesmo.
53. Constrangimentos esses que levaram a que a utente após a Consulta Externa de Neurologia, realizada no piso 5, se deslocasse do Serviço de Imagiologia para o Gabinete do Cidadão ambos localizados no rés-do-chão das instalações do Hospital de Braga;

54. Sendo que em nenhum desses serviços foi possível à utente aceder ao livro de reclamações, que apenas se encontraria disponível no Serviço de Urgência, localizado no piso - 2.
55. Ora, o direito fundamental à reclamação e apresentação de queixa assiste a todos os utentes do sistema de saúde, devendo o prestador assegurar as condições necessárias ao exercício do direito dos utentes à reclamação.
56. Verificou-se, porém, que, no caso em análise, tais condições não foram asseguradas, pois, em nenhum momento, um funcionário do Hospital de Braga facilitou o acesso da utente ao livro de reclamações.
57. Acresce que, cabe ao prestador assegurar que as condições necessárias ao exercício do direito dos utentes à reclamação estão reunidas, condições essas que devem permitir que um utente com dificuldades de locomoção exerça sem constrangimentos o seu direito à reclamação e apresentação de queixa.
58. Assim, não é razoável que constrangimentos iguais aos ocorridos no caso em análise impossibilitem o acesso de utentes com debilidades físicas ao livro de reclamações.
59. Sendo certo que, tal como referido pela utente, a situação teria sido facilmente resolvida se, em algum momento, um funcionário do Hospital se tivesse disponibilizado para ir buscar o livro de reclamações e o levasse até ela.
60. Com efeito, visto que o livro de reclamações existe em prol dos utentes e visa garantir o imediatismo entre a intenção de exercer o direito à reclamação e a situação que está na sua génese, ele deve ser disponibilizado aos utentes sempre que solicitado, e de forma célere, devendo ser criadas condições para o efeito.
61. Assim, em certas situações (como, por exemplo, na hipótese dos utentes apresentarem mobilidade reduzida, conforme se verificou no caso em apreço), é imperioso que o livro de reclamações seja deslocado do Gabinete do Cidadão ou de um outro serviço para o serviço visado.
62. Situações essas que devem estar genericamente contempladas no Manual de Gestão de Exposições, trazido ao conhecimento da ERS em sede de resposta ao pedido de informações.
63. No entanto, o referido Manual apenas contempla a hipótese do livro de reclamações ser deslocado no caso dos “*utentes dos Serviços de Internamento*”, referindo que “*deverá ser-lhes propiciado por um profissional do Serviço o acesso*

ao livro de Reclamações que se encontra na área de Consulta do piso correspondente”.

64. Acresce que, na resposta remetida à ERS, o prestador apenas confirmou que aquando do sucedido o Gabinete do Cidadão encontrava-se encerrado para período de almoço, e que a situação motivadora da insatisfação da utente se encontrava ultrapassada, não se pronunciando sobre os constrangimentos causados à utente, que acabou por não aceder ao livro de reclamações.
65. Nestes termos, justifica-se a adoção da atuação regulatória *infra* delineada, que visa assegurar que os procedimentos internos adotados garantem uma eficaz e cabal defesa do direito à reclamação e apresentação de queixa, devendo o prestador assegurar as condições necessárias ao exercício do direito dos utentes à reclamação, em especial no caso de utentes que apresentem debilidades físicas e dificuldade de locomoção.

#### **IV. DA AUDIÊNCIA DE INTERESSADOS**

66. 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, o Hospital de Braga e a utente C.S. (cfr. fls. 61 a 66 dos autos).
67. No entanto, esgotado o prazo concedido para o efeito, e até ao momento presente, verifica-se que nenhum dos interessados veio aos autos exercer o seu direito de audiência prévia e pronunciar-se sobre o teor do projeto de deliberação da ERS, pelo que este deverá ser integralmente mantido.

#### **V. DECISÃO**

68. 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 Hospital de Braga – Escala Braga Sociedade Gestora do Estabelecimento, S.A., no sentido de este dever:

- (i) 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) Alterar o Manual de Gestão de Exposições, no sentido da sua flexibilização, devendo, para o efeito, prever expressamente nesse manual a hipótese de, em determinadas situações, o livro de reclamações poder ser levado por um colaborador para outro serviço do estabelecimento hospitalar, onde algum utente tenha manifestado a intenção de apresentar reclamação, designada, mas não limitadamente, no caso do utente em questão padecer de alguma deficiência motora, psíquica ou sensorial, ou de dificuldades de locomoção;
- (iii) 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 que assiste a todos os utentes do sistema de saúde e a necessidade de o respeitar, independentemente do conteúdo, da pertinência e/ou da identificação do autor da reclamação;
- (iv) 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.

69. 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 [...]*”.

Porto, 21 de dezembro de 2016.

O Conselho de Administração.