

**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 seus Estatutos, 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 seus Estatutos, 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 seus Estatutos, 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 seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto;

Visto o processo registado sob o n.º ERS/50/2016;

**I. DO PROCESSO**

**I.1. Origem do processo**

1. A Entidade Reguladora da Saúde (ERS) teve conhecimento da Participação com o registo n.º 1638/2016, lavrada e remetida pela Polícia de Segurança Pública (PSP) -

Divisão Policial de Cascais<sup>1</sup>, referente à alegada violação por parte do estabelecimento prestador de cuidados de saúde Clínica SAMS Parede, registado no Sistema de Registo de Estabelecimentos Regulados (SRER) da ERS sob o n.º 112274, da obrigação de facultar imediata e gratuitamente o livro de reclamações sempre que este seja solicitado por um utente, o qual se dá por integralmente reproduzido.

2. A análise preliminar da referida exposição deu origem ao processo de avaliação n.º AV/91/2016.
3. No entanto, face à necessidade de adoção de uma intervenção regulatória da ERS, ao abrigo das suas atribuições e competências, e no sentido de o prestador dever adequar o seu comportamento à garantia do direito fundamental dos utentes à reclamação e apresentação de queixa, o respetivo Conselho de Administração deliberou, por despacho de 3 de agosto de 2016, proceder à abertura do presente processo de inquérito, registado internamente sob o n.º ERS/50/2016.

## **I.2. Diligências**

4. 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 Sindicato dos Bancários do Sul e Ilhas, entidade inscrita no SRER da ERS sob o n.º 18134<sup>2</sup>, do qual faz parte o estabelecimento prestador de cuidados de saúde Clínica SAMS Parede, registado no SRER da ERS sob o n.º 112274 e com instalações na Avenida da República, n.º 1583 A, 2775-575 Parede;
  - (ii) Pedido de elementos enviado à Clínica SAMS Parede, em 21 de junho de 2016, e análise da respetiva resposta.

## **II. DOS FACTOS**

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

5. Em 27 de maio de 2016, foi rececionado na ERS a Participação com o registo n.º 1638/2016, lavrada e remetida pela Divisão Policial de Cascais da PSP, acompanhada pelo Auto de declarações da reclamante, a utente M., e de cópia da reclamação

---

<sup>1</sup> Participação acompanhada pelo Auto de declarações da reclamante, a utente M., e de cópia da reclamação redigida pela utente no Livro de Reclamações da Clínica SAMS Parede.

<sup>2</sup> A entidade prestadora de cuidados de saúde Sindicato Dos Bancários do Sul e Ilhas, encontra-se com o registo no SRER da ERS “*suspenso*”.

redigida pela mesma no Livro de Reclamações da Clínica SAMS Parede - cfr. Participação da PSP junto aos autos.

6. No referido ofício subscrito pela PSP é concretamente relatado o seguinte:

- (i) No dia 30 de abril de 2016, compareceu na Divisão Policial de Cascais da PSP a utente M. que informou “[...] *que no dia 29 de Abril de 2016 pelas 18H40 quando se encontrava no [estabelecimento prestador de cuidados de saúde, Clínica SAMS Parede] e no fim de uma consulta de Psicologia, requereu o Livro de Reclamações para proceder a uma reclamação*”.
- (ii) Mais referiu a utente que “[...] *a Funcionária dos serviços SAMS [...] que se encontrava na receção nesse momento negou o Livro de Reclamações à [utente] e que só após insistência por parte da Lesada lhe foi entregue o Livro de Reclamações*”.
- (iii) Acrescentando que a referida funcionária “[...] *durante o preenchimento do referido Livro de Reclamações [...] ia informando a [utente] que esta só poderia preencher uma folha do referido livro e que não a iria deixar preencher mais nenhuma folha do Livro de Reclamações. A [utente] informa que no momento que iria escrever na segunda folha do Livro de Reclamações a [a funcionária da Clínica SAMS Parede], lhe terá arrancado o Livro das mãos*”.
- (iv) Ainda segundo a utente tal comportamento da funcionária do estabelecimento “[...] *terá sido resultado de ordens superiores [...]*”.

7. Cumpre salientar que resulta ainda do auto da polícia que a PSP não presenciou os factos, bem como não se deslocou ao local, nem detetou indícios claros da prática dos factos.

## **II.2. Do pedido de informações dirigido à Clínica SAMS Parede**

8. Ainda no âmbito do processo de avaliação n.º AV/91/2016, com o objetivo de melhor investigar a situação denunciada, por ofício datado de 21 de junho de 2016, a ERS solicitou à Clínica SAMS Parede as seguintes informações:

“[...]

1. *Se pronunciem, querendo, sobre a exposição remetida à ERS, junta em anexo;*
2. *Que indiquem e expliquem, juntando os documentos pertinentes, quais os procedimentos em vigor nos SAMS - Sindicato dos Bancários do Sul e Ilhas,*

*designadamente na Clínica SAMS Parede relativos à entrega imediata e gratuitamente o livro de reclamações sempre que este seja solicitado;*

*3. Esclareçam o fundamento da limitação de preenchimento do Livro de Reclamações a apenas uma folha;*

*4. Quaisquer outros esclarecimentos complementares que julguem necessários e relevantes para a análise do caso concreto” – confrontar pedido de informação da ERS;*

9. Por ofício remetido à ERS a 6 de julho de 2016, veio a entidade SAMS Sul e Ilhas, entidade detentora do estabelecimento denominado Clínica SAMS Parede, em resposta a um pedido de informação da ERS, informar que:

- (i) Consideram estar perante “[...] uma situação manifestamente abusiva no exercício dos direitos inerentes à utilização do Livro de Reclamações”;*
- (ii) Na sequência da sua solicitação foi facultado à utente de imediato o acesso ao livro de reclamações, referem no entanto que é preciso considerar “[...] os antecedentes que explicam a situação, e o tratamento que lhe foi dado [...]”;*
- (iii) “Em 2012, a utente utilizou o livro de reclamações, preenchendo 12 (doze) folhas do mesmo [que juntam em anexo] num texto que não configura qualquer reclamação e que, qualquer leitor verá que é produto de outras questões, nada tendo a ver com o atendimento dos SAMS. Em tal ocasião, a utente ocupou as instalações da Clínica SAMS na Parede durante várias horas e dias (2), para escrever o que bem entendeu, provocando mesmo o atraso significativo na hora de encerramento da Clínica e consequentes transtornos para a vida do pessoal que lá trabalha”;*
- (iv) “Na ocasião de Abril de 2016, e para que não houvesse preenchimento abusivo de várias folhas do livro, foi transmitido à senhora que estavam disponíveis folhas em branco para serem anexadas à folha de rosto, disponibilizando-se cópias de tudo o que fosse escrito para exemplar pessoal da utente. A utente recusou a utilização de tais folhas”;*
- (v) “Inexiste qualquer proibição ou imposição legal para que a reclamação se estenda por várias folhas, ou, ao invés, continue em folhas brancas. Aliás, a lei é bem clara ao referir apenas folha de reclamação – cfr. art. 4.º n.º 1 do D.L. 156/2005, pelo que a atuação da Clínica SAMS da Parede não feriu qualquer norma legal em vigor”;*

(vi) “O exercício do direito de reclamação, pela via da utilização do livro de reclamações, não é direito absoluto, estando sujeito às limitações do art. 334.º do Código Civil”;

(vii) Quanto à reclamação da utente “[...] a mesma não tem o menor conteúdo, sendo um conjunto de frases cujo sentido entendemos não nos pronunciar face à sua inadequação e manifesto desajustamento de qualquer situação real, objetiva e concreta no que respeita ao exercício da atividade na clínica”;

(viii) “Todos os procedimentos dos SAMS são no sentido de entrega imediata e gratuita do livro de reclamações, sendo absolutamente falsa a tese da utente, aliás contrariada pela evidência do preenchimento do livro”;

(ix) “A utilização de uma folha do livro como folha de rosto e folhas em anexo em branco, nas raríssimas situações em que a reclamação excede uma folha, traduz-se na utilização racional dos meios de reclamação e respetivos custos, não havendo qualquer impedimento à redação de reclamação mais extensa”.

10. O prestador remeteu ainda, junto à sua resposta, cópia da reclamação da utente redigida em 14 de setembro de 2012, com 12 folhas – cfr. ofício de resposta do prestador ao pedido de informação da ERS.

### III. DO DIREITO

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

11. Segundo o preceituado no n.º 1 do artigo 4.º e no n.º 1 do artigo 5.º, ambos dos Estatutos da ERS, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto, a ERS tem por missão a regulação, a supervisão e a promoção e defesa da concorrência, respeitantes às atividades económicas na área da saúde dos setores privado, público, cooperativo e social, e, em concreto, à atividade dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde;

12. Determinando o n.º 2 do artigo 4.º dos mesmos Estatutos que estão sujeitos à regulação da ERS todos os estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde do setor público, privado, cooperativo e social, independentemente da sua natureza jurídica.

13. Consequentemente, a entidade SAMS Sul e Ilhas e o estabelecimento prestador de cuidados de saúde Clínica SAMS Parede estão sujeitos aos poderes de regulação e supervisão desta Entidade Reguladora.

14. De acordo com 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 defesa dos direitos e interesses legítimos dos utentes.
15. De tal forma que a matéria em questão se encontra expressamente incluída no elenco dos objetivos regulatórios da ERS.
16. Com efeito, a alínea c) do artigo 10.º dos respetivos Estatutos, fixa como objetivo geral da atividade reguladora da ERS “*garantir os direitos e interesses legítimos dos utentes*”.
17. Na execução do predito objetivo, e conforme resulta das alíneas a) e b) do artigo 13.º dos seus Estatutos, compete à ERS 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, bem como verificar o cumprimento da «*Carta dos Direitos de Acesso aos Cuidados de Saúde pelos utentes do Serviço Nacional de Saúde*» por todos os prestadores de cuidados de saúde, nela se incluindo os direitos e deveres inerentes.
18. Para tanto, a ERS pode assegurar tais incumbências 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).
19. Entre os diversos direitos dos utentes, encontra-se o direito à reclamação e apresentação de queixa, que deve poder ser exercido de forma imediata, gratuita, independentemente de quem seja o seu titular e dos concretos fundamentos que possam estar subjacentes ao seu exercício.
20. Ora, atendendo ao teor da Participação com o registo n.º 1638/2016, lavrada e remetida pela Divisão Policial de Cascais da PSP, que está na origem dos presentes autos, são precisamente as condições e garantias do exercício daquele direito subjetivo que poderão estar em causa no caso *sub judice*.
21. Mais, nos termos das disposições conjugadas do n.º 1 do artigo 22.º e da alínea a) do n.º 2 do artigo 61.º, ambos dos Estatutos da ERS, compete à ERS, na execução dos

preditos objetivos, e no exercício dos seus poderes sancionatórios relativos a infrações cuja apreciação seja da sua competência, desencadear os procedimentos sancionatórios adequados, adotar as necessárias medidas cautelares e aplicar as devidas sanções.

22. Nos termos do n.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 371/2007, de 6 de novembro, a instrução e aplicação das coimas e sanções acessórias previstas naquele Diploma são ainda da responsabilidade da ERS.

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

23. Os cidadãos que recorrem a estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde (independentemente da natureza jurídica destes últimos) são titulares de um direito fundamental à reclamação e apresentação de queixa, o qual se encontra consagrado, desde logo, na Lei de Bases da Saúde (LBS), aprovada pela Lei n.º 48/90, de 24 de agosto.
24. 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”.
25. No mesmo sentido, também o n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 15/2014, de 21 de março<sup>3</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”.
26. 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.
27. Assim, independentemente dos concretos fundamentos que possam levar ao exercício do direito à reclamação e apresentação de queixa – e no que especificamente respeita à prestação de cuidados de saúde –, caberá à ERS avaliar se todos os prestadores de cuidados de saúde asseguram o exercício efetivo de tal direito fundamental dos cidadãos em geral, e dos utentes em particular.

---

<sup>3</sup> A Lei n.º 15/2014, de 21 de março, consolida a legislação em matéria de direitos e deveres do utente dos serviços de saúde, concretizando a Base XIV da Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto (LBS), e salvaguardando as especificidades do SNS (cfr. n.º 1 do artigo 1.º).

28. Com efeito, o direito em questão não é exclusivo da área da saúde, pelo contrário, é um direito transversal a todos os setores da economia onde exista a possibilidade de trocas diretas entre os cidadãos, que assumem a qualidade de consumidores, e os agentes económicos.
29. No entanto, há áreas onde o sobredito direito revela uma especial importância, devido à especificidade dos bens e serviços que são alvo de comercialização, constituindo o setor da saúde um exemplo paradigmático, porquanto, no limite, pode estar em causa a vida das pessoas – bem jurídico essencial cujo valor é reconhecido e acolhido pela Constituição da República Portuguesa (CRP), quer numa perspetiva de inviolabilidade, quer numa perspetiva de defesa e promoção desse bem.
30. Neste sentido, em matéria de saúde, o direito a reclamar e apresentar queixa, bem como o direito a obter uma resposta clara e perceptível do prestador, constituem uma preocupação da ERS, revelando-se de primordial relevância o processamento adequado de todas as reclamações e queixas dos utentes, para permitir uma melhor aferição dos pontos fracos do sistema de saúde e, por conseguinte, a identificação das áreas que exigem uma intervenção mais aprofundada, sempre com o objetivo de prolongar ao máximo a saúde, o bem-estar e a vida dos cidadãos.
31. Ora, atualmente, o direito à reclamação e apresentação de queixa pode ser exercido por diversas formas, designadamente, por recurso ao livro especificamente destinado a esse fim, por carta, por correio e formulário eletrónicos, e também por recurso às caixas de opiniões e sugestões, em especial no caso dos estabelecimentos públicos.
32. No que concretamente concerne ao livro de reclamações, este trata-se de um importante instrumento de defesa dos direitos dos consumidores e utentes, no âmbito do fornecimento de bens e da prestação de serviços, em cumprimento do preceituado na Lei n.º 24/96, de 31 de julho (comumente designada *Lei de Defesa do Consumidor*).
33. Segundo o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na sua versão atualmente em vigor:
- “O livro de reclamações constitui um dos instrumentos que tornam mais acessível o exercício do direito de queixa, ao proporcionar ao consumidor a possibilidade de reclamar no local onde o conflito ocorreu. A criação deste livro teve por base a preocupação com um melhor exercício da cidadania através da exigência do respeito dos direitos dos consumidores. A justificação da medida [...] prendeu-se com a necessidade de tornar mais célere a resolução de conflitos entre os cidadãos*

*consumidores e os agentes económicos, bem como de permitir a identificação, através de formulário normalizado, de condutas contrárias à lei.”.*

34. De acordo com o disposto no n.º 2 do seu artigo 2.ª, o referido diploma “*institui a obrigatoriedade de existência e disponibilização do livro de reclamações em todos os estabelecimentos de fornecimento de bens ou prestação de serviços, designadamente os constantes do anexo i ao presente decreto-lei e que dele faz parte integrante.”;*
35. Mais se referindo no n.º 3 do artigo 3.º desse diploma, que “*o fornecedor de bens ou prestador de serviços ou o funcionário do estabelecimento não pode condicionar a apresentação do livro de reclamações, designadamente à necessidade de identificação do utente”.*
36. Quanto ao procedimento de análise, tratamento 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.”*
37. Em desenvolvimento do citado artigo 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).
38. 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.

---

<sup>4</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.

### III.3. Da análise da situação concreta

39. Atento o teor da Participação com o registo n.º 1638/2016 lavrada pela Divisão Policial de Cascais da PSP, trazido ao conhecimento da ERS, e que está na origem dos presentes autos, importa analisar se, no caso concreto, a Clínica SAMS Parede respeitou o direito da utente M. à reclamação e apresentação de queixa, e se, em geral, naquela entidade prestadora de cuidados de saúde está assegurado o exercício desse mesmo direito.
40. Mais, considerando as informações prestadas pela Participação com o registo n.º 1638/2016 lavrada e remetida pela Divisão Policial de Cascais da PSP, cumprirá verificar se este respeita e cumpre o regime jurídico atualmente em vigor em matéria de análise, tratamento e monitorização de reclamações.
41. Ora, de acordo com a Participação da PSP, a utente M. compareceu na Divisão Policial de Cascais da PSP, em 30 de abril de 2016, para informar/notificar da situação ocorrida no dia 29 de abril de 2016, quando se encontrava no estabelecimento prestador de cuidados de saúde, Clínica SAMS Parede, e após uma consulta de Psicologia solicitou o Livro de Reclamações a uma funcionária para proceder a uma reclamação;
42. A utente referiu, junto da PSP, que o seu pedido foi inicialmente negado pela funcionária dos serviços SAMS que se encontrava na receção naquele momento, e apenas após insistência por parte da mesma é que o referido Livro de Reclamações lhe foi entregue;
43. Assim, a utente preencheu a folha de reclamações n.º 19090583 do Livro de Reclamações da Clínica SAMS da Parede, conforme cópia da referida folha, junta em anexo à participação da PSP.
44. A utente alega ter sido informada pela funcionária do SAMS que “[...] só *poderia preencher uma folha do referido livro e que não a iria deixar preencher mais nenhuma folha do Livro de Reclamações*”.
45. Ainda segundo a utente tal comportamento da funcionária do estabelecimento “[...] *terá sido resultado de ordens superiores [...]*”.
46. Cumpre salientar que, resulta ainda do auto da polícia que a PSP não presenciou os factos, bem como não se deslocou ao local e nem detetou indícios claros da prática dos factos.

47. Acresce que, de acordo com os esclarecimentos prestados diretamente à ERS pela Clínica SAMS Parede, na sequência da solicitação da utente, dia 29 de abril de 2016, foi-lhe facultado de imediato o acesso ao livro de reclamações;
48. No entanto, com fundamento num historial de utilização alegadamente abusiva por parte da utente M., em 2012, do Livro de Reclamações da Clínica SAMS da Parede, através do preenchimento, durante dois dias de “[...] 12 (doze) folhas do mesmo [...] num texto que não configura qualquer reclamação e que [...] é produto de outras questões, nada tendo a ver com o atendimento dos SAMS”, o prestador alega ter transmitido, em 29 de abril de 2016, à utente que lhe disponibilizaria folhas em branco para serem anexadas à folha de rosto da sua reclamação, facto que a utente terá recusado.
49. Mais refere o prestador que *“Inexiste qualquer proibição ou imposição legal para que a reclamação se estenda por várias folhas, ou, ao invés, continue em folhas brancas. Aliás, a lei é bem clara ao referir apenas folha de reclamação – cfr. art. 4.º n.º 1 do D.L. 156/2005, pelo que a atuação da Clínica SAMS da Parede não feriu qualquer norma legal em vigor”*;
50. Acrescentando que *“Todos os procedimentos dos SAMS são no sentido de entrega imediata e gratuita do livro de reclamações sendo absolutamente falsa a tese da utente, aliás contrariada pela evidência do preenchimento do livro”*, e ainda que a utilização de uma folha do livro como folha de rosto e folhas em anexo em branco trata-se de uma forma de alegada utilização racional dos meios de reclamação e respetivos custos, não havendo qualquer impedimento à redação de reclamação mais extensa.
51. Pelo que, face aos factos apurados nos autos, verifica-se que não se encontram preenchidos os pressupostos para a imputação da infração por incumprimento da obrigação de facultar imediata e gratuitamente ao utente o livro de reclamações, sempre que, por este, tal seja solicitado, prevista e punida nos termos das disposições conjugadas da alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º e da alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 371/2007, de 6 de novembro, com coima a graduar entre 3.500 EUR e 30.000 EUR, porquanto se trata de uma pessoa coletiva.
52. Uma vez que, em sede contraordenacional, assim como no processo penal, a ponderação da aplicação de uma sanção depende da formação de uma convicção, em concreto, sobre a possibilidade de imputar à arguida os factos de que vem acusada.
53. Dos factos descritos *supra* não resultam indícios de que a entidade prestadora de cuidados de saúde, Clínica SAMS Parede, através dos seus funcionários, não tenha

facultado imediatamente o livro de reclamações, quando solicitado pela utente, melhor identificada nos autos.

54. Aliás, resulta do próprio auto da PSP que não foram detetados indícios da prática de tais factos, tendo sido enviada à ERS em anexo a esta participação, cópia da folha do Livro de Reclamações preenchida pela utente.
55. E ainda que, o livro de reclamações foi solicitado pela utente, foi facultado pelo prestador de cuidados de saúde, tendo este, contudo, solicitado a redação da reclamação apenas numa das páginas do referido livro e, caso necessário, o restante conteúdo da mesma em folhas brancas adicionais, anexas à folha de rosto.
56. Não obstante, e apesar de no caso concreto a Clínica SAMS Parede ter disponibilizado o Livro de Reclamações à utente, ao ter restringido a sua utilização apenas a uma folha, a utente M. ficou impedida de exercer de forma plena e integral o seu direito à reclamação e apresentação de queixa, no momento e no local da ocorrência que despoletou essa sua pretensão, o que, na prática, equivale a uma limitação ou condicionamento, não admissível, desse seu direito à reclamação e apresentação de queixa.
57. Mais convirá aqui referir que não se alcança o sentido do argumento avançado pela Clínica SAMS Parede, que vem fundamentar a decisão de apenas disponibilizar uma folha do livro de reclamações mais folhas brancas, com o facto do conteúdo das reclamações da utente (nomeadamente, reclamações redigidas em de 29 de abril de 2016 e em 14 de setembro de 2012) em nada estar relacionado com a prestação de cuidados de saúde pelo prestador;
58. Em primeiro lugar, porque não se pode admitir que o direito fundamental dos utentes à reclamação e apresentação de queixa seja objeto de procedimentos ou medidas, que mesmo que transitórias ou excepcionais, limitam o exercício do direito dos utentes;
59. E, em segundo lugar, e relativamente ao alegado pelo prestador de que “[...] *Em 2012, a utente utilizou o livro de reclamações, preenchendo 12 (doze) folhas do mesmo [que juntam em anexo] num texto que não configura qualquer reclamação e que, qualquer leitor verá que é produto de outras questões, nada tendo a ver com o atendimento dos SAMS. Em tal ocasião, a utente ocupou as instalações da Clínica SAMS na Parede durante várias horas e dias (2), para escrever o que bem entendeu, provocando mesmo o atraso significativo na hora de encerramento da Clínica e consequentes transtornos para a vida do pessoal que lá trabalha*”;
60. E ainda que, quanto à reclamação da utente, “[...] *a mesma não tem o menor conteúdo, sendo um conjunto de frases cujo sentido entendemos não nos pronunciar*

*face à sua inadequação e manifesto desajustamento de qualquer situação real, objetiva e concreta no que respeita ao exercício da atividade na clínica”;*

61. Revela-se necessário recordar e sublinhar ao prestador que os cidadãos, enquanto utentes que recorrem a entidades prestadoras de cuidados de saúde, sejam elas públicas ou privadas, convencionadas ou não, são titulares de um direito fundamental à reclamação, o qual se encontra consagrado, desde logo, na Lei de Bases da Saúde, que estabelece, na sua Base XIV, n.º 1 alínea g), o direito dos utentes a “[...] *reclamar e fazer queixa sobre a forma como são tratados [...]*”.
62. Independentemente dos concretos fundamentos que possam levar ao exercício do direito de reclamação, e que *in concreto*, no que respeita à prestação de cuidados de saúde, caberá em última análise à ERS avaliar, deve então o prestador saber conviver com um tal direito fundamental dos cidadãos e dos seus utentes.
63. O sobredito direito à reclamação e apresentação de queixa surge ainda concretizado nos Estatutos da ERS, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto, que estabelece o quadro legal da ERS, e no seu artigo 30.º refere que:

*“Os estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde estão obrigados a comunicar à ERS, no prazo de 10 dias úteis, cópia das reclamações e queixas dos utentes, designadamente as constantes dos respectivos livros de reclamações [...]*”;
64. O que surge, aliás, no seguimento da obrigatoriedade de existência e disponibilização do livro de reclamações estabelecida para todos os consumidores e utentes no âmbito do fornecimento de bens e prestação de serviços no Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de Setembro, posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 371/2007, de 6 de Novembro;
65. Que igualmente determina que, no tocante às entidades prestadoras de cuidados de saúde, serão as reclamações remetidas e analisadas pela ERS.
66. De facto aos utentes dos serviços de saúde deve ser garantida a possibilidade de reclamarem e apresentarem queixa sobre qualquer tema que considerem relevante;
67. Cabendo à ERS, como já referido, analisar do bem fundado das reclamações que recebe e/ou conhece, uma vez que a análise da veracidade dos factos relatados pelos utentes nas suas reclamações é da sua exclusiva competência.
68. Por outro lado, importa igualmente rememorar o entendimento da ERS, publicitado na página de correio eletrónico desta Entidade Reguladora, na secção das “*perguntas*

frequentes”, no tópico “reclamações” que, em resposta à pergunta número 8 “Pode utilizar-se mais do que uma folha do Livro de Reclamações?”, esclarece o seguinte:

- Sim, pode utilizar-se mais do que uma folha do livro “[...], devendo indicar-se claramente que a exposição continua na folha seguinte (é continuação da folha anterior). Os campos relativos ao prestador e ao exponente não deverão ser deixados em branco na(s) folha(s) seguinte(s), devendo pelo menos conter informação clara sobre a identificação de ambos. Cumpre, no entanto, salientar que uma reclamação deve cingir-se ao essencial da situação/ocorrência, e deve ser redigida de modo claro e objetivo”.

69. No seguimento de todo o exposto, concluiu-se que, de acordo com o procedimento relatado pela Clínica SAMS Parede, de apenas disponibilizar uma folha do livro de reclamações mais folhas brancas, este prestador não se encontra a garantir as condições necessárias ao exercício pleno e integral do direito dos utentes à reclamação, o que sucedeu, designadamente, no caso concreto da utente M.
70. No seguimento do exposto, e à luz das atribuições e competências da ERS, justifica-se a emissão de uma instrução dirigida à entidade Sindicato dos Bancários do Sul e Ilhas, relativamente a todos os seus estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, incluindo a Clínica SAMS Parede, de forma a garantir o respeito pelo direito fundamental dos utentes à reclamação e apresentação de queixa, nos termos do regime jurídico (legal e regulamentar) em vigor, com o objetivo de evitar que situações idênticas à denunciada se repitam no futuro.

#### **IV. AUDIÊNCIA DOS INTERESSADOS**

71. 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, aplicável *ex vi* do artigo 24.º dos Estatutos da ERS, tendo para o efeito sido chamados a pronunciar-se, a utente e o estabelecimento prestador de cuidados de saúde visado nos autos, Clínica SAMS Parede.
72. Decorrido o prazo concedido para a referida pronúncia, a ERS rececionou, em 23 de setembro de 2016, a pronúncia do prestador Clínica SAMS Parede, e em 28 de setembro de 2016 a pronúncia da utente.
73. Na sua pronúncia, a utente veio, em suma, manifestar a sua concordância com o conteúdo do projeto de deliberação do qual foi notificada;

74. Por outro lado, no que respeita à pronúncia da Clínica SAMS Parede, cumpre analisar os elementos invocados em sede de audiência prévia pelo referido prestador, aferindo da suscetibilidade de os mesmos infirmarem a deliberação projetada.
75. Da pronúncia do prestador, verifica-se, em síntese, que o mesmo não contestou nem o quadro factual nem o quadro jurídico apresentado pela ERS no seu projeto de deliberação.
76. Com efeito, relativamente ao projeto de deliberação submetido a audiência de interessados, o prestador Clínica SAMS Parede veio informar que, com o intuito de dar cumprimento à decisão do Conselho de Administração da ERS relativo ao Processo de Inquérito n.º ERS/50/2016 “[...] *foi difundida, nesta data, por todos os responsáveis do local onde existe Livro de Reclamações, a Circular n.º 01/2016*”, documento que envia em anexo ao ofício de pronúncia e cujo conteúdo, em suma, refere o seguinte:
- [...]
1. *No seguimento da instrução recebida da Entidade Reguladora da Saúde, reitera-se que é imprescindível o respeito pelo direito fundamental à reclamação e apresentação de queixa que assiste a todos os beneficiários e ou utentes dos SAMS, devendo ser disponibilizado, imediata e gratuitamente, o livro de reclamações, no momento e local da ocorrência e sempre que aquele seja solicitado, independentemente do conteúdo, da pertinência e ou autoria da reclamação.*
  2. *Assim não deve ser limitada, de forma alguma, a utilização do livro de reclamações nas folhas que forem consideradas necessárias pela pessoa que o solicite”.*
77. Daqui resulta que, o prestador demonstra ter já adotado medidas de forma a adequar o seu comportamento de acordo com a instrução projetada, o que justifica uma alteração numa parte da deliberação *infra*, com a remoção do ponto (v) do projeto de deliberação.
78. Não obstante, quanto ao demais, persiste a necessidade de manutenção da deliberação projetada por esta Entidade Reguladora.
79. Na verdade, considerando todos os elementos resultantes dos autos, e desde logo, a necessidade de garantia de uma interiorização e assunção das obrigações legais em causa, bem como, a adequação permanente do comportamento do prestador, para que no futuro se possa aferir se as diligências levadas a cabo se coadunam com o conteúdo da referida intervenção;

80. Revela-se necessário manter a instrução ao prestador no sentido de permanentemente garantir, em todos os seus estabelecimentos, incluindo na Clínica SAMS Parede, o respeito pelo direito fundamental à reclamação e apresentação de queixa que assiste a todos os utentes do sistema de saúde.

#### IV. DECISÃO

81. 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 Sindicato dos Bancários do Sul e Ilhas relativamente a todos os estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde por si detidos, incluindo a Clínica SAMS Parede, nos seguintes termos:

- (i) O Sindicato dos Bancários do Sul e Ilhas deve garantir, em todos os seus estabelecimentos, incluindo na Clínica SAMS Parede, 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, no momento e no local da ocorrência, sempre que aquele seja solicitado, independentemente do conteúdo, da pertinência e/ou da autoria da reclamação;
- (ii) O Sindicato dos Bancários do Sul e Ilhas, relativamente a todos os seus estabelecimentos, incluindo a Clínica SAMS Parede, não pode de qualquer forma limitar ou condicionar o exercício pleno e integral do direito fundamental à reclamação e apresentação de queixa que assiste a todos os utentes do sistema de saúde, não podendo, nomeadamente, limitar a utilização do livro de reclamações a uma única folha, mesmo disponibilizando depois folhas em branco;
- (iii) O Sindicato dos Bancários do Sul e Ilhas deve, em todos os seus estabelecimentos, incluindo na Clínica SAMS Parede, assegurar que os procedimentos e/ou medidas internamente adotadas, mesmo que meramente transitórias ou excepcionais, se conformem com o disposto nas alíneas (i) e (ii) *supra*;
- (iv) O Sindicato dos Bancários do Sul e Ilhas - Clínica SAMS Parede deve zelar pelo cumprimento do regime jurídico aplicável à análise, tratamento e monitorização das reclamações, constante dos Estatutos da ERS, aprovados pelo Decreto-Lei

n.º 126/2014, de 22 de agosto, e do Regulamento da ERS n.º 65/2015, de 11 de fevereiro.

82. 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 [...]*”.

O Conselho de Administração,

Porto, 6 de outubro de 2016.