

Direito a reclamar e a apresentar queixa

Data da última atualização: 18 de maio de 2022

A Constituição da República Portuguesa (CRP) prevê, no seu artigo 52.º, o direito de qualquer pessoa apresentar, individual ou coletivamente, aos órgãos de soberania, aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas ou a quaisquer autoridades reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral e, bem assim, o direito de serem informadas, em prazo razoável, sobre o resultado da respetiva apreciação.

Nesse sentido, a Lei de Bases da Saúde (LBS) confirma, na alínea i) do n.º 1 da sua Base 2, que todas as pessoas têm direito a apresentar sugestões, reclamações e a obter resposta das entidades responsáveis.

Também a Lei n.º 15/2014, de 21 de março, determina que *“o utente dos serviços de saúde tem direito a reclamar e a apresentar queixa nos estabelecimentos de saúde, nos termos da lei”* e que *“as reclamações e queixas podem ser apresentadas em livro de reclamações ou de modo avulso, sendo obrigatória a resposta, nos termos da lei”* (Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 9.º).

Todos os estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, independentemente da sua natureza jurídica, têm assim a obrigação de garantir o acesso dos utentes ao exercício da queixa ou da reclamação, designadamente acesso ao livro de reclamações, que pode ser preenchido por quem o solicitar (artigo 9.º, n.º 3 da Lei n.º 15/2014).

No âmbito do SNS, este direito foi ainda reforçado pelo SIGA SNS, reconhecendo-se, no n.º 1 do artigo 13.º da Portaria n.º 147/2017, de 27 de abril, o direito dos utentes reclamarem, junto das entidades competentes e pelos meios adequados, sempre que entenderem existir violação dos seus direitos.

O Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, veio criar o livro de reclamações eletrónico; neste novo contexto, os fornecedores de bens e/ou prestadores de serviços (incluindo-se, assim, os estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde) são obrigados a disponibilizar o livro de reclamações nos formatos físico e eletrónico, sendo que o livro de reclamações eletrónico não vem substituir o livro de reclamações em papel, o qual deve estar sempre acessível no estabelecimento onde são prestados os cuidados de saúde. A este propósito, cumpre afirmar que as reclamações ainda só podem ser apresentadas pelo utente, através do preenchimento do Livro de Reclamações Eletrónico, quando digam respeito a prestadores de cuidados de saúde dos setores privado, cooperativo e social.

A obrigação de disponibilizar o livro de reclamações, bem como todo o sistema de avaliação que lhe está inerente, visa assegurar o direito de reclamação do utente, seja no próprio local onde ocorreu o motivo da reclamação, seja através de outros canais e meios disponíveis. Os objetivos são os de assegurar a proteção dos direitos dos utentes, constituir um instrumento de prevenção de conflitos e, ao mesmo tempo, um mecanismo de melhoria da qualidade dos serviços prestados, valores fundamentais para o equilibrado funcionamento do setor da saúde.

Independentemente dos concretos fundamentos que possam levar ao exercício do direito de reclamação, todos os prestadores de cuidados de saúde devem garantir que qualquer pessoa pode exercer o seu direito de queixa ou reclamação, perante o que entenda constituir uma ofensa dos seus direitos e interesses legítimos¹.

Tanto assim é, que o legislador teve a especial preocupação de adotar medidas que permitam evitar eventuais obstáculos ou restrições ao exercício pleno do direito de reclamação, prevendo a possibilidade de ser requerida pelo utente a presença da autoridade policial no estabelecimento, a fim de evitar a recusa de acesso ao livro ou para fazer chegar a reclamação à entidade competente para fiscalizar o setor.

A obrigatoriedade de existência e disponibilização do livro de reclamações no âmbito do fornecimento de bens e prestação de serviços por estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde dos setores privado, cooperativo e social encontra-se consagrada no Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, o qual determina que as reclamações

¹ A ERS publicou, no seu website, perguntas frequentes sobre Reclamações, disponíveis em <https://ers.pt/pt/utentes/perguntas-frequentes/faq/reclamacoes/>.

relacionadas com entidades prestadoras de cuidados de saúde, serão remetidas e analisadas pela Entidade Reguladora da Saúde (ERS).

De acordo com a alínea b) do n.º 1, do artigo 3.º deste diploma “*O fornecedor de bens ou prestador de serviços é obrigado a: [...] b) Facultar imediata e gratuitamente ao consumidor ou utente o livro de reclamações sempre que por este tal lhe seja solicitado, sem prejuízo de serem observadas as regras da ordem de atendimento previstas no estabelecimento comercial, com respeito pelo regime de atendimento prioritário.*”

Entre os fornecedores de bens e/ou prestadores de serviços que estão sujeitos à referida obrigação, constam os operadores que, nos termos do artigo 4.º dos Estatutos da ERS, estão sujeitos à atividade reguladora desta Entidade – cfr. n.º 18 do Anexo I do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro.

Por outro lado, 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 abril², 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. 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 pedido.

O legislador criou ainda normas 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.) (artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 135/99). No entanto, no caso da área da saúde, o regime jurídico constante daquele artigo está desatualizado à luz dos

² 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 74/2017, de 21 de junho, que entrou em vigor no dia 01 de julho.

atuais Estatutos da ERS, que confirmam e reforçam as suas atribuições e competências em matéria de apreciação das reclamações nesse âmbito específico, bem como na monitorização do seguimento que lhes é dispensado pelos estabelecimentos visados. Assim, as competências da ERS nesta temática passam a estender-se a todos os prestadores sujeitos à sua regulação, dos setores público, privado, cooperativo e social (n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º, articulados com alínea a) do artigo 13.º, todos dos Estatutos da ERS).

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, 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.”*

Qualquer pessoa – independentemente da sua natureza singular ou coletiva, da sua idade³, nacionalidade ou residência – tem o direito a apresentar reclamação, comunicando os factos e os argumentos que a fundamentam. Impõe-se aqui a adoção de um conceito amplo de “utente”, que se traduz na circunstância de não se reconduzir apenas aos utentes que se deslocam ao estabelecimento para receber cuidados de saúde, mas, também, todos aqueles que os acompanham ou que os visitam; no fundo, o conceito aqui em causa deve

³ Se um menor tem capacidade para o exercício de um determinado direito (v.g. prestar o seu consentimento ou recusar a prestação de cuidados de saúde), dever-lhe-á ser reconhecida, igualmente, a capacidade para o exercício do direito de reclamar. Por conseguinte, à entidade prestadora de cuidados de saúde que detém o Livro de Reclamações, não será lícito recusá-lo, bem como, não será lícito solicitar a identificação do reclamante como condição para o exercício do direito de reclamar; esta entidade está, sim, obrigada a disponibilizar o Livro de Reclamações a qualquer pessoa, mesmo que seja um menor de idade, e seguir os trâmites previstos na Lei para o exercício do direito à reclamação.

abranger todos aqueles que frequentam, utilizam ou acedem ao estabelecimento prestador de serviços.

Um entendimento oposto e, por isso, restritivo do conceito de utente, mostra-se inadmissível à luz do regime jurídico em apreço, pois que impediria, por exemplo, alguém que acompanhasse um utente de apresentar reclamação, caso lhe fosse injustificadamente proibido o seu acompanhamento, bem como impediria um interessado a quem fosse negada a tabela de preços dos serviços prestados, de poder reclamar no livro de reclamações.

Perante o pedido do livro de reclamações, o prestador de serviços não pode recusá-lo por entender que os motivos da reclamação não terão fundamento ou que são alheios ao serviço prestado pelo estabelecimento. As razões que motivem a reclamação não são relevantes para definir a legitimidade para o ato de reclamar, uma vez que a sua análise material compete à entidade legalmente incumbida para proceder à sua análise – no caso dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, repete-se, à ERS.

O procedimento de tratamento, análise e monitorização das queixas e reclamações pela ERS está 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.”.

Por sua vez, atento a alínea a) do n.º 1 do artigo 61.º dos Estatutos da ERS, constitui contraordenação, punível com coima de 750 € a 3740,98 € ou de 1000 € a 44 891,81 €, consoante o infrator seja pessoa singular ou coletiva, a violação dos deveres que constam nos n.ºs 1 e 2 do artigo 30.º.

Em desenvolvimento do citado artigo foi aprovado o Regulamento da ERS n.º 65/2015, de 11 de fevereiro⁴, que veio estabelecer as concretas regras aplicáveis ao procedimento em questão (cfr. artigo 1.º).

A ERS dispõe de um sistema próprio destinado ao processamento das reclamações e exposições dos utentes relativamente aos prestadores de cuidados de saúde, designado de Sistema de Gestão de Reclamações (SGREC) da ERS, que consiste numa aplicação informática utilizada pela ERS para monitorizar e apreciar todas as reclamações relativas a estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde.

A ERS recebe e trata ainda de todas as reclamações que lhe cheguem ao conhecimento através dos diversos meios que disponibiliza para o efeito (seja por via postal, fax, correio eletrónico, utilizando o [livro de reclamações online disponível no seu website](#), e o [Livro de Reclamações Eletrónico \(LRE\)](#)).

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 mais fracos do sistema de saúde e, assim, identificar as áreas que exigem uma atuação mais aprofundada.

As entidades responsáveis por estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde devem dar um tratamento adequado e rápido às reclamações, bem como, garantir a prestação de informações claras e precisas aos reclamantes sobre a apreciação que tenham feito das suas reclamações e sobre eventuais medidas corretivas que tenham adotado nesse seguimento, detendo a ERS competências concretas com vista a assegurar o respeito pelo direito dos utentes à reclamação e apresentação de queixa.

A metodologia que a ERS tem vindo a adotar, no tratamento das reclamações provenientes dos livros de reclamação, assenta no pressuposto de que, num primeiro momento, estas deverão ser tratadas pela entidade reclamada, remetendo-se a intervenção da ERS para um segundo plano, mormente no que respeita aos casos de indícios de falta grave, ou de manifesta desadequação da decisão do estabelecimento prestador de cuidados de saúde

⁴ O Regulamento da ERS n.º 65/2015 foi publicado na 2.ª Série do Diário da República n.º 29, de 11 de fevereiro de 2015.

às pretensões do utente, caso em que a ERS tomará as medidas que entender adequadas, de acordo com as atribuições que a lei lhe conferiu.

Por outro lado, as informações obtidas através do registo de reclamações e sugestões são analisadas pela ERS e constituem um importante contributo para o exercício da sua atividade de regulação e supervisão, porque permitem o acesso e a análise de um conjunto vasto de dados sobre a organização e funcionamento dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde.

A intervenção da ERS na análise das queixas, reclamações, sugestões e elogios processa-se em dois níveis diferentes. Por um lado, procede-se à monitorização do seguimento dado pelos prestadores às reclamações e do cumprimento dos requisitos legais a nível processual: na sequência da apresentação de uma reclamação, a ERS verifica se o prestador analisou a situação, se elaborou resposta fundamentada e orientada ao tema reclamado que enviou, em tempo útil, ao reclamante e à ERS e, quando adequado, se implementou medidas para resolução da situação ou para prevenção da repetição da mesma.

Por outro lado, a ERS aprecia o conteúdo material de cada reclamação e averigua se se trata de matéria sobre a qual lhe caiba intervir, no âmbito das suas competências de supervisão, ou se é temática que necessite ser encaminhada para outra instituição com competências específicas sobre a matéria vertida na reclamação. Uma vez recebida a reclamação e as alegações das instituições reclamadas, a ERS procede à respetiva análise no âmbito das matérias que se incluam na sua esfera de competências. Contudo, a ERS não está vinculada ao pedido do utente, nem aos exatos termos em que este lhe é formulado, podendo averiguar outros factos além daqueles que lhe foram relatados ou recomendar para além do que lhe fora requerido.

Por fim, cumpre referir que, para além do direito de reclamação, o utente tem sempre direito de recorrer a outras entidades, tais como o Ministério Público e os Tribunais, para proteção dos seus direitos e interesses legítimos.

Ainda a este propósito, importa não esquecer a possibilidade que o utente tem de recorrer à mediação, com vista à resolução do diferendo que mantém com um estabelecimento prestador de cuidados de saúde. A mediação é um meio extrajudicial e alternativo de resolução de conflitos, em que as partes são auxiliadas por um terceiro imparcial (por um mediador, no caso, a ERS), e através do qual procuram voluntariamente chegar a um

acordo que resolva o conflito que as opõe, podendo o mediador propor soluções para o efeito (conciliação)⁵, nos termos do artigo 28.º dos Estatutos da ERS. Neste âmbito, a ERS publicou o Regulamento n.º 628/2015, de 17 de setembro, que estabelece as condições e requisitos de funcionamento do procedimento de resolução de conflitos da ERS, incluindo a mediação ou conciliação de conflitos.

⁵ A ERS disponibiliza no seu website a área designada “Resolução de Conflitos”, disponível em <https://www.ers.pt/pt/utentes/formularios/resolucao-de-conflitos/> e, para uma melhor compreensão da temática, publicou perguntas frequentes relativas a “Resolução de conflitos na ERS”, que o utente poderá consultar em <https://ers.pt/pt/utentes/perguntas-frequentes/faq/resolucao-de-conflitos-na-ers/>.



ERS

ENTIDADE
REGULADORA
DA SAÚDE

RUA S. JOÃO DE BRITO, 621 L32
4100-455 PORTO - PORTUGAL
T +351 222 092 350
GERAL@ERS.PT
WWW.ERS.PT

© Entidade Reguladora da Saúde, Porto,
Portugal, 2021

A reprodução de partes do conteúdo deste documento é autorizada, exceto para fins comerciais, desde que mencionando a ERS como autora, o título do documento, o ano de publicação e a referência "Porto, Portugal".

Na execução deste documento foi atendida a privacidade dos titulares de dados pessoais. O tratamento destes dados cumpriu as normas relativas à sua proteção, nomeadamente as constantes do Regulamento Geral de Proteção de dados (RGPD).

Pedidos de Informação

🔗 <https://www.ers.pt/pt/utentes/formularios/pedido-de-informacao/>

Livro de Reclamações online

🔗 <https://www.ers.pt/pt/utentes/formularios/reclamacoes-online/>

Área de informação aos utentes

🔗 <https://www.ers.pt/pt/utentes/direitos-e-deveres-dos-utentes/>