

Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM)

Relatório da audiência prévia sobre o sentido provável de decisão relativo à desmaterialização do processo de transmissão de informação e documentação entre os prestadores de serviços de comunicações e a ANACOM no âmbito do tratamento das reclamações apresentadas através do livro de reclamações e aos requisitos a que devem obedecer as respostas a estas reclamações

I. Enquadramento

Por deliberação do Conselho de Administração da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), de 23 de março de 2018, foi aprovado o sentido provável de decisão relativo à desmaterialização do processo de transmissão de informação e documentação entre os prestadores de serviços de comunicações e a ANACOM no âmbito do tratamento das reclamações apresentadas através do livro de reclamações e aos requisitos a que devem obedecer as respostas a estas reclamações (doravante designado por «SPD»).

Nos termos e em cumprimento do disposto nos artigos 121.º e 122.º do Código do Procedimento Administrativo, o SPD aprovado foi submetido a audiência prévia dos interessados, que foram notificados para o efeito por ofícios de 23 de março de 2018, tendo sido fixado um prazo de 10 dias úteis para que, querendo, se pronunciassem por escrito.

No decurso do prazo acima referido a NOS Comunicações, S.A. solicitou à ANACOM uma prorrogação, por 10 dias úteis, do prazo para apresentar a sua pronúncia, pedido que foi parcialmente deferido, tendo sido concedida a prorrogação do prazo de pronúncia pelo período de 3 dias úteis, aprovada por decisão do Presidente do Conselho de Administração da ANACOM, ao abrigo do n.º 3 do artigo 29.º dos Estatutos da ANACOM (aprovados pelo Decreto-lei n.º 39/2015, de 16 de março), em 09.04.2018, notificada à empresa por ofício nessa data e ratificada pelo Conselho de Administração da ANACOM em 13.04.2018.

No âmbito do procedimento de audiência prévia, foram recebidos, tempestivamente, os contributos das seguintes empresas visadas pelo SPD:

- CTT – Correios de Portugal, S.A. (doravante «CTT»)
- CTT Expresso – Serviços Postais e Logística, S.A. (doravante «CTT EXPRESSO»)
- MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (doravante «MEO»)

- NOS Comunicações, S.A. (doravante «NOS»)
- NOWO Communications, S.A. (doravante «NOWO»)
- Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A. (doravante «VODAFONE»)

A Chronopost Portugal – Transporte Expresso Internacional, S.A., empresa também visada, não se pronunciou sobre o SPD.

O presente relatório, que constitui parte integrante da decisão final, apresenta uma síntese das posições manifestadas pelos interessados, bem como o entendimento da ANACOM relativamente às questões levantadas e, nesse sentido, fundamenta as opções tomadas na decisão final.

II. Posições manifestadas pelos interessados e entendimento da ANACOM

A. ASPETOS GERAIS

1) *Da oportunidade e legitimidade de a ANACOM definir os requisitos a observar na resposta às reclamações apresentadas através do livro de reclamações*

A **VODAFONE** e a **NOS**, no cômputo geral, atentam que o SPD agrava substancialmente as obrigações legais atualmente existentes e onera os prestadores de serviços com encargos regulatórios não exigidos por lei, extravasando, desta forma, o âmbito das atribuições que são conferidas à ANACOM. Nesse sentido, assinalam que está por demonstrar de que forma os requisitos definidos por esta Autoridade cumprem o âmbito estabelecido pelo artigo 48.º-A da Lei das Comunicações Eletrónicas que delimita essas competências quanto a definir procedimentos adequados ao tratamento *célere e harmonizado* das reclamações.

A **NOS** indica, em particular, que as alegadas deficiências nos procedimentos dos operadores não foram quantificadas, pelo que estas determinações serão estabelecidas sem se saber se constituem uma vantagem efetiva e qual a sua dimensão. A **VODAFONE** refere, no mesmo sentido, que a ANACOM não justifica ou fundamenta a alegação de que o direito de resposta aos reclamantes não se encontra a ser assegurado.

Salienta ainda a **VODAFONE** que não só será restringida a liberdade de concorrência de forma infundada com uma intervenção regulatória no que respeita à definição de requisitos relativos ao tratamento e gestão de reclamações, como também a

uniformização de atendimento terá um efeito contraproducente na defesa do interesse do consumidor, dado que o acervo jurídico aplicável neste âmbito é suficiente para acautelar esses mesmos interesses.

Por outro lado, a **NOS** estranha que os sectores das comunicações eletrónicas e dos serviços postais careçam, no mesmo momento, de intervenção idêntica na matéria objeto do SPD, o que, no seu entender, denota a falta de análise de experiência concreta e com expressividade levada a cabo pela ANACOM relativamente às reclamações dos sectores visados, estando antes em causa uma motivação abstrata e, com elevada probabilidade, desfasada da realidade.

No mesmo sentido manifestou-se a **MEO**, referindo que a intervenção regulatória pretendida não estará suficientemente enquadrada, por estar legalmente fundamentada nas atribuições que decorrem da alínea h) do n.º 1 do artigo 8.º dos Estatutos da ANACOM, nos termos da qual cabe a esta Autoridade proteger os direitos e interesses dos consumidores e demais utilizadores finais. Todavia, considera que, pelo contrário, a fixação de normas rígidas desta natureza poderá resultar num claro prejuízo para os reclamantes, na medida em que torna o procedimento excessivamente burocrático. Desta forma, requer que a ANACOM avalie se realmente há necessidade e conveniência na implementação de uma iniciativa desta natureza.

Entendimento da ANACOM

Sobre as posições assumidas pelos prestadores de serviços nesta questão, a ANACOM remete para o esclarecimento que fez sobre esta matéria na sequência da consulta pública relativa o plano plurianual de atividades desta Autoridade para 2018-2020 – ação 1.24. – *Rever os procedimentos de gestão de reclamações do sector* –, que se transcrevem (disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1414230>):

[Sobre a regulamentação dos procedimentos de tratamento de reclamações] a ANACOM reforça o seu entendimento de que uma intervenção nesta matéria é essencial para o sector das comunicações, identificando como necessário o reforço das garantias dos utilizadores quando apresentam uma reclamação, independentemente do meio que utilizam para o efeito, bem como a melhoria da eficácia da articulação entre os procedimentos dos prestadores de serviços e os procedimentos da ANACOM para o tratamento de reclamações, no exercício das competências de supervisão desta Autoridade.

A ANACOM entende que as suas atribuições estatutárias, conjugadas com os objetivos de regulação e as competências que resultam da Lei das Comunicações Eletrónicas e da Lei Postal, a habilitam cabalmente a intervir em todos os aspetos que serão objeto de regulamentação.

Com efeito, o sector das comunicações eletrónicas e postais apresenta um elevado número de reclamações e de conflitos de consumo, como o demonstram, nomeadamente, as estatísticas divulgadas pela ANACOM sobre as reclamações que recebe e a informação disponibilizada pela Direção-Geral do Consumidor relativa ao recurso aos Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo.

A ANACOM tem monitorizado e diagnosticado os problemas que os reclamantes descrevem quanto ao tratamento de reclamações pelos prestadores de serviços e, por essa razão, não tem dúvidas sobre a oportunidade dos requisitos que agora está a definir, bem como da futura regulamentação desta matéria.

Conforme foi referido no SPD e no que ao respetivo âmbito se refere, a ANACOM verificou existirem deficiências ao nível do procedimento dos prestadores de serviços de comunicações mais reclamados na resposta às reclamações apresentadas através do livro de reclamações.

Em causa estão, designadamente, respostas que: (a) informam que a reclamação será analisada, sem explicação sobre as diligências que serão adotadas e a indicação de um prazo final de resposta; (b) informam que a reclamação foi resolvida, sem informação sobre quando, como e em que termos foi alcançada essa resolução; (c) não se dirigem a todos os problemas comunicados pelo reclamante; (d) não clarificam as diligências que foram adotadas pelo prestador de serviços e não explicam os fundamentos que estiveram na base da resolução da reclamação.

Neste contexto, a ANACOM considera que a fixação dos requisitos a que deve obedecer o procedimento de resposta às reclamações apresentadas através do livro de reclamações constitui um instrumento adequado ao prosseguimento das suas atribuições, na medida em que se determinam regras necessárias para que seja implementado um procedimento de tratamento de reclamações que assegure uma efetiva proteção dos interesses dos consumidores e demais utilizadores finais, conforme aliás resulta e reconhece o n.º 2 do artigo 48.º-A da Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro (Lei das Comunicações Eletrónicas) e o n.º 2 do artigo 41.º da Lei n.º 17/2012, de 26 de abril (Lei Postal).

Estes requisitos não são rígidos, ao contrário do que é referido por alguns prestadores de serviços visados, estabelecendo tão somente padrões mínimos de qualidade no que respeita à resposta às reclamações apresentadas através do livro de reclamações, aos quais acrescem os requisitos já estabelecidos por lei quer quanto ao prazo máximo de resposta quer quanto à forma escrita de resposta, não se compreendendo, por essa razão, em que medida obstam a que os prestadores de serviços continuem a concorrer com liberdade pela qualidade dos respetivos procedimentos de apoio ao cliente, designadamente respondendo às reclamações em prazos inferiores ou recorrendo a formas ágeis e céleres de resolução de problemas, etc.

Acresce que, para além de permitirem solucionar problemas concretos que a ANACOM verificou nas respostas que os prestadores de serviços lhe remeteram sobre as reclamações apresentadas através do livro de reclamações, esta Autoridade acredita que estes requisitos introduzem confiança no mercado das comunicações, ao trazerem maior transparência e segurança jurídica na resposta às reclamações, quer para os utilizadores quer para os prestadores de serviços, bem como a melhoria do exercício das funções de supervisão da ANACOM que com maior celeridade e rigor passa a obter informação adequada sobre as matérias reclamadas.

Por fim, quanto à questão levantada pela NOS relativa à adequação do tratamento, para o objetivo desta decisão, do sector das comunicações eletrónicas e o dos serviços postais como um só sector das comunicações, a ANACOM entende que a questão da gestão das reclamações, no que respeita aos princípios e requisitos mínimos que esta Autoridade pretende estabelecer, é essencialmente de natureza transversal, embora possa assumir algumas especificidades em função de configurações concretas dos sectores de atividade. No que respeita em particular ao âmbito do SPD, essa transversalidade decorre da lei, não sendo diferenciado no regime jurídico do livro de reclamações o tratamento de reclamações em função do assunto visado pelos reclamantes.

2) *Da articulação entre o SPD e a regulamentação em curso sobre os requisitos a observar nos procedimentos de tratamento de reclamações*

Sobre esta questão, a **NOS** referiu não compreender o sentido e a utilidade das determinações constantes do SPD, atendendo a que o procedimento regulamentar objeto de consulta pública em 2017 sobre a mesma matéria se encontra em curso, considerando que o SPD constitui um atropelo ao normal curso que aquele procedimento iria tomar, o da ponderação e consulta pública sobre as medidas a adotar. Questionou também a adoção de medidas temporárias nesta matéria, pelo impacto que importam na adaptação dos procedimentos internos dos prestadores de serviços.

No mesmo sentido pronunciou-se também a **VODAFONE**, acrescentando ainda que a adoção de medidas temporárias contraria as boas práticas de regulação, as quais devem assegurar o funcionamento regular do mercado em termos de estabilidade e previsibilidade.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM reconhece que o âmbito do SPD é parcialmente coincidente com o âmbito que terá o futuro projeto de regulamento relativo aos requisitos a observar pelos prestadores de serviços de comunicações nos procedimentos de tratamento de reclamações de utilizadores finais, que foi objeto de aviso público, em junho de 2017, nos termos do n.º 1 do artigo 98.º do Código do Procedimento Administrativo, sem, contudo, deixar de reforçar que esta regulamentação pretende ser mais abrangente na disciplina desta matéria, quer subjetivamente quer objetivamente, incluindo o tratamento de todas as reclamações, independentemente do meio através do qual foram apresentadas.

Sucedo, porém, que a ANACOM foi confrontada com a necessidade premente de tornar mais eficiente o procedimento de articulação com os prestadores de serviços de comunicações mais reclamados – assente na sua total desmaterialização –, particularmente sentida no contexto do impacto causado na gestão interna das reclamações que recebe pela entrada em funcionamento do livro de reclamações eletrónico, que resultou da publicação do Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, e que trouxe ao conhecimento da ANACOM, em média, mais cerca de 2.900 reclamações por mês, no segundo semestre de 2017. Esta eficiência, tal como reconhecem os prestadores de serviços nas suas pronúncias, é necessária e benéfica para todo o mercado.

Acresce que esta Autoridade viu-se também confrontada com a urgente e necessária correção das práticas que verificou estarem a ser adotadas pelos prestadores de serviços de comunicações mais reclamados, no que respeita à concretização da obrigação legal de resposta às reclamações apresentadas através do livro de reclamações físico e eletrónico, que também foi introduzida pelo diploma acima referido, – já descritas no SPD, traduzindo-se em comunicações meramente formais, desprovidas de qualquer conteúdo material sobre a resolução das situações reclamadas – e que no entendimento da ANACOM prejudicam os direitos dos utentes de serviços de comunicações e o objetivo do legislador com aquela determinação.

Assim, entendeu a ANACOM ser essencial desencadear uma atuação tempestiva e dirigida sobre estas matérias, revestindo a natureza de ato administrativo, o que não seria compaginável com os tempos necessariamente associados à tramitação do procedimento regulamentar em curso. Considerou-se, também, que esta intervenção seria a mínima necessária para assegurar a resposta adequada por parte dos prestadores de serviços às reclamações apresentadas através do livro de reclamações e a proteção dos utilizadores nesta matéria.

Neste processo foi assegurado o direito de participação dos interessados, tendo os prestadores de serviços visados pela decisão tido oportunidade de a ponderar e se pronunciar sobre o respetivo sentido provável, nos termos previstos nos artigos 121.º e 122.º do Código do Procedimento Administrativo.

Sem prejuízo, é objetivo da ANACOM que os requisitos sobre os procedimentos de tratamento de reclamações estejam todos inseridos num único instrumento jurídico – o futuro regulamento sobre esta matéria –, pelo que, no respetivo projeto, a submeter a consulta pública nos termos do artigo 10.º dos Estatutos da ANACOM e do artigo 101.º do Código de Procedimento Administrativo, será assegurada a continuidade e estabilidade dos requisitos agora definidos.

Neste sentido, não só se entende que não será prejudicada a previsibilidade e segurança jurídica que deve pautar a intervenção do regulador, como se considera que a implementação destas regras neste momento facilitará o processo de implementação do regulamento no futuro.

3) *Da resposta escrita às reclamações apresentadas através do livro de reclamações*

Do ponto de vista da **VODAFONE**, o Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, não estabelece um requisito de forma na resposta ou resolução da reclamação, consagrando, apenas, que os prestadores têm de responder ao reclamante e que a informação enviada ao consumidor ou utente relacionada com a reclamação deva ser transmitida ao regulador. Prossegue esta empresa, que a interpretação contrária, no sentido de impor uma obrigação de resposta escrita ao reclamante, levaria a delongas desnecessárias na resolução de reclamações que facilmente são tratadas verbalmente através de atendimento telefónico, pelo que a imposição de requisitos inflexíveis de resposta às reclamações contraria os princípios de proteção dos interesses dos consumidores.

Entendimento da ANACOM

O Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, que alterou o Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, veio determinar a obrigatoriedade de resposta dos prestadores de serviços públicos essenciais às reclamações apresentadas através do livro de reclamações, no formato físico e eletrónico.

Com esta alteração, a ANACOM viu consagrada uma determinação que há muito vinha identificando como fundamental para a plena eficácia deste instrumento de defesa dos direitos dos consumidores e utentes de serviços.

Com efeito, o livro de reclamações não se apresenta aos utilizadores como um simples meio, de entre outros possíveis, para reclamar junto do seu prestador de serviços. Trata-se de um meio especial de reclamação, na medida em que lhe está associado um procedimento de tratamento formal e específico, com prazos fixados, quer para os prestadores de serviços que o disponibilizam, quer para as entidades reguladoras, às

quais cabe receber as reclamações apresentadas por esta via e as respetivas respostas, nos termos da lei.

Ora, verifica-se que é clara a intenção do legislador e resulta expressamente da redação da lei, que a resposta às reclamações do livro de reclamações assuma a forma escrita. Atente-se, a este propósito, ao teor da alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º do diploma em causa, que estabelece que a remessa do original da folha de reclamação deve ser acompanhada da *resposta já enviada ao consumidor ou utente em virtude da reclamação formulada, quando aplicável* [sublinhado nosso]. Por seu turno, estabelece também o n.º 4 do artigo 5.º-B, no que respeita à utilização do livro de reclamações eletrónico, que o prestador de serviços deve responder ao utilizador *para o endereço de correio eletrónico indicado no formulário, informando-o, quando aplicável, sobre as medidas adotadas na sequência da mesma.*

Deste modo, considerando o disposto nestas normas, entende a ANACOM estar claramente afastado do quadro da lei que a resposta às reclamações apresentadas através do livro de reclamações, no formato físico ou eletrónico, possa ser realizada única e exclusivamente por via verbal, como pretende a VODAFONE na posição que apresenta sobre esta matéria.

Não obstante, a ANACOM reitera que a resolução de reclamações pela via telefónica ou por outros meios que os prestadores de serviços entendam mais eficientes e eficazes no tratamento das reclamações dos seus clientes não se encontra vedada pela lei ou pela presente decisão, desde que seja assegurado o envio ao reclamante de um suporte escrito que contenha a resposta completa, concreta e fundamentada do prestador de serviços sobre a reclamação apresentada.

B. ASPETOS ESPECÍFICOS

1) *Da desmaterialização do processo de transmissão de informação e documentação entre os prestadores de serviços de comunicações e a ANACOM no âmbito do tratamento das reclamações apresentadas através do livro de reclamações – alíneas a) a d) e i) a l) do ponto 1*

▪ *Alíneas a) a d) do ponto 1*

No geral, os prestadores de serviços reconheceram como válidos os fundamentos que conduziram a estas medidas e enfatizaram positivamente a desmaterialização do processo de interação entre os operadores e a ANACOM. Vários prestadores de serviços

visados referiram que, de forma voluntária, já aderiram à utilização da plataforma “SIM Solicitações” e que esta apresenta vantagens face ao anterior processo de envio de documentação através do meio físico.

Não obstante, a **NOS** lamenta que a obrigatoriedade da utilização da plataforma “SIM Solicitações” não equacione a introdução de alterações que facilitarão o trabalho de resposta e análise das reclamações, nem preveja a disponibilização aos operadores de funcionalidades que a ANACOM reserva para seu próprio uso. Nesse sentido, faz notar a necessidade de proceder à alteração da plataforma com vista à permissão de preenchimento não manual dos campos de identificação constantes da folha de reclamação e aos operadores poderem ter acesso à opção de retirar relatórios ou listagens relativas às reclamações que introduziram.

Sobre a possibilidade de a ANACOM através da plataforma poder solicitar, sempre que considere necessário, a prestação de esclarecimentos sobre a situação reclamada, incluindo a informação sobre o seguimento que tenha sido dada à mesma, prevista na alínea (c) do ponto 1, a **NOWO** pronuncia-se contra, entendendo dever-se manter o canal institucional existente para a receção daqueles pedidos, os quais são direcionados ao departamento jurídico e de regulação do operador.

No que respeita à alínea (d) do ponto 1, pronunciou-se a **MEO** no sentido de, atualmente, já ter essa preocupação, clarificando que os documentos remetidos neste contexto estarão sempre em conformidade com o original da reclamação, sendo o prestador alheio à ilegibilidade do mesmo em casos muito específicos, como seja devido à forma como os próprios reclamantes redigem a reclamação.

Entendimento da ANACOM

A plataforma “SIM Solicitações” foi desenvolvida pela ANACOM e entrou em funcionamento em 2015, tendo em vista suportar a desmaterialização de todo o processo de interação entre a ANACOM e os prestadores de serviços de comunicações em matéria de tratamento das reclamações que esta Autoridade recebe. Durante o período de desenvolvimento desta plataforma, foram consultados alguns prestadores de serviços com o objetivo de ajustar esta ferramenta o mais possível às necessidades das empresas que a utilizariam. Nesse processo, a NOS identificou como sendo uma mais valia para a utilização da plataforma, o desenvolvimento de *web services* que permitissem integrá-la com os sistemas de CRM dos prestadores de serviços e, desta forma, transmitir à ANACOM sem intervenção manual a informação sobre as folhas de reclamação, bem como controlar essa transmissão do lado dos sistemas de CRM e não da plataforma. As condições que permitiam essa integração foram, nessa sequência, criadas pela

ANACOM, não tendo, até à data, os prestadores de serviços que já aderiram solicitado a sua utilização.

Não obstante, a ANACOM prevê iniciar em 2018 um processo de melhoria e atualização da plataforma, para o qual solicitará o contributo de todos os seus utilizadores, não deixando de assinalar que o estado atual de desenvolvimento da plataforma permite o cumprimento adequado dos objetivos para os quais foi criada.

A plataforma “SIM Solicitações” permite registar, controlar e arquivar toda a informação e documentação trocada por esta via entre a ANACOM e os prestadores de serviços e, nessa medida, apresenta-se como uma forma muito mais eficiente de gerir este processo para ambas as partes, quando comparada com o e-mail. Adicionalmente, a plataforma permite a criação de notificações para os endereços eletrónicos dos utilizadores que o prestador de serviços entender necessários e que podem ser geridas com total autonomia por estas empresas.

Assim, a ANACOM entende que as funcionalidades disponíveis na plataforma permitem ultrapassar a questão levantada pela NOWO no que respeita à gestão dos pedidos de esclarecimento do regulador, permitindo que sejam mantidos os mecanismos internos do prestador de serviços, não identificando qualquer impacto negativo ou rutura na forma como se tem articulado com os prestadores de serviços no passado no que respeita a esta matéria.

A ANACOM compreende o que é referido pela MEO no sentido de que a ilegibilidade dos documentos possa não estar relacionada com a qualidade da digitalização, mas sim com as condições do original do documento. O requisito que esta Autoridade definiu respeita esta realidade, ao exigir tão só que os prestadores de serviços assegurem que o suporte eletrónico tem condições de legibilidade idênticas às do original da folha do livro de reclamações e dos demais documentos legalmente previstos.

No entanto, cumpre reforçar que é fundamental para o sucesso do processo de desmaterialização do tratamento de reclamações entre os prestadores de serviços e esta Autoridade que estes assegurem o máximo de qualidade possível na digitalização dos documentos relevantes, sendo igualmente importante salvaguardar o acesso tempestivo da ANACOM aos respetivos originais, sempre que necessário, designadamente por estes não estarem em condições de legibilidade na plataforma. Neste contexto, torna-se relevante adicionar uma previsão nesse sentido à decisão, determinando que os prestadores de serviços visados disponibilizem à ANACOM, quando solicitado e no prazo de 5 dias úteis, os originais dos documentos referidos.

Por fim, reforça também esta Autoridade que é elementar para os objetivos de eficiência subjacentes à desmaterialização do tratamento das reclamações que os prestadores de serviços insiram na plataforma “SIM Solicitações” a informação sobre cada reclamação

de forma completa, designadamente a que é fornecida pelo reclamante e aquela que resulta do tratamento que foi dado à situação pelo prestador de serviços.

▪ **Alíneas i) a l) do ponto 1**

Sobre a determinação constante da alínea (i), a **NOWO** pondera a necessidade de indicação de mais do que um interlocutor caso a pessoa designada não se encontre disponível para comunicar com a ANACOM no âmbito do tratamento de reclamações devido a qualquer impedimento, como seja por se encontrar de férias ou em caso de doença, entre outros, devendo, nestas circunstâncias, assumir aquela função um interlocutor substituto.

A este respeito, a **MEO** sublinha que é essencial que a ANACOM esclareça sobre o tipo de interação que pretende que exista entre interlocutor e entidade reguladora, com vista à avaliação da necessidade desta medida.

Por sua vez, a **NOS** refere que atualmente já mantém canais regulares de contacto com um interlocutor da ANACOM, através dos quais satisfaz os pedidos que esta Autoridade lhe dirige e reporta qualquer anomalia que se verifique na plataforma.

Não concordando com a medida prevista na alínea (k), dada a estrutura organizativa da empresa no que respeita ao tratamento e resposta de reclamações, a **MEO** sugere a criação de uma caixa de correio eletrónico genérica que seria utilizada em exclusivo em caso de indisponibilidade da plataforma por motivos técnicos, permitindo à ANACOM a receção de informação proveniente de um único endereço, e aos prestadores de serviços que vários recursos possam proceder ao respetivo envio.

A **NOWO** e a **VODAFONE** mencionam, ainda, que desconhecem a existência e a localização do manual de utilização da referida plataforma, referindo esta última empresa a necessidade de ser dada concordância expressa ao teor do referido manual.

Entendimento da ANACOM

A determinação constante da alínea (i) do ponto 1 visa assegurar a necessária agilidade no relacionamento entre a ANACOM e os prestadores de serviços visados no âmbito do tratamento das reclamações apresentadas através do livro de reclamações físico e eletrónico, quer ao nível do envio das folhas de reclamação e demais elementos previstos na lei, quer ao nível dos esclarecimentos que seja necessário obter face às situações reclamadas, que esta Autoridade pretende que decorra com celeridade e oportunidade. Por essa razão, entende a ANACOM que é importante existir um canal de comunicação adequadamente identificado e efetivamente disponível diariamente para este efeito,

reconhecendo que estes canais já existem e funcionam adequadamente quanto a vários dos prestadores de serviços visados.

Para a concretização deste objetivo os prestadores de serviços visados poderão, de facto, identificar uma ou mais pessoas ou uma área e os respetivos contactos, desde que, qualquer que seja a opção, não seja comprometida a agilidade da comunicação entre o regulador e os regulados nesta matéria. Desta forma, a redação desta alínea será ajustada para refletir este esclarecimento, substituindo-se a expressão “interlocutor” por “ponto de contacto”.

No que diz respeito ao disposto na alínea (k), a ANACOM considera ser de manter a respetiva redação e sentido, uma vez que se entende ultrapassada a posição manifestada pela MEO, atentos os esclarecimentos já prestados e a alteração que será efetuada à redação da alínea (i) – com o respetivo impacto no texto da alínea (k).

Por seu turno, cabe referir que o manual de utilização da plataforma “SIM Solicitações” é composto apenas por instruções técnicas e explicações sobre o funcionamento da plataforma, tais como a forma de preenchimento de campos, consulta de informação, operações disponíveis, gestão de utilizadores, etc., não resultando deste, pela sua natureza, regras de tratamento de reclamações.

Ademais, todos os prestadores de serviços aderentes receberam o manual de utilização da plataforma no respetivo processo de adesão. Este manual encontra-se atualmente disponível no lado superior direito em todas as páginas da plataforma, através do botão “Ajuda”, podendo ser consultado pelos prestadores de serviços aderentes.

O mesmo não sucede para os prestadores de serviços ainda não aderentes, também visados no SPD, que teriam de pedir o acesso à plataforma para poder conhecer o teor do manual de utilização, o que não aconteceu em qualquer caso.

Neste contexto, a ANACOM incluirá o manual de utilização da plataforma como anexo à decisão final a adotar, não vendo fundamento para que o mesmo seja objeto de audiência ou consentimento dos interessados.

A ANACOM pretende, não obstante, que este manual possa evoluir com a colaboração de todos os utilizadores da plataforma, sendo uma ferramenta que assegura a sua adequada utilização.

2) *Dos requisitos a que devem obedecer as respostas às reclamações apresentadas através do livro de reclamações e da recomendação relativa à inclusão de informação sobre os mecanismos de resolução alternativa de litígios nessas respostas – alíneas e) a h) do ponto 1 e ponto 2*

- **Alíneas e) a h)**

Sobre as obrigações constantes das alíneas e), f) e g), a **NOWO** salienta a importância de a resposta a facultar ao reclamante ser única e exclusivamente a resposta final, informando-o de forma completa, concreta e fundamentada sobre a resolução dada ao assunto que motivou a apresentação da reclamação. Reconhece que, no entanto, por vezes, há reclamações mais complexas que necessitam de recolha de elementos junto de outras áreas, fator que dificulta o envio da resposta final dentro do prazo fixado no Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro. Não obstante, na senda do SPD, concorda com a importância de, nestes casos, ser facultada informação ao reclamante sobre o prazo estimado de resposta, atendendo a que esta medida contribuirá para a manutenção de elevados níveis de satisfação dos respetivos clientes, consumidores e utilizadores, dos serviços prestados pelo operador.

Neste âmbito, a **MEO** e a **NOS** acrescentam que a fixação de regras rígidas desta natureza poderá resultar num claro prejuízo para os reclamantes, dado que, o privilégio de aspetos burocráticos e procedimentais não incentivam a manutenção do foco no cliente e respetiva satisfação, bem como o empenho na resolução dos assuntos reclamados, podendo, antes, concorrer mais para o entorpecimento de todo o processo em causa.

Adicionalmente, atenta a **MEO**, que a resposta às reclamações deve focar-se na análise e resolução das mesmas com a maior brevidade, pelo que não será o momento oportuno nem o meio adequado para esclarecer os reclamantes sobre quais os trâmites observados e o curso do tratamento do assunto em concreto. Ademais, aderindo igualmente a **NOS** a este entendimento, o contacto telefónico além de representar um canal de proximidade com os reclamantes, é o meio preferencial para a explicitação da resolução dada ao assunto reportado, permitindo ao operador agendar deslocações técnicas, o esclarecimento de eventuais questões que subsistam, possibilitando, nestes termos, uma resposta muito mais imediata, desejando-se o célere tratamento da reclamação.

Apesar de a **MEO** compreender as preocupações subjacentes ao disposto nas alíneas (f) e (g), entende que na grande maioria destas situações, embora residuais, será difícil indicar, sistematicamente, um prazo para envio de uma resposta final, na medida em que poderá estar em causa a criação de uma infraestrutura, de uma solução específica para responder à pretensão do reclamante, a necessidade de recorrer a entidade terceira, ou quando a pendência da resposta final decorre de alguma ação do próprio reclamante.

Atenta, também, a **VODAFONE** que as reclamações cuja resposta não é só, ou sequer principalmente, gerida pelos prestadores de serviços, deverão ser excecionadas das

obrigações previstas nas alíneas (f) e (g) do SPD, sob pena de incongruências ou ineficiências no processo de gestão de reclamações, que tenderão a aumentar a conflitualidade junto dos clientes.

De igual forma, conclui a **NOS** que quando a resposta do operador está na dependência de terceiros não é possível precisar em que prazo é que este obterá tais esclarecimentos com vista ao envio de uma resposta final ao reclamante.

Por fim, os **CTT** e **CTT EXPRESSO**, quanto às obrigações constantes da alínea (e), verificam a existência de situações de exceção que devem ser consideradas, em que não seja materialmente possível o envio de uma resposta final ao reclamante, tais como: o registo de reclamações sobre atividade bancária no livro destinado a reclamações sobre os serviços postais ou situações em que o reclamante solicita algo que não se insere no âmbito dos procedimentos da empresa.

No que se refere ao teor das alíneas (f) e (g), ambas as empresas ressaltaram a existência de uma particularidade ao nível do serviço postal internacional, uma vez que a resposta final está dependente da resposta de terceiros, sendo que, de acordo com a Convenção Postal Universal, os operadores postais dispõem de um prazo alargado para resposta às averiguações que lhe são colocadas, isto é, até 30 dias para o correio expresso e de 30 a 60 dias para o correio registado e encomendas, consoante a via de realização da averiguação (*e-mail* ou aplicação eletrónica do IPC - *International Post Corporation*, para os prestadores aderentes ou através de correio – modelo CN08 – nos restantes casos).

Entendimento da ANACOM

A ANACOM entende que o objetivo do legislador ao consagrar a forma escrita da resposta às reclamações apresentadas através do livro de reclamações foi o de atribuir um direito ao reclamante de conhecer, e poder conservar, a resposta do prestador de serviços à situação reclamada, com a descrição das medidas adotadas no caso concreto, o que poderá ser particularmente relevante para o reclamante na defesa dos seus direitos, nomeadamente nas situações em que existam discrepâncias entre a informação verbal que foi prestada e a solução que foi efetivamente implementada pelo prestador de serviços. Esta transparência e certeza jurídica beneficia também os prestadores de serviços no âmbito da prova do cumprimento das obrigações a que estão adstritos.

Neste contexto e tendo presente a análise das respostas que os prestadores de serviços visados estavam a encaminhar à ANACOM em cumprimento do regime jurídico do livro de reclamações, esta Autoridade entende que a definição de requisitos a que devem obedecer estas respostas mostra-se fundamental de forma a não defraudar quer o objetivo do legislador ao estabelecer esta obrigação de resposta, quer as legítimas

expectativas dos reclamantes no processo de tratamento de reclamações, reiterando-se o que acima é referido sobre a natureza do livro de reclamações como meio de reclamação (ver entendimento da ANACOM no ponto II.A.3).

Por outro lado, considera a ANACOM não ser compatível com a existência de procedimentos adequados de tratamento de reclamações que os prestadores de serviços estão obrigados a assegurar, que a resposta às reclamações apresentadas pelos utilizadores de serviços possa ser feita de forma *não completa, não concreta e/ou não fundamentada*.

Assim e considerando que, nos casos previstos no SPD, é a própria lei que estabelece a forma escrita e que, os requisitos definidos pela ANACOM não são mais do que uma decorrência natural de um procedimento adequado de análise e resposta às reclamações, não compreende esta Autoridade em que aspetos se materializam as objeções feitas em algumas pronúncias recebidas, relativas ao excesso de burocratização trazido para este processo, ao perigo de aumento da conflitualidade e ao prejuízo para os reclamantes decorrente de formalidades excessivas.

Note-se que, os requisitos agora definidos em nada impedem ou dificultam que os prestadores de serviços definam indicadores de qualidade que assegurem o tratamento das reclamações em prazo mais curto do que o legalmente estabelecido ou por meios que considerem ser mais ágeis, como o contacto telefónico, adequando-o aos casos concretos objeto de reclamação. Apenas se concretiza o direito de os reclamantes receberem por escrito aquela que foi, fundamentadamente, a resolução dada pelo prestador de serviços ao assunto reclamado, que é particularmente relevante quando o reclamante que não vê a respetiva pretensão satisfeita e pretende recorrer aos mecanismos de resolução extrajudicial de conflitos que tem ao seu dispor ou quando subsistem dúvidas sobre a resolução da pretensão que lhe tenha sido comunicada única e exclusivamente através de contacto telefónico, tendo este optado por apresentar a sua reclamação formalmente.

Com efeito e uma vez mais, constata-se que a obrigação legal de resposta seria totalmente esvaziada de sentido útil, caso se permitisse aos prestadores de serviços não informar por escrito e adequadamente o reclamante sobre a resolução da situação reclamada.

Quanto ao nível de detalhe que deve constar da resposta, o alcance da alínea (e) é somente o de que as respostas devem abordar em concreto todas as situações objeto da reclamação e explicar fundamentadamente a posição assumida pelos prestadores de serviços em relação à mesma.

Por outro lado, a ANACOM compreende os argumentos apresentados quanto à dificuldade em assegurar o cumprimento de prazos de resposta quando a resolução da

reclamação depende de terceiros ou estão em causa questões de particular complexidade. Por ter presente estas circunstâncias, foi estabelecido o disposto na alínea (f), que confere alguma flexibilidade aos prestadores de serviços, admitindo que a resposta ao reclamante possa não ser possível no prazo legal. No entanto, é necessário salvaguardar a legítima expectativa do reclamante em conhecer o prazo em que a sua reclamação será resolvida, não defraudando a certeza jurídica introduzida pelo legislador ao definir um prazo de resposta, e que será também essencial na sua avaliação do recurso a outros meios de reação para resolver a situação reclamada.

Além disso, a ANACOM entende que as situações em que os prestadores de serviços visados possam, por motivos de força maior ou por responsabilidade de terceiros, não cumprir as determinações agora estabelecidas devem ser arguidas pelos prestadores de serviços em sede adequada, entendendo não se justificar, face aos casos identificados nas respetivas pronúncias, alterar o sentido das determinações em causa ou prever exceções adicionais.

No que respeita à questão suscitada pela empresa CTT quanto às reclamações sobre serviços financeiros apresentadas através do livro de reclamações desta empresa e não da empresa Banco CTT, S.A., será de considerar que obrigações legais que existam designadamente no âmbito do segredo bancário, se sobreporão naturalmente aos requisitos estabelecidos na presente decisão.

▪ **Ponto 2**

Observa a **NOWO** que aconselhar os reclamantes a usar os mecanismos de resolução extrajudicial de conflitos, caso a resposta a enviar àqueles seja, no todo ou em parte, em sentido desfavorável à respetiva pretensão, poderá fomentar a continuação do litígio remetendo a responsabilidade da sua resolução para os centros de arbitragem, o que poderá ter efeitos negativos na relação com o respetivo cliente. Salaria igualmente que já providencia aos seus clientes informação suficiente sobre esta matéria, divulgada em diverso material informativo, como nas condições pré-contratuais e gerais dos serviços, disponíveis para consulta no sítio da NOWO e nos estabelecimentos comerciais.

Em sentido semelhante, não vislumbra a **MEO** qualquer vantagem para o próprio reclamante na implementação desta medida, dado que o facto de a resposta à reclamação ser em sentido desfavorável ao reclamante não significa que o operador tenha analisado mal o assunto reclamado. Refere ainda esta empresa que o quadro legal em vigor já determina a obrigação de divulgação da informação em causa, nomeadamente nos contratos de adesão e nas lojas.

No mesmo sentido constata-se as empresas **CTT** e **CTT EXPRESSO** que a informação detalhada já disponibilizada sobre os mecanismos de resolução extrajudicial de conflitos no respetivo sítio na internet, bem como nas lojas CTT é suficiente, não se acrescentando com esta medida informação à já disponibilizada.

Por fim, também a **NOS** critica a adoção desta recomendação, em simultâneo e com a mesma argumentação apresentada para contestar as determinações das alíneas (e) a (h) do ponto 1, acima endereçada.

Entendimento da ANACOM

A Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro, veio estabelecer a obrigação de os prestadores de serviços divulgarem as entidades de resolução alternativa de litígios (RAL) a que se encontram vinculados, por adesão ou por imposição legal decorrente de arbitragem necessária, nas suas páginas na Internet e nos contratos de prestação de serviços, quando estes assumam a forma escrita ou constituam contratos de adesão, ou ainda noutro suporte duradouro.

Nos serviços públicos essenciais encontra-se estabelecida a arbitragem necessária, que determina que se o consumidor decidir recorrer a um Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo, o prestador de serviços está obrigado a aceitar a resolução do conflito por esta via (Lei n.º 23/96, de 26 de Julho, na sua versão atual). Neste contexto, importa que o reclamante, que vê a sua pretensão ser rejeitada pelo prestador de serviços, esteja devidamente informado sobre este direito precisamente no momento em que esta situação se verifica.

No quadro das respetivas atribuições, entende a ANACOM ser necessário reforçar a proteção dos utilizadores no sector das comunicações nesta matéria e incrementar a promoção do recurso às entidades RAL, recomendando aos prestadores de serviços que prestem essa informação nas situações em que esta se torna particularmente útil e efetiva para os utilizadores, isto é, nas situações em que a reclamação passa de uma manifestação de insatisfação para uma situação de potencial conflito, cuja razão poderá assistir a uma ou outra parte.

Note-se que não pode ser visto como gerador ou potenciador do conflito entre o reclamante e o prestador de serviços a prestação desta informação nessas situações, já que o potencial conflito é na realidade gerado no momento em que o prestador de serviços decide que o seu cliente não tem, no todo ou em parte, razão quanto à reclamação que apresentou. Ora, é no melhor interesse do mercado que esse conflito, a existir, seja dirimido por uma terceira parte.

Desta forma, a ANACOM entende não estar demonstrado de que forma, em concreto, seriam prejudicados os direitos dos reclamantes por terem acesso a esta informação em

caso de resposta em sentido desfavorável, como foi argumentado por vários prestadores de serviços visados.

Por outro lado, entende também a ANACOM que o facto de esta informação já ser divulgada ao público pelos prestadores de serviços facilita o cumprimento desta recomendação, reforçando que a informação sobre o direito de o reclamante recorrer aos mecanismos de resolução extrajudicial de conflitos, os respetivos contactos e condições de acesso, deve ser diretamente incluída nas respostas com apresentação e tamanho de letra acessíveis.

Neste contexto, entende a ANACOM ser de manter o sentido da recomendação constante do ponto 2 do SPD, acreditando que esta solução salvaguarda os interesses de ambas as partes, já que melhora a transparência e introduz confiança no mercado.

3) Da aplicação da decisão no tempo – alínea m) do ponto 1

Referindo-se ao tempo que será necessário para conclusão do procedimento de decisão, bem como à necessidade de os prestadores de serviços adaptarem a respetiva estrutura no sentido de implementar a decisão final, a **MEO** julga razoável a concessão de um prazo nunca inferior a 60 dias.

Também a **NOS** se pronunciou sobre o prazo estabelecido entendendo que, atentos os desenvolvimentos tecnológicos e humanos necessários, não será concretizável a implementação do SPD até 1 de maio de 2018.

Na mesma senda, as empresas **CTT** e **CTT EXPRESSO** referem que, não obstante as ações já desenvolvidas neste domínio em articulação com a ANACOM, devido ao elevado número de estabelecimentos postais envolvidos nestes novos procedimentos (cerca de 600) e respetivas reclamações, não parece exequível a implementação dos novos procedimentos para todas as reclamações recebidas através do livro de reclamações físico a partir de 1 de maio de 2018, propondo, assim, um período de carência de 6 meses a partir da referida data, que permitirá a implementação progressiva e faseada do registo na plataforma “SIM Solicitações” das reclamações recebidas em todas as lojas CTT.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM entende não existirem fundamentos para diferir por um período alargado a aplicação da decisão, reforçando o que é referido no ponto II.A.2. quanto ao entendimento desta Autoridade sobre as razões que levaram à adoção urgente desta decisão.

Com efeito, o processo de desmaterialização do envio das folhas de reclamação pelos prestadores de serviços já foi iniciado em 2015, tendo a maior parte dos prestadores de serviços mais reclamados já aderido à plataforma “SIM Solicitações” ou estando em fase de adesão. Acresce que a ANACOM tem, desde o final do ano passado, solicitado aos prestadores de serviços de maior dimensão para concretizarem, voluntária e celeremente, as ações necessárias à total desmaterialização do processo de tratamento de reclamações com o regulador.

Por outro lado, as alterações ao diploma que disciplina a existência e disponibilização do livro de reclamações, que vieram estabelecer a obrigação de resposta escrita aos reclamantes (ver ponto II.A.3), estão em vigor desde meados de 2017. No mais, entende a ANACOM que as obrigações que agora se determinam não apresentam complexidade significativa face às exigências já estabelecidas na lei no que respeita à adoção de procedimentos adequados de tratamento de reclamações.

Sem prejuízo, atento o decurso do processo de decisão, é necessário alterar esta determinação, estabelecendo o novo período de implementação para 1 de julho de 2018.

III. Conclusão

Considerando as conclusões da análise que constam do presente relatório, entende a ANACOM que, com alguns ajustamentos, se deve manter o sentido da decisão aprovada em 23.03.2018.

Assim e com os fundamentos já expostos ao longo do presente relatório serão incluídas na decisão a proferir pela ANACOM as seguintes alterações:

1. (...)

(...)

(e) os originais dos documentos referidos nas alíneas (a) e (c) sejam disponibilizados à ANACOM, a pedido, no prazo de 5 dias úteis;

(f) (anterior alínea (e))

(g) (anterior alínea (f))

(h) (anterior alínea (g))

(i) (anterior alínea (h))

(j) no prazo de 5 dias úteis contados da notificação da presente decisão, os prestadores de serviços designem um **ponto de contacto para a comunicação com a ANACOM no âmbito do tratamento de reclamações, e indiquem os respetivos contactos, incluindo um endereço eletrónico e um contacto telefónico;**

(k) (anterior alínea (j))

*(l) quando a transmissão de informação e documentação através da plataforma “SIM Solicitações” não seja possível por motivos de indisponibilidade técnica da plataforma, esta deve ser realizada através do endereço eletrónico **indicado** nos termos do disposto na **alínea (j)** e do endereço reclamacoes@anacom.pt da ANACOM;*

*(m) na transmissão de informação e documentação através da plataforma “SIM Solicitações”, os prestadores de serviços respeitem as regras constantes do manual de utilização desta plataforma, aí disponibilizado **e que consta do anexo à presente decisão, dela fazendo parte integrante**; e*

*(n) a presente decisão seja cumprida em relação às reclamações apresentadas através do livro de reclamações a partir de **1 de julho de 2018**.*

2. (...)