



PRONÚNCIA DA VODAFONE

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.

LISBOA, 11 DE ABRIL DE 2018



I. INTRODUÇÃO

1. O Conselho de Administração da ANACOM aprovou, em 23.03.2018, 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 "**SPD**").
2. Através do Ofício com a Ref.^a ANACOM-S007333/2018, a ANACOM notificou a Vodafone Portugal, Comunicações Pessoais, S.A. (doravante "**VODAFONE**") para, nos termos e para os efeitos previstos nos artigos 121.º e 122.º do Código do Procedimento Administrativo (doravante "**CPA**"), apresentarem, querendo, a sua pronúncia em sede de audiência prévia.
3. Em traços simples, o SPD distingue duas realidades: (a), por um lado o tema da desmaterialização do processo de transmissão de informação e documentação a remeter, por via eletrónica, em substituição da remessa física e, por outro, (b) os requisitos a que devem obedecer as respostas dadas às reclamações.
4. Numa abordagem genérica, é entendimento da VODAFONE que este SPD agrava substancialmente as obrigações legais existentes e que onera os prestadores de serviços com encargos regulatórios não exigidos por lei, excedendo claramente o propósito e objetivos de uma intervenção regulatória.
5. A VODAFONE não pretende minorar a importância da matéria das reclamações. Pelo contrário, a VODAFONE tem sempre pautado a sua conduta pela adoção de melhores práticas nas relações com os seus clientes, incluindo no tratamento de reclamações.
6. Contudo, o SPD traduz um agravamento injustificado de regulação. A determinação do "peso regulatório" ("regulatory burden") a que os prestadores de serviços se encontram adstritos representa uma opção que deve ser enquadrada e ponderada, pelo que a ANACOM, ao pretender



estabelecer novos deveres neste domínio da gestão e tratamento de reclamações extravasa o âmbito das atribuições que lhe estão conferidas por lei, conforme, aliás, a VODAFONE oportunamente manifestou no passado junto da ANACOM na sua resposta à consulta sobre o *Início do Procedimento Regulamentar Relativo aos Requisitos a Observar pelos Prestadores de Serviços de Comunicações no Tratamento de Reclamações de Consumidores e Outros Utilizadores Finais*, lançada em 7 de junho de 2017, pela ANACOM (“**Consulta**”).

7. Mais, considera ainda a VODAFONE que as “medidas temporárias” vertidas no SPD contrariam as boas práticas de regulação, as quais devem assegurar o funcionamento regular do mercado em termos de estabilidade e previsibilidade.
8. Tal ineficiência sucede quando a ANACOM refere que “*a presente decisão vigora até à definição dos requisitos a que devem obedecer os procedimentos dos prestadores no tratamento de reclamações dos utilizadores finais, cujo procedimento regulamentar está em curso, conforme foi anunciado por aviso*” de 2 de junho de 2017.
9. Tanto mais quanto as bases legais de atuação invocadas pela ANACOM na Consulta e no SPD são parcialmente as mesmas (art 48º - A da Lei das Comunicações Eletrónicas) e ambas as decisões visam regular o tratamento da mesma matéria. A saber, estabelecimento de regras aplicáveis ao tratamento das reclamações de consumidores e utilizadores finais.
10. O que está em causa no SPD é, como alegado, proceder à densificação das obrigações previstas no Decreto-Lei 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-lei 74/2017, de 21 de junho (“DL 156/2005”). Em particular, no que respeita à definição dos requisitos relativos ao conteúdo, incluindo prazo, a que as respostas às reclamações apresentadas através do livro de reclamações devem obedecer por parte dos prestadores de serviços de comunicações eletrónicas e postais.
11. No caso da Consulta, a ANACOM alega a necessidade de, face ao nº 1 do artigo 48ª-A da Lei 5/2004, de 10 de fevereiro, (“Lei das Comunicações Eletrónicas”), regular o tratamento das



reclamações, independentemente do meio utilizado. Ou seja, através do livro de reclamações ou qualquer outro meio.

12. Esta duplicidade de regulamentação prejudica seriamente a finalidade invocada de promover a eficácia e articulação de procedimentos.
13. É, pois, sobre estes temas que versará a presente pronúncia da VODAFONE, a qual visa, essencialmente, apresentar algumas observações para consideração pela ANACOM quando adotar a decisão final sobre a matéria objeto do SPD e, sobretudo – porque se entende que, na verdade, o que aqui está em causa são matérias já discutidas em outra sede – quando a ANACOM adotar a decisão final relativa ao procedimento regulamentar em curso iniciado pela Consulta.
14. Pretende, por isso, a VODAFONE esclarecer que mantém sua adesão à resposta apresentada pela APRITEL no âmbito da Consulta, bem assim reitera os comentários e preocupações manifestadas na sua resposta à referida Consulta, remetendo, para os devidos efeitos, para tudo quanto foi então dito em ambas as respostas a propósito do tratamento das reclamações de consumidores e utilizadores finais.
15. Deste modo, os comentários ora enviados constituem a posição da Vodafone sobre o presente SPD, podendo sofrer alterações em virtude de uma evolução das condições de mercado ou de novas decisões ou projetos de decisão que a ANACOM venha futuramente a aprovar neste contexto ou noutro com ele direta ou indiretamente relacionado.
16. Importa, por isso, e antes de se analisar o SPD, proceder a um breve enquadramento da Consulta a fim de demonstrar que as observações então apresentadas se mantêm plenamente válidas para o SPD.



II. ENQUADRAMENTO

1. Em 7 de junho de 2017, a ANACOM lançou a Consulta – no âmbito do início do procedimento regulamentar ainda em curso, conforme informação da ANACOM vertida no SPD - que visa *“estabelecer regras aplicáveis ao tratamento pelos prestadores de serviços de comunicações eletrônicas e de serviços postais das reclamações que lhe são dirigidas pelos consumidores e utilizadores finais, independentemente do meio utilizado para o efeito, em respeito pelo nº 1 do Artigo 48-A da Lei das Comunicações Eletrónicas e no nº 1 do artigo 41º da Lei Postal.”*
2. O referido nº 1 do artigo 48-A da Lei das Comunicações Eletrónicas estabelece que *“as empresas de comunicações eletrónicas devem implementar procedimentos adequados ao tratamento célere e harmonizado de reclamações que lhes sejam apresentadas pelos utilizadores finais.”* (sublinhado nosso). O nº 2 da citada norma refere que pode a entidade reguladora definir requisitos a observar nos referidos procedimentos.
3. Foi, pois, neste contexto, que a ANACOM entendeu lançar a Consulta, relativamente à qual foram apresentadas, no que aqui releva, respostas pela APRITEL e VODAFONE.
4. A APRITEL, na sua resposta, à qual a VODAFONE aderiu, refere em traços gerais a:
 - (a) inexistência de norma habilitante ou de demonstração da indispensabilidade de regulamento para o exercício das atribuições da ANACOM (artigo 9º, 2, alínea a), dos Estatutos da ANACOM e artigo 125º da Lei das Comunicações Eletrónicas); e
 - (b) inexistência de fundamento da necessidade de intervenção regulatória, não só porque restringe a liberdade de concorrência de forma infundada, como também a uniformização de atendimento terá um efeito contraproducente na defesa do interesse do consumidor, pois o acervo jurídico existente aplicável às reclamações é suficiente para acautelar a proteção desses mesmos interesses,

para concluir, entre outros fundamentos, pela desnecessidade de intervenção regulatória.



5. A VODAFONE, na sua resposta à Consulta, além de reiterar o afirmado pela APRITEL, salienta a inexistência de fundamento que justifique a intervenção do regulador nesta matéria, desde logo porque o mero aumento do volume de reclamações não constitui, só por si, critério, devendo este indicador ser sempre analisado de forma contextualizada.
6. Por outro lado, refere ainda VODAFONE que o nível de qualidade de serviço a que se vincula no que toca a respostas a reclamações já se encontra contratualmente acordado com o cliente e é divulgado nas condições de oferta dos serviços, apresentando a VODAFONE (e, em geral, o setor), índices de satisfação do cliente bastante elevados, facto reforçado pelos relatórios setoriais que não apresentam qualquer problema relacionado com a resposta às reclamações.
7. Neste sentido, e apesar de a ANACOM não ter apresentado, com a Consulta, qualquer projeto de regulamento, foi igualmente referido pelas entidades consultadas que qualquer pretensão de imposição de requisitos formais e inflexíveis de resposta às reclamações contrariaria os princípios de proteção dos interesses dos consumidores.
8. Razão pela qual o regime jurídico aplicável ao consumidor não impõe regras procedimentais inflexíveis no domínio da gestão de reclamações, facto reconhecido pela ANACOM quando no SPD refere que as alterações ao DL 156/2005 vieram “agilizar os processos associados à apresentação e tratamento de reclamações (...)”
9. É, aliás, esta agilidade que, no quadro legal, permite a cada consumidor individualmente considerado receber, por parte dos operadores económicos, o tratamento diferenciado mais adequado ao seu caso concreto, no sentido de obtenção de uma resolução célere das suas reclamações.
10. Acresce que, a fixação de procedimentos uniformes (incluindo a imposição de fixação de prazos de resposta final/resolução) não são compatíveis com a pluralidade e diversidade de reclamações que podem ser apresentadas, as quais, muitas das vezes, se devem a fatores externos e alheios aos prestadores de serviços de comunicações eletrónicas.
11. Perante o enquadramento atrás exposto, é legítimo questionar qual a justificação de regulação que ancora o SDP, quando, na prática, as finalidades alegadas são as invocadas aquando da



Consulta, pretendendo agora a ANACOM, como refere no SPD, deliberar sobre a mesma temática, ainda que com fundamento diferente, até que o procedimento regulamentar em curso se encontre concluído.

III. COMENTÁRIOS GERAIS AO SPD: INTERVENÇÃO REGULAMENTAR DA ANACOM

1. A ANACOM enquadra a necessidade de intervenção regulamentar na alegada existência de deficiências que, no seguimento das alterações ao DL 156/2005, detetou ao nível dos procedimentos implementados pelos prestadores de serviços de comunicações, os quais, na sua opinião, indiciam que o direito de resposta dos reclamantes não está a ser suficientemente assegurado e prejudica o exercício das competências atribuídas à ANACOM pelo regime que disciplina esta matéria.
2. Veja-se, como nota prévia, que os objetivos e finalidades que se pretendem alcançar com o SPD são os já invocados para a Consulta.
3. Analisando o SPD, pretende a ANACOM:
 - (a) Determinar a adoção da plataforma “SIM Solicitações” como meio adequado por parte dos prestadores de serviços de comunicações eletrónicas (e postais) para a transmissão de informação e documentação, por via eletrónica, em substituição da respetiva remessa física relacionada com o livro de reclamações; e
 - (b) Definir requisitos relativos ao conteúdo a que a resposta às reclamações apresentadas através do livro de reclamações deve obedecer.
4. Sucede que o SPD assenta em pressupostos incorretamente formulados.
5. Desde logo, refere a ANACOM que o DL 156/2005 consagra o direito dos reclamantes a uma resposta escrita por parte dos prestadores de serviços.



6. No entanto, o DL 156/2005 refere apenas que os prestadores têm que responder ao reclamante e a informação enviada ao consumidor ou utente relativa à reclamação deve ser transmitida à ANACOM.
7. O DL 156/2005 não estabelece um requisito de forma na resposta ou resolução da reclamação. Caso contrário, estar-se-ia a impor delongas desnecessárias na resolução de reclamações que facilmente são tratadas verbalmente através de atendimento telefónico.
8. Acresce que a fixação pela ANACOM de requisitos com vista a colmatar as eventuais "falhas" dos procedimentos dos prestadores de serviços ao abrigo do DL 156/2005 extravasa o âmbito das suas competências e atribuições.

Senão vejamos.

9. Em primeiro lugar, a ANACOM não apresenta, justifica ou fundamenta a alegação de que o direito de resposta aos reclamantes não se encontra assegurado, limitando-se a elencar alguns exemplos, de forma abstrata e genérica, de situações em que considera que aquele direito se encontra precludido.
10. Em segundo lugar, o DL 156/2005 refere que cabe às entidades competentes (cfr. artigo 5º A, nº 1 e artigo 6º, nº 1, alíneas a), b) e c)):
 - (a) Determinar a obrigatoriedade da remessa da folha de reclamação e dos elementos por via eletrónica;
 - (b) Receber as reclamações em formato físico ou eletrónico;
 - (c) Solicitar a prestação de esclarecimentos; e
 - (d) Analisar as reclamações, a documentação apresentada pelo fornecedor de bens ou prestador de serviços e instaurar o procedimento contraordenacional adequado se os factos resultantes da reclamação indiciarem a prática de contraordenação.



11. Em terceiro lugar, o DL 156/2005 não refere que cabe às entidades competentes determinar os requisitos relativos ao conteúdo a que a resposta às reclamações apresentadas através do livro de reclamações deve obedecer.
12. Em quarto lugar, no que se refere ao artigo 48 -A da Lei das Comunicações Eletrónicas, e sem prejuízo das observações efetuadas pela APRITEL e pela VODAFONE no âmbito da Consulta, e que se dão aqui por integralmente reproduzidas, sempre se dirá que esta norma se aplicará ao estabelecimento de mecanismos de reclamação paralelos ao procedimento de reclamação apresentado através do livro de reclamações, objeto do presente SPD, pelo que não é, no nosso entendimento, enquadrável na definição dos requisitos que a ANACOM pretende regular no SPD.
13. Carece, assim, o poder regulamentar de prerrogativa legal e o fundamento legítimo para a determinação pela ANACOM de requisitos de resposta às reclamações.
14. Daqui decorre igualmente que o acervo jurídico no domínio do direito do consumidor e, em particular, no que respeita ao tratamento de gestão de reclamações é suficiente para acautelar os interesses dos consumidores.
15. Como tal, outro entendimento não pode prevalecer que não seja o da desnecessidade de regulação no que respeita à definição de requisitos relativos ao tratamento de reclamações.

IV. SPD: DESMATERIALIZAÇÃO DO PROCESSO DE TRANSMISSÃO DE INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO ENTRE PRESTADORES DE SERVIÇOS DE COMUNICAÇÕES E A ANACOM

1. O DL 156/2005 estabelece que "as entidades reguladoras sectoriais e as entidades de controlo de mercado competentes podem determinar a obrigatoriedade da remessa da folha de reclamação e dos elementos referidos no n.º 2 do artigo 5.º por via eletrónica" (cfr. Artigo 5º A do DL o DL 156/2005)
2. Nesse sentido, pretende a ANACOM determinar a adoção da plataforma "SIM Solicitações" como meio adequado por parte dos prestadores de serviços de comunicações eletrónicas (e postais)



para a transmissão de informação e documentação, por via eletrónica, em substituição da respetiva remessa física relacionada com o livro de reclamações.

3. A VODAFONE utiliza, desde junho de 2015, a referida plataforma eletrónica "SIM Solicitações", tendo sido um dos prestadores de serviço que a ela aderiu voluntariamente.
4. No entanto, não pode a VODAFONE deixar de discordar com o teor do SDP quando determina que a transmissão de informação e documentação através da plataforma eletrónica "SIM Solicitações", deva ser efetuada de acordo com o manual de utilização da plataforma, "aí disponibilizado".
5. Desde logo, porque o conteúdo do manual em causa é desconhecido, não tendo o mesmo sido submetido a apreciação dos prestadores de serviços através do presente SPD.
6. Por outro lado, nada garante à VODAFONE que o manual em causa não contenha informação ou requisitos que não podem ser por si aceites, incluindo os requisitos ora contestados.
7. Isto dito, o manual de utilização e as condições no mesmo vertidas carecem, necessariamente, de ser aceites por parte da VODAFONE.

V. SPD: REQUISITOS ESTABELECIDOS PELA ANACOM NO QUE TOCA ÀS RESPOSTAS ÀS RECLAMAÇÕES E INTERVENÇÃO REGULATÓRIA EXCESSIVA

1. Sem prejuízo da posição da VODAFONE no âmbito da Consulta, para a qual se remete, e do acima exposto a propósito de ausência de norma habilitante e de fundamento legítimo, entende igualmente a VODAFONE que a definição de requisitos propostos pela ANACOM constitui uma intervenção e regulação excessiva
2. No SPD vem a ANACOM estabelecer um vasto conjunto de requisitos que pretende ver assegurados pelos prestadores de serviços, tais como, além do envio da reclamação e documentação, por via eletrónica, em substituição da remessa física, e com relevância para o tema em análise, os seguintes requisitos:



- (a) As folhas de reclamação e demais elementos previstos no nº 2 do artigo 5 do DL 156/2005 devem ser remetidos no prazo de 15 (dias) úteis;
- (b) A resposta remetida ao reclamante e enviada à ANACOM deve ser uma resposta escrita e esta deve ser final, informando o reclamante, de forma completa, concreta e fundamentada, sobre a resolução que foi dada à reclamação em causa; e
- (c) Caso o prestador não envie, no prazo de 15 dias úteis, uma resposta final ao reclamante deve, dentro desse prazo, informá-lo de modo fundamentado sobre as razões que concretamente justificam o atraso na resposta e o prazo final de resposta.

3. Considerando estes requisitos, sempre se dirá o seguinte:

- (e) A resposta a uma reclamação pode assumir igualmente a forma verbal, sem prejuízo da obrigação do prestador informar a ANACOM da resposta dada; e
- (f) Caso não seja possível uma resposta final no prazo de 15 dias úteis, a obrigação de o prestador de serviços de comunicações eletrónicas informar, no mesmo prazo, a indicação do concreto prazo em que será disponibilizada a resposta final, não se afigura razoável ou mesmo exequível, pois que surgirão sempre casos em que não é possível assegurar uma resposta final em tempo definido para o efeito, na medida em que a resolução das respetivas reclamações depende, muitas vezes, de terceiros. Na verdade, existe uma diversidade de fatores que concorrem e influenciam os tempos de resposta a dar, fatores a que prestadores são em muitos casos alheios e, nesta perspetiva, é altamente desaconselhável que se fixe unilateralmente ou, ao menos, sem quaisquer reservas, regras estritas sobre os tempos de resposta.

4. É, pois, entendimento da VODAFONE que a resposta à reclamação pode assumir a forma verbal e que terão necessariamente de ser excecionados os casos em que o tempo de resposta não é só, ou sequer principalmente, gerido pelos prestadores de serviços, sob pena de se gerarem incongruências ou ineficiências no processo de gestão de reclamações, que tenderão a aumentar a conflitualidade e introduzirão, no limite, um novo e desnecessário foco de insatisfação junto dos clientes.



VI. CONCLUSÕES

- A VODAFONE aderiu voluntariamente à plataforma eletrónica “SIM Solicitações”, utilizando, sem reservas, este sistema desde junho de 2015. Nesta medida, a Vodafone está hoje em plena execução do processo relativo à desmaterialização na transmissão de informação e documentação junto da ANACOM. Tal não significa, por si só, uma aceitação das condições vertidas no manual de utilização da referida plataforma. Estas terão que ser expressamente aceites.
- Quanto à fixação de requisitos, o SPD e o regulamento objeto da Consulta visam regular a mesma matéria. A saber, estabelecimento de regras aplicáveis ao tratamento das reclamações de consumidores e utilizadores finais.
- Deste modo, é extemporânea e inadequada a adoção das “medidas temporárias” do SPD quando o processo regulamentar objeto da Consulta se encontra em curso, contrariando as boas práticas de regulação, as quais devem assegurar o funcionamento regular do mercado em termos de estabilidade e previsibilidade.
- A VODAFONE considera que a fixação dos requisitos relativos ao conteúdo das respostas a reclamações extravasa as competências e as atribuições da ANACOM.
- A VODAFONE considera que a intervenção regulatória preconizada pela ANACOM será, em qualquer caso, excessiva.
- Com efeito, a resposta a uma reclamação pode assumir a forma verbal, devendo necessariamente ser excecionados os casos em que o tempo de resposta não é só, ou sequer principalmente, gerido pelos prestadores de serviços, sob pena de se gerarem incongruências ou ineficiências no processo de gestão de reclamações, que tenderão a aumentar a conflitualidade e introduzirão, no limite, um novo e desnecessário foco de insatisfação junto dos clientes.



- Motivo pelo qual, se conclui e reforça ser desnecessário e desadequado criar requisitos estanques e inflexíveis no âmbito das respostas às reclamações, porquanto a resposta às reclamações não necessita hoje de qualquer reforço de regulação.

PELA VODAFONE

A handwritten signature in blue ink, reading "Carla Matos", is positioned above a horizontal line.

Carla Matos
Direção Jurídica e de Regulação