

TERESA FÉLIX

A PROTEÇÃO
DOS CONSUMIDORES
DE COMUNICAÇÕES:
UM REGULADOR
MAIS ATUANTE

A proteção dos direitos e interesses dos consumidores¹ constitui uma das atribuições da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) na prossecução da sua missão de regulação do sector das comunicações em Portugal. Esta atribuição decorre, desde logo, dos estatutos² desta autoridade, bem como dos principais diplomas legais nacionais que regulam a prestação dos serviços de comunicações eletrónicas³ e de comunicações postais⁴.

A atuação da ANACOM tem, desde sempre e em todas as suas vertentes, privilegiado a proteção dos consumidores de comunicações. Contudo, esta atribuição tem vindo a assumir uma importância crescente ao longo dos últimos anos, considerando a evolução constante (e acelerada) do sector e a conseqüente necessidade de acompanhar as exigências que este progresso acarreta. Com efeito, o consumidor de comunicações apresenta, nos dias de hoje, um perfil mais exigente, mais capacitado para fazer melhores escolhas perante a multiplicidade de ofertas com que se depara e, sobretudo, mais informado sobre os seus direitos. A par deste cenário subsiste, no entanto, uma parte considerável da população com menor acesso, não só à oferta, mas também à informação. Sendo certo que, qualquer que seja o seu perfil, o consumidor ocupa a posição mais desfavorecida na relação com o operador de comunicações, continua a justificar-se uma intervenção ativa do regulador que procure assegurar a proteção dos seus direitos.

Tendo por base a relevância do consumidor no contexto do sector, o Plano Plurianual de Atividades da ANACOM 2019–2021⁵ – que integra os objetivos estratégicos para o triénio 2019–2021 e as principais ações que serão realizadas nesse período – será executado em conformidade com três objetivos estratégicos, destacando-se neste âmbito o de «assegurar uma proteção máxima dos direitos dos utilizadores das comunicações, em todo o território e, em especial, junto das populações mais vulneráveis, através da promoção de um enquadramento regulatório que dê prioridade à informação e transparência e que desincentive e sancione más práticas». À semelhança dos planos plurianuais de atividades anteriores, pretende-se desta forma prosseguir o objetivo de garantir e proteger os direitos dos consumidores de serviços de comunicações, através de atividades específicas que visam contribuir para o cumprimento deste objetivo e levando em consideração a reconhecida necessidade de uma atenção reforçada a aspetos relacionados com a defesa dos consumidores.

1 Para efeitos de simplificação, e uma vez que o âmbito de aplicação (subjeto) da maioria das ações mencionadas no presente artigo incide sobre todos os utilizadores finais de serviços de comunicações, optou-se por utilizar um conceito alargado de consumidor, não se restringindo à definição central que vigora na ordem jurídica portuguesa e que decorre da Lei de Defesa do Consumidor (Lei n.º 24/96, de 31 de julho, na redação atualmente em vigor— «considera-se consumidor todo aquele a quem sejam fornecidos bens, prestados serviços ou transmitidos quaisquer direitos, destinados a uso não profissional, por pessoa que exerça com caráter profissional uma atividade económica que vise a obtenção de benefícios».

2 Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março, preveem, expressamente, que a ANACOM tem como atribuição proteger os direitos e interesses dos consumidores e demais utilizadores finais [artigo 8.º, n.º 1, alínea h)]. Disponíveis em www.anacom.pt/.

3 A Lei das Comunicações Eletrónicas (Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, na redação atualmente em vigor) estabelece como objetivo de regulação das comunicações eletrónicas a prosseguir pela ANACOM

A prossecução deste objetivo é feita, fundamentalmente, através do exercício de funções de regulação, supervisão e divulgação de informação. Neste sentido, a ANACOM:

- Identifica situações nas quais seja necessário intervir ao nível da regulação ou da supervisão;
- Sanciona, em sede de contraordenação, as empresas relativamente às quais se tenha apurado o incumprimento da legislação sectorial em vigor;
- Presta informação aos consumidores, em particular no que respeita aos seus direitos no âmbito da utilização de serviços de comunicações, bem como aos meios de reação ao seu dispor para exercer esses direitos.

Prestes a completar 30 anos de atividade e decorridos aproximadamente dois anos da entrada em funções de uma administração que assume como prioridade da ANACOM a proteção máxima dos direitos dos consumidores de comunicações, assinalam-se algumas das principais ações levadas a cabo por esta autoridade desde o segundo semestre de 2017 até à presente data com especial impacto nos consumidores, repartidas pelos três eixos de atuação acima enumerados.

Regulação

Medidas corretivas relativas a alterações contratuais

Após a receção e análise de um número significativo de reclamações sobre a alteração de contratos de comunicações eletrónicas por iniciativa dos operadores, em particular aumentos de preços, a ANACOM verificou que os procedimentos adotados pelos operadores MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S. A. (MEO), NOS Comunicações, S. A. (NOS), NOWO Communications, S. A. (NOWO), e Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S. A. (Vodafone), não cumpriram adequadamente as obrigações legais em vigor, por não terem informado os clientes sobre o seu direito de rescindirem os contratos sem qualquer encargo caso não aceitassem as alterações propostas.

Assim, em 13 de julho de 2017, foram impostas⁶ àqueles operadores medidas corretivas destinadas a garantir o respeito pelos direitos dos clientes cujos contratos foram alterados. A ANACOM determinou que, no prazo de 30 dias úteis, os operadores deveriam enviar aos clientes cujos contratos tivessem sido alterados após 17 de julho de 2016 e que, na data da comunicação das alterações, estivessem vinculados a um período de fidelização e permanecessem, à data, vinculados ao mesmo contrato, com a mesma fidelização, uma comunicação, informando-os sobre as alterações realizadas e o seu direito a rescindir o contrato sem qualquer encargo, caso não concordassem com as alterações. Em alternativa, os operadores visados pela medida da ANACOM poderiam optar por repor, no mesmo prazo, as condições contratuais que se aplicavam antes das alterações, informando os clientes dessa reposição nos vinte dias úteis seguintes.

Campanha 2 GB da MEO

Em 8 de agosto de 2017, foi lançada pela MEO uma campanha que atribuiu a alguns dos seus clientes 2 GB adicionais de Internet móvel para utilização sem custos até 31 de agosto de 2017, data a partir da qual aquele tráfego extra de Internet móvel

defender os interesses dos cidadãos [artigo 5.º, n.º 1, alínea c)].

4 A Lei Postal (Lei n.º 17/2012, de 26 de abril, na redação atualmente em vigor) tem como objetivo, entre outros, estabelecer os direitos e interesses dos utilizadores, em especial dos consumidores [artigo 2.º, n.º 1, alínea c)], devendo, na prossecução deste objetivo, ser observado o princípio de assegurar a proteção dos utilizadores no seu relacionamento com os prestadores de serviços postais, designadamente no tratamento e resolução de reclamações [artigo 2.º, n.º 2, alínea d)].

5 Publicado em 18 de fevereiro de 2019 e disponível em

www.anacom.pt/.

6 Decisões disponíveis em www.anacom.pt/.

passaria a ter um custo adicional, ainda que sem o consentimento expresso dos assinantes.

Tendo considerado que o fornecimento de tráfego adicional, mediante contrapartidas, apenas poderia ser admitido se a adesão à oferta resultasse de uma manifestação expressa e prévia por parte do cliente nesse sentido, em 31 de agosto de 2017, a ANACOM determinou⁷ à MEO que (i) assegurasse que a adesão à referida oferta tivesse por base uma manifestação expressa de vontade por parte dos seus clientes e (ii) não procedesse, nem à faturação, nem à cobrança, de quaisquer quantias pela prestação destes serviços sem que os assinantes tivessem manifestado previamente o seu acordo expresso.

Fixação dos objetivos de densidade da rede postal até 2020

Em 15 de setembro de 2017, a ANACOM fixou⁸ os objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços a assegurar pelos Correios de Portugal, S. A. (CTT), no período entre 1 de outubro de 2017 e 30 de setembro de 2020, procurando dar resposta às necessidades dos consumidores. A partir de 1 de outubro de 2017, os CTT passaram a ter de garantir um conjunto de objetivos relativos ao número e localização geográfica de estabelecimentos postais e marcos e caixas de correios.

Não cobrança dos serviços de comunicações não prestados devido aos incêndios

No contexto do acompanhamento das consequências que os incêndios ocorridos em Portugal entre junho e outubro de 2017 provocaram nas redes e serviços de comunicações eletrónicas, em 31 de outubro de 2017, a ANACOM recomendou⁹ aos operadores que (i) se abstivessem de faturar e cobrar os serviços durante e por referência ao período de tempo em que estes permaneceram indisponíveis, (ii) procedessem a acertos na faturação já emitida e enviada aos clientes e (iii) assegurassem o crédito nas faturas ou nas contas dos seus clientes dos valores por estes já pagos.

De salientar a preocupação acrescida no tratamento das reclamações apresentadas a esta autoridade pelos consumidores afetados pelos incêndios, as quais foram monitorizadas na sua totalidade, através de um contacto permanente com os operadores em vista a uma rápida reposição dos serviços de comunicações interrompidos.

Neste contexto, a ANACOM promoveu ainda um estudo e a identificação de 27 medidas que visam melhorar a segurança e a resiliência das infraestruturas de comunicações em caso de incêndios, no âmbito do grupo de trabalho que criou e coordenou para o efeito. O relatório final¹⁰ do trabalho do grupo foi apresentado publicamente no dia 29 de maio de 2018. A ANACOM tem também estado a trabalhar no estabelecimento de sistemas eficientes de avisos à população em situações de emergência.

Não cobrança de serviços subscritos na Internet sem autorização prévia e expressa do cliente (WAP billing)

A ANACOM analisou um conjunto significativo de reclamações de utilizadores do serviço de Internet móvel a quem foram cobrados valores relativos a conteúdos da Internet que não haviam solicitado. Em geral, os reclamantes tomavam conhecimento da situação através de um SMS a confirmar a subscrição do conteúdo

⁷ Decisão disponível em www.anacom.pt/.

⁸ Decisão disponível em www.anacom.pt/.

⁹ Recomendação disponível em www.anacom.pt/.

¹⁰ Disponível em www.anacom.pt/.

(tipicamente de entretenimento, como jogos, horóscopo, etc.) ou já na fase da sua cobrança – na fatura do serviço de acesso à Internet ou com o desconto do saldo do cartão. O preço destes serviços consistia, em regra, num valor fixo semanal ou mensal e a sua desativação implicaria, por vezes, a realização de uma chamada para números com um custo acrescido. A fim de proteger os interesses dos consumidores, em 2 de novembro de 2017, a ANACOM recomendou¹¹ aos operadores que apenas exigissem aos seus clientes o pagamento dos referidos conteúdos nos casos em que o tivessem prévia e expressamente autorizado através de uma declaração em suporte duradouro.

Eliminação de cláusulas contratuais contrárias à lei

A ANACOM considerou que algumas das cláusulas contratuais previstas nos contratos em uso pelos operadores de comunicações eletrónicas não cumpriam as regras legais. Enquanto entidade a quem cabe supervisionar e fiscalizar o cumprimento destas regras, determinou aos operadores a sua eliminação, nas seguintes matérias:

Alterações contratuais

Em 23 de março de 2018, a ANACOM determinou a alteração de cláusulas contratuais em vigor de modo a deixar claro que:

- todas as alterações contratuais são previamente comunicadas ao assinante com pelo menos 30 dias de antecedência;
- a obrigação de comunicar o direito de pôr termo ao contrato apenas é afastada nos casos em que tais alterações sejam «propostas exclusiva e objetivamente em benefício dos assinantes»;
- não podem ser cobrados quaisquer encargos ao assinante caso este opte por exercer o seu direito de rescisão do contrato em resultado de uma alteração contratual da iniciativa da empresa, independentemente de estarem ou não em curso períodos de fidelização ou outros compromissos de permanência.

Suspensão de serviço e resolução contratual

Também em 23 de março de 2018, a ANACOM determinou a eliminação ou a alteração de cláusulas contratuais em vigor, visando a conformação das mesmas com as regras aplicáveis à suspensão e extinção do serviço prestado a assinantes não consumidores.

Novas regras de portabilidade

Em 13 de abril de 2018, a ANACOM aprovou¹² o regulamento de alteração do Regulamento da Portabilidade¹³. As alterações ao diploma tiveram como objetivo diminuir a elevada taxa de rejeição de pedidos de portabilidade e reduzir os tempos associados à mudança de operador e os casos de portabilidade indevida. Em geral, o processo de portabilidade tornou-se mais rápido e eficaz, contribuindo para promover a concorrência no sector. Alguns processos foram simplificados, o que tornou os fluxos entre operadores mais rápidos e seguros, permitindo reduzir os conflitos. Esta simplificação trouxe igualmente vantagens para os consumidores, que beneficiaram de ganhos de eficiência.

¹¹ Recomendação disponível em

www.anacom.pt/.

¹² Decisão disponível em

www.anacom.pt/.

¹³ Regulamento n.º 58/2005, de 18 de agosto, na redação atualmente em vigor. Disponível em

www.anacom.pt/.

Desmaterialização do processo de transmissão de informação e documentação entre os operadores e a ANACOM no âmbito do tratamento de reclamações apresentadas através do Livro de Reclamações e requisitos a que devem obedecer as respostas a estas reclamações

Em 7 de junho de 2018, a ANACOM aprovou a decisão¹⁴ relativa à desmaterialização do processo de transmissão de informação e documentação entre os operadores de comunicações e a ANACOM no âmbito do tratamento das reclamações apresentadas através do Livro de Reclamações.

A decisão incidiu também sobre os requisitos a que devem obedecer as respostas a essas reclamações, após ter-se constatado que os direitos dos reclamantes não estavam adequadamente acautelados, em virtude de receberem respostas dos operadores que (i) informavam que a reclamação seria analisada, sem explicação sobre as medidas que seriam adotadas, nem indicação de um prazo final de resposta; (ii) informavam que a reclamação havia sido resolvida, sem informação sobre quando, como e em que termos; (iii) não se dirigiam a todos os problemas comunicados pelo reclamante, e (iv) não clarificavam as medidas adotadas pelo operador e não explicavam os fundamentos que haviam estado na base da resolução da reclamação.

A ANACOM determinou ainda que a resposta escrita que os operadores devem enviar aos reclamantes deve ser a resposta final e conter informação completa, concreta e fundamentada, sobre a resolução dada à situação reclamada. Caso os operadores não enviem, no prazo legalmente definido (15 dias úteis), uma resposta final ao reclamante, devem, dentro desse prazo, informá-lo de modo fundamentado sobre as razões que concretamente justificam o atraso na resposta e o prazo final de resposta à reclamação.

De acordo com a decisão adotada, entre outras obrigações, os operadores CTT, CTT Expresso – Serviços Postais e Logística, S. A., Chronopost Portugal – Transporte Expresso Internacional, S. A., MEO, NOS, NOWO e Vodafone passaram a ter de enviar à ANACOM os originais das folhas de reclamação e os demais elementos previstos no regime jurídico aplicável ao Livro de Reclamações¹⁵ em suporte digital padronizado, através da plataforma que esta autoridade disponibiliza para o efeito.

Práticas comerciais de zero-rating e similares em Portugal

Após analisar um conjunto de ofertas disponibilizadas pelos operadores, a ANACOM detetou (i) a existência de práticas de gestão de tráfego diferentes para os *plafonds* gerais e para os *plafonds* específicos ou para as aplicações sem limites de consumo de dados, em violação das regras da neutralidade da rede, bem como (ii) a impossibilidade de alguns *plafonds* específicos de dados serem utilizados no Espaço Económico Europeu nas mesmas condições em que são usados em Portugal, em violação do princípio do *roam like at home*.

Face a estas práticas irregulares, em 3 de julho de 2018, a ANACOM determinou¹⁶ aos operadores a alteração, no prazo máximo de 50 dias úteis, das ofertas conhecidas como *zero-rating* e outras similares que violassem as regras europeias sobre a neutralidade da rede e sobre o *roaming*. Os operadores deveriam alterar os procedimentos em todas as ofertas que incluíssem o serviço de acesso à Internet móvel nos casos em que, uma vez esgotados os *plafonds* gerais de dados, o tráfego fosse tratado de maneira diferente entre aplicações/conteúdos que integrassem apenas os *plafonds* gerais de dados e as aplicações/conteúdos

¹⁴ Disponível em www.anacom.pt/.

¹⁵ Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na redação atualmente em vigor.

¹⁶ Decisão disponível em www.anacom.pt/.

que integrassem *plafonds* específicos de dados ou as que fossem disponibilizadas sem limite de tráfego. Os procedimentos dos operadores deveriam ainda ser alterados nos casos das ofertas em que existissem aplicações/conteúdos cujas condições de utilização em *roaming* no Espaço Económico Europeu não fossem equivalentes às disponibilizadas no território nacional.

A ANACOM fez ainda duas recomendações em que instou os operadores a (i) proceder, nas suas ofertas de acesso móvel à Internet, a um aumento dos *plafonds* gerais de dados de modo a aproximá-los dos volumes de tráfego dos *plafonds* específicos e (ii) publicar as condições que as entidades interessadas na inclusão das respetivas aplicações/conteúdos nas ofertas de *zero-rating* e similares terão de cumprir, incluindo o prazo de resposta a essa manifestação de interesse.

Novos indicadores de qualidade do serviço postal universal

Em 12 de julho de 2018, a ANACOM aprovou¹⁷ os parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal para o triénio 2018-2020, bem como os critérios de formação dos respetivos preços para o mesmo período.

Tendo por objetivo aumentar a qualidade do serviço postal universal e inverter a crescente insatisfação dos consumidores nos últimos anos, sem colocar em causa a viabilidade económico-financeira da empresa, foram fixados para 2019 e 2020 mais indicadores (24 e contra os 11 anteriores) e um maior nível de exigência.

Foram ainda aprovados os critérios a que obedece a formação de preços dos serviços postais que compõem o serviço universal no triénio 2018-2020, tendo em vista criar condições que promovam e incentivem o investimento na melhoria da rede postal em Portugal, essencial ao desenvolvimento económico e social do país, assegurando padrões elevados de qualidade de serviço.

Definição do nível mínimo de detalhe e informação das faturas a assegurar aos assinantes sem quaisquer encargos

A ANACOM aprovou¹⁸, em 5 de setembro de 2018, a definição do nível mínimo de detalhe e informação das faturas a assegurar aos assinantes sem quaisquer encargos. A partir de 25 de maio de 2019, os operadores de telecomunicações passaram a ter de disponibilizar, gratuitamente, aos assinantes que o solicitarem, uma fatura que incluía o detalhe mínimo e a informação definidos pela ANACOM, seja qual for o suporte e o meio utilizado.

Esta fatura deve incluir, entre outros elementos:

- a data em que termina o período de fidelização;
- o valor a pagar pelo cliente se quiser terminar o contrato na data da emissão da fatura;
- a informação sobre a possibilidade de os consumidores contestarem os valores faturados, com indicação do prazo e dos meios que poderão usar para o fazer, esclarecendo os clientes que o serviço não será suspenso nos casos em que os valores sejam objeto de reclamação por escrito, fundamentada na inexistência ou na inexigibilidade da dívida;
- a informação de que o cliente pode apresentar queixa através do Livro de Reclamações, podendo os operadores indicar na fatura o sítio na Internet onde está disponível o Livro de Reclamações Eletrónico.

¹⁷ Decisão disponível em www.anacom.pt/.

¹⁸ Decisão disponível em www.anacom.pt/.

A decisão da ANACOM veio permitir que os consumidores tenham acesso a informação mais compreensível e transparente e conheçam os seus direitos em matéria de faturação e cancelamento. Veio ainda responder às necessidades de determinados segmentos da população menos preparados para acompanhar a digitalização e utilizar meios eletrónicos, como é o caso dos cidadãos sem acesso à Internet ou com pouco conhecimento sobre a sua utilização.

Revisão dos objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços e divulgação prévia de informação sobre encerramento ou redução do horário de estabelecimentos postais

Após ter verificado uma diminuição progressiva do número de estações e postos de correios desde 2013, que se intensificou em 2018, em 10 de janeiro de 2019, a ANACOM aprovou a decisão¹⁹ sobre a revisão dos objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços, a cumprir pelos CTT ao abrigo das bases da concessão do serviço postal universal²⁰, tendo estabelecido um prazo de 20 dias úteis para aquele operador apresentar uma proposta que respondesse aos objetivos de qualidade e acesso ao serviço postal universal fixados pelo regulador.

Não tendo aceitado a proposta apresentada pelos CTT, por considerar que esta não correspondia totalmente às necessidades dos consumidores, em 24 de abril de 2019, a ANACOM conferiu²¹ aos CTT um prazo de 30 dias úteis para reformular a proposta. De notar que a ANACOM considera imprescindível que, em cada concelho, o estabelecimento postal no qual os CTT se encontram obrigados a assegurar a prestação da totalidade dos serviços concessionados seja (i) uma estação de correios ou (ii) um posto de correios que preste a totalidade dos serviços concessionados em condições equivalentes à das estações de correios.

Os CTT reformularam a proposta, conformando-a aos requisitos da ANACOM, pelo que esta autoridade adotou, em 11 de julho de 2019, um sentido provável de decisão²² de aceitação da proposta revista, que submeteu a consulta pública.

Adicionalmente, a ANACOM decidiu determinar aos CTT que, em caso de encerramento ou de redução de horário de funcionamento dos estabelecimentos postais, deve informar os consumidores e o regulador sobre as alterações que pretende introduzir com uma antecedência de 20 dias úteis face à data da entrada em vigor das alterações. Essa informação deve ser afixada na porta de entrada do estabelecimento postal, em local bem visível, e incluir a indicação do último dia em que o estabelecimento estará em funcionamento e dos dois estabelecimentos mais próximos que prestam os mesmos serviços, com as respetivas moradas e horários. Tratando-se de redução do horário de funcionamento, deve ser afixada informação sobre o novo horário e a data em que entrará em vigor.

Propostas de alteração da Lei das Comunicações Eletrónicas, da Lei Postal e do Regime Quadro das Contraordenações do Sector das Comunicações

No início do ano corrente, a ANACOM entregou ao Parlamento e ao Governo propostas de alteração da Lei das Comunicações Eletrónicas, da Lei Postal e do Regime Quadro das Contraordenações do Sector das Comunicações.

As propostas contemplam alterações em diferentes áreas, destacando-se, no âmbito da proteção dos consumidores:

- proteção das micro e pequenas empresas e organizações sem fins lucrativos;

¹⁹ Disponível em www.anacom.pt/.

²⁰ Aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 448/99, de 4 de novembro, republicadas, após alterações, em anexo ao Decreto-Lei n.º 160/2013, de 19 de novembro.

²¹ Decisão disponível em www.anacom.pt/.

²² Disponível em www.anacom.pt/.

- faturação de serviços, ativação não solicitada de serviços ou aditivos, suspensão de serviços a consumidores por falta de pagamento de faturas;
- acesso a gravações de chamadas e outros suportes relacionados com a celebração, alteração ou cessação de contratos;
- proteção dos assinantes em caso de interrupção dos serviços contratados por motivos que não lhes sejam imputáveis;
- reforço da mobilidade dos assinantes no mercado, tornando mais claros os limites a aplicar ao valor a pagar em caso de fim antecipado de contratos com períodos de fidelização e promoção de maior transparência na informação sobre esses encargos;
- impossibilidade de extensão do período de fidelização por associação de outros contratos;
- clarificação do regime aplicável às alterações contratuais por iniciativa dos prestadores de serviços;
- obrigatoriedade de autorização expressa do assinante para a cobrança de serviços que não constituem serviços de comunicações eletrónicas, como os serviços designados de *WAP billing*;
- clarificação das obrigações dos operadores e da ANACOM no tratamento das reclamações;
- melhor informação dos consumidores sobre o desempenho dos prestadores dos serviços;
- divulgação da informação relativa à medição da velocidade de acesso à Internet;
- fiscalização do cumprimento do disposto no regime dos contratos celebrados à distância e fora do estabelecimento comercial.

Supervisão

Redução de preços dos CTT por falta de qualidade de serviço

Em 2 de novembro de 2017, a ANACOM aprovou a decisão²³ relativa aos valores dos indicadores de qualidade do serviço postal universal verificados pelos CTT em 2016, tendo confirmado que a empresa não cumpriu o valor mínimo fixado para o indicador correio normal não entregue até 15 dias úteis. Determinada a aplicação do mecanismo de compensação previsto nos parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal²⁴, os CTT foram obrigados a reduzir, até 31 de dezembro de 2017, os preços do cabaz de serviços de correspondências, encomendas e correio editorial e a corrigir a informação divulgada no seu sítio na Internet sobre os valores dos indicadores de qualidade de serviço verificados em 2016.

Já em 2017, os CTT voltaram a incumprir alguns indicadores de qualidade do serviço postal universal a que estão obrigados, designadamente os indicadores relativos à demora de encaminhamento no correio azul no continente e à demora no encaminhamento no correio transfronteiriço intracomunitário. Em resultado, em 21 de junho de 2018, a ANACOM determinou²⁵ a aplicação do mecanismo de compensação, impondo aos CTT a dedução de 0,085 pontos percentuais à variação média ponderada dos preços do cabaz de serviços de correspondências, encomendas e correio editorial permitida para o ano 2018.

²³ Disponível em www.anacom.pt/.

²⁴ Fixados na decisão da ANACOM de 30 de dezembro de 2014, parcialmente alterada por decisão de 13 de março de 2015, disponíveis em www.anacom.pt/ e www.anacom.pt/.

²⁵ Decisão disponível em www.anacom.pt/.

Em 2018, pelo terceiro ano consecutivo, os CTT não conseguiram cumprir todos os indicadores de qualidade do serviço postal universal. De facto, incumpriram novamente os mesmos dois indicadores que não tinham conseguido cumprir em 2017, pelo que a ANACOM voltou a aplicar o mecanismo de compensação, por decisão de 11 de julho de 2019²⁶.

Ações de fiscalização

Com o objetivo de verificar o comportamento dos diversos agentes do mercado das comunicações, em 2017 e 2018 a ANACOM realizou 368 ações de fiscalização em matéria de serviços de comunicações eletrónicas (integrando a realização de 2615 diligências) e 86 ações de fiscalização no mercado dos serviços postais (integrando a realização de 689 diligências).

No âmbito dos serviços de comunicações eletrónicas, a atividade fiscalizadora incidiu particularmente na verificação da reposição dos serviços nas zonas afetadas pelos incêndios ocorridos em junho e outubro de 2017. Paralelamente, decorreram ações sobre as práticas de operadores relativas à cobrança pela emissão de faturas em papel, o cumprimento de obrigações relacionadas com a prestação do serviço universal de postos públicos, o *roaming* internacional, as práticas adotadas pelos operadores no contexto do cancelamento de contratos por iniciativa dos consumidores, a utilização de números da gama 707 e a portabilidade de números.

No que respeita aos serviços postais, as ações de fiscalização incidiram fundamentalmente sobre as atividades desenvolvidas em locais afetos à prestação do serviço por parte dos CTT, visando verificar o cumprimento de objetivos de densidade da rede postal, alegadas anomalias ao nível da distribuição de correspondência e dos tempos de espera em estações de correio.

Nos casos em que foram detetados incumprimentos no contexto das diligências realizadas, a ANACOM desencadeou os correspondentes processos sancionatórios.

Processos de contraordenação e aplicação de sanções

Durante o ano de 2017, foram abertas na ANACOM 416 processos de contraordenação com notícias de infração relativas, entre outros assuntos, à proteção dos consumidores. Em causa estiveram práticas comerciais desleais, portabilidade, denúncia de contratos, informação sobre as condições de oferta, desbloqueamento de equipamentos e Livro de Reclamações. Foram ainda analisadas 208 notícias de infração e, na sequência dessa análise, instaurados 87 processos de contraordenação autónomos. Os principais temas relacionados com a proteção dos consumidores foram a alteração dos contratos – indícios de alteração de condições contratuais que (i) não foram comunicadas aos assinantes com a antecedência devida, em que (ii) a comunicação não revestiu a forma adequada ou (iii) não continha toda a informação legalmente exigida – o cancelamento dos contratos – indícios de incumprimento da deliberação da ANACOM sobre os procedimentos exigíveis para a cessação de contratos²⁷ – e práticas comerciais desleais no momento da denúncia dos contratos.

Em 2018, a ANACOM concluiu 288 processos de contraordenação abertos ou instaurados com base em notícias de infração que chegaram ao seu conhecimento, 59 dos quais conduziram à condenação dos respetivos arguidos. Entre os processos que culminaram com a aplicação de coimas destacam-se

²⁶ Decisão disponível em www.anacom.pt/.

²⁷ Decisão sobre os procedimentos exigíveis para a cessação de contratos, por iniciativa dos assinantes, relativos à oferta de redes públicas ou serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público, aprovada em 9 de março de 2012. Disponível em www.anacom.pt/.

os decorrentes de incumprimentos de regras sobre portabilidade, Livro de Reclamações, atendimento prioritário, desbloqueamento de equipamentos, alterações aos contratos e *call centers*. Foram ainda abertos 18 novos processos de contraordenação relativos à proteção dos consumidores e, após a análise de 292 notícias de infração, foram instaurados 141 processos de contraordenação sobre, entre outras matérias, suspensão de serviços de comunicações eletrónicas, Livro de Reclamações, atendimento prioritário, práticas comerciais desleais e desbloqueamento de equipamentos.

Em regra, os processos abertos pela ANACOM têm por base notícias de infração que chegam ao seu conhecimento por várias vias, designadamente ações de fiscalização de mercado realizadas pela ANACOM, ações desenvolvidas no âmbito da função de supervisão e acompanhamento do mercado, reclamações recebidas, denúncias do Ministério Público, tribunais e outros reguladores, participações e autos policiais.

Informação

Resposta a solicitações

A resposta às reclamações²⁸ e pedidos de informação dirigidos à ANACOM pelos consumidores – através de contacto telefónico, atendimento presencial e por escrito – assume-se como um importante mecanismo de salvaguarda dos seus direitos e interesses. Com efeito, o conteúdo das respostas dadas aos consumidores – que é periodicamente revisto – tem em conta a situação exposta, procurando, por um lado, informá-los sobre quais os seus direitos à luz da legislação sectorial aplicável e, por outro lado, esclarecê-los sobre o âmbito de intervenção da ANACOM e quais os mecanismos ao seu dispor para a resolução do conflito, como os centros de arbitragem de conflitos de consumo e os julgados de paz²⁹.

Conforme oportunamente divulgado através de relatórios estatísticos³⁰, o número de reclamações sobre o sector tem vindo a aumentar de forma muito significativa, reflexo da crescente insatisfação dos consumidores para com os operadores de comunicações. Face a este cenário, e tendo por base a análise das reclamações recebidas, a ANACOM tem procurado assegurar uma deteção oportuna de práticas que sejam lesivas dos direitos dos consumidores, uma atuação tempestiva e eficaz com vista à correção e/ou no sancionamento dessas práticas, bem como a divulgação regular das mesmas. Com efeito, a análise das reclamações permite a esta autoridade verificar se as regras aplicáveis ao sector estão a ser cumpridas e desencadear eventuais ações de fiscalização perante potenciais indícios de irregularidades. Uma vez reunidas provas de incumprimento da legislação sectorial por parte dos operadores, a ANACOM poderá aplicar as coimas correspondentes, concluídos os processos de contraordenação.

Portal do Consumidor

Após ter sido objeto de uma profunda reestruturação em 2016 – com o objetivo de tornar a sua utilização mais simples, intuitiva e apelativa para os consumidores –, o Portal do Consumidor da ANACOM (www.anacom-consumidor.pt) continua a assumir uma importância crescente na divulgação de informação aos

28 O artigo 9.º, n.º 1, alínea k), dos Estatutos da ANACOM atribui a esta autoridade competência para apreciar queixas ou reclamações dos consumidores e demais utilizadores finais de que tome conhecimento no exercício das suas funções, conferindo poderes para emitir recomendações ou determinar a adoção de medidas corretivas nos casos em que esteja em causa o incumprimento de disposições cuja observância lhe caiba supervisionar.

29 O artigo 8.º, n.º 1, alínea j), dos Estatutos da ANACOM inclui, entre as suas atribuições, a de promover a resolução extrajudicial de conflitos entre entidades sujeitas à sua regulação e os consumidores e demais utilizadores finais.

30 Disponíveis em www.anacom.pt/.

consumidores de comunicações. Os seus conteúdos versam sobre os principais problemas dos consumidores e são acessíveis através de um sistema inteligente que facilita a pesquisa de informação, apresentando respostas concretas às perguntas dos consumidores sobre serviços de comunicações, guias, infografias, áreas explicativas sobre temas mais complexos, minutas para reclamar sobre matérias específicas, contactos e hiperligações para entidades de apoio. Para além dos vários conteúdos informativos, sempre que justificado, o Portal do Consumidor publica artigos de destaque, designadamente com informação sobre a atividade fiscalizadora e sancionatória da ANACOM, os dados estatísticos da utilização dos serviços de comunicações e do número de reclamações, bem como as ações da ANACOM que visam proteger os interesses dos consumidores. É igualmente frequente a publicação de alertas com o objetivo de prevenir conflitos entre consumidores e operadores, assim como de esclarecimentos de dúvidas típicas dos consumidores, não só através de destaques informativos, mas também de um vasto elenco de perguntas frequentes.

Em 2017, destacam-se a divulgação da campanha informativa lançada pela ANACOM sobre *roaming* internacional com o objetivo de dar a conhecer as regras que entraram em vigor a 15 de junho de 2017, a divulgação de informação sobre a disponibilização da plataforma eletrónica Livro de Reclamações a 1 de julho de 2017 e o alerta sobre cuidados a ter e meios de reação perante situações de burla decorrentes de chamadas provenientes de números internacionais desconhecidos. Na área «O que há de novo sobre...», foram adicionados novos temas:

- O que há de novo sobre Livro de Reclamações



Fonte: anacom-consumidor.pt

- O que há de novo sobre conteúdos não solicitados (*WAP billing*)



Fonte: anacom-consumidor.pt

A quadra natalícia foi celebrada através do lançamento do destaque «Promoções e campanhas de Natal?», com informação útil ao consumidor no âmbito da contratação de serviços de comunicações eletrónicas.



Fonte: anacom-consumidor.pt

Já em 2018, foi criada no Portal do Consumidor uma nova área – «A ANACOM explica» – com o objetivo de abordar temas complexos de forma simples:

- A ANACOM explica – Neutralidade da rede



Fonte: anacom-consumidor.pt

Foram também criados novos temas na área «O que há de novo sobre...»:

- O que há de novo sobre equipamentos de rádio e de comunicações



Fonte: anacom-consumidor.pt

- **O que há de novo sobre geoblocking**



Fonte: anacom-consumidor.pt

- **O que há de novo sobre portabilidade**



Fonte: anacom-consumidor.pt

Foram desenvolvidos conteúdos informativos por ocasião da comemoração de datas com particular relevância:

- **Dia Mundial dos Direitos do Consumidor**

Lançamento de um vídeo explicativo relativo à celebração de contratos à distância e porta a porta.



Fonte: anacom-consumidor.pt

Publicação de «15 Dicas» ao consumidor no âmbito da contratação de serviços de comunicações eletrónicas.



Fonte: anacom-consumidor.pt

Divulgação de uma infografia com os dados estatísticos mais relevantes sobre o consumidor de comunicações eletrónicas em 2017.



Fonte: anacom-consumidor.pt

• **Dia Mundial da Criança**

Publicação de um artigo chamando a atenção dos pais para alguns dos perigos que podem surgir com a utilização que os seus filhos fazem das comunicações eletrónicas, em particular da Internet.



Fonte: anacom-consumidor.pt

• Natal

Lançamento do destaque «Saiba com o que pode contar neste Natal», com alertas acerca de algumas das práticas que os operadores não podem adotar.



Fonte: anacom-consumidor.pt

• Fim de ano

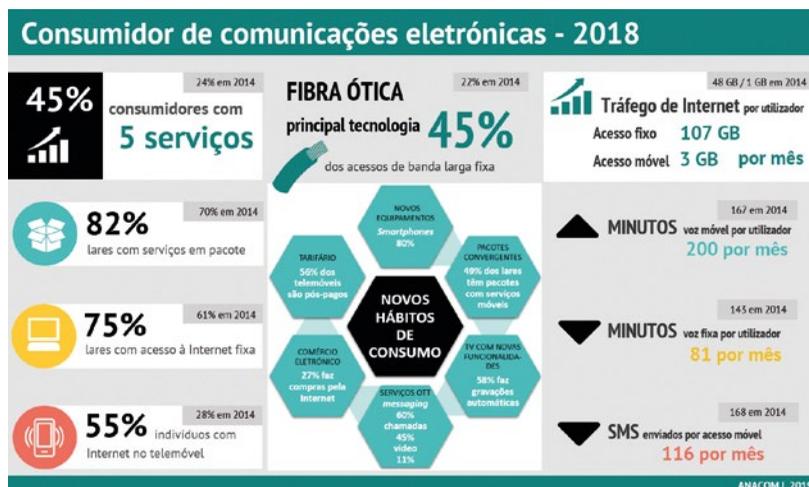
Publicação de um destaque com o resumo das principais ações que a ANACOM levou a cabo em 2018 com o objetivo de proteger os interesses do consumidor.



Fonte: anacom-consumidor.pt

Em 2019, o Portal do Consumidor comemorou o Dia Mundial dos Direitos do Consumidor através da:

- Divulgação de uma infografia com os dados estatísticos mais relevantes sobre o consumidor de comunicações eletrónicas em 2018.



Fonte: anacom-consumidor.pt

- Publicação de um vídeo que pretende ajudar os consumidores a exercer o seu direito a reclamar de forma mais eficaz, através do Livro de Reclamações.



Fonte: anacom-consumidor.pt

Ainda no decurso deste ano, foi publicado um novo vídeo sobre o direito dos consumidores a receberem a fatura com detalhe, que resume as principais regras decorrentes da decisão da ANACOM de 5 de setembro de 2018.



Fonte: anacom-consumidor.pt

Cooperação

Sendo atribuição desta autoridade cooperar com os mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos³¹, a ANACOM participa frequentemente em ações de formação e sessões informativas promovidas por entidades relevantes neste contexto, como a Direção-Geral do Consumidor (DGC), os centros de informação autárquicos ao consumidor (CIAC) e os centros de arbitragem de conflitos de consumo (CACC). A participação da ANACOM nestas ações, que têm como destinatários, quer consumidores, quer técnicos de informação sobre consumo, revela-se fundamental para a prossecução da sua atividade de prestação de informação e proteção dos consumidores.

Neste âmbito, são de destacar:

- a participação, em 2017, 2018 e 2019, nas edições do projeto SMIC – Serviço Municipal de Apoio ao Consumidor, promovido pelo CIAB – Tribunal Arbitral de Consumo em parceria com as câmaras municipais da sua área de abrangência, que visa a formação dos técnicos de atendimento que prestam serviços de informação ao público a nível autárquico;
- a participação em ações de formação promovidas pela DGC, quer dirigidas ao público em geral, quer dirigidas a públicos-alvo específicos (nomeadamente

³¹ O artigo 9.º, n.º 1, alínea e), dos Estatutos da ANACOM contempla a prestação de informação, orientação e apoio aos consumidores e demais utilizadores finais, cooperando reciprocamente com a DGC e com outras entidades relevantes no âmbito da proteção dos consumidores, na promoção dos seus direitos e interesses no sector das comunicações.

o público sénior), subordinadas a diversos temas relacionados com os direitos dos consumidores de comunicações.

Comunicação social

No exercício das suas atribuições de divulgação de informação, ao longo dos últimos dois anos, a ANACOM tem mantido uma presença regular e contínua em diferentes meios de comunicação social, apresentando e esclarecendo assuntos relevantes no contexto da utilização dos serviços de comunicações, com particular enfoque nos direitos e deveres dos consumidores. De entre estas presenças, destacam-se:

- a rubrica «Economia 24» da TVI e TVI24, onde foram abordados temas como as alterações contratuais por parte dos operadores, as regras que os operadores devem cumprir na resposta a reclamações, os cuidados a ter com a utilização das comunicações móveis no estrangeiro (*roaming*), como reclamar e resolver problemas com os operadores e as novas regras de portabilidade e de faturação;
- o programa «Madeira Viva», da RTP Madeira, onde foram apresentados, mensalmente, temas como as alterações contratuais por parte dos operadores, a suspensão de serviços, o cancelamento de contratos e a portabilidade de números;
- a rubrica «Conversas com a ANACOM», do *Jornal da Madeira*, onde foram publicados, com periodicidade mensal, artigos sobre assuntos relevantes no contexto da utilização de serviços de comunicações.

Vídeos explicativos

Tendo em vista uma estratégia de comunicação mais inovadora e eficaz, por ocasião da celebração do Dia Mundial dos Direitos do Consumidor, a ANACOM deu início em 2018 à divulgação de vídeos explicativos sobre diversos temas considerados pertinentes. O primeiro vídeo, lançado em 15 de março de 2018, incidiu sobre contratos à distância e porta a porta e os cuidados que os consumidores devem ter na celebração deste tipo de contratos. Já no decorrer deste ano, também no âmbito da celebração do Dia Mundial dos Direitos do Consumidor, em 15 de março de 2019, foi lançado um novo vídeo sobre a utilização do Livro de Reclamações, com o objetivo de ajudar os consumidores a exercer o seu direito de reclamar de forma mais eficaz. Posteriormente, foram ainda divulgados vídeos explicativos sobre o Sistema de Informação de Infraestruturas Aptas (SIIA) – plataforma criada pela ANACOM que fornece informação georreferenciada sobre as infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas nele cadastradas –, o código de validação da portabilidade (CVP) e as novas regras em matéria de faturação na sequência da entrada em vigor da decisão da ANACOM que definiu o nível mínimo de detalhe e informação das faturas a assegurar aos assinantes sem quaisquer encargos.

Desafios: a importância da informação

Considerando a crescente dimensão e dinamismo do sector das comunicações, em especial das comunicações eletrónicas, são grandes os desafios que se deparam ao regulador em sede de proteção dos direitos dos consumidores. O desenvolvimento do sector deverá ser, necessariamente, acompanhado de um reforço

da proteção dos consumidores, sob pena de se vir a verificar um agravamento das assimetrias entre estes e os operadores de comunicações.

Neste contexto, assume particular importância a divulgação de informação, partindo da premissa de que um consumidor devidamente informado está mais apto a fazer melhores escolhas e atuar perante eventuais situações de conflito.

Desde logo, espera-se que o Portal do Consumidor da ANACOM, enquanto plataforma especialmente vocacionada para fazer chegar informação, de forma simples e acessível, a todos os consumidores, continue a assegurar a publicação regular de conteúdos multimédia e encontre novos veículos de transmissão de informação, apostando na interatividade. A criação de uma área para cidadãos com necessidades especiais constitui um dos principais desafios a superar a curto prazo, dada a maior dificuldade na obtenção de informação por parte destes consumidores.

No fundo, dever-se-á procurar assegurar aos consumidores uma melhor experiência, quer na escolha, quer na utilização dos serviços. Para tal, será também fundamental criar novas ferramentas interativas, bem como desenvolver as já disponibilizadas pela ANACOM – o comparador e simulador de tarifários COM.escolha e o medidor da velocidade de acesso à Internet NET.mede – de modo a corresponderem às necessidades dos consumidores na sua experiência de utilização de serviços de comunicações, enquanto facilitadoras do processo de escolha dos serviços e da gestão da relação contratual com os operadores.

No âmbito da divulgação externa de informação, considera-se fundamental um reforço da mesma através de canais diversificados que permitam chegar ao maior número de pessoas possível, contribuindo para melhorar a literacia digital. Os meios de comunicação social tradicionais e os novos *media*, como é o caso das redes sociais, são importantes neste processo, bem como uma maior e mais frequente aproximação às populações locais em cooperação com as autarquias, através da distribuição de folhetos e guias informativos com conselhos práticos e úteis e da realização de ações de formação e sessões de esclarecimento. Neste aspeto, é crucial fomentar uma estreita colaboração com as entidades de apoio aos consumidores (DGC, CIAC e CACC), designadamente através de uma política de formação e de cooperação técnica que permita aos técnicos de apoio a consumidores (e aos próprios árbitros), dada a sua maior proximidade às populações, prestar informação especializada sobre o sector.

Em suma, conclui-se que o papel do regulador passa, em grande medida, pela capacitação do consumidor através da transmissão de informação que lhe permita agir (e reagir) de forma consciente e esclarecida.

