

Reclamações dos utilizadores de serviços de comunicações durante a pandemia Covid-19

RECOMENDAÇÕES ÀS EMPRESAS QUE PRESTAM SERVIÇOS DE COMUNICAÇÕES ELETRÓNICAS E SERVIÇOS POSTAIS

I. Enquadramento

As medidas de resposta à pandemia Covid-19 conduziram a uma elevada procura por serviços de comunicações eletrónicas e alguns serviços postais, que continuou a crescer à medida que os cidadãos se foram adaptando a uma vida em sociedade cada vez mais digital, nas suas múltiplas dimensões, e os padrões de consumo foram sofrendo alterações importantes, designadamente o maior recurso ao comércio eletrónico¹.

No período inicial de resposta à pandemia foram adotadas diversas medidas por parte do Governo e da Assembleia da República², da ANACOM³ e das empresas reguladas, que, num esforço conjunto, procuraram melhorar a experiência de utilização de serviços de comunicações e reforçar a proteção dos utilizadores face aos desafios criados pela resposta à crise de saúde pública.

Para além do aumento significativo da procura de serviços de comunicações e da maior dependência destes serviços por parte da generalidade da população, os prestadores de serviços enfrentaram, tal como a maioria das empresas, desafios relacionados com a adaptação dos seus modelos de funcionamento à nova realidade pandémica. Os prestadores de serviços de comunicações eletrónicas, em particular, tiveram responsabilidades acrescidas definidas por lei quanto à garantia da segurança e integridade das redes e do acesso prioritário às comunicações por parte dos serviços críticos de saúde e segurança.

¹ “COVID-19: Impacto na utilização de serviços de comunicações”, ANACOM, março de 2021, acessível em https://www.anacom.pt/streaming/ImpactoCOVID19utilizacTelecom_marc2021.pdf?contentId=1603806&field=ATTACHED_FILE.

² Destaque para o Decreto-Lei n.º 10-D/2020, de 23 de março, que admitia a possibilidade de os consumidores verem a sua experiência de utilização dos serviços de comunicações eletrónicas sofrer alterações em matérias como: a qualidade do serviço, incluindo a eventualidade de condicionamento do tráfego; a resolução de avarias e de perturbações nos serviços; a dilação dos prazos de resposta a reclamações apresentadas através do livro de reclamações em formato físico ou eletrónico; a portabilidade, suspendendo-se esta obrigação sempre que implicasse a deslocação de técnicos para a concretizar ou, quando pudesse ser cumprida por meios exclusivamente não presenciais, prevendo-se a dilação do seu prazo para cinco dias úteis; a Lei n.º 7/2020, de 10 abril, que veio proteger os consumidores dos serviços de comunicações eletrónicas, no sentido de proibir a suspensão de serviços por iniciativa do prestador em determinadas situações, permitir aos consumidores requerer a suspensão temporária dos contratos – em caso de desemprego, quebra de rendimentos do agregado familiar igual ou superior a 20% ou por infeção por Covid-19 –, bem como prever a possibilidade de cessação unilateral de contratos de comunicações eletrónicas, sem lugar a compensação ao prestador de serviços – em caso de desemprego ou verificação de uma quebra de rendimentos do agregado familiar igual ou superior a 20% face aos rendimentos do mês anterior; e a Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro (LOE), que, tendo em vista continuar a garantir o apoio das famílias afetadas pela pandemia em 2021, veio atualizar e prolongar o período de vigência das normas anteriormente definidas pela Lei n.º 7/2020.

³ Informação detalhada sobre as medidas adotadas pela ANACOM em resposta à pandemia disponível no “Relatório sobre as reclamações no sector das comunicações – Análise do ano 2020”, ANACOM, março de 2021 (capítulo 5), acessível em https://anacom.pt/streaming/03032021_Reclamacoes_Comunicacoes_2020.pdf?contentId=1603363&field=ATTACHED_FILE.

Neste contexto, as reclamações também aumentaram significativamente em ambos os sectores, mantendo uma trajetória de crescimento desde o primeiro trimestre de 2020. Com efeito, durante um ano de resposta à pandemia Covid-19, entre 19 de março de 2020 e 18 de março de 2021, a ANACOM registou cerca de 92 mil reclamações sobre serviços de comunicações eletrónicas. Estas reclamações cresceram no primeiro trimestre de 2021 cerca de 29% face ao mesmo período do ano anterior, maioritariamente vivido sem os efeitos da pandemia. No que respeita aos serviços postais, foram registadas 47,5 mil reclamações durante o primeiro ano de pandemia, verificando-se um aumento expressivo de 140% nas reclamações registadas no primeiro trimestre de 2021 quando comparado com o período homólogo⁴.

A análise das reclamações registadas pela ANACOM, em particular na segunda fase de estados de emergência nacional, iniciada a 9 de novembro de 2020, evidencia diversas dificuldades sentidas pelos utilizadores de serviços de comunicações eletrónicas e de serviços postais na sua relação com as empresas que prestam esses serviços, decorrentes do impacto das medidas adotadas em resposta à crise pandémica, designadamente⁵:

- No que respeita às comunicações eletrónicas, destacam-se:
 - a demora na resolução de falhas de serviços ou substituição de equipamentos;
 - a demora na ligação inicial de serviços e a velocidade lenta do serviço de acesso à internet – em muitos casos comprometendo o exercício do teletrabalho e do ensino à distância;
 - os elevados tempos de espera nas linhas de apoio ou para conseguir estabelecer a ligação com o prestador de serviços;
 - as dificuldades na negociação do pagamento de faturas e na renegociação do contrato por iniciativa dos clientes motivadas por situações de vulnerabilidade económica;
 - a cobrança de penalizações pelo atraso no pagamento de faturas; e
 - as dificuldades no cancelamento antecipado de contratos sem penalização, em particular no caso de clientes empresariais.
- Relativamente aos serviços postais, assumem particular relevância:
 - os atrasos e extravios na distribuição postal;
 - a falta de tentativa de entrega de objetos postais no domicílio;
 - a degradação das condições da distribuição postal e do relacionamento com as empresas, em particular com o aumento dos tempos de espera, quer nas linhas telefónicas, quer nas estações ou postos de correios.

Recentemente, a Assembleia da República reforçou os direitos dos utilizadores empresariais de serviços públicos essenciais com a publicação da Lei n.º 29/2021, de 20 de maio, que vem permitir e definir as condições da suspensão excecional e temporária de contratos de prestação de serviços

⁴ “Relatório sobre as reclamações no sector das comunicações - 1.º trimestre de 2021”, ANACOM, maio de 2021, acessível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1642281>.

⁵ Informação detalhada sobre o diagnóstico das dificuldades dos utilizadores na segunda fase de estado de emergência nacional disponível no “Relatório sobre as reclamações dos utilizadores de serviços durante a pandemia Covid-19”, ANACOM, maio de 2021, acessível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1642921>.

essenciais, designadamente de serviços de comunicações eletrónicas, no contexto da pandemia da doença Covid-19.

A evolução positiva no que respeita à gestão da crise de saúde pública não esconde o impacto que esta causou na economia, demonstrado, em particular, pelos indicadores negativos relativos às dificuldades económicas sentidas por muitos cidadãos, que se estima poderem prolongar-se para além de 2021. Por outro lado, verificaram-se alterações nos padrões de comportamento e de consumo dos utilizadores que perdurarão muito para lá do fim dos motivos que os aceleraram, designadamente a substituição dos meios de relacionamento físicos pelos eletrónicos, a digitalização das várias dimensões da participação na vida em sociedade, o crescimento do comércio eletrónico, entre outras.

Estabilizados os efeitos da pandemia na utilização de serviços e antecipando-se que a retoma da economia não tenha, durante este ano, suficiente vigor para permitir ultrapassar as dificuldades económicas que a aplicação das medidas relacionadas com a contenção da pandemia Covid-19 trouxe para uma parte relevante das famílias portuguesas, importa, assim, inverter a tendência de crescimento das reclamações sobre os serviços de comunicações. A ANACOM entende que, nesta fase, a implementação de medidas que reforcem a prestação de informação clara e precisa aos utilizadores e a satisfação com os serviços, bem como a eficácia no atendimento e na resolução das reclamações, deverá sobressair como prioridade.

II. Recomendações

Neste contexto, prosseguindo a atribuição prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 8.º e no exercício do poder previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 9.º dos [Estatutos da ANACOM](#), aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março, a ANACOM recomenda às empresas que prestam serviços de comunicações eletrónicas e às empresas que prestam serviços postais a adoção ou o reforço das seguintes práticas:

Sector das comunicações eletrónicas

- (1) Dimensionamento adequado da capacidade de resposta dos meios de atendimento e assistência técnica, em especial dos meios à distância, designadamente no que se refere à ligação de serviços, à reparação de avarias e ao tratamento de reclamações, tendo em consideração o aumento da procura, recomendando-se, em particular:
 - (a) o reforço dos meios afetos ao atendimento ao cliente e assistência técnica telefónicos e *online*, no sentido de melhorar os tempos de atendimento, assegurando que não se excedem tempos razoáveis e que os contactos não atendidos são devolvidos com a maior brevidade, em função do assunto concretamente em causa, sem prejuízo do cumprimento do Decreto-Lei n.º 134/2009, de 2 de junho;
 - (b) a resposta completa, concreta e fundamentada, a todas as reclamações apresentadas às empresas por outros meios que não os livros de reclamações, num prazo que não exceda

- 15 dias úteis, incluindo informação sobre o direito de o reclamante recorrer aos mecanismos de resolução extrajudicial de conflitos, os respetivos contactos e condições de acesso, caso não concorde com a resolução que foi dada à reclamação;
- (c) a criação de mecanismos que permitam identificar e tratar com particular celeridade dificuldades no acesso aos serviços por parte de utilizadores com necessidades especiais e/ou em situação de especial vulnerabilidade social (como utilizadores em situação de isolamento);
 - (d) a aplicação de créditos nas faturas mensais do serviço de valor equivalente ao preço que seria devido pela prestação do serviço durante o período em que este permaneça indisponível, sempre que a indisponibilidade, por motivo não imputável ao consumidor, se mantenha por um período superior a 24 horas; e
 - (e) o reembolso dos custos em que o consumidor tenha incorrido com a participação da indisponibilidade de serviço que não lhe seja imputável, a refletir automaticamente na fatura relativa ao mês seguinte ou através de crédito no saldo.
- (2) Implementação de medidas de simplificação procedimental na gestão dos contratos de forma a que não seja exigido ao consumidor o cumprimento de requisitos mais rigorosos que os aplicáveis no momento da contratação inicial do serviço, no que se refere à documentação solicitada, confirmação da identidade do titular ou outras diligências. Em particular, recomenda-se que, sempre que o utilizador assim o pretenda, as interações necessárias entre as partes durante a respetiva execução contratual, incluindo em caso de alteração por iniciativa do consumidor, se processem através de meios à distância, eliminando-se a necessidade de deslocação aos estabelecimentos, bem como de apresentação de documentação em suporte físico.
- (3) Não cobrança de penalizações por atraso no pagamento de faturas até ao final do ano de 2021, salvo em casos manifestamente não relacionados com dificuldades económicas ou outras relacionadas com a doença Covid-19.
- (4) Flexibilização das condições de renegociação dos contratos por iniciativa dos consumidores em razão de dificuldades financeiras emergentes da pandemia Covid-19 ou das medidas adotadas com vista à respetiva contenção, facilitando-se a alteração dos contratos segundo juízos de equidade, em linha com o disposto no regime da resolução ou modificação do contrato por alteração das circunstâncias, previsto nos artigos 437.º e seguintes do Código Civil.
- (5) Divulgação de informação aos consumidores sobre as medidas de resposta à pandemia Covid-19, durante todo o tempo em que estas vigorarem, de forma clara, completa e acessível, com destaque a partir da página de entrada dos sítios na Internet da empresa, bem como através dos meios de atendimento telefónico, escrito e presencial disponibilizados para o apoio ao cliente e o tratamento de reclamações, ainda que por remissão para a informação publicada nos sítios na Internet, em particular no que respeita:
- (a) aos direitos que decorrem das medidas legais excecionais e temporárias adotadas, designadamente o direito de não ver o serviço suspenso por falta de pagamento, de

- suspender o contrato sem encargos e de cancelar o contrato sem pagamento de penalização, bem como as respetivas condições e os procedimentos aplicáveis;
- (b) aos canais de contacto com a empresa, com destaque para os meios de contacto à distância;
 - (c) aos tempos médios e máximos estimados para a resposta a reclamações, reparação de avarias e ligação de serviços, compensações aplicáveis pelo atraso nestes domínios e o procedimento para o respetivo pagamento; e
 - (d) às condições especiais concedidas pela empresa em determinadas situações, quando aplicáveis, designadamente a utilizadores com necessidades especiais ou em posição de particular vulnerabilidade e respetivos requisitos de acesso.
- (6) Flexibilização do cancelamento e da renegociação dos contratos por parte das micro e pequenas empresas e empresários em nome individual, que estejam em situação de crise empresarial, tal como definida pela Lei n.º 29/2021, de 20 de maio, bem como por parte de organizações sem fins lucrativos que se encontrem em posição similar.
- (7) Divulgação clara e completa dos direitos legalmente atribuídos e das demais vantagens concedidas neste contexto às empresas e entidades referidas no ponto anterior, quando aplicáveis, e das respetivas condições de acesso, através da página de entrada dos sítios na Internet da empresa.

Sector postal

- (1) Reforço da divulgação de informação sobre as condições de entrega dos envios postais no domicílio aplicadas pela empresa, visando em particular os destinatários dos serviços, bem como das condições de expedição dos envios postais, neste caso visando em particular os remetentes dos serviços.
- (2) Dimensionamento adequado da capacidade de resposta dos meios de atendimento à distância, designadamente no que se refere ao tratamento de reclamações, tendo em consideração o aumento da procura, recomendando-se, em particular:
 - (a) o reforço dos meios afetos ao atendimento telefónico e *online*, no sentido de melhorar os tempos de atendimento, assegurando que não se excedem tempos razoáveis e que os contactos não atendidos são devolvidos com a maior brevidade, em função do assunto concretamente em causa, sem prejuízo do cumprimento do Decreto-Lei n.º 134/2009, de 2 de junho; e
 - (b) a resposta completa, concreta e fundamentada, a todas as reclamações apresentadas às empresas por outros meios que não os livros de reclamações, num prazo que não exceda 15 dias úteis, incluindo informação sobre o direito de o reclamante recorrer aos mecanismos de resolução extrajudicial de conflitos, os respetivos contactos e condições de acesso, caso não concorde com a resolução que foi dada à reclamação.

- (3) Criação de mecanismos que permitam identificar dificuldades no acesso aos serviços por parte de utilizadores com necessidades especiais e/ou em situação de especial vulnerabilidade social (como utilizadores em situação de isolamento) e a adoção de soluções alternativas na prestação de serviços que possam ser mais favoráveis a estes destinatários.
- (4) Implementação de medidas de simplificação procedimental na gestão dos contratos com vista a permitir, sempre que o utilizador assim o pretenda, que as interações necessárias entre as partes durante a respetiva execução se processem através de meios à distância, eliminando-se a eventual necessidade de deslocação aos estabelecimentos, bem como de apresentação de documentação em suporte físico.
- (5) Divulgação de informação aos utilizadores, incluindo remetentes e destinatários, sobre as medidas de resposta à pandemia Covid-19, durante todo o tempo em que estas vigorarem, de forma clara, completa e acessível, com destaque a partir da página de entrada dos sítios na Internet da empresa, bem como através dos meios de atendimento telefónico, escrito e presencial disponibilizados para o apoio aos utilizadores e o tratamento de reclamações, ainda que por remissão para a informação publicada nos sítios na Internet, em particular no que respeita:
 - (a) aos canais de contacto com a empresa, com destaque para os meios de contacto à distância;
 - (b) aos tempos médios e máximos estimados para a resposta a reclamações;
 - (c) às compensações nos casos em que haja lugar às mesmas e o procedimento para o respetivo pagamento; e
 - (d) às condições especiais concedidas pela empresa em determinadas situações, quando aplicáveis, designadamente a utilizadores com necessidades especiais ou em posição de particular vulnerabilidade e respetivos requisitos de acesso.

As presentes recomendações não prejudicam, naturalmente, o cumprimento pelas empresas abrangidas das obrigações legais ou regulamentares específicas aplicáveis às matérias em causa.