Exmo Senhor

Presidente da

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

6ceopph@ar.parlamento.pt

Data: 15 de Junho de 2022

N. Refª : PARC-000112-2022

Assunto: Projeto de Lei nº 89/XV/1 – Reforça os direitos dos utilizadores finais de serviços de comunicações eletrónicas

Tendo tido conhecimento da consulta pública acima mencionada, junto enviamos os nossos comentários, mantendo-nos ao dispor para quaisquer esclarecimentos adicionais,

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora Geral

(Ana Cristina Tapadinhas)

Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor – DECO
Rua de Artilharia Um, nº 79 – 4º
1269 – 160 Lisboa

I. Comentários na generalidade:

1. De acordo com a Exposição de motivos do Projeto de Lei apresentado pelo PAN, pretende-se introduzir um conjunto de seis novos direitos dos consumidores/ utilizadores de serviços de comunicações eletrónicas.

Mais concretamente, com esta iniciativa legislativa, pretende-se introduzir:

- A informação, na fatura mensal, sobre a duração remanescente do período de fidelização, sobre o valor associado à denúncia antecipada do contrato por iniciativa do utilizador final e sobre a existência da tarifa social de fornecimento de serviços de acesso à Internet em banda larga. Mais deverá a fatura mensal referente ao mês de janeiro conter informações sobre os melhores preços aos utilizadores finais praticados pela empresa no âmbito dos serviços contratados, de forma a que o consumidor possa optar por mudar de pacote de serviços se considerar que alguma das ofertas disponíveis lhe é mais vantajosa;
- Obrigação de envio de mensagem de alerta ao utilizador, sempre que os limites contratados forem atingidos ou haja a subscrição de qualquer serviço adicional, bem como a proibição de cobrança aos consumidores de quaisquer serviços ou funcionalidades a eles associadas sem que estes tenham dado o seu consentimento expresso para o efeito;
- Consagração do direito de acesso neutral à Internet, com todas as suas funcionalidades, nos termos previstos no Regulamento (UE) 2015/2120 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, assegurando a limitação de práticas de zero-rating abusivo;
- Reconhecimento de um conjunto de direitos aos consumidores com deficiência, com destaque para o direito de acesso a linhas de Apoio ao Cliente em Língua Gestual Portuguesa e de acesso às informações contratuais em termos equivalentes aos disponibilizados à maioria dos consumidores (ex: direito de acesso aos contratos e outras informações contratuais em braille);
- Crédito a favor do consumidor, em caso de ocorrência de uma situação de indisponibilidade do serviço, por motivo não imputável a este, de valor equivalente ao

Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor – DECO
Rua de Artilharia Um, nº 79 – 4º
1269 – 160 Lisboa

preço que seria por este devido, se a indisponibilidade for superior a 24 horas, consecutivas ou acumuladas por período de faturação;

- Direito dos consumidores de resolução do contrato, de forma automática e sem penalização por encargos relacionados com o incumprimento do período de fidelização, para os consumidores em situação de desemprego ou emigração, nos termos do artigo 437.º do Código Civil.

2. Ora, naturalmente que nos congratulamos por esta iniciativa legislativa, na medida em que pretende a mesma consagrar um conjunto de direitos para os consumidores, há muito por nós defendidos.

Sem prejuízo disso, consideramos que a discussão das propostas objeto desta iniciativa legislativa terá necessariamente de ser feita em sede de discussão da própria Proposta de Lei n.º 6/XV (Transposição do Código Europeu das Comunicações Eletrónicas), que corre os seus termos na Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação, por, no nosso entender, não fazer muito sentido e poder constituir um mau exemplo de técnica legislativa a sua discussão avulsa quando, em simultâneo, se discute a completa alteração da Lei das Comunicações Eletrónicas, por imposição da necessidade de transposição do CECE, onde, entre outras, algumas alterações propostas versam exatamente o objeto da presente iniciativa, como adiante veremos.

3. E, a respeito da própria transposição do CECE, convirá aqui relembrar que, dando razão a velhas reivindicações de associações de consumidores como a DECO, o respetivo anteprojeto apresentado pela ANACOM indicou, desde logo, um conjunto de medidas protetoras dos consumidores absolutamente necessárias que devem obrigatoriamente ser introduzidas na legislação nacional, nomeadamente, em matéria de novas regras para o cálculo da compensação a pagar pelo consumidor em caso de denúncia do contrato, durante o período de fidelização; introdução de regras específicas para situações de alteração de morada, desemprego ou emigração do titular do contrato; ou mesmo uma forma mais equitativa de cálculo da compensação a pagar em caso de desbloqueamento de equipamentos terminais.

Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor – DECO
Rua de Artilharia Um, nº 79 – 4º
1269 – 160 Lisboa

Lamentamos, no entanto, que a Proposta apresentada ao parlamento tenha "apagado" parte das medidas preconizadas pela ANACOM exatamente em matéria de proteção dos direitos dos utilizadores, em benefício exclusivo das operadoras de comunicações e em clara discordância com o espírito do legislador europeu e com as reais e justas necessidades dos utilizadores de serviços de comunicações nacionais.

Com efeito, num contexto de transposição do CECE, não podem ser ignorados os recorrentes alertas da Autoridade da Concorrência (AdC), que recentemente emitiu um conjunto de Recomendações exatamente sobre *"mudanças nas fidelizações dos contratos de telecomunicações que tornem consumidores mais livres na sua escolha"*[1] e da própria ANACOM, sobre os problemas graves de concorrência existentes no setor, onde apenas três operadores detêm mais de 90% do mercado, onde existem gravíssimos obstáculos à mobilidade entre operadores, através da fixação de compensações de rescisão verdadeiramente leoninas, onde são denunciados indícios de práticas concertadas e até um estudo muito recente divulgado pela mesma ANACOM[2], no qual se constata que os preços nas telecomunicações em Portugal subiram 6,5%, entre final de 2009 e dezembro de 2020, ao contrário da média da União Europeia, onde diminuíram 10,8%, no mesmo período.

II. Comentários na especialidade:

Como referido, naturalmente que concordamos, na generalidade, com as seis propostas apresentadas pelo PAN. No entanto, permitimo-nos deixar aqui alguns comentários ou sugestões, no enquadramento a que nos referimos, de uma alteração única, global e integrada da Lei das Comunicações Eletrónicas, a propósito da transposição do CECE.

1. Direito à transparência das faturas mensais:

Consideramos que que esta proposta deverá ser integrada no artigo 113.º (Proteção dos utilizadores finais) do projeto de transposição do CECE. Seria também importante que este artigo garantisse ao consumidor o acesso gratuito às linhas de apoio ao cliente e de resolução

[1] http://www.concorrencia.pt/vPT/Noticias_Eventos/Comunicados/Paginas/Comunicado_AdC_201923.aspx

[2] https://anacom.pt/render.jsp?contentId=1580741

de avarias. Para evitar excessos poderia até ser estipulado um determinado número de chamadas gratuitas por mês.

Quanto às faturas mensais não detalhadas, defendemos que devem as mesmas conter um nível mínimo de informação definido como essencial pela ARN, devendo assim aproveitar-se esta oportunidade para corrigir o erro feito anteriormente de permitir que informações essenciais para o consumidor, como a data de fim do contrato e o valor de rescisão antecipada a pagar em cada momento, não constem na fatura a menos que expressamente solicitado pelo consumidor. Esta referência acaba por ser feita artigo 122.º do projeto, mas convém ficar explicita aqui também.

Por fim, deverá ainda esta disposição obrigar à disponibilização de informação sobre a "Tarifa Social de Internet" e ainda sobre os melhores preços aplicáveis aos serviços anualmente, como prescreve o artigo 131.º, bem como a informação relativa à não obrigação de pagamento de bens ou serviços adicionais prestados pelo prestador do serviço ou terceiros quando não expressamente autorizados pelo consumidor.

2. Direito à informação em caso de ultrapassagem de limites contratados:

Consideramos que que esta proposta deverá ser integrada no artigo 125.º (Cobrança de bens ou serviços de terceiros) do projeto de transposição do CECE. Trata-se de uma velha reivindicação dos consumidores, acolhida no CECE e que proíbe este tipo de débitos (ex: wap billing) quando não autorizados pelo consumidor.

No entanto, a redação proposta é manifestamente insuficiente para atingir os efeitos pretendidos pelo CECE, designadamente a de proibir este tipo de débitos (ex: Wap Billing) quando não expressamente autorizados pelo consumidor. Aliás, a redação inicialmente proposta no anteprojeto da ANACOM (ainda que não perfeito) é muito mais protetor do utilizador e vai mais ao encontro do pretendido pelo CECE:

Assim, deverá esta norma ser revista, de forma a proibir por defeito a cobrança destes débitos, a menos que prévia, individual e expressamente autorizada pelo consumidor.

Mais, deverá caber às empresas que oferecem serviços de acesso à Internet ou serviços de comunicações interpessoais acessíveis ao público o ónus da prova que o utilizador final autorizou a realização do pagamento dos bens ou serviços de terceiros que lhe hajam sido cobrados, sob pena de não lhe poderem exigir esse pagamento ou, no caso de este já ter sido realizado, deverem restituir o valor cobrado. Se assim não for, tudo ficará na mesma e estaremos perante uma transposição não conforme da correspondente norma do CECE.

É por demais sabido que, em muitos destes serviços, os seus prestadores destes (entidades terceiras) recorrem a práticas enganadoras e dissimuladas (dark patterns) para obter o consentimento necessário à ativação dos seus serviços. São autênticas armadilhas para consumidores menos atentos ou informados. Exatamente por isso, torna-se importante que os operadores de telco não sejam aqui meros intermediários para a questão da respetiva cobrança.

Sugere-se por isso que estes, por forma a poderem incluir a cobrança destes serviços na fatura dos clientes, sejam forçados a introduzir um nível adicional de segurança a estes processos:

- O consumidor faz o opt-in a um destes serviços (sabendo-se, que a forma como foi conduzido a fazê-lo pode ser enganosa);
- O operador recebe o pedido de faturação por parte de entidade terceira;
- O operador pede a confirmação e consentimento explicito ao consumidor (com uma breve explicação do serviço que está a ser ativado e dos custos inerentes);
- O consumidor decide, de forma informada, sobre a adesão.

Garante-se desta forma, um nível superior de proteção ao consumidor, benefício que ultrapassa largamente o tempo de atraso no processo de ativação do serviço.

3. Direito de acesso neutral à internet:

Consideramos que que esta proposta deverá ser integrada no artigo 117.º (Qualidade dos serviços de acesso à Internet e dos serviços de comunicações) do projeto de transposição do CECE.

Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor – DECO
Rua de Artilharia Um, nº 79 – 4º
1269 – 160 Lisboa

Em relação à questão da neutralidade da rede, consideramos ser obrigatório garantir que os consumidores não saem prejudicados e que as restrições impostas nas ofertas zero-rating são acompanhadas por maiores plafonds globais de dados, tal como defende a DECO neste artigo: https://www.deco.proteste.pt/casa-energia/tarifarios-tv-net-telefone/noticias/nos-like-segue-tarifarios-com-publicidade-enganosa

As ofertas de "zero-rating" não são, per si, proibidas pelo Regulamento (UE) 2015/2120(1), devendo antes ser analisadas caso a caso, em conformidade com as orientações do ORECE. O artigo 3.º, n.º 2, do referido Regulamento, nomeadamente dispõe que os acordos sobre as condições comerciais e preços não limitam o exercício do direito dos utilizadores finais de aceder a informações e conteúdos e de os distribuir, de utilizar e fornecer aplicações e serviços, bem como de utilizar equipamento terminal da sua escolha. As autoridades reguladoras nacionais são responsáveis pela supervisão e aplicação destas obrigações, cabendo-lhes verificar se uma determinada oferta de «zero-rating» é conforme com o disposto no regulamento. A 6 de Outubro de 2021 o ORECE comunicou que iria atualizar as suas orientações na sequência da decisão do Tribunal de Justiça Europeu no caso Telekom Deutschland / Vodafone. A consulta pública foi realizada entre 15 de março e 14 de abril de 2022. Aguardam-se as novas orientações por parte do ORECE. Neste contexto, não sabemos se terá neste momento cabimento uma disposição específica sobre esta matéria na Lei das Comunicações, embora seja uma matéria de extrema relevância.

4. Direitos dos utilizadores finais com deficiência:

Consideramos que que esta proposta deverá ser integrada no artigo 115.º (Acesso e escolha equivalente para os utilizadores finais com deficiência) do projeto de transposição do CECE.

E relativamente à redação proposta para este artigo, tivemos já ocasião de referir que, no nosso entender, não foi introduzido o melhor mecanismo de defesa dos utilizadores portadores de deficiência. Pensamos que seria mais eficaz introduzir uma alínea na qual fosse previsto que, no caso de as empresas disponibilizarem descontos nos preços para utilizadores finais com deficiência, esse desconto deve aplicar-se ao preço mais baixo de dois: 1) preço em

vigor na oferta comercial do operador nesse momento; 2) preço que o utilizador paga pela oferta de que já usufrui antes do pedido de desconto por motivo de deficiência.

Tal como está, não se conseguirá resolver uma situação que, até ao momento, já despoletou vários relatos de pessoas às quais é comunicado que se for aplicado o desconto atribuível à situação de deficiência vai, na realidade, ficar a pagar mais porque já tem uma promoção excelente "normal".

5. Direitos dos utilizadores finais na situação de indisponibilidade do serviço:

Relativamente a este ponto, teve a DECO a oportunidade de propor o aditamento de um novo artigo (128.º) ao projeto de transposição do CECE, o qual recupera um artigo proposto pela ANACOM no seu anteprojeto, referente à indisponibilidade de serviço e que vinha repor algum necessário equilíbrio contratual entre operadores e consumidores, quando ocorria indisponibilidade do serviço por motivo não imputável ao consumidor, aliás, como existe em setores como o da energia e é uma prática comum em mercados concorrenciais eficazes e sãos.

Por essa razão, permitimo-nos aqui transcrever a respetiva norma do Anteprojeto da ANACOM:

"Artigo 128.º - Indisponibilidade do serviço

1 – Sempre que, por motivo não imputável ao utilizador final, qualquer dos serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público, com exceção dos serviços de comunicações interpessoais independentes de números e serviços de transmissão utilizados para a prestação de serviços máquina a máquina, que tenham sido por este contratados, se mantiverem indisponíveis por um período superior a 24 horas, consecutivas ou acumuladas por período de faturação, a empresa que oferece os serviços deve, independentemente de pedido do utilizador final nesse sentido, proceder ao crédito do valor equivalente ao preço que seria por este devido pela prestação do serviço durante o período em que o mesmo permaneceu indisponível.

2 – O período de 24 horas a que se refere o número anterior é contado a partir do momento em que a situação de indisponibilidade seja do conhecimento da empresa.

3 – A empresa que oferece os serviços de comunicações eletrónicas abrangidos pelo n.º 1 deve reembolsar o utilizador final pelos custos em que este tenha incorrido com a participação da indisponibilidade de serviço que não lhe seja imputável.

4 – A dedução ou o reembolso a que o utilizador final tenha direito, nos termos dos n.os 1 e 3, são efetuados por crédito na fatura seguinte a emitir pela empresa ou por crédito no saldo do utilizador final, no caso de serviços pré-pagos, ou, tendo terminado a relação contratual entre as partes sem que tenha sido processado esse crédito, através de reembolso por qualquer meio direto, designadamente transferência bancária ou envio de cheque, no prazo de 30 dias após a data da cessação do contrato.

5 – A indisponibilidade dos serviços a que se refere o n.º 1 que, depois de reportada à empresa, se prolongue por um período superior a 15 dias confere ao utilizador final o direito de resolver o contrato sem qualquer custo".

Para a DECO e consumidores nacionais, a consagração desta regra é absolutamente necessária, permitindo-nos ainda dizer que à redação (bem) proposta pela ANACOM, deverão ainda ser introduzidas algumas correções, designadamente que quando um serviço de Internet de banda larga não consegue o desempenho mínimo da banda larga, deverá também ser considerado indisponível. Além disso, e por se tratar de um serviço público essencial, a indisponibilidade longa destes serviços pode causar graves danos aos consumidores, sugerindo-se assim a redução de 15 para 5 dias do prazo para resolução sem qualquer custo.

6. Direitos na situação de desemprego ou emigração do titular do contrato:

Consideramos que esta proposta deverá ser integrada num artigo novo posterior ao artigo 133.º (Alteração das circunstâncias) do projeto de transposição do CECE, com as alterações sugeridas pela DECO.

Com efeito, estabelece o artigo 133.º do projeto de transposição do CECE que *"o disposto nos artigos 131.º e 132.º não prejudica a aplicação dos regimes de resolução e de modificação do contrato por alteração das circunstâncias previstos no Código Civil."* Ora, como tentaremos explicar de seguida, esta norma é manifestamente insuficiente face às situações que se devem acautelar, bem como constitui (mais) uma supressão injustificada de norma proposta pela ANACOM no seu anteprojeto.

Com efeito, nos últimos anos, face ao massivo número de reclamações relacionadas com as dificuldades encontradas pelos consumidores quando, perante alterações extraordinárias ocorridas nas suas vidas (como a necessidade de emigrar, desemprego repentino com consequente perda radical de rendimentos das famílias, internamento permanente de idosos em lares, etc), não conseguem por fim aos contratos de telecomunicações sem o pagamento de uma avultada penalização por rescisão antecipada, se a resolução ocorrer durante o período de fidelização, ficando dependentes da apreciação casuística e discricionária das empresas prestadoras destes serviços.

Ora, todas as graves situações que referimos encontram-se dentro do âmbito de aplicação do princípio *rebus sic stantibus* consagrado no art.º 437.º CC (alteração das circunstâncias), instituto jurídico que dispõe que quando ocorrem circunstâncias radicalmente diferentes daquelas em que as partes fundaram a sua vontade em contratar, sendo que tal alteração de circunstancias causa uma grave "onerosidade excessiva" a uma das partes no cumprimento do contrato, deve o devedor (consumidor) poder resolvê-lo sem custos, ainda que exista (neste caso) um período de fidelização.

Por estas razões justifica-se plenamente a introdução de uma medida de proteção dos consumidores quando ocorra uma situação como as descritas, que, pela sua gravidade, lhes permita resolver sem custos o contrato, de uma forma automática e sem estar dependente da bondade casuística e discricionária das empresas prestadoras de serviços de comunicações, para exercerem um direito que lhe é reconhecido como seu no Código Civil.

A este respeito, dispõe assim o artigo 133.º do Anteprojeto da ANACOM (agora suprimido nesta proposta):

Artigo 133.º - Situação de desemprego ou emigração do titular do contrato

1 – Em situações de emigração ou de desemprego do consumidor titular do contrato devidamente comprovadas, a empresa que oferece serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público, com exceção dos serviços de comunicações interpessoais independentes de números e dos serviços de transmissão utilizados para a prestação de serviços máquina a máquina, não lhe pode exigir o pagamento de quaisquer encargos relacionados com o incumprimento do período de fidelização.

2 – A ARN pode determinar quais os elementos comprovativos que podem ser exigidos pelas empresas que oferecem serviços aos consumidores para efeitos do disposto no número anterior.

Assim, sugerimos a introdução de um artigo novo, com a redação prevista neste dispositivo, acrescentando-lhe as situações de quebra acentuada de rendimentos do agregado familiar, bem como um novo número que disponha que o disposto nos artigos anteriores não prejudica a aplicação do regime do artigo 437 e seguintes do CC".

Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor – DECO
Rua de Artilharia Um, nº 79 – 4º
1269 – 160 Lisboa