

O LIVRO DE RECLAMAÇÕES ONLINE – A REFORMA “COSMÉTICA” DO “SIMPLEX+ 2016”

MARISA DINIS¹

Doutora em Direito (Universidade de Salamanca)

SUSANA ALMEIDA²

Doutora em Direito (Universidade de Salamanca)

EXCERDOS

“O livro de reclamações constitui um dos instrumentos que tornam mais acessível o exercício do direito de queixa, ao proporcionar ao consumidor a possibilidade de reclamar no local onde o conflito ocorreu”

“Cremos que são sobejamente conhecidos os riscos acrescidos que representa, para o consumidor, a contratação através de meios digitais, podendo haver maior predisposição para que os fornecedores de bens e prestadores de serviços violem a lei pelo fato de se encontrarem fisicamente longe do consumidor”

“Sempre que a reclamação é feita em formato físico, cabe ao fornecedor de bens ou prestador de serviços remeter o original da folha de reclamação para a entidade competente”

“Apenas nas reclamações apresentadas eletronicamente, exceção feita às reclamações apresentadas no âmbito de serviços públicos essenciais, se obriga o fornecedor de bens ou prestador de serviços a responder ao consumidor”

“O livro de reclamações tem sido entendido como uma fundamental ferramenta ao serviço dos consumidores, permitindo que estes exerçam o seu direito de reclamação face ao incumprimento ou cumprimento defeituoso da relação contratual que encetaram”

I. Considerações iniciais

O artigo 3º da denominada Lei de Defesa do Consumidor, a Lei 24/96, de 31 de julho, elenca nas suas diversas alíneas os direitos do consumidor, referindo, na alínea *a*), que estes têm direito à qualidade dos bens e serviços. No artigo seguinte, concretiza este direito afirmando que “os bens e serviços destinados ao consumo devem ser aptos a satisfazer os fins a que se destinam e a produzir os efeitos que se lhes atribuem, segundo as normas legalmente estabelecidas, ou, na falta delas, de modo adequado às legítimas expectativas do consumidor”. Este direito substantivo foi depois preenchido desenvolvidamente pelo Decreto-Lei 67/2003, de 8 de abril, que regula a venda de bens de consumo e das garantias a ela relativas. É precisamente nesta sede que a atuação do livro de reclamações é essencial. Na verdade, esta ferramenta tem sido entendida, desde sempre, como um aliado do consumidor cujo objetivo principal reside no fato de, desta forma, simples, célere e pouco onerosa, se poderem denunciar incumprimentos ou cumprimentos defeituosos que põem em causa a boa execução dos contratos de compra e venda e de prestação de serviços. Assim, pretende-se, igualmente, repor a igualdade material dos intervenientes nas relações jurídicas de consumo, tal como demanda o n. 1 do artigo 9º da predita Lei de Defesa do Consumidor.

A evolução jurídica do livro de reclamações tem sido evidente. Com efeito, apesar de o respectivo regime jurídico vir regulado no Decreto-Lei 156/2005, de 15 de setembro, a sua existência no plano jurídico português remonta à década de 60 do passado século. Desde então, o regime jurídico aplicável foi sofrendo diversas alterações e foi vendo o seu âmbito de abrangência alargado até abarcar praticamente todas as atividades, como melhor veremos adiante. Neste escrito, pretendemos, de forma sucinta, dar conta da mais recente alteração legislativa que se fez sentir neste particular e que adveio da entrada em vigor do Decreto-Lei 74/2017, de 21 de junho. A análise que segue, pese embora, como se referiu, abreviada, não se exime às críticas que se entende formular, já que, em nosso entendimento, a reforma que se operou é, na verdade, “cosmética” e parca em soluções substanciais.

II. Do livro de reclamações – gênese e funções

Mencionámos supra que a existência do livro de reclamações no plano jurídico português remonta à década de 60 do séc. 20. Com efeito, assim é. Foi em 1969 que se instituiu, pela primeira vez, a obrigação de os estabelecimentos hoteleiros, de restauração e de bebidas, facultarem aos seus clientes o livro de reclamações. Em 1973, esta obrigação dirigiu-se aos operadores turísticos, em 1985 aos titulares de salas de jogo do bingo, em 1992 aos titulares de lojas de mediação imobiliária, em 1993 aos titulares de unidades privadas de saúde, em 2001 aos titulares de agências funerárias, em 2003 aos titulares de campos de férias, em 2004 aos titulares de estabelecimentos termais e, finalmente, em 2005 aos titulares de estabelecimentos de bronzamento artificial. Foram, pois, diversos os diplomas que, sucedendo uns aos outros, permitiram alargar paulatinamente a obrigação do livro de reclamações a um elevado número de atividades. Porém, esta diversidade legislativa conduziu a que, na prática, coexistissem diferentes modelos de livros de reclamações e consequentemente diferentes procedimentos.

Ainda em 2005, o legislador entendeu que tinha chegado a altura de, por um lado, alargar a obrigatoriedade do livro de reclamações a outras atividades que, apesar do processo de extensão verificado, continuavam excluídas e, por outro lado, uniformizar o modelo do livro de reclamações e os procedimentos a adotar em caso de reclamação. O principal objetivo do Decreto-Lei 156/2005, de 15 de setembro, foi efetivamente, como decorre do próprio preâmbulo, “tornar obrigatória a existência do livro de reclamações a todos os fornecedores de bens e prestadores de serviços que tenham contato com o público”, aproveitando-se, porém, o ensejo para tratar da sua uniformização. Foi, pois, desta forma, que se construiu, pela primeira vez, um regime jurídico unitário do livro de reclamações aplicável a praticamente todas as atividades, exceto aos serviços e organismos da administração pública que continuaram (e continuam) a reger-se pelo disposto nos artigos 38º e 35º-A³ do Decreto-Lei 135/99, de 22 de abril.

Para além dos supramencionados objetivos, expressamente declarados no diploma, o preâmbulo apresenta afirmações que

encerram importantes concepções a respeito da pertinência, da *ratio* e das funções do livro de reclamações. Com efeito, cremos que é relevante o fato de o legislador afirmar perentoriamente que “o livro de reclamações constitui um dos instrumentos que tornam mais acessível o exercício do direito de queixa, ao proporcionar ao consumidor a possibilidade de reclamar no local onde o conflito ocorreu” e que “a criação deste livro teve por base a preocupação com um melhor exercício da cidadania através da exigência do respeito dos direitos dos consumidores”. Não temos dúvidas, pois, que ao livro de reclamações está cometida uma importante função na defesa dos direitos dos consumidores, permitindo que estes reclamem, de imediato, de forma célere, económica e simples, sempre que vejam os seus direitos afetados e sempre que a conduta do agente económico seja contrária à lei. Por outro lado, não podemos depreciar que a mera possibilidade de os consumidores fazerem uso do livro de reclamações permite, não raras vezes, que o conflito que se gerou, entre o consumidor e o agente económico, seja resolvido de imediato, sem a intervenção de terceiros e sem as delongas que uma resolução judicial (e mesmo extrajudicial) acarretaria. Trata-se, assim, de um forte instrumento na prevenção de conflitos. No entanto, estas consequências, sem dúvida importantes e de elevado relevo, não são suficientes para que possamos afirmar que o livro de reclamações é um instrumento absolutamente eficaz na defesa dos direitos dos consumidores. Na verdade, ainda há algumas medidas a tomar para que, na prática, o livro de reclamações cumpra de forma eficaz as funções que lhe se atribuem.

O Decreto-Lei 156/2005 sofreu, até à presente data, seis alterações, produzidas cronologicamente pelos seguintes diplomas⁴: Decreto-Lei 371/2007, de 6 de novembro, Decreto-Lei 118/2009, de 19 de maio, Decreto-Lei 317/2009, de 30 de outubro, Decreto-Lei 242/2012, de 7 de novembro e Decreto-Lei 74/2017, de 21 de junho⁵. Esta última alteração, a que naturalmente nos importa mais nesta análise, surge, segundo se afirma no preâmbulo do diploma, com o objetivo de reforçar os direitos dos consumidores, de facilitar a relação entre consumidores e agentes económicos e de relançar a economia, objetivos que, aliás, resultam do próprio Programa do XXI Governo Constitucional. Do preâmbulo resulta ainda que é essencial

modernizar e simplificar o livro de reclamações, em especial no que toca à sua desmaterialização e à desmaterialização dos procedimentos inerentes às reclamações. A medida “livro de reclamações *online*” consta do programa Simplex+ 2016 e traduz-se, de forma muito sintética e desprendida (ainda) de considerações críticas, na possibilidade de os consumidores apresentarem reclamações sobre os fornecedores de bens ou prestadores de serviços de forma eletrónica em vez de o fazerem, como até agora, em suporte de papel, no livro de reclamações disponibilizado, nos termos legais, para o efeito. Acresce à possibilidade de o consumidor apresentar eletronicamente a sua reclamação a faculdade de, desta forma, submeter pedidos de informação e de consultar o estado em que se encontra o tratamento da reclamação apresentada. Trata-se, com certeza, de uma boa medida que, por um lado, facilita o acesso à queixa por parte do consumidor e, por outro, permite – ou pelo menos assim o dita o preâmbulo do diploma – um tratamento mais célere e eficaz por parte das entidades de controlo. Trata-se, repetimos, de uma boa medida. Veremos, adiante, se bem implementada.

III. Do Decreto-Lei 74/2017, de 21 de junho – o antes e o depois

1. Do âmbito de aplicação

Dispõe o n. 1 do artigo 2º do Decreto-Lei 156/2005, nas suas duas alíneas, que ficam obrigados a disponibilizar o livro de reclamações, em suporte físico, todos os fornecedores de bens e prestadores de serviços que “se encontrem instalados com carácter fixo ou permanente, e neles seja exercida, exclusiva ou principalmente, de modo habitual e profissional, a atividade” e que “tenham contato com o público, designadamente através de serviços de atendimento ao público destinado à oferta de produtos e serviços ou de manutenção das relações de clientela”. A análise deste preceito merece duas notas. Por um lado, os requisitos acabados de enumerar são cumulativos, como se depreende da leitura das preditas alíneas. Por outro lado, há que recordar que o diploma apresenta um anexo (onde discrimina

as atividades abarcadas pela obrigação de disponibilizar livro de reclamações) que é referenciado no n. 1 deste artigo 2º. No entanto, as atividades aí referidas não edificam um elenco fechado, para estes efeitos, já que o n. 1 deste artigo 2º refere que esta obrigação incide sobre todos os fornecedores de bens e prestadores de serviços, “designadamente os identificados no anexo ao presente decreto-lei”.

Ora, desta forma, resulta que, de uma banda, todas as atividades constantes do anexo que reúnam os requisitos das alíneas *a*) e *b*) têm a obrigação de disponibilizar livro de reclamações físico (exceto se a lei determinar outra solução); de outra banda, fornecedores de bens e prestadores de serviços que exerçam atividades não constantes do anexo, mas reúnam os requisitos referidos nas alíneas *a*) e *b*), e a lei não lhe imponha outra via, têm de disponibilizar o formato físico do livro de reclamações. Paralelamente à obrigação de o fornecedor de bens e de o prestador de serviços disponibilizarem o livro de reclamações, em suporte físico, coexiste a obrigação de o fazerem em suporte eletrónico, tal como prescreve o n. 2 do seu artigo 2º. Os formatos ou suportes, eletrónico e físico do livro de reclamações, serão objeto de análise, em momento ulterior. Agora, cumpre extrair deste n. 2 um dado importante: a obrigação de disponibilizar o livro de reclamações incidirá, pela primeira vez, sobre aqueles que exercem as suas atividades através de meios digitais.

Fornecedor
de bens e o
prestador de
serviços devem
disponibilizar
o livro de
reclamações em
suporte eletrónico

A redação do n. 2 do artigo 2º do Decreto-Lei 156/2005 foi dada pelo Decreto-Lei 74/2017 e configura, na verdade, como principal novidade, o fato de todas as atividades abrangidas pela obrigação de disponibilizar o livro de reclamações terem de o fazer em ambos os formatos, exceto aquelas que são desenvolvidas por meios digitais que apenas têm de disponibilizar o livro de reclamações em suporte eletrónico, o que se compreende dada a natureza da atividade exercida. Esta novidade legislativa representa um alargamento do âmbito da obrigação de disponibilizar o livro de reclamações. Pela primeira vez, ficam também com este ónus os que exercem a sua atividade através

dos meios digitais⁶. Falamos, na maior parte das vezes, do comércio eletrônico. De fato, até agora, o comércio eletrônico funcionava completamente à margem desta obrigação, em nosso entendimento, incompreensivelmente. Cremos que são sobejamente conhecidos os riscos acrescidos que representa, para o consumidor, a contratação através de meios digitais, podendo haver maior predisposição para que os fornecedores de bens e prestadores de serviços violem a lei pelo fato de se encontrarem fisicamente longe do consumidor. A lei tentado, nos últimos tempos, aumentar a segurança da contratação eletrônica, em geral, e do comércio eletrônico, em particular, mas a obrigação de as atividades assim desenvolvidas disponibilizarem livro de reclamações será, sem dúvida, uma mais-valia. Se implementada corretamente, poderá ser um contributo importante na defesa dos direitos dos consumidores que contratam eletronicamente e, portanto, na confiança na sociedade digital e, conseqüentemente, no aumento exponencial do comércio digital.

Em face do exposto, não se compreende, de forma alguma, a opção legislativa de adiar a entrada em vigor desta medida para 1º de julho de 2018. Como melhor veremos, a versão *online* do livro de reclamações não será obrigatória em simultâneo para todas as atividades. Trata-se de uma medida, cuja entrada em vigor será faseada, em dois momentos, e mediará, entre o primeiro momento e o segundo, um ano. As atividades exercidas através de meios digitais apenas terão de disponibilizar o livro de reclamações a partir de 1º de julho de 2018, visto que não integram as atividades que têm imperativamente de o fazer na primeira fase, isto é, a partir de 1º de julho de 2017⁷. Ora, por ser assim, o comércio eletrônico ganha mais um ano de isenção desta obrigação. Não se percebe bem os ganhos deste adiamento, mas sabe-se que será na esfera jurídica do consumidor que recairão, novamente, os prejuízos.

Ainda sobre o âmbito de aplicação do diploma, há que recordar, como relembra o n. 3 do artigo 2º, que os serviços e organismos da administração pública são regulados, como vimos, por diploma próprio. Sem embargo, há que atentar no disposto no n. 6 do artigo 2º, que determina que ficam sob alçada das regras do Decreto-Lei 156/2005, e não do Decreto-Lei 135/99, os “serviços e organismos

da Administração Pública encarregues da prestação dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos”.

O Decreto-Lei 74/2017 trouxe, ainda no que respeita ao âmbito de aplicação do diploma, uma importante clarificação ao esclarecer, no n. 4 do artigo 2º, que “são abrangidas pela obrigação de disponibilização do livro de reclamações as associações sem fins lucrativos que exerçam atividades idênticas às dos estabelecimentos identificados no anexo ao presente decreto-lei”.

2. Do formato físico e do formato eletrónico do livro de reclamações

O Decreto-Lei 74/2017 é claro ao afirmar que tem como principal objetivo o de instituir a obrigatoriedade das reclamações *online*. Assim, na nova redação do n. 2 do artigo 1º, pode ler-se que “o presente decreto-lei institui a obrigatoriedade de existência e disponibilização do livro de reclamações, nos formatos físico e eletrónico”.

No termos do disposto no artigo seguinte, nos n.ºs 1 e 2, todas as atividades sujeitas a esta obrigação (analisadas anteriormente aquando da verificação do âmbito de aplicação do diploma) têm de disponibilizar o livro de reclamações nos dois formatos (exceto as que são exercidas por via digital que, naturalmente, apenas têm de disponibilizar o respectivo formato eletrónico). Por sua vez, estabelece o n. 8 do artigo 2º uma equivalência legal entre a validade da reclamação apresentada em formato eletrónico e a validade da reclamação apresentada em formato físico.

Ora, resulta do exposto que o diploma de 2017 veio aditar o formato eletrónico do livro de reclamações ao formato físico desse mesmo livro. Não se trata, como não poderia ser, sob pena de prejudicar seriamente os seus destinatários, da substituição do formato físico do livro de reclamações pelo formato eletrónico. Trata-se, antes porém, de acrescentar ao formato físico o formato eletrónico, que funcionarão coetaneamente, deixando à consideração do destinatário qual o formato de que se pretende socorrer. Se dúvidas existissem sobre esta afirmação, o n. 6 do artigo 5º-B trataria de as dissipar ao afirmar perentoriamente que “a existência e disponibilização do formato

eletrónico do livro de reclamações não afasta a obrigatoriedade de disponibilização, em simultâneo, do formato físico do livro de reclamações, nos estabelecimentos a que se refere o n. 1 do artigo 2º”.

O diploma divide em capítulos diferentes a regulação dos dois formatos, cabendo ao capítulo II o formato físico do livro de reclamações e o procedimento que o fornecedor de bens ou prestador de serviços tem de observar nestes casos, e no capítulo seguinte regula o formato eletrónico do livro de reclamações e o procedimento a ser adotado.

Do n. 1 do artigo 3º, referente portanto ao formato físico do livro de reclamações, resulta que o fornecedor de bens ou prestador de serviços é obrigado a possuir livro de reclamações nos estabelecimentos a que respeita a atividade e a facultá-lo, de imediato (ainda que com respeito pela ordem de atendimento prevista no estabelecimento comercial e pelas regras decorrentes do regime de atendimento prioritário), a quem o solicitar. No n. 2 do mesmo artigo, adverte-se que o fornecedor de bens ou prestador de serviços não pode justificar a falta de livro de reclamações no estabelecimento em que este é solicitado pelo fato de o mesmo se encontrar disponível noutra estabelecimento ou pelo fato de disponibilizar o formato eletrónico do livro de reclamações. Sobre esta matéria veja-se o interessante acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 9 de abril de 2014, que afirma que o fornecedor de bens ou prestador de serviços pode conseguir cumprir esta obrigação mesmo sem ter um livro de reclamações em cada estabelecimento, desde que o consiga disponibilizar, de forma imediata, quando solicitado. O objetivo do legislador é claro: permitir que o consumidor exerça o direito de queixa sem ter encargos acrescidos (sejam os de se deslocar a outro estabelecimento ou os resultantes de um demora excessiva) que poderiam influenciar a sua decisão de apresentar a reclamação⁸.

Sobre o fornecedor de bens ou prestador de serviços incide ainda a obrigação de “afixar no seu estabelecimento, em local bem visível e com caracteres facilmente legíveis pelo consumidor ou utente, a seguinte informação: i) “Este estabelecimento dispõe de livro de reclamações”; ii) ‘Entidade competente para apreciar a reclamação: [identificação e morada completas da entidade]’” [cfr. art. 3º, n. 1, alínea c)].

Sempre que a reclamação é feita em formato físico, cabe ao fornecedor de bens ou prestador de serviços remeter o original da folha de reclamação para a entidade competente, conforme disposto na alínea *e*) do n. 1 do artigo 3º e do n. 2 do artigo 5º.

Caberá, igualmente, ao fornecedor de bens ou prestador de serviços garantir a existência durante, pelo menos, três anos de um arquivo organizado dos livros de reclamações que tenha organizado [cfr. artigo 3º, n. 1, alínea *d*)].

Por sua vez, no que respeita ao formato eletrónico do livro de reclamações, rege o artigo 5º-B, aditado pelo Decreto-Lei 74/2017, reforçando a obrigação de o fornecedor de bens ou prestador de serviço disponibilizar este formato do livro de reclamações e de divulgar “nos respectivos sítios na Internet, em local visível e de forma destacada, o acesso à Plataforma Digital”. Determina igualmente que quem não dispuser de sítios da internet deve ser titular de endereço de correio eletrónico para receber, por esta via, as reclamações submetidas através da plataforma digital. Note-se, portanto, que o legislador não obriga que os fornecedores de bens e os prestadores de serviços criem sítios na internet para receber as reclamações efetuadas na plataforma. Basta, pois, que sejam titulares de endereço eletrónico. A introdução do livro de reclamações *online* não implicará, pois, gastos desmesurados para os titulares das atividades obrigadas a oferecê-lo. Na verdade, na prática atual, poucos serão os fornecedores de bens e os prestadores de serviços que não cumprem este requisito e que não estejam em condições técnicas de imediatamente receber as reclamações por via eletrónica.

3. Da formulação da reclamação

Os requisitos para a apresentação da reclamação divergem consoante a mesma seja apresentada no formato físico do livro de reclamações ou no formato eletrónico. Assim, a reclamação materializada em papel deve obedecer às condições decorrentes do artigo 4º. Trata-se, naturalmente, de uma reclamação formulada mediante o preenchimento da folha de reclamação inserta no formato físico do livro de reclamações que apresenta instruções específicas para o respectivo preenchimento e que devem ser devidamente seguidas.

Assim, entre outros cuidados, deve o consumidor ou utente “a) preencher de forma correta e completa todos os campos relativos à sua identificação e endereço; b) Preencher de forma correta a identificação e o local do fornecedor de bens ou prestador do serviço; c) Descrever de forma clara e completa os fatos que motivam a reclamação, respeitando o espaço que se destina à respectiva descrição; d) Apor a data da reclamação”. De acordo com o estatuído nos n^{os} 3 e 4 deste preceito, cabe ao fornecedor de bens ou prestador de serviços auxiliar o consumidor ou utente nesta tarefa, informando-o sempre que necessário da correta identificação e local do estabelecimento e disponibilizando-se para, sempre que necessário, preencher a reclamação pelo utente ou pelo consumidor (o legislador aponta, para estes efeitos, o caso particular de o consumidor ou utente ser analfabeto ou possuir alguma incapacidade física que o impeça de preencher a reclamação por si).

Uma vez preenchida a folha de reclamação nos termos anteriormente descritos, caberá ao fornecedor do bem ou ao prestador de serviços, ou a algum funcionário do estabelecimento, remeter o original da folha do livro de reclamações para a entidade devida. Tem, para tanto, 15 dias úteis (artigo 5^o, n. 1). A acompanhar a folha de reclamação deve seguir, sempre que exigível (conforme veremos no ponto seguinte), a resposta já enviada ao consumidor ou ao utente por ocasião da reclamação e, nas particulares situações em que a queixa versa sobre publicidade, um exemplar da publicidade que deu azo à reclamação (artigo 5^o, n. 2). Paralelamente com estes dados, de natureza impositiva, pode o fornecedor de bens ou prestador de serviços prestar os esclarecimentos que entenda por necessários (artigo 5^o, n. 3).

Do preenchimento da folha de reclamação resulta ainda para o fornecedor de bens ou prestador de serviços (ou para o funcionário) a obrigação de entregar ao reclamante o duplicado da reclamação (se este recusar deve arquivar-se o duplicado com a indicação da recusa por parte do consumidor ou do utente) e de garantir que o triplicado é mantido devidamente no livro de reclamações do qual é parte integrante (artigo 5^o, n^{os} 4 e 5).

Para garantir que o fornecedor de bens ou prestador de serviço não incumpra o dever essencial de remeter o original da reclamação à

entidade competente, permite o legislador que o consumidor ou utente remeta, por sua iniciativa, o duplicado a esta entidade (artigo 5º, n. 6).

Ainda sobre as reclamações materializadas em papel, devemos analisar o disposto no artigo 5º-A, aditado pelo Decreto-Lei 74/2017, que, sob a epígrafe “envio digital das folhas do livro de reclamações em formato físico”, encerra a possibilidade de as entidades de controlo determinarem a obrigatoriedade da remessa da folha de reclamação, e bem assim dos dados que obrigatoriamente a têm de acompanhar, por via eletrónica. Note-se que, nas situações em que a entidade de controlo não obriga ao envio digital das folhas do livro de reclamações, pode o fornecedor de bens ou prestador de serviço, fazê-lo livremente, ao abrigo do disposto no n. 2 do artigo supramencionado.

Como forma de comprovar estes envios, recai sobre o fornecedor de bens ou prestador de serviços a obrigação de “manter, por um período de três anos, um arquivo devidamente organizado dos documentos originais e dos comprovativos da respectiva remessa no formato eletrónico, salvo se prazo superior for fixado em legislação especial” (artigo 5º-A, n. 3).

Refere o n. 4 do artigo 5º-A que “para efeitos do disposto nos n.ºs 1 e 2, a entidade reguladora do setor ou a entidade de controlo de mercado competente deve, pela mesma via, acusar a recepção das folhas de reclamação e demais elementos documentais”. Não compreendemos bem a técnica legislativa aqui utilizada. Impõe esta norma que a entidade de controlo afirme, de forma expressa, que recepcionou os elementos em causa? Bastará que a mensagem enviada solicite recibo de leitura ou recibo de entrega para satisfazer esta obrigação? Atendendo ao atual estado da técnica, cremos que não seria necessário onerar a entidade reguladora com a obrigação de remeter uma mensagem ao fornecedor de bens ou prestador de serviços quando, de forma automática, se consegue satisfazer este objetivo. Por outro lado, parece-nos que esta imposição cumpre mais

Do preenchimento da folha de reclamação resulta ainda para o fornecedor de bens ou prestador de serviços a obrigação de entregar ao reclamante o duplicado da reclamação

os desígnios do n. 3 do que propriamente os dos n^{os} 1 e 2 mencionados no preceito, já que é aquele, e não estes, que obriga o fornecedor de bens ou prestador de serviços a guardar os comprovativos da remessa no formato eletrónico (certo que refere os comprovativos da remessa e não os comprovativos da recepção, mas se os documentos foram recebidos será porque foram remetidos).

Seja como for e independentemente de considerações de ordem conceptual, trata-se de uma boa medida que poderá agilizar o processo. cremos, no entanto, que não se tirou partido do atual estado da técnica, no que às TIC respeita, e não se adequaram as exigências legais às tecnologias atuais.

No que respeita à reclamação apresentada em formato eletrónico rege o artigo 5^o-C, aditado pelo Decreto-Lei 74/2017. Daqui se retira que a reclamação é apresentada através da plataforma digital. Decorre, por sua vez, do n. 2 do mesmo preceito que é de aplicar, nesta sede, com as necessárias adaptações, o disposto no n. 4 do artigo 4^o. Recorde-se que este normativo dita que “quando os consumidores ou utentes estejam impossibilitados de preencher a folha de reclamação por razões de analfabetismo ou incapacidade física, o fornecedor de bens, o prestador dos serviços ou qualquer responsável pelo atendimento deve, no momento da apresentação da reclamação e a pedido do consumidor ou utente, efetuar o respectivo preenchimento nos termos descritos oralmente por este”. Querirá isto dizer, então, que, lido com as necessárias adaptações e em conjunto com o n. 2 do artigo 5^o-C, “quando os consumidores ou utentes estejam impossibilitados de preencher a *reclamação em formato eletrónico* por razões de analfabetismo ou incapacidade física, o fornecedor de bens, o prestador dos serviços ou qualquer responsável pelo atendimento deve, no momento da apresentação da reclamação e a pedido do consumidor ou utente, efetuar o respectivo preenchimento nos termos descritos oralmente por este, *sem que isso implique a obrigação de disponibilizar meio de acesso à Plataforma Digital*”. Duvidamos do real alcance e do efetivo interesse desta norma. Vejamos. Se não se disponibiliza o acesso à plataforma digital significa que o consumidor ou o utente deve aceder pelos seus próprios meios a esta plataforma. Levará, portanto, o seu computador, *tablet* ou telemóvel,

ao estabelecimento do fornecedor de bens ou prestador de serviços para que seja este a formular a reclamação em formato eletrônico. Não será, neste caso, melhor solução utilizar o formato físico do livro de reclamações? Diríamos que sim, se o direito de resposta estivesse previsto em todas as situações. No entanto, como veremos de seguida, apenas nas reclamações apresentadas eletronicamente, exceção feita às reclamações apresentadas no âmbito de serviços públicos essenciais, se obriga o fornecedor de bens ou prestador de serviços a responder ao consumidor. Por isso, na verdade, a utilização do formato eletrônico representa uma real vantagem para o consumidor. Não se percebe é como que se garante a efetiva concretização desta medida se não se obriga o fornecedor de bens ou prestador de serviço a disponibilizar a plataforma digital que permite proceder à reclamação.

4. Da obrigação de resposta ao consumidor

Consagra o n. 4 do artigo 5º-B a obrigação de o fornecedor de bens ou prestador de serviços “responder ao consumidor ou utente no prazo máximo de 15 dias úteis a contar da data da reclamação, salvo se for estabelecido prazo inferior em lei especial, para o endereço de correio eletrónico indicado no formulário, informando-o, quando aplicável, sobre as medidas adotadas na sequência da mesma”. Tratando este artigo das obrigações do fornecedor de bens e do prestador de serviços relativas ao formato eletrônico do livro de reclamações, bem se compreende que esta obrigação não abrange as reclamações materializadas em papel. Exceção feita, por imperativo do disposto no n. 5 do artigo 3º, às reclamações apresentadas no âmbito dos serviços públicos essenciais que merecem, em todos os casos, direito de resposta, conforme preceitua este dispositivo: “o prestador de serviço público essencial, a que se refere a Lei n. 23/96, de 26 de julho, alterada pelas Leis nºs 12/2008, de 26 de fevereiro, 24/2008, de 2 de junho, 6/2011, de 10 de março, 44/2011, de 22 de junho, e 10/2013, de 28 de janeiro, é obrigado a responder ao consumidor e utente no prazo máximo de 15 dias úteis a contar da data da reclamação lavrada no livro de reclamações”.

Ao contrário do que resulta do preâmbulo do Decreto-Lei 74/2017, que dá a entender que esta diferença de tratamento representa uma

discriminação positiva porquanto pretende incentivar ao uso das tecnologias na apresentação de reclamações, entendemos que se perdeu uma excelente oportunidade para tornar o livro de reclamações um instrumento mais eficiente na garantia dos direitos do consumidor. Com efeito, infelizmente, as consequências práticas advenientes da apresentação das reclamações são, não raras vezes, insignificâncias que deixam o fornecedor de bens ou prestador de serviços satisfeito e o consumidor ou utente profundamente desagradado. A obrigação de responder à reclamação apresentada será, para o consumidor ou utente, a forma de ver a sua reclamação analisada e, se possível, solucionada (já que se faz referência às medidas tomadas pelo fornecedor de bens ou prestador de serviços por ocasião da queixa apresentada). Por ser assim, não nos parece razoável que apenas as queixas apresentadas eletronicamente sejam merecedoras de resposta. Trata-se, em nossa opinião, de uma falha grave do diploma que deveria ser corrigida a breve trecho⁹.

Esta obrigação de resposta por parte do fornecedor de bens ou prestador de serviços não se confunde com os procedimentos que a entidade de controlo de mercado competente e a entidade reguladora têm de adotar e que constam do artigo 6º¹⁰. De fato, o n. 3 desse dispositivo, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei 371/2007, de 6 de novembro, dispõe que a autoridade administrativa pode – no sentido de um poder-dever – “através de comunicação escrita, informar o reclamante sobre o procedimento ou sobre as medidas que tenham sido ou que venham a ser adotadas na sequência da reclamação formulada”, devendo fazê-lo no prazo supletivo de 10 dias, em conformidade com o disposto no artigo 86º do Código de Procedimento Administrativo. Deste modo, a obrigação de resposta ao reclamante por parte da autoridade administrativa já se encontrava, no nosso entender, prevista no diploma e manteve-se incólume às novas alterações.

5. Do regime contraordenacional

Nos termos do n. 1 do artigo 9º do Decreto-Lei 156/2005, na redação dada pelo Decreto-Lei 74/2017, “constituem contraordenações puníveis com a aplicação das seguintes coimas: a) De (euro) 250 a

(euro) 3500 e de (euro) 1500 a (euro) 15 000, consoante o infrator seja pessoa singular ou coletiva, a violação do disposto nas alíneas *a)*, *b)* e *e)* do n. 1 do artigo 3º, nos n.ºs 1 e 2 do artigo 5º, no n. 3 do artigo 5º-A, nos n.ºs 1 a 3 do artigo 5º-B e nos n.ºs 1 e 3 do artigo 8º; b) De (euro) 150 a (euro) 2500 e de (euro) 500 a (euro) 5000, consoante o infrator seja pessoa singular ou coletiva, a violação do disposto no n. 3 do artigo 1º, nas alíneas *c)* e *d)* do n. 1 e nos n.ºs 2, 3 e 5 do artigo 3º, nos n.ºs 3 e 4 do artigo 4º, nos n.ºs 4 e 5 do artigo 5º, no n. 4 do artigo 5º-B, no n. 6 do artigo 6º e nos n.ºs 2 e 5 do artigo 8º”. A importância da norma para este estudo reside sobretudo no fato de, em 2017, os montantes aplicáveis terem sofrido uma diminuição significativa¹¹.

A bondade da alteração legislativa apenas poderá ser apurada nos tempos vindouros. Diríamos, porventura, que se alguns montantes eram efetivamente exagerados, face à violação legal cometida, agora são praticamente insignificantes e podem não ter o efeito dissuasor que se pretendia.

O n. 3 do artigo 9º prescreve que “em caso de violação do disposto na alínea *b)* do n. 1 do artigo 3º, acrescida da ocorrência da situação prevista no n. 4 do mesmo artigo, o montante da coima a aplicar não pode ser inferior a metade do montante máximo da coima prevista”. A redação segue igual, mas agora com valores relativamente inferiores pelo fato de o valor máximo ter sido reduzido para metade. Talvez isto seja suficiente para acalmar a questão que se chegou a colocar sobre a eventual inconstitucionalidade deste preceito com fundamento na violação do princípio da proporcionalidade consagrado no n. 2 do artigo 18º da Constituição da República Portuguesa¹².

6. Da rede telemática de informação comum e da plataforma digital

A rede telemática de informação comum (RTIC), que já havia sido criada pelo Decreto-Lei 118/2009, de 19 de maio, e que se destinava ao registo e tratamento das reclamações dos consumidores, permitindo inclusivamente o acompanhamento da tramitação da reclamação, mantém-se regulada no artigo 12º e vem agora integrar-se na plataforma digital mencionada no artigo 12º-A, aditado pelo Decreto-Lei 74/2017¹³.

A RTIC tinha e tem como principal objetivo “garantir a comunicação e o intercâmbio de informação estatística em matéria de conflitualidade de consumo decorrente das reclamações e assegura o seu armazenamento e gestão por parte das entidades reguladoras e de controlo de mercado competentes, proporcionando aos reclamantes e reclamados o acesso à informação sobre a sua reclamação”. Para tanto, obriga as entidades reguladoras e de controlo de mercado competentes “a registar e a tratar diretamente as reclamações recebidas através do formato físico do livro de reclamações na RTIC ou a providenciar ligações entre esta rede e a sua própria rede que permitam a comunicação de dados entre ambas”. A principal vantagem da RTIC, para o consumidor ou utente, reside no fato de através desta plataforma poder consultar a fase em que se encontra a sua reclamação. Note-se que esta faculdade é igualmente concedida ao profissional reclamado.

IV. Conclusões

O livro de reclamações tem sido entendido como uma fundamental ferramenta ao serviço dos consumidores, permitindo que estes exerçam o seu direito de reclamação face ao incumprimento ou cumprimento defeituoso da relação contratual que encetaram e, por outra via, possibilitando a denúncia de práticas ilícitas por parte dos agentes económicos.

Ora, o formato do livro de reclamações foi uniformizado em 2005, por via do Decreto-Lei 156/2005, e tem sido, desde então, o único formato obrigatoriamente disponível para efeitos de apresentação de reclamações por parte dos consumidores ou utentes, num elevadíssimo número de atividades económicas materializadas num estabelecimento.

O atual estado da técnica, no que às tecnologias da informação e da comunicação respeita, exigia, desde há muito, a desmaterialização do livro de reclamações, à semelhança, aliás, do que se verifica além-fronteiras.

O Decreto-Lei 74/2017 veio, imbuído do espírito geral de modernização da administração e com o fito de transpor as novas tecnologias para este âmbito, prever a obrigação de os agentes

económicos disponibilizarem em simultâneo ambos os formatos do livro de reclamações. No entanto, o formato eletrónico do livro de reclamações aplica-se, numa primeira fase, iniciada a 1º de julho de 2017, apenas aos serviços públicos essenciais, diferindo, para um momento posterior, para 1º de julho de 2018, a sua aplicação às restantes atividades. Todas as atividades devem, assim, a partir de 1º de julho de 2018, disponibilizar os dois formatos. Assinale-se, porém, que serão todas as atividades, exceto as desenvolvidas por meios digitais que, atendendo à sua natureza, apenas estão obrigadas a disponibilizar o formato eletrónico do livro de reclamações. Surge, aqui, a primeira crítica ao regime: o comércio eletrónico continua incompreensivelmente, mais um ano, isento desta obrigação, e os respectivos consumidores seguem, um ano mais, sem poder fazer uso desta ferramenta, numa relação contratual particularmente arriscada e caracterizada por uma acentuada debilidade do consumidor.

Instituiu-se, em 2017, a obrigação de os agentes económicos demandados responderem às queixas apresentadas. Aplaudimos a previsão da medida, mas não concordamos inteiramente com a forma como foi implementada. Com efeito, apenas as reclamações eletrónicas merecem resposta por parte da entidade reclamada, salvo na hipótese de se tratar de uma reclamação apresentada no âmbito de serviços públicos essenciais. Compreendemos que o objetivo seja criar confiança no mundo digital e incentivar o uso das novas tecnologias, mas, para estes efeitos e almejando a tutela dos interesses dos consumidores, reiteramos o nosso desacordo quanto a esta dualidade, pois entendemos que o direito de resposta é merecido independentemente da forma que assuma a reclamação realizada. Aliás, na ótica do consumidor, muitas vezes, a mera resposta satisfará os seus interesses e a reclamação ficará sanada, pelo que criticamos veementemente esta dualidade de direitos/deveres conforme o formato em que se verte a reclamação.

Por fim, merece igualmente referência a significativa redução sobre os montantes definidos para as sanções em caso de contraordenação introduzida pela reforma de 2017, eventualmente com o objetivo de esbater, como referimos, a discussão que ainda se gerava jurisprudencialmente sobre a eventual inconstitucionalidade do n. 3

do artigo 9º com fundamento em desproporcionalidade. Afastado que estará quiçá o espectro da inconstitucionalidade, questionamo-nos agora se a alteração não peca por excesso e se os montantes fixados terão efetivamente o efeito dissuasor que se pretende.

Em face do exposto, cremos que o Decreto-Lei 74/2017, de 21 de junho, implementou, tal como prometido no seu preâmbulo, o formato eletrónico do livro de reclamações, cumprindo, assim, uma das medidas anunciadas no programa “Simplex+ 2016”. Não obstante, julgamos que o legislador não aproveitou o ensejo para transformar, de forma real e efetiva, o livro de reclamações numa ferramenta mais eficaz ao serviço da proteção do consumidor, na medida em que poderia ter intensificado a tutela já concedida agora com recurso às múltiplas vantagens das novas tecnologias e sem as referidas distinções quanto ao âmbito de aplicação imediato ou quanto à concessão de direitos distintos conforme o formato da reclamação. Cremos mesmo que se trata de uma reforma “cosmética” e não substancial, que introduz e atribui *nomen iuris* à reclamação em formato eletrónico, mas que não resolve problemas antigos e acarreta novas questões merecedoras de reflexão. Certo é que, independentemente da forma assumida e das novas previsões legais, a reclamação merece o devido tratamento e o consumidor deve, pelo menos, sentir que é ouvido, pelo que encorajamos as autoridades administrativas a repelirem a inércia e a cumprirem e fazerem cumprir adequadamente o atual regime jurídico do Livro de Reclamações.

Notas

1. Doutora em Direito (Universidade de Salamanca). Mestre em Direito (Universidade de Coimbra). Professora-Adjunta na Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria. Investigadora do CIEJ – Centro de Investigação em Estudos Jurídicos. Dirigente da sociedade científica apDC – associação portuguesa de Direito do Consumo /Delegação de Leiria.
2. Doutora em Direito (Universidade de Salamanca). Mestre em Direito (Universidade de Coimbra). Professora-Adjunta na Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria. Investigadora do CIEJ – Centro de Investigação em Estudos Jurídicos. Dirigente da sociedade científica apDC – associação portuguesa de Direito do Consumo /Delegação de Leiria.
3. A este propósito valerá a pena analisar alguns dos dizeres do artigo 38º do Decreto-Lei 135/99, de 22 de abril. Assim, o n. 1 refere que, “nos termos

do disposto no artigo 35º-A, os serviços e organismos da Administração Pública devem divulgar aos utentes de forma visível a existência da respectiva plataforma prevista no artigo 35º-A e do livro de reclamações”. O n. 2 trata da autenticação do livro de reclamações referindo que a mesma “compete ao dirigente máximo do serviço ou organismo em exercício de funções à data da abertura do livro, competência que pode ser delegada, nos casos de serviços desconcentrados, nos respetivos responsáveis”. No n. 5 fixa-se o importante direito de resposta (nunca replicado – em nosso entendimento mal – para as atividades fora da administração pública até à entrada em vigor do Decreto-Lei 74/2017 que o impõe, nas reclamações apresentadas por via eletrónica e, independentemente da forma, nas reclamações apresentadas junto dos serviços públicos essenciais – como melhor ceremos e criticaremos adiante), referindo que “compete a cada serviço reclamado: a) dar resposta ao reclamante, acompanhada da devida justificação, bem como das medidas tomadas ou a tomar, se for caso disso, no prazo máximo de 15 dias; b) tomar as medidas corretivas necessárias, se for caso disso; c) registar a reclamação apresentada e a resposta na plataforma aplicável, referida no artigo 35º-A, removendo-se os dados pessoais dos reclamantes”. No n. 6 pode ler-se que “se para além da resposta dada pelo serviço, a reclamação for objeto de decisão final superior, esta é comunicada ao reclamante, preferencialmente por via eletrónica, pelo serviço ou gabinete do membro do Governo responsável”. No n. 7 prevê-se a possibilidade da realização de auditorias ao serviço. Importa ainda destacar que, desde 2014 (Decreto-Lei 73/2014, de 13 de maio) já se faz referência à utilização das plataformas eletrónicas. Neste sentido, chamamos à colação o n. 10 do artigo 38º e o o artigo 35º-A. O primeiro refere que “as reclamações apresentadas em relação aos serviços públicos online são feitas exclusivamente nas plataformas previstas no artigo 35º-A, aplicando-se-lhes, com as devidas adaptações, o disposto no presente artigo”. O segundo, recentemente alterado por via do Decreto-Lei 74/2017, de 21 de junho, sob a epígrafe “sistema de elogios, sugestões e reclamações dos utentes”, refere que: “1 – Os elogios, sugestões e reclamações dos utentes relativos aos serviços prestados por um serviço ou organismo da Administração Pública e às pessoas que o tenham prestado, bem como em relação a procedimentos administrativos, são feitos online em plataformas próprias disponibilizadas na Internet. 2 – A divulgação dos sítios na Internet onde são disponibilizadas as plataformas referidas no número anterior deve ser feita em todos os serviços públicos e em todos os serviços online, de forma bem visível para o utente. 3 – A AMA, I. P., disponibiliza uma plataforma na Internet destinada a acolher os elogios, sugestões e reclamações dos serviços e organismos da Administração Pública, sendo que podem ser disponibilizadas outras plataformas específicas para o efeito quando fundada razão de interesse público o justifique. 4 – Às plataformas previstas no presente artigo aplicam-se as garantias em matéria de proteção de dados pessoais previstas na Lei 67/98, de 26 de outubro. 5 – Sempre que possível, devem ser disponibilizados meios informáticos que permitam aos utentes, querendo, apresentar online, no

próprio local de atendimento, elogios, sugestões e reclamações. 6 – Nos locais de atendimento ao público são disponibilizados, como meios subsidiários de apresentação de elogios, sugestões e reclamações, a caixa de sugestões e elogios, bem como o livro de reclamações, devendo ser utilizados apenas quando seja impossível ou inconveniente a apresentação online dos mesmos.”

4. Sobre o regime jurídico anterior à recente reforma, ver Iva Carla Vieira, *Guia Prático de Direito Comercial*, Coimbra, Almedina, 2014, p. 381 e 382; ADELAIDE MENEZES LEITÃO, “As Reclamações no Direito do Consumo. Análise da Actual Legislação e Apreciação do Anteprojecto do Código do Consumidor”, in *Estudos em Honra do Professor Doutor José de Oliveira Ascensão*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2008, p. 1473-1486.
5. Estão, agora, fixadas, no anexo ao Decreto-Lei 156/2005, as entidades que, nos termos do artigo 2º daquele diploma, estão obrigadas a disponibilizar livro de reclamações. Assim, estão abrangidas pela obrigação de disponibilização do livro de reclamações: “1 – Estabelecimentos de venda ao público e de prestação de serviços de: a) Comércio a retalho e conjuntos comerciais, bem como estabelecimentos de comércio por grosso com revenda ao consumidor final; b) Comércio, manutenção e reparação de velocípedes, ciclomotores, motociclos e veículos automóveis novos e usados; c) Restauração ou bebidas; d) Lavandaria, limpeza a seco e engomadoria; e) Cabeleireiro, beleza ou outros de natureza similar; f) Tatuagens e colocação de piercings; g) Manutenção física, independentemente da designação adotada; h) Reparação de bens pessoais e domésticos; i) Estudos e de explicações; j) Funerários; k) Prestamistas; l) Aluguer de velocípedes, de motociclos e de veículos automóveis; m) Aluguer de videogramas; n) Notários privados. 2 – Estabelecimento de empresas na área da construção e do imobiliário: a) Construção civil; b) Promoção imobiliária; c) Administração de condomínios; d) Avaliação imobiliária; e) Arrendamento, compra e venda de bens imobiliários; f) Administração de imóveis por conta de outrem; g) Mediação imobiliária; h) Consultadoria e mediação de obras; i) Gestão, planeamento e fiscalização de obras. 3 – Estabelecimentos de prestação de serviços na área do turismo: a) Empreendimentos turísticos; b) Alojamento local; c) Agências de viagens e turismo; d) Empresas de animação turística; e) Recintos com diversões aquáticas; f) Campos de férias; g) Estabelecimentos termais; h) Marinas. 4 – Recintos de espetáculos de natureza artística. 5 – Parques de estacionamento subterrâneo ou de superfície. 6 – Centros de inspeção automóvel, escolas de condução e centros de exames de condução. 7 – Postos de abastecimento de combustíveis. 8 – Casinos, salas de máquinas, salas de jogo do bingo. 9 – Centros de Atendimento Médico-Veterinários. 10 – Estabelecimento de prestadores de serviços públicos essenciais: a) Fornecimento de água; b) Fornecimento de energia elétrica; c) Fornecimento de gás natural e gases de petróleo liquefeitos canalizados; d) Comunicações eletrónicas; e) Postais; f) Recolha e tratamento de águas residuais; g) Gestão de resíduos sólidos urbanos. 11 – Estabelecimento de prestadores de serviços de transporte: a) Rodoviário; b) Ferroviário; c) Marítimo; d) Fluvial; e) Aéreo,

designadamente, entidades gestoras dos aeroportos e aeródromos nacionais, entidades coordenadoras do processo de atribuição e de facilitação de faixas horárias nos aeroportos nacionais, prestadores de serviços de navegação aérea com exceção dos prestadores de serviços de meteorologia aeronáutica, operadores de transporte aéreo e operadores de trabalho aéreo, entidades prestadoras de serviços de apoio ao transporte aéreo e prestadores de serviços de assistência em escala. 12 – Estabelecimentos das Instituições Particulares de Segurança Social ou equiparadas, bem como estabelecimentos das Instituições em relação às quais existam acordos de cooperação ou protocolos celebrados com os Centros Distritais de Segurança Social, I. P.: a) No âmbito do apoio às crianças e jovens: creches, creche familiar, estabelecimento de educação pré-escolar, centros de atividades de tempos livres, centros de apoio familiar e aconselhamento parental, lares de infância e juventude e apartamentos de autonomização, casas de acolhimento temporário; b) No âmbito do apoio a pessoas idosas: centros de convívio, centros de dia, centros de noite, estruturas residenciais para pessoas idosas e acolhimento familiar para pessoas idosas; c) No âmbito do apoio a pessoas com deficiência: centros de atividades ocupacionais, lares residenciais, residências autónomas, centros de atendimento, acompanhamento e animação de pessoas com deficiência; d) No âmbito do apoio a pessoas com doenças do foro mental ou psiquiátrico: fóruns socio-ocupacionais, unidades de vida protegida, autónoma e apoiada; e) No âmbito do apoio a outros grupos: apartamentos de reinserção social, residências para pessoas com VIH/sida, centros de alojamento temporário e comunidades de inserção; f) No âmbito do apoio à família e comunidade: serviço de atendimento e acompanhamento social, centros comunitários, cantinas sociais, casas de abrigo, centro de apoio à vida e serviços de apoio domiciliário; g) No âmbito do apoio social: estabelecimentos em que sejam desenvolvidas atividades similares às referidas nas alíneas anteriores ainda que sob designação diferente. 13 – Instituições de crédito, sociedades financeiras, instituições de pagamento, instituições de moeda eletrónica e prestadores de serviços postais no que se refere à prestação de serviços de pagamento. 14 – Estabelecimentos das empresas de seguros, bem como os estabelecimentos de mediadores de seguros e de sociedades gestoras de fundos de pensões. 15 – Prestadores de serviços de Intermediação financeira em relação a instrumentos financeiros ou equiparados sob supervisão da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários. 16 – Estabelecimentos particulares e cooperativos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. 17 – Estabelecimentos do ensino superior particular e cooperativo. 18 – Estabelecimentos dos prestadores de cuidados na área da saúde: a) Unidades privadas de saúde com internamento ou sala de recobro; b) Unidades privadas de saúde com atividade específica, designadamente laboratórios; unidades com fins de diagnóstico, terapêutica e de prevenção de radiações ionizantes, ultrassons ou campos magnéticos; unidades privadas de diálise; clínicas e consultórios dentários e unidades de medicina física e de reabilitação; c) Outros operadores sujeitos à atividade reguladora da

- Entidade Reguladora da Saúde; d) Unidades privadas de prestação de cuidados de saúde na área da toxicodependência. 19 – Farmácias.”
6. Ressalte-se, não obstante, que antes desta previsão os consumidores não estariam totalmente desprotegidos, porquanto, nesta hipótese, sempre poderiam apresentar a sua reclamação ou denúncia eletrônica junto da Direção-Geral do Consumidor (www.consumidor.pt) ou, na hipótese de se tratar de serviços de telecomunicações, junto da ANACOM (www.anacom.pt).
 7. Veja-se o artigo 9º do Decreto-Lei 74/2017.
 8. Leiam-se as conclusões do acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 9 de abril de 2014, que apesar de mencionar a redação em vigor antes da redação resultante do Decreto-Lei 74/2017, continua, neste particular, perfeitamente atual: “a norma que prevê o referido tipo de ilícito refere o seguinte: ‘Art. 3º 1. O fornecedor de bens ou prestador de serviços é obrigado a: a) Possuir o livro de reclamações nos estabelecimentos a que respeita a actividade.’ A sentença recorrida, depois de indagar a intenção do legislador (na análise ao preâmbulo do citado diploma legal), invocou o n. 2 do mesmo artigo 3º, com o seguinte teor: ‘2. O fornecedor de bens ou serviços não pode, em caso algum, justificar a falta de livro de reclamações no estabelecimento onde o utente o solicita pelo fato de o mesmo se encontrar noutros estabelecimentos, dependências ou sucursais.’ Do texto desta norma inferiu o julgador que os livros de reclamações devem estar disponíveis em todos os locais de atendimento ao público e, portanto, cada uma das dependências da arguida (stand e escritório) devia ter um livro de reclamações. Julgamos todavia que não é assim. Se é verdade que o livro de reclamações deve ser apresentado ao utente quando (e sempre que) este o solicite, daí não se infere que cada estabelecimento ou sucursal deva ter um livro. Note-se que o art. 3º, n. 2, do Dec. Lei 156/05, de 15/9, se refere literalmente a livro e não livros (‘a falta de livro’ e ‘pelo fato de o mesmo’). A lei refere-se sempre aos casos em que só existe um livro de reclamações, apesar de existirem vários estabelecimentos ou sucursais, considerando contra-ordenação a falta de apresentação imediata e gratuita ao utente do livro de reclamações. Tal regime permite concluir que, mesmo naqueles casos em que a atividade se desdobra em locais geograficamente distintos, mas apesar disso permite a apresentação imediata do livro sempre que solicitado pelo utente, não existe qualquer contraordenação: não existe a contraordenação prevista na al. a) do art. 3º, porque existe um livro de reclamações; não existe a da al. b), porque existe a possibilidade de facultar o livro, imediata e gratuitamente ao utente, sempre que este o solicite. Não tem sentido exigir dois livros de reclamações, quando é possível que o mesmo livro – dada a proximidade física dos estabelecimentos – seja facultado imediata e gratuitamente ao utente sempre que este o solicite, em qualquer um dos locais geográficos onde se exerce a atividade. No caso dos autos, verifica-se tal hipótese: (i) proximidade física dos locais em questão (stand e escritório) – “cerca de 50 metros” (ponto 8 da matéria de fato) e (ii) conexão ou interdependência dos estabelecimentos (na ... (local referido em 1 e 2 dos fatos provados) expunham-

- se os veículos e na rua ... concretizavam-se os negócios (fato n. 16), sendo que neste local existia um livro de reclamações. Verifica-se assim que a arguida tem razão quanto ao alegado erro de subsunção, pois os fatos dados como provados não integram a prática (negligente) do ilícito contraordenacional por que foi condenada (na coima de 1.750 euros) p. e p. pelo art. 3º, n. 1, al. a) do DL 156/2005, de 15/09, com as alterações introduzidas pelo DL 371/07, de 06/11”.
9. Refira-se que algumas leis autonómicas espanholas atinentes às “hojas de quejas y reclamaciones” apresentam, neste particular, contornos quicá mais *pro consumatore*. Com efeito, alguns regimes autonómicos homólogos preveem a obrigatoriedade de resposta pela entidade demandada, num prazo determinado (distinto conforme a Comunidade Autónoma em causa), quer a reclamação seja realizada em formato escrito, quer seja em formato eletrónico; a ausência de resposta constitui naturalmente contraordenação; mas o traço realmente distintivo reside no fato de somente na eventualidade de inexistir resposta da entidade reclamada, de a resposta não ser tempestiva ou não ser satisfatória é que o reclamante poderá enviar a reclamação para as entidades administrativas competentes. Consulte-se, a título de exemplo, o Decreto 72/2008, de 4 de março, que regula o livro de reclamações de consumidores e usuários na Andaluzia (artigos 12º e 13º) ou o Decreto 121/2013, de 26 de fevereiro, que regula as folhas oficiais de queixa, reclamação e denúncia nas relações de consumo da Catalunha (artigo 9º). Estes regimes apresentam a inegável vantagem de compelir os fornecedores de bens ou prestadores de serviços a sanar os incumprimentos ou cumprimentos defeituosos e, conseqüentemente, a assegurar o respeito pelos direitos do consumidor, já que sobre eles paira a forte possibilidade de incorrerem em infração contraordenacional. Em bom rigor, ao consumidor interessa a resolução do seu problema e não a aplicação de sanção contraordenacional à entidade reclamada. Por outra via, chegarão apenas às entidades administrativas as reclamações que não obtiveram resposta ou que não resolveram a desconformidade identificada e, nessa medida, terão estas entidades capacidade de resposta para resolução do menor número de reclamações apresentadas, pois a principal crítica dirigida pela generalidade dos consumidores ao regime do Livro de Reclamações é justamente a de que o consumidor não obtém qualquer resposta por parte das autoridades administrativas.
10. Leia-se a nova redação do artigo 6º, sob a epígrafe “Procedimento da entidade de controlo de mercado competente e da entidade reguladora do sector” dada pelo Decreto-Lei n. 74/2017. “1 – Para efeitos de aplicação do presente decreto-lei, cabe à entidade de controlo de mercado competente ou à entidade reguladora do setor: a) Receber as reclamações em formato físico ou eletrónico, acompanhadas da resposta já enviada ao consumidor ou utente, quando aplicável, e demais elementos adicionais que lhe sejam enviados pelo fornecedor de bens ou pelo prestador de serviços, designadamente os respectivos esclarecimentos e informação sobre os seguimentos que tenham sido dados às reclamações;

b) Solicitar a prestação de esclarecimentos sobre a situação objeto de reclamação, incluindo informação sobre o seguimento que tenha sido dado à mesma, quando considere necessário; c) Analisar as reclamações, a documentação apresentada pelo fornecedor de bens ou prestador de serviços e instaurar o procedimento adequado se os fatos resultantes da reclamação indiciarem a prática de contraordenação ao disposto no presente decreto-lei ou em norma específica aplicável à matéria objeto da reclamação. 2 – A entidade de controlo de mercado competente ou a entidade reguladora do setor deve ainda, em função do conteúdo da reclamação formulada pelo consumidor ou utente e dos esclarecimentos apresentados pelo fornecedor de bens ou pelo prestador de serviços, tomar as medidas que entenda adequadas, de acordo com as atribuições que lhe estão conferidas por lei. 3 – A entidade de controlo de mercado competente ou a entidade reguladora do setor, no âmbito das atribuições que lhe estão conferidas por lei, pode, através de comunicação escrita, informar o reclamante sobre o procedimento ou sobre as medidas que tenham sido ou que venham a ser adotadas na sequência da reclamação formulada. 4 – Sempre que da reclamação resultar uma situação de litígio, a entidade de controlo de mercado competente ou a entidade reguladora do setor, no âmbito das atribuições que lhe estão conferidas por lei, deve, através de comunicação escrita e após concluídas todas as diligências necessárias à reposição legal da situação, informar o reclamante sobre o procedimento ou as medidas que tenham sido ou venham a ser adotadas na sequência da reclamação formulada e, quando se trate de litígio de consumo não resolvido pelo fornecedor de bens ou prestador de serviços, informa, ainda, o consumidor ou utente sobre a possibilidade de recurso aos meios alternativos de resolução de litígios. 5 – Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, quando da folha de reclamação resultem apenas sugestões, elogios ou comentários que não configurem uma reclamação, deve a entidade reguladora do setor ou a entidade de controlo de mercado competente proceder ao arquivamento da reclamação. 6 – Para efeitos de aplicação do regime constante no presente diploma, o fornecedor de bens e o prestador de serviços devem prestar a colaboração requerida pela entidade de controlo de mercado competente ou entidade reguladora do setor, nomeadamente garantindo o acesso direto às informações e apresentando os documentos ou registos solicitados. 7 – Para efeitos do disposto no capítulo anterior, as entidades reguladoras e as entidades de controlo de mercado competentes disponibilizam e divulgam, em lugar de destaque, nos respetivos sítios na Internet, o acesso à plataforma digital que disponibiliza o formato eletrónico do livro de reclamações, doravante designada como Plataforma Digital.”

11. Ditava assim a anterior redação: “1 – Constituem contraordenações puníveis com a aplicação das seguintes coimas: a) De (euro) 250 a (euro) 3500 e de (euro) 3500 a (euro) 30 000, consoante o infractor seja pessoa singular ou pessoa colectiva, a violação do disposto nas alíneas a), b) e c) do n. 1 do artigo 3º, nos nºs 1, 2 e 4 do artigo 5º e no artigo 8º; b) De (euro) 250 a (euro) 2500

- e de (euro) 500 a (euro) 5000, consoante o infractor seja pessoa singular ou pessoa colectiva, a violação do disposto na alínea d) do n. 1 do artigo 3º, no n. 3 do artigo 4º e no n. 6 do artigo 5º. 2 – A negligência é punível sendo os limites mínimos e máximos das coimas aplicáveis reduzidos a metade. 3 – Em caso de violação do disposto na alínea b) do n. 1 do artigo 3º, acrescida da ocorrência da situação prevista no n. 4 do mesmo artigo, o montante da coima a aplicar não pode ser inferior a metade do montante máximo da coima prevista. 4 – A violação do disposto nas alíneas a) e b) do n. 1 do artigo 3º dá lugar, para além da aplicação da respectiva coima, à publicidade da condenação por contra-ordenação num jornal de expansão local ou nacional, a expensas do infractor.”
12. Veja-se, a este propósito, o acórdão da 3ª Secção do Tribunal Constitucional, de 2 de fevereiro de 2011, que refere que “na linha da jurisprudência consolidada neste Tribunal, a propósito da fixação dos montantes das coimas a aplicar (a título de exemplo, ver Acórdãos 304/94, 574/95 e 547/2000, todos disponíveis in www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/), o Tribunal Constitucional deve coibir-se de interferir directamente esse espaço de livre conformação legislativa, apenas lhe cabendo – sempre que necessário – acautelar que tais opções legislativas não ferem, de modo flagrante e manifesto, o princípio da proporcionalidade. A este propósito, deve sempre ter-se presente que “Só um método interpretativo rigoroso e controlado limita a invasão pelos tribunais constitucionais da esfera legislativa e impede a actividade judicativa de se tornar um ‘contrapoder legislativo’” (Fernanda Palma, O legislador negativo e o intérprete da Constituição, in ‘O Direito’, 140º (2008), III, 523). Ora, a agravação do montante mínimo da coima a suportar pelas pessoas colectivas, em 11.500 €, não pode considerar-se manifestamente desproporcionada, visto que tem por finalidade promover o cumprimento voluntário de um dever legalmente imposto que, por sua vez, visa acautelar os direitos dos consumidores constitucionalmente consagrados (artigo 60º, n. 1, da CRP. Conforme já supra notado, tal cumprimento voluntário apenas é promovido mediante a aplicação de sanções “efectivas” e “dissuasoras”. Assim, a interpretação desaplicada pela decisão recorrida da norma extraída da conjugação entre os artigos 3º, n. 1, alínea b), 9º, n. 1, alínea a), e n. 3, todos do Decreto-Lei 156/2005, de 15 de setembro, no sentido de considerar ser aplicável a coima aí prevista, – cujo limite mínimo para as pessoas coletivas é de 15.000 euros – nos casos em que, requerida a presença da autoridade para remover a recusa referida no número anterior, essa recusa é removida sendo o livro de reclamações facultado ao utente não é inconstitucional, por violação do princípio da proporcionalidade (artigos 2º e 18º, n. 2, da CRP)”. A decisão impôs: “a) conceder provimento ao recurso; E, em consequência: b) Não julgar inconstitucional a norma extraída da conjugação entre os artigos 3º, n. 1, alínea b), 9º, n. 1, alínea a), e n. 3, todos do Decreto-Lei n. 156/2005, de 15 de Setembro, no sentido de considerar ser aplicável a coima aí prevista, – cujo limite mínimo para as pessoas colectivas é de 15.000 euros – nos casos em que, requerida a presença da autoridade para remover a recusa referida no número anterior, essa recusa é removida

sendo o livro de reclamações facultado ao utente; c) Determinar a remessa dos autos ao tribunal recorrido para que a decisão proferida seja reformada, em conformidade com o presente juízo de não inconstitucionalidade, nos termos previstos pelo n. 2 do artigo 80º da LTC.”

13. O artigo 12º-A estatui que “1 – A Plataforma Digital visa, com observância do disposto na Lei n. 67/98, de 26 de outubro, alterada pela Lei n. 103/2015, de 24 de agosto, possibilitar a apresentação de reclamações em formato eletrónico, bem como a submissão de pedidos de informação relacionados com a defesa do consumidor ou utente. 2 – O funcionamento da Plataforma Digital é aprovado por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da modernização administrativa e da defesa do consumidor. 3 – Sem prejuízo do disposto no número anterior, o formulário eletrónico da reclamação deve cumprir as regras de acessibilidade digital, por forma a permitir a apresentação autónoma de reclamações por consumidores ou utentes com deficiência visual.”