



A Instrução Processual: Estudo de Caso Relacionado com Infrações respeitantes ao Livro de Reclamações

Mestrado em Solicitadoria de Empresa

Alexandra Maria Clemente Catarino

Leiria, setembro de 2023



A Instrução Processual: Estudo de Caso Relacionado com Infrações respeitantes ao Livro de Reclamações

Mestrado em Solicitadoria de Empresa

Alexandra Maria Clemente Catarino

Relatório de Estágio realizado sob a orientação da Professora Doutora Susana Catarina Simões de Almeida, docente na Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria.

Leiria, setembro de 2023

Originalidade e Direitos de Autor

A presente relatório de estágio é original, elaborado unicamente para este fim, tendo sido devidamente citados todos os autores cujos estudos e publicações contribuíram para o elaborar.

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição de que seja mencionada a Autora e feita referência ao ciclo de estudos no âmbito do qual o mesmo foi realizado, a saber, Curso de Mestrado em Solicitadoria de Empresa, no ano letivo 2022/2023, da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria, Portugal, e, bem assim, à data das provas públicas que visaram a avaliação destes trabalhos.

Agradecimentos

À minha família por todo o apoio nesta etapa da minha vida.

Aos meus amigos que me incentivaram e apoiaram-me durante a realização deste projeto.

A todos os inspetores e técnicos superiores da ASAE da Unidade Operacional VI de Castelo Branco, em especial à Dr.^a Rita Marinho, supervisora da entidade de estágio, à Dr.^a Susana Duarte e à Dr.^a Telma Vilela, por todo o apoio e simpatia com que me receberam e acompanharam durante o meu período de estágio no NIP.

À Professora Doutora Susana Catarina Simões de Almeida, orientadora de estágio, pelo apoio e disponibilidade na elaboração deste projeto.

Resumo

O presente relatório foi desenvolvido no âmbito do estágio curricular do segundo ano do Mestrado em Solicitação de Empresa. A sua elaboração versa sobre a análise e estudo de casos reais.

O ponto de partida surge com a descrição da entidade de acolhimento, bem como as atividades desenvolvidas ao longo do estágio.

De seguida, para uma melhor compreensão dos casos de estudo apresentados, abordamos o conceito de consumidor e faremos exposição sobre os direitos do consumidor.

Ao longo do nosso relatório vamos explanando o regime do Livro de Reclamações e as alterações que este sofreu ao longo dos anos, recorrendo à legislação, a doutrina e jurisprudência.

O tema do nosso relatório prede-se com a instrução processual das infrações relacionadas com o Livro de Reclamações, que nos foi possível presenciar e estudar no decurso do nosso estágio.

Palavras-chave: “estágio”, “ASAE”, “reclamação”, “consumidor”, “caso de estudo”.

Abstract

This report was developed as part of the second-year curricular internship of the Master's Degree in *Solicitudoria de Empresa*. This report is about the analysis of a real case study.

The starting point comes with the description of the entity and reception, and the activities developed during the internship.

Next, for a better understanding of the case studies presented, we address the concept of consumer and make an exposition on consumer rights.

Throughout our report we will explain the regime of the Complaints Book, and the changes it has undergone over the years, using legislation, doctrine and jurisprudence.

The subject of our report is the procedural instruction of the offences related to the Complaints Book, which we were able to witness and study in the course of our internship.

Keywords: “internship”, “ASAE”, “complaint”, “consumer”, “case study”.

Índice

Originalidade e Direitos de Autor	iii
Agradecimentos.....	iv
Resumo	v
Abstract.....	vi
Lista de siglas e abreviaturas.....	x
Introdução.....	1
Capítulo I - Entidade de Acolhimento e atividade desenvolvida no período de estágio.....	3
1.Autoridade de Segurança Alimentar e Económica	3
1.1. Caracterização da Entidade de Acolhimento	4
1.2. Inspeção, Fiscalização e Investigação Criminal	5
2.Tarefas desempenhadas durante o período de estágio	6
2.1. Considerações gerais	6
2.2. Fases instrutórias	9
2.2.1. Notificações para o exercício do Direito de Audição e Defesa do Arguido.....	9
2.2.2. Pagamento Voluntário da Coima	10
2.2.3. Diligências de inquirição	11
2.2.4. Decisão condenatória e Execução	12
Capítulo II – Estudo Caso Relacionado com Infrações do Livro de Reclamações e a sua instrução processual.....	12
1.Disposições Gerais.....	12
1.1.Conceito de Consumidor.....	13
1.2.Direitos do Consumidor	18

2.Livro de Reclamações.....	19
2.1. Natureza e enquadramento do livro de reclamações.....	20
2.1.1. Considerações introdutórias.....	20
2.1.2. DL n.º 156/2005, de 15 de setembro.....	21
2.1.3. DL. n.º 371/2007, de 06 de novembro	24
2.1.4. DL n.º 118/2009, de 19 de maio.....	25
2.1.5. DL n.º 74/2017, de 21 de junho	26
2.1.6. DL n.º 9/2020, de 10 de março	28
2.1.7.DL n.º 9/2021, de 29 de janeiro.....	29
2.2. Introdução do Livro de Reclamações Eletrónico.....	30
3. Casos de Estudo	34
3.1. Não facultar de forma imediata e gratuita o Livro de Reclamações.....	34
3.2. Falta de Livro de Reclamações.....	37
3.3. Não proceder ao envio do original da folha de reclamação.....	40
3.4. Falta de Livro de Reclamações Eletrónico.....	43
4.Conclusão	47
Bibliografia	49
Legislação e Jurisprudência consultada	51

Índice de figuras

Figura 1- Organograma da ASAE - Unidades Regionais.....	5
Figura 2- Esquema da Instrução Processual.....	9

Lista de siglas e abreviaturas

al. /als. – alínea/alíneas

AP – Administração Pública

AR – Aviso de Receção

ARAE – Autoridade Regional das Atividades Económicas

art./arts. – artigo/ artigos

ASAE – Autoridade de Segurança Alimentar e Económica

CC – Código Civil

CEE – Comunidade Económica Europeia

CE – Comunidade Europeia

CO – Contraordenação/ Contraordenações

CP- Código Penal

CRP – Constituição da República Portuguesa

CTB – Castelo Branco

CTT – Correios de Portugal

DAJC – Departamento de Assuntos Jurídicos e Contraordenações

DL – Decreto-Lei

Dr. °/Dr.^a – Doutor/ Doutora

GNR- Guarda Nacional Republicana

IRAE – Inspeção Regional das Atividades Económicas

LDC – Lei de Defesa do Consumidor

LRE – Livro de Reclamações Eletrónico

LR – Livro de Reclamações

MP – Ministério Público

n.º/ n.ºs – número/ números

NIF – Número de Identificação Fiscal

NIP – Núcleo de Instrução Processual

p./pp.- página / páginas

PNCA - Plano Nacional de Colheita de Amostras

PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central

PSP - Polícia de Segurança Pública

PV – Pagamento Voluntário

RJCE – Regime Jurídico das Contraordenações Económicas

RGCO – Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social

TRP – Tribunal da Relação do Porto

UE – União Europeia

UO – Unidade Operacional

UR – Unidade Regional

URC – Unidade Regional do Centro

URN – Unidade Regional do Norte

URS – Unidade Regional do Sul

Introdução

No âmbito do segundo ano do Mestrado em Solicitadoria de Empresa, optámos pela realização de um estágio curricular e do respetivo relatório. A nossa escolha foi motivada pela possibilidade de adquirir experiência e prática.

Foi-nos facultada a possibilidade de desenvolver este estágio curricular na ASAE, mais especificamente na Unidade Operacional VI, de Castelo Branco, que se iniciou no dia 03 de outubro de 2022 e terminou no dia 26 de junho de 2023, contando com um total de 1260 horas.

O tema do nosso relatório prende-se com a instrução processual das infrações relacionadas com o Livro de Reclamações, que nos foi possível presenciar e estudar no decurso do nosso estágio.

Este tema foi escolhido porque, no decorrer no nosso estágio na ASAE, fomos responsáveis pela elaboração de algumas diligências processuais deste tipo de processos, e chegámos à conclusão que o consumidor está cada vez mais consciente dos seus direitos, mas os fornecedores de bens ou prestadores de serviços não estão a conseguir acompanhar as alterações no regime do livro de reclamações, e apresentam-se como desinformados.

O objetivo deste trabalho é dar a conhecer a fase instrutória dos processos contraordenacionais realizada pela ASAE.

Damos início a este trabalho com a apresentação da entidade de acolhimento, e a descrição das atividades realizadas no decorrer do estágio, mais concretamente a elaboração de notificações de audição e defesa do arguido, acompanhamento de diligências de inquirição, elaboração de precatórios para outras autoridades externas para procederem a diligências de inquirição, análise de defesas e elaboração de despachos de conclusão.

No capítulo seguinte, de modo a alcançar o objetivo proposto neste capítulo, decidimos estruturar o nosso trabalho dedicando um título ao conceito de consumidor e a discussão existente em torno do mesmo. Apresentamos ainda os direitos do consumidor.

Tanto o conceito de consumidor como os direitos deste são essenciais para a compreensão dos casos de estudo, uma vez que o Livro de Reclamações é um meio de proteção do consumidor.

De seguida, apresentamos o surgimento do Livro de Reclamações, e como este se tornou um mecanismo importante para a defesa do consumidor. Analisamos também as alterações legislativas mais significantes do DL n.º 156/2005, de 15 de setembro. Neste título damos ainda destaque à introdução do LRE, que pretende a desmaterialização, a celeridade e a eficácia da realização de uma reclamação, trazendo assim uma maior satisfação para o consumidor.

Para finalizar o capítulo dois, apresentamos quatro casos de estudo relacionados com as infrações do Livro de Reclamações, e procedemos à análise da instrução processual de cada um deles, onde também apresentamos a nossa opinião.

A metodologia utilizada para a elaboração deste relatório, foi em grande maioria a análise de legislação relacionada com o Livro de Reclamações e confrontação com os casos que tivemos a oportunidade de acompanhar. Contudo, ainda recorreremos a alguma doutrina e jurisprudência.

Capítulo I - Entidade de Acolhimento e atividade desenvolvida no período de estágio

1. Autoridade de Segurança Alimentar e Económica

O presente relatório foi realizado no âmbito do estágio curricular do Mestrado de Solicitadoria de Empresa, que decorreu na ASAE, mais especificamente na Unidade Operacional VI de Castelo Branco, doravante designada UO VI – CTB.

É no século XX que encontramos a origem da ASAE, através do DL n.º 180/2000, de 10 de agosto, que origina a Agência para Qualidade e Segurança Alimentar, cujo principal objetivo é a obtenção de elevados padrões ao nível da segurança e qualidade dos alimentos, que assim permitam proteger e promover a saúde e o bem-estar do consumidor (Preâmbulo do DL n.º 180/2000).

Anos mais tarde, o Programa XVI do Governo Constitucional apresenta objetivos para relançar a defesa do consumidor e pretende que a Agência para Qualidade e Segurança Alimentar tenha uma atuação mais credível. Assim, com a redação do DL n.º 237/2005, de 30 de dezembro¹, é criada a ASAE.

Esta nova Autoridade vem extinguir a Inspeção-Geral das Atividades Económicas, a Agência Portuguesa de Segurança Alimentar e a Direção – Geral de fiscalização e Controlo da Qualidade Alimentar.

O diploma acima mencionado foi alterado duas vezes, sendo que a sua segunda alteração é a mais importante para nós, visto que foi o que deu origem à Lei Orgânica da ASAE (DL n.º 194/2012, de 23 de agosto). O DL n.º 194/2012 vem assim repensar e reorganizar a estrutura

¹ Apesar do DL n.º 237/2005, de 30 de julho, tenha sido revogado, pode ser consultado através do seguinte *link*:

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=989&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=

do Estado para conceder mais coerência e capacidade de resposta no desempenho das funções.

A última alteração à Lei Orgânica surge no âmbito do Compromisso Eficiência. Neste contexto, o XIX Governo Constitucional elaborou o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), afirmando que o primeiro ponto a ser preparado seria o processo das leis orgânicas dos ministérios e dos respetivos serviços, e nessa linha é elaborado o DL n.º 126-C/2011, de 29 de dezembro, que procede à reestruturação da ASAE.

1.1. Caracterização da Entidade de Acolhimento

Além de ser um órgão de Polícia Criminal, a ASAE é um serviço da administração direta do Estado, que tem como missão a “fiscalização e prevenção do cumprimento da legislação reguladora do exercício das atividades económicas, nos sectores alimentares e não alimentar” (DL n.º 194/2012, de 23 de agosto).

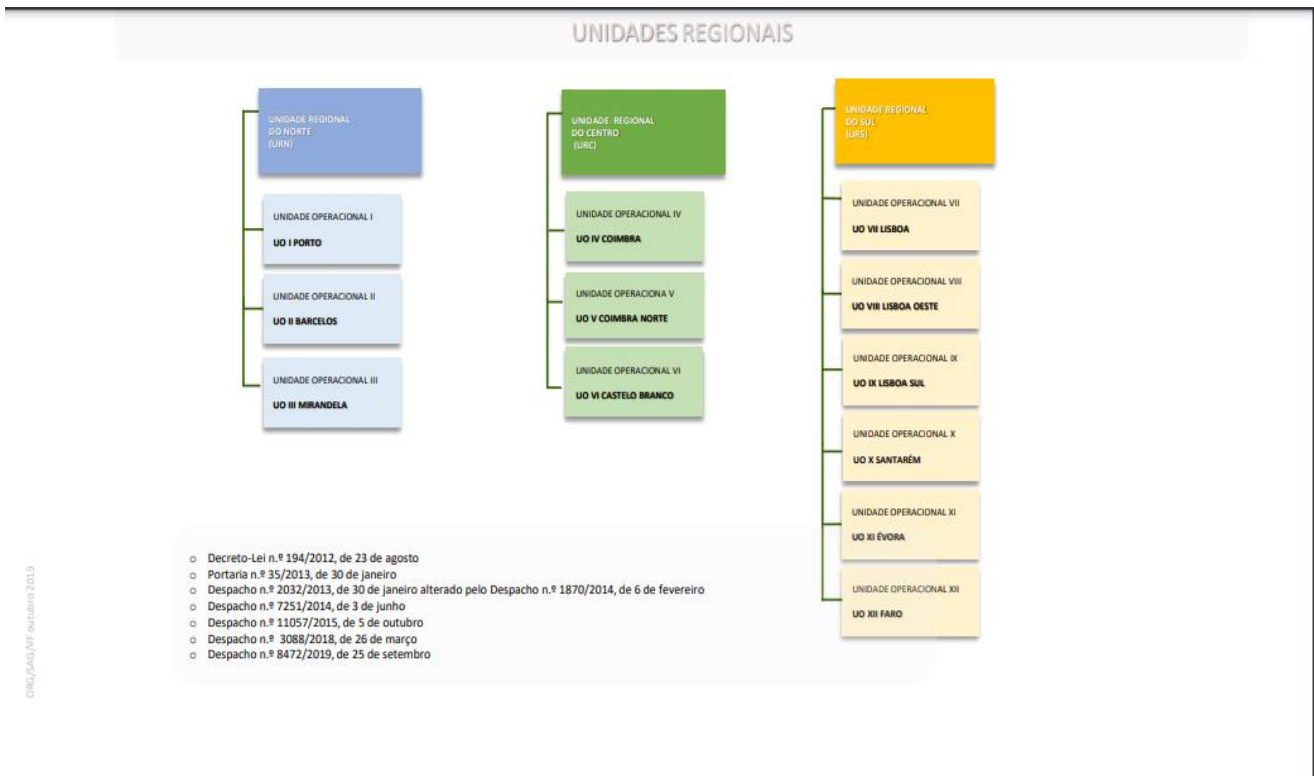
A Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, além de ser um organismo nacional, realiza ligações com entidades congêneres, a nível europeu e internacional.

A ASAE tem a sua sede em Lisboa, chefiada pelo Inspetor-Geral Dr. Pedro Portugal Gaspar, que conta com a colaboração de dois subinspetores – Gerais, Dr.^a Filipa Melo Vasconcelos e Dr. Luís Filipe Cardoso Lourenço².

Esta Autoridade apenas tem competências em Portugal Continental, no Arquipélago da Madeira temos ARAE (Autoridade Regional das Atividades Económicas), e no Arquipélago dos Açores atua a IRAE (Inspeção Regional das Atividades Económicas).

A ASAE dispõe de Unidades Regionais (UR), sendo elas a Unidade Regional Norte (URN), Unidade Regional do Centro (URC) e a Unidade Regional do Sul (URS). Estas UR têm várias Unidades Operacionais (UO).

² Cf. Direção da ASAE: <https://www.asae.gov.pt/asae20/a-direcao.aspx>



3

Figura 1- Organograma da ASAE - Unidades Regionais

1.2. Inspeção, Fiscalização e Investigação Criminal

A inspeção e a fiscalização da ASAE são planeadas consoante as diretrizes de atuação, baseando-se num planeamento central que vai ser articulado com o planeamento regional. Esse planeamento de inspeção e fiscalização tem de respeitar critérios previamente estabelecidos no Plano de Inspeção e Fiscalização, que provem de averiguações internas realizadas pela Divisão de Análise e Pesquisa de Informações. Algumas dessas diretrizes⁴ de atuação são:

- Especificidades regionais;

³ Cf. Organograma da ASAE em: <https://www.asae.gov.pt/asae20/organograma.aspx>

⁴ Apenas foram apresentadas as diretrizes que achamos mais importantes. As restantes diretrizes encontram-se no *site* da ASAE no seguinte endereço: <https://www.asae.gov.pt/inspecao-fiscalizacao/como-atua-a-asae.aspx>

- O não cumprimento de conformidades nos géneros alimentícios colocados à venda ao consumidor final, colhidas no âmbito do controlo efetuado no PNCA (Plano Nacional de Colheita de Amostras);
- A partir de denúncias e reclamações efetuadas diretamente à ASAE através do seu *website*, carta, contacto telefónico ou presencial.

No âmbito na inspeção e fiscalização, achamos importante mencionar que esta Autoridade também realiza inspeção e fiscalização no meio digital, ou seja, comércio digital. A CE emitiu no dia 28 de julho de 2017⁵, diretrizes fundamentais para que as autoridades nacionais de fiscalização do mercado controlem os produtos não alimentares vendidos *on-line*.

Quanto à investigação criminal na ASAE o principal foco é nas práticas antieconómicas, promovendo assim ações⁶ de combate da economia oculta ou paralela.

2. Tarefas desempenhadas durante o período de estágio

2.1. Considerações gerais

Durante os meses de estágio no NIP da UO -VI de Castelo Branco, foi possível adquirir conhecimentos e ter contacto prático com as várias fases de instrução dos processos, fases essas que vamos explicar e qual foi o nosso papel nelas.

Para um melhor enquadramento das várias fases instrutórias, no início deste estágio foi explicado como surgem os Processos Administrativos e os Processos de Contraordenação, cuja tramitação se encontra regulada pelo RJCE⁷.

⁵ Cf. Documento disponibilizado pela ASAE titulado de “E- commerce: compras *on-line* mais seguras para o consumidor”, consultar em <https://www.asae.gov.pt/inspecao-fiscalizacao/comercio-eletronico.aspx>

⁶ Nestas ações estão incluídas a proteção de Propriedade Industrial ou Intelectual.

⁷Regime Jurídico das Contraordenações económicas, publicado em anexo no DL n. 9/2021, de 29 de janeiro.

O RJCE foi publicado no dia 29 de janeiro de 2021, e entrou em vigor no dia 28 de julho do mesmo ano. Este diploma foi aprovado pelo DL n.º 9/2021, de 29 de janeiro e vem introduzir alterações ao RGCO⁸.

Além de passar a ser designado como RJCE, o diploma foi objeto de revisão no que tange aos valores das coimas, uma vez que estes se encontravam desatualizados. As contraordenações passam a ser classificadas em função da sua gravidade, como “leves”, “graves”, “muito graves”, e quanto aos valores das coimas a aplicar são estabelecidos limites mínimos e máximos. Estes valores são aplicados dependendo da dimensão das pessoas singulares e coletivas.

Este diploma pretende a celeridade, eficiência e simplificação da tramitação dos processos, e para reforçar esses objetivos o legislador apresenta o regime de advertência para infrações leves (art. 56.º), sendo o infrator advertido para cumprir a obrigação.

Através de Regime Jurídico passamos também a conhecer a tramitação processual, mais em concreto a fase instrutória, a possibilidade de atenuação de coima, quando o infrator opte pelo PV ou cumpra com a obrigação em falta.

Para concluir este enquadramento do RJCE, este diploma tem como objetivo unificar o procedimento aplicável às contraordenações económicas, previstas na demais lei avulsa existente, que regula as diversas atividades económicas.

Passando agora para a tramitação dos processos, numa fase inicial as autoridades competentes (ASAE, GNR, PSP, etc.) levantam o respetivo auto de notícia. Este realiza-se no exercício das funções das autoridades, as quais devem verificar ou comprovar, presencialmente, qualquer contraordenação económica no âmbito do n.º 2 do art.1.º do RJCE. Este auto de notícia serve de meio de prova das ocorrências (art.53.º, n.º 1, do RJCE).

Nos casos de denúncias às autoridades competentes, essas são apreciadas e podem ser eventualmente averiguadas ou encaminhadas para as respetivas entidades competentes (art. 53.º, n.º 3, do RJCE).

No auto de notícia devem ser mencionados os elementos que constam no art. 54.º do RJCE, tais como a descrição dos factos que constituíram a infração, o dia, a hora, o local e as

⁸ Cf. Aprovado pelo DL n.º 433/82, de 27 de outubro.

circunstâncias em que a infração foi cometida ou detetada, também a identificação dos agentes da infração e o seu domicílio, em caso de pessoa coletiva será necessário a morada da sede social e a identificação dos representantes legais. Por fim, no auto de notícia consta a identificação e o domicílio das testemunhas, e, por último, o nome, categoria e assinatura do autuante.

Do auto de notícia pode surgir um processo de CO, um processo administrativo ou um ainda um processo-crime⁹. Os processos administrativos são uma advertência para os agentes económicos, e este tipo de processo surge quando a contraordenação é classificada como leve. Nestes casos o infrator é notificado, e deve adotar as medidas necessárias para regularizar a situação reportada. É também dado ao agente económico um prazo para repor a normalidade¹⁰. O mesmo é também informado de que o incumprimento da medida corretiva determina a instauração de processo por CO, nos termos do art.56.º, n.º2, do RJCE. Este processo administrativo é realizado pelo inspetor autuante.

Relativamente aos processos de CO, a estes é atribuído um número de identificação, e a instauração cabe à entidade com competência instrutória (art.57.º, n.ºs 1 e 2, do RJCE), sendo o caso do NIP da UO-VI de Castelo Branco.

Após este enquadramento de como surgem os processos administrativos, passamos agora a explicar a instrução dos processos de CO que se encontram reguladas pelo RJCE. A instrução de processos de CO não pode ser exercida pelo agente autuante (art.59.º, n.º1, do RJCE). Durante a instrução do processo, “o instrutor pode solicitar a todas as autoridades administrativas e policiais a cooperação necessária” (art.59.º, n.º3, al. a), do RJCE), e “quando estejam em causa direitos legítimos interesses de grupos de consumidores” devem convidar a associação de consumidores para estas apresentarem memoriais (art.59.º, n.º3, al. b), do RJCE).

Durante as primeiras semanas de estágio foram explicadas as várias fases instrutórias dos processos de CO, sendo elas a notificação do agente económico (art.46.º), a essa notificação

⁹ O auto do processo-crime é instaurado pela ASAE, mas é remetido ao Ministério Público, nos termos do art. 55.º do RJCE

¹⁰ Por exemplo, é considerada contraordenação leve a falta de LRE (art.9.º-A, n.º1, DL156/2005), onde estabelece o prazo de 90 dias para repor a irregularidade. Outro caso de processo administrativo é a falta de comunicação prévia (art.7.º do DL n.º10/2015, de 16 de janeiro), cujo prazo para repor a normalidade é estabelecido através de parecer interno.

são anexados dois documentos, um diz respeito ao exercício do direito de audiência e defesa (art.58.º) e o outro é relativamente ao pagamento voluntário da coima (art.47.º). Caso o agente económico opte pela apresentação de defesa e arrole testemunhas, é necessário serem realizadas diligências de inquirição (art.60.º).

Para um melhor entendimento de qual foi o nosso trabalho desenvolvido nestas fases, abordamos a seguir cada uma dessas fases instrutórias individualmente.

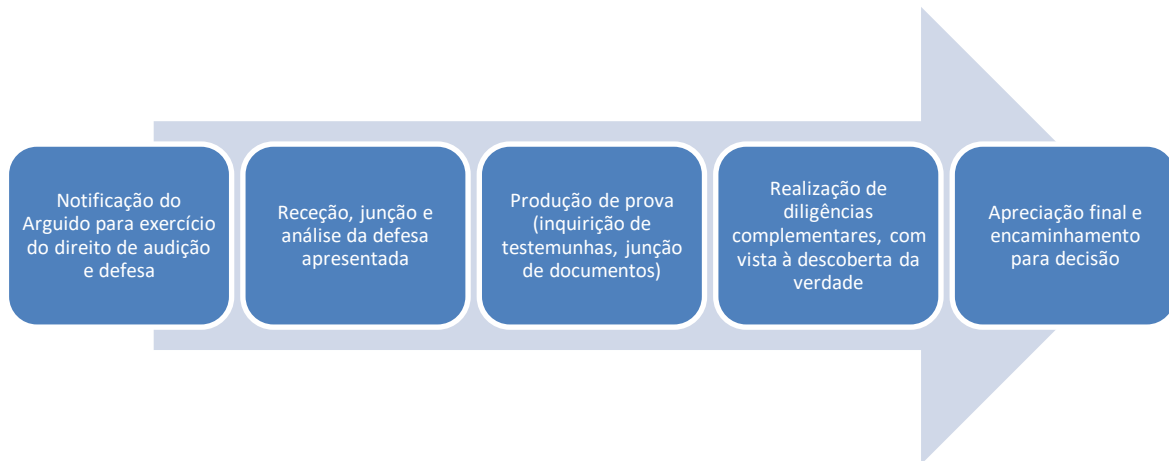


Figura 2- Esquema da Instrução Processual.

2.2. Fases instrutórias

2.2.1. Notificações para o exercício do Direito de Audiência e Defesa do Arguido

No decorrer do estágio, tivemos a oportunidade de realizar notificações de múltiplos arguidos e notificações retificativas.

As notificações são enviadas mediante carta registada, que é enviada para o domicílio ou sede social do infrator (art.46.º, n.º 1, al. b, do RJCE). Esta notificação considera-se efetuada na data em que for assinado o aviso de receção (AR) ou no terceiro dia útil posterior ao do envio, (art.46.º, n.º 6, do RJCE). Caso a notificação, por carta registada com AR, não seja entregue ao destinatário, são realizadas diligências para se apurar outro domicílio ou sede social¹¹, e pode ser ainda solicitada a colaboração das autoridades policiais para efetuarem a

¹¹ Considera-se domicílio ou sede social o que conste no registo organizado pela entidade competente para a concessão de autorização ou licença de atividade (art.46.º, n.º 5, do RJCE). Em caso de existirem dúvidas no domicílio ou sede social é consultado as publicações de Atos Societários e de Outras Entidades. Esta norma é estabelecida por pareceres internos da ASAE.

notificação pessoal. Em última instância, a notificação é reenviada para o domicílio ou sede social via carta simples (art.46.º, n. º4, do RJCE).

Quando a notificação é recusada pelo notificado ou mesmo se recusa assinar o AR, o inspetor confirma a recusa, e a notificação considera-se efetuada (art.46.º, n. º8 do RJCE).

Após receber a notificação, o arguido pode pronunciar-se por escrito sobre a contraordenação que lhe é imputada, no prazo de 20 dias, ou pode também efetuar o PV da coima nos termos do art.47.º (art.58.º, n. º1, do RJCE). No período de estágio no NIP ainda encontramos em instrução processos anteriores a 2021, sendo que nestes processos aplica-se o art.50.º do RGCO e, neste sentido, o arguido devia apresentar defesa num prazo razoável¹².

Na defesa apresentada pelo arguido, este pode arrolar até ao máximo cinco testemunhas, sendo que não são considerados os nomes das testemunhas que ultrapassem este limite (art.58.º, n. ºs 2 e 3 do RJCE). O arguido na sua defesa pode também juntar documentos probatórios, como, por exemplo, a procuração, caso existir mandatário, IRC ou IRS (art.58.º, n. º2 do RJCE), e por vezes, juntam também provas fotográficas.

Nesta fase do processo o nosso envolvimento foi na receção das defesas, a sua análise, que assim contribuiu para um desenvolvimento das nossas competências técnico-jurídicas, e ainda realizávamos o arquivamento das defesas e documentos probatórios, nos respetivos processos.

2.2.2. Pagamento Voluntário da Coima

Relativamente ao Pagamento Voluntário da Coima, este vem regulamentado no art.47.º do RJCE.

O arguido poderá optar pelo PV, a qualquer momento do processo. No entanto, essa decisão de Pagamento Voluntário da Coima tem de ser apresentada antes da decisão administrativa (art.47.º, n. º1, do RJCE).

Quando o arguido opte por esta modalidade, tem uma redução de 20% sobre o valor mínimo previsto para a infração, não se aplicando esta redução quando o arguido tenha sido condenado pela prática de contraordenação muito grave nos últimos três anos (n.ºs 2 e 3 do

¹² Por parecer interno foi estabelecido o prazo de 10 dias para o arguido apresentar defesa.

art.47.º, do RJCE). Este pagamento voluntário equivale a uma condenação para efeitos de reincidência e determina o arquivamento do processo (art.47.º, n. 5, do RJCE).

Em todos os pedidos de Pagamento Voluntário da Coima que chegavam ao NIP de Castelo Branco, procedíamos ao seu arquivamento no respetivo processo e eram encaminhados para a sede de Lisboa, não sendo da competência do NIP a decisão.

2.2.3. Diligências de inquirição

A diligência de inquirição realiza-se após a receção da defesa do arguido, que arrole testemunhas. Nesta fase da instrução do processo tínhamos a responsabilidade de elaborar precatórios para esses serem enviados para as autoridades locais ou para outras UO, dependendo sempre do domicílio das testemunhas arroladas ou da sede arguida. Quando as testemunhas eram de localidades perto da delegação da ASAE de Castelo Branco, estas inquirições eram realizadas na sede nas imediações da mesma pela instrutora do processo, onde fomos convidados a assistir a algumas dessas inquirições.

Nestas diligências de inquirição as testemunhas são obrigatoriamente apresentadas por quem as arrolou (art.60.º, n. 1, do RJCE). Caso o arguido tenha constituído mandatário, este pode estar presente no momento da inquirição, uma vez que as testemunhas não são ajuramentadas (art.60.º, n. 2 e 3, do RJCE).

Em caso de falta de comparência da testemunha, quando previsível, esta deve comunicar com três dias de antecedência, e o arguido pode substituir essa mesma testemunha uma única vez (art.60.º, n. 4 e 8, do RJCE).

Em alguns dos processos era necessário a elaboração de uma cota para dispensar a inquirição de algumas testemunhas ou representantes legais. A dispensa de inquirição dos representantes legais é justificada quando o arguido é o representante legal e apresenta uma defesa bem estruturada, devidamente argumentada e que não suscite dúvidas ao instrutor do processo. A inquirição de um representante legal que apresente uma defesa com as características acima mencionadas pode ser considerada uma diligência prorrogativa para o processo (art.59.º, n. 2, do RJCE).

No caso de surgir uma defesa que não apresente as características acima mencionadas, e não arrole testemunhas, o instrutor do processo pode decidir realizar uma diligência de inquirição ao representante legal (art.60.º, n. 9, do RJCE).

2.2.4. Decisão condenatória e Execução

Relativamente à decisão condenatória presente no art.63.º do RJCE, o NIP não tem competências para a conclusão destes processos, sendo que são remetidos para o DAJC. Antes de os processos saírem do NIP, era necessário a elaboração de um despacho de conclusão, que foi uma das nossas competências no decorrer do estágio.

Tal como a decisão, a execução também não é da competência do NIP, sendo que a extração de certidão de dívida¹³ pelo o DAJC.

Concluimos assim as várias fases do processo. Apesar do NIP não realizar todas, foi possível participar em quase todas, realizando assim todas as propostas que nos eram pedidas, como a elaboração de retificativas de notificações, precatórios, presenciar inquirições, elaboração de despachos de conclusão e o restante expediente relacionado com a atividade instrutória do NIP de Castelo Branco.

Capítulo II – Estudo Caso Relacionado com Infrações do Livro de Reclamações e a sua instrução processual

1. Disposições Gerais

De modo a alcançar o objetivo proposto neste capítulo, decidimos estruturar o nosso trabalho com um título dedicado ao conceito de consumidor e a discussão existente em torno do mesmo, e a apresentação dos direitos do consumidor. Tanto o conceito de consumidor como os direitos deste são essenciais para a compreensão dos casos de estudo, dado que o Livro de Reclamações é um meio de proteção do consumidor, e um direito do mesmo, sendo também necessário entender quem é/ou pode ser considerado consumidor.

¹³ Como os valores das coimas por vezes são elevados, o art.65.º, n.º1, do RJCE vem possibilitar o pagamento da coima até 24 prestações mensais. Apesar de estar na lei, por vezes, o público comum não tem conhecimento, como pudemos observar ao longo do estágio.

1.1. Conceito de Consumidor

No ordenamento jurídico português não existe um Código de Direito do Consumo¹⁴, estando a legislação de Direito do Consumo dividida em vários diplomas legais e cada um delimita o seu âmbito de aplicação e contém uma definição de consumidor. Isto surge porque a definição de consumidor, que as Diretivas da União Europeia apresentam, podem ser alargadas pelos Estados Membros. Por exemplo, a Diretiva 2019/770 e a Diretiva 2019/771 apresentam uma definição ampla de consumidor, como “pessoa singular que (...) atue com fins que não se incluam no âmbito da atividade comercial, empresarial, artesanal ou profissional” (art.2.º, n. º2, da Diretiva 2019/771, e art. 2.º, n. º6 da Diretiva 2019/771). O facto de os Estados Membros poderem alargar a definição de consumidor a outras pessoas que não sejam mencionadas nas mesmas como consumidor “pode gerar discrepâncias a nível europeu, prejudicando simultaneamente o mercado interno e uma proteção eficaz dos consumidores.” (Carvalho, 2019, p. 72).

Esta adversidade de não existir uma uniformização do conceito de consumidor no nosso ordenamento jurídico já poderia estar resolvida desde 2006 quando surge um anteprojeto do Código do Consumidor. No art. 10.º, n. º1, deste anteprojeto surge a seguinte noção de consumidor “Considera-se consumidora a pessoa singular que actue [sic] para a prossecução de fins alheios ao âmbito da sua actividade [sic] profissional, através do estabelecimento de relações jurídicas com quem, pessoa singular ou colectiva [sic], se apresenta como profissional”.

Embora se considere esta definição ampla, a verdade é que teria colocado um termo à discussão de quem se pode considerar consumidor (Falcão, Lições de Direito do Consumo, 2023, p. 13).

No nosso ordenamento jurídico, a definição de consumidor encontra-se consagrada no art.2.º da LDC. De acordo com este preceito, consumidor é “todo aquele a quem seja fornecido bens, prestados serviços ou transmitidos quaisquer direitos, destinados a uso não profissional, por pessoa que exerça com carácter profissional uma atividade económica que

¹⁴ Apesar de não existir um Código de Direito do Consumo, David Falcão, com a colaboração de Marta Falcão e Rute Couto, lançou a coletânea de legislação fundamental de Direito do Consumo, com o principal objetivo de “proporcionar a qualquer consumidor o conhecimento dos seus direitos fundamentais” (Falcão, Falcão, & Couto, Direito do Consumo - Coletânea de Legislação Fundamental, 2019, p. 5).

visar a obtenção de benefícios”. É em torno deste conceito de consumidor que gira a discussão entre doutrina e jurisprudência.

A doutrina, para uma melhor compreensão do conceito de consumidor, estabeleceu critérios delimitativos. Esses critérios são o elemento subjetivo (“todo aquele”), elemento objetivo (“fornecidos bens, prestados serviços ou transmitidos quaisquer direitos”), elemento teleológico (“destinados a uso não profissional”) e, por último, o elemento relacional (“pessoa que exerça com carácter profissional uma atividade económica que vise a obtenção de benefícios”).

Passamos agora a uma pequena explicação sobre os critérios delimitativos, para uma melhor compreensão do conceito de consumidor.

Relativamente ao elemento subjetivo, Jorge Morais de Carvalho considera que “no direito português, se justifica a manutenção de um conceito de consumidor relativamente restrito, que inclua apenas aqueles que destinem os bens ou serviços a um uso não profissional” (Carvalho, 2019, p. 71). A mesma opinião partilha Cura Mariano, Ferreira de Almeida e Morais de Carvalho, defendendo assim que as pessoas coletivas não devem ser consideradas consumidores. Por outro lado, temos Paulo Mota Pinto, Sara Larcher e Paulo Duarte que defendem a inclusão de pessoas coletivas na definição de consumidor (Falcão, 2023, pp. 14 e 15). Assinale-se, porém, que, no plano dos diplomas da União Europeia, o conceito de consumidor restringe-se às pessoas singulares.

No entanto David Falcão partilha a ideia, a qual apoiamos, de que se podem englobar no conceito pessoas coletivas, em determinadas situações, uma vez que o legislador português em determinados institutos alarga o âmbito de aplicação das normas do Direito do Consumo. (Falcão, 2023, pp. 18 e 19).

O elemento seguinte é o elemento objetivo, elemento este que pode ser considerado amplo, abarcando qualquer relação contratual estabelecida entre as partes (Carvalho, Estudos de Direito do Consumidor -O conceito de consumidor no Direito Português, 2018, p. 194). Encontramos assim neste elemento definido que os contratos de consumo têm como objeto bens, prestação de serviços e transmissão de direitos, sendo estes transmitidos ou prestados por um profissional e adquiridos pelo consumidor.

A seguir temos o elemento teleológico. De acordo com este critério delimitativo, para se considerar o sujeito como consumidor, este deve adquirir bens, prestação de serviços ou

transmitir direitos desde que esses não sejam destinados a uso profissional, devendo, pois, destinar-se a uso pessoal ou familiar. Por exemplo, um sapateiro vai a uma sapataria comprar sapatos para si, o sapateiro nestes termos vai ser considerado consumidor, porque os sapatos adquiridos não vão ser destinados à sua atividade económica regular, mas sim para uso próprio do mesmo.

David Falcão, quando analisa o elemento teleológico, afirma que “a LDC em vigor alargou, (...), o âmbito de aplicação das normas de consumo”, uma vez que, enquanto na anterior versão da LDC utilizava a expressão “uso privado”, a LDC em vigor estabelece que o fornecimento de bens, a prestação de serviços e a transmissão de direitos deve ser “destinados a uso não profissional” (Lições de Direito do Consumo, p. 19).

Ainda dentro da análise do elemento teleológico, cabe fazer referência ao uso misto do bem. Podemos encontrar este conceito no art. 49.º do DL n.º 84/2021, de 18 de outubro, que prevê situações em que o uso do bem seja misto, ou seja, uso pessoal e profissional, os direitos previstos aplicam-se desde que a finalidade comercial não seja predominante no contexto global do contrato. Caso o destino predominante, não for profissional deve então assumir-se que se verificou o elemento teleológico da noção do consumidor. (Falcão, p. 20) Por fim, temos o elemento relacional, nos termos do qual, para existir uma relação de consumo, a contraparte tem de ser um profissional, que exerça uma atividade económica, onde a partir dessa obtenha benefícios. Este elemento vem afastar a noção de consumidor dos contratos celebrados entre particulares, sendo que esses contratos não serão considerados contratos de consumo.

O facto de o legislador não ter conseguido criar uma definição única para consumidor vem gerar conflitos entre a doutrina e a jurisprudência, quanto à interpretação de consumidor nas várias normas legais que apresentam o conceito. Partilhamos assim a mesma ideia de José Filipe Ferreira, que declara “Se o legislador não conseguiu ou não quis uniformizar a noção de consumidor, também a jurisprudência tem revelado flutuações acentuadas quanto à interpretação das várias normas legais que a definem” (Ferreira, 2021, p. 7).

Um exemplo deste facto é Acórdão do Tribunal da Relação do Porto¹⁵. Neste aresto, a recorrente interpôs recurso contra a sentença proferida pelo Tribunal Judicial da Comarca

¹⁵ Consultar Acórdão do TRP, processo n.º 3185/20.6T9AVR.P1, na íntegra em: <http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/c7e241e6a6ad1979802587d70035bac2?OpenDocument>

de Aveiro, que a havia condenado ao pagamento de uma coima, pela prática duas contraordenações previstas na al. b) do n.º 1 do art. 3.º do DL n.º 156/2005, de 15 de setembro, em virtude de não ter disponibilizado o livro de reclamações a duas pessoas que se apresentaram à porta do estabelecimento pelas 4:50h e 5:10h da madrugada no dia 19 de novembro de 2017.

A questão essencial que levou ao recurso da decisão do Tribunal Judicial foi o apuramento se os participantes poderiam qualificar-se como consumidores, justificando “uma vez que a alínea b) do n.º 1 do art.3.º do DL n.º 156/2005, apenas estabelece a obrigatoriedade de fornecer o livro de reclamações a quem for consumidor do estabelecimento” (Acórdão do TRP, processo n.º 3185/20.6T9AVR.P1, p.1).

A arguida argumenta, no seu recurso, que os participantes não eram consumidores ou utentes do estabelecimento, pois não tinham usufruído dos bens e serviços aí prestados, acrescentando ainda que estes não aceitaram as regras do estabelecimento para poderem entrar no mesmo e um deles já antes tinha causado distúrbios no seu interior.

A arguida defende, no seu recuso, que o direito de exigir o livro de reclamações é limitado apenas àqueles que usufruam dos serviços do estabelecimento e a não a quem apenas tem a intenção de usufruir de tais serviços, dando ênfase que a obrigação jurídica só se estabelece quando “já se estabeleceu uma relação jurídica de fornecimento de determinados bens ou serviços e, portanto, ao dever de fornecer tais bens corresponder o direito de os pagar, mas também de exigir qualidade na prestação do serviço” (Acórdão do TRP, processo n.º 3185/20.6T9AVR.P1,p.10). Acrescentando ainda uma vez que não se efetivou uma relação jurídica e os participantes não entraram no estabelecimento:

“não há qualquer obrigação do prestador do serviço nem qualquer direito de reclamação por parte do cidadão. (...) é utente e consumidor quem já foi admitido, aceitou as regras do estabelecimento e comprometeu-se a pagar os respectivos [sic] serviços e, como tal, a exigir qualidade nos mesmos.” (ibid.pp.10 e 11)

A arguida, para fortalecer a sua defesa, apoia-se no Acórdão da Relação do Porto proferido no processo n.º 2756/15.7T8VFR.P1¹⁶, em 26/10/2016, relativo a uma situação semelhante

¹⁶ Cf. Acórdão do TRP, processo n.º 2756/15.7T8VFR.P1

<http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/a6b88d8e469e12918025807200579c37?OpenDocument>

à que sucedeu nos presentes autos, onde foi negada a entrada num estabelecimento a um potencial cliente. Nesse caso, o acórdão sustentou que consumidor “é a pessoa que utiliza, usa ou fruiu de alguma coisa, o que pressupõe que se chegue a estabelecer uma relação jurídica de consumo entre o “utente” e o estabelecimento que fornece bens e presta serviços, razão pela qual um potencial cliente que não entra no estabelecimento não chega a ser cliente do mesmo” (apud. Acórdão do TRP, processo 2756/15.7T8VFR.P1, p.10 e 11). Sucede que, no Acórdão que a arguida apresenta como precedente e no qual se apoia, o estabelecimento se encontrava fechado, ou seja, uma vez que não estava aberto e em funcionamento, não iriam existir “relações de clientela”, ou seja, não existe atendimento nem se estabelecem essas relações.

O Tribunal não concordou com o entendimento de utente ou consumidor defendido pela arguida. Tal como no Tribunal *a quo*, o TRP afirma que os participantes são qualificados como consumidores, uma vez que pretendiam entrar no estabelecimento. O facto de não terem sido admitidos no mesmo, não afasta essa qualidade.

A este recurso o MP entendeu como tal da sentença recorrida que os participantes assumem a qualidade de consumidores, e o facto de não terem sido efetivamente admitidos no estabelecimento por terem sido impedidos pelo funcionário que se encontrava à porta não afasta essa qualidade.

Observamos, assim, a falta de consenso entre a doutrina e a jurisprudência.

A jurisprudência neste caso vem afirmar que o facto de os participantes quererem entrar no estabelecimento, não afasta a qualidade de consumidor, isto devido à delimitação do âmbito subjetivo de aplicação do DL n.º 156/2005:

“atenta a definição diversa apresentada no art. 2.º-1 da Lei- Quadro de Defesa do Consumidor - deve entender-se por consumidor “toda e qualquer que pessoa com interesse em adquirir um produto ou serviço, e que com esse propósito se dirige a um estabelecimento de venda de bens ou prestação de serviços” (apud) (...), abarcando esta noção os “potenciais clientes” que apenas pretendem que lhes seja prestado um serviço ou fornecido um determinado bem, ainda que tal, efetivamente, não tenha lugar, donde tal qualidade não podia deixar de ser reconhecida aos participantes (...), os quais não cederam ao interior do estabelecimento da arguida porque esta lhes vedou o ingresso” (Costa, 2022, p. 3).

Para finalizarmos este título, apresentamos a definição de consumidor que ASAE tem em conta. Será a “Pessoa singular que adquire bens ou serviços que se destinem para uso não profissional (privado), *ie*, utilização de bens e serviços a título pessoal, familiar ou doméstico” (Oliveira, 2020, p. 20). A aquisição de bens, serviços tem de ser feita a um profissional que desenvolva uma atividade económica que vise obter benefícios. Não considera consumidor quando a compra e venda ou a prestação de serviços é feita entre dois profissionais, ou entre dois particulares (*id.*). Temos aqui explanado o art.2.º da LDC.

Acrescentamos ainda que a qualificação de consumidor não tem de ser alegada, ao contrário do ónus da alegação do facto da definição do consumidor recaí sobre este “por se tratar de factos que o direito material consagra como constitutivos do direito que pretende valer” (Carvalho, Estudos de Direito do Consumidor, pp. 213 e 214) e o ónus da prova este cabe também ao consumidor, onde tem de analisar se preenche os critérios estabelecidos nos vários elementos da definição de consumidor.

1.2. Direitos do Consumidor

A Lei n.º 24/96, de 31 de julho, a Lei de Defesa do Consumidor, foi alterada nove vezes, sendo a mais recente alteração realizada pela Lei n.º 28/2023, de 04 de julho, que veda a renovação forçada de serviços ou equipamentos cuja vida útil não tenha expirado, alterando assim o n.º 7 do art.9.º da LDC. A alteração a este artigo vem reforçar a proteção do consumidor contra as práticas de obsolescência programada ou precoce (Lopes, 2023, p. 1).

No entanto, antes desta recente alteração à LDC, tivemos alterações significativas com a entrada em vigor do DL n.º 84/2021, de 18 de outubro e o DL n.º 109-G/2021, de 10 de dezembro.

O DL n.º 109-G/2021, de 10 de dezembro, transpõe parcialmente a Diretiva (UE) 2019/2161, do Parlamento Europeu do Conselho, de 27 de novembro de 2019, denominada por “Diretiva *Omnibus*” que vem orientar o reforço de aplicação e modernização da legislação comunitária dos consumidores. Esta Diretiva vem ainda introduzir alterações à Diretiva 93/13/CEE, do Conselho, e às Diretivas 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE, do Parlamento Europeu do Conselho, visando assegurar uma melhor aplicação e modernização das regras da UE em matéria da defesa do consumidor (Preâmbulo do DL n.º 109 -G/2021). Este diploma veio, designadamente, reforçar a tutela do consumidor em ambiente digital.

A Presidência do Conselho de Ministros aprovou o DL n.º 84/2021, de 18 de outubro, que visa regular os direitos do consumidor na compra e venda de bens, conteúdos e serviços digitais, transpondo as Diretivas (UE) 2019/711 e (UE) 2019/770, sendo estas Diretivas complementares. Este Decreto-Lei trouxe algumas alterações, sendo um delas o termo de vendedor, deixa de ser utilizado e passamos a usar o termo profissional, a garantia voluntária passa a designar-se garantia comercial.

Estas alterações à LDC têm como finalidade melhorar a proteção do consumidor e defender os seus direitos.

Os direitos do consumidor encontram-se catalogados no art. 60.º, n.º 1, da CRP: “direito à qualidade dos bens e serviços consumidos, à formação e à informação, à proteção da saúde, da segurança e dos interesses económicos, bem como o direito à reparação de danos”. Estes direitos encontram-se desenvolvidos na LDC, que os enuncia no seu art. 3.º, que apresenta, para além dos direitos já mencionados o direito à proteção jurídica e a uma justiça acessível e pronta (al. g), do art.3.º), ou seja, o consumidor tem direito a uma justiça célere e eficaz. Os órgãos e departamentos da AP devem de promover a criação e apoiar centros de arbitragem com o objetivo de dirimir os conflitos de consumo (n.º 1, art.14, da LDC). No entanto, os conflitos de consumo de reduzido valor, isto é, cujo valor não exceda a alçada dos tribunais da primeira instância, estão sujeitos a arbitragem necessária ou mediação quando, o consumidor o assim expressar, sejam submetidos à apreciação de tribunal arbitral adstritos aos centros de arbitragem de conflitos de consumo legalmente autorizado (n.ºs 2 e 3 do art.14.º). O último direito que o art.3.º expõe na sua al.h) é o direito à participação na definição legal ou administrativa dos seus direitos e interesses. Este direito de participação consiste na audição e consultas prévias das associações de consumidores no que toca às medidas que afetem os direitos ou interesses legalmente protegidos dos consumidores (art.15.º, da LDC).

2. Livro de Reclamações

Apresentamos agora o surgimento do Livro de Reclamações e vejamos como este se tornou um mecanismo importante para a defesa do consumidor. Analisamos também as alterações legislativas mais significantes do DL n.º 156/2005, de 15 de setembro. Neste título damos

ainda destaque à introdução do LRE, que tinha como objetivo a desmaterialização, a celeridade e a eficácia da realização de uma reclamação, trazendo assim uma maior satisfação para o consumidor.

2.1. Natureza e enquadramento do livro de reclamações

2.1.1. Considerações introdutórias

É nos finais dos anos 60 surgem os primeiros diplomas que estabelecem a obrigatoriedade de existência do livro de reclamações. Estabelecimentos de 1969 a 1993 tinham a obrigatoriedade de terem livro de reclamações, estabelecimentos hoteleiros/ restauração e bebidas, salas de jogos do bingo, lojas de mediação imobiliária, unidade privadas de saúde.

A 22 de abril de 1999 é publicado o DL n.º 135/99, apresentado como título “Medidas de modernização administrativa”.

Este diploma surge devido às exigências de uma sociedade moderna e da afirmação dos novos valores sociais, que haviam conduzido a um aprofundamento da complexidade das funções do Estado e à preocupação de defesa dos direitos dos cidadãos e respeito pelas suas necessidades face à AP (Administração Pública). Vem assim este Decreto-Lei definir os princípios gerais de ação a que devem obedecer aos serviços e organismos de Administração Pública na sua atuação face ao cidadão, bem como reúne as normas vigentes no contexto da modernização administrativa.

É no seu art. 38.º, n.º 1, que encontramos a primeira menção ao livro de reclamações na área da AP. Este artigo vem obrigar os serviços de AP a adotar o livro de reclamações nos locais onde exista atendimento ao público, devendo ser ainda divulgado aos utentes de forma visível que o estabelecimento possui livro de reclamações.

No decorrer dos anos (2001-2005), o Livro de Reclamações começa a ser obrigatório em estabelecimentos como agência funerárias (2001), campos de férias (2003), estabelecimentos termais (2004) e em estabelecimentos de bronzamento artificial (2005).

No ano de 2005, o Programa do XVII Governo Constitucional tinha como principal objetivo “dar a Portugal um rumo para a sua modernização e desenvolvimento, com coesão social” (Programa do XVII Governo Constitucional, 2005, p. 6). Reconhecendo ainda que até então

não se tinha dado o devido valor aos direitos do consumidor, e com este Programa do XVII, veio demonstrar-se que o Governo estava disposto a combater esta falha.

Assim, o XVII Governo Constitucional estabelece no seu programa, no capítulo III, alínea V), o alargamento da existência do livro de reclamações a mais sectores

(Programa do XVII Governo Constitucional - Presidência do Conselho de Ministros, p. 125). Além disso, este Programa pretendia também em investir no Sistema Nacional de Defesa do Consumidor que iria permitir:

“um tratamento estatístico eficaz dos dados resultantes da conflitualidade de consumo, o levantamento correto das prioridades de intervenção e dos problemas sectoriais emergentes em cada momento, bem como a definição de estratégias de formação de recursos humanos e de reforço da informação necessária a um desempenho mais correcto[sic] na informação ao consumidor.” (p. 124)

Por conseguinte, destas propostas do Programa do XVII Governo Constitucional, surge a intenção de unificar a legislação já existente do Livro de reclamações, e a expansão da sua obrigatoriedade para mais sectores.

2.1.2. DL n.º 156/2005, de 15 de setembro

Como vimos anteriormente, o Programa do XVII Governo Constitucional estabelece o alargamento da existência do livro de reclamações a mais setores. O DL n.º 156/2005, de 15 de setembro, teve assim como principal objetivo estabelecer a obrigatoriedade de disponibilização do livro de reclamações a todos os fornecedores de bens ou prestadores de serviços que tenham contacto com o público, com exceção aos serviços e organismos da AP a que se refere o art. 38.º do DL n.º 135/99, de 22 de abril (art.2.º, n.º3, do DL n.º 156/2005).

O DL n.º 156/2005, de 15 de setembro, apresenta como o livro de reclamações se constitui um instrumento que torna mais acessível o exercício do direito de queixa. A criação deste livro teve como principal objetivo melhorar o exercício da cidadania “através da exigência do respeito dos direitos do consumidor” (Preâmbulo do DL). Visa também reforçar os procedimentos de defesa dos direitos dos consumidores (art.1.º, n.º1, do DL n.º 156/2005).

No entanto, a abrangência do diploma, não delimita em concreto o titular do direito de reclamar, uma vez que são mencionados ao longo da legislação o conceito de “consumidor”

e “utente”, mas o legislador não faz distinção. Conseguimos apenas concluir que ambos têm o direito de reclamar.

No preâmbulo deste diploma o legislador apela ao encorajamento da utilização do livro de reclamações para ser possível introduzir novos mecanismos que o tornem mais eficaz enquanto instrumento de defesa dos direitos do consumidor. Desta forma, é possível alcançar a igualdade material dos intervenientes mencionada no art. 9.º, n.º 1, da Lei n.º 24/96, de 31 de julho.

Como já visto anteriormente, até então este mecanismo de defesa dos direitos do consumidor, era apenas obrigatório nos serviços de AP em que seja efetuado atendimento ao público, nos estabelecimentos de restauração ou de bebidas, nos empreendimentos turísticos, parques de campismo público e privados, etc.¹⁷

O diploma em questão encontra-se dividido em 6 capítulos, e entrou em vigor no dia 01 de janeiro de 2006.

É no art. 3.º que encontramos o principal objetivo deste diploma. O legislador no n.º 1 deste preceito declara que o fornecedor de bens ou prestador de serviços é obrigado a possuir o livro de reclamações nos estabelecimentos a que respeita a atividade, facultar de forma imediata e gratuita ao utente o livro de reclamações sempre que este seja solicitado, afixar no estabelecimento, em local visível e de maneira legível, um letreiro a informar o consumidor que aquele estabelecimento possui livro de reclamações (al. a) a c) do art.3.º). Ainda no mesmo artigo, no seu n.º 2, o legislador informa aos fornecedores ou prestadores de serviços que em caso algum podem justificar a falta do livro de reclamações no estabelecimento onde se encontra o consumidor por este se encontrar apenas disponível noutros estabelecimentos, dependências ou sucursais. Caso o livro de reclamações não seja imediatamente facultado ao utente, este pode requerer a presença da autoridade policial a fim do fornecedor ou prestador de serviço remover a recusa, ou essa autoridade levante auto da ocorrência e faça chegar à entidade competente para que esta poder fiscalizar o setor em causa (art.3.º, n.º 4, do DL n.º 156/2005).

Este diploma explica ainda ao consumidor e ao fornecedor ou prestador de serviços como se deve proceder após à formulação da reclamação (art.4.º). O fornecedor do bem, o prestador

¹⁷ Cf. Preâmbulo do DL n.º 156/2005, de 15 de setembro, encontra-se a mencionado os restantes estabelecimentos que até à entrada em vigor do diploma era obrigatório o livro de reclamações.

de serviço ou o funcionário do estabelecimento tem a obrigação de destacar do livro de reclamações o original, que, no prazo de 5 dias úteis, deve remeter à entidade de controlo de mercado competente ou à entidade reguladora do sector (art.5.º, n. º1). Tem ainda a obrigação de entregar o duplicado da reclamação ao utente, ficando no livro de reclamações o triplicado, que não pode ser retirado (n. º2, do art.5.º). Tal como já explicado, o presente diploma dispõe que o dever de remeter a queixa recaia sobre o fornecedor ou prestador de serviço. No entanto, no seu n. º3, visando assegurar que a reclamação chega à entidade competente, permite que o consumidor envie ele próprio o duplicado da reclamação.

Esta informação do art. 5.º, consta nas páginas no livro de reclamações, e no letreiro onde se encontra identificada a entidade competente a quem deve ser remetida a reclamação. Encontramos aqui reforçado um dos direitos dos consumidores: o direito à informação que se encontra consagrado no art. 8.º da LDC.

No capítulo III do diploma, designado “Da edição e venda do livro de reclamações”, no art. 7.º, estabelece-se que o modelo do livro de reclamações, as regras relativamente à sua edição e o modelo do letreiro, são aprovados por portaria¹⁸.

O capítulo seguinte do diploma do Livro de Reclamações, diz respeito às Contraordenações. No seu art. 9.º são apresentados os valores das coimas, que variam consoante a classificação de agente económico e de infração. Ou seja, aplica-se uma coima de 250 euros a 3500 euros se for pessoa singular, e 3500 euros a 3000 euros se for pessoa coletiva, isto se a infração em causa for a violação do art.3.º, n. º1, als. a) e b), do art.5.º, n. n. ºs 1,2 e 4 e no art. 8.º (al. a), n.º 1, do art.9.º). Caso a infração respeite o art. 3.º, n. º1, als. c) e d), a coima a aplicar será de 250 euros a 2500 euros se for pessoa singular, e de 500 euros a 5000 euros caso o infrator for pessoa coletiva. A fiscalização e a instauração do processo de contraordenação são da competência das entidades descritas no art. 11.º, n. º1. Estas entidades reguladoras e as entidades de controlo de mercado, de acordo com este diploma, deviam remeter ao extinto Instituto do Consumidor, periodicamente, informações sobre estatísticas sobre o tipo e a natureza das reclamações (art.12.º).

Por último, o DL n. º156/2005 apresenta dois anexos onde se encontram as entidades que passam as ser sujeitas à obrigação de existência e disponibilização do livro de reclamações

¹⁸ Cf. Portaria n.º 1288/2005, de 15 de dezembro; Portaria n.º 70/2008, de 23 de janeiro; Portaria n.º 896/2008, de 18 de agosto.

(Anexo I) e as entidades que já se encontravam abrangidas pela obrigatoriedade de existência e disponibilização do livro de reclamações (Anexo II).

2.1.3. DL. n.º 371/2007, de 06 de novembro

O DL n.º 371/2007, de 06 de novembro, é a primeira alteração ao DL n.º 156/2005, e esta alteração vem modificar o objeto do diploma, estabelecendo a obrigatoriedade de disponibilização do livro de reclamações em todos os estabelecimentos onde se forneçam bens ou sejam prestados serviços aos consumidores (art. 1.º, n.º 2, do DL n.º 156/2005).

Para evitar uma constante alteração da lei, sempre que surja uma nova atividade económica no mercado, o DL n.º 371/2007 vem criar pressupostos de obrigação, sendo eles a existência de um estabelecimento físico, tem de ser fixo ou permanente, ter contacto direto com o público e deve fornecer bens ou prestar serviços (art.2.º, n.1, als. a) e b)). Estes pressupostos afastam assim a aplicação da obrigatoriedade de livro de reclamações de fornecedores e prestadores de serviços que exerçam uma atividade económica de forma não sedentária.

Este diploma vem alterar o art. 5.º (Envio de folha de reclamação e alegação), onde o fornecedor, prestador de serviço ou funcionário de estabelecimento, passa a ter prazo de 10 dias úteis, para enviar o original da reclamação, à entidade de controlo de mercado competente ou à entidade reguladora.

Na impossibilidade de identificar, para efeitos de aplicação dos arts. 5.º e 11.º, a entidade para a qual a reclamação deve ser remetida e as entidades responsáveis pela fiscalização, instrução e a aplicação de coimas relativamente às reclamações realizadas em estabelecimentos que não se encontrem no Anexo I do diploma, estas devem ser remetidas à entidade de controlo de mercado competente ou à entidade reguladora do setor da atividade em que os agentes económicos se inserem. Não existindo nenhuma, a reclamação deve ser enviada à ASAE (art.11.º/3, do DL n.º 156/2005, com as alterações do art.1.º do DL n.º 371/2007). Estas entidades reguladoras e de controlo devem remeter à Direção-Geral do Consumidor, periodicamente, informação sobre o tipo, natureza e objeto das reclamações apresentadas (art. 12.º, n.º 1).

Outro artigo que nos interessa abordar e que sofreu alterações com este diploma foi o art. 9.º, que diz respeito às contraordenações. Apesar de os valores das coimas se manterem iguais, surgem algumas alterações nas infrações. Exemplo disso é a infração por de falta de afixação no estabelecimento, em local visível e com letra legível, do letreiro com a

informação de que o estabelecimento dispõe de Livro de Reclamações, que passa a ter um valor de coima mais elevado, por se inserir na al. a) do n.º 1 deste artigo. Já na sua al. b), são acrescentadas mais duas infrações, essas que dizem respeito ao não cumprimento do n.º 3 do art.4.º, e o n.º 6 do art.5.º.

Relativamente aos anexos, ao Anexo I foram aditados novos estabelecimentos, como os estabelecimentos de reparação de bens pessoais e domésticos, os estabelecimentos notariais privados, os estabelecimentos das empresas de promoção imobiliária, os estabelecimentos das empresas de ocupação ou de atividades de tempos livres e as clínicas veterinárias.

2.1.4. DL n.º 118/2009, de 19 de maio

Esta iniciativa legislativa procede à segunda alteração do DL n.º 156/2005, e a alteração significativa que traz para este diploma é a criação de uma rede telemática de informação comum (RTIC), que vai substituir o antigo art.12.º do DL n.º 156/2005, já anteriormente alterado, pelo DL n.º 371/2007.

A criação da RTIC pela Direção-Geral do Consumidor surge devido ao volume de reclamações, e à necessidade de uma análise mais célere dos processos, abandonando assim o sistema consagrado no DL n.º 156/2005, do envio do processo em papel para Direção-Geral do Consumidor pelas entidades reguladoras.

A RTIC tem como principal objetivo facilitar a comunicação de dados estatísticos em matéria conflituosa do consumo e a disponibilização de informação sobre o livro de reclamações (n.º 2 do art. 12.º). Esta rede permite ainda ao reclamante e reclamado o acesso à informação sobre a sua reclamação (n.º 5 do art. 12.º).

As entidades reguladoras e de controlo de mercado passam a estar obrigadas a registar e a tratar diretamente das reclamações recebidas na RTIC (n.º 3 do art.12.º).

2.1.5. DL n.º 74/2017, de 21 de junho

O DL n.º 74/2017, foi a quinta¹⁹ alteração à legislação do Livro de Reclamações, este diploma vem implementar as medidas SIMPLEX +2016, “Livro de Reclamações *on-line*”, “Livro de Reclamações Amarelo, e “Atendimento Público avaliado”.

Apesar de a introdução do LRE ser a alteração legislativa mais impactante deste diploma, neste título vamos apenas abordar algumas das alterações que este Decreto-Lei trouxe ao DL n.º 156/2005, e a introdução do LRE vai ser explorada no título a seguir.

O principal objetivo do DL n.º 74/2017 foi instituir a obrigatoriedade do fornecedor de bens ou prestador de serviços ter e disponibilizar o livro de reclamações, em formato físico e eletrónico (art.1.º, n.º 2). Em termos de âmbito de aplicação, temos interesse no n.º 4 do art.2.º, onde se prescreve que as associações sem fins lucrativas que exerçam atividades semelhantes às dos estabelecimentos identificados no Anexo I estão obrigadas à disponibilização do livro de reclamações, visto que vai ser relevante para os casos de estudo apresentados.

No art.3.º encontramos as obrigações dos fornecedores de bens ou prestadores de serviços. Foi acrescentado na sua al.b), no seu n.º 1, que para além do fornecimento imediato e obrigatório do livro de reclamações quando este for solicitado, o fornecimento deste não deve causar transtornos na ordem de atendimento.

Somos da opinião que o legislador neste diploma para além de reforçar a proteção dos direitos dos consumidores se torna mais inclusivo, isto porque no seu art.4.º, n.º 4, vem obrigar o fornecedor de bens ou prestador de serviços a efetuar o preenchimento da reclamação, caso o consumidor se encontre impossibilitado de tal por ser analfabeto ou ter alguma incapacidade física. Observamos aqui uma forma de afirmação que todo o consumidor tem o direito de reclamar, não importando assim as suas habilitações literárias ou as suas incapacidades físicas.

¹⁹ Antes da alteração do DL n.º 74/2017, de 21 de junho, ao DL n.º 156/2005, de 15 de setembro, existiram duas alterações anteriores: o DL n.º 317/2009, de 30 de outubro e o DL n.º 242/2012, de 07 de novembro. Ambos os diplomas realizaram pequenas alterações na legislação, que se verificaram no Anexo I, no seu n.º 4.

Relativamente ao envio da reclamação, em que anteriormente o fornecedor de bens ou prestador de serviços tinham um prazo de 10 dias úteis, com entrada em vigor deste diploma o prazo é alargado para 15 dias úteis (art.5.º, n. º1).

O artigo que diz respeito às contraordenações (art.9.º) também sofreu alterações, porque os valores das coimas encontravam-se desproporcionais face à gravidade das infrações, sendo assim necessário fazer um ajuste aos montantes das coimas. Como podemos observar na al. a) do seu n. º1, os valores a serem aplicados a pessoas coletivas vão sofrer uma quebra e a coima pode variar entre os 1.500,00€ a 15.000,00€, além dos valores das coimas este artigo vai considerar contraordenação se o fornecedor de bens ou prestador de serviços não proceder ao envio dos originais das folhas de reclamação, tal obrigação consta no art. 3.º, n. º1, al. e). Com entrada deste diploma em vigor foi considerada infração a violação do art.5.º-A, n. º3, ou seja, se o fornecedor de bens ou prestador de serviço não mantiver, por um período de três anos, num arquivo organizado, os documentos originais e os comprovativos da respetiva remessa no formato eletrónico, é considerada contraordenação.

Já no que diz respeito à al.b) do mesmo artigo, esta alínea considera a violação do art.1.º, n. º3, casos em que o fornecedor de bens ou prestador de serviços, não disponibilize de meios de resolução de problemas do consumidor, e uma clara distinção entres esses meios de resolução de problemas e o livro de reclamações no seu sítio na *internet*. A esta alínea foram ainda acrescentados os seguintes arts., 3.º, n. º1, al. c), n. º2, 3 e 5, o art.4.º n. º4, e art.5.º, n. ºs 4 e 5, estatuinto-se que a violação dos mesmos é considerada contraordenação.

O legislador neste diploma, no art. 4.º apresenta-nos os artigos aditados, sendo eles os arts. 5.º-A, 5.º-B, 5.º-C, 12.º-A e 13.º-A. Neste título apenas temos interesse em abordar os arts. 5.º-A e 13.º-A.

O art. 5.º-A vem admitir o envio digital das folhas do livro de reclamações e formato físico à entidade reguladora do sector ou entidade de controlo de mercado competente (n. º2). No entanto, se o fornecedor de bens ou prestador de serviços, tiver optado pelo envio da folha de reclamação, tal como disposto no art. 5.º, as entidades reguladoras do sector ou entidades de controlo de mercado competente, podem obrigar o envio da mesma e dos elementos referidos no n. º2 do art.5.º, por via eletrónica.

O aditamento ao art. 13.º informa que a DGC fica encarregue de elaborar, anualmente, um relatório estatístico global sobre os conflitos de consumo que surgem, podendo solicitar a

cooperação das entidades reguladoras e das entidades de controlo de mercado competentes, que constam no art. 11.º.

Por último, o DL n.º 74/2017 altera o regime do livro de reclamações aplicável ao sector público²⁰, mais conhecido como Livro Amarelo, sendo regulado pelo DL n.º 135/99, de 22 de abril. O DL n.º 74/2017, vem simplificar a versão em papel do livro já existente, permitindo assim uma redução do número de cópias e a sua tramitação. Vem também alargar a utilização das plataformas que suportam a versão digital do livro.

2.1.6. DL n.º 9/2020, de 10 de março

A oitava versão²¹ do DL n.º 156/2005, de 15 de setembro, vem com a entrada em vigor do DL n.º 9/2020, de 10 de março, sendo este diploma a sétima alteração ao DL n.º 156/2005.

A sétima alteração ao diploma legislativo do livro de reclamações vem consubstanciar-se na adoção de medidas que o legislador achou serem necessárias, para o cumprimento da obrigação de manter o livro de reclamações eletrónico.

Como já demonstrado anteriormente, o livro de reclamações é um instrumento de política pública de defesa do consumidor. Até surgir esta nova alteração à legislação do livro de reclamações, o legislador verificou que este mecanismo de defesa do consumidor tinha sido bem aceite pela sociedade portuguesa, e tinha servido, até então, como um instrumento de conhecimento do funcionamento do mercado, e tinha sido mais fácil de identificar os problemas nas relações de consumo.

Apesar de a maioria dos operadores económicos ter demonstrado alguma dificuldade na introdução do LRE, por estar menos familiarizado com as tecnologias digitais, verificou-se que a adesão dos operadores económicos, até à data da redação deste diploma, tinha sido positiva, e estes tem aderido de forma voluntária. Devido a esses operadores económicos menos familiarizados com as tecnologias, o legislador vem aditar ao art. 9.º, o art. 9.º-A, onde concede uma tolerância ao operador económico. Assim, de acordo com este preceito, quando verificada a violação do disposto do art.5.º-B, n.ºs 1 a 3, a entidade fiscalizadora e de instrução do processo de contraordenação, não instaura de imediato um procedimento

²¹ A sexta alteração ao DL n.º 156/2005, de 15 de setembro, surge no DL n.º 81-C/2017, de 07 de julho, cujas alterações constam no Anexo I, no seu n.º 13.

contraordenacional. Esta vai notificar o infrator, para que este adote as medidas necessárias para o cumprimento das obrigações previstas nas disposições, do artigo acima referido, tendo este um prazo de 90 dias consecutivos. Caso o infrator proceda ao cumprimento das obrigações, a entidade competente de fiscalização e instrução do processo de CO, determina o arquivamento dos autos. Caso contrário, é instaurado um procedimento contraordenacional, aplicando-se o art. 9.º, n.º 1, al. a).

O art. 3.º do DL n.º 9/2020 estabelece uma norma transitória, ou seja, os processos de CO por violação do art.5º-B, n.º 1 a 3, instaurados até à data de entrada em vigor²² do diploma abordado, deveriam ser arquivados quando o infrator, notificado pela entidade competente pela fiscalização e instrução do processo de CO, para regularizar a situação no prazo de 45 dias seguidos, e demonstrar que cumpriu as obrigações designadas no artigo acima referido.

Neste diploma verificamos que o legislador não só protege o consumidor, como tínhamos observado até então, como também vem ajudar o operador económico.

2.1.7.DL n.º 9/2021, de 29 de janeiro

Chegamos por fim à oitava e última alteração ao DL n.º 156/2005. O DL n.º 9/2021, de 29 de janeiro para além de aprovar o Regime Jurídico das Contraordenações Económicas, no seu art. 61.º, vem estabelecer a obrigatoriedades de disponibilização do livro de reclamações a todos os fornecedores de bens e prestadores de serviços que tenham contacto com o público em geral.

A aprovação do RJCE vem alterar o montante das coimas, uma vez que criam para além de uma classificação da contraordenação (CO muito grave, grave e leve) (art. 17.º e 18.º, do RJCE) a classificação de pessoas coletivas (Microempresa, Pequena empresa, grande empresa), (art.19.º, do RJCE).

Observamos o impacto do RJCE no art. 9.º do DL n.º 156/2005, que passa a classificar as suas contraordenações económicas como graves em caso de violação das als. a), b) e e) do n.º1 do art.3.º, art. 5.º, n.ºs 1 e 2 ,art. 5.º-A, n.º 3 ,art. 5.º-B, n.ºs 1 a 3 e art.8.º, n.ºs 1 e 3; é considerada contraordenação leve a violação do art.1.º,n.º3, as als.c) e d), do n.º1 e dos n.ºs

²² O DL n.º 9/2020, de 10 de março, entrou em vigor dia 11 de março de 2020.

2, 3 e 5, do art. 3.º, o art. 4.º, ns.º 3 e 4, art. 5.º, n.ºs 4 e 5, art. 5.º-B, n.º 4, art. 6.º, n.º 6 e art. 8.º, n.ºs 2 e 5.

O n.º 3 do art. 9.º passa a classificar como contraordenação muito grave, situações que ocorrem quando o operador económico se recusa a facultar de forma imediata e gratuitamente o livro de reclamações ao consumidor quando esse o tiver solicitado, e o consumidor requer a presença da autoridade policial a fim de remover a essa recusa ou da mesma levantar auto de ocorrência e faça, com que este chegue as entidades competentes de fiscalização do setor em causa.

Já o art. 9.º-A tem a sua primeira alteração neste diploma, O preceito, que antes tinha como epígrafe notificação, passar agora a ser designado como advertência. Ou seja, o operador económico que se encontre a infringir o art. 5.º-B, n.º 1 a 3, vai receber uma notificação de advertência por parte da entidade responsável da fiscalização, para que este adote as medidas necessárias para o cumprimento das obrigações do anteriormente mencionado, no prazo de 90 dias consecutivos. Após findo esse prazo, caso o infrator não tenha cumprido com as obrigações necessárias, a entidade fiscalizadora competente avança com o procedimento de contraordenação, aplicando neste caso o art. 9.º, n.º 1, sendo esta contraordenação classificada como grave. Caso o operador económico regularize a situação, tal como já abordado anteriormente, a entidade competente para a fiscalização e instrução dos processos de contraordenação determina o arquivamento do processo de contraordenação (art. 9.º-A, n.º 2).

2.2. Introdução do Livro de Reclamações Eletrónico

Após 12 anos sobre a data de entrada em vigor do DL n.º 156/2005, de 15 de setembro, surge o DL n.º 74/2017, de 21 de junho, que veio instituir a obrigatoriedade de existência e obrigação do Livro de Reclamações em formato eletrónico, sendo assim possível uma desmaterialização do livro de reclamações em formato físico e respetivos procedimentos, e tornando-se mais célere e eficaz para dar respostas aos consumidores.

Esta ideia do Livro de Reclamações em formato eletrónico surge como medida no programa SIMPLEX+2016.

O SIMPLEX é um programa do governo que tem como objetivo a simplificação legislativa, e administrativa e a modernização dos serviços públicos. Foi lançado em 2006, e até 2011

teve uma taxa de execução superior a 80%. A secretária de Estado Adjunta e da Modernização Administrativa, Graça Fonseca, caracteriza este projeto como “programa transversal para a modernização do Estado, mas proteja as marcas de um tempo novo”, acrescentado ainda que este programa “Compromete-se a simplificar a vida das pessoas e das empresas na sua relação com o Estado” (Programa SIMPLEX +2016, s.d., p. 3).

O SIMPLEX +2016 apresenta medidas de simplificação legislativa e administrativa que tem como fim o melhoramento da qualidade dos serviços, em concreto no atendimento aos cidadão e empresários. Foi neste programa do governo, como já referido anteriormente, que surge a medida do Livro de Reclamações *on-line*, onde era pretendida a criação de um ponto único de entrada *online* dos pedidos de informação, e das reclamações de consumidores, direcionando-os diretamente para as entidades competentes, combatendo assim a complexidade e inacessibilidade no mecanismo de reclamações.

A introdução do livro de reclamações em formato eletrónico tinha como objetivo, para além da desmaterialização, ser mais célere e eficaz para se realizar uma reclamação e trazer uma maior satisfação do consumidor.

O art. 5.º-A do DL n. 74/2017 vem permitir o envio digital das folhas do livro de reclamações à entidade reguladora do sector ou entidade de controlo de mercado competente (n. 2). No entanto, se o fornecedor de bens ou prestador de serviços, tiver optado pelo envio da folha de reclamação, tal como disposto no art. 5.º, as entidades reguladoras do sector ou entidades de controlo de mercado competente, podem obrigar o envio da mesma em formato digital e dos elementos referidos no n. 2 do art.5.º. A entidade reguladora do sector ou entidade de controlo de mercado competente deve, de acusar a receção das folhas de reclamação e demais elementos documentais, pela mesma via (art.5.º-A, n. 4).

Para incentivar a utilização da reclamação eletrónica, o diploma acima mencionado estabelece que este tipo de reclamação deve ser objeto de resposta aos consumidores, pelos fornecedores de bens e prestadores de serviços, no prazo de 15 dias úteis a contar da data da sua apresentação na plataforma digital. (art. 5.º-B /4). A resposta no prazo referido aplica-se, a todas as reclamações, quer sejam lavradas no formato eletrónico ou no formato físico do livro de reclamações, dos serviços públicos essenciais.

Importa referir que a obrigação do livro de reclamações eletrónico não afasta a obrigatoriedade de o agente económico possuir o livro de reclamações físico (art. 5.º- B, n.

º6). O nosso ordenamento jurídico não é o único que impõe esta obrigação. Com efeito, o regime jurídico espanhol, mais em concreto o da Andaluzia, estabelece a obrigação do livro de reclamações eletrónico e não afasta a obrigatoriedade de o agente económico possuir o livro de reclamações físico, e podemos verificar isso no seu DL 82/2022, de 17 de maio²³. Podemos concluir que, apesar de ser uma legislação mais pormenorizada do que a nossa, encontramos semelhanças, tais como o art.4.º, n.º1 e 2, do diploma andaluz com o art.5.º -B, n.º6, do DL n.º 156/2005, de 15 de setembro, onde em ambos os ordenamentos jurídicos, como já referido anteriormente, não dispensam a obrigação de possuir Livro de Reclamações em formato físico e livro de reclamações eletrónico, aos estabelecimentos que no caso da legislação portuguesa, preencham os requisitos que se encontram nas alíneas a) e b), do art.2.º, n.º1, e se encontrem identificados no anexo I, e na legislação de Andaluzia também que venham identificados no seu Anexo I.

O legislador prevê, no seu art.5.º-C, n.º1, que o consumidor pode formular a reclamação em formato eletrónico através da Plataforma Digital.

Apesar de existir este incentivo por parte do legislador à reclamação *online* o operador económico, em situação alguma pode justificar a falta de livro de reclamações físico no estabelecimento e apresentar como solução o formato eletrónico do livro de reclamações (art.3.º, n.º2).

Não obstante o facto de o DL n.º74/2017 obrigar à existência e disponibilização do livro de reclamações em formato eletrónico (art.2.º, n.º2), esta obrigação foi aplicada de forma faseada. A primeira fase de aplicação do diploma, ocorreu quando entrou em vigor no dia 01 de julho de 2017, e vinha obrigar de imediato a disponibilização deste formato do livro aos prestadores de serviços públicos essenciais, a que se refere a Lei n.º23/96, de 26 de julho (art.9.º.n.º2, do DL n.º74/2017, de 21 de junho). Já a segunda fase de implementação do diploma iniciou-se no dia 01 de julho de 2018 e abrangeu os demais fornecedores de bens e prestadores de serviços que ficaram obrigados à disponibilização do LRE.

No entanto, existem autores que não entendem e não concordam com implementação faseada do diploma, como tal temos Maria Dinis e Susana Almeida, que afirmam que este faseamento de aplicação do diploma iria trazer prejuízos para o consumidor (Dinis &

²³ Cf. DL 82/2022, de 17 de maio, que visa regular as queixas e reclamações de consumidores da Comunidade Autónoma de Andaluzia. Consultar em <https://www.consumo.gob.es/es/consumo/hojas-de-reclamaciones>.

Almeida, p. 8) acrescentando ainda que a alteração ao DL n.º 156/2005, de 15 de setembro, pelo DL n.º 74/2017, e adoção da medida do programa SIMPLEX+2016, foi uma reforma “cosmética”, termo que as autoras utilizam, e parca em soluções substanciais (ibid., p. 2).

Quando o DL n.º 156/2005 sofreu a sua sétima alteração com o DL n.º 9/2020, de 10 de março, o legislador veio afirmar que adesão ao LRE tinha sido positiva e que havia sido um meio benéfico para o consumidor. Contudo, ainda existiam muitos operadores económicos, em especial os de menor dimensão e menos familiarizados com as tecnologias, com dificuldades em adaptar-se a esta transição. Por isso, com este diploma, o legislador pretendia que o operador económico se adaptasse a esta nova obrigação e é aditado o

art.9.ºA ao DL n.º 156/2005, que vem ser alterado pelo DL n.º 9/2021, de 29 de janeiro. Este artigo como já mencionado anteriormente, concede uma tolerância ao operador económico de 90 dias consecutivos, para que este cumpra com as obrigações do art. 5.º-B, n.º 1 a 3, e caso não regularize as obrigações que se encontram violados, é instaurado um processo de CO.

Quanto aos processos contraordenacionais relacionados com o livro de reclamações eletrónico, como sabemos, o DL n.º 9/2021, veio alterar o art.9.º, que foi alvo de revisão dos valores das coimas e limites mínimos e máximos para as mesmas. As contraordenações passam a ser classificadas em função da sua gravidade. Assim sendo, é considerado CO grave a falta de organização, por parte do operador económico, dos documentos originais e dos comprovativos da respetiva remessa no formato eletrónico, que deve manter por um período de três anos (art.5.º, n.º3); a falta de obrigação do operador económico de ter LRE (art.5.º-B, n.º1); a falta de divulgação nos respetivos sítios na internet, em local visível e de forma destacada, do acesso à Plataforma Digital (art.5.º-B., n.º2), a falta de endereço eletrónico por parte do operador económico, que não seja possuidor de sítios na *Internet*, para efeitos de receção das reclamações que possam ser submetidas através da Plataforma Digital (art.5.º-B. n.º3).

Como CO leves são consideradas as infrações dos operadores económicos que não disponibilizarem no seu sítio da Internet instrumentos destinados à resolução de problemas dos consumidores, de forma destacada entre aqueles e o livro de reclamações (art. 1.º, n.º 3); e a falta de resposta por parte do operador económico ao consumidor no prazo de 15 dias úteis (art. 5.º-B, n.º 4).

A fim de concluir este título, afirmamos que partilhamos a mesma opinião das autoras Maria Dinis e Susana Almeida, quanto à alteração ao DL n.º 156/2005, de 15 de setembro, pelo DL n.º 74/2017, e adoção da medida do programa SIMPLEX+2016 designadamente quando afirmam que foi uma reforma parca e não apresenta soluções substanciais, pois foram necessárias mais três alterações ao DL n.º 156/2005, para o legislador conseguir apresentar soluções que dessem respostas aos operadores económicos e consumidores. Concluímos ainda que, apesar de atualmente estarmos perante um mundo cada vez mais digital, o acesso ao LRE não alcançável para todo o consumidor, para além de existir um número considerável de pessoas que não têm os conhecimentos necessários para o manuseamento desses meios digitais, e por vezes o acesso aos mesmos, o uso do LRE tem ainda o custo de aceder à *internet*.

3. Casos de Estudo

Depois de analisado o conceito de consumidor, apresentados os seus direitos e feito o enquadramento jurídico da legislação do Livro de Reclamações, passamos agora para análise para instrução processual de processos contraordenacionais sobre o Livro de Reclamações.

3.1. Não facultar de forma imediata e gratuita o Livro de Reclamações

Neste primeiro caso de estudo, o auto de notícia foi levantado pela GNR, sendo uma autoridade competente para a fiscalização (art. 41.º, n.º 1 do RJCE), mas não para a instrução processual deste tipo de processos contraordenacionais, por isso este mesmo processo foi remetido para a ASAE.

O auto de notícia em questão foi levantado, em virtude de se terem verificado desavenças entre o explorador de um estabelecimento de restauração e bebidas e um cliente, este ter solicitado o Livro de Reclamações, e não lhe ter sido facultado.

Aquando da chegada da GNR ao local, o gerente do estabelecimento informou a brigada autuante que o grupo de clientes estava a fazer muito barulho e a perturbar o ambiente do estabelecimento incomodando os restantes clientes. Perante o ruído excessivo, o gerente do estabelecimento dirigiu-se junto dos mesmos, tendo-lhes dito que estavam a incomodar os restantes clientes, por isso convidou-os a saldar a dívida e a sair do estabelecimento. Face ao

exposto, o cliente solicitou o Livro de Reclamações, tendo o gerente recusado a entrega do mesmo.

Perante as declarações do representante legal do estabelecimento, foi este informado que em caso algum poderia recusar a entrega do Livro de Reclamações e que, não o tendo feito antes, deveria de imediato facultar o mesmo ao reclamante.

O gerente do estabelecimento forneceu o Livro de Reclamações na presença da patrulha da GNR e o cliente realizou a sua reclamação, pagou a despesa e saiu do restaurante.

Antes da brigada autuante abandonar o local, voltou a informar o gerente que tem a obrigação em facultar o Livro de Reclamações, bem como deu conta do procedimento contraordenacional que lhe seria aplicado.

Como podemos observar, a infração em causa é a não entrega imediata do livro de reclamações. Estamos perante uma clara violação do art. 3.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 156/2005, tendo o participante, perante a recusa de entrega do LR por parte do gerente do estabelecimento, solicitado a presença das autoridades policiais (n.º 4 do art.3.º).

O facto de o participante ter recorrido à presença das autoridades policiais vem agravar a contraordenação, sendo classificada como contraordenação muito grave (art. 9.º, n.º 3). Caso o participante não tivesse solicitado a presença da autoridade policial, seria aplicado o disposto no n.º 1 do art. 9.º e a contraordenação seria classificada como grave.

Nos termos do RJCE o arguido será punido segundo o art. 18.º, al. c). Com efeito, o arguido correspondia a uma pessoa coletiva, que emprega menos de 10 trabalhadores, pelo que concluímos que, no caso de estudo em questão, estávamos perante uma microempresa (art.19.º, n.º 1, al.a). Diante estes factos serão aplicadas a subalínea ii) da al. c) do art. 18.º, que corresponde ao montante da coima a aplicar à empresa arguida que seria de 3.000,00 € a 11.500,00 €.

No que diz respeito à instrução processual, após a ASAE receber o auto e dar entrada nos seus serviços, o processo foi remetido para o NIP.

Primeiramente foi enviada uma notificação por carta registada com aviso receção para o domicílio do arguido (art.46.º, n.º, 1, al. b), do RJCE), e caso a carta fosse devolvida aplicaríamos n.º 4 do mesmo artigo, ou seja, a notificação seria enviada para o domicílio ou sede da empresa, mediante carta simples. Importa referir que se considera o arguido

notificado na data em que for assinado AR ou no terceiro dia útil posterior ao envio (n.º 6 do art. 46.º). Em alguns casos o arguido recusa receber a notificação ou assinar o AR. Nesse caso de recusa considera-se que a notificação foi efetuada (art.46.º, n.º 8, do RJCE).

Anexada a notificação seguem dois documentos: um diz respeito ao direito de audição e defesa do arguido (art.58.º do RJCE) precedido do documento de pagamento voluntário da coima (art.47.º, do RJCE).

Tal como já mencionámos anteriormente no Capítulo I, com o título “Tarefas desempenhadas durante o estágio”, o arguido, após ser notificado, tem um prazo de 20 dias para se pronunciar por escrito sobre a contraordenação que lhe é imputada (art.58.º, n.º 1). Na sua defesa o arguido pode também requerer a sua audição, juntar documentos probatórios e arrolar testemunhas, até ao máximo 5 (n.º 2 do art.58.º). O arguido pode ainda optar pelo pagamento voluntário da coima (art.47.º).

No caso de estudo em questão, após o envio da notificação e dos documentos em anexo que acabámos de abordar, recebemos o AR assinado pelo arguido e até à data de conclusão do estágio não foi apresentada nenhuma defesa, nem a opção de pagamento voluntário da coima. Não sendo assim possível realizar mais numa diligência, podemos apenas prever, caso o operador económico/ arguido não responder no prazo de 20 dias após a receção da notificação, o processo fica no NIP até ao máximo 3 meses, e depois deste período é elaborado um despacho de conclusão, e o processo é remetido para o DJAC, para decisão.

Verificámos com este estudo caso que o consumidor está mais ciente dos seus direitos, visto que o participante do auto, sabia que podia solicitar a presença da autoridade policial para assim poder exercer o seu direito de reclamar. Já o mesmo não se pode dizer dos fornecedores de bens ou prestadores de serviços, uma vez que durante o período estágio pudemos observar que existe uma quantidade significativa de processos contraordenacionais com o mesmo tipo de infração abordado neste caso de estudo, onde alguns dos arguidos alegam nas suas defesas o seu desconhecimento da obrigação da entrega imediata do livro de reclamações assim que este é solicitado, em especial ao consumidor que ainda não tenha usufruído de qualquer serviço estabelecimento.

Para fazer face a este desconhecimento da lei por parte dos fornecedores de bens ou prestadores de serviços, a ASAE tem realizado sessões de esclarecimento em vários municípios.

Acreditamos que estas sessões de esclarecimento são benéficas para os operadores económicos, em especial para aqueles que já possuem uma idade avançada, e para fornecedores de bens e prestadores de serviços de pequenos estabelecimentos, onde lhes são explicadas as suas obrigações e atenuada a ideia de que o livro de reclamações não é um mecanismo para prejudicar os seus estabelecimentos e, que este apenas visa sancionar aqueles que não cumpram a legalidade.

3.2. Falta de Livro de Reclamações

Neste segundo caso de estudo apresentamos a infração da falta de livro de reclamações no estabelecimento.

O local, cujo foi alvo de fiscalização pelos inspetores da ASAE, não apresentou o livro de reclamações quando estes o solicitaram, o que determina a violação do art. 3.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 156/2005. Importa referir que o estabelecimento em questão era uma associação.

O responsável pelo estabelecimento apresentou, mais tarde, no mesmo dia da fiscalização, o comprovativo de aquisição do livro de reclamações em formato físico e eletrónico, enviado por *email*. Apesar de o operador económico ter conseguido regular a obrigação de ter livro de reclamações no próprio dia da fiscalização, à hora da mesma não o possuía, e por essa mesma razão a autoridade competente, neste caso, os inspetores da ASAE, levantaram o auto de notícia (art. 53.º, do RJCE).

O gabinete de instrução procedeu à notificação do arguido segundo o disposto no art.46.º, n.º 1, al. b), do RJCE.

Após o envio da notificação, o Núcleo de Instrução Processual recebeu o AR, assinado pelo arguido. Este apresentou defesa dentro do prazo estipulado na lei (art. 58.º, n.º 1, do RJCE), declarando nesta que admite a prática dos factos em causa nos autos e a prática da contraordenação imputada. Admitidos os factos em causa, e tendo sempre presente que a ignorância da lei não pode aproveitar a ninguém no sentido de excluir a culpa pela prática dos factos (art.6.º do CC), sempre se dirá que a prática de tais factos se ficou a dever a uma atitude negligente dos representantes legais da Associação, que não cuidaram de se informar da necessidade de ter o livro de reclamações. Contudo, após a fiscalização, realizada pelos inspetores da ASAE, o arguido apresenta na sua defesa que existiu a preocupação de resolver a legalidade no próprio dia e foi enviado o comprovativo via *email*. Ainda no exercício de

direito de audição e defesa, e o arguido apresenta prova testemunhal, requerendo a sua audição (n. º2, art. 58.º, RJCE).

Após análise da defesa verificou-se que a mesma não se encontrava assinada, o que constitui uma irregularidade processual, tendo o instrutor do processo solicitado o envio da defesa devidamente assinada. Sanada assim esta irregularidade, pudemos proceder à convocatória para comparência de testemunhas arroladas na defesa.

A diligência de inquirição de testemunhas encontra-se regulada no art.60.º do RJCE. As testemunhas não são ajuramentadas, podendo assim fazer-se acompanhar por mandatário (n. º3, art.60.º), o que não foi o caso, pois o arguido não constitui mandatário, não sendo necessário realizar o disposto no n. º2, do mesmo artigo. Achamos importante referir que o instrutor do processo pode recusar a audição do arguido se esta se revelar desnecessária à instrução do processo (art.59.ºn. º2, do RJCE). Contudo, quando existe uma defesa fraca e caso que surjam dúvidas ao instrutor, a audição do arguido é aceite.

Durante a diligência da testemunha, foi detetado pelo instrutor do processo, um lapso na contraordenação mencionada na notificação, onde a mesma se referia como “Falta de LRE”. Não sendo esta a infração que o arguido era acusado, foi realizada nesse mesmo dia uma notificação retificativa e entregue pessoalmente ao arguido, uma vez que estava presente para se proceder à sua inquirição.

No que se refere ao ato de inquirição, antes de se dar início ao mesmo, a testemunha é advertida que, se não disser a verdade, incorre no crime de falsas declarações do art. 360.º do CP. De seguida, o instrutor processual procede à realização de algumas perguntas, de maneira que o arguido consiga explicar o porquê do seu estabelecimento não ter Livro de Reclamações.

Após a inquirição, podemos concluir que o arguido desconhecia que as associações necessitavam de ter livro de reclamações, mesmo que essas não apresentem fins lucrativos, sejam apenas destinadas a sócios e não estejam em contacto com o público em geral. Esta obrigação consta no art.2.º, n. º4, do DL n. º156/2005, e foi introduzida pelo DL n.º 74/2017, de 21 de junho.

Tal como já referimos, estamos perante uma violação do art. 3.º, n. º1, al. a), do DL n. º156/2005, sendo esta classificada como uma contraordenação grave, conforme o disposto do art.9.º, n. º1, do mesmo diploma acima mencionado. Contudo, à data da infração

(13/05/2021), ainda não se encontrava em vigor o DL n.º 9/2021, de 29 de janeiro²⁴, que veio alterar o art. 9.º do DL n.º 156/2005, onde as contraordenações passam a ser classificadas e puníveis pelo RJCE. A contraordenação em causa é assim punível, pelo art. 9.º, n.º.1, al. a), com as seguintes coimas de 250,00€ a 3500,00€ e de 1500,00€ a 15000,00€, consoante o infrator seja pessoa singular ou coletiva.

Num processo contraordenacional em que a infração era a mesma, as diligências realizadas foram diferentes, porque o arguido não recebeu a notificação (art.46.º, n.º 1, al. a), e esta foi remetida novamente ao remetente. Os CTT justificam na própria carta o porquê de esta não ter sido entregue, a saber, neste caso, ninguém atendeu a data da entrega, tendo a carta seguido para o estabelecimento dos CTT da zona de residência do estabelecimento, e passados 5 dias úteis para levantar a carta, ninguém ter realizado o levantamento, a carta é então enviada novamente para o remetente, ou seja, para o NIP de Castelo Branco. Após receção da carta, verificámos se a morada²⁵ colocada na carta se encontrava correta, o que se verificou.

Realizámos então um ofício precatório para a GNR do local onde se situava o estabelecimento, para esta proceder a uma notificação pessoal (art. 59.º, n.º 3, al. a), do RJCE). A esta notificação a GNR respondeu com um ofício de certidão positiva, querendo isso dizer que o arguido recebeu a notificação.

Neste caso o arguido optou pelo pagamento voluntário da coima (art. 47.º do RJCE). O pagamento voluntário da coima determina uma redução de 20% sobre o montante mínimo previsto para a infração praticada (n.º 2, do art, 47.º). Contudo, se o arguido proceder ao pagamento voluntário da coima dentro do prazo concedido para o direito de audição e defesa, ou seja, 20 dias (art.58.º n.1), o valor das custas é reduzido para metade (n.º 4, art. 47.º). Importa ainda referir que pagamento voluntário da coima equivale à condenação para efeitos de reincidência e determina o arquivamento do processo (n.º 5 do art.47.º.)

A nível de instrução processual concluímos os processos no NIP, realizando o despacho de conclusão, onde os processos seguem para decisão para o DAJC.

²⁴ O DL n.º 9/2021, de 29 de janeiro, entrou em vigor no dia 28 de julho de 2021

²⁵ A morada do estabelecimento é verificada nas Publicações de Atos Societários e de outras entidades, através do NIF da empresa.

Relativamente ao nosso ponto de vista verificámos que existe um desconhecimento da lei, uma má interpretação e uma certa negligência por parte do operador económico.

No caso da associação, o representante legal assume a sua falta de conhecimento da lei e a sua atitude negligente, de não se informar sobre a obrigação de ter o livro de reclamações.

Já no caso que mencionámos agora no fim, a infração ocorreu porque o contabilista comunicou à gerência do estabelecimento, que só era exigível o LRE, e por esse motivo não tinham o livro reclamações em formato físico.

Em ambos os casos as contraordenações podiam ter sido evitadas se houvesse uma melhor divulgação desta obrigação por parte associação de comerciantes, uma melhor interpretação da lei e uma vontade por parte do agente económico de querer conhecer a lei. Efetivamente, ao longo do estágio deparámos com algumas defesas de estabelecimentos que afirmavam que não tinham livro reclamações em formato físico, porque o contabilista dizia não ser necessário. Ora, uma pessoa comum que não conhece a lei e confia na palavra do seu contabilista, vai sofrer as consequências, por esta má interpretação da lei ou mesmo por negligência, por este não se informar corretamente da lei em vigor. Acresce que o contabilista não terá a formação de teor jurídico necessária para proceder ao acompanhamento e apoio neste domínio. Na verdade, está explícito no art.5.º-B, n.º6, do DL n.º 156/2005 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.º 1 do art. 2.º.

3.3. Não proceder ao envio do original da folha de reclamação

No exercício de funções de inspeção foi levantado um auto de notícia de um estabelecimento de restauração e bebidas. No ato da inspeção foi verificado, ao solicitar o livro de reclamações, que no mesmo se encontrava a folha de reclamação, preenchida, conforme original. A mesma foi retirada do livro pelos inspetores e foi anexada ao auto de notícia.

Verificamos que a infração que o operador económico incorreu se encontra prevista no art. 3.º, n.º1, al. e), do DL n.º156/2005, de 15 de setembro, que determina que o fornecedor de bens, ou prestador de serviços tem obrigação de proceder ao envio de original da folha de reclamação.

Após preenchimento da folha de reclamação, conforme o disposto do art.4.º, do DL n.º156/2005, o fornecedor do bem ou o prestador de serviços ou o funcionário do estabelecimento tem a obrigação de entregar o duplicado da reclamação ao consumidor, conservando em seu poder o triplicado, que faz parte integrante do livro de reclamações e que dele não pode ser retirado (n.º4). Deve ainda no prazo de 15 dias úteis remeter o original da folha do LR (art.5.º, n.º1, al. a), no caso em apreço, à ASAE, que, para além da competência para realizar a fiscalização, também é a autoridade competente pela instrução processual (art. 11.º, n.º 1, al. a), do DL n.º156/2005).

A remessa do original da folha de reclamação deve ser acompanhada da resposta já enviada ao consumidor e o exemplar da mensagem publicitária, através de suporte físico ou digital, quando o objeto da reclamação incidir sobre publicidade. (n.2.º). Pode, ainda, ser acompanhada dos esclarecimentos sobre a situação objeto de reclamação, incluindo informação sobre o seguimento que tenha sido dado à mesma (n.º3). Caso o consumidor recuse receber o duplicado da reclamação, o operador económico deve proceder ao arquivo do duplicado, com a menção desta recusa.

Em alguns casos o consumidor, com receio que o operador económico não cumpra com as suas obrigações de envio da folha original da reclamação para a autoridade competente, chega ele próprio a remeter o duplicado para a mesma (n.º6).

O legislador no DL n.º 74/2017, de 21 de junho, veio facilitar o meio de envio da folha original de reclamação ao fornecedor de bens ou prestador de serviço, com a introdução do art.5.º-A.

Este artigo permite que o operador económico, em vez de enviar por carta a folha original da reclamação, pode enviar por meio digital, ou seja, basta que o mesmo fotografe a mesma ou proceda à sua digitalização e enviar para a entidade reguladora (n.º2, art.5.º- A). A entidade reguladora deve informar, pela mesma via, que recebeu a folha de reclamação (n.º4 do art.5.º-A.).

Relativamente à infração do disposto o art. 3.º, n.º 1, al e), esta é classificada como uma contraordenação grave, e é punível nos termos do RJCE (art.9.º, n.º1, do DL n.º 156/2005). Assim, após se averiguar que arguida emprega menos de 10 trabalhadores (microempresas), (art.19.º, n.º1, al. a), do RJCE), é aplicada uma coima de 1700 € a 3.000 €, de acordo com o art. 18.º, al. b), sublinha ii), do RJCE.

No que concerne à instrução processual após o envio da notificação ao arguido (art.46.º, do RJCE), este respondeu à mesma, apresentando a sua defesa (art.58.º, do RJCE).

Após análise da defesa pudemos concluir que o envio da folha original da reclamação não foi realizado, para a entidade competente, por lapso da arguida, uma vez que no dia da fiscalização a mesma lembrou-se que não tinha procedido ao envio. Ainda verificámos que a arguida na sua defesa arrolou testemunhas (art.58, n.º 2, do RJCE).

Para proceder às diligências de inquirição, tivemos de solicitar a cooperação do Destacamento de GNR (art.59.º, n.º 3, al. a), do RJCE), da localidade onde se encontravam as respetivas testemunhas, pois o local dos factos ficava longe a delegação de Castelo Branco, para que a diligência de inquirição se procedesse nas instalações da mesma.

Foi então elaborado no núcleo de instrução processual um precatório, onde constava o nome da arguida e todos os dados necessários da mesma, uma vez que é esta que tem de apresentar a testemunha (art. 60.º, n.º 1, do RJCE), isto se não constituir mandatário, porque, caso contrário, será o mandatário o responsável de apresentar a testemunha arrolada. No precatório é ainda mencionado o nome da testemunha arrolada, e a informação necessária do mandatário, como o nome do mesmo, a morada do seu domicílio profissional e contacto.

Após o envio do precatório para a GNR, por carta simples, aguardámos que procedessem à diligência de inquirição da testemunha, sendo da competência deles a marcação de uma data e hora para a realização desta.

Contudo, a resposta a este pedido de diligência de inquirição por parte da GNR não foi recebida durante o período de estágio. Podemos, apenas, assim prever que a fase instrutória seguinte poderia ser a análise da diligência de inquirição da testemunha, verificando se o seu testemunho é concreto e não suscita dúvidas, e verificando se não menciona outra possível testemunha. Depois desta análise, o instrutor do processo poderá decidir se este será remetido para o DAJC, ou é ainda necessário realizar novas diligências, como a inquirição de uma nova testemunha.

Após esta análise da falta de envio do original da folha da reclamação do ponto de vista contraordenacional, apresentámos o procedimento da entidade competente quando esta recebe a folha original da reclamação, conforme estatuído no art. 6.º, do DL n.º 156/2005, de 15 de setembro.

Como já referido, é da competência da entidade de controlo de mercado, a receção das reclamações, sejam essas em formato físico ou eletrónico (al. a), n.º 1, art.6.º, do DL n.º 156/2005). Além desta competência, a entidade de controlo de mercado deve ainda solicitar a prestação de esclarecimentos sobre a situação objeto de reclamação, analisar as reclamações, a documentação apresentada pelo fornecedor de bens ou prestador de serviços e instaurar o procedimento adequado se os factos resultantes da reclamação indiciarem a prática suscetível de configurar contraordenação (al. b) e c), do n.º 1 do art.6.º).

A entidade de controlo de mercado competente pode manter o reclamante informado das medidas que tenham sido ou que sejam adotadas na sequência da sua reclamação (n.º 3 do art.6.º). O mesmo acontece quando a reclamação resulta de uma situação de litígio, só que nestes casos a entidade de controlo de mercado competente só deve informar o reclamante através de comunicação escrita e após concluídas todas as diligências necessárias à reposição legal da situação. Acresce que quando se trate de litígio de consumo não resolvido pelo fornecedor de bens ou prestador de serviços, informa, ainda, o consumidor sobre a possibilidade de recurso aos meios alternativos de resolução de litígios, (n.º 4 do art.6.º).

Quando da folha de reclamação resultem apenas sugestões, elogios ou comentários que não configurem uma reclamação, deve a entidade reguladora do setor proceder ao arquivamento da reclamação (n.º 5 do art.6.º).

Embora o DL n.º 156/2005, não apresente limites negativos à reclamação, esta deve respeitar os bons costumes, a ordem pública e os direitos de personalidade reconhecidos às pessoas singulares e coletivas reclamadas e não consubstanciar o abuso de direito nos termos gerais (Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, 2020, p. 40)

3.4. Falta de Livro de Reclamações Eletrónico

Chegamos por fim ao nosso último caso de estudo que apresenta a infração mais recente introduzida pelo DL n.º 74/2017, de 21 de junho, ao DL n.º 156/2005, de 15 de setembro, mormente ao seu art. 9.º, n.º 2, que diz respeito à falta de livro de reclamações eletrónico.

O inspetor, no exercício de funções de fiscalização, tinha como objetivo a pesquisa e análise de sítios da *internet* vocacionados para a divulgação de prestação de serviços, concretamente alojamento em empreendimentos turísticos, e verificar se estavam a ser cumpridas as regras a que aquela prática deve obedecer. Na sequência de uma pesquisa aleatória através de um

motor de busca, foi detetado o *site*, onde era publicitada a oferta de alojamento de turismo rural, concretamente uma casa de campo.

No decorrer da fiscalização, constatou-se não existir evidência de adesão à plataforma Digital do LRE, nem tampouco a divulgação, de forma visível e destacada, de como aceder a esta plataforma, permitindo ao consumidor, caso assim o queira, exercer o seu direito à reclamação por meios digitais.

É no Capítulo III do DL n.º 156/2005, que encontramos a regulamentação do procedimento do formato eletrónico do livro reclamações,

Tal como no art. 3.º deste diploma, o seu art. 5.º- B vem obrigar o fornecedor de bens ou prestador de serviço a possuir LRE. Este deve ser divulgado nos seus respetivos sítios da *internet* em local visível.

Esta obrigação de o operador económico ter LRE é aplicada mesmo àqueles que não tenham sítio de *internet*. Contudo, estes devem possuir endereço do correio eletrónico para, caso exista uma reclamação em formato eletrónico, o operador económico poder ter conhecimento da mesma.

A reclamação formato eletrónico é realizada pelo consumidor através da plataforma digital (art. 5.º-C, n.º 1) e o fornecedor de bens ou prestador de serviços tem um prazo máximo de 15 dias úteis a contar da data da Reclamação para responder ao consumidor através do endereço de correio eletrónico que este indicou no formulário, informando-o sobre as medidas adotadas na sequência da sua reclamação (art. 5.º -B, n.º 4).

A instrução processual deste caso de estudo vai divergir dos outros casos anteriormente apresentados, pois seguiram como processos contraordenacionais, e no presente caso de estudo estamos perante um processo administrativo.

Esta diferença de nome dos processos surge devido ao disposto no DL n.º 9/2020, de 10 de março, que veio aditar o art.9.º- A, ao DL n.º 156/2005, e que mais tarde foi alterado pelo DL n.º 9/2021, de 29 de janeiro.

Este artigo aditado vem dar a possibilidade de o operador económico corrigir a sua obrigação e respeitar a legalidade. Ora, a obrigação do operador económico, como já referimos, é possuir LRE, e em caso de ser titular de um sítio da *internet*, o ícone do livro de reclamações deve estar em parte visível, no *site*. Caso operador económico não cumpra

com esta obrigação, como pudemos observar neste caso de estudo, este recebe uma notificação de advertência.

Nesta notificação de advertência o inspetor explica o conteúdo do auto de notícia levantado e por vezes junta print screens, como prova fotográfica, e informa o operador económico que dispõe de um prazo de 90 dias consecutivos para proceder à adoção das medidas necessárias para cumprir com as obrigações previstas no art. 5.º-B, n.ºs 1 a 3, do DL n.º 156/2005 (n.º 1, art.9.º-A).

Após expirado o prazo dos 90 dias úteis, e o operador económico não responde à notificação de advertência nem corrigiu a irregularidade obrigacional, o processo administrativo passa a ser processo contraordenacional.

No presente caso o arguido respondeu à notificação de advertência dentro do prazo estipulado. Na sua resposta à advertência declara que a empresa não tem conhecimento do *website* referido e afirma ter LR e LRE.

Após algumas tentativas para se descobrir a entidade responsável pelo *site* alvo de fiscalização, concluiu-se ser impossível. Neste processo administrativo a instrutora do mesmo realizou uma cota, onde descrever os factos do ocorrido e propõe o arquivamento do processo.

Caso este processo administrativo passasse a processo contraordenacional, o arguido incorria a uma contraordenação grave, violando o art.5.º-B, n.º 1 a 3, do DL n.º 156/2005 (art. 9.º, n.º 1, do DL n.º 156/2005), e seria punível nos termos do art. 18.º, al. b), subalínea, ii), e aplicada uma coima de 1700,00 € a 3.000,00 €.

A partir deste caso de estudo pudemos concluir que existem sítios de *internet*, que estão a apropriar-se de informação de estabelecimentos e divulgam o seu espaço em sítio de *internet* sem o conhecimento do responsável. Durante o nosso período de estágio observámos dois tipos de situações com estes contornos.

A primeira delas surgia quando o operador económico procedia à introdução dos dados necessários para a criação do seu *site* de *internet* de forma gratuita, mas não era possível colocar o acesso à Plataforma Digital, para se proceder à reclamação eletrónica. Após esse *site* ser alvo de fiscalização, o arguido muitas das vezes mandava o seu sítio de *internet* abaixo, mas noutros casos a própria plataforma onde este cria o *site*, colocava entraves e não

era possível cancelar o *site*, acabando, assim, algumas vezes o processo administrativo em processo contraordenacional.

Por outro lado, podemos observar casos, como aconteceu no caso apresentado, em que operador económico não tem conhecimento da existência do *site*, uma vez que nunca procedeu à criação de nenhum.

4. Conclusão

Concluída a nossa exposição sobre as matérias abordadas ao longo do estágio realizado na ASAE, importa retirar algumas conclusões.

O livro de reclamações é um mecanismo de defesa do consumidor, permitindo que este exerça o seu direito de reclamação. Como verificámos ao longo deste relatório, o consumidor dos dias atuais é mais consciente dos seus direitos e dos mecanismos que tem à sua disposição.

O conceito de consumidor no ato da reclamação é algo que continua a gerar discussão na doutrina e na jurisprudência. Como pudemos ver, o consumidor que não realiza um contrato de consumo tem tanto o direito de realizar uma reclamação como o consumidor que realizou.

Relativamente à natureza e o enquadramento do DL n. °16/2005, de 15 de setembro, verificámos que este diploma veio uniformizar toda a legislação existente que dizia respeito ao Livro de Reclamações e foi alvo de oito alterações legislativas.

Damos principal destaque à introdução do LRE, que surge das medidas do Programa SIMPLEX+2016, em que governo chegou à conclusão que a sociedade estava a evoluir e, portanto, o acesso à reclamação tinha também de progredir, neste caso digitalmente, uma vez que a sociedade estava cada vez mais dependente da tecnologia.

Na nossa análise dos casos de estudo, pudemos concluir que a reclamação em formato eletrónico e a obrigação do fornecedor de bens ou prestador de serviços de possuir LRE, é ainda desconhecida, tanto por alguns operadores económicos, em específico alguns já com alguma idade, como pelo consumidor.

O facto de o diploma do Livro de Reclamações ter sofrido tantas alterações, veio suscitar dúvidas e incertezas ao operador económico, que não sabe como proceder em certas situações relacionadas com o Livro de Reclamações, mais em concreto com a obrigação de facultar o Livro de Reclamações quando este lhe é solicitado, enviar a folha original da reclamação para entidade competente, que o Livro de Reclamações Físico não chega, sendo necessário também a inscrição no Livro de Reclamações Eletrónico.

Para combater esta desinformação por parte do operador económico, tal como já foi dito anteriormente, somos da opinião que as Associações de Comerciantes devem realizar sessões de esclarecimentos, tal como a ASAE já tem realizado em alguns municípios.

Face ao exposto, cumpre-nos concluir que a realização do Estágio permitiu-nos adquirir novas competências na área do Direito do Consumidor e consolidar outros conhecimentos já adquiridos no primeiro ano do Mestrado, designadamente, na unidade Concorrência e Consumo.

Bibliografia

- Carvalho, J. M. (setembro de 2018). Estudos de Direito do Consumidor -*O conceito de consumidor no Direito Português*. Obtido de chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.fd.uc.pt/cdc/pdfs/rev_14_completo.pdf. Consultado pela última vez a 31 de julho de 2023.
- Carvalho, J. M. (setembro de 2019). Revista Eletrónica de Direito -*Venda de Bens de Consumo e Fornecimento de Conteúdos e Serviços Digitais - As Diretivas 2019/771 e 2019/770 e o seu Impacto no Direito Português*. Obtido de <https://cij.up.pt/pt/red/edicoes-antiores/venda-de-bens-de-consumo-e-fornecimento-de-conteudos-e-servicos-digitais-ndash-as-diretivas-2019771-e-2019770-e-o-seu-impacto-no-direito-portugues/>. Consultado pela última vez a 15 de setembro de 2023.
- Costa, C. F. (17 de Março de 2022). NOVA CONSUMER LAB - *Conceito de consumidor. Quem pode escrever no livro de reclamações?* Obtido de <https://novaconsumerlab.novalaw.unl.pt/tag/conceitodeconsumidor/>. Consultado pela última vez a 17 de agosto de 2023.
- Dinis, M. C., & Almeida, S. (janeiro de 2016). *O livro de reclamações on-line - A reforma "cosmética" do SIMPLEX +2016*. Obtido de https://www.researchgate.net/publication/333704745_O_LIVRO_DE_RECLAMACOES_ON-LINE_-A_REFORMA_COSMETICA_DO_SIMPLEX_2016. Consultado pela última vez a 30 de agosto de 2023.
- Falcão, D. (2023). *Lições de Direito do Consumo*. Almedina.
- Falcão, D., Falcão, M., & Couto, R. (2019). *Direito do Consumo - Coletânea de Legislação Fundamental*. Almedina.
- Ferreira, J. F. (12 de Abril de 2021). NOVA CONSUMER LAB - *Conceito de Consumidor. Em busca de um conceito jurisprudencial de consumidor*. Obtido de <https://novaconsumerlab.novalaw.unl.pt/tag/conceitodeconsumidor/>, Consultado a 17 de agosto de 2023.

Lopes, F. F. (10 de Julho de 2023). NOVA CONSUMER LAB - LEI N.º 28/2023 - *Mais uma peça no combate à obsolescência programada* . Obtido de <https://novaconsumerlab.novalaw.unl.pt/2023/07/>. Consultado pela última vez a 20 de agosto de 2023.

Oliveira, A. (14 de Julho de 2020). Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. *Denúncias e Reclamações na ASAE*. Castelo Branco .

Programa do XVII Governo Constitucional - *Presidência do Conselho de Ministros*. (2005). Obtido de <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc17/programa-do-governo/programa-do-xvii-governo-constitucional.aspx>. Consultado pela última vez a 17 de agosto de 2023.

Programa SIMPLEX +2016. (s.d.). Obtido de <https://simplex.gov.pt/simplexmais/simplex2016>. Consultado pela última vez a 30 de agosto de 2023.

Legislação e Jurisprudência consultada

Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, processo n.º 2756/15.7T8VFR.P1 (Tribunal da Relação do Porto, 26 de outubro de 2016)

Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, processo n.º 3185/20.6T9AVR.P (Tribunal da Relação do Porto, 15 de dezembro de 2021)

Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril

Decreto-Lei n.º 180/2000, de 10 de agosto

Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro

Decreto-Lei n.º 237/2005, de 30 de dezembro

Decreto-Lei n.º 371/2007, de 06 de novembro

Decreto-Lei n.º 118/2009, de 19 de maio

Decreto-Lei n.º 317/2009, de 30 de outubro

Decreto-Lei n.º 126 – C/2011, de 29 de dezembro

Decreto-Lei n.º 194/2012, de 23 de agosto

Decreto-Lei n.º 242/2012, de 07 de novembro

Decreto – Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro

Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho

Decreto-Lei n.º 81-C, /2017 de 07 de julho

Decreto-Lei n.º 9/2020, de 10 de março

Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro

Decreto-Lei n.º 84/2021, de 18 de outubro

Decreto-Lei n.º 109 -G/2021, de 10 de dezembro

Decreto-Lei 82/2022, de 17 de maio (Legislação Espanhola)

Diretiva (UE) 2019/770, do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de maio de 2019

Diretiva (UE) 2019/771, do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de maio de 2019

Diretiva (UE) 2019/2161, do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de novembro de 2019

Lei n.º 24/96, de 31 de julho

Lei n.º 28/2023, de 04 de julho

Portaria n.º 1288/2005, de 15 de dezembro

Portaria n.º 70/2008, de 23 de janeiro

Portaria n.º 896/2008, de 18 de agosto

Regulamento Jurídico das Contraordenações Económicas (publicado em anexo no DL n.º 9/2021, de 29 de janeiro)