

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

A Sua Excelência
O Presidente da
Assembleia da República
Palácio de S. Bento
Largo das Cortes
Lisboa

URGENTE

08.06.2001-009113

Processo: P-12/00

Assunto: serviços de audiotexto - projecto de lei n.º 367/VII

Senhor Presidente da Assembleia da República,

Tenho conhecimento que se encontra em apreciação na Comissão Parlamentar do Equipamento Social o projecto de lei n.º 367/VII, que pretende introduzir alterações ao Decreto-Lei n.º 177/99, de 21 de Maio, que regula o regime de acesso e de exercício da actividade de prestador de serviços de audiotexto, ao Decreto-Lei n.º 474/99, de 8 de Novembro, que aprova o regulamento de exploração do serviço fixo de telefone, e ao Decreto-Lei n.º 175/99, de 21 de Maio, que regula a publicidade aos serviços de audiotexto.

Considerando que desde há algum tempo – e, em especial, nos últimos dois anos – a matéria dos serviços telefónicos de audiotexto (ou, como eram primeiramente designados, de valor acrescentado) tem merecido uma particular atenção, e um estudo profundo, por parte da Provedoria de Justiça, o que justificou várias intervenções sobre o assunto de que, de seguida, darei conta, permito-me remeter a Vossa Excelência, ao abrigo do artigo 20º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, a exposição que segue.

A partir do ano de 1998, o número de queixas apresentadas ao Provedor de Justiça sobre situações de cidadãos que se consideravam lesados pela utilização dos serviços de audiotexto sofreu um aumento considerável, destacando-se o período compreendido

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

entre meados de 1999 e os primeiros meses de 2000, no qual mais de milhar e meio de cidadãos, designadamente açorianos, apresentou reclamações relativas à actividade de empresas prestadoras de serviço de audiotexto.

A análise das razões que estavam na origem das queixas, bem como do regime legal e regulamentar aplicável, conduziu a que, em 22 de Novembro de 1999, o meu antecessor tivesse remetido a Sua Excelência o Primeiro Ministro a recomendação n.º 35/B/99, onde se concluía pela necessidade de alteração urgente da legislação que regulava a matéria do audiotexto. Tal alteração apontava no sentido da consagração do princípio geral do barramento do acesso àqueles serviços, bem como no da afirmação da proibição absoluta da cobrança dos serviços de audiotexto que comprovadamente tivessem resultado de solicitações feitas por crianças e por inimputáveis (cópia junta).

Esta recomendação foi encaminhada para o então Ministro do Equipamento Social, em 2 de Dezembro de 1999 (cópia junta), o qual, por ofício de 4 de Abril de 2000, respondeu não atender ao recomendado, pelas razões expostas no seu ofício de resposta (cópia junta).

A Provedoria de Justiça reiterou, em 2 de Maio de 2000, o teor da supra referida recomendação e suas conclusões, fazendo uso, acrescidamente, de um argumento de natureza social, a saber, a existência de um número considerável de agregados familiares que, em virtude da cobrança de serviços de audiotexto, viram-se colocados, de um dia para o outro, numa situação económica dramática e, tantas vezes, insustentável (cópia junta).

Contudo, a resposta recebida persistiu em desatender as recomendações formuladas, revelando-se o Governo convencido de que a legislação em vigor conferia uma protecção eficaz dos direitos dos cidadãos, bem como a conveniente forma de os assegurar (*vide* cópia).

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

Em face do reiterado não acolhimento do pedido de alteração legislativa constante da recomendação n.º 35-B/99, não se afigurou restar ao Provedor de Justiça outra possibilidade senão ir dirigindo pedidos à PT Comunicações, S.A. para que fossem tidas em atenção as consequências, em determinados agregados familiares, da cobrança de serviços de audiotexto de valor muito elevado, para além de sempre se acompanhar este problema sob a égide da melhoria da protecção dos utentes neste domínio.

Ainda que seja de reconhecer e aplaudir a abertura e sensibilidade social demonstradas, nomeadamente, pela PT Comunicações, a tais pedidos do Provedor de Justiça, não pode deixar de ser destacada a circunstância de a intervenção desta entidade ter minorado as consequências sociais das situações reclamadas (maxime, no tocante a cidadãos idosos e ou de fracos rendimentos monetários) mas não ter - e não podia ter, como é natural - solucionado a questão legal em aberto.

A crescente relevância social da questão, por um lado, e a circunstância da posição deste órgão do Estado não ter merecido acolhimento nos termos recomendados, por outro, levaram a que a Provedoria de Justiça tivesse buscado outras formas de melhoramento da protecção dos cidadãos, designadamente através do reforço dos mecanismos de fiscalização e da ponderação de novas medidas de cariz técnico.

Deste modo, os contactos que, numa primeira fase, haviam sido mantidos privilegiadamente com o Ministério do Equipamento Social foram alargados, depois, ao ICP - Instituto das Comunicações de Portugal, ao IC - Instituto do Consumidor e, do mesmo passo, à PT Comunicações, S.A. Dos elementos recolhidos devo destacar que:

- o ICP - Instituto das Comunicações de Portugal sustentava que o regime jurídico em vigor fazia prevalecer o direito de acesso aos serviços de audiotexto e inviabilizava o entendimento segundo o qual, em caso de não manifestação expressa pela opção de acesso aos serviços de audiotexto, dever-se-ia barrar o acesso aos serviços;

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

- o IC – Instituto do Consumidor assumiu claramente a defesa da consagração do designado sistema de *opt-in* o qual, na prática, redundaria numa posição similar à constante da recomendação n.º 35-B/99, na parte relativa ao princípio geral do barramento;
- a PT Comunicações, S.A. defendia a implementação, por defeito, do barramento das chamadas de audiotexto. Assim, sempre que os clientes não afirmassem expressamente, nos respectivos contratos de adesão, que pretendiam aceder àqueles serviços, a PT entendia dever barrar o acesso.

Importa, ainda, dar conta de que, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 240/97, de 18 de Setembro, as minutas de contrato de adesão para a prestação do serviço fixo de telefone passaram a conter uma cláusula que dispunha, de forma expressa, que “em caso de não preenchimento não será disponibilizado o acesso aos serviços de valor acrescentado”. Contudo, desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 177/99, de 21 de Maio, aquela cláusula passou a consagrar a regra inversa: “em caso de não preenchimento será disponibilizado o acesso aos serviços de audiotexto”. Esta versão contratual, apesar de aprovada por deliberação do Conselho de Administração do ICP, não foi ainda implementada pela PT Comunicações.

Assim, no actual sistema contratual, vigora a cláusula de barramento por defeito, pela circunstância de não estar a ser aplicada a minuta aprovada pelo ICP. Ora, como bem se compreenderá, esta situação, apesar de mais favorável aos interesses dos consumidores, não é conforme ao regime jurídico em vigor, razão pela qual importará definir e clarificar o sentido a dar à inexistência de declaração expressa sobre o acesso a este tipo de serviços.

Tardiamente embora, em 30 de Janeiro deste ano, o Governo veio reconhecer o mérito e a validade das medidas oportunamente recomendadas, designadamente no tocante ao

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

acesso aos serviços de audiotexto unicamente através de solicitação expressa nesse sentido. De facto, veio a anunciar a adopção desta medida somente para os serviços com conteúdo para adultos - prefixo 648 (*vide* comunicado junto).

Face a este anúncio, tive oportunidade de observar, em officio de 5 de Fevereiro do corrente ano, dirigido ao então Ministro do Equipamento Social (*vide* cópia), que os serviços de audiotexto que então se afirmava pretender-se barrar e a que correspondia o prefixo 648 – *Serviços eróticos*, não constituíam, contudo, a fonte exclusiva dos principais abusos. As reclamações que motivaram a recomendação de 1999 referiam-se ao prefixo 646 – *Serviços de Concursos e Passatempos* e a maior parte das queixas que chegam à Provedoria de Justiça dizem respeito, sim, a falsas ofertas de emprego e *castings*, para o que é irrelevante o prefixo. Deste modo, não se compreendia a motivação que presidira à opção anunciada.

A este officio não foi dada, entretanto, qualquer resposta, eventualmente por motivo de alteração do titular da pasta.

Noutra vertente, acresce notar que são de diversa natureza e com diferentes implicações práticas as questões suscitadas pelos serviços de audiotexto. Desde logo, e considerando todo o universo dos utentes do serviço fixo de telefone, existe um conjunto diferenciado de situações contratuais em função da data da celebração dos contratos de adesão para a prestação do serviço fixo de telefone. Senão, veja-se a diversidade de situações decorrentes dos contratos:

- celebrados em data anterior à existência de serviços de chamadas de valor acrescentado;
- celebrados durante o período em que, existindo o serviço de chamadas de valor acrescentado, não estava prevista a manifestação de vontade dos assinantes relativamente ao acesso, ou não, àqueles serviços;

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

- celebrados, ou a celebrar, com uso da minuta de contrato de adesão para a prestação do serviço fixo de telefone actualmente disponibilizada pela PT nos locais de atendimento;
- a celebrar no futuro, na eventualidade de ser aprovada a alteração legislativa actualmente em discussão.

Nesta medida, a alteração legislativa em curso não deveria perder de vista esta mesma diversidade, devendo dar resposta, também, às situações contratuais criadas antes da vigência de novo regime jurídico. É com esse sentido que entendo que deve ser expressamente consagrada a regra da sua aplicação a todos os contratos em vigor, independentemente, portanto, da data da sua celebração.

Repare-se que, a não ser adoptada a regra preconizada, sempre permanecerá inalterado o problema inerente ao universo dos assinantes com contrato anterior ao da entrada em vigor do novo regime jurídico, a quem este não se aplicaria, tendo presente as regras de aplicação da lei no tempo. Efectivamente, só a expansão retroactiva do âmbito de aplicação temporal da alteração em debate permitirá contemplar todos os utentes do serviço fixo de telefone e conferir, conseqüentemente, verdadeiro efeito útil à própria intenção legislativa que preside à iniciativa legislativa em curso.

Ainda assim, mesmo acolhendo-se o anteriormente exposto, fico consciente que subsiste o problema relativo àqueles casos que se encontram em litígio. Que solução devem merecer ao legislador?

No que diz respeito à alteração proposta dos quantitativos das coimas previstas no art. 14º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 177/99, de 21 de Maio, apesar de constituir elemento de prevenção geral relevante, não se me afigura susceptível de, por si só, garantir eficazmente os direitos dos consumidores. Note-se a desproporção entre a incidência do

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

montante da coima máxima no universo empresarial e os efeitos do prejuízo económico potencial num orçamento familiar médio. Este é também um elemento a considerar para fundamentar uma intervenção legislativa que permita obstar, antes do acontecimento do facto ilícito, à colocação em crise de direitos dos consumidores.

Quanto à matéria da publicidade aos serviços de audiotexto, apesar do reforço garantístico obtido pela alteração do Decreto-Lei n.º 175/99, de 21 de Maio, que foi promovida pelo Decreto-Lei n.º 148/01, de 7 de Maio – aliás, no que toca ao art. 2º-A, no seguimento do acatamento de recomendação deste órgão do Estado -, cumpre chamar a atenção para a dificuldade de fiscalização que tem vindo a ser sentida pelo Instituto do Consumidor, conforme me foi comunicado, e que se torna visível, designadamente, no número de processos de contra-ordenação instaurados oficiosamente, por violação do Decreto-Lei n.º 175/99, de 21 de Maio, nos anos de 1999, 2000 e 2001. O mesmo se passa com a fiscalização de ordem técnica a cargo do ICP, também de acordo com informação que me foi transmitida.

Assim, em face da constatação de que a matéria dos serviços de audiotexto ultrapassou, em muito, a mera questão de consumo e configura, cada vez mais, um caso de intervenção social, a Provedoria de Justiça tem vindo a defender, como é do conhecimento público, que a alteração da redacção do artigo 10º do Decreto-Lei n.º 177/99, de 21 de Maio, deverá ser no sentido de que o acesso aos serviços de audiotexto apenas poderá ser possibilitado mediante declaração negocial expressa do respectivo cliente.

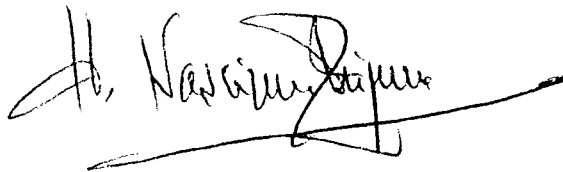
A protecção adequada e proporcional do consumidor passará, pois, pela adopção de regime coincidente com o entendimento exposto, consubstanciando-se, desse modo, instrumento hábil a conferir a devida protecção aos utentes neste domínio. Efectivamente, insisto, o princípio do barramento não constitui uma ablação do direito de acesso aos serviços de audiotexto, uma vez que bastará formular pedido nesse

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

sentido. Ao invés, o princípio inverso prejudica de modo grave o consumidor, tal como a experiência sobejamente demonstrou e persiste em demonstrar.

Dado o exposto, ficar-lhe-ia muito grato, Senhor Presidente da Assembleia da República, se tivesse a amabilidade de remeter esta minha exposição ao Senhor Presidente da Comissão Parlamentar do Equipamento Social e respectivos membros, como expressão de simples contributo do Provedor de Justiça para a resolução de uma questão que tem dado aso a inúmeras e justificadas reclamações dos cidadãos.

Prevaleço-me da oportunidade para apresentar a Vossa Excelência os protestos da minha maior consideração, e os meus melhores cumprimentos pessoais



H. Nascimento Rodrigues

Anexo: documentos.