

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO



Hélio Cardoso Artur Gonçalves

**O Livro de Reclamações numa dupla perspetiva de proteção dos
consumidores**

Dissertação com vista à obtenção do grau de

Mestre em Direito e Gestão

Orientador: Professor Doutor Ricardo Lopes Dinis Pedro

Setembro, de 2017

Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO



Hélio Cardoso Artur Gonçalves

**O Livro de Reclamações numa dupla perspetiva de proteção dos
consumidores**

Dissertação com vista à obtenção do grau de

Mestre em Direito e Gestão

Orientador: Professor Doutor Ricardo Lopes Dinis Pedro

Setembro, de 2017

Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Declaração de Compromisso de Anti-Plágio

Em conformidade com o artigo 20º - A, do regulamento do segundo ciclo conducente ao grau de mestre em Direito, declaro por minha honra que o trabalho que apresento é original e que todas as minhas citações estão corretamente identificadas. Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui uma grave falta ética e disciplinar.

Lisboa, Setembro de 2017

Agradecimentos

Prestes a concluir mais um ciclo acadêmico que me possibilitou crescer consideravelmente a nível pessoal e profissional, permitindo que me tornasse hoje uma pessoa melhor e mais completa comparativamente ao que era quando comecei o presente ciclo, sinto-me no dever de deixar uma palavra de gratidão a todos aqueles que indiscutivelmente constituíram o suporte deste feito;

À Deus, que, como em tantos outros momentos na minha vida, se revelou um grande guia e no qual sempre coloquei em suas mãos a conclusão deste ciclo com vista à obtenção do grau de mestre em Direito;

Aos meus pais, Mária Cardoso e Francisco Gonçalves, pois, permitiram-me chegar a esta fase académica, proporcionando-me uma valiosa educação cívica, académica de base e superior;

Aos meus irmãos, cunhados, sobrinhos, primos e tios, que sempre revelaram enorme disponibilidade para tornar tudo isto possível, demonstrando um grande espírito solidário;

À minha namorada, Isidora Pinheiro, que, não obstante a distância, dentro do possível, ajudava e confortava-me quando era preciso;

Ao meu orientador, Ricardo Lopes Dinis Pedro, pela sua enorme disponibilidade, paciência e dedicação;

Aos meus amigos, em especial os kotas e colegas da FDUNL, que muitas vezes sem se aperceberem ajudaram-me a eliminar determinadas barreiras nesta caminhada.

A vocês o meu enorme agradecimento

Convenções e Advertências

As obras são citadas em nota de rodapé da seguinte forma: nas monografias indica-se o autor, título, data e número de página citada; nos periódicos o autor, título, revista, ano e número de página citada e nas obras coletivas é indicado o autor, título, título da obra coletiva, ano e número de página citada.

As decisões dos tribunais são citadas indicando-se o tribunal, a data, o número do processo e o nome do relator. Por sua vez, os pareceres da PGR citam-se indicando a data de publicação no jornal oficial e o número do documento.

Na bibliografia a final indicamos a referência completa de todas as obras citadas e utilizadas no texto. As decisões judiciais são referenciadas nos mesmos termos referidos para a citação em nota de rodapé. A bibliografia está organizada por ordem alfabética e a jurisprudência e pareceres da PGR por ordem cronológica.

O corpo da tese, incluindo espaços e notas, contém 199. 423 caracteres.

Lista de abreviaturas e notas

Ac. – Acórdão

Art. – Artigo

BFD – Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

CACCL – Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo de Lisboa

CDA – Circulo de Derecho Administrativo

CDC – Centro de Direito do Consumo

CEC – Centro Europeu do Consumidor

Cf. – Confrontar

CNIACC – Centro Nacional de Informação e Arbitragem de Conflitos de Consumo

CRP – Constituição da República Portuguesa

D.L. – Decreto-Lei

D.L./Decreto-Lei nº 156/2005 – Decreto-Lei nº 156/2005, de 15 de Setembro

D.L./Decreto-Lei nº 371/2007 – Decreto-Lei nº 371/2007, de 6 de Novembro

D.L./Decreto-Lei nº 74/2017 – Decreto-Lei nº 74/2017, de 21 de Junho

DF & DP – Revista de Direitos Fundamentais e Direito Privado

DR - Diário da República

Dr. – Doutor

EDC – Estudos de Direito do Consumidor

EIDC – Estudos do Instituto do Direito do Consumo

LAV – Lei da Arbitragem Voluntária

LDC – Lei de Defesa do Consumidor

MP – Ministério Público

O.A. – Ordem dos Advogados

O.Ar. – Ordem dos Arquitetos

Pág. – Página

PGR – Procuradoria-Geral da República

PP. – Páginas

Prof. – Professor

RALC – Resolução Alternativa de Litígios de Consumo

RAM – Revista de Actualidade Mercantil

RCDC – Revista Cesco de Derecho de Consumo

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

RDE – Revista de Direito e Economia

RLJ – Revista de Legislação e Jurisprudência

RTIC – Rede Telemática de Informação Comum

se – Sem editora

sl. – Sem local

sgts. – Seguintes

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

TDAE – Tratado de Direito Administrativo Especial

TRC – Tribunal da Relação de Coimbra

TRIAVE – Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo do Vale do Ave

TRL – Tribunal da Relação de Lisboa

TRP – Tribunal da Relação do Porto

TRE – Tribunal da Relação de Évora

Vd. – Veja-se

Vol. – Volume

Resumo

A Constituição da república portuguesa consagra a proteção dos consumidores por duas vias, uma objetiva e outra subjetiva. Por isso, com o presente texto visamos demonstrar, como e em que medida o Livro de Reclamações confere proteção aos consumidores tendo em consideração aquela proteção constitucional.

Neste sentido, num primeiro capítulo, explicitamos o panorama histórico-económico que justificou a intervenção dos estados na tomada de medidas com vista a proteção dos consumidores, sendo uma delas, a proteção constitucional dos mesmos. Deste modo, aclaramos o modo como estão constitucionalmente protegidos os consumidores, o que permitiu constatar que o regime constitucional de proteção dos consumidores convoca o Estado a assumir um papel fundamental na proteção dos mesmos, daí que dedicamos um tema ao papel do Estado na proteção dos consumidores e outro aos mecanismos postos a disposição dos consumidores para a resolução dos seus litígios.

De seguida desenvolvemos um capítulo dedicado ao Livro de Reclamações, no qual analisamos, entre outros temas, as suas finalidades, os seus fundamentos, o sistema de reclamações, a sua natureza, etc. Com este capítulo foi possível aferir, os reflexos da proteção dos consumidores a nível constitucional naquela que é conferida pelo Livro de Reclamações aos consumidores, bem como na natureza deste instrumento jurídico.

Dedicamos ainda uma parte do nosso texto a análise da possível aplicação do regime do Livro de Reclamações aos estabelecimentos de venda automática, dado ser uma forma de disponibilização de bens e serviços diante das quais os consumidores encontram-se demasiado expostos, pois, por um lado, não há contacto físico com a pessoa do fornecedor e, por outro, em alguns casos, revela-se quase impossível garantir a existência do Livro de Reclamações naqueles estabelecimentos.

Concluimos por responder sobre qual a posição do Livro de Reclamações no âmbito da proteção dos consumidores, o que, em certa medida, o fizemos ao longo do texto. Deste modo, convidamos à leitura deste texto que do ponto de vista social e académico revela bastante interesse.

Abstract

The Portuguese Constitution establishes the protection of consumers in two ways, one objective and one subjective. Therefore, with this dissertation we intend to demonstrate, how and to what extent the complaints book grants protection to consumers taking into account that constitutional protection.

In this sense, in a first chapter, we explained the historical-economic scenario that justified the intervention of the states in taking measures to protect consumers, one of them being their constitutional protection. In this a way, we clarify how consumers are constitutionally protected, which has made possible to establish that the constitutional system for consumer protection calls on the State to play a fundamental role in protecting them, from which we devote a theme to the role of the State in protecting Consumers and another to the mechanisms available to consumers for the resolution of their disputes.

A chapter on the Complaints Book was then developed, in which we analyze, among other topics, its purposes, its foundations, the complaints system, its nature, etc. With this chapter it was possible to measure the reflexes of consumer protection at the constitutional level in the one that is given by the consumer complaints book, as well as in the nature of this legal instrument.

We also devote a part of our text to the analysis of the possible application of the complaint book system to vending establishments, as it is a way of making goods and services available to consumers, where consumers are too exposed because, on the one hand, there is no physical contact with the person of the supplier and, on the other, in some cases, it is almost impossible to guarantee the existence of the complaints book in those establishments.

We conclude by answering about the position of the complaints book in the context of consumer protection, which, to a certain extent, we have done throughout the dissertation. In this way, we invite you to read this paper that from the social and academic point of view shows a lot of interest.

Índice

Pág.

Capítulo I – Introdução.....	13
1. Introdução.....	13
Capítulo II – Proteção dos consumidores	16
2. Fundamentos da proteção dos consumidores	16
3. Natureza dos direitos dos consumidores	26
4. O Estado e a defesa dos consumidores	32
5. Meios de resolução de litígios.....	36
Capítulo III – Livro de Reclamações	39
6. Evolução.....	40
7. Fundamento.....	41
8. Fins	41
9. Âmbito.....	48
10. Sistema de Reclamação	58
10.1. Objeto da reclamação	58
10.2. Quem pode fazer uma reclamação?.....	61
10.3. Contra quem se pode reclamar?.....	62
10.4. Para quem é remetida a reclamação?.....	63
10.5. Efeitos da reclamação	65
11. Natureza Jurídica do Livro de Reclamações.....	69
Capítulo IV- Estabelecimentos de venda automática e Livro de Reclamações eletrónico ...	75
12. Vendas automáticas	75
12.1. Existência de um estabelecimento	76

12.2.	Com carácter fixo ou permanente.....	77
12.3.	Onde se exerce exclusiva ou principalmente uma atividade	78
12.4.	De modo habitual e profissional.....	79
12.5.	Com contacto com o público	79
13.	Livro de Reclamações eletrónico ou virtual.....	81
Capítulo VI – Conclusão.....		86
14.	Conclusão	86

Capítulo I – Introdução

1. Introdução

O consumo de bens e serviços desempenha um papel fundamental no contexto económico, e na vida de cada cidadão em particular, pois, por um lado, constitui um dos pilares, se não o principal, do crescimento económico e, por outro, uma vertente indispensável para a satisfação das necessidades de cada cidadão, desde as mais básicas às mais supérfluas.

Reconhecer e proteger os direitos e interesses económicos dos consumidores assumiu, nas sociedades pós-industriais, uma dimensão de justiça e bem-estar sociais, de luta por uma vida humana digna, de respeito pela autodeterminação das pessoas e de eliminação de poderes sociais opressores.

Assim, nas sociedades atuais, defender os consumidores, os seus direitos e interesses económicos nos vários domínios, constitui tarefa fundamental do Estado e interesse público, diante de um paradigma industrial e comercial que demasiadas vezes não tem em consideração os direitos e interesses económicos dos consumidores.

É necessário, por isso, regular e controlar as condutas em torno do consumo de bens e serviços e criar mecanismos capazes e eficazes para a defesa dos direitos e interesses dos consumidores, tendo em vista garantir a qualidade dos bens e serviços colocados no mercado; o respeito pela autodeterminação das pessoas e, acima de tudo, o bem-estar social.

Foi neste contexto que decidimos dedicar-nos ao estudo de um instrumento de defesa dos consumidores, dos seus direitos e interesses económicos. Referimo-nos ao “Livro de Reclamações”, que constitui um instrumento colocado à disposição dos consumidores, para que estes, por si, prossigam a defesa dos seus direitos e interesses económicos decorrentes quer de um plano subjetivo de proteção, quer aqueles que derivam de um plano objetivo.

Portanto, o nosso principal objetivo consiste precisamente em analisar que papel assume o Livro de Reclamações no âmbito da defesa dos consumidores, visto que estes beneficiam de uma dupla proteção, por um lado, subjetiva, através do reconhecimento de alguns direitos subjetivos a nível constitucional, e, por outro lado, uma proteção objetiva, constituindo a

proteção dos consumidores, dos seus direitos e interesses económicos, princípio e valor de toda organização económica, em especial da política comercial.

De modo a alcançar o objetivo proposto decidimos estruturar o nosso estudo com um capítulo dedicado à “proteção dos consumidores”, onde vamos procurar espelhar resumidamente o panorama socioeconómico que justificou a intervenção dos Estados em prol da defesa dos consumidores e que levou ao reconhecimento de direitos aos mesmos; a natureza desses direitos; o papel do Estado na defesa dos consumidores; e, como último tema deste capítulo, os meios de resolução de litígios colocados à disposição dos consumidores.

O terceiro capítulo será inteiramente dedicado à análise do Livro de Reclamações, que terá como base o regime português, sem prejuízo da referência a outros regimes estrangeiros, como o espanhol e o peruano, chamados para ajudarem na nossa análise. O principal objetivo neste capítulo é compreendermos a essência do livro de reclamações, o qual, pode mudar um aspeto ou outro no modo do seu funcionamento de um ordenamento jurídico para o outro, mas a sua essência em pouco ou nada mudará. Por isso, analisaremos a sua evolução; o seu fundamento; os seus fins; a sua natureza jurídica; o seu âmbito e o sistema de reclamações instituído.

O quarto capítulo do nosso estudo será dedicado, por um lado, à análise da aplicação do regime do Livro de Reclamações aos estabelecimentos automatizados ou de vendas automáticas, visto que, à partida, preenchem todos os pressupostos de aplicação do regime, mas não se tem exigido que nos mesmos seja disponibilizado o Livro de Reclamações. Por outro lado, como segundo tema deste capítulo vamos abordar a figura do Livro de Reclamações eletrónico, que acaba por ser uma sequência da nossa análise aos estabelecimentos automatizados.

Em jeito de conclusão, no capítulo quinto, vamos procurar responder, em face do estudo feito sobre o Livro de Reclamações, que papel desempenha este instrumento no âmbito da dupla proteção conferida aos consumidores, ou seja, se *“através do Livro de Reclamações é proporcionada aos consumidores uma proteção subjetiva e objetiva, isto é, uma proteção centrada na defesa dos seus direitos subjetivos no âmbito das relações jurídico-privadas de consumo e outra centrada na defesa da ordem económica instituída destinada a proteger os*

consumidores e a salvaguardar os seus direitos e interesses económicos através da imposição de condutas aos agentes económicos puníveis em determinados casos?”.

O último ponto do nosso estudo servirá para indicarmos toda a bibliografia utilizada na sua elaboração.

Capítulo II – Proteção dos consumidores

2. Fundamentos da proteção dos consumidores

No período pré-industrial vigoravam os Estados assentes em ideologias liberais, fortemente influenciadas pelos 3 pilares da revolução francesa, “Liberdade, igualdade e fraternidade”. Nesta altura defendia-se, no âmbito económico, uma economia de mercado baseada no seu livre funcionamento ou livre concorrência¹, pois, acreditava-se que o mercado funcionava melhor regendo-se pelas suas leis naturais, leis da oferta e da procura, a chamada mão invisível, sem qualquer interferência estatal.

Para os liberais, ao estado competia apenas garantir a livre concorrência e iniciativa económicas no mercado, pois, este, pelo jogo de forças entre a oferta e a procura funcionaria corretamente, visto que, à medida que a procura de um dado bem subisse, conseqüentemente a oferta e os preços desse mesmo bem aumentariam. Pelo contrário, se a oferta do bem fosse maior que a sua procura, inevitavelmente os preços cairiam e as quantidades oferecidas se ajustariam à demanda.

Nesta economia liberal à procura era atribuído um papel de destaque, na medida em que se considerava que os consumidores tinham o poder de condicionar a oferta através das suas escolhas². Foi assim que se desenvolveu a teoria do consumidor todo-poderoso, ou seja, o critério da orientação da produção condicionada pela procura³.

Ao lado dos fundamentos económicos do liberalismo, encontravam-se os seus fundamentos jurídicos, são eles a autonomia da vontade privada e a igualdade. Com base na autonomia privada, as partes dispunham de total liberdade para aceitar ou recusar propostas

¹ JORGE PEGADO LIZ, *Introdução ao Direito e à Política de Consumo*, 1999, pp. 45-46, afirma que “Tal teoria económica, baseada na livre concorrência, deveria assegurar automaticamente, pelo simples jogo da lei da oferta e da procura, a multiplicação dos bens e dos serviços de melhor qualidade a preços reduzidos. Na medida em que a concorrência reinasse no domínio da oferta, o consumidor determinaria a natureza e o volume da produção pelas suas compras. O preço dos bens objecto de grande procura aumentaria e o ganho realizado permitiria produzir mais. Inversamente os preços baixariam quando a procura enfraquecesse e a produção diminuiria em função dos prejuízos daí resultantes”.

² Tal, pode constatar-se na obra de um dos maiores percursores do liberalismo económico, “Adam Smith”: A natureza e as causas da riqueza das nações, onde caracteriza o consumo como fim último e objetivo único da produção, afirmando mesmo que ninguém devia ocupar-se do interesse do produtor a não ser na medida do necessário para favorecer o interesse do consumidor, *vide*, JORGE PEGADO LIZ, *Introdução ao Direito e à Política de Consumo*, 1999, pág. 46.

³ JORGE PEGADO LIZ, *Introdução ao Direito e à Política de Consumo*, 1999, pág. 46.

contratuais; para decidir com quem contratar e, ainda, para estipularem o conteúdo dos contratos de forma a aproximar-se aos interesses económicos de cada.

Partia-se, também, do pressuposto que o mercado funcionava em total transparência, o que permitia às partes estarem igualmente informadas sobre as suas possibilidades ou alternativas no mercado, bem como sobre os aspetos essenciais relativos ao bem ou serviço objeto do contrato, por isso, os agentes económicos partiam em situação de igualdade para tutelarem contratualmente os seus interesses económicos no mercado e eram igualmente livres para expressarem uma vontade formal que efetivamente correspondesse à sua vontade real⁴.

Nesta ordem de ideias, não havia qualquer necessidade de intervenção pública no mercado quer para regular questões relativas ao seu funcionamento, pois, o mercado por si, através das suas leis naturais, equilibrava-se, quer para tutelar interesses de algum dos seus intervenientes⁵.

Todavia, acontece que a industrialização, ocorrida essencialmente entre os séculos XIX e XX, gerou novas formas ou técnicas que passaram a permitir não só a produção em massa, mas também a produção variada de bens e serviços, destinada a um número maior, até mesmo

⁴ CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, *Os Direitos dos Consumidores*, 1982, pp. 17-18, refere que “o contrato forma-se pela proposta que alguém faz a outrem e que este livremente aceita; ou contraproposta que livremente formula e que o proponente inicial, por sua vez, livremente aceita. A ambos é salvaguardada a possibilidade de concordar, contrapor ou recusar, só se vinculando cada um na medida da sua vontade. A liberdade seria pois a garantia da igualdade”. No mesmo sentido, CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, *Negócio Jurídico de Consumo: Caracterização, fundamentação e regime jurídico*, in BMJ, nº 347, 1985, pág. 19, “Se os homens são livres e iguais, a melhor e mais justa composição dos seus interesses há-de resultar do encontro e fusão das suas vontades comuns, através do instrumento jurídico que é o contrato. Quem diz contratual, diz justo – esta é a máxima que sinteticamente exprime toda a ideologia liberal”.

⁵ ADELAIDE MENEZES LEITÃO, *Direito Administrativo do Consumo*, in TDAE, Vol. VI, 2012, pág. 18, afirma que “no período liberal o ideário era contrário a um direito especial de certos grupos, como consumidores ou comerciantes. Por outro lado a economia liberal acreditava que pelo jogo da oferta e da procura se chegava a um mercado concorrencial. Todavia sem qualquer controlo por parte do estado das práticas concorrenciais a tendência para a cartelização da economia e para os oligopólios e monopólios era incontornável”. Também, PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *O Direito do Consumidor à Informação na Teoria Geral do Negócio Jurídico*, in RDE, 2002, pp. 124-125, “do ponto de vista jus económico, o papel do Estado era, também, o de abstencionismo, partindo do princípio que existia um mercado concorrencial que se autoregulava e tendia para uma situação de pleno emprego, mesmo no curto prazo, o Estado não deveria intervir na economia [...] uma vez que o mercado entregue a si mesmo, se auto-regularia através do funcionamento de determinados mecanismos- flexibilidade dos preços, dos salários e das taxas de juro. Partia-se da hipótese da existência de uma estrutura de mercado de concorrência perfeita, caracterizada pela homogeneidade do produto e pela atomicidade, fluidez e transparência do mercado. Existiria, assim, perfeita informação, por parte de todos os agentes económicos, acerca das condições de mercado”.

indeterminável, de pessoas⁶. Esta nova era produtiva gerou um aumento considerável da oferta de bens e serviços, passando o mercado a dispor de níveis de oferta nunca antes vistos, o que originou a chamada “sociedade de abundância”.

Este novo paradigma produtivo pós-industrial gerou, ainda, o distanciamento entre produtor e consumidor, na medida em que a produção passou a ser entregue às empresas, ou seja, passou a haver um ciclo económico tripartido (Produtor-Fornecedor-Consumidor)⁷, e exigiu uma mudança na forma com que se exercia o comércio, pois, ao invés de um comerciante que aguarda calmamente os seus clientes no seu estabelecimento, exige-se agora um comerciante ativo e dinâmico que procura escoar com celeridade os seus bens e serviços e que, para tal, incita o consumo⁸.

A sociedade de abundância passou então a exigir um comércio célere, pois, as acumulações de *Stock* passariam a fazer parte do passado. Neste sentido, as empresas começaram a utilizar técnicas inovadoras para incitar os consumidores a adquirirem os seus bens e serviços, tais como, publicidades televisivas, pelos serviços postais, por correio eletrónico e em páginas na internet; técnicas de *marketing*, tais como, as vendas a prestações; promoções; créditos; vendas ao domicílio, etc.⁹. Técnicas, tais, que muitas vezes chegam a criar necessidades artificiais aos consumidores.

⁶ Neste sentido, ANTÓNIO PINTO MONTEIRO, *Do Direito do Consumidor ao Código do Consumidor*, in EDC, nº 1, 1999, pág. 207, “A revolução industrial, como se sabe, apoiada em invenções técnicas da maior importância, levou à produção em série, à mecanização do processo produtivo e ao aumento considerável do nível de vida, graças, sobretudo, à descida dos custos de produção”. Ainda, cf. ANTÓNIO PINTO MONTEIRO, *A Contratação em Massa e a Proteção do Consumidor numa Economia Globalizada*, in RLJ, ano 139, nº 3961, 2011, pág. 222 e sgts.

⁷ JORGE PEGADO LIZ, *Introdução ao Direito e à Política de Consumo*, 1999, pág. 12, afirma que “na economia pré-industrial, de base essencialmente agrícola, a produção e o consumo praticamente não se distinguem. O advento do artesanato, a caminho de uma economia de mercado, ainda não marca uma separação institucional entre a produção e o consumo, mantendo-se o contacto pessoal entre o produtor e o consumidor, e os produtos, fabricados geralmente por encomenda, são individualizados e pouco numerosos. É com a industrialização que a produção passa a ser entregue a entidades especializadas (as empresas) e se destina a um mercado anónimo e impessoal”.

⁸ LUÍS MANUEL TELES DE MENEZES LEITÃO, *A Proteção do Consumidor Contra as Práticas Comerciais Desleais e Agressivas*, in EDC, nº 5, 2003, pp. 163 e sgts.

⁹ Neste sentido, ANTÓNIO PINTO MONTEIRO, *A Proteção do Consumidor de Serviços Públicos Essenciais*, in EDC, nº 2, 2000, pág. 334, “A revolução comercial, por sua vez, apoiada em novos métodos de venda, na publicidade, no crédito e no recurso a intermediários, desenvolveu consideravelmente o comércio, modernizou-o e permitiu, assim, que ao progresso da técnica se associasse o engenho dos distribuidores em ordem ao escoamento dos produtos”.

A par dessas técnicas económicas, técnicas jurídicas que permitissem a contratação em massa¹⁰, queimando etapas do *iter contractus, maxime* a fase negocial, revelavam-se fundamentais para os fins de celeridade comercial. Eis que surgem os contratos de adesão ou contratos *standards* com cláusulas pré-formuladas pelos fornecedores, que retirando a possibilidade de negociação dos contratos, passaram a permitir às empresas uma contratação em massa baseada num “sim ou não” a um conjunto de condições praticamente impostas.

Esta nova realidade comercial, caracterizada por um forte incitamento ao consumo¹¹, através de inovadoras técnicas, dá origem à uma sociedade em que as pessoas passam a ter maior e mais fácil acesso aos bens e serviços, podendo até consumir primeiro e pagar depois, dando lugar à chamada “sociedade de consumo”¹², caracterizada pela corrida desenfreada das pessoas para a aquisição de bens e serviços de consumo.

No entanto, se, por um lado, as sociedades de abundância e de consumo proporcionaram o aumento do nível e da qualidade de vida, por outro lado, estão na base do alerta para as situações de desigualdade no mercado e para a falta de autodeterminação das pessoas, pois, constata-se que para além de se revelar insuficiente do ponto de vista económico¹³, o

¹⁰ ANTÓNIO PINTO MENTEIRO, *A Contratação em Massa e a Proteção do Consumidor numa Economia Globalizada*, in RLJ, ano 139, nº 3961, 2011, pág. 221, assinala que “a contratação em massa tem a ver com os contratos em série ou contratos *standards*, contratos de adesão normalmente celebrados tendo por base condições gerais de uma empresa. Este novo modo de contratar constitui, sem dúvida, como já o professor Carlos Mota Pinto o sublinhou, uma “manifestação jurídica da moderna vida económica “ e está indissociavelmente ligado a necessidades de racionalização, planeamento, celeridade e eficácia da atividade empresarial”.

¹¹ As recentes ciências do management não se destinam a conhecer mas a orientar a procura, pelos meios de incitamento, de persuasão, ou mesmo de coacção, ao seu dispor (publicidade, o *marketing*, os media, etc.), assim, expressamente, JORGE PEGADO LIZ, *Introdução ao Direito e à Política de Consumo*, 1999, pág. 48.

¹² “A sociedade da abundância produz bens em série que necessita de escoar e daí que se tenha originado uma sociedade de consumo. Assim surge, neste domínio, uma vasta gama de técnicas com vista ao incremento do consumo: publicidade, crédito ao consumo, financiamento, pagamento a prestações, utilização generalizada de cartões de crédito, etc. tudo isso contribui para o consumismo que configura um uso acelerado e quase hipnótico de bens de consumo e para a sua massificação”, ADELAIDE LEITÃO, *Direito Administrativo do Consumo*, in TDAE, Vol. VI, 2012, pág. 17.

¹³ Afirma CARLOTA PIZARRO DE ALMEIDA, *Direito Penal do Consumo: Algumas questões*, in EIDC, Vol. I, 2002, pág. 255, que “O mercado entregue si não assegurava uma concorrência perfeita entre as empresas, pois, naturalmente algumas empresas conseguem controlar segmentos do mercado. Desde cedo se constatou que, ao contrário do que pretendiam os liberais, o mercado não corrige naturalmente os seus desequilíbrios: o aparecimento de oligopólios e monopólios corrompe os mecanismos da oferta-procura e cria desigualdades insuperáveis entre os parceiros económicos”,

liberalismo, face à nova realidade socioeconómica propicia a criação de poderes no mercado e a desigualdade das relações que nele se estabelecem¹⁴.

A nova realidade económica demonstrou que a produção não tem em conta as necessidades dos consumidores, ou seja, não tem em conta toda e qualquer procura, para a produção apenas interessam aquelas necessidades suscetíveis de garantir maior remuneração dos fatores de produção, ou seja, a procura solvável¹⁵.

Desta forma, o lugar de destaque que o consumidor e, como é lógico, a procura, ocupavam no mercado, segundo ideologias liberais, revela-se inexistente, limitando-se os consumidores a adquirir ou consumir o que lhes é “oferecido ou disponibilizado” pelo mercado.

Aproveitando-se da sua posição de supremacia no mercado, as empresas adoptaram mecanismos jurídicos que permitiam contratar em massa, tendo em vista a então celeridade comercial, passando, deste modo, a fixar unilateralmente o conteúdo dos contratos e retirando, assim, toda a liberdade negocial aos consumidores¹⁶ e, conseqüentemente, igualdade às relações de consumo¹⁷.

Tal igualdade que se revela inexistente, também, a partir do acesso à informação, a qual passa a estar unicamente à disposição das empresas que conhecem melhor o processo produtivo e toda a informação relevante sobre a essencialidade e funcionamento dos bens e serviços. Ainda, no acesso à justiça para a defesa de direitos verifica-se a desigualdade

¹⁴ Diante da então legislação vigente eram possíveis determinadas práticas entre as empresas, como os acordos de preços, entendimentos horizontais, concertações ao nível das cláusulas contratuais e certas formas de vendas, que geravam as ditas falhas de mercado, as quais, o mercado entregue a si, não as conseguia corrigir e afectavam negativamente os interesses económicos, bem como a liberdade de decisão e consentimento dos consumidores. Neste sentido, JORGE PEGADO LIZ, *Introdução ao Direito e à Política de Consumo*, 1999, pág. 48, refere que “na sociedade pós-industrial, quaisquer que sejam as suas motivações, os consumidores fazem uma escolha entre as mercadorias oferecidas. Eles têm um direito de veto, não são obrigados a comprar o que não lhes agrada; mas não têm qualquer capacidade de iniciativa. A estrutura da procura depende fortemente da oferta disponível. Assim, a oferta cria a procura”.

¹⁵ Cf. JORGE PEGADO LIZ, *Introdução ao Direito e à Política de Consumo*, 1999, pág. 48, e CARLOTA PIZARRO DE ALMEIDA, *Direito Penal do Consumo: Algumas questões*, in EIDC, Vol. I, 2002, pág. 255.

¹⁶ Mesmo que existisse a possibilidade de discutir o conteúdo dos contratos de consumo, seria necessário que o consumidor tivesse a necessária competência técnica e jurídica, e dispusesse da informação imprescindível para uma exata compreensão dos factores suscetíveis de determinar a sua escolha, assim JORGE PEGADO LIZ, *Introdução ao Direito e à Política de Consumo*, 1999, pág. 50.

¹⁷ Desde cedo, um pouco por toda parte, vários autores e também várias decisões judiciais, foram constatando que a realidade se afastava cada vez mais do paradigma liberal e que ao contrário, os consumidores não atuam em liberdade e autonomia, nem o mercado se organiza em concorrência perfeita, nem as partes ao contratar, são inteiramente iguais, cf. JORGE PEGADO LIZ, *Introdução ao Direito e à Política de Consumo*, 1999, pág. 48.

existente entre os agentes económicos, sendo que, em regra, apenas as empresas dispõem de poder económico suficiente para suportar os encargos inerentes ao recurso aos meios judiciais para a defesa de direitos.

A par da desigualdade ou desequilíbrio nas relações de consumo, as novas práticas empresariais afiguram-se, em muito casos, bastante onerosas para os interesses económicos dos consumidores. Basta pensarmos nos casos em que, atraídos pelas campanhas publicitárias, os consumidores decidem adquirir produtos que depois verificam-se desconformes à descrição feita; na inserção de cláusulas de limitação do foro judicial nos então usados contratos de adesão, as quais, o consumidor não tem sequer a possibilidade de as afastar; o fornecimento de bens cujo manuseamento requer determinada informação adicional que o consumidor, muitas vezes, não dispõe, e, também, os casos em que os consumidores praticamente são impelidos a contratar, como nas vendas ao domicílio e à distância, diante das quais o consumidor num momento em que não espera ser confrontado com a oferta de um bem ou serviço, lhe é feita uma tal pressão que claramente o leva a emitir uma declaração que de outro modo não a teria emitido ou, emitindo, poderia ter sido com maior ponderação, ou seja, o consumidor é colocado numa situação de pressão suscetível de limitar a sua capacidade para exprimir uma vontade real e livre.

Agravando a situação dos consumidores, o direito privado ou direito civil, o qual, na linha das ideologias liberais, devia ser o regulador das relações inter-individuais que se estabeleciam no mercado, não conferia meios suficientes aos mesmos para fazer face ao poder económico da sua contraparte e, deste modo, defender os seus interesses económicos¹⁸.

É neste panorama que chegamos à uma sociedade de massas ou de consumo onde as empresas para além do seu poder económico e do fim lucrativo que as orienta, dispõem de

¹⁸ CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, *Os Direitos dos Consumidores*, 1982, pp. 15 e sgts., pode ler-se aí que “devido ao princípio da relatividade dos contratos, segundo o qual os efeitos dos contratos restringem-se às partes intervenientes, o consumidor não consegue responsabilizar o produtor por incumprimento contratual, quando, muitas vezes, ele é o causador dos defeitos encontrados na coisa consumida. A responsabilidade contratual não beneficia o consumidor efetivo do bem, que em vários casos é diferente daquele que formalmente negociou e celebrou o contrato. Também, a responsabilidade com base na culpa, segundo a qual inexistindo dolo ou violação dos deveres de cuidado (culpa), não haverá responsabilização, leva os consumidores a suportarem prejuízos cuja causa adequada foi claramente o comportamento dos fornecedores, eximindo-se estes da responsabilidade alegando a falta de dolo e o cumprimento de todos os deveres de cuidado”.

um arsenal de técnicas e práticas destinadas à incitar o consumo, as quais expõem a sociedade a um grande risco e criam um conjunto de necessidades artificiais aos consumidores, bem como, retiram a capacidade de autodeterminação das pessoas. Por isso, temos uma sociedade mais desigual e onde os consumidores para além de se encontrarem numa situação de inferioridade e vulnerabilidade face ao poder económico das empresas e às novas práticas comerciais, vêm os seus interesses económicos afectados¹⁹ e não encontram suporte suficiente nos mecanismos tradicionais do direito civil para fazer face ao poder à que se vêm submetidos e aos respetivos abusos²⁰.

A dar conta deste quadro socioeconómico, surge um movimento social²¹ que vem chamar a atenção aos Estados, para a posição frágil e débil em que se encontram os consumidores diante dos novos métodos e técnicas de comercialização dos produtos e para o consequente desequilíbrio das relações de consumo, agravados pela incapacidade do direito civil, de pendor individualista, em dar resposta à situação dos consumidores através dos seus mecanismos tradicionais, clamando-se então por uma intervenção estadual no sentido de conferir proteção a este “parceiro social abandonado”²² nos vários domínios envolvidos.

Agora, em vez de uma “mão invisível” que tudo harmonizaria, num optimista mercado de felicidade, apela-se agora à mão visível de um Estado intervencionista, que impeça abusos, corrija desequilíbrios e promova a justiça²³.

¹⁹ Tais interesses económicos que são afetados por certas práticas comerciais como os acordos de preços; entendimentos horizontais; concertações ao nível de inserção de cláusulas contratuais, etc.

²⁰ ANTUNES VARELA, *Direito do Consumo*, in RLJ, n.ºs 3901 e 3902 e nº 3903, Ano 132, 1999, pp. 99 e sgts. e 162 e sgts., refere que “os casos em que pela primeira vez a jurisprudência mais avançada de alguns dos países europeus de elaboração doutrinária mais evoluída sentiu a necessidade de uma tutela especial dos consumidores registaram-se em situações contenciosas do foro cível em que os compradores de produtos farmacêuticos ou medicamentosos (como a célebre Talidomida) e, mais adiante, de artigos da indústria têxtil de mais fácil expansão comercial, não encontraram cobertura jurídica satisfatória para a justa reparação dos danos que sofreram com a deficiente qualidade ou o risco especial de produtos comprados, nos quadros clássicos da responsabilidade civil baseada na culpa do vendedor. A primeira reacção da doutrina traduziu-se no fácil alargamento da moldura excepcional dos casos de responsabilidade civil objetiva”. Vide ainda, ANTUNES VARELA, *Direito do Consumo*, in EDC, nº 1, 1999, pp. 391e sgts.

²¹ A partir do momento em que vários autores começaram a desmistificar os vícios da que foi chamada “sociedade de abundância” assiste-se ao aparecimento de, por um lado, as associações de consumidores, conscientes da existência de problemas e interesses comuns e específicos e, por outro lado, da crescente exigência de uma intervenção do estado, como moderador e corrector dos abusos mais flagrantes, CARLOTA PIZARRO DE ALMEIDA, *Direito Penal do Consumo: Algumas questões*, in EIDC, Vol. I, 2002, pág. 256.

²² Sobre os movimentos de consumidores e a sua influência para a intervenção dos Estados na proteção dos consumidores ver, JORGE PEGADO LIZ, *Introdução ao Direito e à Política de consumo*, 1999, pp. 19-25.

²³ ANTÓNIO PINTO MONTEIRO, *Do Direito do Consumidor ao Código do Consumidor*, in EDC, nº 1, 1999, pág. 207.

Tomou-se consciência que era imperioso proteger a vítima da moderna sociedade de consumo em face nomeadamente das situações de desigualdade que esta potencia, das formas ardilosas de persuasão que inventa, da articulação artificial das necessidades e das técnicas de *marketing* e de publicidade que engendra, dos abusos de poder económico que tolera, da falta de qualidade e segurança dos bens que oferece e, enfim, das múltiplas situações de risco que cria, quantas vezes dramaticamente traduzidas em inúmeros e gravíssimos danos²⁴.

O discurso de John Kennedy em 1962²⁵ é apontado como o principal ponto de partida para que os Estados começassem a assumir como sua incumbência a proteção dos consumidores, a reconhecer constitucionalmente os seus direitos e, conseqüentemente, a elaborar uma série de legislação avulsa tendente à conferir proteção a este operador económico e contraente débil nas diferentes dimensões que afetam o consumo de bens e serviços.

Surge então, num primeiro momento, a consagração constitucional dos direitos dos consumidores, e, de seguida, uma vasta gama de legislação avulsa que tem como cerne a proteção dos mesmos, intervindo em vários domínios como o civil, penal, processual, o comercial, administrativo, etc., regulando-se, por exemplo, a publicidade; as cláusulas contratuais gerais; a fixação de preços; as práticas comerciais desleais e abusivas; a responsabilidade do produtor; a participação dos consumidores nas decisões que os afetam; o direito à informação; questões relativas ao acesso à justiça, etc.

Este reconhecimento de direitos aos consumidores e a intervenção estadual em vários domínios, revela a dimensão deste fenómeno, o consumo, nas atuais sociedades, cujos protagonistas confundem-se com a generalidade dos cidadãos e cujas práticas e relações a que dá origem são suscetíveis de afetar não apenas as partes envolvidas, mas também uma gama indeterminada de sujeitos e interesses, sendo que um dos interesses envolvidos é o próprio funcionamento do sistema económico.

²⁴ ANTÓNIO PINTO MONTEIRO, *a Proteção dos Consumidores de Serviços Públicos Essenciais*, in EDC, nº 2, 2000, pág. 334.

²⁵ Onde cita que “*consumer, by defenition, include us all*”, isto é, consumidores, por definição, somos todos nós, cf., ADELAIDE MENEZES LEITÃO, *Direito Administrativo do Consumo*, in TDA, Vol. VI, 2012, pág. 16. Também, CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, *Os Direitos dos Consumidores*, 1982, pág. 30; JORGE PEGADO LIZ, *Introdução ao Direito e à Política de Consumo*, 1999, pp. 29-31; e JORGE MORAIS CARVALHO, *Manual de Direito do Consumo*, 2ª ed., 2014, pág. 11.

Neste contexto, a proteção do consumidor deve ser vista por dois prismas, um subjetivo e outro objetivo.

Do ponto de vista subjetivo, são reconhecidos constitucionalmente alguns direitos aos consumidores²⁶, justificados pela necessidade de se proteger as pessoas enquanto consumidores de bens e serviços no contexto das relações económicas, tendo em conta as condições de produção, distribuição e consumo em massa típicas das sociedades atuais²⁷. O reconhecimento constitucional de direitos aos consumidores revela-se, deste modo, como pressuposto de uma vida humana digna, pois, proteger o consumidor é lutar pela qualidade do relacionamento humano no que ele implica de respeito pela dignidade do homem e pelo seu poder de autodeterminação e no que ele significa de uma solidária e responsável participação na vida em comunidade²⁸.

Do ponto de vista objetivo, a proteção dos consumidores decorre da sua consideração na organização económica da sociedade e do mercado por parte do Estado²⁹, numa lógica de direito público, pela conformação de um bem jurídico-público – o consumo – própria de um Estado de intervenção e regulador da economia³⁰. A proteção do consumidor constitui, nesta vertente, princípio orientador e subjacente à toda organização económica da sociedade.

Em ambas dimensões estamos diante de um sujeito em posição vulnerável, frágil, com défice de informação sobre as condições de mercado, que dispõem de uma proteção insuficiente nos quadros do direito civil³¹ para fazer face à sua contraparte contratual no âmbito das relações jurídicas de consumo, etc. Por isso, beneficia de uma proteção subjetiva, através do reconhecimento de alguns direitos, e de uma proteção objetiva, pela

²⁶ Cf., artigo 60º da CRP.

²⁷ Assim, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos dos Consumidores como Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, in BFD, nº 78, 2002, pág. 47.

²⁸ ANTÓNIO PINTO MONTEIRO, *Comunicação e Defesa do Consumidor*, in Actas do congresso internacional sobre comunicação e defesa do consumidor, 1996, pág. 492.

²⁹ Cf., artigos 81º, alínea i) e 99º, alínea e), ambos da CRP.

³⁰ ADELAIDE MENEZES LEITÃO, *Tutela do Consumo e Procedimento Administrativo*, in EIDC, Vol. II, 2004, pág. 123.

³¹ Refere JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos dos Consumidores como Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, in BFD, nº 78, 2002, pp. 46-47, que “a liberdade contratual não é suficiente para proteger os consumidores, na medida em que estes não determinam efectivamente o conteúdo dos contratos que são obrigados a celebrar, seja porque não estão em condições de avaliar de forma esclarecida a qualidade dos bens e serviços, pela sua complexidade técnica, seja porque o contrato não é negociado individualmente, mas pré-formado pela contraparte que fornece o bem ou presta o serviço.

imposição ao Estado da tarefa de defender os seus direitos e interesses económicos no âmbito da organização económica da sociedade e do mercado, em particular, no âmbito da política comercial.

Vários são os fins que estão por trás desta dupla perspetiva de proteção dos consumidores, uns situando-se num plano mais subjetivo, como garantir a igualdade entre os intervenientes nas relações de consumo; a proteção dos bens e interesses pessoais do consumidor em causa nestas relações; a autodeterminação das pessoas; o livre desenvolvimento da personalidade, etc. E outros, num plano mais objetivo que permite encarar o consumo como um bem jurídico-público³², de dimensão transindividual, suscetível de afetar bens e interesses para lá dos envolvidos nas relações intersubjetivas que se estabelecem em torno de si, bem como, interesses coletiva ou socialmente relevantes, igualmente suscetíveis de serem afetados pelas condutas em torno do consumo, visando-se essencialmente assegurar a defesa daqueles bens e interesses; a confiança dos consumidores no funcionamento do sistema; o bem-estar e a justiça sociais; a defesa do ambiente; a saúde e segurança públicas; o funcionamento do contrato como instrumento de autonomia privada e de garantia na confiança do mercado³³, etc.

Na verdade, estamos diante de um fenómeno que obriga o estado a uma intervenção não apenas na ótica de defesa do consumidor, mas também na ótica de regulação do próprio mercado³⁴ ou de defesa do funcionamento do mesmo.

Contudo, deve ficar assente que, de qualquer modo, está em causa defender o Homem como agente do processo económico, pelo que, a *ratio assendi* de um regime de proteção especial do consumidor, radica na debilidade e na força da posição que o Homem-consumidor ocupa no processo económico³⁵.

³² Assim ADELAIDE MENEZES LEITÃO, *Direito Administrativo do Consumo*, in TDAE, Vol. VI, 2012, pág. 20, aponta para um modelo público de proteção dos consumidores pela conformação de um bem jurídico-público – o consumo – própria de um Estado de intervenção e regulador da economia.

³³ Cf., JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos dos Consumidores como Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, in BFD, nº 78, 2002, pág. 48.

³⁴ Assim, CUNHA RODRIGUES, *As Novas Fronteiras dos Problemas do Consumo*, in EDC, nº 1, 1999, pág. 49.

³⁵ ALEXANDRE DIAS PEREIRA, *A Proteção do Consumidor no Quadro da Directiva do Comércio Electrónico*, in EDC, nº 2, 2000, pp. 64 e sgts.

3. Natureza dos direitos dos consumidores

Na sequência do compromisso assumido pelos Estados com a defesa dos consumidores, os direitos dos consumidores encontram-se hoje consagrados, numa vertente claramente subjetiva³⁶, na Constituição portuguesa no capítulo referente aos direitos e deveres fundamentais e no título relativo aos direitos económicos, sociais e culturais.

Assim, os direitos dos consumidores, no ordenamento jurídico português, constituem direitos fundamentais. Tal, obriga-nos a perceber, por um lado, qual o regime dos direitos fundamentais consagrado constitucionalmente que se lhes aplica, visto que a Constituição estabelece dois regimes para os direitos fundamentais. Por outro lado, obriga-nos a perceber a sua inserção no título dos “direitos económicos, sociais e culturais” comumente designados “direitos sociais”.

Os direitos dos consumidores não correspondem ao tipo originário de direitos fundamentais, nascidos nos finais do século XVIII, contra o Estado absoluto, nem são expressão da cidadania democrática; não são direitos à abstenção estadual, isto é, liberdades, nem direitos de participação na vida política³⁷, aproximam-se mais dos direitos de cidadania³⁸, isto é, aqueles direitos que contribuem para uma sociedade mais justa e equilibrada.

A nova realidade socioeconómica vem alterar profundamente o sistema dos direitos fundamentais, já não parece suficiente proteger o indivíduo contra o Estado e deixá-lo desamparado nas relações entre privados que podem, inclusive, ser mais danosas. Constatase que a única maneira de garantir uma proteção integral do cidadão consiste em estender o âmbito dos preceitos fundamentais para além das interferências cometidas pelo poder estatal, para que abarquem também os comportamentos ofensivos das entidades privadas³⁹.

³⁶ No mesmo sentido JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos dos Consumidores como Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, in BFD, nº 78, 2002, pág. 43.

³⁷ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos dos Consumidores como Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, in BFD, nº 78, 2002, pág. 46.

³⁸ Sobre a noção e origem da cidadania *vide*, DALMO DE ABREU DALLARI, *Estado de Direito e Cidadania*, in *Direito e Cidadania*, Ano II, nº 4, 1998, pp. 128-129.

³⁹ DIOVANA BARBIERI, *Direitos Fundamentais dos Consumidores: Sua aplicabilidade directa nas relações jurídico-privadas, à luz dos ordenamentos jurídicos da Espanha, Portugal e Brasil*, 2012, pág. 22.

É assim que os direitos económicos, sociais e culturais surgem como direitos de 3ª geração⁴⁰, da necessidade de proteção dos cidadãos, já não diante do Estado, mas diante de outros poderes sociais, gerados pelo modelo liberal, que não obstante se basear numa total liberdade dos indivíduos, materializava precisamente o contrário. Surge então no século XX, designadamente depois das guerras mundiais, a necessidade de uma intervenção estadual na vida da sociedade, seja para garantir a liberdade efetiva dos cidadãos, sobretudo perante de poderes sociais opressores, seja para assegurar um conjunto de condições essenciais de bem-estar, que, nas sociedades urbanas industriais e pós industriais, se perfilam como pressupostos de uma vida humana digna⁴¹.

Neste contexto, surgem o Direito à saúde, à habitação, à segurança social, Direito ao ensino, à cultura, Direito ao trabalho, à liberdade sindical, etc. Os direitos dos consumidores aparecem em resposta às desigualdades que se verificam na sociedade pós-industrial, marcada pelo desenvolvimento científico e tecnológico, o incremento da comunicação, da informação, do risco, do consumo e da massificação, que exigiu uma proteção especial, não somente circunscrita às relações entre o indivíduo e o Estado, mas também às relações dos indivíduos entre si^{42/43}.

⁴⁰ Neste sentido, JORGE PEGADO LIZ, *Introdução ao Direito e à Política de consumo*, 1999, pág. 28; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos dos Consumidores como Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, in BFD, nº 78, 2002, pág. 46; ANTÓNIO PINTO MONTERO, *Breve Nótula sobre a Proteção do Consumidor na Jurisprudência Constitucional*, in DF & DP, 2007, pág. 301; DIOVANA BARBIERI, *Direitos Fundamentais dos Consumidores: Sua aplicabilidade directa nas relações jurídico-privadas, à luz dos ordenamentos jurídicos da Espanha, Portugal e Brasil*, 2012, pág. 78.

⁴¹ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos dos Consumidores como Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, in BFD, nº 78, 2002, pág. 46. DIOVANA BARBIERI, *Direitos Fundamentais dos Consumidores: Sua aplicabilidade directa nas relações jurídico-privadas, à luz dos ordenamentos jurídicos da Espanha, Portugal e Brasil*, 2012, pág. 78, diz que os direitos sociais “surgiram num momento em que havia necessidade de minimizar as desigualdades oriundas de uma sociedade liberal decadente”.

⁴² DIOVANA BARBIERI, *Direitos Fundamentais dos Consumidores: Sua aplicabilidade directa nas relações jurídico-privadas, à luz dos ordenamentos jurídicos da Espanha, Portugal e Brasil*, 2012, pp. 78-79. Vide, também, JORGE MIRANDA, *Anotação ao Artigo 60º da Constituição*, in EIDC, vol. IV, 2014, pág. 29, referindo aí que “os direitos dos consumidores aparecem numa economia de mercado, principalmente como direitos em face de privados enquanto tais ou (no caso dos serviços públicos concessionados) investidos de prerrogativas de autoridade. Não é agora tanto o poder político quanto o poder económico que pode ameaçar a realização da pessoa humana”.

⁴³ Afirma JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos dos Consumidores como Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, in BFD, nº 78, 2002, pág. 46, “tal como nos tempos da industrialização, se construíram os direitos fundamentais dos trabalhadores a uma intervenção do Estado nas relações de trabalho, para ultrapassar as injustiças escandalosas de correntes da liberdade contratual numa situação de profunda desigualdade entre as partes, e sobretudo, às graves ofensas à dignidade humana dos trabalhadores por conta de outrem daí resultantes, deveriam construir-se hoje os direitos dos consumidores como direitos fundamentais, enquanto direitos a que o Estado intervenha na adaptação do direito civil às novas realidades,

Os direitos dos consumidores surgem então no texto constitucional como direitos fundamentais, especificamente, como direitos sociais, enquanto direitos decorrentes da necessidade de combater situações de desigualdade e de necessidade, derivadas quer de condições físicas e mentais das próprias pessoas, quer de fatores económicos, sociais, geográficos, etc. de forma a se alcançar uma relação solidária entre todos os membros da comunidade política⁴⁴.

No entanto, a generalidade dos direitos sociais são caracterizados por serem direitos dirigidos ao Estado, isto é, direitos que exigem por parte do Estado uma atuação positiva para a sua efetivação, ao contrário dos direitos, liberdades e garantias que se caracterizam por serem diretamente aplicáveis⁴⁵, sem necessidade de qualquer intervenção legislativa a determinar o seu conteúdo e alcance.

A própria constituição estabelece um regime geral para os direitos fundamentais⁴⁶ e um regime específico para os direitos, liberdades e garantias⁴⁷. Decorre do regime específico dos direitos, liberdades e garantias que o mesmo aplica-se a outros direitos fundamentais, desde que tenham natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, isto é, o regime dos direitos, liberdades e garantias só se aplica a outros direitos fundamentais caso estes revelem suscetibilidade de aplicação imediata, vinculando quer entidades públicas, quer privadas, sem necessidade de qualquer conformação a nível da legislação ordinária.

Relativamente aos direitos dos consumidores consagrados constitucionalmente, admite-se que, pelo menos, o direito à reparação dos danos; o direito à informação e o direito à qualidade dos bens e serviços, podem considerar-se como diretamente aplicáveis quer a entidades públicas, quer a entidades privadas e, por isso, análogos aos direitos, liberdades e garantias⁴⁸.

derrogando certas normas, construídas no pressuposto de uma relação livre entre iguais, de modo a evitar abusos e a proteger a parte mais fraca”.

⁴⁴ Cf., JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 3ª ed., 2000, pág. 104.

⁴⁵ Neste sentido, JOSÉ GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 4ª ed., 1997, pp. 392-395.

⁴⁶ Cf., artigo 16º.

⁴⁷ Cf., artigos 17º e 18º.

⁴⁸ Sobre a força jurídica dos direitos dos consumidores enquanto direitos sociais, vide, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos dos Consumidores como Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, in BFD, nº 78, 2002, pp. 51-59; DIOVANA BARBIERI, *Direitos Fundamentais dos Consumidores: Sua aplicabilidade directa nas relações jurídico-privadas, à luz dos ordenamentos jurídicos da Espanha, Portugal e Brasil*, 2012, pp.

Todavia, os direitos dos consumidores integram os chamados direitos sociais, direitos que reclamam do Estado prestações materiais⁴⁹ em ordem à proteção de bens das pessoas e tendo em vista a promoção da dignidade individual⁵⁰. Com efeito, a constituição estabelece como tarefa fundamental do Estado “promover” a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais⁵¹.

Decorre assim que, em regra a efetivação dos direitos sociais, que não têm natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, está dependente da atuação do estado, ou seja, para a sua concretização são necessárias prestações estaduais, em alguns casos a nível legislativo, de modo a determinar o alcance de tais direitos, e noutros casos, prestações materiais, por exemplo, no âmbito da saúde; educação; segurança social; habitação; cultura, etc.

Tal significa que, a materialização dos direitos sociais encontra-se condicionada a uma série de fatores que limitam a atuação do Estado, desde logo, fatores económicos, os quais revelam-se escassos, e ainda os condicionalismos institucionais, o modo de organização e funcionamento da administração pública e dos recursos financeiros⁵². É neste sentido que se afirma que a efetivação dos direitos sociais está subordinada à uma “reserva do possível”⁵³
⁵⁴.

82-86; e JOSÉ GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa: anotada*, 4ª ed, 2006, pp. 780-781.

⁴⁹ Neste sentido, JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. I, 2ª ed., 2010, pp. 1172-1175; e ASSUNÇÃO CRISTAS, *Proteção Constitucional do Consumidor*, in *Direito contratual entre liberdade e proteção dos interesses e outros artigos Alemães-Lusitanos*, 2008, pág. 49 e sgts.

⁵⁰ António PINTO MONTEIRO, *Breve Nótula sobre a Proteção do Consumidor na Jurisprudência Constitucional*, in *DF & DP*, 2007, pág. 301.

⁵¹ Cf., artigo 9º, alínea d). JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. I, 2ª ed., 2010, pág. 112, afirma que “a realização da democracia económica, social e cultural, consiste na efetivação dos direitos económicos, sociais e culturais, bem como no cumprimento das incumbências do Estado de promover o bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas; de promover a justiça social, assegurar a igualdade de oportunidades [...]”.

⁵² Vide, JOSÉ GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 4ª ed., 1997, pp. 329-333 e 337-339; JORGE MIRANDA, *Manual de direito constitucional*, Tomo IV, 3ª ed., 2000, pp. 392 e sgts; DIOVANA BARBIERI, *Direitos Fundamentais dos Consumidores: Sua aplicabilidade directa nas relações jurídico-privadas, à luz dos ordenamentos jurídicos da Espanha, Portugal e Brasil*, 2012, pág. 79, e JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *os Direitos dos Consumidores como Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa do 1976*, in *BFD*, nº 78, 2002, pág. 46.

⁵³ Cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 3ª ed., 2000, pág. 392; e DIOVANA BARBIERI, *Direitos Fundamentais dos Consumidores: Sua aplicabilidade directa nas relações jurídico-privadas, à luz dos ordenamentos jurídicos da Espanha, Portugal e Brasil*, 2012, pág. 80.

⁵⁴ Todavia, o facto de a efetivação destes direitos estarem sob uma “reserva do possível”, não justifica que nada se faça para a sua efetivação, isto é, não bastará ao Estado alegar falta de meios económicos, financeiros

No que toca aos direitos dos consumidores, enquanto direitos sociais, exceto aqueles como o direito à reparação de danos; o direito à qualidade dos bens e serviços e o direito à informação, todos os outros têm o seu alcance, isto é, a sua efetivação dependente da atuação do Estado, designadamente através de prestações legislativas que definam o seu conteúdo, as formas de exercício, as suas limitações, etc.

Atualmente a conformação ou concretização dos direitos dos consumidores cabe à Lei nº 24/96, de 31 de Julho, Lei de defesa do consumidor, a qual, constituindo uma verdadeira Lei-Quadro, isto é, uma lei que consagra os princípios orientadores da política de proteção dos consumidores, determina o conteúdo dos direitos dos consumidores constitucionalmente consagrados.

Deste modo, a concretização dos direitos subjetivos dos consumidores, ou seja, a proteção dos consumidores no plano subjetivo, é realizada pela lei de defesa do consumidor que constitui o diploma materializador dos direitos consagrados na constituição.

Todavia, para além de prestações do Estado, os Direitos sociais exigem que a própria sociedade civil participe, individualmente ou em grupo, na sua concretização, ou seja, existe, uma dimensão participativa nos direitos sociais, pois, se a finalidade é prestar bens e serviços às pessoas, para além de ser necessário contar com o seu livre acolhimento, é ainda mais vantajoso pedir-lhes que, por si ou integrada em grupos, contribuam para a sua promoção⁵⁵.

Na verdade, a proteção dos consumidores está ligada a um regime democrático e os direitos dos consumidores afiguram-se como verdadeiros direitos de cidadania⁵⁶. Nas democracias contemporâneas mais avançadas acentuou-se para além de um elemento básico de eleições livres e justas, o valor da componente dos direitos fundamentais e da cidadania ativa,

ou de qualquer ordem, para justificar a falta de realização dos direitos sociais, isto porque, apesar de serem direitos à prestações sob reserva do possível, podem dar lugar à uma inconstitucionalidade por omissão por parte do Estado, não se justificando, por exemplo, o incumprimento da imposição legislativa que consta do artigo 60º, nº 2, da CRP, que manda regular a matéria da publicidade, alegando a falta de meios.

⁵⁵ Assim, JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 3ª ed., 2000, pág. 111.

⁵⁶ TERESA ALMEIDA, *Os Caminhos Nacionais da Defesa do Consumidor: Europa, Mas pouco*, in EDC, nº 5, 2003, pp. 304 e sgts. CARLA AMADO GOMES, *Os Novos Trabalhos do Estado: A administração pública e a defesa do consumidor*, in EIDC, Vol. I, 2002, pp. 32-33, ressalta que “em certa medida, a política de proteção do consumidor constitui factor de consolidação da democracia. A condição de consumidor surge, assim, como produto de um referencial cultural. Assumir plenamente esta condição equivale à interiorização de valores de cidadania: é um modo de ser, mais do que um modo de ter”.

conformando-se, deste modo, o enriquecimento da democracia representativa através da democracia participativa ou em combinação com ela⁵⁷.

A própria constituição instituiu a democracia participativa como um dos princípios fundamentais de toda ordem nacional e apela ao seu aprofundamento⁵⁸. A democracia participativa co-envolve a ideia de cidadania ativa e este pendor ativista da democracia contemporânea significa que tem de construir-se uma sociedade mais consensual do que autoritária ou impositiva.

Na linha de Jorge Miranda, para a constituição não importa qualquer efetivação dos direitos económicos, sociais e culturais. Importa, por coerência com os princípios fundamentais da liberdade, do pluralismo e da participação, uma efetivação não autoritária e não estatizante, aberta à promoção pelos próprios interessados e às iniciativas vindas da sociedade civil⁵⁹.

Assim sendo, dada a dimensão participativa que comportam os direitos sociais, a defesa dos consumidores, dos seus direitos e interesses económicos, convoca os consumidores e as suas associações para colaborarem com o estado na sua efetivação. Contudo, diferente da democracia representativa ou da democracia participativa que se manifesta essencialmente a nível político através do voto nas eleições periódicas, no âmbito da realização dos direitos sociais, a democracia participativa exige um grau mais intenso de participação, que consiste na atribuição aos cidadãos, enquanto administrados, de específicos direitos de intervenção no exercício da função administrativa do Estado, por um lado, e na relevância de grupos de interesses, de associações e de instituições existentes na sociedade civil e da sua participação em processos de decisão ou em órgãos a nível do Estado⁶⁰.

Tal dimensão participativa reflete-se, desde logo, no direito de participação conferido às associações de consumidores na definição das políticas que afetem os consumidores⁶¹.

⁵⁷ RUI DE ALCARÃO, *Globalização, Democracia e Direito do Consumidor*, in EDC, nº8, 2006/2007, pp. 19-20.

⁵⁸ Cf., artigos 2º, *in fine*, e 9º, alínea c), ambos da CRP.

⁵⁹ Assim, JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 3ª ed., 200, pág. 389.

⁶⁰ Sobre “democracia participativa”, vide JORGE MIRANDA, *Ciência Política, Formas de Governo*, 1996, pp. 170-178. Também, JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. I, 2ª ed., 2010, pp. 112-115, e MARIA DA GLÓRIA FERREIRA PINTO GARCIA, *A Constituição e a Democracia Social*, in *Direito e Justiça*, Vol. XI, Tomo 1, 1997, pp. 15-25.

⁶¹ Cf., Artigo 60, nº 3, da CRP.

Concluindo, a proteção dos consumidores no plano subjetivo, isto é, através do reconhecimento de verdadeiros direitos subjetivos aos mesmos, tem, no mínimo, duas importantes consequências: por um lado, enquanto direitos sociais, o seu conteúdo, formas de exercício, limitações, etc. estão dependentes de uma prestação do Estado, designadamente a nível legislativo, que se encontra sob reserva do possível; por outro lado, enquanto direitos subjetivos sociais, carregam uma dimensão participativa, que impõe uma realização ou concretização desses direitos com a colaboração de todos os cidadãos, em especial dos cidadãos-consumidores, e das associações de defesa dos consumidores.

4. O Estado e a defesa dos consumidores

Inicialmente a intervenção do Estado na defesa dos consumidores decorre, como vimos, da necessidade de determinar o alcance, as formas de exercício e defesa, as limitações, etc. dos direitos dos consumidores, devido a insuscetibilidade de aplicação direta ou imediata destes direitos. Neste sentido, há em Portugal, desde 1981, uma Lei-Quadro de defesa dos consumidores, Lei nº 29/81, de 22 de Agosto, posteriormente revogada pela atual Lei-Quadro⁶² de defesa dos consumidores, Lei nº 24/96, de 31 de Julho, ambas materializadoras da proteção subjetiva conferida constitucionalmente aos consumidores.

No entanto, a intervenção do Estado no que diz respeito a proteção dos consumidores não deriva apenas da necessidade de conformação dos direitos subjetivos dos consumidores constitucionalmente consagrados, isto é, não resulta unicamente de um plano subjetivo de proteção dos consumidores que se encontra sob reserva do possível.

A constituição estabelece a democracia económica, social e cultural como princípio fundamental de todo o ordenamento⁶³ e atribui como tarefa fundamental do Estado a sua efetivação⁶⁴. Acresce que a realização da democracia económica, social e cultural está

⁶² Neste sentido, ANTÓNIO PINTO MONTERO, *Breve Nótula sobre a Proteção do Consumidor na Jurisprudência Constitucional*, in DF & DP, 2007, pág. 298, e, ANTÓNIO PINTO MONTERO, *Sobre o Direito do Consumidor em Portugal e o Anteprojecto do Código do Consumidor*, in EDC, nº 7, 2005, pág. 251.

⁶³ Cf., artigo 2º, *in fine*, da CRP.

⁶⁴ Cf., artigo 9º, alínea d), segunda parte, da CRP. Segundo JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. I, 2005, pág. 64, a realização da democracia económica, social e cultural consiste na efectivação dos direitos económicos, sociais e culturais [...] bem como no cumprimento das incumbências do Estado de promover o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial dos mais desfavorecidos; de promover a justiça social; assegurar a igualdade de oportunidades [...].

estritamente ligada à constituição económica⁶⁵, dito de outro modo, as normas e princípios constitucionais referentes à organização económica têm, entre outros, como princípio e objetivo a realização da democracia económica, social e cultural, daí estar subjacente nos princípios essenciais que presidem à organização económica⁶⁶ a aplicação ao campo económico do princípio constitucional vertido no artigo 2º da CRP, ou seja, do Estado de Direito democrático, comprometido na realização da democracia económica e social⁶⁷.

É neste contexto, que surge a referência à defesa dos consumidores e dos seus direitos e interesses económicos no capítulo dedicado à organização económica, especificamente nos artigos 81º e 99º, ambos da CRP, por um lado, como incumbência prioritária do Estado e, por outro, como objetivo da política comercial⁶⁸.

Assim, numa constituição económica marcada por normas de diversa natureza, umas imediatamente vinculantes ao Estado e aos particulares e outras programáticas, mas que em ambos os casos constituem o Estado na obrigação de as realizar, além de poderem desencadear os mecanismos da inconstitucionalidade por omissão, a proteção dos consumidores, bem como dos seus direitos e interesses, configuram objetivamente uma obrigação do Estado num modelo de economia de mercado regulada subjacente à toda constituição económica.

Com efeito, já não sob reserva do possível e não num plano subjetivo, a defesa dos direitos e interesses dos consumidores surge agora num contexto objetivo de um Estado regulador, o qual, na regulação da economia e do mercado, particularmente na regulação do comércio de bens e serviços, deve ter como finalidade a proteção dos consumidores, ou seja, a proteção dos consumidores, dos seus direitos e interesses económicos constitui princípio e valor, pelo qual se deve pautar a intervenção do estado na regulação da economia e do mercado.

⁶⁵ Definida por JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4ª ed., 2006, pp. 940 e 941, como “o conjunto de normas e princípios constitucionais que caracterizam basicamente a organização económica, definem os direitos fundamentais de natureza económica, determinam as principais regras do seu funcionamento, delimitam a esfera de ação dos diferentes sujeitos económicos designadamente o papel do Estado, prescrevem os grandes objectivos da política económica, enfim, constituem as bases fundamental da ordem jurídico-política da economia”. Ver também, JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. II, 2006, pág. 12.

⁶⁶ Cf., artigo 80º da CRP.

⁶⁷ Assim JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4ª ed., 2006, pág. 956.

⁶⁸ Sobre esta vertente objectiva de proteção dos consumidores, vide ADELAIDE MENEZES LEITÃO, *Tutela do Consumo e Procedimento Administrativo*, in EIDC, Vol. II, 2004, pp. 127 e 128.

Afirma-se mesmo que a proteção dos consumidores constitui um valor transversal que deve ser objeto de políticas públicas e, neste sentido, é compreensível que a regulação económica do mercado abranja também a proteção dos consumidores⁶⁹.

Consequentemente, com a economia de mercado livre como pilar de toda a ordem económica, os preceitos da constituição económica apontam para medidas de intervenção do Estado no sentido de estabelecer balizas e requisitos que vão desde a defesa da concorrência à proteção dos consumidores, sendo que a proteção dos consumidores passará essencialmente pela garantia dos direitos consagrados no artigo 60º da CRP; em defender os cidadãos em geral no que respeita aos preços, qualidade, segurança e abastecimento dos produtos; da publicidade oculta, indireta e dolosa⁷⁰, etc.

No seguimento da ordem económica constitucional, a LDC faz questão de referir que “a incumbência geral do Estado na proteção dos consumidores “pressupõe” a intervenção “legislativa e regulamentar” adequada em todos os domínios envolvidos”⁷¹. Por isso, a ela junta-se hoje uma vasta legislação ordinária que de forma direta ou indireta vem conferir proteção aos consumidores intervindo nos vários domínios ligados ao consumo⁷² e é com base no volume de legislação ordinária existente que hoje afirma-se a existência de um “Direito do consumo”⁷³.

Também, através da intervenção legislativa e regulamentar o Estado cria então um quadro orgânico, institucional, processual e instrumental imprescindível à proteção dos consumidores.

⁶⁹ Assim, TERESA MOREIRA, *Regulação e Proteção dos Consumidores- Algumas notas*, in I Congresso de Direito do Consumo, 2016, pág. 261.

⁷⁰ Vide, JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4ª ed., 2006, pp. 971 e 1073.

⁷¹ Cf., artigo 1º, nº 2.

⁷² Por exemplo, a Lei nº 67/2003, de 8 de Abril; Lei nº 24/2014, de 14 de Fevereiro; Lei nº 144/2015, de 8 de Setembro; Decreto-Lei nº 133/2009, de 2 de Junho; Decreto-Lei nº 446/85, de 25 de Outubro, Decreto-Lei nº 70/2007, de 26 de Março; Decreto-Lei nº 383/89, de 6 de Novembro, etc. Esta vasta legislação ordinária à que já fizemos referência como estando na origem do direito do consumo.

⁷³ Como conjunto normativo reflexo de uma sistemática e autónoma, o Direito do Consumo aparece e desenvolve-se com os modelos industriais conhecidos por “sociedade de abundância”. Tem por referência a economia de mercado mas foi lentamente invadindo as economias planificadas, na medida em que foi se tornando indispensável à compreensão e à regulação da vida social, CUNHA RODRIGUES, *As Novas Fronteiras dos Problemas do Consumo*, in EDC, nº 1, 1999, pág. 46.

Por isso, a nível orgânico, várias entidades estão incumbidas da proteção dos consumidores, num primeiro momento, partindo da própria constituição, o provedor de Justiça; as associações dos consumidores e o Ministério Público.

Mais ligados à administração pública, as Autarquias Locais; as Regiões Autónomas; o Governo; a Direção-Geral do consumidor e o conselho nacional do consumo; o ministério da economia (no controlo da qualidade e segurança alimentar, rotulagem e preços e publicidade); o ministério da educação (na informação e educação para o consumo); o ministério da justiça (na proteção jurídica e no direito à uma justiça acessível); as entidades reguladoras setoriais (Autoridade de segurança alimentar e económica; Banco de Portugal; Autoridade nacional de comunicações; Instituto de seguros de Portugal; Instituto nacional da farmácia e do medicamento, etc.)⁷⁴.

A nível institucional⁷⁵, atribui-se às associações de consumidores o direito de participação e representação dos consumidores nos procedimentos legislativos, regulamentares, administrativos ou quaisquer outros, quando estejam em causa matérias que afetem os direitos e interesses dos consumidores⁷⁶.

Diante deste quadro legislativo, regulamentar, orgânico e institucional, na esteira de autores como Adelaide Leitão e Jorge Carvalho, podemos afirmar que se está diante de, por um lado, uma administração pública do consumo⁷⁷, isto é, um conjunto de órgãos da administração quer direta, quer indireta do Estado incumbidos da tarefa de proteção dos consumidores, e, por outro lado, de um “Direito Administrativo do Consumo” definido como o “sistema de normas jurídicas que regulam a organização e atividade da administração pública na área do consumo e disciplinam as relações pelas quais a proteção do consumidor é prosseguida”.

⁷⁴ Sobre as entidades ligadas à defesa dos consumidores, vide ADELAIDE MENEZES LEITÃO, *Direito Administrativo do Consumo*, in TDAE, Vol. VI, 2012, pp. 68 e sgts.

⁷⁵ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos dos Consumidores como Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, in BFD, nº 78, 2002, pp. 59, n.r. 14, define como garantias institucionais “os complexos normativos, substantivos, organizatórios ou procedimentais, que não conferindo direitos subjetivos, visam assegurar a realização dos direitos fundamentais dos consumidores”.

⁷⁶ Vide JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos dos Consumidores como Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, in BFD, nº 78, 2002, pp. 50 e 60, e JORGE MIRANDA, *Anotação ao Artigo 60º da CRP*, in EIDC, vol. IV, 2014, pp. 784-786.

⁷⁷ Vide ADELAIDE MENEZES LEITÃO, *Direito Administrativo do Consumo*, in TDAE, Vol. VI, 2012, pp. 63 e sgts, e JORGE MORAIS CARVALHO, *Os Contratos de Consumo: Reflexão obre a autonomia privada no direito do consumo*, 2012, pág. 33, este afirma que “o direito administrativo do consumo regula, no essencial, a organização e o funcionamento das instituições que têm por fim a promoção e a defesa dos direitos dos consumidores, analisando e controlando a aplicação da legislação”.

Ao lado desta imprescindível estrutura legislativa, regulamentar e administrativa destinada a garantir a proteção dos consumidores, dos seus direitos e interesses económicos, são igualmente imprescindíveis, garantias que permitam, por um lado, aos consumidores, o acesso efetivo à justiça para resolverem os seus litígios com os fornecedores⁷⁸, e, por outro lado, meios que permitam prevenir, cessar ou reprimir aquelas práticas empresariais que coloquem em causa a ordem económica instituída que direta ou indiretamente visa a proteção dos consumidores.

Assim, torna-se importante o reforço dos meios tradicionais e a criação de outros meios para a resolução de conflitos que surjam no âmbito do consumo, bem como a criação de mecanismos destinados a defender a ordem económica que direta ou indiretamente visa proteger os direitos e interesses dos consumidores.

5. Meios de resolução de litígios

A garantia de acesso aos meios de defesa de direitos, judiciais e extra-judiciais, constitui uma das áreas fundamentais de intervenção estadual para uma proteção completa e adequada dos consumidores, pois, assegurar o acesso à justiça aos consumidores é fundamental para o reequilíbrio das relações de consumo, visto ser um dos aspetos que mais espelha desigualdade existente entre fornecedor e consumidor.

As empresas através dos contratos de adesão que praticamente impõem aos consumidores, muitas vezes inserem determinadas cláusulas que levam à renúncia, consciente ou não, do direito de ação pelos consumidores ou que determinam um foro judicial localizado fora da zona do domicílio do consumidor. Deste modo, ou retiram a possibilidade de acionar a via judicial ou desencorajam o exercício do direito de ação por parte dos consumidores, pelos incómodos resultantes de acompanhar o processo em local diferente do seu domicílio⁷⁹.

Os processos judiciais, por sua vez, enquanto meios tradicionais para a defesa de direitos, foram, ou estão, estruturados de tal forma que favorecem as empresas e

⁷⁸ TERESA MOREIRA, *Regulação e Proteção dos Consumidores- Algumas notas*, in Iº CDC, 2016, pág. 265, faz questão de referir que “outras vertentes que merecem destaque no âmbito da atuação das entidades reguladoras na proteção dos consumidores são a resolução de litígios de consumo inserida no tema mais vasto de acesso à justiça pelos consumidores e a resolução simples, acessível e rápida dos inúmeros litígios de consumo de pequena dimensão devido ao reduzido valor em jogo na maior parte dos casos mas que requerem justiça pra que a proteção consagrada no nosso ordenamento jurídico seja completa”.

⁷⁹ Vide, CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, *Os Direitos dos Consumidores*, 1982, pág. 154.

consequentemente prejudicam os consumidores. Os próprios princípios gerais do processo civil, iniciativa processual e do dispositivo e o princípio da igualdade; as regras sobre a prova; as despesas do processo, etc. são, entre muitos outros, alguns fatores que contribuem para a inibição ou sensação de inferioridade dos consumidores em relação à ação judicial⁸⁰.

As empresas, por regra, dispõem de maior poder económico que os consumidores e, por isso, estão mais disponíveis a acionar os meios judiciais para a defesa dos seus direitos. Já os consumidores, economicamente menos disponíveis face às empresas, estão menos propensos a tal, devido aos elevados custos⁸¹ que terão de suportar. Por outro lado, as relações de consumo, geralmente envolvem valores que, não sendo insignificantes, revelam-se como dissuasores do recurso aos meios judiciais devido aos custos que tais meios implicam e à morosidade própria dos processos judiciais.

Tendo em vista, mais uma vez, a igualdade das relações de consumo e estando em causa questões de justiça social, a existência de meios adequados quer para a prevenção, quer para a resolução de litígios, é fundamental para a proteção dos consumidores e para o reequilíbrio das relações de consumo.

É neste contexto que, tendo em conta a dimensão coletiva do fenómeno do consumo⁸², por um lado, a constituição alargou o direito de ação popular para a defesa dos direitos dos consumidores, conferindo legitimidade aos mesmos, individualmente ou através das suas associações, para intentarem tal ação⁸³. Por outro lado, a LDC conferiu legitimidade aos consumidores diretamente lesados, ou não, às associações de consumidores, bem como, ao ministério público e à Direção-Geral do Consumidor, para intentarem ações inibitórias

⁸⁰ Cf. CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, *Os Direitos dos Consumidores*, 1982, pp. 154-158, e INSTITUTO NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR, *Guia do Consumidor*, 1987, pp.152-156.

⁸¹ Essencialmente, os honorários dos advogados; as custas judiciais (paga as custas quem dá causa a elas, a parte vencida.) e os preparos.

⁸² Em regra o prejuízo moral ou económico é sentido por um conjunto ou grupo de pessoas, precisamente em consequência dos processos de massificação usados na produção e comercialização. Os alimentos adulterados, os aparelhos domésticos de utilização perigosa, a publicidade dolosa, os métodos agressivos de venda, os defeitos de concepção dos produtos, as cláusulas abusivas em contratos de adesão, causam efeitos prejudiciais repetitivos, embora sentidos individualmente, assim, expressamente, CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, *Os Direitos dos Consumidores*, 1982, pág. 163.

⁸³ Cf., artigo 52º, nº 3, al. a), da CRP.

destinadas a prevenir, corrigir ou fazer cessar práticas lesivas dos direitos dos consumidores⁸⁴.

Numa perspetiva mais individualista, no sentido de garantir um efetivo acesso à justiça para a defesa dos seus direitos subjetivos, a LDC isenta os consumidores do pagamento de preparos judiciais verificando-se determinadas condições e em caso de procedência parcial da ação isenta-se os mesmos do pagamento de custas judiciais⁸⁵.

Assim, a nível judicial, os consumidores para além de disporem dos tradicionais processos cíveis e penais, quando seja caso disso, beneficiando aí de uma isenção de preparos e custas judiciais, têm ainda à sua disposição a ação popular e a ação inibitória para a defesa dos seus direitos e interesses económicos.

Assumindo que garantir apenas o acesso aos meios judiciais, isentando os consumidores de custas e preparos, é manifestamente insuficiente, a LDC incumbe o Estado de promover a criação e o apoio dos centros de arbitragem de consumo⁸⁶, pois, não obstante a isenção à determinados custos, como já referimos, os processos judiciais demonstram-se desajustados às relações de consumo, as quais clamam por processos mais económicos, céleres e menos burocráticos, isto é, clamam por processos que têm em consideração as suas especificidades.

É neste contexto que os meios de resolução alternativa de litígios⁸⁷, em particular os centros especializados em litígios de consumo, desempenham um papel muito importante para a garantia de acesso efetivo à justiça por parte dos consumidores e para o reequilíbrio das relações de consumo.

A resolução alternativa de litígios de consumo é regulada pela Lei nº 144/2015, de 8 de Setembro, a qual, limitou os meios de resolução alternativa de litígios de consumo à “mediação, conciliação e arbitragem”.

Estes procedimentos de RALC revelam, portanto, enormes vantagens para os consumidores, visto que, muitas vezes, evitam que se chegue a julgar de facto e de direito o conflito em

⁸⁴ Cf., artigos 10º e 13º, da LDC.

⁸⁵ Cf., artigo 14º, da LDC.

⁸⁶ Cf., artigo 14º, nº 1, da LDC.

⁸⁷ Definidos como “o conjunto de procedimentos de resolução de conflitos alternativos aos meios judiciais”, assim, MARIANA FRANÇA GOUVEIA, *Curso de Resolução Alternativa de Litígios*, 3ª ed., 2014, pág. 17.

causa, obtendo-se um acordo entre as partes, permitindo uma resolução célere e eficaz, acautelando os interesses económicos das partes, é o que ocorre com muita frequência na mediação e na conciliação.

Revelam-se ainda, processos mais económicos, na medida em que, o acesso a tais meios é gratuito ou, não o sendo, têm um custo muito reduzido⁸⁸ e são normalmente menos burocráticos e mais céleres, pois, permitem a dispensa de patrocínio judiciário independentemente do valor em causa e devem ser decididos no prazo de 90 dias⁸⁹.

Há em Portugal várias entidades de RALC, entre elas, o centro nacional de informação e arbitragem de conflitos de consumo “CNIACC”; o centro de arbitragem de conflitos de consumo de Lisboa “CACCL”; o centro de arbitragem de conflitos de consumo do Vale do Ave/tribunal arbitral “TRIAVE”, etc.⁹⁰.

Capítulo III – Livro de Reclamações

A abordagem feita no capítulo anterior passou pela compreensão das razões que estiveram na base da intervenção do Estado em prol da defesa dos consumidores, o que levou a que se consagrasse uma dupla dimensão de proteção dos mesmos a nível constitucional, por um lado, através do reconhecimento aos mesmos de direitos fundamentais, na qualidade de direitos sociais e, por outro lado, como alvos da regulação da economia e do mercado. Vimos, conseqüentemente, que esta dupla perspetiva de proteção dos consumidores convoca uma atuação positiva por parte do Estado, primeiro, num plano subjetivo de conformação dos direitos dos consumidores, sob reserva do possível, e, segundo, num plano objetivo, isto é, de regulação pública da economia e do mercado, em especial, no área do comércio de bens e serviços, já não sob reserva do possível, mas sim como princípio e obrigação do Estado-regulador da economia.

É com esta pequena recapitulação que entramos para o presente capítulo do nosso estudo para abordar o tema sobre o “Livro de Reclamações”, apresentado como um instrumento

⁸⁸ Cf., artigo 10º, nº 3, da Lei nº 144/2015, de 8 de Setembro.

⁸⁹ Cf., artigo 10º, nºs 2 e 5.

⁹⁰ No *site* da comissão europeia podemos encontrar uma lista das várias entidades de resolução alternativa de litígios existentes nos Estados-membros, Disponível em: http://ec.europa.eu/consumers/eu_consumer_policy/consumer_consultative_group/national_consumer_organisations/index_en.htm

legalmente criado e colocado à disposição da defesa dos consumidores. Por isso, estudaremos esta figura de modo a compreendermos o papel que desempenha na defesa dos consumidores.

6. Evolução

Em Portugal, a figura do Livro de Reclamações surge a partir dos anos 90, sendo que os primeiros setores a implementarem tal figura foram os da saúde e o automóvel, instituindo-se a obrigatoriedade do Livro de Reclamações para as unidades privadas de saúde e para os centros de inspeção automóvel⁹¹, respetivamente.

Outros diplomas surgiram, alargando o âmbito de aplicação ou instituindo originariamente a obrigatoriedade do Livro de Reclamações em determinados setores, como por exemplo, no setor do turismo e lazer, para as salas de jogo do bingo; para os estabelecimentos de restauração e bebidas; para as agências de viagens e turismo, etc., no setor da saúde, para os laboratórios de análises clínicas; para as unidades privadas de prestação de cuidados de saúde na área da toxicodependência; para as clínicas e consultórios dentários, etc.; no setor dos automóveis e ensino da condução para as escolas de condução e centros de exame de condução; no setor da segurança social para os estabelecimentos de apoio social e serviços de apoio domiciliário; no setor imobiliário para a mediação imobiliária; também foi instituída a obrigatoriedade do Livro de Reclamações para as agências funerárias⁹².

No âmbito da administração pública devemos considerar a resolução do conselho de ministros nº 189/96 de 31 de Outubro e o Decreto-Lei nº 135/99, de 22 de Abril, os quais instituíram a obrigatoriedade do Livro de Reclamações por parte dos serviços e organismos da administração pública que efetuem atendimento ao público⁹³.

⁹¹ Cf., artigos 11º, do D.L. nº 13/93, de 15 de Janeiro, e 17º, da Portaria nº 267/, de 11 de Março.

⁹² Consultar os seguintes diplomas legais: D.L. nº 314/95, de 24 de Novembro; D.L. nº 168/97, de 4 de Julho; D.L. nº 209/97 de 13 de Agosto; D.L. nº 217/99 de 15 de Junho; D.L. nº 16/99, de 25 de Janeiro; D.L. nº 233/2001 de 25 de Agosto; Decreto Regulamentar nº 5/98 de 9 de Abril; Portaria nº 520/98 de 14 de Agosto; D. L. nº 133-A/97 de 30 de Maio; D. L. nº 133-A/97 de 30 de Maio e Despacho Normativo nº 62/99 de 12 de Novembro; D.L. nº 77/99 de 16 de Março e D. L. nº 206/2001, de 27 de Julho e Portaria nº 1222/2001, de 24 de Outubro.

⁹³ Isto, essencialmente com base num conjunto de reformas e medidas de modernização administrativas que vinham sendo estudadas para a administração pública, no intuito de uma melhor gestão da coisa pública, melhor prestação dos serviços públicos, maior participação dos utentes na própria gestão pública, nos processos e, bem como, nas decisões administrativas, olhando para os utentes como clientes dos serviços públicos.

Não obstante a sua presença no ordenamento jurídico representar alguma longevidade, nota-se que não havia um regime jurídico uniforme do Livro de Reclamações. Apenas em 2005 foi aprovado um regime jurídico uniforme do Livro de Reclamações através do Decreto-Lei nº 156/2005, de 15 de Setembro, que já foi quatro vezes alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 371/2007, de 6 de Novembro; 118/2009, de 19 de maio; 317/2009, de 30 de Outubro; 242/2012, de 7 de Novembro, e 74/2017, de 21 de Junho.

7. Fundamento

A figura jurídica do Livro de Reclamações foi criada de modo a constituir um instrumento de garantia dos direitos e interesses dos consumidores legalmente protegidos, permitindo aos consumidores que, no local onde tenham identificado determinada conduta supostamente violadora dos seus direitos e interesses ou que os esteja a por em causa, de forma gratuita pudessem eles mesmo exercer a defesa dos seus direitos e interesses, reportando tal conduta às entidades administrativas, para que estas, no âmbito das suas competências, atuem no sentido de a fazer cessar e, em determinados casos, sancionar o infrator, tratando-se de uma conduta prevista e punível legalmente.

O Livro de Reclamações surge então como um instrumento de defesa dos direitos e interesses dos consumidores de forma a assegurar a igualdade material nas relações de consumo⁹⁴, que depois vem a revelar-se capaz de alcançar diversos fins, não apenas no que toca à esfera restrita de defesa dos direitos e interesses dos consumidores, mas também numa ótica de defesa da ordem económica imposta aos agentes económicos, particularmente da ordem dirigida à proteção dos consumidores, o que veremos mais adiante.

8. Fins

Analisando o preâmbulo dos Decretos-Lei n.ºs 156/2005 e 371/2007 podemos constatar o que se visou ao instituir-se o Livro de Reclamações como um instrumento obrigatório a praticamente todas as entidades de fornecimento de bens e serviços, onde se destacam as seguintes finalidades:

⁹⁴ Vide o preâmbulo do D.L. nº 156/2005, afirmando-se aí que “é necessário incentivar e encorajar a sua utilização, introduzindo mecanismos que o tornem mais eficaz enquanto instrumento de defesa dos direitos dos consumidores e utentes de forma a alcançar a igualdade entre os intervenientes a que se refere o artigo 9º da Lei nº 24/96, de 31 de Julho”.

Tornar mais acessível o exercício do direito de queixa; melhor exercício da cidadania através da exigência do respeito dos direitos dos consumidores; tornar mais célere a resolução de conflitos entre cidadãos consumidores e agentes económicos; permitir a identificação, através de um formulário normalizado, de condutas contrárias à lei; instrumento de prevenção de conflitos, contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços prestados e dos bens vendidos”; e ferramenta importante de avaliação e conhecimento do mercado.

Podemos aferir que o Livro de Reclamações é um instrumento proposto a alcançar diversos fins. No entanto, quando se fala em Livro de Reclamações, para os consumidores, a primeira ideia que surge é a de um mecanismo destinado a resolver os seus conflitos com as empresas.

Veremos então como é que são prosseguidos aqueles fins que o legislador visou alcançar quando criou a figura do Livro de Reclamações, tendo como ponto de partida a compreensão etimológica de “reclamar”:

- Do Latim “*reclamare*” que significa gritar, protestar contra⁹⁵;
- Ação que um individuo usa para ressarcir de seus direitos quando não concorda com alguma situação⁹⁶;
- Do latim “*reclamare*” que significa opor-se a algo ou protestar oralmente ou por escrito, queixar-se de alguma desconformidade, reivindicar ou exigir algo que foi injustamente tomado. A ação e o efeito de reclamar recebem o nome de reclamação, que vem igualmente do latim, que significa “grito de desaprovação”⁹⁷.

Em alguns ordenamentos jurídicos define-se reclamação como “a manifestação realizada pelo consumidor mediante a qual expressa uma desconformidade relacionada com os bens fornecidos ou com os serviços prestados, pedindo, por isso, a restituição, reparação ou indemnização, a rescisão do contrato, anulação de uma dívida etc⁹⁸”.

⁹⁵ Disponível em: <http://origemdapalavra.com.br/site/palavras/reclamacao/>, consultado em 12/04/2017.

⁹⁶ Disponível em: <https://pt.wiktionary.org/wiki/reclama%C3%A7%C3%A3o>, consultado em 12/04/2017.

⁹⁷ Disponível em: <http://conceito.de/reclamacao>, consultado em 12/04/2017.

⁹⁸ Cf., no Perú, artigo 3.3, do Decreto supremo nº 011-2011-PCM, e Em Espanha, decreto-lei nº 72/2008, de 4 de Março, da comunidade autónoma de Andalúcia; Decreto-lei nº 121/2013, de 26 de Fevereiro, da Catalunya;

Nestes ordenamentos jurídicos, à reclamação contrapõem-se a queixa e a denúncia⁹⁹, as quais também podem ser efetuadas no Livro de Reclamações, definindo-se, por um lado, como queixa a “manifestação do consumidor para expressar uma desconformidade ou insatisfação, relacionada, ou não, com os bens fornecidos ou serviços prestados ou para expressar o seu descontentamento relativamente a um comportamento do fornecedor, que apesar de não constituírem a violação dos seus direitos, nem implicarem a prática de uma infração administrativa, uma vez sanados, contribuem para a melhoria da qualidade dos bens e serviços colocados no mercado, bem como, para a melhoria do atendimento que se presta aos consumidores”¹⁰⁰.

Por outro lado, define-se como denúncia “a manifestação do consumidor a dar conhecimento do possível cometimento de uma infração administrativa por parte do

e Decreto-lei nº 142/2014, de 1 de Julho, do País Basco. No mesmo sentido, JESÚS ELOY ESPINOZA LOZADA, *Y Ahora Quien Podrá Defendernos? El Arbitraje de Consumo Y Otros Medios de Resolución de Controversias entre Consumidores y Proveedores*, in CDA, nº 10, Tomo 2, 2011, pág. 123, define reclamação como “a expressão plasmada na folha de reclamações de um conflito surgido entre o consumidor e o fornecedor relacionado com o bem ou serviço contratado, que o fornecedor deve atender e responder no prazo máximo de 30 dias úteis. Entende-se que com a reclamação o consumidor tem uma pretensão concreta perante o fornecedor e que procura ser atendida, como por exemplo, a devolução do valor pago, a substituição ou reparação do produto ou o cumprimento integral da prestação devida”; ARACELLY LACA RAMOS/ROXANA PAZ CARDENAS, *El Libro de Reclamaciones*, in XX Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2015, pág. 7. Considera a reclamação como “a manifestação da desconformidade em relação a idoneidade, falta de informação e outros incumprimentos das normas previstas no código, relacionadas com os produtos ou serviços oferecidos no estabelecimento. Por exemplo, questionando a garantia do produto; a reclamação pela falta de informação a respeito das condições de pagamento de um produto”; vide ainda, ALFREDO MARAVI CONTRERAS, *Breves Apuntes sobre el Sistema de Protección al Consumidor en Perú*, in Revista de actualidad mercantil, nº 2, 2013, pág. 40.

⁹⁹ Sobre a noção de queixa e denúncia, ver ainda, ADELAIDE MENEZES LEITÃO, *As Reclamações no Direito do Consumo*, in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Oliveira Ascensão, Vol. II, 2008, pp. 1474-1475.

¹⁰⁰ RICARDO DEL ESTAL SASTRE, *Sobre la Posibilidad de Retirar Hojas de Reclamaciones del Establecimiento Reclamado y Complimentarlas Fuera de Este*, in RCDC, nº 2, 2012, pág. 165, considera a queixa como uma simples manifestação de desagrado ou desconformidade, sem formular alguma pretensão. Também, JESÚS ELOY ESPINOZA LOZADA, *Y Ahora Quien Podrá Defendernos? El Arbitraje de Consumo Y Otros Medios de Resolución de Controversias entre Consumidores y Proveedores*, in CDA, nº 10, Tomo 2, 2011, pág. 123, entende como queixa “a declaração de uma desconformidade, não relacionada com os bens ou serviços contratados, ou do desconforto ou descontentamento do consumidor a respeito do atendimento, que não obriga ao fornecedor a adoptar uma conduta específica a favor do consumidor nem a dar uma resposta. Por exemplo. O consumidor que se queixa pela falta de modos/conduta ou sobre a indumentária do funcionário que o atendeu”. No mesmo sentido, vide ALFREDO MARAVI CONTRERAS, *Breves Apuntes Sobre el Sistema de Protección al Consumidor en Perú*, in RAM, nº 2, 2013, pág. 40. Por fim, ARACELLY LACA RAMOS/ROXANA PAZ CARDENAS, *El Libro de Reclamaciones*, in XX Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2015, pág. 7, considera como queixa “a desconformidade não relacionada com a idoneidade, informação ou outras posições reconhecidas normativamente. A diferença em relação a reclamação é que, nesta, a resposta do fornecedor estará relacionada com o cumprimento do fornecido, com a devolução do que foi pago em excesso. Já na queixa o fornecedor terá apenas que dirigir algumas considerações ao consumidor com vista a suprir o mal atendimento, como por exemplo, um pedido de desculpas”.

fornecedor, solicitando que se investigue e se atue de forma a corrigir o comportamento infrator e, deste modo, se defendam os interesses gerais dos consumidores”¹⁰¹.

Com base no sistema de reclamação vigente em Portugal, até há pouco tempo, as reclamações feitas pelos consumidores eram exclusivamente dirigidas a uma entidade administrativa, em regra, a responsável pelo controlo da atividade do setor em causa na reclamação, que apenas actua caso os factos alegados pelo consumidor apontem para a prática de alguma infração administrativa prevista e punível como contraordenação¹⁰². Não indiciando a prática de qualquer contraordenação, arquiva-se o processo ou, apontando para a existência de um conflito entre consumidor e fornecedor, informa-se o consumidor sobre meios ao seu dispor para a resolução do conflito¹⁰³. Este paradigma altera-se, em parte, com as alterações recentemente introduzidas ao regime do Livro de Reclamações pelo Decreto-Lei nº 74/2017, de 21 de Junho, que, em determinados casos, incumbe o fornecedor ou prestador de serviços de responder a reclamação efetuada pelo consumidor em determinado prazo, como veremos no desenvolvimento do presente capítulo.

Inicialmente, o direito de reclamar que se conferiu ao consumidor através do Decreto-Lei nº 156/2005, configurava, na verdade, um direito de denúncia, a que atrás nos referimos, destinado, essencialmente, a identificar e reportar condutas contrárias à lei¹⁰⁴. Deste modo, o legislador português não havia implementado um sistema de reclamações que realmente traduzisse o verdadeiro significado de reclamar, que aponta para a ideia de reivindicação de direitos subjetivos, optou por atribuir um direito de denúncia aos consumidores, deixando a defesa de direitos subjetivos, a resolução de conflitos de consumo ou a sua prevenção, fora do âmbito do Livro de Reclamações.

Pergunta-se então, em que medida o Livro de Reclamações prossegue os outros fins a que se propõem, extraídos dos Decretos n.ºs 156/2005 e 37/2007¹⁰⁵. Desde já, deve ficar assente

¹⁰¹ Cf., no Perú, artigo 3.4, do Decreto supremo nº 011-2011-PCM, e Em Espanha, artigo 2º, do Decreto-Lei nº 72/2008, de 4 de Março, da Comunidade Autónoma de Andalucía; artigo 2º, do Decreto-Lei nº 121/2013, de 26 de Fevereiro, da Catalunya, e artigo 2º, do Decreto-Lei nº 142/2014, de 1 de Julho, do País Basco.

¹⁰² Cf., artigo 6º, alínea b), do D.L. nº 156/2005.

¹⁰³ Esta é a interpretação que fazemos do artigo 6º, nº 4, do D.L. nº 156/2005.

¹⁰⁴ No mesmo sentido, ADELAIDE MENEZES LEITÃO, *as Reclamações no Direito do Consumo*, in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Oliveira Ascensão, Vol. II, 2008, pp. 1474 e sgts.

¹⁰⁵ Apenas para recordar: Tornar mais acessível o exercício do direito de queixa; Melhor exercício da cidadania através da exigência do respeito dos direitos dos consumidores; Tornar mais célere a resolução de conflitos entre cidadãos consumidores e agentes económicos; Instrumento de prevenção de conflitos, contribuindo para

que, com o sistema de reclamações consagrado pelo legislador, alcança-se imediatamente o fim de “identificação de condutas contrárias à lei”, isto é, condutas previstas e puníveis como contraordenações.

Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 74/2017, as reclamações passaram a ser dirigidas quer aos fornecedores, quer às entidades administrativas competentes, ou seja, estando em causa uma reclamação relativa aos bens ou serviços adquiridos pelo consumidor, o fornecedor passa a ser obrigado a responder a reclamação do consumidor no prazo de 15 dias úteis, para além de estar obrigado a remeter a reclamação à entidade administrativa competente. Trata-se, no entanto, de uma obrigação restrita aos prestadores de serviços públicos essenciais, no âmbito das reclamações efetuadas no Livro de Reclamações físico, mas já no âmbito das reclamações efetuadas através do Livro de Reclamações eletrónico¹⁰⁶, aquela obrigação abrange todos os fornecedores de bens e prestadores de serviços, sendo que na sua fase inicial de implementação quer a obrigação de disponibilizar, quer a de responder a reclamação, recaem apenas sobre os prestadores de serviços públicos essenciais¹⁰⁷.

Com esta alteração, os consumidores passaram a dispor de um instrumento que tem em vista não apenas sancionar os comportamentos ilícitos das empresas, mas, também, possibilitar aos mesmos que de forma rápida, célere e económica possam defender os seus direitos, tentando resolver os seus diferendos diretamente com o fornecedor, quase que de forma amigável e sem recurso aos meios judiciais e extrajudiciais¹⁰⁸ disponíveis para a defesa dos seus direitos. Desta forma, o Livro de Reclamações funciona como um importante instrumento de resolução de conflitos entre consumidores e fornecedores, isto é, de resolução de conflitos de consumo.

Por conseguinte, as reclamações permitem às autoridades administrativas avaliarem quais os setores do mercado em que os consumidores estão mais expostos ao comportamento das

a melhoria da qualidade dos serviços prestados e dos bens vendidos”; Ferramenta importante de avaliação e conhecimento do mercado.

¹⁰⁶ Recentemente instituído com o Decreto-Lei nº 74/2017, de 21 de Junho, “que se traduz na disponibilização de uma plataforma digital que permite aos consumidores apresentar reclamações e submeter pedidos de informação de forma desmaterializada, bem como consultar informação estruturada, promovendo-se o tratamento mais célere e eficaz das solicitações e uma maior satisfação daqueles”, vide o preâmbulo daquele Decreto-Lei.

¹⁰⁷ Idem nota anterior *in fine*.

¹⁰⁸ Aos meios extrajudiciais referimo-nos particularmente à mediação, conciliação e arbitragem.

empresas, através da quantidade de reclamações recebidas, ou seja, o número de reclamações num determinado setor do mercado tem a particularidade de chamar a atenção da administração pública, para um possível desvio no comportamento das empresas que aí exercem a sua atividade, fundamentalmente quanto ao respeito pelos direitos e interesses dos consumidores e a forma como são fornecidos os bens ou prestados os serviços.

Por mais infundadas que sejam as reclamações¹⁰⁹, ninguém reclama quando tudo funciona corretamente, por isso, as reclamações permitem, à sua medida, aferir aquelas áreas do mercado em que mais vezes o comportamento das empresas foge às condutas que lhes são impostas, bem como, aquelas em que os direitos e interesses dos consumidores encontram-se mais, ou menos, acautelados e, conseqüentemente, aquelas em que os consumidores sentem-se mais confortáveis e confiantes em acorrer, com base no padrão de comportamento adotado pelas empresas no que toca ao respeito pelos seus direitos e interesses económicos.

Neste aspeto, o Livro de Reclamações revela-se uma grande ferramenta de avaliação e conhecimento do mercado, na medida em que permite, pelas reclamações efetuadas, aferir as áreas que carecem de especial atenção, no que toca à qualidade dos bens e serviços postos no mercado; ao respeito pelos direitos e interesses dos consumidores e ao cumprimento, de um modo geral, das regras destinadas a assegurar o correto funcionamento do mercado, onde incluem-se as normas de proteção dos consumidores.

De ressaltar que, o fim de avaliação e conhecimento do mercado foi um dos fundamentos para a instituição de uma “Rede Telemática de Informação comum (RTIC)”¹¹⁰, onde as entidades reguladoras e de controlo do mercado depositam toda a informação relativa às reclamações recebidas, tais como, tipo, natureza e objeto, para fins estáticos e de avaliação e conhecimento do mercado, permitindo, também, que os consumidores acompanhem o andamento das reclamações efetuadas.

¹⁰⁹ Entenda-se reclamações, equivalente a denúncia, com base no sentido preconizado pelo ordenamento jurídico português.

¹¹⁰ A RTIC foi instituída pelo Decreto-Lei nº 118/09, de 19 de Maio, que procedeu à 3ª revisão do Decreto-Lei nº 156/2005.

Por conseguinte, nenhum fornecedor quer ver o seu Livro de reclamações preenchido por reclamações fundadas ou infundadas, pois que, podem afetar a imagem do seu estabelecimento. À partida, um consumidor, ou qualquer pessoa para outros fins, que solicite o Livro de Reclamações e depara-se com dezenas delas, pensa logo na qualidade dos bens e serviços aí comercializados. Neste contexto, o Livro de Reclamações exerce uma influência sobre o fornecedor que, não desejando ver o seu livro preenchido, procura compreender e atender, antes de qualquer reclamação, as preocupações do consumidor, assumindo assim, o Livro de Reclamações, o papel de um importante mecanismo para a prevenção de conflitos, bem como para a melhoria da qualidade do atendimento aos clientes e dos bens e serviços comercializados.

Também, ao colocar este instrumento ao alcance dos consumidores em quase todos os estabelecimentos de fornecimento de bens e de prestação de serviços, permitindo ao consumidor que no respetivo local onde identifique condutas violadoras dos seus direitos ou interesses económicos e sem quaisquer custos¹¹¹ exerça o seu direito de reclamação, alcança-se a finalidade de tornar mais acessível o direito de queixa¹¹², exercendo-o de forma rápida, fácil e económica.

Não restam dúvidas que o Livro de Reclamações, de forma direta ou indireta, alcança os fins para os quais se propõe, sendo que, ao lado do fim de identificação de condutas contrárias à lei¹¹³, os que mais facilmente se concretizam são os fins de tornar mais acessível o direito de queixa e de proporcionar um melhor exercício da cidadania exigindo-se o respeito pelos direitos e interesses dos consumidores¹¹⁴. De qualquer forma, revela-se um instrumento apto a prosseguir várias finalidades, não só na perspetiva de proteção dos consumidores, mas também de proteção de toda a ordem económica.

¹¹¹ Tais como: deslocar-se para outro local de modo a exercer o seu direito; fazer uma chamada; enviar a reclamação para a entidade competente, etc.

¹¹² O qual, como vimos, traduz-se num verdadeiro direito de denúncia, pois, o direito de queixa, nos termos definidos supra, não tem em vista qualquer aplicação de sanções aos agentes económicos, mas, tão-somente, contribuir para a melhoria da qualidade do atendimento e dos bens e serviços no mercado.

¹¹³ No mesmo sentido, ADELAIDE MENEZES LEITÃO, *As Reclamações no Direito do Consumo*, in Estudos em Honra ao professor Doutor José de Oliveira Ascensão, Vol. II, 2008, pág. 1481.

¹¹⁴ Parecem-nos ser dois fins estritamente ligados, isto pois, ao tornar o direito de queixa mais acessível aos consumidores, através da possibilidade de reclamarem de forma imediata, sem qualquer custo e com o auxílio do próprio fornecedor ou de um terceiro e, ainda, podendo solicitar a presença das autoridades policiais para exercer o seu direito de reclamar, os consumidores dispõem de um instrumento que os permite atuar na defesa dos seus direitos e interesses, exigindo o respeito destes através da reclamação efetuada, contribuindo o livro de reclamações, deste modo, para um melhor exercício da cidadania.

9. Âmbito

Vamos procurar definir “que entidades estão obrigadas a possuir e disponibilizar, quando solicitado, o Livro de Reclamações”, isto é, o âmbito subjetivo do Livro de Reclamações. Quanto ao seu âmbito objetivo, abordaremos aquando do tratamento da matéria sobre o sistema de reclamações, aproveitando abordar aí as obrigações do fornecedor adstrito ao dever de possuir e disponibilizar o Livro de Reclamações.

Duas notas prévias, uma dedicada aos serviços e organismos da administração pública, que se encontram excluídos do âmbito de aplicação do Decreto-Lei nº 156/2005, de 9 de Setembro, estando sujeitos ao regime da artigo 38º, do Decreto-Lei nº 135/99, de 22 de Abril, exceto os que se destinam ao serviço de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos. A estes aplica-se o regime jurídico do Livro de Reclamações instituído pelo Decreto-Lei nº 156/2005.

A segunda nota recai sobre o âmbito subjetivo do Livro de Reclamações eletrónico, instituído pelo Decreto-Lei nº 74/2017, de 21 de Junho, abrange as entidades, que veremos de seguida, que caem no âmbito do Livro de Reclamações físico e aquelas que exerçam a sua atividade de fornecimento de bens ou de prestação de serviços de forma digital¹¹⁵.

A resposta ao âmbito subjetivo do Livro de Reclamações nem sempre é fácil, pois, se para algumas entidades a obrigatoriedade de dispor do Livro de Reclamações nos respetivos estabelecimentos resulta do facto de estarem referenciadas numa das listas que constam nos anexos I e II do Decreto-Lei nº 156/2005, incluídas, deste modo, por determinação expressa no âmbito do diploma, já para outras é necessário recorrer à verificação do critério geral fixado para que se possam considerar abrangidas.

Deste modo, para além das já mencionadas entidades nos anexos do Decreto-Lei nº 156/2005; dos serviços e organismos da administração pública que se destinam ao serviço de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos; e das associações sem fins lucrativos que exercem atividades semelhantes das que se encontram mencionadas nos anexos¹¹⁶, estão abrangidas “todas aquelas que

¹¹⁵ Cf., artigo 2º, nº 2 do Decreto-Lei nº 156/2005, de 15 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 74/2017, de 21 de Junho.

¹¹⁶ Cf., artigo 2º, nº 4, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 74/2017.

exercçam, num estabelecimento com carácter fixo ou permanente, uma atividade de fornecimento de bens e/ou de prestação de serviços de forma exclusiva ou principal, de modo habitual e profissional, mantendo, para tal, contacto com o público através do atendimento ao público, para o fornecimento dos bens e serviços, ou através de serviços de manutenção das relações de clientela”¹¹⁷.

Desmembrando este critério geral, teremos como pressupostos de aplicação do regime jurídico do Livro de Reclamações, os seguintes:

- 1- Existência de um Estabelecimento;
- 2- Com carácter fixo ou permanente;
- 3- Onde se exerça exclusiva ou principalmente uma atividade;
- 4- De modo habitual e profissional;
- 5- E que haja contacto com o público, através do atendimento ao público para o fornecimento de bens e serviços ou através de serviços de manutenção das relações de clientela.

A obrigatoriedade de existência e disponibilização do Livro de Reclamações pode então ser aferida de duas formas: pela presença numa das listas que constam nos anexos do diploma ou pela verificação do critério geral¹¹⁸. Não constando numa daquelas listas, a verificação do critério geral é que determinará em todo o caso que entidades estão vinculadas à obrigação de dispor do Livro de Reclamações.

Procedendo à análise dos pressupostos extraídos do critério geral fixado pelo Decreto-Lei em análise, quanto ao primeiro pressuposto verificamos que a lei não define o que se deve entender por “*estabelecimento*”.

Apesar das várias dimensões que pode assumir a noção de estabelecimento¹¹⁹, parece que o sentido pretendido pelo legislador, prende-se com uma dimensão física, isto é, estabelecimento enquanto espaço ou instalações onde se exerce a atividade económica¹²⁰.

¹¹⁷ Cf., artigos 1º, nº2, e 2º, nº 1, do Decreto-Lei nº 156/2005, de 15 de Setembro.

¹¹⁸ “Existência de um estabelecimento, físico ou permanente, onde se exerça uma atividade de fornecimento de bens ou de prestação de serviços, de forma exclusiva ou principal, de modo habitual e profissional, em que haja contacto com o público”.

¹¹⁹ Vide, MIGUEL PUPO CORREIA, *Direito Comercial*, 8ª ed., 2003, pp. 294 e sgts. Também, *Parecer da PGR nº 17/2009*, de 04/03/2010, pp. 12-13.

Sentido aquele que parece ir de encontro com o Decreto-Lei nº 371/2007, que procede à primeira alteração ao regime do Livro de Reclamações, quando o mesmo faz referência expressa, no seu preâmbulo, à “*existência de um estabelecimento físico*” como um dos pressupostos de aplicação do regime.

Deste modo, a existência de um estabelecimento físico tem em vista o local¹²¹, a loja, o armazém, as instalações materiais, etc., utilizados para fornecer os bens ou prestar os serviços. O legislador optou por adotar o que na linguagem vulgar se designa por loja aberta ao público ou armazém do comerciante¹²².

Contudo, há quem considere que esta ideia de estabelecimento enquanto loja, instalações materiais ou armazém do comerciante para o fornecimento de bens ou prestação de serviços, não é suficiente no caso do Livro de Reclamações, visto que o sentido de estabelecimento preconizado pelo mesmo, ultrapassa a sua dimensão de espaço ou loja, e foca-se nas coisas corpóreas ou incorpóreas fundamentais para o exercício da atividade, abrangendo, também, os lugares de vendas nos mercados municipais e abastecedores, as bancadas nos centros comerciais, entre outras¹²³.

Exige-se, porém, que esse estabelecimento ou loja tenha “*caráter fixo ou permanente*”, sem, igualmente, ter sido feita qualquer menção sobre o que se deve entender por estabelecimento fixo e/ou por estabelecimento permanente.

Recorrendo ao significado de uma e outra palavra, “fixo” aponta para algo imóvel, inamovível, imutável. Por sua vez, “permanente”, embora muitas vezes significando algo definitivo ou que não sofre mudanças, há significados que achamos que justificam a referência feita pelo legislador, os quais traduzem como sinónimo de permanente “algo que dura muito tempo; que acontece frequentemente; algo constante” etc.

¹²⁰ Neste sentido, cf. *Parecer da O.A, nº 9/PP/2008-G*, de 13 de Março, pág. 5; *Parecer da PGR, nº 8/2009*, de 12 de Dezembro de 2009, pág. 2-3; Ainda, ANA VASCONCELOS LUÍS/ JORGE MORAIS DE CARVALHO, *Estudo e Análise da Regulação do Livro de Reclamações no Âmbito do Sistema Jurídico Português*, 2014, pág. 22.

¹²¹ Sobre o estabelecimento enquanto local, vide JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENÇÃO, *Direito Comercial: Institutos Gerais*, vol. I, 1998/99, pp. 103 e sgts.

¹²² É o mesmo sentido adoptado nos artigos 95º, nº2, e 263º, § único, ambos do Código Comercial. Vide ainda, FERNANDO CARDOSO, *Reflexões Sobre o Estabelecimento Comercial ou Industrial e Respectivo Contrato de Aluguer*, 1991, pp. 20 e sgts.

¹²³ Vide, ANA VASCONCELOS LUÍS/ JORGE MORAIS DE CARVALHO, *Estudo e Análise da Regulação do Livro de Reclamações no âmbito do Sistema Jurídico Português*, 2014, pp. 20-22.

Na legislação portuguesa, muitas vezes contrapõe-se as instalações fixas às instalações móveis ou amovíveis¹²⁴, para estabelecer uma separação entre aqueles estabelecimentos ou instalações físicas que naturalmente não podem ser movimentados de um lugar para o outro e aqueles que, pelo contrário, existe tal suscetibilidade.

Por sua vez, alguma jurisprudência considera que possuem caráter permanente os estabelecimentos móveis que assentem ao solo com alguma duração temporal, isto é, uma *roulotte*; um contentor; uma caravana, etc. que durante um período razoável de tempo esteja instalada ou assente em determinado local, configura um estabelecimento com caráter permanente¹²⁵.

Atendendo aos significados de fixo e de permanente, à tendência legislativa no uso daquelas expressões, à posição da jurisprudência e à opção do legislador pela dimensão física de estabelecimento, acreditamos que com a exigência do caráter fixo ou permanente, o legislador pretendeu abranger apenas aqueles fornecedores que exerçam a sua atividade através de estabelecimentos instalados regularmente em determinado local, que se revele imutável ou inamovível, isto é, fixo, ou, não se tratando de um estabelecimento que revele alguma imutabilidade, que o mesmo esteja instalado ou assente num local determinado de modo frequente para o exercício habitual e profissional da atividade.

Transportando para o plano prático, um imóvel, naturalmente encontra-se instalado num determinado local de forma fixa, imutável ou inamovível, por sua vez, um estabelecimento móvel, por exemplo, uma bancada ou uma *roulotte*, tem a particularidade da sua localização poder ser constantemente modificada, por isso, à partida não é suscetível de permanecer em determinado lugar de forma fixa. Foi a pensar nestes casos que o legislador fez

¹²⁴ Cf., artigo 19º, do D.L. nº 234/2007, de 19 de Junho; artigos 2º, nº 2; 3º, nº 2, e 16º, do Regulamento nº 183/2017, de 10 de Abril; artigo 2º, alíneas j) e k), do D.L. nº 10/2015, de 16 de Janeiro, etc.

¹²⁵ Vide Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 04/01/2003, proc. nº 07535/02, FRANCISCO ROTHES, onde afirma-se que “*integra o conceito de prédio um móvel designado roulotte, reboque, atrelado, caravana (ou outro nome para a mesma coisa) assente no solo, com caráter de permanência*”... “*Uma “caravana tipo residencial”, instalada sempre no mesmo alvéolo do mesmo parque de campismo, desde o mês de Janeiro do ano de 1984 até ao final do ano de 1998, está realmente assente no solo, com caráter de permanência, durante o ano de 1998 e, por isso, deve ser objecto de tributação em contribuição autárquica com referência a esse ano*”. Diz-se ainda que “*Esta permanência exigida implica um juízo jurídico, a extrair de factos materiais, diretamente provados, ou pode retirar-se indiretamente de factos que, por força da lei, ou naturalmente, indiciem os factos de onde aquela conclusão de permanência se extrai*”.

referência ao carácter permanente do estabelecimento, isto é, que o mesmo esteja localizado num determinado local de modo frequente para, aí, o fornecedor exercer habitualmente a sua atividade económica.

Assim, encontram-se abrangidas pelo carácter permanente, as bancadas que se localizam, geralmente, nos corredores dos centros comerciais; as *roulottes* instaladas em determinado local da via pública e que ali o fornecedor exerce frequentemente a sua atividade de fornecimento de bens alimentares e, ainda, estariam incluídos os circos, caso exercessem a sua atividade de modo frequente num único local, em vez da constante mutação que lhes é característica.

Pretende-se, com isto, obrigar a dispor do Livro de Reclamações apenas aqueles estabelecimentos que se encontrem instalados num local determinado onde regularmente exercem a sua atividade económica, escolhido para manter relações contínuas com os consumidores relativas aos bens e serviços aí comercializados.

Consequentemente visa-se afastar do âmbito de aplicação do diploma, os fornecedores que exercem a sua atividade consoante, por exemplo, a realização de determinados eventos. Imagine-se alguém que através de uma *roulotte* exerça a sua atividade consoante em determinado local haja ou não algum evento desportivo ou cultural, equiparando-se assim, aos circos ou aos vendedores ambulantes propriamente ditos¹²⁶, que estão em constante movimento.

Portanto, ao referir-se a estabelecimentos físicos fixos ou permanentes o legislador pretende não só abranger as entidades que forneçam bens ou prestem serviços aos consumidores através de instalações imóveis, como também aquelas que o façam a partir de instalações móveis, desde que se encontrem regularmente num lugar determinado, escolhido para o exercício da atividade¹²⁷.

¹²⁶ Estes não dispõem sequer de estabelecimento.

¹²⁷ Consideramos que, o carácter permanente a que se refere o legislador em nada tem que ver com o período de funcionamento do estabelecimento, visto que, o período de funcionamento não parece relevar para a aplicação do regime jurídico do Livro de Reclamações, pois, o que interessa é exista um estabelecimento através do qual se forneçam bens e serviços aos consumidores através do atendimento ao público ou de serviços de manutenção de clientela. O horário de funcionamento de um estabelecimento em nada interfere para a sua qualificação como estabelecimento com contacto com o público e como estabelecimento que forne bens e serviços de consumo.

Por conseguinte, impõe-se o “*exercício de uma atividade económica de forma exclusiva ou principal*” naquele estabelecimento, fixo ou permanente. Este pressuposto implica que o estabelecimento seja unicamente utilizado para o exercício da atividade económica de fornecimento de bens ou prestação de serviços, ou, sendo simultaneamente utilizado para outros fins, que aquela atividade tenha predominância sobre os fins ou atividades concorrentes.

O não preenchimento desse pressuposto é um dos argumentos utilizados para defender que os advogados e os arquitetos que elegem como seu domicílio profissional a sua habitação, não preenchem este requisito, pelo facto de o fim habitacional se sobrepor ao profissional¹²⁸.

Com este requisito, o legislador teve em vista aqueles estabelecimentos onde são exercidas várias atividades económicas onde uma delas é exercida de forma acessória à outra¹²⁹. Nestes casos, apenas a atividade exercida a título principal está sujeita ao regime jurídico do Livro de Reclamações.

Deve, no entanto, ficar patente que estão em relação de acessoriedade as atividades que se mostrem indispensáveis ou convenientes ao exercício da atividade principal, bem como, as atividades que, segundo os usos comuns, acompanham a exploração de dada modalidade de

¹²⁸ Vide parecer da O.A., de 13 de Março, nº 9/PP/2008-G, disponível em <https://portal.oa.pt/comunicacao/noticias/2008/03/28/parecer-do-conselho-geral/>; Parecer da PGR, de 12 de Dezembro de 2009, nº 8/2009, disponível em http://www.oa.pt/Conteudos/Artigos/detalhe_artigo.aspx?idc=1&idsc=31626&ida=85325, e Parecer da PGR, de 4 de Março de 2010, nº 17/2009, disponível em http://www.oasrn.org/pdf_upload/ParecerProcuradoria.pdf. Em sentido oposto, ANA VASCONCELOS LUÍS/JORGE MORAIS DE CARVALHO, *Estudo e Análise da Regulação do Livro de Reclamações no Âmbito do Sistema Jurídico Português*, 2014, pág. 24, recorrendo ao artigo 76º, alínea h), do estatuto da ordem dos advogados, e aos artigos 179º e 9º do regulamento de inscrição de advogados, defendem que “para que um advogado possa ter um domicílio profissional, terá de ser capaz de providenciar um espaço que respeite os requisitos expostos nos EOA, mesmo que seja um espaço dentro do seu domicílio pessoal, isto é, mesmo que o advogado trabalhe em casa, o local escolhido para domicílio profissional deverá ser um espaço à parte do restante domicílio pessoal, um escritório ou uma parte da habitação que terá apenas este fim e que respeite as regras estipuladas segundo a A.O. Dessa forma, nesse espaço criado apenas com o fim de domicílio profissional, o advogado exerce, exclusivamente, a atividade da advocacia e portanto, ao contrário do defendido pela OA, segundo o nosso entendimento, é preenchido o requisito do exercício exclusivo ou principal da atividade”.

¹²⁹ Neste sentido, ANA VASCONCELOS LUÍS/JORGE MORAIS DE CARVALHO, *Estudo e Análise da Regulação do Livro de Reclamações no Âmbito do Sistema Jurídico Português*, 2014, pág. 24-25.

comércio ou de indústria, assumindo a atividade acessória sempre um papel secundário face à atividade principal¹³⁰.

Assim, por exemplo, não há relação de acessoriedade de atividades quando um professor do ensino secundário também é mediador de seguros, mas existirá essa acessoriedade no caso de um vendedor de automóveis que também comercializa seguro automóvel, mesmo que os seus tomadores de seguro não lhe tenham adquirido qualquer bem ou serviço¹³¹.

Por conseguinte, para além do exercício da atividade de forma exclusiva ou principal, também é necessário que o seja “*de modo habitual e profissional*”, visando, assim, afastar aquelas entidades que exerçam uma atividade económica de fornecimento de bens ou de prestação de serviços de forma não sedentária, ou seja, os que exerçam apenas ocasional ou esporadicamente¹³². Por outro lado, excluem-se todas aquelas entidades que forneçam bens ou prestem serviços fora do âmbito de uma atividade profissional, afastando-se, deste modo, o fornecimento de bens e a prestação de serviços por particulares, isto é, fora do exercício de uma atividade económica como modo de vida e com vista a obtenção de lucros.

O carácter habitual do exercício da atividade económica merece uma nota em particular, pois, a habitualidade não significa continuidade perfeita, visto que determinadas atividades naturalmente só podem ser exercidas em épocas determinadas ou de tempos a tempos, pelo que, o carácter habitual refere-se aos períodos em que essas atividades podem ser exercidas¹³³. Assim, os bares localizados em praias que, naturalmente, só funcionam durante a época balnear, o exercício habitual da atividade deve ser aferido durante a época balnear.

Por fim, a lei obriga que o estabelecimento com carácter fixo ou permanente, onde se exerça exclusiva ou principalmente uma atividade de fornecimento de bens e serviços, de modo habitual e profissional, tenha necessariamente “*contacto com o público*”, designadamente

¹³⁰ Entendimento que pode ser extraído do *site* oficial da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões “ASF” disponível na seguinte hiperligação: <http://www.asf.com.pt/NR/exeres/AE15B29C-0075-4A9C-944D-95B0D15AA25E.htm>. Pode ler-se aí: “*Tendo por referência este conceito de acessoriedade, o facto de o mediador exercer esta atividade de forma secundária, tendo uma outra profissão autónoma não permite que se qualifiquem essas duas atividades numa relação de acessoriedade*”.

¹³¹ Consultar a partir da hiperligação indicada na nota anterior.

¹³² Cf., parecer da PGR, de 12 de Dezembro de 2009, *nº 8/2009*, nota nº 12. No mesmo sentido, em defesa dos advogados e arquitectos, parecer da O.A, de 13 de Março, *nº 9/PP/2008-G*, e parecer da O.AR. emitido em Julho de 2008, dirigido à DGC, disponível em <http://www.arquitectos.pt/index.htm?no=2020491279,154>.

¹³³ Cf., acórdão do STJ, de 10/11/2007, *proc. nº 07B3336*, OLIVEIRA VASCONCELOS.

através de serviços atendimento ao público, para o fornecimento de bens e serviços, ou de manutenção das relações de clientela.

Uma vez mais a lei não define um dos termos que utiliza para determinar o âmbito de aplicação do diploma, ou seja, o contacto com o público, e é a falta deste elemento o principal argumento que tem sido utilizado para excluir do âmbito de aplicação do Decreto-Lei nº 156/2005, os *ateliers* de arquitetura e os escritórios de advogados, pois, defende-se que os mesmos não dispõem de “livre acesso à qualquer pessoa”, não funcionando, por isso, num sistema de “convite ao consumo”, através de um estabelecimento onde qualquer pessoa, indiscriminada e incondicionalmente, pode aceder para contratar ou adquirir informações sobre os bens e serviços aí disponíveis.

Neste contexto, tem-se por estabelecimento com contacto com o público, aquele em que o consumidor dispõe de um direito de livre acesso, sem quaisquer restrições, dependendo única e exclusivamente da sua vontade aceder ou não ao estabelecimento. Assim, num estabelecimento com contacto com o público, os consumidores, durante o período normal de funcionamento, têm a faculdade de entrar para adquirirem os bens e serviços oferecidos, para tratarem de questões ligadas a relações contratuais pré-estabelecidas ou para obter informações sobre os bens e serviços disponíveis¹³⁴.

Não obstante ser este o entendimento que tem vigorado sobre estabelecimento com contacto com o público, importa referir que, em sentido contrário, posiciona-se a direcção-geral do consumidor, que considera não se justificar a exclusão dos escritórios de advogados e dos *ateliers* de arquitetura, pois, existem várias formas de contacto com o público, e tal é admitido pelo próprio decreto-lei 156/2005 quando utiliza a expressão “*designadamente*”, apontando assim para a existência de outras formas de contacto com o público¹³⁵.

¹³⁴ Não há, neste contexto, qualquer necessidade de marcação ou aviso prévio ao fornecedor, para proceder a aquisição dos bens e serviços comercializados pelo mesmo, nem mesmo para entrar em contacto com o mesmo para abordar outras questões, como seja, a recolha de informações.

¹³⁵ Vide Parecer da DGC, de 06 de Agosto de 2008, nº 61617/2008, pág. 5, disponível em <http://www.arquitectos.pt/index.htm?no=2020491279,154>. Em sentido contrário, na nota jurídica da MPBA Sociedade de advogados, sobre aquele parecer da DGC, pp. 2-4, disponível em <http://www.arquitectos.pt/documentos/1274203725J1cZR5xi4Ms48SI6.pdf>, afirma-se que “a interpretação a dar à noção do requisito de “contacto com o público” não pode ser a sugerida pela DGC, estritamente literal e apoiada no advérbio de modo “designadamente”, sob pena de se esvaziar todo o seu conteúdo. Caso tal interpretação vingasse, seria de perguntar quais os estabelecimentos de prestação de serviços que desenvolvem a sua atividade sem qualquer contacto com o público? Na verdade nenhum, pois que toda atividade de

Também, a posição votada de vencido nos pareceres da PGR n.ºs 9/2009 e 17/2009, aí defendendo-se, que qualquer interessado em adquirir os serviços de um arquiteto ou de um advogado, para tal, basta que toque a respetiva campainha do *atelier* ou do escritório que é imediatamente atendido por alguém, que o informará a data e o horário em que poderá ser atendido, caso seja impossível fazê-lo de imediato. Na data e na hora acordada o interessado será atendido e, caso seja estabelecida uma relação contratual com alguma duração temporal, continuará a ter acesso ao estabelecimento. Por isso, conclui-se que o acesso aos *ateliers* de arquitetura e aos escritórios de advogados em nada difere com o acesso aos estabelecimentos notariais privados, às clínicas, aos consultórios dentários, etc., os quais devem dispor do Livro de Reclamações por constarem dos anexos do decreto nº 156/2005.

Sem qualquer intenção de tomar posição na questão dos *ateliers* de arquitetura e dos escritórios de advogados, achamos que aceitar unicamente o critério do livre acesso para definir o contacto com o público preconizado pelo legislador e que os estabelecimentos daqueles profissionais não dispõem de livre acesso e, por isso, não mantêm contacto com o público, significa estarmos diante de uma discriminação em relação aos estabelecimentos que funcionam nos mesmos moldes e que estão obrigados a dispor do Livro de Reclamações por constarem dos anexos I ou II.

Podemos verificar que o acesso a uma clínica dentária, à partida, requer prévia marcação ou permissão para entrar, por parte do funcionário que atende o interfone e, muitas vezes, permite-se o acesso ao estabelecimento apenas para a marcação do atendimento numa data futura, tal como acontece nos escritórios de advogados e *ateliers* de arquitetura. Em princípio, uma pessoa que toca a campainha do escritório ou do *atelier*, lhe é permitido o acesso, o que não significa que vai ser atendido, o mesmo se passa em muitos estabelecimentos que constam dos anexos.

No acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 03/10/2010, processo nº 918/09.5TBCR.C1, cujo relator é MOURAZ LOPES, afirma-se que um dos fins do Livro de

prestação de um serviço ou de venda de um bem é sempre dirigida a um cliente. A exigência deste requisito deve ser interpretada no sentido de afastar do âmbito de aplicação do diploma legal toadas aquelas atividades relativamente às quais não existe um direito de livre acesso ao local onde a mesma se desenvolve, o que acontece no caso das profissões liberais. A verificação do advérbio de modo no artigo 2º do diploma legal pretende na verdade densificar o conteúdo do requisito aí contido de exercício de uma atividade “em contacto com o público”, aproximando-o de uma noção de cariz essencialmente comercial ou mercantilista”.

Reclamações é a “*garantia de uma boa prestação de serviços ao consumidor em geral, nomeadamente na possibilidade de fiscalização efetiva do modo como se prestam os serviços*”. Assim, a lei ao exigir o contacto com o público pretende dissociar da obrigatoriedade de possuir o Livro de Reclamações todos os estabelecimentos que não tenham contacto com clientes¹³⁶, como por exemplo as fábricas, isto pois, nestes casos não há qualquer necessidade de acautelar quaisquer direitos ou interesses dos consumidores, bem como o modo como lhe são prestados os serviços.

Atente-se ainda, ao entendimento de estabelecimento aberto ao público, no âmbito do Livro de Reclamações no Perú, onde se define como estabelecimento aberto ao público o “*imóvel, parte do mesmo ou uma construção ou instalação em que um fornecedor devidamente identificado desenvolve as suas atividades de venda de bens ou prestação de serviços aos consumidores*”¹³⁷, deixa claro que a preocupação está no contacto com consumidores, seja numa lógica de livre acesso ou não, aliás, esta é uma tendência em Espanha, onde nem sequer é feita referência ao contacto com o público, bastando apenas que no estabelecimento se proceda ao fornecimento de bens ou a prestação de serviços aos consumidores¹³⁸.

Face ao exposto, defendemos que o livre acesso, não obstante ser o critério defendido e que melhor traduz, em termos gerais, o contacto com o público, para efeitos de aplicação do regime do Livro de Reclamações, deve ser visto como uma das formas de contacto com o público, mas não a única, pois que, como afirmamos, revela particular interesse o modo como são prestados os serviços aos consumidores, afastando-se, por isso, aqueles estabelecimentos que não mantêm contacto com clientes e abrangendo todos aqueles que funcionem quer numa lógica de livre acesso, quer numa lógica de permissão, através do prévio acionar de uma campanha, mas que em todo o caso são fornecidos bens e ou

¹³⁶ ANA VASCONCELOS LUÍS/ JORGE MORAIS DE CARVALHO, *Estudo e Análise da Regulação do Livro de Reclamações no Âmbito do Sistema Jurídico Português*, 2014, pág. 27. Parece, também, ser este o entendimento do Centro Europeu do Consumidor em Portugal, quando afirma que “*Em Portugal, todos os fornecedores de bens ou prestadores de serviços que exerçam uma atividade profissional em estabelecimento instalado com carácter fixo ou permanente em contacto com o público/clientes estão obrigados a dispor de livro de reclamações*”, disponível em: <http://cec.consumidor.pt/topicos1/turismo1/tem-uma-reclamacao-a-fazer1.aspx>.

¹³⁷ Cf., artigo 3.2., do Decreto Supremo nº 011-2011-PCM.

¹³⁸ Vide, Decreto-Lei nº 72/2008, de 4 de Março, da Comunidade Autónoma de Andalúcia; Decreto-Lei nº 121/2013, de 26 de Fevereiro, da Catalunya; artigos 28º e sgts, do Decreto-Lei nº 1/2010, de 14 de Janeiro, de Madrid, e Decreto-Lei nº 142/2014, de 1 de Julho, do País Basco.

prestados serviços aos consumidores. Em ambos os casos há igual necessidade de acautelar os direitos e interesses dos consumidores e fiscalizar a forma como lhe são fornecidos os bens ou prestados os serviços.

Em suma, quer os estabelecimentos que dispõem de livre acesso, quer os aqueles cujo acesso está, aparentemente, condicionado, mas que aí se procede ao fornecimento de bens ou a prestação de serviços aos consumidores, mantêm contacto com o público. Não se justificando que um consumidor que atua no mercado diante de lojas de livre acesso esteja mais protegido que um consumidor que atua diante de lojas de acesso, aparentemente, condicionado, quando a situação de debilidade ou inferioridade chega a ser mais intensa no último caso¹³⁹.

10. Sistema de Reclamação

Qual o objeto da reclamação? Quem pode fazer uma reclamação? Contra quem se pode reclamar? Para quem deve ser remetida a reclamação? Quais os efeitos da reclamação?

O sistema de reclamações passa essencialmente pela resposta a estas cinco questões e é respondendo a cada uma delas que vamos aproveitar para abordar as quatro obrigações impostas aos fornecedores no âmbito do regime do Livro de Reclamações.

10.1. Objeto da reclamação

Trata-se de saber qual a causa ou facto legítimo para o consumidor exercer o direito de reclamar que lhe é conferido.

O regime jurídico do Livro de Reclamações não estabelece nenhuma limitação quanto aos factos que legitimam o exercício do direito de reclamar pelo consumidor¹⁴⁰, ou seja, o

¹³⁹ Vejamos o consumidor de serviços de arquitetura, considerado um consumidor médio, por mais informa do que seja, não tem as competências necessárias e fundamentais, para aferir se o preço e as condições contratuais que lhe estão a ser propostas, revelam-se boas em função do serviço que pretende contratar. Nestes casos, o aproveitamento da situação de debilidade pode ser maior, visto que o consumidor médio não tem a informação adequada que lhe permite defender convenientemente os seus interesses económicos. Portanto, a situação do consumidor nestes casos em nada difere da sua situação diante dos estabelecimentos com livre acesso.

¹⁴⁰ Assim, a propósito do objecto da reclamação no Perú, ARACELLY LACA RAMOS/ROXANA PAZ CARDENAS, *El Libro de Reclamaciones*, in XX Congresso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Pública, 2015, pág. 7, afirmam que “o livro de reclamações, conforme está regulado, não tem limitações em relação aos motivos da reclamação a ser efetuada, pelo que, pode-se, por exemplo, reclamar por

exercício do direito de reclamar não está dependente de factos ou causas determinadas, pelo que, à partida o consumidor pode reclamar com base em quaisquer factos que julgar estarem a pôr em causa os seus direitos e interesses legalmente reconhecidos, inserindo-se aí todos os factos violadores das regras destinadas a disciplinar o mercado, pois, tal como já fizemos referência, de forma direta ou indireta, visam proteger os direitos e interesses económicos dos consumidores enquanto agentes económicos.

Está na estrita dependência do consumidor reclamar ou não e, caso manifeste esta pretensão, o fornecedor é obrigado a facultá-lo, de modo imediato e gratuito¹⁴¹, o Livro de Reclamações, não devendo opor-se ao exercício deste direito ou condiciona-lo à identificação do consumidor, pois, para além de incorrer em contraordenação¹⁴², o consumidor pode requerer a presença das autoridades policiais para que coercivamente lhe seja permitido exercer o direito de reclamar ou para que se tome nota da ocorrência, reportando, nestes casos, às autoridades competentes pela fiscalização do setor da atividade em causa¹⁴³.

Aliás, com o Decreto-Lei nº 74/2017, fica bem assente que o fornecedor deve primeiro, quando solicitado, disponibilizar o Livro de Reclamações ao consumidor e só depois pode proceder a qualquer tentativa alternativa de atendimento da reclamação do consumidor ou

uma suposta discriminação, um método comercial coercivo, entre outros". O mesmo ocorre em Portugal, visto que a lei não estabelece nenhum critério ou limitação ao objeto da reclamação.

¹⁴¹ Quanto à obrigação de facultar de modo imediato veja-se o acórdão do TRP, de 4/09/2014, *proc. nº 4638/13.8 TAVNG.P1*, ÉLIA SÃO PEDRO, no qual apela-se à existência alguma razoabilidade quanto à existência e disponibilização imediata do Livro de Reclamações nos estabelecimentos, afirmando-se que "*não tem sentido exigir dois Livros de Reclamações quando é possível que o mesmo livro - dada a proximidade física dos estabelecimentos- seja facultado imediata e gratuitamente ao utente sempre que este o solicite em qualquer um dos locais geográficos onde se exerce a atividade*". Mais se diz, "*no caso dos autos verifica-se tal hipótese: (I) proximidade física dos locais em questão (stand e escritório) cerca de 50 metros e (II) Conexão ou interdependência dos estabelecimentos (na ... (local referido em 1 e 2 dos factos provados) expunham-se os veículos e na rua ... concretizavam-se os negócios (facto n.º 16), sendo que neste local existia um Livro de Reclamações*". Conclui-se afirmando que, "*Se é verdade que o Livro de Reclamações deve ser apresentado ao utente quando (e sempre que) este o solicite, daí não se infere que cada estabelecimento ou sucursal deva ter um livro. Note-se que o artigo 3º, n.º 2 do Dec. Lei 156/05, de 15/9, se refere literalmente a livro e não livros ("a falta de livro" e "pelo facto de o mesmo")*". A lei refere-se sempre aos casos em que só existe um Livro de Reclamações, apesar de existirem vários estabelecimentos ou sucursais, considerando contra-ordenação a falta de apresentação imediata e gratuita ao utente do Livro de Reclamações. Tal regime permite concluir que, mesmo naqueles casos em que a atividade se desdobra em locais geograficamente distintos, mas apesar disso permite a apresentação imediata do livro sempre que solicitado pelo utente, não existe qualquer contra-ordenação: não existe a contra-ordenação prevista na al. a) do artigo 3º, porque existe um Livro de Reclamações; não existe a da al. b), porque existe a possibilidade de facultar o livro, imediata e gratuitamente ao utente, sempre que este o solicite".

¹⁴² Cf., artigo 9º, alínea a), do Decreto-Lei nº 156/2005.

¹⁴³ Cf., artigo 3º, nº 3, do Decreto-Lei nº 156/2005.

de formalização da reclamação, em detrimento do uso do Livro de Reclamações ¹⁴⁴, ressaltando que, competirá sempre ao consumidor decidir fazer uso do Livro de Reclamações ou recorrer às soluções alternativas que lhe são apresentadas pelo fornecedor. Por outro lado, é acrescida ao fornecedor a obrigação de auxiliar o consumidor em caso de impossibilidade deste na redação da reclamação, pelo que, para além da obrigação de fornecer os seus dados para a sua correta identificação, o fornecedor é obrigado a redigir a reclamação nos termos descritos oralmente pelo consumidor, caso este apresente alguma impossibilidade para tal, tais como, analfabetismo ou alguma incapacidade física, como a cegueira¹⁴⁵.

As únicas exigências feitas ao consumidor são: expor de forma clara, objetiva e concisa a razão de ser da reclamação, bem como os factos importantes para a correta perceção do problema, a identidade de eventuais testemunhas e a sua identificação; respeitar o espaço dedicado à reclamação e apor a data da reclamação¹⁴⁶.

No entanto, apesar de não serem impostas quaisquer limitações aos consumidores quanto ao conteúdo da reclamação, o exercício do seu direito estará sempre limitado pelo abuso do direito¹⁴⁷; à boa-fé; aos bons costumes; à ordem pública; e pelos direitos subjetivos e de personalidade reconhecidos à pessoa reclamada¹⁴⁸, tais como, o direito a honra e o direito a clientela¹⁴⁹.

¹⁴⁴ Interpretação feita com base na alteração ao artigo 3º, nº 3, pelo Decreto-Lei nº 74/2017, de 21 de Junho.

¹⁴⁵ Cf., artigo 4º, nº 4, com as alterações introduzidas pelo Decreto nº 74/2017.

¹⁴⁶ Cf., artigo 4º, nº 2, com as alterações introduzidas pelo Decreto nº 74/2017.

¹⁴⁷ O que significa que as reclamações por pura animosidade, por chicana ou completamente infundamentadas não correspondem ao exercício legítimo de reclamar, podendo *in limine* fundamentar a responsabilidade pelos danos causados, assim ADELAIDE MENEZES LEITÃO, *As Reclamações no Direito do Consumo*, in Estudos em Honra ao Professor Doutor José de Oliveira Ascensão, Vol. II, 2008, pág. 1481.

¹⁴⁸ Lição retirada das aulas sobre o Livro de Reclamações, leccionadas pelo Prof. Dr. RICARDO LOPES DINIS PEDRO, no âmbito do Curso de Direito do Consumo e Resolução Alternativa de Litígios, na FDUNL.

¹⁴⁹ Veja-se o acórdão do TRC, de 11/04/2009, *proc. nº 218/08.8 GBGVA.C1*, ORLANDO GONÇALVES, onde se confirma a decisão recorrida que condenou uma dada cidadã pelo crime de difamação, por a mesma ter proferido, na formulação da sua reclamação, as palavras, “arrogante e prepotente”, que se consideraram ofensivas à honra e à consideração das pessoas reclamadas, constituindo verdadeiros juízos de valor, em vez de factos cuja veracidade possa ser provada. Questionando-se no acórdão até onde vai o exercício do direito e quando passa ele a ser ilegítimo, invoca-se o artigo 334º do código civil, que estatui que “é ilegítimo o exercício de um direito quando o titular exceda manifestamente os limites impostos pela boa-fé, pelos bons costumes ou pelo fim social ou económico desse direito”.

10.2. Quem pode fazer uma reclamação?

Com as alterações introduzidas pelo Decreto nº 74/20017, as reclamações dos consumidores, relacionadas com os bens e serviços adquiridos, por exemplo, baseadas em algum incumprimento contratual, fornecimento de um bem defeituoso ou má prestação do serviço, etc., passam a ser relevantes, quer para os fornecedores, quer para as entidades administrativas, pois, por um lado, aqueles devem respondê-las no prazo de 15 dias úteis e, por outro lado, estas devem fiscalizar o cumprimento desta obrigação por parte do fornecedor, instaurando o respetivo procedimento administrativo e, possivelmente, sancionando em caso de incumprimento da obrigação em causa.

Assim, o direito de reclamar sobre um bem ou serviço adquirido, formulando pretensões ou exigindo algum comportamento ao fornecedor, beneficia aquele que tenha adquirido um bem ou serviço, pois, nestes casos estamos diante de uma reclamação no seu verdadeiro sentido, tal como definimos, destinada a reivindicar algum direito subjetivo ou a exigir algum comportamento por parte de outrem, pela violação dos seus direitos decorrentes de uma relação jurídica estabelecida entre ambos.

Mas, uma vez que se confere igualmente um direito de denúncia aos consumidores, pela faculdade que lhes é atribuída de efetuarem reclamações em caso de violação das regras de conduta impostas ao fornecedor, ou seja, caso identifiquem condutas que apontem à prática de uma contraordenação, não estando, por isso, em causa qualquer reivindicação de um direito subjetivo do consumidor, mas sim o cumprimento da ordem económica instituída, deve estender-se este direito a todos os potenciais consumidores.

Nestes casos, está em causa a defesa da ordem económica instituída, que visa proteger não apenas os adquirentes de um bem ou serviço, mas também aqueles que podem ser afetados pelas condutas em torno do consumo. Mesmo na ótica restrita de defesa da ordem direta ou indiretamente destinada a proteger os consumidores, as condutas violadoras destas normas são suscetíveis de atingir um número indeterminável de consumidores e não apenas aqueles que venham a estabelecer uma relação de consumo, basta pensarmos no alcance das práticas publicitárias. Diante desta suscetibilidade, faz todo o sentido que o direito de

denúncia beneficie todos aqueles que se encontrem na posição de potenciais consumidores¹⁵⁰.

E potenciais consumidores somos todos nós, pois, enquanto humanos naturalmente ávidos por consumir, para a satisfação das nossas necessidades, estamos sujeitos a adquirir um bem cujas características foram falsamente publicitadas.

10.3. Contra quem se pode reclamar?

O Livro de Reclamações deixou de ser um instrumento obrigatório apenas para aqueles fornecedores de bens ou prestadores de serviços que dispõem de um estabelecimento físico, preenchidos ainda os outros requisitos. À partida, apenas contra esses era possível efetuar reclamações, pois, só nestes estabelecimentos era obrigatória a sua existência e disponibilização aos consumidores.

O Decreto-lei nº 74/2017 veio alterar, e bem, esta realidade, obrigando todos os fornecedores de bens e prestadores de serviços, quer o façam através de estabelecimentos físicos que preencham os pressupostos atrás analisados, quer o façam em linha, isto é, através de meios digitais, disponibilizando, nestes casos, o Livro de Reclamações eletrónico¹⁵¹ no sítio na internet do fornecedor através de uma plataforma digital que deve estar situada em local visível e de forma destacada¹⁵².

Os dois instrumentos passam a ser obrigatórios, a existência de um não afasta a do outro, pelo que, o fornecedor de bens ou o prestador de serviços, não pode alegar a falta e não disponibilização do Livro de Reclamações no seu estabelecimento, por este estar disponível na seu sítio na internet ou no sítio na entidade da entidade reguladora ou de controlo do seu setor de atividade, diga-se o mesmo em sentido contrário, isto é, não pode ser justificada a

¹⁵⁰ Veja-se o exemplo dado por MÁRIO FERREIRA MONTE, *Da Proteção Penal do Consumidor: O problema da (des) criminalização no incitamento ao consumo*, 1996, pp. 214-215, para demonstrar a susceptibilidade das práticas de incitamento ao consumo afetarem não apenas aquele que efetivamente adquire um bem ou serviço, mas, todos os potenciais consumidores daquele bem ou serviço.

¹⁵¹ “*Que se traduz na disponibilização de uma plataforma digital que permite aos consumidores apresentar reclamações e submeter pedidos de informação de forma desmaterializada, bem como consultar informação estruturada, promovendo-se o tratamento mais célere e eficaz das solicitações e uma maior satisfação daqueles*”, Vide o preâmbulo do Decreto-Lei nº 74/2017, de 21 de Junho.

¹⁵² Cf., artigo 5º-B, nº 2.

não disponibilização do Livro de Reclamações eletrónico, pela sua existência nos estabelecimentos físicos¹⁵³.

Não dispondo de um sítio na internet, o fornecedor é obrigado a dispor de um correio eletrónico para efeitos de receção das reclamações eletrónicas efetuadas pelos consumidores através da plataforma digital disponibilizada no sítio da internet das entidades reguladoras ou de controlo do mercado competentes¹⁵⁴.

Importa frisar, mais uma vez, que a figura do Livro de Reclamações eletrónico, tal como o Decreto nº 74/2017 refere, será implementada de forma gradual, sendo que numa primeira fase é obrigatória apenas para os prestadores de serviços públicos essenciais, posteriormente será estendida aos demais setores. Contudo, fica uma garantia, os consumidores passarão a contar com uma dupla via para o exercício do direito de reclamar, física e virtual, em todos os setores, restringindo-se o Livro de Reclamações eletrónico, nesta fase inicial, aos serviços públicos essenciais.

Concluindo, hoje podem ser efetuadas reclamações, através do Livro de Reclamações, contra os fornecedores que procedem ao fornecimento dos seus bens ou a prestação dos seus serviços através de estabelecimentos físicos, quer contra aqueles que o façam de forma virtual, mesmo não dispondo de um sítio na internet, pois, nestes casos, o consumidor terá sempre acesso ao Livro de Reclamações eletrónico através da plataforma digital disponibilizada pelas entidades reguladoras e de controlo do mercado.

10.4. Para quem é remetida a reclamação?

É para a entidade administrativa de supervisão e controlo do mercado ou para entidade de supervisão e controlo do setor em que se insere a atividade do fornecedor alvo da reclamação, para a qual manda, o Decreto-Lei nº 156/2005, remeter a folha da reclamação.

Na falta de entidade reguladora setorial ou de controlo do mercado, há uma entidade com competência genérica, a Autoridade da Segurança Alimentar e Económica “ASAE”, para a qual, nestes casos, deve ser remetida a reclamação.

¹⁵³ Veja-se os artigos 3º, nº2 e 5º-B, nº 6.

¹⁵⁴ Cf., artigo 5º-B, nº 3.

Podemos elencar as entidades para as quais pode ser remetida a reclamação¹⁵⁵:

- B.P. (Banco de Portugal); INFARMED (autoridade nacional do medicamento e dos produtos de saúde); I.G.A.C (inspeção-geral das atividades culturais); ICP-ANACOM (autoridade nacional de comunicações); I.G.E. (inspeção-geral da educação); E.R.S. (Entidade reguladora da saúde); Turismo de Portugal, I.P; I.R.N. (Instituto dos registos e notariado); I.S.P. (instituto de seguros de Portugal); I.N.A.C. (instituto nacional de aviação civil); E.R.S.A.R. (entidade reguladora dos serviços de água e resíduos); E.R.S.E (entidade reguladora dos serviços energéticos); D.G.E.B. (direção-geral de energia e geologia); I.M.T.T. (instituto da mobilidade e dos transportes terrestres); I.N.C.I. (instituto da construção e do imobiliário); I.D.T. (instituto da droga e da toxicodependência); I.P.J. (instituto português da juventude); I.P.T.M. (instituto portuário e dos transportes marítimos); O.M.V. (ordem dos médicos veterinários); A.C. (autoridade da Concorrência); A.S.A.E. (autoridade da segurança alimentar e económica), etc.

No entanto, o Decreto nº 74/2007 fez questão de acabar com as dúvidas sobre a remissão das folhas de reclamação, indicando as entidades para as quais devem ser remetidas as reclamações consoante o setor da reclamação em causa. Assim, no caso dos fornecedores indicados no anexo do Decreto-Lei nº 156-2005¹⁵⁶, a reclamação deve ser remetida para a entidade indicada no artigo 11º¹⁵⁷ para o respetivo setor.

Caso não esteja em causa um fornecedor identificado no anexo deste diploma, temos três possibilidades¹⁵⁸: 1ª havendo uma entidade reguladora ou de controlo do setor em causa, tais como as entidades elencadas acima, a reclamação deve ser remetida para esta entidade; 2ª tratando-se de um fornecedor não identificado no anexo e cujo setor não dispõe de autoridade reguladora ou de controlo, mas sujeita à uma entidade que emite a respetiva acreditação, então é para esta que deve ser remetida a reclamação; e 3ª tratando-se de um fornecedor não identificado no anexo, inserido num setor sem autoridade reguladora ou de controlo do setor e não estando sujeito à uma entidade de acreditação, a reclamação deve ser remetida à entidade de segurança alimentar e económica (A.S.A.E.).

¹⁵⁵ Podem ser consultadas em: <https://rtic.consumidor.pt/rtic/home?subtype=entidades>.

¹⁵⁶ Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 74/2017.

¹⁵⁷ Com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei nº 74/2017.

¹⁵⁸ Cf., artigo 5º com alteração introduzida pelo Decreto-Lei nº 74/2017.

10.5. Efeitos da reclamação

10.5.1. Para o fornecedor

10.5.1.1. No âmbito do Livro de Reclamações físico

Decorrentes das reclamações em formato físico, as reclamações têm dois importantes efeitos:

- Se estiver em causa uma reclamação sobre um serviço público essencial prestado ao consumidor-reclamante, caso este efetue pretensões ou reivindique direitos seus alegadamente violados no âmbito da prestação daquele serviço, o fornecedor é obrigado a responder a reclamação no prazo de 15 dias úteis¹⁵⁹ e, em igual prazo, deve remeter a reclamação à entidade reguladora ou de controlo do setor¹⁶⁰ junto com resposta já enviada ao consumidor, podendo, ainda, juntar esclarecimentos adicionais sobre a situação objeto da reclamação, inclusive a informação sobre o seguimento que tenha sido dado à mesma¹⁶¹.
- Tratando-se de uma reclamação não relacionada com a prestação de um serviço público essencial, estando em causa uma denúncia, o fornecedor não é obrigado a responder, visto que esta obrigação no âmbito das reclamações em formato físico recai apenas sobre os prestadores de serviços públicos essenciais e, em caso de denúncia¹⁶², compete à entidade administrativa analisar o teor da denúncia feita pelo consumidor contra o fornecedor, decidindo pela abertura do respetivo procedimento sancionador ou pelo arquivamento da denúncia¹⁶³. Portanto, nas reclamações não relacionadas com os serviços públicos essenciais, o fornecedor ou o prestador de serviços não é obrigado a responder, mas deve remetê-la à entidade competente no prazo de 15 dias úteis. Por outro lado, estando em

¹⁵⁹ Cf., artigo 3º, nº 5, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 74/2017.

¹⁶⁰ Cf., artigo 5º, nº 1, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 74/2017.

¹⁶¹ Cf., artigo 5º, nº 2, alínea a) e nº 3.

¹⁶² Isto é, caso esteja em causa a comunicação à entidade administrativa competente do possível cometimento de uma infração administrativa pelo fornecedor, prevista e punível como contraordenação, incluindo as previstas no regime jurídico do Decreto-Lei nº 156/2005.

¹⁶³ Ou seja, se o consumidor efetuar uma reclamação não relacionada com um serviço público essencial, visto que não há qualquer imposição legislativa no sentido de o fornecedor responder a reclamação efetuada nestes casos, a única obrigação deste é remeter a folha à entidade administrativa dentro do prazo legal e, caberá a esta, nos termos do artigo 6º, nº 4, caso extraia da reclamação uma situação de litígio entre fornecedor e consumidor, informar o consumidor sobre as vias disponíveis para a resolução desse litígio, arquivando neste caso a reclamação a nível administrativo. Tratando-se de uma denúncia, a entidade administrativa de acordo com o teor da denúncia decidirá pela abertura do respetivo procedimento administrativo sancionador ou pelo arquivamento da mesma.

causa uma denúncia contra qualquer fornecedor de bens ou prestador de serviços, incluindo os prestadores de serviços públicos essenciais, o fornecedor não é, igualmente, obrigado a responder a reclamação, deve, apenas, remeter a folha da reclamação, que neste caso configura uma denúncia, à entidade competente e pode, também, juntar os esclarecimentos que julgar convenientes sobre o objeto da denúncia e deve juntar o exemplar da mensagem publicitária sobre a existência do Livro de Reclamações, caso a denúncia incida sobre a mesma¹⁶⁴.

Do exposto podemos concluir que, com a alteração do regime jurídico do Livro de Reclamações, através do Decreto-Lei nº 74/2017, reconheceu-se, no âmbito do Livro de Reclamações, um direito de reclamar propriamente dito aos consumidores¹⁶⁵. Todavia, no que toca as reclamações físicas, trata-se de um direito de reclamação limitado, pois, circunscreve-se às reclamações suscitadas no seguimento da aquisição de serviços públicos essenciais, sendo que as suscitadas na sequência do fornecimento de bens ou de prestação de outros serviços, não vinculam o fornecedor na obrigação de responder, mas unicamente de enviar à folha da reclamação à entidade competente.

10.5.1.2. No âmbito das reclamações eletrónicas

O fornecedor é sempre obrigado a responder a reclamação do consumidor no prazo de 15 dias úteis, para o correio eletrónico indicado pelo consumidor no formulário, informando-o sobre as medidas adotadas no seguimento da reclamação¹⁶⁶. Não foi restringida a obrigação de resposta à reclamação do consumidor no âmbito do Livro de Reclamações eletrónico, pelo que, efetuando pretensões ou reivindicando algum direito seu contra o fornecedor na sequência do fornecimento do bem ou da prestação do serviço, o fornecedor é obrigado a dar uma resposta ao consumidor.

De ressaltar que, à partida, não há a obrigatoriedade do fornecedor enviar a reclamação para a entidade administrativa, pois, o Livro de Reclamações eletrónico estará disponível numa plataforma¹⁶⁷ que permitirá ao consumidor enviar diretamente a reclamação ao

¹⁶⁴ Cf., artigo 5º, nº 2, alínea b).

¹⁶⁵ Os consumidores dispunham, até então, apenas um direito de queixa ou de denúncia, onde as reclamações eram relevantes apenas para efeitos sancionatórios.

¹⁶⁶ Cf., artigo 5º-B, nº4.

¹⁶⁷ Plataforma esta disponível no seguinte *site*: www.lro.pt disponível a partir de 01 de Julho de 2017.

fornecedor e à entidade competente indicada pelo fornecedor no seu sítio na internet, pelo que, caberá a entidade administrativa fiscalizar apenas o cumprimento da obrigação de resposta imposta ao fornecedor.

Em caso de denúncia, uma vez recebida a reclamação, nada impede que o fornecedor envie os esclarecimentos que entender convenientes à entidade para a qual foi remetida a reclamação¹⁶⁸.

10.5.2. Para as entidades reguladoras ou de controlo do mercado competentes para a receção das reclamações

Estas entidades, no âmbito do Livro de Reclamações, têm essencialmente duas funções: a primeira, de receber e analisar o teor das reclamações, tomando as medidas adequadas de acordo com as conclusões que retiram do teor das reclamações e de fiscalizar o cumprimento do disposto no Decreto-Lei nº 156/2005, *maxime* da obrigatoriedade de existência e disponibilização do Livro de Reclamações, bem como de resposta às reclamações dos consumidores.

A segunda tarefa acaba por se enquadrar na primeira, pois, na sequência das reclamações recebidas fiscaliza-se o cumprimento do regime jurídico do Livro de Reclamações. Portanto, no âmbito da sua função de receção das reclamações efetuadas pelos consumidores, elas vêm-se adstritas, essencialmente, ao dever de instaurar o respetivo procedimento administrativo sancionador, tratando-se de uma denúncia que indicie a prática de qualquer contraordenação pelo fornecedor¹⁶⁹. Para além do teor da reclamação ou denúncia e dos documentos ou esclarecimentos adicionais enviados pelo fornecedor, dispõem da faculdade de requerer esclarecimentos ao fornecedor sobre a situação objeto da reclamação ou da denúncia¹⁷⁰, pelo que, depois da sua análise deverá concluir pela instauração do procedimento administrativo sancionador ou pelo arquivamento do processo, no caso de não extrair qualquer facto que aponte à uma prática contra-ordenacional.

¹⁶⁸ O artigo 6º, nº 1, alínea a), parece permitir esta interpretação.

¹⁶⁹ Cf., artigo 6º, nº 1, alínea c).

¹⁷⁰ Cf., artigo 6º, nº 1, alínea b).

Por igual arquivamento deverá concluir, quando esteja em causa uma situação de litígio entre o fornecedor e o consumidor, devendo, neste caso, informar ao consumidor sobre as vias judiciais e extrajudiciais disponíveis para a resolução do seu litígio¹⁷¹.

Em qualquer caso, a entidade administrativa é obrigada a informar o consumidor sobre as medidas adotadas na sequência da sua reclamação¹⁷².

10.5.3. Para o consumidor

O consumidor estará sempre vinculado às limitações apontadas atrás quanto ao conteúdo da reclamação, tais como a boa-fé; ordem pública; respeito pelos direitos de personalidade e patrimoniais reconhecidos ao reclamado; etc., pois, procedendo, por exemplo, de má-fé, poderá colocar o fornecedor em posição de requerer a devida indemnização. Contudo, na sequência da sua reclamação, o consumidor tem quatro importantes direitos:

- A receber uma das vias da reclamação, o duplicado. Assim, o fornecedor é obrigado a entregar ao consumidor o duplicado da reclamação e, caso este não aceite receber, o fornecedor deve manter nos arquivos o duplicado com a menção de que o consumidor não aceitou receber¹⁷³;
- O consumidor pode, a par do fornecedor, enviar a sua via da reclamação à entidade competente¹⁷⁴;
- Tem o direito de resposta, quando seja caso disso;
- Tem ainda o direito de ser informado sobre as medidas adotadas pelas entidades administrativas na sequência da sua reclamação.

Para finalizar o tema dos efeitos decorrentes das reclamações efetuadas pelos consumidores, importa frisar que, é conferido o direito ao fornecedor de remeter a folha de reclamação em formato físico por via eletrónica à entidade administrativa competente e, a esta, é conferido o poder de determinar que o envio daquelas reclamações seja feito por via eletrónica. Assim, quando não tenha sido determinado pela entidade administrativa

¹⁷¹ Cf., artigo, 6º, nº 4.

¹⁷² Cf., artigo 6º, nº 3.

¹⁷³ Cf., artigo 5º, n.ºs 4 e 5.

¹⁷⁴ Cf., artigo 5º, nº 6.

competente, a decisão de enviar a folha de reclamação por esta via compete ao fornecedor, mas, caso contrário, isto é, se for determinado pela entidade administrativa, o fornecedor é obrigado a fazê-lo por esta via, devendo aquela entidade, em ambos casos, acusar a receção da reclamação¹⁷⁵. Em caso de qualquer indisponibilidade técnica que impossibilite o envio da folha de reclamação por via eletrónica, o fornecedor é obrigado a fazê-lo em formato físico em igual prazo¹⁷⁶.

11. Natureza Jurídica do Livro de Reclamações

A partir de tudo o quanto foi dito nos temas anteriores é possível verificar que o Livro de Reclamações está inserido num panorama subjetivo e objetivo de proteção dos consumidores, procurando, por um lado, proporcionar aos consumidores um instrumento para a autodefesa dos seus direitos subjetivos e interesses económicos no âmbito das relações jurídicas de consumo e, por outro lado, proporcionando aos mesmos um instrumento que possibilite aos próprios consumidores fiscalizarem o cumprimento das normas de conduta impostas aos fornecedores destinadas a protegê-los numa perspetiva de regulação do mercado.

Portanto, enquanto instrumento de proteção dos consumidores, o Livro de Reclamações tem por base uma relação entre privados (fornecedor-consumidor), pelo que, a sua atuação é originada pelo contacto estabelecido entre aqueles dois particulares¹⁷⁷, quer no seguimento de tentativas de estabelecerem relações de consumo, quer no seguimento de relações de consumo efetivamente estabelecidas. Em consequência do comportamento adotado pelo fornecedor ou de eventuais problemas que surjam em relação aos bens e serviços disponibilizados pelo mesmo, o consumidor pode chamar à colação nesta relação jurídico-privada este instrumento colocado à sua disposição para defender os seus direitos e interesses. Estamos assim num plano exclusivamente subjetivo de atuação deste instrumento, isto é, de intervenção na esfera das relações privadas de consumo para a defesa dos direitos subjetivos e interesses económicos reconhecidos aos consumidores colocados em causa nestas relações jurídicas.

¹⁷⁵ Cf., artigo 5º-A, n.ºs 1, 2 e 4.

¹⁷⁶ Cf., artigo 5º-A, nº 5.

¹⁷⁷ Mas já no caso do livro de reclamações amarelo a sua intervenção é originada pela relação estabelecida entre um particular e uma entidade pública.

Daí a importância da distinção que fizemos entre reclamação, queixa e denúncia, pois, decorrentes das relações de consumo, as insatisfações ou descontentamentos do consumidor relacionados com os bens e serviços que lhe foram disponibilizados, tenderão a traduzir-se numa reclamação, isto é, numa pretensão dirigida ao fornecedor pela má prestação do serviço; pelo fornecimento de um bem defeituoso; pelo não cumprimento da garantia prestada, etc. Por isso, enquanto instrumento de defesa dos consumidores, faz todo o sentido que se atribua um verdadeiro direito de reclamação aos mesmos, que, quando exercido, se dirija num primeiro momento ao fornecedor, devendo este responder as alegações e reivindicações feitas pelo consumidor na reclamação. Encontramo-nos assim num plano exclusivamente subjetivo de atuação do Livro de Reclamações, entrando em funcionamento a partir de uma relação entre privados para a defesa de direitos e interesses subjetivos do consumidor no âmbito daquela relação.

Não obstante o seu funcionamento partir de uma relação entre privados, o Livro de Reclamações não é chamado à colação nas relações de consumo apenas pela necessidade de reivindicação ou defesa de direitos subjetivos conferidos aos consumidores ou decorrentes destas relações, visto que a proteção dos consumidores dispõe de uma vertente objetiva.

A constituição económica, como já assinalamos, na qual está patente um verdadeiro Estado-regulador da economia, coloca, de uma forma geral, a realização da democracia económica, social e cultural e, de um modo particular, a proteção dos consumidores, como princípio e incumbência do Estado regulador da economia.

Na verdade, após a queda do Liberalismo, surge um Estado intervencionista que se propôs eliminar as desigualdades sociais provocadas por aquele regime. Esta intervenção assumiu essencialmente duas formas ao longo do tempo: numa primeira fase assentou no exercício de determinadas atividades económicas, produzindo bens e prestando serviços aos cidadãos, daí ser designado “Estado social”¹⁷⁸, e, numa segunda fase, que vigora até hoje, a intervenção do Estado na economia assentou num papel regulador¹⁷⁹, não de mero expectador como acontecia no liberalismo, nem essencialmente produtivo, mas sim de

¹⁷⁸ O qual se diferencia do Estado Liberal, justamente por intervir nas relações privadas, refere PAULO LUIZ NETTO LÔBO, *A Informação como Direito Fundamental do Consumidor*, in EDC, nº 3, 2001, pág. 25.

¹⁷⁹ Cf., ANA ROQUE, *A regulação do Mercado: Aspectos essenciais*, in Revista de Economia e Direito, Vol. XI, nº 1, 2006, pp. 63-64.

garante de uma ordem sócio-económica dirigida ao bem-estar social através da orientação e controlo do comportamento dos agentes económicos no mercado¹⁸⁰.

Tal papel regulador ganhou maior importância devido ao abandono das vestes de agente económico, fundamentalmente no que diz respeito à prestação dos chamados serviços públicos essenciais, abertos agora à livre iniciativa e, conseqüentemente, sujeitos à concorrência, revelando-se fundamental que o Estado interviesse no sentido de garantir o acesso contínuo dos cidadãos àqueles serviços¹⁸¹.

Portanto, em grande medida, é por via da regulação que hoje se realiza o dever estadual de garantir ou assegurar a realização do interesse público e de proteção ou até de realização dos direitos dos cidadãos^{182/183}.

Um dos fundamentos em que assenta a regulação é a própria defesa do consumidor, como operador do mercado, carente de uma proteção jurídica que não seja completamente desvirtuadora da liberdade de iniciativa económica que deve permanecer o horizonte de fundo do mercado¹⁸⁴. Daí a referência que é feita, na constituição económica, à defesa dos consumidores, dos seus direitos e interesses económicos.

Assim, no âmbito de um Estado-regulador, a par das regras destinadas a assegurar a concorrência, do lado da oferta, visto que esta promove e premeia o mérito, permitindo a entrada de novas empresas eficientes e afastando as empresas menos eficientes dos mercados, pelo que, em termos gerais, gera eficiência, produtividade e crescimento económico, preços mais baixos, melhor qualidade nos bens e serviços, maior variedade de

¹⁸⁰ Surge assim o chamado Estado-regulador, não porque só agora regula a atividade económica, mas porque passa a ser a principal forma de intervenção do estado na economia munido de poder de autoridade. Na esfera do Estado-produtor, onde o mesmo monopolizava muitas áreas da atividade económica, a principal preocupação do Estado era garantir à população o acesso aos bens e serviços que se consideravam essenciais para a vida em sociedade, por isso, a regulação da atividade económica não constituía a principal forma de intervenção do estado na economia. Hoje, assumido o seu papel de regulador e aberta à livre iniciativa todas as atividades económicas, qualquer intervenção do Estado na economia nas vestes de produtor está sujeita às mesmas regras que vinculam os particulares, *máxime* as regras de concorrência. Sobre o Estado regulador, *vide* PEDRO COSTA GONÇALVES, *Reflexões Sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, 2013.

¹⁸¹ *Vide*, TERESA MOREIRA, *Regulação e Proteção dos Consumidores- Algumas notas*, in Iº CDC, 2016, pág. 260.

¹⁸² PEDRO COSTA GONÇALVES, *Regulação, Electricidade e Telecomunicações*, in Estudos de Direito Administrativo da Regulação, 2008, pág. 9.

¹⁸³ MARIA LEITÃO MARQUES/VITAL MOREIRA, *A Mão Visível: Mercado e Regulação*, 2003, pág. 15, assinalam que “a nova economia de mercado, baseada na iniciativa privada e na concorrência, depende essencialmente da regulação pública não somente para assegurar o funcionamento do próprio mercado mas também para fazer valer os interesses públicos e sociais relevantes que só por si o mercado não garante”.

¹⁸⁴ ADELAIDE MENEZES LEITÃO, *Direito Administrativo do Consumo*, in TDAE, Vol. VI, 2012, pág. 62.

escolha e inovação técnica, etc. do lado da procura, consagram-se regras destinadas a proteger os consumidores, visando eliminar assimetrias de informação; combater as práticas publicitárias enganosas e as práticas comerciais desleais e abusivas, etc.¹⁸⁵.

Consagram-se, na verdade, regras destinadas a moldar o comportamento dos agentes económicos, capazes de assegurar a ordem económica pretendida, *maxime* das empresas harmonizando os interesses capitalistas dos agentes económicos inseridos num mercado livre, principalmente das empresas¹⁸⁶, com o interesse público, onde se encaixa a defesa dos consumidores.

Nesta disciplina que se estabelece, a determinados comportamentos, que não tendo um carácter ético-social reprovável, isto é, comportamentos socialmente neutros, lhes é atribuído o carácter ilícito, pois, a não verificação destes comportamentos considera-se fundamental para a manutenção da ordem proposta, por isso, são qualificados como ilícitos de mera ordenação social e cuja sanção, com efeito meramente dissuasor, traduz-se na aplicação de uma coima por parte das entidades administrativas, em regra responsáveis pela área da atividade económica em causa.

Para complementar esse poder de orientar ou disciplinar o comportamento dos agentes económicos no mercado, acresce-se o poder de fiscalizar e supervisionar o cumprimento das condutas que lhes são impostas, sancionando-as nos casos previstos e puníveis como ilícitos de mera ordenação social, por um lado, e emitindo recomendações ou pareceres dirigidos aos agentes económicos, por outro.

A partir daqui podemos notar que, por um lado, a reclamação, nos moldes definidos acima, está ligada à vertente subjetiva de proteção dos consumidores, ou seja, de defesa e reivindicação de direitos subjetivos reconhecidos aos consumidores no âmbito das relações de consumo, pelo contrário, a denúncia está ligada à vertente objetiva de proteção dos

¹⁸⁵ Vários são então os fins que norteiam a intervenção do Estado na economia, que vão desde a defesa da concorrência, passando pela correção das falhas do mercado e das suas externalidades negativas, até a necessidade de proteção dos consumidores e de garantir o acesso aos serviços públicos essenciais a todos os cidadãos. Sobre os fundamentos da regulação *vide*, MARIA LEITÃO MARQUES/VITAL MOREIRA, *A Mão Visível: Mercado e Regulação*, 2003, pp. 13-14. Também, ANA ROQUE, *Regulação do Mercado: Novas Tendências*, 2004, pp. 9-16.

¹⁸⁶ Uma empresa que concorre num mercado livre, procura, com vista à maximização dos seus lucros, reduzir custos, baixar os preços, melhorar a qualidade dos bens ou serviços que oferece, inovar, progredir tecnicamente e expandir a sua atividade.

consumidores, visto que está em causa a comunicação às autoridades competentes do possível cometimento de uma infração administrativa punível como contraordenação por parte do fornecedor, pelo que, caímos no âmbito da regulação, isto é, na vertente objetiva de proteção dos consumidores e, por isso, no âmbito da disciplina imposta aos agentes económicos destinada a assegurar a ordem económica pretendida, na qual incluem-se as regras direta ou indiretamente destinadas a proteger os consumidores.

É nesta base que Adelaide Menezes Leitão afirma que no ordenamento jurídico português o legislador atribuiu um direito de denúncia aos consumidores¹⁸⁷, pois, as reclamações efetuadas pelo consumidor serviam apenas para dar a conhecer às entidades administrativas competentes o possível cometimento de uma contraordenação pelo fornecedor.

Todavia, esteja em causa uma reclamação ou uma denúncia, estaremos sempre diante de um instrumento cujo funcionamento tem por base uma relação entre privados e que apenas num momento posterior origina a intervenção de entidades administrativas, fiscalizando quer o cumprimento das obrigações impostas aos fornecedores no âmbito do regime jurídico do Livro de Reclamações, quer o cumprimento das regras de conduta impostas aos fornecedores a partir do teor da reclamação do consumidor e dos esclarecimentos adicionais que pode solicitar, decidindo por instaurar, ou não, o respetivo procedimento administrativo sancionador contra o fornecedor.

Assim sendo, estamos perante um instrumento que entra em funcionamento por intermédio de uma relação privada, que tem como finalidade conferir proteção a um dos intervenientes nesta relação, de modo a contribuir para o reequilíbrio da mesma e para a resolução de conflitos daí decorrentes, mas que, por outro lado, requer a intervenção de entidades administrativas responsáveis pela fiscalização do cumprimento das regras de conduta no âmbito do direito do consumo e não só. Estamos, por isso, diante de um sistema triangular de reclamações, em parte privado e em parte público¹⁸⁸.

Com efeito, o Livro de Reclamações trata-se de um instrumento cuja natureza é híbrida, em parte privada e em parte pública, cujo funcionamento parte de uma relação privada e que

¹⁸⁷ ADELAIDE MENEZES LEITÃO, *As Reclamações No Direito do Consumo*, in Estudos em Honra ao Professor Doutor José de Oliveira Ascensão, vol. II, 2008, pág. 1481.

¹⁸⁸ No mesmo sentido ADELAIDE MENEZES LEITÃO, *As Reclamações no Direito do Consumo*, in Estudos em Honra ao Professor Doutor José de Oliveira Ascensão, Vol. II, 2008, pág. 1480.

tem como finalidade conferir proteção a um dos intervenientes nesta relação, bem como reequilibrá-la, mas que ao mesmo tempo requer a intervenção de entidades administrativas com vista a fiscalização do cumprimento do seu regime e das regras de atuação no mercado impostas aos fornecedores, *maxime* as destinadas a proteger os consumidores.

Na sua vertente pública estamos, por um lado, no âmbito do direito administrativo do consumo, dando origem à intervenção das instituições que têm por fim a promoção e defesa dos direitos dos consumidores, competentes por analisar e fiscalizar a aplicação da legislação, e, por outro lado, estamos diante do direito penal e contraordenacional, pois, contêm regras relativas a este meio de punição dos agentes que incumprem a legislação do consumo¹⁸⁹.

Portanto, nesta vertente, está em causa o controlo do comportamento imposto aos agentes económicos através das regras de conduta destinadas a assegurar a ordem económica desejada e o bom funcionamento do mercado, fundamentalmente das regras destinadas a proteger os consumidores, cuja violação esteja prevista e punível como contraordenação, incluindo as regras do Decreto-Lei nº 156/2005, e cuja identificação e instauração do respetivo procedimento sancionatório, tradicionalmente, inserem-se no âmbito da tarefa de fiscalização das entidades administrativas.

É essencialmente esta vertente pública do Livro de Reclamações que permite aos consumidores participarem, em parte, no exercício da função administrativa de fiscalização, reportando o comportamento dos agentes económicos, designadamente das empresas, às autoridades administrativas competentes para a instauração do respetivo procedimento sancionatório. Os consumidores exercem assim o papel de fiscais permanentes ao serviço da administração pública, participando do exercício daquela função administrativa em defesa da ordem económica instituída, particularmente das regras direta ou indiretamente destinadas a protegê-los¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Vide JORGE MORAIS CARVALHO, *Os Contratos de Consumo: Reflexão sobre a Autonomia Privada no Direito do Consumo*, 2012, pp 32-37.

¹⁹⁰ São os consumidores quem diariamente estão em contacto direto com as empresas, tendo maior facilidade em identificar as suas condutas e, por isso, estão melhor colocados para exercerem a função fiscalizadora, que por regra é exercida pelos agentes da administração pública. Por isso, o Livro de Reclamações revela-se um instrumento muito eficaz e eficiente para o exercício da atividade de fiscalização.

Deste modo, na perspetiva da função administrativa de fiscalização, o Livro de Reclamações surge como um instrumento inovador do exercício da atividade administrativa de controlo do cumprimento das regras de conduta impostas aos agentes económicos no mercado, ao descentralizar tal atividade nos consumidores¹⁹¹, beneficiando, a administração pública, de um fiscal permanente, em constante atuação e, talvez, mais económico. Por outro lado, representa um verdadeiro instrumento de democracia participativa¹⁹², em particular na defesa dos consumidores, dos seus direitos e interesses económicos, ao conferir aos mesmos o poder de participarem nas funções administrativas de fiscalização do cumprimento da ordem económica.

Concluindo, o Livro de Reclamações configura um instrumento cuja natureza é híbrida, decorrente, por um lado, da relação que está na base do seu funcionamento, relação jurídico-privada de consumo, e, por outro, da intervenção de entidades públicas competentes para fiscalizar o cumprimento das normas que regulam o seu funcionamento e, conseqüentemente, responsáveis por receber as reclamações e instaurar os procedimentos contra-ordenacionais quando seja caso disso.

Capítulo IV- Estabelecimentos de venda automática e Livro de Reclamações eletrónico

12. Vendas automáticas

A venda automática¹⁹³ é definida como *“a colocação de um bem ou serviço à disposição do consumidor para que este o adquira mediante a utilização de qualquer tipo de mecanismo com pagamento antecipado”*¹⁹⁴.

Esta modalidade de venda é geralmente efetuada a partir das chamadas *“máquinas de vending”*¹⁹⁵, nas quais são expostos os bens ou os serviços oferecidos aos consumidores, com a respetiva indicação do preço ou colocando-se algum mecanismo que permita ao

¹⁹¹ Neste sentido, afirma ADELAIDE MENEZES LEITÃO, *As Reclamações no Direito do Consumo*, in *Estudos em Honra ao Professor Doutor José de Oliveira Ascensão*, Vol. II, 2008, pág. 107, “as reclamações não devem ser vistas como um meio de resolução de litígios, mas sim como um sistema de fiscalização descentralizado nos consumidores”.

¹⁹² Sobre a democracia participativa *vide* o subcapítulo referente à natureza dos direitos dos consumidores.

¹⁹³ Regulada pelo Decreto-Lei nº 24/2014, de 14 de Fevereiro.

¹⁹⁴ Cf., artigo 22º, nº 1.

¹⁹⁵ Podem ser divididas entre aquelas que estão ligadas a um computador central e as que são autónomas e entre aquelas que permitem o cumprimento imediato do contrato e as que dependem de outro ato para o cumprimento, JORGE MORAIS CARVALHO, *Manual de Direito do Consumo*, 4ª ed., 2017, pág. 230.

consumidor consultar o preço previamente, bem como selecionar o produto ou serviço pretendido e concluir a transacção.

O contacto estabelece-se desde o primeiro até ao último momento entre o consumidor e a máquina, estando em causa a celebração de verdadeiros contratos¹⁹⁶.

Estabelecem-se inúmeras relações de consumo através desta modalidade de venda, que tem como principal característica a programação de um equipamento eletrónico, para, em regra, emitir uma proposta contratual aos consumidores, concluindo-se o negócio jurídico após do pagamento do respetivo preço por parte do consumidor¹⁹⁷. Ao contrário das vendas à distância, há a presença física das partes, uma delas representada por um equipamento eletrónico, devidamente programado e habilitado a emitir a sua vontade contratual.

Todavia, no que diz respeito ao Livro de Reclamações, interessa saber se estamos diante de uma atividade económica de fornecimento de bens ou de prestação de serviços, levada a cabo através de um estabelecimento fixo ou permanente, com contacto com o público.

Aproveitando a exposição feita quanto ao âmbito subjetivo do Livro de Reclamações¹⁹⁸, verificaremos que as vendas automáticas são exercidas através de estabelecimentos sujeitos ao regime do Livro de Reclamações.

12.1. Existência de um estabelecimento

Hoje temos um pouco por toda a parte, os chamados estabelecimentos automatizados, que se caracterizam pela inexistência de qualquer funcionário, sendo estes substituídos por máquinas automáticas, habilitadas a estabelecerem todo o contacto com o consumidor, processando-se o contacto deste com o fornecedor através da máquina. Como exemplo deste tipo de estabelecimentos temos as Lavandarias *self-service*, que se encontram instaladas, geralmente, num imóvel onde os consumidores durante o período de funcionamento podem aceder às máquinas ali existentes, a troco do preço exigido para quantidade de roupa que se pretende lavar ou secar.

¹⁹⁶ Neste sentido, JORGE MORAIS CARVALHO, *Manual de Direito do Consumo*, 4ª ed., 2017, pág. 229. Também, LUIS DíEZ-PICAZO, *Contratos de Consumo y Derecho de Contratos*, 2006, pág. 16, citado naquela obra de Jorge Morais de Carvalho, pág. 154.

¹⁹⁷ Vide JORGE MORAIS CARVALHO, *Manual de Direito do Consumo*, 4ª ed., 2017, pp. 230

¹⁹⁸ Vide supra nº 9.

Diferente dos casos em que se criam estabelecimentos imóveis automatizados, são aqueles em as máquinas são instaladas em estabelecimentos onde são exercidas outras atividades, como por exemplo, escolas; escritórios; hospitais; estações de metro, etc.

Com base na delimitação de estabelecimento que fizemos, quer pela sua dimensão de espaço físico, loja ou armazém, quer pela sua extensão aos elementos corpóreos, pela qual se estende a noção de estabelecimento às bancadas nos mercados municipais ou nos corredores dos centros comerciais que o comerciante utiliza para fornecer os seus bens ou prestar os seus serviços, os estabelecimentos automatizados e as máquinas instaladas em locais onde também são exercidas outras atividades, encontram-se abrangidos pela noção de estabelecimento para efeitos do Livro de Reclamações, pois, em ambos os casos estamos diante de instalações físicas, em regra imóveis, exclusivamente afetos à instalação daquele tipo de equipamentos ou destacando-se uma área dentro do mesmo para a instalação da máquina.

Em qualquer dos casos, estamos diante de estabelecimentos físicos onde as máquinas encontram-se instaladas, para aí frequentemente serem fornecidos bens ou prestados serviços aos consumidores.

O Decreto-Lei nº 24/2014, de 14 de Fevereiro, aponta para a existência de um estabelecimento público ou privado onde a máquina há-de se encontrar instalada, determinando, por isso, a responsabilidade solidária entre o titular do espaço e o proprietário da máquina quanto ao cumprimento de determinadas obrigações referentes à esta modalidade de venda¹⁹⁹.

Neste contexto, tanto os estabelecimentos automatizados como as máquinas de *vending* instaladas em determinado espaço físico público ou privado, preenchem perfeitamente o requisito da existência de um estabelecimento físico.

12.2. Com carácter fixo ou permanente

Quer considerando o imóvel onde a máquina encontra-se instalada como a loja do fornecedor, quer se considere que a máquina usada para o fornecimento dos bens e serviços, em si, constitui o estabelecimento, a conclusão seria uma ou outra, isto é, que

¹⁹⁹ Cf. Artigo 24º.

estamos diante de estabelecimentos com caráter fixo, no primeiro caso, ou diante de estabelecimentos com caráter permanente dada a presença regular da máquina em determinado local para o exercício habitual da atividade económica.

Nestes termos, uma máquina de *vending* instalada numa faculdade, em nada difere do bar onde são fornecidos produtos alimentares aos estudantes e que está obrigado a dispor do Livro de Reclamações, visto que nos dois casos estamos diante exactamente da mesma atividade de fornecimento de bens alimentares, só que exercidas de forma diferente. Num caso temos a presença de pessoas físicas que procedem à venda dos bens e serviços e, no outro, temos uma máquina a proceder aquela venda, não sendo necessário, por isso, um grande aparato físico ou material para o exercício da atividade.

12.3. Onde se exerce exclusiva ou principalmente uma atividade

Através dos estabelecimentos automatizados ou, se preferirmos, das máquinas de *vending* , é exercida uma atividade económica de venda, geralmente de bens alimentares, ou de prestação de serviços aos consumidores. Estamos perante o exercício de uma atividade económica prosseguida através de equipamentos eletrónicos. Resta saber se essa atividade é exercida exclusiva ou principalmente nos respetivos estabelecimentos.

Já referimos que com o exercício exclusivo ou principal da atividade no estabelecimento, visa-se afastar as atividades económicas exercidas de forma acessória a que é exercida de modo principal, como é o caso de um mediador de seguros que é também técnico oficial de contas, que exerce esta atividade no mesmo estabelecimento para auxiliar àquela²⁰⁰ e, por isso, está fora do âmbito de aplicação do Livro de Reclamações.

Portanto, usando uma vez mais o exemplo das lavandarias *self-service* , nenhuma dúvida há que estamos diante de um estabelecimento onde se exerce exclusivamente uma atividade económica de prestação do serviço lavagem e secagem de roupa.

²⁰⁰ Vide supra nº 9; também, no Acórdão do TRL, de 03/13/2008, *proc. nº 520/2008-8* , ANA LUÍSA GERALDES, pode ler-se “[...] Podem, assim, considerar-se abarcadas por essa *relação de acessoriedade* , quer as *“atividades ligadas por uma relação de instrumentalidade necessária (ou quase necessária)”* (pelo que será lícita a prática de uma atividade que se mostre indispensável ou de todo o ponto conveniente ao exercício de negócio literalmente permitido), quer as *“atividades que, segundo os usos comuns, acompanham a exploração de dada modalidade de comércio ou de indústria”* [...] *“Uma coisa é destinar a loja para venda principal de eletrodomésticos e, eventualmente, proceder à venda de algumas bilhas de gás para aquecedores ou fogões comercializados na referida loja, outra, bem diversa, é usar o locado preferencial e principalmente como local de revenda e abastecimento de gás, servindo de local de distribuição de gás”* .

Por outro lado, no caso de máquinas instaladas em hospitais; escolas, estações de metro, etc., não parece que haja qualquer acessoriedade entre a atividade educativa; de venda de títulos de transporte; de cuidados de saúde, etc., com a atividade de fornecimento de bens alimentares através da máquina automática, pois, esta atividade é exercida de forma autónoma, isto é, sem qualquer ligação, dependência ou auxílio à atividade educativa²⁰¹.

Ainda que o fornecedor, titular da máquina, seja o mesmo que o das outras atividades, estaremos diante de duas atividades exercidas de forma independente, não sendo o exercício de uma indispensável à outra e, à partida, ambas estão sujeitas ao regime do Livro de Reclamações pela autonomia com que são exercidas.

12.4. De modo habitual e profissional

Não se trata do exercício esporádico da respetiva atividade económica, visto que as máquinas de *vending* são instaladas em determinado local para aí serem fornecidos bens ou prestados serviços aos consumidores com frequência e visando a obtenção de lucro, tal fim que se reflete no carácter oneroso das prestações.

12.5. Com contacto com o público

Se para os estabelecimentos automatizados e para as máquinas instaladas em hospitais; escolas; parques; estação de metro, etc. afere-se facilmente o contacto com o público pelo critério do livre acesso, já relativamente às máquinas instaladas em escritórios ou estabelecimentos que, à partida, dispõem de um acesso mais restrito, releva a importância do contacto com os consumidores.

Assim, no caso das máquinas instaladas em espaços públicos ou privados, cuja forma de acesso revela um carácter mais restrito, não deixa de estar em causa o fornecimento de bens e serviços aos consumidores, isto é, o exercício de uma atividade económica no âmbito da qual são fornecidos bens e serviços aos consumidores através de máquinas automáticas.

Por isso, há contacto com consumidores ou clientes e a necessidade de salvaguardar não apenas os direitos dos consumidores funcionários do escritório, mas de todos os potenciais consumidores, ou seja, de todos aqueles que em dado momento podem ser confrontados

²⁰¹ Sem prejuízo da relevância que o exercício de outras atividades pode ter tido na tomada de decisão para instalação da máquina no estabelecimento em causa.

com a necessidade de se dirigir, por exemplo, à sede de um banco e, conseqüentemente, de consumirem os produtos oferecidos a partir das máquinas aí instaladas.

Portanto, seja pelo livre acesso ou pelo contacto com consumidores/clientes, os estabelecimentos de venda automática mantêm contacto com o público destinado à oferta de bens e serviços.

Em face da análise feita, concluímos que os estabelecimentos de venda automática, neles incluindo-se os recintos ou espaços onde as máquinas são instaladas com o concurso de outras atividades, preenchem os pressupostos de aplicação do regime jurídico do Livro de Reclamações.

Contudo, admitidos que do mesmo modo que em alguns casos pode-se facilmente exigir a existência e disponibilização do Livro de Reclamações nos estabelecimentos de vendas automáticas, dada a presença de funcionários afetos à atividade do proprietário do estabelecimento onde as máquinas encontram-se instaladas, podendo, nestes casos, na linha da solidariedade que se impõe ao mesmo quanto ao cumprimento de determinadas obrigações relativas às vendas automáticas prosseguidas dentro do seu estabelecimento, estender-se essa responsabilidade à existência e disponibilização do Livro de Reclamações. Já noutros casos seria mais difícil cumprir com este dever, pelo motivo precisamente contrário, isto é, dada a ausência de qualquer funcionário.

De todo o modo, é sobre os titulares dos estabelecimentos automatizados ou das máquinas automáticas, que deve recair o encargo da existência e disponibilização aos consumidores do Livro de Reclamações, devendo assegurar que os consumidores possam exercer o seu direito de reclamar, pois, não parece justo que o consumidor suporte os encargos gerados pela venda de bens ou serviços sem a presença de uma pessoa física ou fora de um estabelecimento, pelo contrário, o fornecedor que beneficia das suas modalidades de venda, deverá suportar os encargos que ela gera e não transferi-los para quem deles não tira qualquer vantagem.

Pois, excluir esses estabelecimentos da obrigatoriedade de dispor do Livro de Reclamações, seria um retrocesso no que toca à proteção dos consumidores, na medida em que, o exercício de atividades económicas através de estabelecimentos automatizados ou de

máquinas de vending, pode revelar-se uma enorme fonte geradora de comportamentos violadores dos direitos e interesses económicos dos consumidores, devido à impossibilidade destes poderem fiscalizar o modo como lhes são fornecidos os bens ou prestados os serviços. Assim, dada aquela impossibilidade, práticas como a disponibilização de produtos fora do prazo; a recorrente falta de troco ou, ainda, a não restituição do valor colocado na máquina poderiam frequentemente passar despercebidas.

Não parece, pois, que a indicação de uma linha telefónica através da qual o consumidor pode entrar em contacto com o fornecedor deva ser vista como a solução, devido aos custos e à morosidade que tal pode implicar e, por outro lado, não se pode partir do pressuposto que todos os consumidores estarão na disponibilidade de realizar uma chamada.

Deste modo, a chamada telefónica para o fornecedor imposta ao consumidor em caso de qualquer anomalia nos estabelecimentos de venda automática, pode constituir um elemento impeditivo aos mesmos para realizarem a defesa dos seus direitos e interesses económicos.

Uma solução geral passa pela existência do Livro de Reclamações eletrónico, sobre o qual iremos abordar de seguida.

13. Livro de Reclamações eletrónico ou virtual

Diferente do Livro de Reclamações em formato físico, o Livro de Reclamações virtual ou eletrónico²⁰² consiste num mecanismo digital colocado à disposição dos consumidores, como seja uma plataforma *online* ou um aparelho eletrónico, que permite, igualmente, exercer o direito de reclamar.

O Livro de Reclamações eletrónico é comumente utilizado, por exemplo, no Perú, especialmente no âmbito do fornecimento de bens ou prestação de serviços em linha (*online*)²⁰³; nas vendas através de máquinas automáticas²⁰⁴; nas vendas à distância²⁰⁵ e nas vendas fora do estabelecimento.

²⁰² Instituído em Portugal pelo Decreto-lei nº 74/2017, de 21 de Junho, que se traduz na disponibilização de uma plataforma digital que permite aos consumidores apresentar reclamações e submeter pedidos de informação de forma desmaterializada, bem como consultar informação estruturada, promovendo-se o tratamento mais célere e eficaz das solicitações e uma maior satisfação daqueles.

²⁰³ Assim no Perú, artigo 4º, decreto Supremo nº 011-2011-PCM.

Podemos destacar alguns aspetos ligados ao Livro de Reclamações eletrónico naqueles ordenamentos jurídicos, desde logo, o facto dos comerciantes que apenas exerçam a sua atividade através de estabelecimentos físicos, mas que optem por adotar o Livro de Reclamações virtual em detrimento do físico, o livro deverá estar à disposição mediante uma plataforma de fácil acesso para o consumidor, dentro do estabelecimento, devendo, ainda, o fornecedor disponibilizar ao consumidor o apoio técnico necessário para efetuar a reclamação de forma adequada e que o permita receber uma cópia da reclamação no seu correio eletrónico ou imprimir gratuitamente²⁰⁶.

Por sua vez, nas vendas automáticas e à distância, exige-se que se indiquem os locais onde o consumidor pode dirigir-se para solicitar que lhe sejam enviadas as folhas de reclamações ou o telefone gratuito de atendimento das reclamações²⁰⁷.

Duas últimas particularidades dizem respeito, por um lado, às vendas fora do estabelecimento, para as quais exige-se que as folhas de reclamações sejam disponibilizadas no lugar onde se proceda à venda do bem ou a prestação do serviço ao consumidor, e, por outro lado, exige-se que as folhas de reclamações virtuais estejam disponíveis num formato acessível que permita o preenchimento e a consequente remissão por parte de pessoas incapazes²⁰⁸.

À partida, o Livro de Reclamações eletrónico constitui uma solução viável para os casos, por exemplo, das vendas à distância e em linha, onde regista-se a ausência de funcionários, a falta de contacto físico com o fornecedor ou a inexistência de um estabelecimento. Para estes casos, a solução terá que necessariamente passar pela existência de um meio virtual de reclamações.

Mas para outras situações, em que há contacto com o fornecedor ou um estabelecimento onde são disponibilizados os bens e os serviços, o Livro de Reclamações eletrónico não deve

²⁰⁴ Cf., na Catalunya, artigo 6.2 do decreto nº 121/2003, de 26 de Fevereiro, e na Andalucía, artigo 3º, do decreto nº 72/2008, de 4 de Março.

²⁰⁵ Na Catalunya, idem nota anterior, artigo 7º.

²⁰⁶ Idem nota 101.

²⁰⁷ Cf., na Catalunya, artigos 6º a 7º, do decreto nº 121/2003, de 26 de Fevereiro, e na Andalucía, artigo 3º, nº 3, do decreto nº 72/2008, de 4 de Março.

²⁰⁸ Vide, no país Basco, artigo 3º, nº3, Decreto 142/2014, de 1 de Julho, e na Catalunya, artigos 7.5, do decreto nº 121/2003, de 26 de Fevereiro.

substituir o Livro de Reclamações físico, visto que, continua a ser possível a existência e disponibilização do Livro de Reclamações em formato físico.

O Livro de Reclamações eletrónico não é uma solução isenta de grandes condicionalismos, particularmente quanto ao custo de aceder à internet para poder fazer uso deste instrumento e a possível inaptidão ou incapacidade de muitos consumidores manusearem meios eletrónicos, podendo mesmo, em alguns casos, nem sequer ter acesso a estes meios.

Devido a estes condicionalismos, em Espanha, a par do Livro de Reclamações virtual, o fornecedor deve garantir a existência do Livro de Reclamações em suporte físico nos seus estabelecimentos físicos onde sejam fornecidos bens ou prestados serviços²⁰⁹, ou seja, a existência e disponibilização do Livro de Reclamações eletrónico não afasta a obrigatoriedade do Livro de Reclamações físico.

Apesar de estarmos hoje num mundo quase todo automatizado ou, se preferirmos, informatizado, não podemos ignorar a possibilidade de haver um número considerável de pessoas que não dispõe das competências necessárias para manuseamento dos meios informáticos, em particular as pessoas mais idosas, e de outro número considerável que não tem acesso aos meios informáticos que permitam o acesso à internet.

Por outro lado, o Livro de Reclamações eletrónico quebra, de certo modo, com a ideologia do Livro de Reclamações em formato físico enquanto instrumento que tem em vista tornar mais acessível o direito de queixa aos consumidores e para um melhor exercício da cidadania, proporcionando a possibilidade de no lugar onde se identifique alguma conduta contrária à lei ou que surja o conflito com o fornecedor, reclamar de forma imediata, gratuita e com a ajuda do próprio fornecedor no sentido de garantir a correta redação da reclamação.

Neste sentido, o Livro de Reclamações eletrónico ao ter naturalmente o custo de aceder à internet, acrescido o facto de vários consumidores possivelmente não estarem habilitados a manusear um computador ou outros meios eletrónicos necessários para efetuar a reclamação virtualmente e de não poderem contar com o auxílio do fornecedor, fundamentalmente quantos aos dados que permitam a sua identificação, constitui um

²⁰⁹ Cf., na Andalucía, artigos 11º e sgts., do decreto nº 72/2008, de 4 de Março.

desvio à ideia que sustenta o Livro de Reclamações em formato físico, porquanto este permite reclamar de forma fácil, rápida, sem custos e acessível a todos os consumidores seja qual for o seu nível intelectual, visto que no momento podem contar com a ajuda do fornecedor.

Foi justamente a pensar nos condicionalismos próprios de um meio virtual de reclamação, que o legislador português não afastou a obrigatoriedade de existência e disponibilização do Livro de Reclamações físico, pela disponibilização do Livro de Reclamações eletrónico, muito pelo contrário, passou a obrigar todos os fornecedores de bens ou prestadores de serviços a disponibilizarem as duas vias do Livro de Reclamações e impos que os fornecedores, dentro do possível, auxiliem os consumidores, quando solicitado por estes, a efetuarem as reclamações eletrónicas²¹⁰.

Neste contexto, para o comércio em linha, e outras práticas comerciais em que não haja contacto com o fornecedor, bem como, um estabelecimento a partir do qual o fornecedor oferece os seus bens e serviços, o Livro de Reclamações eletrónico apresenta-se como a solução mais adequada, tal como naqueles casos em que o consumidor adquire produtos em linha, nenhuma questão pode ser levantada quanto ao acesso e capacidade de manuseamento de meios eletrónicos que permitem aceder ao Livro de Reclamações eletrónico, pois, depreende-se que, por um lado, o consumidor tem acesso aos meios, caso contrário não teria adquirido produtos em linha, e, por outro lado, dispõem do conhecimento necessário para manuseá-los.

No entanto, o Livro de Reclamações eletrónico deve funcionar a par do livro em físico e não como uma alternativa a este. Assim, no âmbito das vendas automáticas e fora do estabelecimento, dado que ainda é possível que se disponibilize o Livro de Reclamações físico, o Livro de Reclamações eletrónico deve existir, mas sem colocar em causa existência do Livro de Reclamações físico nos estabelecimentos de venda automática ou nos locais onde as máquinas encontram-se instaladas e, ainda, nos locais onde sejam efetuadas as vendas fora do estabelecimento.

Cabe ao fornecedor, como já dissemos, garantir a existência e disponibilização do Livro de Reclamações nos respetivos locais, pois, não parece justo o consumidor suportar os

²¹⁰ Cf., artigo 5º-C, nº 2.

encargos gerados pela venda de bens ou serviços que não seja por pessoa física ou fora de um estabelecimento, pelo contrário, o fornecedor que beneficia das suas modalidades de venda, deverá suportar os encargos que ela gera e não transferi-los a quem delas não tira qualquer vantagem²¹¹.

²¹¹ Particularmente nas vendas fora do estabelecimento, o consumidor é colocado numa situação de pressão, num momento que não espera ser confrontado com a venda de um bem ou serviço, surge alguém, dotado das práticas mais ardilosas de persuasão, tentando-o convencer a adquirir o bem ou o serviço, chegando mesmo a adquirir, quando em situações normais poderia não ter adquirido ou teria ponderado melhor.

Capítulo VI – Conclusão

14. Conclusão

No início do presente trabalho propusemo-nos a analisar o papel que o Livro de Reclamações desempenha no plano de defesa dos consumidores. Para alcançar esse objetivo estruturamos o nosso trabalho de modo a, numa primeira fase, compreendermos as razões que estiveram na base da proteção hoje conferida aos consumidores e as formas desta proteção.

Deste modo, foi possível aferir que várias razões, como a revolução industrial, a manifesta insuficiência do modelo económico liberal, o aparecimento de novas técnicas comerciais e de novos mecanismos jurídicos, particularmente os contratos de adesão, etc. vieram demonstrar que o cidadão-consumidor, também ele agente económico, encontrava-se numa real situação de inferioridade e debilidade face ao poder económico da sua contraparte no mercado, com um poder de autodeterminação quase inexistente e, como se não bastasse, sem mecanismos jurídicos suficientes e adequados para fazer face à sua situação.

Este quadro levou a que se conferisse proteção aos consumidores a dois níveis, um subjetivo e outro objetivo, por um lado, reconhecendo-se ao cidadão, na qualidade de consumidor, verdadeiros direitos subjetivos a nível constitucional e, por outro lado, estabelecendo como princípio e objetivo da regulação da economia e do mercado a proteção dos consumidores, dos seus direitos e interesses económicos.

Foi sob este panorama de proteção dos consumidores que desenvolvemos todo o capítulo referente ao Livro de Reclamações e que agora nos confere legitimidade para responder a questão feita no início: *“através do Livro de Reclamações é proporcionada aos consumidores uma proteção subjetiva e objetiva, isto é, uma proteção centrada na defesa dos seus direitos subjetivos no âmbito das relações jurídico-privadas de consumo e, por outro lado, uma proteção centrada na defesa da ordem económica instituída destinada a proteger os consumidores e a salvaguardar os seus direitos e interesses económicos através da imposição de condutas aos agentes económicos puníveis em determinados casos?”*.

Até à entrada em vigor do Decreto-Lei nº 74/2017, de 21 de Junho, era possível afirmar que o Livro de Reclamações conferia aos consumidores unicamente uma proteção objetiva,

desinteressando-se por completo da defesa dos seus direitos subjetivos no âmbito das relações de consumo, ou seja, conferia-os apenas um direito de denúncia com o fim de fiscalizar o cumprimento da ordem económica instituída destinada a proteger os consumidores e não só. Assim, não era relevante para o sistema de reclamações, qualquer reclamação na qual estivesse em causa uma situação de litígio entre as partes, reivindicando, o consumidor, a reparação ou cumprimento de algum direito subjetivo seu por parte do fornecedor.

Todavia, com a entrada em vigor daquele Decreto-Lei, os consumidores passaram a beneficiar de uma proteção subjetiva, pois, atribui-se relevância às reclamações em defesa de direitos subjetivos, incumbindo-se o fornecedor de dar uma resposta às reivindicações feitas pelo consumidor, pelo que, em caso de incumprimento aquele fica sujeito ao cometimento de uma contraordenação prevista e punível legalmente.

No entanto, importa dizer que, não obstante hoje estarmos diante de uma proteção subjetiva e objetiva conferida pelo Livro de Reclamações aos consumidores, no que toca à proteção subjetiva, no âmbito das reclamações físicas, conferiu-se-lhes uma proteção subjetiva limitada, dado que apenas os prestadores de serviços públicos essenciais estão vinculados a obrigação de dar uma resposta à reclamação do consumidor, pelo que, apenas no âmbito destes serviços os consumidores podem beneficiar da proteção subjetiva conferida pelo Livro de Reclamações, traduzida num direito de resposta, por um lado, e num dever de resposta à reclamação efetuada pelo consumidor, por outro lado. Contudo, fora destes casos, os consumidores não estão impedidos de efetuar uma reclamação em defesa dos seus direitos subjetivos no âmbito da relação de consumo que tenha estabelecido com o fornecedor, mas, este não está obrigado a responder, o que já não ocorre nas reclamações eletrónicas, onde todos os fornecedores de bens e prestadores serviços estarão obrigados a responder as reclamações dos consumidores.

Portanto, o Livro de Reclamações desempenha um papel muito importante na defesa dos consumidores, visto que configura um instrumento fundamental para a autodefesa dos mesmos, permitindo que eles, por si, defendam os seus direitos subjetivos e interesses económicos nas relações de consumo que estabelecem e, ainda, participem na tarefa administrativa de fiscalização do cumprimento da ordem económica, incluída aí toda ordem

que direta ou indiretamente visa protegê-los, configurando, deste modo, um instrumento que permite o exercício de melhor cidadania e o reforço da democracia participativa, que por sua vez é um dos objetivos do Estado Democrático e de Direito plasmado na Constituição.

Uma nota particular recai sobre a sua vertente subjetiva, a qual permite que o Livro de Reclamações, à sua medida, venha fortalecer o sistema de proteção do consumidor, o qual requer meios de solução de conflitos que, em função do valor económico em causa, não impliquem para o consumidor uma carga desmedida que o iniba de reclamar ou reivindicar os seus direitos e, ao mesmo tempo, não gerem um custo desproporcionado para o Estado²¹².

Na verdade, de nada serve o reconhecimento de uma série de direitos substantivos sem a existência de meios eficazes para exigir o seu cumprimento. E a existência desses meios passa, primeiro, por um sistema de reclamações que permita aos consumidores defenderem diante dos fornecedores de forma amigável os seus direitos e interesses económicos - daí que se afirma que com a imposição ao fornecedor de dar resposta às reclamações do consumidor, pretende-se proporcionar às partes uma primeira instância para a solucionar as controvérsias que possam surgir em virtude das relações de consumo, pois, está subjacente a ideia de que os privados têm capacidade suficiente para solucionar os seus conflitos evitando que o mesmo transcenda e dê lugar a intervenção de autoridades competentes para dirimir conflitos com os custos associados à esta intervenção²¹³ - e, segundo, na existência de meios judiciais e extrajudiciais de resolução de conflitos acessíveis aos consumidores e adequados às relações de consumo.

Em suma, a existência de um sistema de reclamações assenta no reforço dos meios a disposição dos consumidores para a defesa dos seus direitos e interesses subjetivos e objetivos, proporcionando ao mesmo um meio fácil, económico e célere de resolução de conflitos.

²¹² Assim, JESÚS ELOY ESPINOZA LOZADA, *Y Ahora Quien Podrá Defendernos? El Arbitraje de Consumo Y Otros Medios de Resolucion de Controversias entre Consumidores y Proveedores*, in CDA, nº 10, Tomo 2, 2011, pág. 121.

²¹³ Vide JESÚS ELOY ESPINOZA LOZADA, *Y Ahora Quien Podrá Defendernos? El Arbitraje de Consumo Y Otros Medios de Resolucion de Controversias entre Consumidores y Proveedores*, in CDA, nº 10, Tomo 2, 2011, pp. 122-123.

Bibliografia

ALARCÃO, RUI DE, *Globalização, Democracia e Direito do Consumidor*, in EDC, nº8, 2006/2007, CDC, Coimbra, pp. 17-27.

ALMEIDA, CARLOS FERREIRA DE, *Os Direitos dos Consumidores*, Almedina, Coimbra, 1982.

- *Negócio Jurídico de Consumo: Caracterização, fundamentação e regime jurídico*, in BMJ, nº 347, 1985, pp. 11-38.

ALMEIDA, CARLOTA PIZARRO DE, *Direito Penal do Consumo: Algumas questões*, in EIDC, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2002, pp. 255-278.

ALMEIDA, TERESA, *Os Caminhos Nacionais da Defesa do Consumidor: Europa, Mas pouco*, in EDC, nº 5, CDC, Coimbra, 2003, pp. 303-309.

ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE, *Os Direitos dos Consumidores como Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, in BFD, Vol. XXVIII, nº 78, FDUC, Coimbra, 2002, pp. 43-64.

ASCENÇÃO, JOSÉ DE OLIVEIRA, *Direito Comercial: Institutos Gerais*, Vol. I, F.D.L., Lisboa, 1998/99.

BARBIERI, DIOVANA, *Direitos Fundamentais dos Consumidores: Sua aplicabilidade directa nas relações jurídico-privadas, à luz dos ordenamentos jurídicos da Espanha, Portugal e Brasil*, Editorial Juará, Lisboa, 2012.

CARDENAS, ARACELLY LACA RAMOS/ROXANA PAZ, *El Libro de Reclamaciones*, in XX Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, s.e, Lima-Perú, 2015, pp. 1-14.

CANOTILHO, JOSÉ GOMES, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 4ª ed., Almedina, Coimbra, 1997.

CANOTILHO, JOSÉ GOMES/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa: anotada*, Vol. II, 4ª ed, Coimbra Editora, Coimbra, 2006.

CARDOSO, FERNANDO, *Reflexões Sobre o Estabelecimento Comercial ou Industrial e Respectivo Contrato de Aluguer*, PortugalMundo, Lisboa, 1991.

CARVALHO, JORGE MORAIS, *Os Contratos de Consumo: Reflexão sobre a Autonomia Privada no Direito do Consumo*, Almedina, Coimbra, 2012.

- *Manual de Direito do Consumo*, 2ª ed., Almedina, Lisboa, 2014.

- *Manual de Direito do Consumo*, 4ª ed., Almedina, Lisboa, 2017.

CONTRERAS, ALFREDO MARAVI, *Breves Apuntes sobre el Sistema de Proteccion al Consumidor en Perú*, in *Revista de actualidade mercantil*, nº 2, Lima-Perú, 2013, pp. 31-41.

CORREIA, MIGUEL PUPO, *Direito Comercial*, 8ª ed., Ediforum, Lisboa, 2003.

COSTA, PAULO NOGUEIRA DA, *O Direito do Consumidor à Informação na Teoria Geral do Negócio Jurídico*, in *Galileu: Revista de Direito e Economia*, Vol. VII, nº 2, UAL, 2002, pp. 123-135.

CRISTAS, ASSUNÇÃO, *Proteção Constitucional do Consumidor*, in *Direito contratual entre liberdade e proteção dos interesses e outros artigos Alemães-Lusitanos*, Almedina, Coimbra, 2008, pp. 47-60.

DALLARI, DALMO DE ABREU, *Estado de Direito e Cidadania*, in *Direito e Cidadania*, Ano II, nº 4, 1998, s.e, Praia-Cabo verde, pp. 125-129.

GARCIA, MARIA DA GLÓRIA FERREIRA PINTO, *A Constituição e a Democracia Social*, in *Direito e Justiça*, Vol. XI, Tomo 1, Universidade Católica Editora, 1997, pp. 15-25.

GOMES, CARLA AMADO, *Os Novos Trabalhos do Estado: A administração pública e a defesa do consumidor*, in *EIDC*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2002, pp. 31-61.

GONÇALVES, PEDRO COSTA, *Regulação, Electricidade e Telecomunicações: Estudos de Direito Administrativo da Regulação*, in *Direito Público e Regulação*, nº 7, Coimbra editora, Barcelos, 2008.

- *Reflexões Sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, Coimbra Editora, Coimbra, 2013.

GOUVEIA, MARIANA FRANÇA, *Curso de Resolução Alternativa de Litígios*, Almedina, Coimbra, 3ª ed., 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR, *Guia do Consumidor*, Ministério do Plano e da Administração do Território, Lisboa, 1987.

LEITÃO, ADELAIDE MENEZES, *Direito Administrativo do Consumo*, in TDAE, Vol. VI, 2012, Almedina, Coimbra, pp. 11-132.

-*Tutela do Consumo e Procedimento Administrativo*, in EIDC, Almedina, Coimbra, Vol. II, 2004, pp. 119-140.

- *As Reclamações no Direito do Consumo*, in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Oliveira Ascensão, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2008, pp. 1473-1486.

LEITÃO, LUÍS MANUEL TELES DE MENEZES, *A Proteção do Consumidor Contra as Práticas Comerciais Desleais e Agressivas*, in EDC, nº 5, 2003, CDC, Coimbra, pp. 163-181.

LIZ, JORGE PEGADO, *Introdução ao Direito e à Política de Consumo*, Editorial Notícias, Lisboa, 1999.

LÔBO, PAULO LUIZ NETTO, *A Informação como Direito Fundamental do Consumidor*, in EDC, nº 3, CDC, Coimbra, 2001, pp. 23-45.

LOZADA, JESÚS ELOY ESPINOZA, *Y Ahora Quien Podrá Defendernos? El Arbitraje de Consumo Y Otros Medios de Resolucion de Controversias entre Consumidores y Proveedores*, in RDA, nº 10, Tomo 2, CDA, 2011, pp. 121-141.

LUÍS, ANA VASCONCELOS/CARVALHO, JORGE MORAIS, *Estudo e Análise da Regulação do Livro de Reclamações no Âmbito do Sistema Jurídico Português*, FDUNL, 2014.

MARQUES, MARIA LEITÃO/VITAL MOREIRA, *A Mão Visível: Mercado e Regulação*, Almedina, Coimbra, 2003.

MIRANDA, JORGE, *Ciência Política, Formas de Governo*, Pedro Ferreira – Editor, Lisboa, 1996.

- *Anotação ao Artigo 60º da Constituição*, in EIDC, vol. IV, Almedina, Coimbra, 2014, pp. 23-24.

- *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 3ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2000.

MIRANDA, JORGE/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. I, 2ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2010.

MONCADA, LUÍS CABRAL DE, *Direito Económico*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.

MONTE, MÁRIO FERREIRA, *Da Proteção Penal do Consumidor: O problema da (des) criminalização no incitamento ao consumo*, Almedina, Coimbra, 1996.

MONTEIRO, ANTÓNIO PINTO, *Do Direito do Consumo ao Código do Consumidor*, in EDC, nº 1, CDC, Coimbra, 1999, pp. 201-214.

- *A Contratação em Massa e a Proteção do Consumidor numa Economia Globalizada*, in Revista de Legislação e de Jurisprudência, ano 139, nº 3961, Coimbra Editora, 2010, pp. 221-235.

- *A Proteção do Consumidor de Serviços Públicos Essenciais*, in EDC, nº 2, CDC, Coimbra, 2000, pp. 333-350.

- *Comunicação e Defesa do Consumidor*, in Actas do congresso internacional sobre comunicação e defesa do consumidor, IJC/FDUC, Coimbra, 1996.

- *Breve Nótula sobre a Proteção do Consumidor na Jurisprudência Constitucional*, in Direitos Fundamentais e Direito Privado: uma Perspectiva de Direito Comparado, Almedina, Coimbra, 2007, pp. 293-304.

- *Sobre o Direito do Consumidor em Portugal e o Anteprojecto do Código do Consumidor*, in EDC, CDC, Coimbra, nº 7, 2005, pp. 245-262.

MOREIRA, TERESA, *Regulação e Proteção dos Consumidores- Algumas notas*, in I Congresso de Direito do Consumo, Almedina, Lisboa, 2016, pp. 259-268.

PEREIRA, ALEXANDRE DIAS, *A Proteção do Consumidor no Quadro da Directiva do Comércio Electrónico*, in EDC, nº 2, CDC, Coimbra, 2000, pp. 43-133.

RODRIGUES, CUNHA, *As Novas Fronteiras dos Problemas do Consumo*, in EDC, nº 1, 1999, CDC, Coimbra, pp. 45-67.

ROQUE, ANA, *A regulação do Mercado: Aspectos essenciais*, in Galileu: Revista de Economia e Direito, Vol. XI, nº 1, UAL, 2006, pp. 63-74.

SASTRE, RICARDO DEL ESTAL, *Sobre la Possibilidade de Retirar Hojas de Reclamaciones del Establecimiento Reclamado y Complimentarlas Fuera de Este*, in RCDC, nº 2, Centro de Estudios de Consumo, Lima-Perú, 2012, pp. 163-166.

VARELA, ANTUNES, *Direito do Consumo*, in Revista de Legislação e de Jurisprudência, n.ºs 3901 e 3902 e nº 3903, Ano 132, 1999.

- *Direito do Consumo*, in EDC, CDC, Coimbra, nº 1, 1999, pp. 391-405.

Jurisprudência

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 04/01/2003, proc. nº 07535/02, FRANCISCO ROTHES

Acórdão do STJ, de 10/11/2007, proc. nº 07B3336, OLIVEIRA VASCONCELOS

Acórdão do TRL, de 03/13/2008, proc. nº 520/2008-8, ANA LUÍSA GERALDES

Acórdão do TRC, de 11/04/2009, proc. nº 218/08.8 GBGVA.C1, ORLANDO GONÇALVES

Acórdão do TRC, de 03/10/2010, proc. nº 918/09.5TBCR.C1, MOURAZ LOPES.

Acórdão do TRP, de 4/09/2014, proc. nº 4638/13.8 TAVNG.P1, ÉLIA SÃO PEDRO

Pareceres e notas jurídicas

Parecer da PGR, nº 8/2009, de 12 de Dezembro de 2009

Parecer da PGR nº 17/2009, de 04/03/2010,

Parecer da O.A, nº 9/PP/2008-G, de 13 de Março

Parecer da O.AR. emitido em Julho de 2008, dirigido à DGC, disponível em <http://www.arquitectos.pt/index.htm?no=2020491279,154>

Parecer da DGC, de 06 de Agosto de 2008, nº 61617/2008, disponível em <http://www.arquitectos.pt/index.htm?no=2020491279,154>

Nota jurídica da MPBA Sociedade de advogados, sobre o parecer da DGC, disponível em <http://www.arquitectos.pt/documentos/1274203725J1cZR5xi4Ms48SI6.pdf>

Legislação

Portuguesa:

- Constituição da República Portuguesa
- Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de Outubro
- Decreto-Lei n.º 383/89, de 6 de Novembro
- Decreto-Lei nº 13/93, de 15 de Janeiro
- Lei nº 24/96, de 31 de Julho – LDC
- RCM nº 189/96 de 31 de Outubro
- Decreto-Lei n.º 133-A/97 de 30 de Maio
- Decreto-Lei n.º 168/97, de 4 de Julho
- Decreto-Lei n.º 209/97 de 13 de Agosto
- Decreto Regulamentar nº 5/98 de 9 de Abril
- Portaria nº 520/98 de 14 de Agosto
- Decreto-Lei nº 16/99, de 25 de Janeiro
- Decreto-Lei nº 77/99 de 16 de Março
- Decreto-Lei nº 135/99, de 22 de Abril
- Decreto-Lei nº 217/99 de 15 de Junho
- Despacho Normativo nº 62/99 de 12 de Novembro
- Decreto-Lei nº 206/2001, de 27 de Julho
- Decreto-Lei nº 233/2001 de 25 de Agosto

- Portaria nº 1222/2001, de 24 de Outubro
- Lei nº 67/2003, de 8 de Abril
- Decreto-Lei nº 156/2005, de 15 de Setembro
- Decreto-Lei n.º 70/2007, de 26 de Março
- Decreto-Lei nº 234/2007, de 19 de Junho
- Decretos-Lei nº 371/2007, de 6 de Novembro
- Decreto-Lei nº 118/09, de 19 de Maio
- Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de Junho
- Lei nº 24/2014, de 14 de Fevereiro
- Decreto-Lei nº 10/2015, de 16 de Janeiro
- Lei n.º 144/2015, de 8 de Setembro
- Regulamento nº 183/2017, de 10 de Abril
- Decreto-Lei nº 74/2017, de 21 de Junho

Estrangeira

Perú:

- Decreto supremo nº 011-2011-PCM

Espanha:

- Decreto-lei nº 72/2008, de 4 de Março, da comunidade autónoma de Andalucía
- Decreto-lei nº 121/2013, de 26 de Fevereiro, da Catalunya
- Decreto-lei nº 142/2014, de 1 de Julho, do País Basco
- Decreto-Lei nº 1/2010, de 14 de Janeiro, de Madrid