



CONSULTA RELATIVA À PRESTAÇÃO DO SERVIÇO POSTAL UNIVERSAL APÓS O TERMO DA ATUAL CONCESSÃO

**SENTIDO PROVÁVEL DE DECISÃO SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE ENVIOS POSTAIS EM INSTALAÇÕES DISTINTAS
Do DOMICÍLIO**

CONTRIBUTO DOS CTT – CORREIOS DE PORTUGAL, S.A.

(VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL)

Lisboa, 18 de agosto de 2020

ÍNDICE

I.	INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO	3
II.	CONTRIBUTOS DOS CTT	5
II.1.	INSTALAÇÕES APROPRIADAS PARA A DISTRIBUIÇÃO DOS ENVIOS POSTAIS, DISTINTAS DOS DOMICÍLIO	5
II.2.	CIRCUNSTÂNCIAS EM QUE A DISTRIBUIÇÃO PODE OCORRER EM INSTALAÇÕES DISTINTAS DO DOMICÍLIO	6
II.3.	AS “EXCEÇÕES ÀS EXCEÇÕES” DA DISTRIBUIÇÃO DOMICILIÁRIA	12
II.3.1.	DA AUSÊNCIA DE JUSTIFICAÇÃO PARA A IMPOSIÇÃO DE LIMITAÇÕES ÀS EXCEÇÕES	12
II.3.2.	AS INSUFICIÊNCIAS DA CONCRETIZAÇÃO DA MEDIDA	15
III.	CONCLUSÕES	17

I. INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO

1. Em 30.06.2020 a ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações (“**ANACOM**”) deu início a uma consulta pública relativa à prestação do serviço postal universal após o termo da atual concessão (“**Consulta Pública**”), pelo prazo de 20 dias úteis, prorrogados adicionalmente por mais 15 dias úteis.
2. No âmbito da referida Consulta Pública a ANACOM pretende recolher contributos por parte do setor e da sociedade em geral, nomeadamente sobre os termos e condições que devem estar associados à prestação do Serviço Universal (“**SU**”) após o termo da atual concessão, a ocorrer em 31.12.2020, e dos termos em que o SU será prestado pelo(s) Prestador(es) de Serviço Universal (“**PSU**”) que for(em) designado(s) ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 17/2012, de 26 de abril (“**Lei Postal**”).
3. Para o efeito, e na mesma data, a ANACOM publicou seis sentidos prováveis de decisão, todos de 26.06.2020, incidentes, respetivamente, sobre:
 - a) informação a prestar pelo(s) prestador(es) de serviço postal universal aos utilizadores;
 - b) distribuição de envios postais em instalações distintas do domicílio;
 - c) conceito de encargo financeiro não razoável para efeitos de compensação do custo líquido do serviço postal universal;
 - d) metodologia de cálculo dos custos líquidos do serviço postal universal;
 - e) critérios a que obedece a formação dos preços do serviço postal universal; e
 - f) parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal.
4. Por razões de clareza expositiva, os CTT – Correios de Portugal, S. A. (“**CTT**”) optam por tecer os seus contributos, relativamente a cada um dos sentidos prováveis de decisão acima elencados, em documentos separados.
5. Assim, o presente documento inclui os contributos específicos dos CTT relativamente ao Sentido Provável de Decisão Sobre a Distribuição de Envios Postais em Instalações Distintas do Domicílio (“**SPD**”).
6. Conforme previsto no artigo 12.º, n.ºs 4 e 5¹ da Lei Postal, os PSU “*devem assegurar uma recolha e uma distribuição dos envios postais abrangidos no âmbito do serviço universal pelo menos uma vez por dia, em todos os dias úteis, salvo em circunstâncias ou condições geográficas excecionais previamente definidas pelo ICP-ANACOM*”, distribuição essa que

¹ Esta norma tem como fonte o parágrafo 2 do n.º 3 do artigo 3.º da Diretiva 97/67/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de dezembro de 1997, relativa às regras comuns para o desenvolvimento do mercado interno dos serviços postais comunitários e a melhoria da qualidade de serviço (“**Diretiva Postal**”).

deve ser **“feita no domicílio do destinatário ou, nos casos e condições previamente definidas pelo ICP-ANACOM, em instalações apropriadas”** (sem realce no original).

7. O SPD a que ora se responde visa então definir as condições em que o(s) PSU pode(m) proceder à distribuição dos envios postais abrangidos pelo SU em instalações apropriadas distintas do domicílio, visando identificar: (i) as instalações apropriadas para a distribuição dos envios postais (ponto 3.1.); (ii) as circunstâncias em que a distribuição pode ocorrer em instalações distintas do domicílio, incluindo as exceções a essas circunstâncias (pontos 3.2. e 3.3.) e (iii) as obrigações de informação aos utilizadores e à ANACOM (ponto 4).
8. De certo modo, tal como a ANACOM refere no ponto 2 do SPD, estas questões já haviam sido objeto de reflexão no âmbito da Consulta Pública Sobre a Prestação do Serviço Postal Universal Após o Fim da Atual Concessão, lançada em 26.11.2019 (“**Consulta SPU 2019**”), cujo relatório final foi aprovado e publicado no sítio da internet da ANACOM em 09.03.2020², tendo os CTT tido já oportunidade de se manifestar em relação a alguns dos tópicos agora discutidos.
9. Os CTT, sendo o atual concessionário da prestação do SU, em todo o território nacional, até 31.12.2020, esperam que os contributos e opiniões manifestadas no presente documento sejam úteis e auxiliem a ANACOM a adotar as decisões mais corretas, adequadas e oportunas em relação à futura prestação do SU em Portugal.
10. Os contributos e opiniões manifestadas no presente documento são apresentados tendo em atenção o atual contexto, legal, regulamentar e de mercado, e visam apoiar a ANACOM no exercício das suas atribuições. Não prejudicam, por isso, outras posições que podem vir a ser manifestadas ou propostas pelos CTT em relação à prestação do SU após o fim da atual concessão.

² Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1518541>.

II. CONTRIBUTOS DOS CTT

11. Para melhor entendimento e clareza expositiva, os contributos dos CTT seguem a estrutura e a organização do SPD.

II.1. INSTALAÇÕES APROPRIADAS PARA A DISTRIBUIÇÃO DOS ENVIOS POSTAIS, DISTINTAS DOS DOMICÍLIO

12. A ANACOM começa por identificar no SPD as instalações apropriadas para a distribuição de envios postais que sejam distintas do domicílio. De acordo com a ANACOM, essas instalações são:

- a) O estabelecimento postal mais próximo do domicílio do destinatário ou o estabelecimento postal mais próximo do domicílio do destinatário que se situe na rota geralmente efetuada pelos distribuidores do(s) PSU ou subcontratados que serve o domicílio do destinatário;
- b) Recetáculos individuais para entrega de correio localizados na via pública, instalados isoladamente ou de forma agrupada; e
- c) Outra instalação que for acordada entre o(s) PSU e o(s) destinatário dos envios postais.

13. Os CTT concordam genericamente com esta identificação, estando a mesma alinhada com a prática que tem vindo a ser seguida até ao momento, nomeadamente através da distribuição de envios postais não no domicílio do destinatário, mas em outras instalações apropriadas para o efeito, como sejam as Baterias de Caixas de Correio Individual (“**BCCI**”), as Baterias de Recetáculos Individuais de Correio (“**BRIC**”) ou as Caixas de Correio Individuais (“**CCI**”).

14. Os CTT relevam ainda, em especial, a flexibilidade concedida no SPD para a existência de acordos com os respetivos destinatários, uma vez que tal confere maior oportunidade para a existência de soluções inovadoras e para valorizar a vontade do destinatário dos envios postais.

15. **[Informação confidencial]**



16. Assim, exemplificando sobre a problemática associada a hipotéticos acordos com os destinatários, havendo num domicílio vários destinatários, esta disposição abre a

possibilidade de alguns preferirem entrega domiciliária, outros na loja A, outros no posto B – na prática desmultiplicando o número de locais de entrega para o mesmo domicílio, o que pode obrigar a que se cadastre a decisão de cada destinatário residente num determinado domicílio e levantar questões de autenticação da identidade de cada destinatário no momento em que defina o local de entrega pretendido, dificultando de sobremaneira o processo de encaminhamento.

17. Por outro lado, nota-se que não está claro na pág. 8 do SPD qual o papel do(s) futuro(s) PSU quando o local escolhido pelo destinatário não respeita os requisitos essenciais definidos na pág. 7. Nestes casos, do SPD parece resultar que tal instalação, embora tenha sido a escolha do destinatário, não poderia ser aceite pelo(s) futuro(s) PSU. Os CTT consideram que no caso em que a solução *é apresentada* pelo próprio PSU, este tenha que garantir que a mesma respeita os requisitos definidos na Lei Postal. Já no caso em que essa solução *é requerida* pelo destinatário, não é evidente que o PSU possa rejeitar a solução ou que lhe compita (ou seja até possível) fazer uma avaliação do cumprimento dos requisitos essenciais por determinada instalação especificamente escolhida pelo destinatário. Seria importante que este ponto fosse esclarecido na decisão final.
18. Sem prejuízo do ora referido, os CTT assinalam, de forma positiva, o facto de a ANACOM referir na pág. 7 que a instalação alternativa que seja acordada com o destinatário não se confunde com os serviços de reexpedição ou outros serviços de alteração de morada. Também parece importante clarificar que as soluções de entrega inovadoras por parte do futuro PSU, que sejam especificamente acordadas com o destinatário, independentemente da iniciativa (do PSU ou do destinatário) poderão implicar custos adicionais. Com efeito, não só esse eventual custo adicional assenta num acordo com o destinatário, como, de outra forma, a criação de soluções inovadoras poderia ser prejudicada.
19. Uma última nota que parece importante evidenciar, e que já resulta do SPD, embora talvez pudesse ser reafirmada, é o facto de não haver qualquer preferência entre as soluções a), b) e c) do ponto 3.1., ou seja, desde que se verifiquem as circunstâncias em que a distribuição pode ocorrer em instalações distintas, compete ao PSU (ou ao próprio destinatário) apresentar as soluções que considerar mais adequadas e compatíveis com o regime legal.

II.2. CIRCUNSTÂNCIAS EM QUE A DISTRIBUIÇÃO PODE OCORRER EM INSTALAÇÕES DISTINTAS DO DOMICÍLIO

20. Quanto às circunstâncias em que a distribuição pode ocorrer em instalações distintas do domicílio, consistindo assim exceções à regra geral prevista no artigo 12.º, n.º 5, da Lei Postal, os CTT estão genericamente de acordo com as mesmas, sem prejuízo dos comentários que a seguir se tecem a este propósito.
21. As várias exceções propostas pela ANACOM no ponto 3.2 do SPD podem ser agrupadas consoante os racionais que lhes estão subjacentes. Assim, e salvo melhor opinião, poderão as exceções agrupar-se do seguinte modo:

	Motivo justificativo	Exceções em causa
A	Autonomia privada	<i>Quando o destinatário solicite a entrega dos envios postais noutra local.</i>
B	Eficiência e eficácia da Distribuição	<p><i>Nos domicílios situados em zonas sem toponímia, ou em zonas em que, existindo já toponímia, as entidades competentes ainda não tenham procedido à sua colocação/identificação nas respetivas ruas e edifícios;</i></p> <p><i>Quando se verifique dificuldade de acesso ao domicílio do destinatário;</i></p> <p><i>Nos domicílios que não possuam recetáculo postal individualizado para a entrega de envios postais, ou que, possuindo, o mesmo não esteja em boas condições de funcionamento;</i></p> <p><i>Quando as dimensões dos envios postais não permitam o seu depósito no recetáculo postal;</i></p> <p><i>Quando as condições de entrega resultem num risco à segurança (...) dos envios postais que [o distribuidor] transporta.</i></p>
C	Segurança e integridade física do distribuidor postal	<i>Quando as condições de entrega resultem num risco à segurança ou saúde do distribuidor (...).</i>

22. Tal como os CTT anteciparam na resposta à Consulta SPU 2019, estas são circunstâncias genericamente reconhecidas em outras países da União Europeia (“UE”) que têm vindo justificar que a distribuição seja feita noutras instalações que não o domicílio do destinatário.

23. Nota-se, no entanto, que neste SPD a ANACOM afastou outras circunstâncias relevantes que também têm servido de justificação, em outros países da UE, para que a distribuição seja feita em instalações distintas do domicílio, nomeadamente: (i) situações climatéricas extremas e (ii) zonas de baixa densidade populacional.
24. Em relação à primeira circunstância, embora se compreenda que as situações climatéricas extremas serão, por regra, limitadas no tempo e apenas verificáveis em situações pontuais, os CTT notam que a ocorrência destes fatores não pode deixar de ter impacto no âmbito do futuro contrato com o(s) PSU, desde logo ao nível da configuração de casos de força maior. Assim, seria importante que o conceito de força maior relevante pudesse ter uma latitude suficiente para considerar o impacto de eventos climatéricos extremos na execução do futuro programa contratual.
25. Em relação à segunda circunstância, naturalmente que os CTT compreendam que o que está em causa é a entrega dos envios postais no domicílio dos destinatários e que tal não depende de saber se é numa zona de maior ou menor densidade populacional. No entanto, a Lei Postal é clara em determinar que o SU deve ser prestado de forma eficiente e sustentável (artigo 2.º, n.º 1, alínea b) da Lei Postal) e, nesse âmbito, a exceção de distribuição em zonas de baixa densidade populacional, bem como a sua revisão periódica, não deveria ser afastada sem uma análise mais detalhada, onde fosse efetuada uma quantificação prévia dos custos inerentes e ao impacto desta medida nos custos de distribuição.
26. Como os CTT apontaram na resposta à Consulta SPU 2019, de acordo com as análises realizadas no âmbito do Censos 2011, 5% da população portuguesa ocupa 50% do território, o que coloca uma enorme pressão sobre o PSU e sobre a prestação eficiente deste serviço. A tendência de queda do tráfego postal tem levado a que a distribuição em áreas rurais, muito pouco povoadas, obriguem a longas deslocações para a distribuição de pouco volume de correspondência, resultando num esforço por objeto postal irrazoável e desproporcional.
27. Precisamente por isso, e tal como resulta do relatório do *European Regulators Group for Postal Services* (“**ERGP**”) – *ERGP Report On The Quality Of Service, Consumer Protection And Complaint Handling 2018 – An Analysis Of Trends* – publicado em 19.12.2019³ (“**Relatório ERGP**”), em onze países europeus foi reconhecida a validade da exceção da distribuição em zonas de baixa densidade populacional.
28. Os CTT continuam, assim, a considerar que, à luz do princípio da eficiência e da eficácia da prestação do SU, a entrega nestes casos poderia ser feita: (i) no estabelecimento postal mais próximo, (ii) em BCCI ou BRIC ou (iii) em CCI localizadas perto da via pública.
29. Dito isto, quanto ao detalhe de cada uma das condições aplicáveis para a distribuição em locais distintos do domicílio, os CTT permitem-se ainda aduzir os seguintes comentários:

³ Disponível em <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/38864/attachments/2/translations/en/renditions/native>.

A – Distribuição em domicílios em zonas sem toponímia

30. Relativamente à condição b), referente aos domicílios situados em zonas sem toponímia, ou em zonas em que, existindo já toponímia, as entidades competentes ainda não tenham procedido à sua colocação/identificação nas respetivas ruas e edifícios, os CTT entendem que, a bem da certeza e segurança jurídicas, deve evitar-se, de um modo geral, estabelecer-se uma “cláusula aberta” sobre o modo de tomada de conhecimento por parte do PSU de que já existe toponímia e de que a mesma já foi colocada nas respetivas ruas e edifícios, sendo preferível delinear-se com maior grau de precisão os contornos de tal tomada de conhecimento.
31. Por outro lado, os CTT destacam que seria importante clarificar que a hipótese de se deixar de aplicar esta circunstância excecional não prejudica a possível aplicação de uma outra, reunidos os respetivos requisitos, à semelhança do que é feito no contexto de outras circunstâncias excecionais.
32. Para além destes pontos, é necessário também ter em conta que, nos casos ora referidos, torna-se posteriormente necessário que os destinatários peçam a correção das moradas junto dos expedidores e que estes atualizem as bases de dados, tendo também de ser efetuada, pelo PSU, a atualização das próprias bases de dados e um novo delineamento das rotas, de revisão do tempo de trabalho afeto às mesmas, de reorganização interna e das atividades auxiliares de preparação do correio para distribuição, da reformulação da atividade automatizada de sequenciamento dos objetos e da eventual necessidade de novos horários e escalas de trabalho.
33. A isto, acresce ainda a necessidade de todas as correspondências terem a informação postal necessária e suficiente (identificação do local de entrega) para se proceder à sua entrega.
34. Na verdade, o correto endereçamento dos envios postais, com a identificação das ruas e dos números de polícia das habitações, a par com uma correta toponímia, cuja regularização é da responsabilidade das entidades autárquicas, são fatores decisivos para a qualidade da distribuição e para o sucesso do ato de entrega.
35. Assim sendo, após a implementação de um processo toponímico numa determinada área geográfica, e para que o mesmo produza os seus efeitos a nível da distribuição postal, é necessário que todos os residentes dessa área promovam a correção dos endereços junto dos seus remetentes. Esta atualização de endereços pode ser morosa e não depende do PSU.
36. Sendo uma atividade muitíssimo morosa e complexa, que não depende só dos CTT, o prazo máximo proposto no SPD deveria ser aumento, passando a prever-se um prazo de 40 dias úteis, a contar da atualização da base de dados pelo expedidor, como prazo máximo para se passar a assegurar a distribuição de correspondência no domicílio do destinatário.

B – Distribuição em domicílios que não possuam recetáculos postais individualizados

37. Relativamente à condição c), referente aos domicílios que não possuam recetáculo postal individualizado para a entrega de envios postais, ou que, possuindo, o mesmo não esteja em boas condições de funcionamento, não faz qualquer sentido que o PSU tente frequentemente proceder à entrega dos envios postais aos destinatários que não possuem recetáculo postal individualizado, ou de que o mesmo não se encontre em boas condições de funcionamento, durante o prazo de 30 dias a contar do aviso de que se encontram em tal circunstância.
38. De outro modo, o distribuidor postal teria de transportar, frequentemente, as mais das vezes de forma desnecessária, uma quantidade elevada de correspondência não entregue que se iria acumulando, caso a rotina quotidiana do destinatário não fosse compatível com a rota definida para o distribuidor em causa e, em consequência, não fosse possível encontrar o destinatário no seu domicílio durante os 30 dias do prazo. Nessa medida, a distribuição deve poder ser efetuada pelo(s) PSU(s) em instalação apropriada, nos termos especificados no capítulo 3.1 do SPD.⁴
39. Nesse seguimento, os CTT entendem excessivo o estabelecimento da obrigação de que os envios postais que tenham ficado à guarda do PSU, em depósito, sejam entregues “*de imediato*” no recetáculo postal que seja colocado ou reparado durante o prazo de 30 dias para o efeito (uma vez que também não é clara, como se apontou acima, qual a periodicidade das tentativas de entrega em mão). Com efeito, e no seguimento de defenderem a periodicidade semanal para as tentativas de entrega da correspondência em mão aos destinatários abrangidos por esta circunstância excecional, os CTT entendem que deve ser dado ao PSU algum prazo adicional para que a correspondência pendente seja entregue (à semelhança do que se estabelece na pág. 13).
40. Por último, e no seguimento do que se deixou escrito a propósito da exceção anterior, os CTT entendem que, a bem da certeza e segurança jurídicas, deve ser evitada, de um modo geral, a previsão da tomada de conhecimento de um determinado facto, “*por qualquer meio*”, por parte do PSU (pág. 13). Dessa referência não resulta claro, como já se referiu, qual a pessoa (singular) cujo conhecimento se entende poder imputar-se ao “conhecimento institucional” PSU, o que sujeita o PSU a uma ampla margem de indefinição das suas práticas face à realidade dos factos, com potenciais prejuízos para os interesses dos destinatários postais.

C – Risco para a segurança ou saúde do distribuidor

41. Relativamente à condição e), referente às situações em que as condições de entrega resultem num risco à segurança dos envios postais que o distribuidor transporta, ou à segurança dos envios postais que o mesmo transporta, os CTT levantam algumas reservas quanto ao modo como os dois requisitos cumulativos estão redigidos.

⁴ Os CTT reconhecem que este ponto é extraído do Regulamento do Serviço de Recetáculos Postais, aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 8/90, de 6 de abril, posteriormente alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 21/98, de 4 de setembro. Todavia, a letra do artigo 4.º, n.º 2 desse diploma é igualmente carecida de clareza, pelo que seria importante a ANACOM assumir uma postura complementar nesta matéria.

42. Quanto ao primeiro requisito (envolvimento de um risco para a saúde ou segurança do distribuidor ou para a segurança dos envios postais que transporta “*de tal forma que não seja razoável exigir que o distribuidor faça a entrega do envio postal e o(s) PSU não possua(m) meios próprios que permitam superar aquele risco de modo a permitir a entrega do envio postal ao domicílio*”), não é perceptível o que poderão constituir “*meios próprios que permitam superar aquele risco*”.
43. Os CTT reconhecem que, dada a elevada abstração desta (e das demais) circunstância excecional, poderá ser difícil atingir uma redação abrangente que mantenha a sua clareza. Assim, e a respeito da certeza e segurança jurídicas do PSU, os CTT entendem que este conceito deve ser eliminado.
44. Uma situação que deveria ser acautelada neste ponto (no sentido de integrar este requisito), refira-se já, é a que respeita à deterioração dos veículos usados na distribuição: nos casos em que a distribuição ocorre em domicílios servidos por estradas rurais (caminhos de terra ou “*paralelepípedos*”), existe um risco sério de os veículos de suporte à distribuição serem danificados, havendo portanto um risco para a própria segurança dos envios postais transportados.
45. Quanto ao segundo requisito (*persista esse risco por mais de duas semanas e seja evidenciada por uma avaliação formal de risco de saúde e/ou segurança e por uma avaliação geral das circunstâncias, efetuada por indivíduo(s) ou entidades(s) adequadamente competente(s) para o efeito, que podem ser trabalhadores do(s) PSU e/ou entidades terceiras a solicitação do(s) PSU, logo que seja razoavelmente possível após o(s) PSU tomar(em) conhecimento da circunstância em questão*), os CTT questionam, desde logo, qual o racional por detrás da definição do (sub)requisito da persistência do risco por mais de duas semanas.
46. A definição de uma limitação temporal mínima parece, aos CTT, um contrassenso. Com efeito, é possível que se verifiquem condições de entrega que coloquem em risco a segurança ou saúde do distribuidor ou a segurança dos envios postais transportados nem que seja por apenas um só dia. Assim sendo, com o devido respeito, não logram os CTT conceber a razão para que apenas seja relevado, para este efeito, o risco que persista por mais de duas semanas, uma vez que durante este período a segurança ou saúde do distribuidor pode continuar a estar sob ameaça, não se concebendo, face aos bens jurídicos em causa, que prevaleça o interesse da distribuição de um envio postal face à proteção da vida ou da integridade física do respetivo distribuidor. Assim, esta limitação temporal deverá ser eliminada.
47. Por último, remete-se, para evitar repetições fastidiosas, para o que acima ficou escrito a propósito da tomada de conhecimento por parte do PSU “*por qualquer meio*”, redação que os CTT entendem não conferir a segurança e certeza adequadas à boa prestação do SU, verificadas estas circunstâncias.

D – Dificuldade de acesso ao domicílio do destinatário

48. Relativamente à condição f), referente às situações em que se verifica dificuldade de acesso ao domicílio do destinatário, os CTT gostariam apenas de comentar a posição da ANACOM na pág. 16, no sentido de limitar que a regra imposta possa levar a uma mudança da prática que tem sido seguida até agora. A ANACOM está aqui, na verdade, a definir uma “exceção à exceção” que não parece estar devidamente fundamentada.
49. Como os CTT apontam abaixo, o recorte de exceções às circunstâncias que permitem a entrega em locais fora do domicílio do destinatário conduz, na verdade, ao esvaziamento da exceção. Estando as regras agora a ser definidos é natural que conduzam a alterações das práticas habituais, no sentido de obrigar à distribuição no domicílio ou à distribuição em outros locais. Tal é a consequência da definição de um novo quadro regulamentar.
50. Além disto, conforme acima se referiu, o racional subjacente à definição destas exceções à regra é a eficiência e eficácia da prestação do SU, pelo que também por aqui não se antecipa porque razão deve ser mantida uma prática ineficiente ou ineficaz de distribuição, sobretudo quando este aspeto é um princípio fundamental da Lei Postal (artigo 2.º, n.º 1, alínea b).
51. Em qualquer caso, no que diz respeito a condições de acesso ao domicílio, considera-se que esta apenas poderá ocorrer em domicílios servidos por estradas alcatroadas ou que distem menos de 50 metros destas, correspondendo já assim a um esforço significativo do PSU.
52. Se por um lado, a referência aos 200 metros proposta pela ANACOM não tem qualquer fundamentação de facto, a existência de estradas alcatroadas poderá ser uma referência de utilidade pública utilizada pelas autoridades locais no valor para a comunidade das acessibilidades viárias a um dado domicílio; por outro lado, é necessário salvaguardar o funcionamento e a manutenção dos equipamentos de suporte à distribuição (motociclos, bicicletas, veículos elétricos), que não estão preparados para circular em caminhos agrícolas, estradas de terra ou estradas de paralelepípedos.
53. Tudo visto, portanto – com especial destaque para as limitações indicadas no ponto anterior relativo à Distribuição em domicílios em zonas sem toponímia, e em suma, os CTT consideram que o prazo máximo para se passar a assegurar a distribuição de correspondência no domicílio do destinatário deverá ser de 40 dias úteis, a contar da atualização da base de dados pelo expedidor, de modo a reorganizar as rotas e a operação de distribuição.

II.3. AS “EXCEÇÕES ÀS EXCEÇÕES” DA DISTRIBUIÇÃO DOMICILIÁRIA

II.3.1. DA AUSÊNCIA DE JUSTIFICAÇÃO PARA A IMPOSIÇÃO DE LIMITAÇÕES ÀS EXCEÇÕES

54. Quanto à possível definição de “exceções à exceção” de distribuição domiciliar, que a ANACOM trata no ponto 3.3. do SPD, importa desde já começar por referir que os CTT reconhecem a importância de tratar de forma especial utilizadores particularmente

vulneráveis, sendo aceite e reconhecido que esta deve ser uma das principais funções do(s) futuro(s) PSU.

55. No entanto, mantêm integralmente a posição manifestada na Consulta SPU 2019, no que concerne à possibilidade de serem fixadas limitações ao funcionamento das exceções. A existência de tais limitações não deve ser imposta, o que não quer dizer que o futuro PSU não possa naturalmente atender a situações particulares de utilizadores particularmente vulneráveis. De resto, entendem os CTT que a Lei Postal não admite a definição de tais “exceções às exceções”, o que parece que está em linha com a posição da ANACOM prevista no SPD, de apenas “recomendar” determinadas atuações.
56. De facto, o estabelecimento de quaisquer “exceções às exceções” anularia, na prática, o propósito do estabelecimento de exceções à obrigação da distribuição domiciliária. Nessa medida, verificando-se pelo menos uma condição de exceção da obrigação de distribuição domiciliária, deverá o PSU poder proceder à distribuição postal em instalações distintas do domicílio do utilizador.
57. A este propósito, importa referir que o Relatório ERGP, dedica uma parte da sua análise às circunstâncias que têm vindo a ser aplicadas nos Estados-Membros relativamente à exceção da obrigação de distribuição domiciliária.
58. Desse estudo, importa sublinhar, não é dada qualquer indicação no que concerne à aplicação, nos referidos países, de limitações às exceções, nomeadamente para fins de proteção de utilizadores particularmente vulneráveis. E, de facto, os critérios que regeram a fixação das condições excecionais já traduzem, no entender dos CTT, um razoável e adequado equilíbrio entre todos os fatores em jogo, pelo que, no seu entender, não se justificará a imposição de limites a essas situações excecionais. Senão vejamos:

A - Autonomia privada

59. O estabelecimento de “exceções às exceções” quando esteja em causa a distribuição em instalações distintas do domicílio do utilizador por vontade deste carece de qualquer sentido. Com efeito, se é vontade expressa do próprio destinatário dos envios postais que os mesmos sejam entregues em instalações distintas do seu domicílio, não pode ser o PSU a contornar (i.e., desrespeite) a sua vontade e a “forçar” a distribuição domiciliária dos envios postais.
60. Admitir o contrário seria atentar contra o *direito* (e não *dever*) do destinatário de receber os envios postais no seu domicílio.

B - Eficiência e eficácia da distribuição

61. A distribuição domiciliária em zonas sem toponímia, ou zonas em que, existindo toponímia, tenham ruas e/ou edifícios por identificar, pode implicar uma enorme ineficiência da distribuição postal.

62. De facto, pode dar-se o caso de, numa zona na qual a distribuição postal é assegurada maioritariamente através de instalações distintas do domicílio do destinatário, o PSU necessitar de percorrer uma rota, numa zona sem toponímia, apenas para proceder à distribuição domiciliária relativamente a um destinatário considerado como débil para estes efeitos.
63. A distribuição domiciliária nesses moldes é suscetível de ferir a capacidade do PSU de cumprir com as suas exigências de assegurar a qualidade do serviço universal, nomeadamente no que respeita aos prazos de encaminhamento, à regularidade e à fiabilidade da distribuição. Com efeito, os CTT notam que a distribuição domiciliária em zonas sem toponímia, ou zonas em que, existindo toponímia, tenham ruas e/ou edifícios por identificar implica um risco elevado de tais exigências de qualidade do serviço universal virem a ser prejudicadas, em razão da inexistência de orientações claras sobre onde o distribuidor postal poderá encontrar o domicílio do respetivo destinatário.
64. Acresce que, nos casos em que não existe recetáculo postal individualizado para a entrega de envios postais, ou que, possuindo, o mesmo não esteja em boas condições de funcionamento, os CTT questionam a adequação prática do estabelecimento de limitações a esta exceção. Na realidade, estamos perante situações em que são razões de ordem física relacionada com o recetáculo postal individualizado para a entrega de envios postais que impossibilitam a distribuição domiciliária.
65. O mesmo se diga em relação à exceção relativa às dimensões dos envios postais, que não permitem o seu depósito no recetáculo postal.
66. Por fim, note-se que, além do custo adicional de tratamento necessariamente manual na distribuição de objetos sem toponímia, esta prática vem contrariar os esforços de reduzir a dependência do conhecimento empírico dos carteiros, que em situações de ausência por absentismo dificulta a eficácia da distribuição.
67. Em suma, os CTT entendem que o estabelecimento de limitações a este grupo de exceções impõe um esforço desproporcionado ao PSU face aos custos implicados e é inadequado à proteção dos interesses utilizadores finais.

C – Segurança e integridade física do distribuidor postal

68. Por fim, no tocante a este grupo de exceções, importa salientar que, contrariamente aos restantes grupos de exceções, os bens jurídicos em confronto são bens jurídicos pessoais: por um lado, o interesse do destinatário postal de algum modo debilitado à distribuição no seu domicílio dos envios postais que lhe são endereçados e, por outro, a proteção da integridade física e saúde do distribuidor postal, quando “*não seja razoável exigir que o distribuidor faça a entrega do envio postal*” (cf. p. 14 do SPD).
69. Por não estarem aqui em causa considerações de ordem patrimonial (as quais, de resto, até poderiam surgir num segundo plano de análise, nomeadamente ocorrendo um concurso de

exceções à distribuição domiciliária), a ponderação entre os interesses em causa deve ser objeto de uma avaliação particularmente cuidadosa.

70. Os CTT entendem assim que, existindo meios alternativos de distribuição postal, como o estabelecimento postal mais próximo do domicílio do destinatário, a integridade física dos distribuidores postais deve figurar como barreira intransponível e insuscetível de quaisquer limitações.

II.3.2. AS INSUFICIÊNCIAS DA CONCRETIZAÇÃO DA MEDIDA

71. Sem prejuízo da posição acima e de se tratar de meras recomendações, os CTT entendem que os termos propostos pela ANACOM para a concretização das limitações às exceções no ponto 3.3. do SPD carece de aprofundamento e maior definição de vários dos seus contornos.
72. Desde logo, a condição “**Sempre que o(s) PSU tome(m) conhecimento** de que o destinatário dos envios postais (...)” não é suficientemente precisa no que concerne ao modo como tais situações deverão ser levadas ao conhecimento do PSU.
73. Questiona-se: deverá o PSU manter-se passivo e apenas reagir aos pedidos que expressamente lhe forem formalmente submetidos no sentido de cumprir a obrigação de distribuição domiciliária? Ou basta que o PSU tome conhecimento, por qualquer forma (nomeadamente através do concreto distribuidor postal da zona de residência do destinatário em causa), do possível enquadramento do destinatário nos requisitos a si relativos? Neste caso, como se prova?
74. A necessidade de ser concretizado o modo através do qual o PSU toma conhecimento dos motivos inerentes à “exceção da exceção”, nomeadamente os motivos de saúde que o justificam, não é, ainda, despidendo, considerando uma outra ordem de argumentos: é que, em tese, poderá estar em causa o tratamento de dados relativos à saúde que, nos termos do artigo 9.º do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (“Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados” ou “RGPD”), consubstancia uma categoria especial de dados. A licitude do tratamento de categorias especiais de dados pessoais depende da verificação de um fundamento de licitude “qualificado”, pelo que, poderão existir dificuldades adicionais, agora numa ótica de privacidade, a este respeito.
75. Continuando, a referência “**em consequência da sua idade, por motivos de saúde ou por uma outra razão, como por exemplo, no caso de cegos ou amblíopes**” é sobremaneira ampla e imprecisa e, por isso, não confere ao PSU a certeza e segurança jurídicas necessárias à definição de procedimentos relativos à distribuição domiciliária no âmbito das limitações às exceções.
76. Com efeito, não se encontram definidos os limiares, mínimos e/ou máximos, de idade ou quais os motivos de saúde relevantes para este efeito.

77. Ademais, importaria também densificar o que se deverá entender por “**pode ser particularmente prejudicado** pela não entrega dos envios postais ao domicílio”. Com efeito, o advérbio de modo “particularmente” aponta, pelo menos à primeira vista, para uma ideia de “grau elevado” de prejuízo incorrido pelo destinatário dos envios postais caso os mesmos não sejam distribuídos no seu domicílio; contudo, e sendo esse o caso, não é concretizado qual o grau de prejuízo que deve ser suportado pelo próprio destinatário.
78. Importa ainda salientar que, no entender dos CTT, a gravidade de tal prejuízo estará sempre dependente de uma avaliação subjetiva, consoante o destinatário em causa.
79. Em suma, embora se trate de recomendações, entende-se que a concretização de todos estes aspetos seria relevante para a atividade do futuro PSU.

III. CONCLUSÕES

- (i) Sem prejuízo de os CTT concordarem, em termos gerais, com a definição de instalações apropriadas para a distribuição de envios postais que sejam distintas do domicílio efetuadas no SPD, é contudo necessário ter em conta que a existência de acordos com os destinatários pode acarretar a necessidade de se proceder a uma alteração estrutural dos processos de encaminhamento postal.
- (ii) No que respeita à distribuição em zonas sem toponímia, os CTT entendem que deve evitar estabelecer-se uma “cláusula aberta” sobre o modo de tomada de conhecimento por parte do PSU de que já existe toponímia e de que a mesma já foi colocada nas respetivas ruas e edifícios, sendo preferível delinear-se com maior grau de precisão os contornos de tal tomada de conhecimento.
- (iii) A este respeito, é ainda muito relevante ter-se em consideração que se torna necessário que se proceda a uma atualização das bases de dados pelos expedidores, tendo também de ser efetuado um novo delineamento das rotas, de revisão do tempo de trabalho afeto às mesmas, de reorganização interna e das atividades auxiliares de preparação do correio para distribuição, da reformulação da atividade automatizada de sequenciamento dos objetos e da eventual necessidade de novos horários e escalas de trabalho.
- (iv) Relativamente à distribuição em domicílios que não possuam recetáculos postais individualizados, deve ser conferida ao PSU a possibilidade de a distribuição poder ser efetuada pelo(s) PSU(s) em instalação apropriada, nos termos especificados no capítulo 3.1 do SPD..
- (v) Devem ser revistos os critérios tidos em conta no SPD relativos ao “Risco para a segurança ou saúde do distribuidor”, uma vez que os aí propostos são desajustados, não cumprindo com o seu propósito.
- (vi) No que diz respeito a condições de acesso ao domicílio, considera-se que esta apenas poderá ocorrer em domicílios servidos por estradas alcatroadas ou que distem menos de 50 metros destas.
- (vii) Todos os motivos vistos acima são, do ponto de vista dos CTT, mais do que suficientes para que se preveja um prazo máximo de 40 dias úteis, a contar da atualização da base de dados pelo expedidor, para se passar a assegurar a distribuição de correspondência no domicílio do destinatário.
- (viii) Finalmente, no que respeita à existência de “exceções às exceções”, os CTT consideram que elas não devem ser impostas, o que não quer dizer que o futuro PSU não possa naturalmente atender a situações particulares de utilizadores particularmente vulneráveis. De resto, entendem os CTT que a Lei Postal não admite a definição de tais “exceções às exceções”, o que parece que está em linha com a posição da ANACOM prevista no SPD, de apenas “recomendar” determinadas atuações.