ANACOM AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

Decisão sobre o pedido, apresentado pelos CTT, de dedução de registos de expedições de correio afetados pela pandemia Covid-19 em janeiro e fevereiro de 2022, para efeitos de cálculo dos IQS do ano 2022

A. ENQUADRAMENTO

1. Até 07.02.2022, os CTT – Correios de Portugal, S.A. (CTT) mantiveram-se como prestador do serviço postal universal (SU), atendendo à prorrogação do Contrato de Concessão do Serviço Postal Universal (Concessão), celebrado entre o Estado português e os CTT, em virtude do disposto no artigo 35.º-W do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de fevereiro, com a redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 106-A/2020, de 30.12.2020.

2. Os CTT continuaram como prestador do serviço postal universal depois desta data, tendo em conta que a nova Concessão entrou em vigor em 08.02.2022, na sequência da entrada em vigor do enquadramento legislativo integrando o disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 144/2021, conforme decorre do Decreto-Lei n.º 22-A/2022, de 7 de fevereiro, e da decisão, pelo Tribunal de Contas, de não incidência de fiscalização prévia sobre a Concessão.

3. Por decisão de 12.07.2018[1], a Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) fixou os «Parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal», relativos ao triénio 2018 – 2020, a cumprir pelos CTT, enquanto empresa concessionária da prestação do SU.

4. O n.º 2 do artigo 12.º dos «Parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal» estabelece que, *«[c]aso os CTT se mantenham como empresa prestadora do serviço postal universal após 31.12.2020, os parâmetros de qualidade de serviço e os objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal aplicáveis durante os anos 2019 e 2020 se mantêm em vigor até à aprovação pela ANACOM de uma*

[1] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1456816.

nova decisão que aos mesmos se refira, no âmbito e para os efeitos do n.º 1 do artigo 13.º da Lei Postal». Assim, até 07.02.2022, mantiveram-se aplicáveis os «Parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal» fixados na deliberação de 12.07.2018.

5. Com a entrada em vigor da nova Concessão, aplicam-se, a partir de 08.02.2022 (inclusive), os «Parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal», fixados na decisão de 29.04.2021[2].

6. De acordo com n.º 1 do artigo 7.º dos «Parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal», de 12.07.2018, referente a deduções para efeitos de cálculo dos IQS, no caso da ocorrência de situações de força maior ou de fenómenos, cujo desencadeamento e evolução sejam manifestamente externos à capacidade de controlo dos CTT, e que tenham impacto no desempenho de qualidade de serviço dos CTT, estes poderão solicitar, para efeitos de cálculo dos indicadores de qualidade de serviço (IQS), a dedução dos registos relativos aos períodos de tempo e fluxos geográficos atingidos.

7. O n.º 2 do mesmo artigo estabelece que são consideradas situações de força maior ou de fenómenos a que alude o n.º 1 *«[…] os factos de terceiros ou naturais, imprevisíveis ou inevitáveis, cujo desencadeamento, evolução e efeitos se produzam independentemente da vontade e da capacidade de controlo dos CTT, tais como atos de guerra ou subversão, epidemias, ciclones, tremores de terra, fogo, raio, inundações, greves gerais e quaisquer outros eventos da mesma natureza que prejudiquem as normais condições de aceitação, tratamento, transporte e distribuição dos envios postais»*.

8. O pedido de ativação da dedução deverá ser apresentado pelos CTT, por escrito, de forma fundamentada, no prazo máximo de 60 dias úteis contados a partir da data da ocorrência dos fenómenos ou ocorrências que o justificam, de acordo com o que prevê o n.º 4 do referido artigo 7.º.

9. A decisão sobre (i) a qualificação da ocorrência como uma situação de força maior ou de fenómenos, cujo desencadeamento e evolução sejam manifestamente

[2] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1632841.

externos à capacidade de controlo dos CTT, e que tenham impacto no desempenho de qualidade de serviço dos CTT e (ii) a determinação dos respetivos registos relativos aos períodos de tempo e fluxos geográficos atingidos, cabe à ANACOM (*vd.* n.º 5 do artigo 7.º da decisão de 12.07.2018), a qual deverá ser notificada aos CTT no prazo máximo de 30 dias úteis a contar da data de receção do mesmo, devendo tal decisão, em caso de rejeição do pedido, ser devidamente fundamentada.

10. Este mesmo artigo estabelece ainda que, independentemente da apresentação de pedido de dedução, os CTT obrigam-se a tentar encontrar as melhores alternativas durante o período de ocorrência das situações a que aludem os n.ºs 1 e 2 deste artigo.

11. O artigo 5.º da decisão da ANACOM de 29.04.2021 estabelece regime em tudo idêntico ao detalhado nos pontos anteriores.

12. Em 25.05.2022, os CTT solicitaram à ANACOM, nos termos e para os efeitos do artigo 7.º dos «Parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal», fixados pela decisão de 12.07.2018, a dedução dos registos que consideram terem sido afetados diretamente pela pandemia de Covid-19, situação que classificam como de força maior, uma vez que o respetivo desencadeamento e efeitos se situaram, no seu entendimento, fora da capacidade de controlo da empresa. Em particular, solicitam a dedução dos registos relativos a:

    - objetos expedidos, em todo o território nacional, de 01.01.2022 a 28.02.2022, de: correio normal, correio normal em quantidade, encomendas e jornais e publicações periódicas com periodicidade superior à semanal;

    - objetos expedidos, nos fluxos CAM (Continente – Açores – Madeira), de 01.01.2022 a 28.02.2022, de: correio azul, correio registado e jornais e publicações periódicas com periodicidade igual ou inferior à semanal;

    - objetos expedidos, nos fluxos no Continente, de 01.01.2022 a 28.02.2022, de: correio azul, correio registado e jornais e publicações periódicas com periodicidade igual ou inferior à semanal;

    - tempo em fila de espera, medido em todo o território nacional, de 01.01.2022 a 28.02.2022.

13. De notar que, atendendo ao impacto da situação causada pela pandemia de Covid-19 na sua atividade, os CTT solicitaram já à ANACOM, em três ocasiões, a dedução dos registos afetados[3], tendo esses mesmos pedidos sido deferidos por deliberações de 29.04.2021[4], de 28.10.2021[5] e 11.05.2022[6].

14. Na sua comunicação de 25.05.2022, os CTT salientam que a situação pandémica verificada no primeiro e segundo semestre de 2021 se manteve durante os meses de janeiro e fevereiro de 2022, o que levou a empresa, desde início da pandemia, a tomar medidas para garantir a continuidade da atividade postal, com a preocupação contínua da adoção de medidas preventivas e de segurança dos seus trabalhadores e clientes, de acordo com as orientações do serviço nacional de saúde.

15. Os CTT referem ainda que durante o período em causa reportaram regularmente à ANACOM os principais constrangimentos sofridos em virtude da pandemia e das medidas tomadas para fazer face a essa situação.

B. ANÁLISE

Quanto ao prazo para solicitar deduções para efeitos de cálculo dos IQS

16. Conforme estabelecido no n.º 4 do artigo 7.º da decisão da ANACOM de 12.07.2018 e no n.º 4 do artigo 5.º da decisão desta Autoridade de 29.04.2021, ambas respeitantes aos «Parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal», o pedido de ativação da dedução deve ser apresentado pelos CTT, por escrito, de forma fundamentada, no prazo máximo de 60 dias úteis contados a partir da data da ocorrência.

17. O referido prazo máximo de 60 dias úteis para os CTT efetuarem o pedido de dedução conta-se, conforme evidenciado em anteriores decisões da ANACOM, a partir da data do termo dos referidos “fenómenos ou ocorrências”.

---

[3] O primeiro pedido dos CTT, visando a dedução de registos entre o período de 11.03.2020 e 31.12.2020, data de 26.03.2021, o segundo pedido, sobre a dedução de registos entre o período 01.01.2021 e 30.06.2021, data de 22.09.2021 e o terceiro pedido, sobre a dedução de registos entre o período 01.07.2021 e 31.12.2021, data de 25.03.2022.

[4] Disponível em https://anacom.pt/render.jsp?contentId=1632841.

[5] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1709512.

[6] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1721804.

18. Neste contexto, atendendo à evolução da situação pandémica[7] e tendo em conta o seu impacto na operação postal e no desempenho de qualidade de serviço dos CTT, tal como descrito pela empresa e avaliado na secção seguinte do presente documento, considera-se ter sido respeitado o prazo estabelecido no n.º 4 do artigo 7.º da decisão de 12.07.2018, aplicável aos registos relativos ao período entre 1 de janeiro e 7 de fevereiro de 2022, bem como no n.º 4 do artigo 5.º da decisão de 29.04.2021, aplicável aos registos relativos ao período entre 8 e 28 de fevereiro de 2022.

Quanto à fundamentação do requerimento

19. No requerimento apresentado em 25.05.2022, os CTT solicitam à ANACOM a dedução dos registos afetados diretamente pela pandemia de Covid-19 relativos aos meses de janeiro e fevereiro de 2022, «*atendendo à natureza e causa da anómala situação*» por ela provocada, que caracterizam como situação de força maior, fundamentando o seu pedido «*nos termos e para os efeitos do artigo 7.º da decisão da ANACOM de 12.07.2018, sobre os parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal*».

20. Não obstante a decisão da ANACOM de 12.07.2018, invocada pelos CTT, não se aplicar à totalidade do período relativamente ao qual a empresa solicita a dedução de registos de expedições de correio afetados pela pandemia Covid-19, mas apenas ao período entre 1 de janeiro e 7 de fevereiro de 2022, e uma vez que o regime aplicável a esta matéria nos termos da decisão desta Autoridade de 29.04.2021 – que se aplica aos registos relativos ao período entre 8 e 28 de fevereiro de 2022 – é idêntico, caberá à ANACOM suprir a deficiência do requerimento dos CTT oficiosamente, em cumprimento do n.º 2 do artigo 108.º do Código do Procedimento Administrativo, nos termos do qual «*devem os órgãos e agentes administrativos procurar suprir oficiosamente as deficiências dos requerimentos, de modo a evitar que os interessados sofram prejuízos por virtude de simples irregularidades ou de mera imperfeição na formulação dos seus pedidos*».

[7] Note-se que o estado de calamidade esteve em vigor a partir de 01.12.2021 até 18.02.2022, prosseguindo a situação de alerta após esta data.

Quanto à ocorrência de uma situação de força maior

21. A situação pandémica verificada desde o início de 2020 impactou de forma generalizada toda a população e o desenvolvimento e funcionamento regular da atividade económica, não só através dos seus efeitos diretos, mas também através dos efeitos decorrentes das medidas legislativas e regulamentares adotadas com vista a controlar a pandemia, que implicaram restrições à atividade económica e social no território nacional.

22. No decorrer do 4.º trimestre de 2021 verificou-se um agravamento da situação pandémica devido à elevada taxa de contágios por Covid-19, na sua variante "Ómicron", considerada pela Direção Geral da Saúde uma variante extremamente contagiosa, que produziu efeitos significativos diretos e indiretos na sociedade, atividade económica e empresarial, efeitos que se estenderam para o mês de janeiro de 2022, observando ainda uma intensidade muito elevada durante o mês de fevereiro.

23. Neste período, conforme assinalam os CTT na sua comunicação, as autoridades adotaram medidas excecionais de combate à pandemia, destacando-se a obrigatoriedade do teletrabalho até 14.01.2022 e a suspensão das atividades letivas em regime presencial de 27.12.2021 a 09.01.2022.

24. Neste contexto, os CTT notam que a situação descrita implicou a continuação dos constrangimentos no funcionamento da atividade deste operador postal, quer no que se refere ao elevado absentismo, devido às ausências por doença, isolamento profilático e assistência à família, bem como no que diz respeito às medidas de prevenção de segurança operacionais, que impactam nos tempos da operação postal.

25. As medidas adotadas pelos CTT, desde o início da pandemia, visaram manter a atividade postal, com a preocupação contínua da adoção de medidas preventivas e de segurança dos seus trabalhadores e clientes, de acordo com as orientações do serviço nacional de saúde, mantendo-se em vigor a generalidade das medidas constantes do plano de contingência implementado durante o ano de 2021.

26. Em particular, os CTT referem a existência de constrangimentos e impactos operacionais nos primeiros dois meses de 2022, assim como as medidas aplicadas, a nível de:

- Recursos Humanos: Assinalam os CTT que o agravamento dos casos de infeção pelo incremento da variante "Ómicron" teve como consequência um aumento significativo do número de casos de infeção nos meses de janeiro e fevereiro de 2022, tendo-se registado um aumento dos casos de doença, situações de risco, quarentena e isolamento profilático e, desta forma, um aumento das situações de absentismo dos trabalhadores da empresa. Este agravamento da pandemia nos dois primeiros meses de 2022 refletiu-se na taxa de absentismo operacional de 11,5% (inclui a rede de atendimento e operações), o que representa uma variação de 59,9% face ao mesmo período do ano de 2019 (período pré-pandémico). Os CTT referem ainda que procuraram minimizar o impacto desta situação, sempre que possível, através da contratação de trabalhadores. Devido às contínuas dificuldades em contratar trabalhadores, os CTT reforçaram o trabalho temporário, os agenciamentos e o trabalho suplementar. Esta empresa salienta que, apesar dos tais esforços em substituir os trabalhadores ausentes, a qualidade da prestação do serviço foi impactada face à inexperiência dos trabalhadores substitutos.

- Tratamento, distribuição e transportes: Os CTT referem que o elevado absentismo nas unidades operacionais durante os meses de janeiro e fevereiro de 2022[8] teve consequentes constrangimentos a nível dos saldos de correio nos centros de distribuição postal (CDP), impactando desfavoravelmente os prazos de distribuição. Com a redução do número de voos devido à pandemia verificou-se uma diminuição da chegada de correio por via área a Portugal, o que aumentou o correio pela via rodoviária e deste modo o correio passou a ser rececionado de uma forma concentrada (e não de forma mais dispersa) e consequentemente este aumento de tráfego dificultou a operação de tratamento. De modo a mitigar este impacto, os CTT referem ter aumentado os recursos de trabalho aos sábados e feriados, reforçado as viaturas ligeiras de mercadorias e

[8] Com o aumento do absentismo de trabalhadores por infeções e isolamentos profiláticos, a empresa recorreu à contratação temporária de trabalhadores em substituição dos ausentes por doença, tendo-se mantido a dificuldade de contratação em alguns pontos do país, com consequente impacto inerente na distribuição diária.

incrementado o número de viagens para reabastecimento nos CDPs, devido ao encerramento de diversos estabelecimentos comerciais com os quais os CTT têm parceria para a locação de pontos de reabastecimento.

- Transporte internacional: Os CTT referem terem-se mantido os constrangimentos anteriormente verificados, dado que a regularização do número de voos não foi retomada, continuando a registar-se o cancelamento de voos, bem como a insuficiência de espaço para carga aérea atribuída para o transporte de correio. Os CTT acrescentam que as medidas de segurança aplicadas para diminuição da propagação da doença por Covid-19 também tiveram consequências no tempo despendido nas operações de transporte.

- Transporte para as Regiões Autónomas: Tal como informam os CTT, em janeiro e fevereiro de 2022 manteve-se uma situação de escassez de voos disponíveis face à situação pré-pandemia. Da carga disponibilizada de 147 m^3 semanais entre o Continente e Região Autónoma da Madeira, apenas foram transportados 84 m^3 semanais por redução de voos e ocorrência de vários SSPD – *Short – Shipped*[9] verificados, quer parciais ou totais. Também no voo cargueiro "Mais Madeira", contratado com uma carga de 150 m^3, verificou-se que apenas foram transportados 144 m^3, também por causa de SSPD, traduzindo-se numa disponibilidade reduzida face às reais necessidades.

  A capacidade de carga planeada com a TAP para a Região Autónoma dos Açores foi de 66 m^3 semanais. No entanto, por redução de voos (em especial durante o mês de fevereiro de 2022 para a Ilha Terceira) e vários SSPD, a carga semanal foi reduzida para 39 m^3. Já a capacidade disponibilizada pela SATA, de 90 m^3 semanais, foi reduzida também para 39 m^3, por vários cancelamentos de voos, ao que acresceram os SSPD.

  Com a redução/cancelamento de voos, a insuficiência de espaço para carga e os sucessivos SSPD nos mês de janeiro e fevereiro, verificou-se, de acordo com os CTT, uma quantidade elevada de saldos de correio no fluxo de transporte inter-ilhas, apresentando constrangimentos ao nível do escoamento nos

[9] SSPD – *Short – Shipped*: Ocorre quando o envio está listado numa lista de envios, mas não está incluída numa carga ou não é recebida pelo destinatário.

aeroportos de Ponta Delgada e Terceira, com grande impacto na qualidade de serviço para os Açores.

- Estações e postos de correios: Os CTT referem terem-se mantido todas as medidas de prevenção e segurança nas estações de correios de forma a minimizar o contacto entre trabalhadores e clientes, através de distanciamento físico, controlo da entrada e definição da fila de espera dos clientes nas estações de correios, de acordo com o número de balcões de atendimento em funcionamento. As pausas para limpeza adicional e as medidas de higienização e utilização de equipamento de segurança causaram atrasos e impactaram no tempo de atendimento, assim como a limitação do número de pessoas nas estações de correios. Também o agravamento da pandemia em janeiro e fevereiro de 2022, com o aumento de isolamentos profiláticos de trabalhadores do atendimento contribuiu para a diminuição de capacidade de atendimento nas estações de correios.

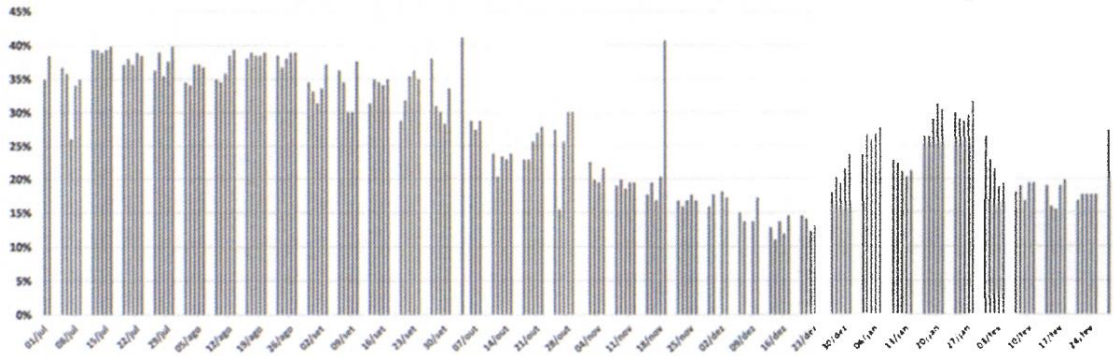
27. As várias situações reportadas pelos CTT na sua comunicação de 25.05.2022 encontram-se genericamente refletidas nos reportes periódicos apresentados à ANACOM durante os primeiros dois meses de 2022. A informação decorrente destes reportes demonstra que em janeiro e fevereiro de 2022 houve uma evolução negativa face ao final do ano de 2021.

28. Em particular, reconhece-se que a situação pandémica terá tido um impacto relevante a nível dos recursos humanos refletindo, de forma geral, o observado a nível do país, com o aumento generalizado de casos de infeção por SARS-COV-2. De igual modo, também os casos de isolamento profilático terão contribuído para o elevado nível de absentismo reportado pelos CTT e os consequentes efeitos a nível da eficiência das operações.

29. Tal como reportado pelos CTT, nota-se ainda o impacto da situação pandémica ao nível do funcionamento da rede daquele operador durante o período em análise, no âmbito da qual se verificaram constrangimentos tanto na rede de retalho (estações e postos de correios) como na rede de operações (centros de logística e distribuição e centros de distribuição postal). No gráfico seguinte apresenta-se a informação relativa ao impacto a nível da rede de operações CTT (centros de distribuição

postal – CDP – e centros de logística e distribuição - CLD) desde 01.07.2021 até 18.02.2022, conforme reportado pelos CTT na sua comunicação de 25.05.2022.

Rede de operações – CDPs e CLDs com constrangimentos ou encerrados face ao total, 2.º semestre de 2021 e janeiro e fevereiro de 2022



Fonte: Informação diária constante nos reportes dos CTT enviados semanalmente à ANACOM

30. Como é possível observar, constata-se que nos meses de janeiro e fevereiro de 2022 houve um aumento do número de CDPs e CLDs a funcionar com constrangimentos ou encerrados, representando cerca de 25% do total de centros, tendo aumentado face aos números verificados no 4.º trimestre de 2021.

31. A informação periódica que foi remetida pelos CTT à ANACOM confirma também a existência de constrangimentos vários a nível dos transportes para as Regiões Autónomas e para destinos internacionais, tendo persistido as dificuldades de encaminhamento de correio por via aérea para alguns países, bem como as perturbações a nível do transporte aéreo e da capacidade de carga disponível ao longo de janeiro e fevereiro de 2022.

32. Face ao exposto, conclui-se que os constrangimentos causados pela pandemia Covid-19 na atividade postal dos CTT, ao longo de 2020 e de 2021, e os quais a ANACOM, por decisões de 29.04.2021, de 28.10.2021 e de 11.05.2022, considerou serem consequência de uma situação de força maior, tal como sustentado pela empresa, se mantiveram durante janeiro e fevereiro de 2022.

C. CONCLUSÃO

33. Tendo em consideração:

a) a informação comunicada pelos CTT, através de comunicação de 25.05.2022;

b) o impacto da pandemia na operacionalização da atividade postal em janeiro e fevereiro de 2022;

c) que os factos alegados pelos CTT se qualificam como situações de força maior ou de fenómenos cujo desencadeamento e evolução foram manifestamente externos à sua capacidade de controlo, para efeitos do disposto nos n.os 1 e 2 do artigo 7.º da decisão da ANACOM de 12.07.2018, aplicável aos registos de correio respeitantes ao período entre 1 de janeiro e 7 de fevereiro de 2022, bem como dos n.os 1 e 2 do artigo 5.º da decisão da ANACOM de 29.04.2021, aplicável aos registos de correio respeitantes ao período entre 8 e 28 de fevereiro de 2022, e que tiveram impacto na qualidade de serviço, prejudicando as normais condições de transporte dos envios postais de correio normal, correio normal em quantidade, correio azul, jornais e publicações periódicas, encomenda normal e correio registado, e prejudicando o tempo em fila de espera nos estabelecimentos postais,

no exercício das atribuições que são conferidas à ANACOM pelas alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 8.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março, ao abrigo do n.º 5 do artigo 7.º da decisão da ANACOM de 12.07.2018 e do n.º 5 do artigo 5.º da decisão da ANACOM de 29.04.2021, ambas relativas aos «Parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal», o Conselho de Administração da ANACOM, no exercício das competências que lhe são conferidas pela alínea b) do n.º 1 do artigo 26.º dos seus Estatutos, delibera:

1. Deferir o pedido apresentado pelos CTT de dedução dos registos relativos a:

- objetos expedidos, em todo o território nacional, de 01.01.2022 a 28.02.2022, de: correio normal, correio normal em quantidade, encomendas e jornais e publicações periódicas com periodicidade superior à semanal;

- objetos expedidos, nos fluxos CAM (Continente – Açores – Madeira), de 01.01.2022 a 28.02.2022, de: correio azul, correio registado e jornais e publicações periódicas com periodicidade igual ou inferior à semanal;

- objetos expedidos, nos fluxos no Continente, de 01.01.2022 a 28.02.2022, de: correio azul, correio registado e jornais e publicações periódicas com periodicidade igual ou inferior à semanal;

- tempo em fila de espera, medido em todo o território nacional, de 01.01.2022 a 28.02.2022.

2. Dispensar os CTT da audiência prévia, nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 124.º do Código de Procedimento Administrativo.