

Decisão sobre o requerimento dos CTT para alteração da data para a entrada em vigor da decisão da ANACOM de 29.04.2021 sobre a distribuição de envios postais em instalações distintas do domicílio

A. ENQUADRAMENTO

1. O artigo 12.º da Lei Postal¹ estabelece que o(s) prestador(es) de serviço universal (PSU) deve(m) assegurar que a distribuição:
 - i) dos envios postais abrangidos no âmbito do serviço universal (SU) é efetuada pelo menos uma vez por dia, em todos os dias úteis, salvo em circunstâncias ou condições geográficas previamente definidas pela Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) (n.º 4 do referido artigo);
 - ii) é feita no domicílio do destinatário ou, nos casos e condições previamente definidos pela ANACOM, em instalações apropriadas (n.º 5 do referido artigo).

2. No exercício das competências acima referidas, a ANACOM aprovou, em 29.04.2021, a decisão sobre a distribuição de envios postais em instalações distintas do domicílio (doravante também referida como Decisão²), com o objetivo de definir os casos e condições em que a distribuição dos envios que integram o SU pode ser efetuada pelo(s) PSU em instalações distintas do domicílio do destinatário, aplicando-se, de acordo com o aí exposto, “(...) ao(s) PSU que vier(em) a ser designado(s) ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 17.º da Lei Postal para assegurar o SU após o termo do contrato de concessão atualmente em vigor” e produzindo efeitos a partir do momento em que este PSU iniciasse a prestação do SU.

¹ Lei n.º 17/2012, de 26 de abril, na sua redação atual.

² Documento disponível em <https://anacom.pt/render.jsp?contentId=1624201>.

3. Por Resolução do Conselho de Ministros n.º 144/2021, de 23 de setembro (RCM)³, foi determinado que o contrato de concessão do serviço postal universal seria celebrado ao abrigo de ajuste direto, convidando-se a apresentar proposta os CTT – Correios de Portugal, S.A. (CTT).
4. Por despacho n.º 11204/2021, de 3 de novembro⁴, do então Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações, foi criada uma comissão que ficou incumbida da elaboração do caderno de encargos do futuro contrato de concessão do SU e avaliação da proposta a apresentar pelos CTT, com vista a submeter ao membro do Governo responsável pelas comunicações uma proposta de decisão sobre a mesma.
5. Na sequência dos trabalhos desenvolvidos pela referida comissão, foi concluído o caderno de encargos em que assenta o contrato de concessão a vigorar após o termo da concessão celebrada ao abrigo do Decreto-Lei n.º 448/99, de 4 de novembro (“novo contrato de concessão”). A vigência do novo contrato de concessão ficou dependente da sua avaliação pelo Tribunal de Contas e da entrada em vigor do enquadramento legislativo integrando o disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 144/2021.
6. Em 26.01.2022, os CTT requereram que, nos termos legalmente aplicáveis, fosse determinado que a Decisão sobre a distribuição de envios postais em instalações distintas do domicílio, aprovada pela ANACOM em 29.04.2021, apenas viesse a produzir os seus efeitos a partir de 01.01.2023 e não, como atualmente previsto nessa Decisão, “(...) *no momento em que se inicie a futura prestação do serviço postal universal*”.
7. O novo contrato de 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 fevereiro⁵, e da decisão, pelo Tribunal de Contas, de não incidência de fiscalização prévia sobre o Contrato de Concessão.

³ Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/144-2021-173732853>.

⁴ Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/doc/11204-2021-174280056>.

⁵ Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/22-a-2022-178716215>.

8. Como melhor se detalha em secção seguinte, os CTT justificam o pedido apresentado alegando que a Decisão “(...) *envolve a implementação de procedimentos de elevada complexidade operacional e burocrática, relacionados com a gestão da infraestrutura e as obrigações de informação, incluindo o processamento de respostas dos utilizadores e ajuste da infraestrutura em conformidade (...)*”.
9. Por decisão de 19.04.2022, o Conselho de Administração da ANACOM aprovou o sentido provável de decisão (SPD) sobre o requerimento dos CTT, o qual foi submetido a audiência de interessados e ao procedimento de consulta pública previsto no artigo 9.º da Lei Postal.
10. Decorrido o prazo de 20 dias úteis fixado para pronúncia por parte dos interessados nos referidos procedimentos, não foram recebidos quaisquer contributos sobre o sentido da decisão aprovado pela ANACOM relativamente ao requerimento apresentado pelos CTT para alteração da data para a entrada em vigor da decisão de 29.04.2021 relativa à distribuição de envios postais em instalações distintas do domicílio, que faz parte integrante desta decisão.

B. ANÁLISE

Requerimento dos CTT

11. Os CTT consideram que a Decisão “(...) *introduz alterações substanciais na forma e condições de prestação do serviço postal universal, nomeadamente no que toca à obrigação de distribuição domiciliária (...)*”, relevando que tal envolve a “(...) *implementação de procedimentos de elevada complexidade operacional e burocrática, relacionados com a gestão da infraestrutura e as obrigações de informação, incluindo o processamento de respostas aos utilizadores e ajuste da infraestrutura em conformidade, o que poderá implicar a eventual remoção de equipamentos de Baterias de Caixas de Correio individual (“BCCI”) e de Baterias de Recetáculos Individuais de Correio (“BRIC”).*”⁶.

⁶ BCCI é um conjunto de várias caixas individuais de correios (cada uma identificada por um número atribuído ao respetivo utilizador), instaladas em postes metálicos localizados no início ou fim das ruas, perto de paragens de transportes coletivos e em locais de frequente e fácil acesso aos utilizadores, onde os destinatários podem receber os seus envios postais. BRIC são blocos de caixas individuais de correios (cada uma identificada por

12. Segundo os CTT, a implementação da Decisão implica, nomeadamente:

- rever o inventário e analisar todos os equipamentos existentes, verificando se preenchem as circunstâncias em que seja admitida a distribuição dos envios postais abrangidos no âmbito do SU em instalações distintas do domicílio do destinatário, definidas na Decisão;
- assegurar a informação aos destinatários abrangidos pelas circunstâncias excecionais de forma imediata, através do envio de comunicações escritas ou, em casos devidamente fundamentados, outro meio adequado, em conformidade com o ponto 4.1 da Decisão, garantindo ainda a organização de um arquivo das comunicações efetuadas, incluindo as manifestações de vontade dos utilizadores que pretendem a distribuição dos envios postais abrangidos no âmbito do SU em instalações distintas do seu domicílio;
- identificar os utilizadores vulneráveis e modo de acomodar as suas necessidades, as quais podem variar, inclusivamente, em função das geografias a considerar, o que implica uma abordagem casuística das situações verificadas;
- organizar um sistema de registo e arquivo para documentar as medidas tomadas para implementar a Decisão que permita a extração da informação relativa ao número de endereços, por freguesia, em que a distribuição é efetuada em local alternativo ao domicílio, desagregada pelos vários motivos suscetíveis de justificar as exceções.

13. Os CTT assinalam ainda a especial complexidade (i) da identificação de todos os domicílios que não possuam recetáculo individualizado para a entrega de envios postais ou que, possuindo, o mesmo não esteja em boas condições de funcionamento e (ii) da organização da entrega em mão das comunicações exigidas, o respetivo depósito, caso tal entrega não seja possível, bem como o restabelecimento da distribuição domiciliária.

um número atribuído ao respetivo utilizador), instalados em anéis residenciais da periferia dos centros urbanos, em aglomerados rurais e em áreas de habitação sazonal e de aldeamento turístico, onde os destinatários posteriormente recolhem os envios depositados pelo operador postal.

14. Em suma, os CTT consideram que o cumprimento da Decisão “(...) *implica uma série de procedimentos operacionais e burocráticos que terão que ser definidos, difundidos pelas equipas das redes de distribuição e atendimento e por estas implementadas, com a coordenação dos serviços centrais, envolvendo inúmeras comunicações com destinatários, organizações de sistemas para o respetivo arquivo, a articulação de variados prazos, equipas e documentos (...)*”, justificando desta forma o estabelecimento de um período de adaptação às exigências decorrentes do novo contrato de concessão, o qual permita aos CTT focarem-se nas adaptações necessárias à sua estrutura, organização e serviços, garantindo o total cumprimento da referida Decisão e dos procedimentos definidos.

Entendimento da ANACOM

15. Como ponto prévio, é de relevar que, como manifestado na Decisão, a ANACOM considera que, como decorre da Lei Postal, a distribuição dos envios que integram o SU deve ser feita nos domicílios dos destinatários, apenas devendo ser admitida a distribuição em instalações distintas daquele domicílio em situações absolutamente excecionais, que têm em conta o interesse dos destinatários, a proteção da saúde e segurança dos distribuidores, e a eficiência e eficácia da prestação do SU. Foi com este enquadramento que foi adotada a Decisão, que visou definir os casos e condições em que a distribuição dos envios que integram o SU pode ser efetuada em instalações distintas do domicílio do destinatário, possibilitando, desta forma, uma gestão mais eficiente das situações em causa e a delimitação clara das circunstâncias em que tal poderá ser admissível.
16. A adequada implementação desta Decisão pressupõe, efetivamente, um levantamento prévio destinado à identificação das situações em que a mesma tem aplicação, implicando a verificação das condições e pressupostos em que pode ser admitida a distribuição de envios postais em instalações distintas do domicílio do destinatário, bem como a definição e o estabelecimento de procedimentos com vista a assegurar que os requisitos estabelecidos na Decisão são observados, tanto a nível da gestão dos sistemas de informação e da comunicação com os utilizadores, como da própria implementação operacional.
17. A ANACOM perspetiva que a experiência dos CTT enquanto concessionária já habilitará esta empresa com informação sobre os equipamentos utilizados,

atualmente, para distribuição dos envios postais, contribuindo para facilitar a análise dos equipamentos existentes, também tendo em conta que cada centro de distribuição postal (CDP) deve estar, em princípio, a par da situação atual dos equipamentos da sua área de influência. Sem prejuízo, e conforme referido, tal não elimina a necessidade de uma avaliação em detalhe das características associadas a essas situações de modo a aferir se se enquadram nas possíveis situações em que pode ocorrer a distribuição em locais distintos do domicílio, à luz da Decisão.

18. Reconhece-se por isso que, sem prejuízo de os CTT terem um conhecimento aprofundado do processo de distribuição, será ainda assim necessário um esforço de adaptação dos vários procedimentos e sistemas para permitir um registo completo e eficaz das situações em que a distribuição poderá ser efetuada em instalações distintas do domicílio, respeitando e garantindo a conformidade com os requisitos estabelecidos na Decisão.
19. O cumprimento do que é exigido na Decisão implicará, necessariamente, e relativamente a cada situação, o apuramento de que as circunstâncias aí definidas se verificam, a comunicação aos utilizadores que se revele necessária (em conformidade com o previsto na Decisão) e, naturalmente, a preparação dos sistemas de bases de dados que permitam a compilação da informação relevante para efeitos, nomeadamente, de reporte à ANACOM.
20. É ainda de ponderar o referido pelos CTT quanto a eventuais dificuldades relacionadas com a identificação dos utilizadores vulneráveis e modo de acomodar as suas necessidades, o que pode implicar uma abordagem casuística das situações verificadas.
21. Neste contexto, é de salientar que o disposto na Decisão relativamente a esta matéria se consubstancia numa recomendação ao(s) PSU, não possuindo carácter obrigatório nem tendo, portanto, associado um prazo específico para a sua implementação. Sem prejuízo, infere-se do exposto pelos CTT que é sua intenção ter em conta a recomendação contida na Decisão, de que seja efetuada a distribuição ao domicílio, mesmo quando se confirmem as circunstâncias que possibilitem a distribuição em instalações distintas do domicílio, ou adotar outras alternativas mais favoráveis, nas situações em que venham a tomar conhecimento de que os destinatários dos envios postais se podem caracterizar como particularmente vulneráveis, procurando

assegurar que as necessidades destes destinatários são tidas em consideração a todo o momento.

22. Reconhecendo-se a relevância desta recomendação ser seguida pelos CTT, salienta-se também que, como indicado por aquela empresa, a identificação dos utilizadores que se enquadrem nesta categoria, a adoção dos procedimentos associados com vista a garantir a proteção dos seus interesses e o adequado registo das situações em causa (nomeadamente, para assegurar o reporte anual à ANACOM quanto ao modo como estejam a ser acomodadas as necessidades e os interesses dos utilizadores particularmente vulneráveis) podem implicar um período de tempo mais alargado para a implementação da Decisão com vista a garantir a sua abrangência e eficácia.
23. Em suma, releva-se do acima exposto que, sem prejuízo de os CTT beneficiarem de experiência que poderá contribuir para a implementação da Decisão, a natureza da própria Decisão implica uma análise de detalhe de cada situação, abrangendo todo o território nacional, com vista a assegurar se pode ser caracterizada como respeitando os requisitos que permitem uma “exceção” ao regime geral a ser observado, conforme decorre do disposto no quadro legal, de distribuição no domicílio dos envios postais que integram o SU.
24. Esta análise, necessária à verificação das condições e pressupostos estabelecidos na Decisão como justificando a possibilidade de distribuição em locais distintos do domicílio, implica o desenvolvimento de diligências de diversa natureza com vista a, nomeadamente, assegurar a adequada definição e adoção de procedimentos, bem como o necessário registo das situações em causa e a eventual alteração de procedimentos operacionais que vinham a ser adotados até à data, designadamente no que se refere à própria organização dos circuitos de distribuição pelos CTT, de modo a permitir uma otimização das atividades que não coloque em causa a qualidade do serviço prestado aos utilizadores.
25. Paralelamente, tratando-se de situações que podem afetar diretamente a experiência de utilização dos serviços postais, é também necessário um esforço adicional para garantir uma adequada comunicação com os utilizadores e prevenir eventuais situações que representem dificuldades de acesso a esses mesmos serviços, em conformidade com os requisitos estabelecidos na Decisão. Tal aconselha e justifica

a análise e adoção de medidas destinadas a assegurar a adequada informação dos utilizadores em momento prévio à implementação do que se prevê na Decisão da ANACOM.

26. A alteração da data para a entrada em vigor da Decisão no sentido requerido pelos CTT, possibilitará um período de tempo para a definição e aplicação dos procedimentos, de diversas naturezas, associados à sua implementação, bem como para o desenvolvimento de estratégias de comunicação com os utilizadores, sendo que, na ausência de outros elementos, se admite como adequado o período proposto pelos CTT, atendendo aos argumentos apresentados pela concessionária e acima melhor detalhados.
27. Face ao exposto, considera-se que a alteração da data para a entrada em vigor da Decisão permitirá um maior grau de consistência no desenvolvimento e implementação de procedimentos, o que em última análise se traduz num efeito positivo para os utilizadores, que beneficiarão de um processo mais eficiente.
28. Como previsto na Decisão da ANACOM de 29.04.2021, as regras relativas à distribuição de envios postais em instalações distintas do domicílio do destinatário vigoram durante o período de vigência do(s) contrato(s) que vier(em) a ser celebrado(s) pelo Estado português para a prestação dos serviços que integram o SU após a cessação da vigência da concessão celebrada ao abrigo das Bases da Concessão aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 448/99, de 4 de novembro.
29. O início da vigência da referida Decisão, determinada pela entrada em vigor do novo contrato de concessão, prejudica o efeito pretendido com o requerimento apresentado pelos CTT, colocando a concessionária em situação de incumprimento da decisão de 29.04.2021 sobre a distribuição de envios postais em instalações distintas do domicílio do destinatário, com todas as consequências daí resultantes e que implicaria a sua responsabilização. Perante o exposto pela concessionária, seria desproporcionado exigir àquela empresa o cumprimento de obrigações que, no termo do presente processo, podem deixar de existir se reconhecida a relevância dos argumentos apresentados para justificar que as obrigações da decisão da ANACOM de 29.04.2021 apenas entrem em vigor em 01.01.2023, onerando desde já a concessionária com uma obrigação que apenas pode vir a ser exigível naquela data. Os prejuízos em que a concessionária incorreria e os princípios da boa-fé e da

razoabilidade ditaram que, com a aprovação do sentido de decisão sobre o requerimento apresentado pelos CTT, a ANACOM, ao abrigo do n.º 1 do artigo 89.º do Código do Procedimento Administrativo, tivesse determinado suspensão da Decisão de 29.04.2021, desonerando a atual concessionária do cumprimento do que nela se dispõe até à definição de uma nova data para a respetiva entrada em vigor, de modo a que possa ajustar os seus procedimentos com vista a assegurar cabalmente esse cumprimento.

30. Esta suspensão deve perdurar até à decisão final sobre o requerimento apresentado pelos CTT.

C. DECISÃO

Face ao exposto e atendendo:

- (i) à complexidade dos procedimentos que terão que ser adotados no âmbito da implementação da Decisão e ao tempo necessário para os realizar;
- (ii) a que a Decisão iniciou a produção dos seus efeitos com a entrada em vigor do novo contrato de concessão;
- (iii) a que uma adequada implementação do disposto na Decisão justifica que se confira à (nova) concessionária um prazo mais alargado para a execução de todas as ações e medidas que sejam necessárias para cumprir o determinado,

o Conselho de Administração, prossequindo as atribuições previstas nas alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 8.º dos Estatutos da ANACOM, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março, bem como os objetivos e princípios estabelecidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 e nas alíneas a) a d) do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 17/2012, de 26 de abril, na sua redação atual (Lei Postal), no exercício dos poderes previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º dos Estatutos acima indicados e no n.º 5 do artigo 12.º da Lei Postal, e considerando também o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 169.º e no n.º 1 do artigo 170.º do Código do Procedimento Administrativo, aplicáveis por força do n.º 1 do artigo 173.º, do mesmo Código, delibera, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 26.º dos Estatutos da ANACOM:

Deferir o requerimento apresentado pelos CTT, alterando o ponto 3. da Decisão sobre a distribuição de envios postais em instalações distintas do domicílio, adotada pela ANACOM em 29.04.2021, o qual passará a dispor nos seguintes termos:

«Determinar que as condições e obrigações fixadas na presente decisão vigoram a partir de 01.01.2023 até ao final do período de vigência do contrato celebrado pelo Estado português para a prestação dos serviços que integram o SU após a cessação da vigência da atual concessão».

Lisboa, 28 de junho de 2022