

**Decisão sobre o pedido, apresentado pelos CTT, de dedução de registos de expedições de correio afetados pela pandemia Covid-19, para efeitos de cálculo dos IQS do ano 2020**

**A. ENQUADRAMENTO**

1. Por deliberação de 12.07.2018<sup>1</sup>, a Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) fixou, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 17/2012, de 26 de abril, na sua redação atual (Lei Postal), 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 – Correios de Portugal, S.A (CTT), enquanto empresa concessionária da prestação do serviço postal universal, ao abrigo do Contrato de Concessão do Serviço Postal Universal celebrado entre o Estado português e os CTT (Concessão).
2. De acordo com o n.º 1 do artigo 7.º dos referidos «Parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal», 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.
3. 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

---

<sup>1</sup> Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1456816>.

normais condições de aceitação, tratamento, transporte e distribuição dos envios postais”.

4. 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, de acordo com o n.º 4 do artigo 7.º.
5. A decisão de consideração ou não do pedido dos CTT cabe, nos termos do n.º 5 do mesmo artigo 7.º, à ANACOM, 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. 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 do artigo 7.º.
6. Em 26.03.2021 os CTT solicitaram à ANACOM, nos termos e para os efeitos do referido artigo 7.º dos «Parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal», atendendo ao que referem ser a natureza e causa anómala da situação provocada pela pandemia Covid-19, ocorrida a partir de 13.03.2020, por motivos cujo desencadeamento e efeitos consideram que se situaram fora da capacidade de controlo da empresa, a dedução dos registos afetados diretamente pela situação que classificam como de força maior, causada pela pandemia de Covid-19, em todos os fluxos nacionais. Em particular, solicitam a dedução dos seguintes registos:
  - objetos expedidos de 11.03.2020 a 31.12.2020, em todo o território nacional, de: correio normal, correio normal em quantidade, encomendas e jornais e publicações periódicas com periodicidade superior à semanal;
  - objetos expedidos de 12.03.2020 a 31.12.2020, nos fluxos CAM (Continente – Açores – Madeira), de: correio azul, correio registado e jornais e publicações periódicas com periodicidade igual ou inferior à semanal;
  - objetos expedidos de 13.03.2020 a 31.12.2020, nos fluxos no Continente, de: correio azul, correio registado e jornais e publicações periódicas com periodicidade igual ou inferior à semanal;

- tempo em fila de espera: medições efetuadas de 16.03.2020 a 31.12.2020.
7. Os CTT salientam que, em comunicações de 13.03.2020 e de 16.03.2020, haviam já assinalado a verificação de um caso de força maior, ao abrigo do n.º 2 da cláusula 30.<sup>a</sup> da Concessão e correspondente n.º 2 da Base XXX das Bases da concessão do serviço postal universal<sup>2</sup>, tendo também prestado informação sobre os principais constrangimentos sofridos em virtude da pandemia e das medidas tomadas para fazer face à situação.
  8. Referem ainda os CTT que na sua comunicação de 16.03.2020 indicaram também à ANACOM que, em virtude da situação de pandemia de Covid-19, a empresa encarregue da operação do sistema de medição independente, a PricewaterhouseCoopers (PwC), teve necessidade de suspender o sistema de medição dos IQS cujo apuramento é efetuado através de amostras a partir de 16 de março, situação que viria a manter-se durante o segundo trimestre de 2020. Sem prejuízo, em relação aos IQS referentes ao correio registado e encomenda normal, cuja medição é efetuada com referência ao correio real, foi já possível à PwC proceder ao apuramento dos mesmos durante o segundo trimestre de 2020.
  9. Os CTT notam adicionalmente que entre 18.03.2020 a 10.07.2020 informaram diariamente a ANACOM sobre o estado e situação da rede postal e, a partir da semana de 13.07.2020 e até à presente data, continuaram a reportar os mesmos dados agregados, semanalmente. Esta informação foi complementada e detalhada nas comunicações relativas ao reporte trimestral dos IQS relativo aos três primeiros trimestres do ano.

## **B. ANÁLISE**

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

10. Conforme estabelecido no n.º 4 do artigo 7.º dos «Parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal», 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

---

<sup>2</sup> Aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 448/99, de 4 de novembro, republicadas, após alterações, em anexo ao Decreto-Lei n.º 160/2013, de 19 de novembro.

ocorrência. Este pedido, tal como indicado anteriormente, foi apresentado à ANACOM em 26.03.2021, um pouco mais de um ano após a data de início da situação pandémica, admitindo como data de referência a data de declaração do estado de alerta para todo o país pelo Ministro da Administração Interna e pela Ministra da Saúde, em 13.03.2020<sup>3</sup>.

11. O referido prazo máximo de 60 dias úteis para os CTT efetuarem o pedido de dedução, conta-se, conforme prática decisória da ANACOM nos anteriores pedidos de dedução efetuados pelos CTT, a partir do final da data da ocorrência dos referidos “fenómenos ou ocorrências”. Atendendo ao objetivo pretendido com as disposições estabelecidas no n.º 7 dos «Parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal», apenas a partir do final da ocorrência é possível identificar todo o período de tempo da mesma, o que não seria possível efetuar nem prever caso por exemplo se considerasse o início da ocorrência. O que no caso presente é por demais evidente, dado que a ocorrência em causa perdurou por mais de 60 dias úteis após o seu início.
12. Atendendo à situação ora em análise, e notando-se que, no período em causa, o país esteve sempre em estado de calamidade/emergência/contingência ou alerta, considera-se que, para efeitos da contagem do prazo de 60 dias úteis para a apresentação do pedido de dedução, deve ter-se por referência o final do ano de 2020, isto é, 31.12.2020, dado que está em causa a medição dos valores dos IQS no ano 2020, ou seja, até 31.12.2020.
13. Neste contexto, terminando o referido prazo de 60 dias úteis em 26.03.2021, e tendo o pedido dos CTT sido apresentado nessa mesma data, conclui-se ter sido respeitado o prazo estabelecido no n.º 4 do artigo 7.º dos «Parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal».

#### ***Quanto à ocorrência de uma situação de força maior***

14. Como é amplamente conhecido, a pandemia Covid-19 tem vindo a afetar significativamente Portugal, tanto a nível social como económico, com um impacto generalizado em toda a população e no desenvolvimento e funcionamento regular da

---

<sup>3</sup> Vd. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=governo-assina-despacho-de-declaracao-de-situacao-de-alerta-ate-9-de-abril-de-2020>.

atividade económica. Em particular, não só os efeitos da pandemia em si, mas também os efeitos secundários das restrições derivadas das medidas de controlo da pandemia que têm vindo a ser tomadas pelos órgãos de soberania, têm vindo a influenciar o desenvolvimento regular da economia.

15. No caso específico dos serviços prestados pelos CTT, estes indicaram que a pandemia teve impacto em diversas componentes, direta e indiretamente, atendendo a que as medidas de prevenção de contágio e as necessárias alterações das regras de procedimentos que foram adotadas impactaram nos tempos de operação. Em particular, os CTT referem a existência de impactos operacionais ao longo de 2020, a nível de:

- Recursos Humanos, com um elevado número de ausências decorrentes, direta ou indiretamente, da pandemia, nomeadamente por doença, quarentena, assistência à família ou medidas de prevenção e proteção dos trabalhadores implementadas pela empresa. O absentismo operacional (incluindo a rede de atendimento e operações de tratamento, distribuição e transportes) aumentou, face ao período homólogo de 2020, 73,9% entre 16 de março a 30 de junho, 10,9% entre 1 de julho a 30 de setembro e 23,5% entre 1 de outubro a 31 de dezembro;
- Tratamento, distribuição e transportes, com disrupção na gestão diária, derivada do diagnóstico de casos de infeção ou contactos com pessoas infetadas, com a necessária revisão dos procedimentos operacionais, chegando a implicar o encerramento de alguns centros de distribuição postal (CDP). Para mitigar o absentismo, os CTT referem ter contratado trabalhadores temporários, verificando-se, contudo, um impacto na produtividade ocasionada pela inexperiência na função, apesar do investimento em formação e gestão diária dos recursos fixos e temporários;
- Transporte internacional, com a supressão de voos e impossibilidade de estabilização dos voos de ligação europeus, com situações de congestionamento e embargos periódicos. No mês de dezembro, em particular, registou-se uma nova redução significativa e generalizada da oferta de transporte aéreo, a qual foi agravada pela igualmente elevada procura de transporte rodoviário, particularmente nos fluxos Europa – Inglaterra – Europa

em resultado do Brexit e fecho de fronteiras fruto da nova estirpe britânica de Covid-19;

- Transporte para as Regiões Autónomas, tendo-se registado uma redução significativa dos voos disponíveis e, conseqüentemente, da disponibilidade de espaço de carga, afetando negativamente os prazos de encaminhamento de correio. Como plano de contingência, os CTT referem ter recorrido ao encaminhamento pela via marítima e à operação do avião cargueiro, iniciado em agosto, tendo-se registado, todavia, limitações e insuficiência do transporte, com impacto no desempenho;
  - Estações e postos de correios, tendo-se registado necessidade de encerramentos e reduções de horário de funcionamento temporários de estabelecimentos ao longo de todo o período. Além disso, registaram-se limitações na gestão dos clientes em loja, do número de pessoas e medidas de proteção e distanciamento, com impacto no tempo médio de atendimento, nomeadamente devido às regras implementadas – por exemplo, a obrigatoriedade da desinfeção na operação. Para mitigar estes impactos, os CTT alargaram o horário de estabelecimentos postais a partir de 12.10.2020 para fazer face ao período de pico antes do Natal, sendo que a partir dessa data cerca de 72% das estações tinham um horário de abertura até 7h30 diárias e as restantes 28% com horário de abertura igual ou superior a 8h diárias. Não obstante, continuaram a vigorar as respetivas medidas de proteção e distanciamento, levando a um aumento do tempo de espera para atendimento.
16. Os CTT informaram ainda que o próprio plano de contingência adotado para a segurança dos colaboradores da empresa bem como dos seus clientes, com o objetivo de minimizar os riscos de infeção (implicando, nomeadamente, a reformulação dos horários de trabalho, a definição de regras específicas relativas ao atendimento e a revisão dos processos de trabalho), se traduziu na adoção de medidas com impacto no atendimento e nas operações de distribuição.
17. Sem prejuízo do referido, os CTT referem que têm vindo a garantir a continuidade da prestação do serviço postal à população e atividades económicas e sociais, gerindo a necessidade de equilíbrio entre a prossecução operacional dos serviços e a segurança, higiene e saúde dos colaboradores dos CTT e também dos seus clientes,

tendo vindo a adaptar-se sucessivamente aos diferentes estados de exceção declarados pelo Governo.

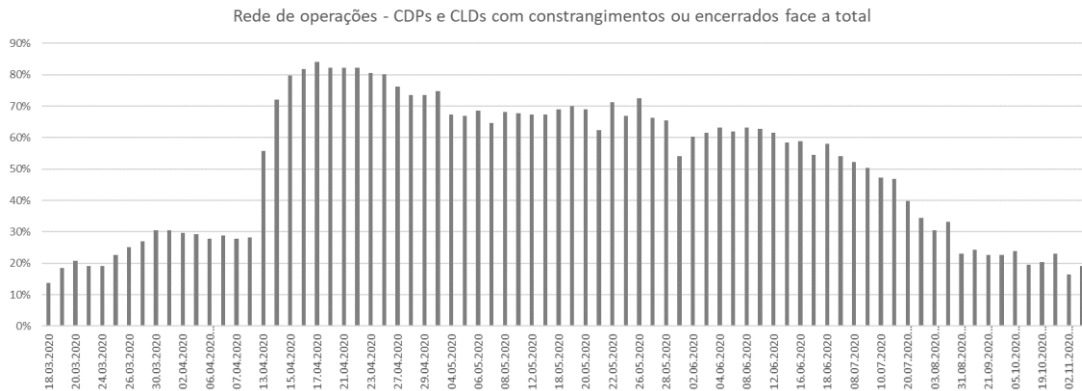
18. As várias situações reportadas pelos CTT na sua comunicação de 26.03.2021 encontram-se também refletidas nos reportes periódicos que os CTT têm vindo a apresentar à ANACOM desde o início da situação pandémica, e em que se identificaram as várias restrições às atividades desenvolvidas pelos CTT derivadas da pandemia Covid-19 durante 2020, nomeadamente a nível dos recursos humanos, tratamento e distribuição, atendimento, transporte internacional e para as regiões autónomas.

19. De igual modo, constata-se o impacto da situação pandémica a nível do funcionamento da rede CTT durante 2020, no âmbito da qual se assistiu à existência de constrangimentos vários 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), que podem efetivamente ter tido impacto no desempenho de qualidade durante o período em causa. Nos gráficos seguintes sintetiza-se a informação relativa ao impacto a nível da rede CTT (de retalho e de operações) desde o início da situação pandémica até ao final de 2020, de acordo com os reportes periódicos efetuados pelos CTT ao longo do ano, a solicitação da ANACOM, em termos de estabelecimentos postais encerrados e a nível de CDP e centros de logística e distribuição (CLD) em funcionamento com constrangimentos ou mesmo, em alguns casos, encerrados, e nos quais é possível verificar a evolução do impacto ao longo do ano<sup>4</sup>.



**Nota:** Os reportes dos CTT foram remetidos à ANACOM diariamente entre 18.03.2020 a 13.07.2020 e, a partir da semana de 13.07.2020, semanalmente.

<sup>4</sup> De notar, sem prejuízo, que o referencial de tempo é distinto ao longo dos gráficos, tendo em conta que a informação inicial tinha periodicidade diária (entre 18.03.2020 a 13.07.2020), tendo posteriormente passado a semanal (a partir da semana de 13.07.2020).



**Nota:** Os reportes dos CTT foram remetidos à ANACOM diariamente entre 18.03.2020 a 13.07.2020 e, a partir da semana de 13.07.2020, semanalmente.

20. Sem prejuízo da informação apresentada nos gráficos anteriores, é de relevar que os mesmos não permitem ilustrar a situação global, na medida em que a operacionalização das atividades no âmbito da rede postal, e conforme informação dos CTT, teve também que ser alterada, com impacto a nível da concretização das várias atividades operacionais, sendo que a informação periódica remetida pelos CTT à ANACOM permite também constatar o impacto da situação pandémica a nível dos recursos humanos, nomeadamente no que respeita ao número de casos de infeção por Covid-19, designadamente na rede de atendimento e na rede operacional (tratamento, transporte e distribuição) e serviços centrais. A este nível, é ainda de notar que embora se tenham verificado variações, ao longo do ano, relativamente ao absentismo dos trabalhadores, as medidas adotadas pelos CTT com vista a mitigar o risco de infeção terão elas próprias tido impacto nos resultados obtidos, mesmo fora do período de maior incidência da pandemia.
21. A informação periódica que tem vindo a ser remetida pelos CTT à ANACOM confirma também a existência de constrangimentos vários a nível dos transportes para as Regiões Autónomas e para destinos internacionais, persistindo ao longo de 2020 alguns países para os quais não foi possível restabelecer o encaminhamento de correio por via aérea. Os resultados de medição efetuada pela *International Post Corporation* (IPC)<sup>5</sup> também concluem que a pandemia Covid-19 teve um significativo impacto negativo na demora de encaminhamento e assim na qualidade de serviço nos fluxos entre os Estados-membros da União Europeia.

<sup>5</sup> [https://www.ipc.be/-/media/documents/public/unex/full-year-results/unex\\_leaflet\\_2020.pdf?la=en&hash=8E16B2B70C54036A345E7998900B3A593AED8583](https://www.ipc.be/-/media/documents/public/unex/full-year-results/unex_leaflet_2020.pdf?la=en&hash=8E16B2B70C54036A345E7998900B3A593AED8583).



22. É ainda de notar a situação específica de impossibilidade da PwC efetuar a medição dos IQS cujo apuramento é efetuado através de amostras, de 16.03.2020 a 30.06.2020 (ao passo que os IQS referentes ao correio registado e encomenda normal são apurados com base no correio real). A PwC foi forçada a tomar esta medida para proteger os seus trabalhadores e para cumprir as instruções das autoridades competentes (limitando os recursos afetos à atividade de medição), a par, no início dos efeitos da pandemia Covid-19, de dificuldades em adquirir material de fornecedores para a preparação do correio de teste e à crescente indisponibilidade de painelistas. Tal evidencia, em particular, o impacto significativo da pandemia Covid-19 a todos os níveis da sociedade e, neste caso em particular, na própria medição da qualidade do serviço. É ainda de referir que, embora a medição efetuada pela PwC tenha sido restabelecida no segundo semestre de 2020, o seu resultado refletirá (pelo menos em parte) o resultado das medidas implementadas pelos CTT para fazer face à pandemia.

23. Salienta-se ainda, relativamente aos períodos temporais de expedição dos objetos abrangidos pelo pedido de dedução apresentado pelos CTT (que, em alguns casos, se iniciam em 11.03.2020)<sup>6</sup>, que, atendendo aos padrões de serviço dos vários tipos de envios, a verificação de uma situação de força maior a partir de 13.03.2020 poderia, efetivamente, afetar envios com data de aceitação anterior, em particular:

- a) quanto ao correio normal, correio normal em quantidade, encomendas e jornais e publicações periódicas com periodicidade superior à semanal, estando definido um padrão de serviço de entregas até 3 dias úteis após a aceitação dos envios a nível nacional, poderão ser afetados envios a partir de 11.03.2020, inclusive;
- b) quanto ao correio azul, correio registado e jornais e publicações periódicas com periodicidade igual ou inferior à semana nos fluxos CAM, estando definido um

---

<sup>6</sup> Conforme indicado anteriormente, o pedido apresentado pelos CTT abrange:

- a) objetos expedidos de 11.03.2020 a 31.12.2020 a nível nacional: correio normal, correio normal em quantidade, encomendas e jornais e publicações periódicas com periodicidade superior à semanal;
- b) objetos expedidos de 12.03.2020 a 31.12.2020 a nível CAM: correio azul, correio registado e jornais e publicações periódicas com periodicidade igual ou inferior à semanal;
- c) objetos expedidos de 13.03.2020 a 31.12.2020 a nível Continente: correio azul, correio registado e jornais e publicações periódicas com periodicidade igual ou inferior à semanal;
- d) tempo em fila de espera: medições efetuadas de 16.03.2020 a 31.12.2020.

padrão de serviço de entregas até 2 dias úteis após a aceitação dos envios, poderão ser afetados envios a partir de 12.03.2020, inclusive;

- c) quanto ao correio azul, correio registado e jornais e publicações periódicas com periodicidade igual ou inferior à semanal nos fluxos Continente, estando definido um padrão de serviço de entregas até 1 dia útil após a aceitação dos envios, poderão ser afetados envios a partir de 13.03.2020, inclusive.

24. É ainda de notar que, mesmo tendo-se verificado alguns períodos de tempo, durante 2020, em que os efeitos da pandemia se possam ter feito sentir com menor intensidade (tendo também em conta a própria evolução ao longo do ano dos vários estados de calamidade/emergência/contingência ou alerta), houve no entanto a necessidade de continuar a adotar um conjunto de medidas, pelos CTT, em resposta à pandemia.

### **C. CONCLUSÃO**

25. Tendo em consideração:

- a) a informação comunicada pelos CTT, através de carta de 26.03.2021;
- b) o estabelecido nos acima mencionados n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º dos «Parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal»;
- c) que a situação anómala que afetou Portugal entre 13.03.2020 e 31.12.2020 teve um impacto significativo a nível da atividade postal e, em particular, no desempenho de qualidade das expedições ocorridas durante o período em causa;
- d) 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 e que tiveram impacto no desempenho na sua 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 em todos os fluxos nacionais, e prejudicando o tempo em fila de espera nos estabelecimentos postais;

- e) que os CTT remetem à ANACOM, nos termos e ao abrigo da deliberação desta Autoridade de 16.07.2020 (que definiu o critério a adotar pela ANACOM para avaliar o cumprimento dos objetivos de desempenho associados a IQS cujo apuramento é efetuado através de amostras), o intervalo de confiança a 95% do valor observado de cada um dos IQS relativos ao correio normal (IQS1 e IQS2), ao correio azul (IQS3 a IQS6), aos jornais e publicações periódicas (IQS7 a IQS12), ao correio normal em quantidade (IQS21 e IQS22) e ao tempo em fila de espera no atendimento (IQS23 e IQS24), em simultâneo com o reporte dos níveis anuais de qualidade registados em 2020,

o Conselho de Administração da ANACOM, no exercício das atribuições que lhe são conferidas 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 dos «Parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal», fixados por deliberação da ANACOM de 12.07.2018, e 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 de dedução dos registos das expedições de:

- a) objetos expedidos de 11.03.2020 a 31.12.2020, em todo o território nacional, de: correio normal, correio normal em quantidade, encomendas e jornais e publicações periódicas com periodicidade superior à semanal;
- b) objetos expedidos de 12.03.2020 a 31.12.2020 nos fluxos CAM, de: correio azul, correio registado e jornais e publicações periódicas com periodicidade igual ou inferior à semanal;
- c) objetos expedidos de 13.03.2020 a 31.12.2020, nos fluxos no Continente, de: correio azul, correio registado e jornais e publicações periódicas com periodicidade igual ou inferior à semanal;
- d) tempo em fila de espera: medições efetuadas de 16.03.2020 a 31.12.2020.

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;

3. Determinar aos CTT que remetam à ANACOM, no prazo de dez dias úteis:
  - a) os valores dos IQS referentes ao quarto trimestre de 2020 e ao ano de 2020, calculados com e sem a dedução dos registos referida no ponto 1;
  - b) cópia da base de dados de apuramento dos IQS, com e sem os registos deduzidos em 2020.