

**RELATÓRIO DA AUDIÊNCIA PRÉVIA DOS CTT SOBRE O SENTIDO PROVÁVEL DE  
DECISÃO RELATIVO AO**

**PEDIDO DE DEDUÇÃO DE REGISTOS DE EXPEDIÇÕES DE CORREIO AZUL E DE  
CORREIO REGISTRADO PARA EFEITOS DE CÁLCULO DOS INDICADORES DE  
QUALIDADE DO SERVIÇO DE JANEIRO DE 2019**

**ANACOM**

**2019**

*(página intencionalmente deixada em branco)*

## **1. Introdução**

O Conselho de Administração da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) aprovou, por decisão de 17.05.2019, o sentido provável de decisão (SPD) que indefere o pedido apresentado pelos CTT - Correios de Portugal, S.A. (CTT) de dedução de registos de expedições de correio azul e correio registado afetados pela avaria do veículo transportador, verificada no dia 23.01.2019 no transporte do correio prioritário do Centro de Produção e Logística Sul (CPL-S) para o Centro de Produção e Logística Norte (CPL-N).

Foi deliberado submeter este SPD à audiência prévia dos CTT, nos termos e ao abrigo dos artigos 121.º e 122.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), pelo prazo de 20 dias úteis.

Os CTT foram notificados do SPD por ofício de 20.05.2019, tendo respondido, a 18.06.2019, dentro do prazo fixado.

A ANACOM disponibiliza no seu sítio na Internet a resposta recebida, salvaguardando qualquer informação de natureza confidencial devidamente identificada como tal, a qual inexistente no presente caso.

O presente relatório contém referência à resposta recebida e uma apreciação global que reflete o entendimento desta Autoridade sobre a mesma.

O presente relatório constitui parte integrante da decisão relativa ao pedido de dedução de registos de expedições de correio azul e de correio registado, para efeitos de cálculo dos indicadores de qualidade do serviço de janeiro de 2019.

## **2. Comentários dos CTT**

Referem os CTT que, conforme decorre do seu pedido (e para onde remetem para melhor compreensão dos factos em causa), o transporte de correio tem lugar diariamente entre as cidades de Lisboa e Porto, em concreto entre os CPL-S e CPL-N.

De acordo com aquela empresa, *“no dia 23.01.2019, o veículo transportador que diariamente efetua a ligação Lisboa-Porto, dedicada entre o CPL-S e o CPL-N percorria a sua marcha habitual quando, em virtude de motivos inesperados, imprevisíveis e inevitáveis, sofreu uma anomalia pelas 03:50h (três horas e cinquenta minutos) na autoestrada A1, próximo da zona de Condeixa-a-Nova”*.

Prosseguem os CTT a sua exposição referindo que, *“(De) acordo com o que foi apurado pela empresa responsável pelo transporte, o veículo em causa parou por uma falha no alternador, não tendo sido possível ao condutor continuar o percurso até ao destino, permanecendo imobilizado junto à faixa de rodagem, nos termos já descritos pelos CTT que constam do processo administrativo”*.

E *“(C)omo não é possível fazer o transbordo de carga numa autoestrada, foi necessário deslocar um novo trator (cabina) para reboque da respetiva carga para o destino final, ao qual só chegou por volta das 10:45. Por conseguinte (...) as normais condições de transporte do correio prioritário na ligação entre o CPL-S e o CPL-N foram fortemente prejudicadas, e isto sem prejuízo da ativação de todas as medidas de contingência por parte dos CTT, nomeadamente através da realização de circuitos extraordinários na rede secundária.*

*De acordo com a posição expressa no SPD, a ANACOM não considera que a avaria de um veículo, tal como apresentada no pedido dos CTT, possa ser considerada um caso de força maior”*.

Os CTT manifestam a sua discordância em relação à análise desenvolvida pela ANACOM – que conclui que a avaria de um veículo, tal como apresentada no pedido dos CTT, não é considerada um caso de força maior –, *“considerando que a mesma se baseia, por um lado, numa leitura demasiado rígida da figura de força maior e, por outro lado, numa desvalorização dos elementos do caso concreto que foram apresentados à ANACOM e que mostram (...) que as circunstâncias do evento não poderiam ter sido evitadas.*

*Atendendo ao contexto da anomalia do veículo melhor descrita no pedido dos CTT, os CTT continuam a manifestar que a sua natureza e causa consubstanciam um caso de força maior, pelo que a dedução dos registos no cálculo dos indicadores da qualidade do serviço de janeiro de 2019 deve ser a consequência natural e direta da interpretação e aplicação da regulamentação em vigor”*.

Os CTT referem ainda que a Deliberação da ANACOM de 12.07.2018, que aprovou os parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal para o triénio 2018-2020 (“Deliberação Qualidade”), *“aumentou drasticamente o nível de exigência dos CTT a propósito da qualidade de serviço.*

*A acrescer à severidade do aumento atrás referido (em alguns dos objetivos de desempenho para níveis de cumprimento impossível), verifica-se uma aplicação formal e rígida do regime de força maior previsto no artigo 7.º do anexo da Deliberação Qualidade”*.

Os CTT sublinham ainda que o seu pedido, alegando a verificação de um caso de força maior, é o primeiro desta natureza a ter lugar na atual vigência da Deliberação Qualidade, *“sendo que*

do atual processo parece poder antecipar-se que o regime de força maior só poderá ser ativado em situações muito excepcionais”.

Neste sentido os CTT argumentam que “(F)ica assim eliminada qualquer flexibilidade na atuação dos CTT, que não só estão vinculados ao cumprimento de objetivos de extrema complexidade, como também não têm qualquer margem operacional para situações que não lhe sejam imputáveis ou não sejam controláveis”, situações que “comprometem, ainda mais, o cumprimento dos objetivos de desempenho impostos aos CTT”.

Referem os CTT que, “no SPD a ANACOM resumiu a factualidade descrita pelos CTT e, de forma sumária, considerou (cf. p. 5) que a avaria do veículo transportador ocorreu durante a normal execução operacional, por um subcontratado dos CTT, não havendo qualquer evento de força maior envolvido nesta ocorrência, não podendo este evento ser qualificado como de força maior” (sublinhado dos CTT).

E que, «segundo a ANACOM (cf. pp. 5 e 6) a avaria do veículo transportador, embora seja um evento incerto – na medida em que, nomeadamente, não se conhece o momento em que mesmo venha a ocorrer –, é, no entanto, previsível, com maior ou menor probabilidade de ocorrência, tanto que os CTT preveem planos de contingência para o caso de este tipo de situações se verificarem”, pelo que é inquestionável que os CTT terão “como controlar a respetiva evolução e efeitos» (sublinhados dos CTT).

«Conclui por considerar que (cf. p. 6) “a avaria em causa é um risco operacional que faz parte da normal execução na fase operacional de transporte, que os CTT devem ter em conta na gestão de risco do seu negócio, cabendo aos CTT suportá-lo (...)» (sublinhado dos CTT).

Esta posição está, segundo os CTT, “essencialmente alicerçada em duas argumentações jurídicas: (i) no ponto 5.2.2. da norma EN 13850:2012<sup>1</sup> e (ii) nos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º da Deliberação Qualidade que, do ponto de vista dos CTT, suscitam os seguintes comentários”.

Quanto ao primeiro argumento enunciado, o ponto 5.2.2. da norma EN 13850:2012, os CTT entendem que «a norma em causa é aplicável “à medição de serviços de correio prioritário ponta a

---

<sup>1</sup> “Postal Services - Quality of Service - Measurement of Service - Measurement of the Transit Time of End-to-End Services for Single Piece Priority Mail and First Class Mail”, do European Committee for Standardization, p. 17.

*ponta*<sup>2</sup> sendo, portanto, a sua aplicabilidade teórica limitada ao correio azul mas não ao correio registado».

Para além disto, há dois aspetos adicionais que, segundo os CTT, limitam a relevância desta norma:

- a) *“Por um lado, nada na Deliberação Qualidade aponta para a necessidade de interpretação do artigo 7.º do anexo à luz da referida norma, bem pelo contrário. As referências às normas ou standards internacionais surgem a propósito das metodologias de cálculo ou de medição, conforme resulta de forma clara do Apêndice 1, e não para a densificação do conceito de força maior”.*
- b) *“Por outro lado, porque a referida norma não está inteiramente alinhada com o conceito de força maior apresentado no artigo 7.º do Anexo da Deliberação Qualidade. De resto, havendo que recorrer a alguma norma interpretativa teria mais sentido, no entender dos CTT, recorrer à definição de força maior constante do próprio Contrato de Concessão (cf. Base I, n.º 1, alínea g)<sup>3</sup>”.*

*“Por fim, não é, no entender dos CTT, possível concluir, à luz do conceito de força maior constante da Deliberação Qualidade e da sua densificação pela doutrina e jurisprudência portuguesa, que um evento de força maior só seja admitido caso o mesmo tenha um impacto provável em vários dias consecutivos”.*

A este propósito, os CTT chamam a atenção para o ponto H.3.5.1 da norma EN 13850:2012 onde, *«para aquele standard, a força maior é “um princípio comum com diferentes abordagens, dependendo, entre outros do histórico e conhecimento”<sup>4</sup>, socorrendo-se, depois, da definição sugerida pelos princípios UNIDROIT<sup>5</sup>».* Ora, segundo os CTT, *«dispõe o artigo 7.1.7 dos princípios UNIDROIT, entre outros, que se a impossibilidade de cumprimento da prestação advir de um “impedimento para além do controlo” de um interveniente e se o mesmo não for expectável ou evitável*

---

<sup>2</sup> *“Postal Services - Quality of Service - Measurement of Service - Measurement of the Transit Time of End-to-End Services for Single Piece Priority Mail and First Class Mail”, do European Committee for Standardization, p. 8: “This standard is applicable to the measurement of End-to-End priority mail services (...)”.*

<sup>3</sup> *No qual se define como caso de força maior “todo o evento imprevisível e insuperável cujos efeitos se produzam independentemente da vontade ou das circunstâncias pessoais das partes, designadamente as situações de catástrofe natural, atos de guerra, declarada ou não, de subversão, alteração da ordem pública, bloqueio económico e incêndio.”*

<sup>4</sup> *Cf., Annex H (informative) — Implementing EN 13850:2012. Assim: “Force majeure is a common principle with different approaches depending on history, knowledge e.g.”, p. 86.*

<sup>5</sup> *Cf., UNIDROIT Principles on International Commercial Contracts, 2016.*

*(incluindo as respetivas consequências) há lugar à verificação da “força maior<sup>6</sup>” (sublinhado e notas de rodapé dos CTT)».*

Portanto, e em suma, entendem os CTT que, pelos argumentos atrás expostos, a relevância da norma EN 13850:2012 é limitada ao caso concreto.

Quanto aos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º do anexo da Deliberação Qualidade, alegam os CTT que *“os mesmos consagram o regime da força maior no âmbito do cumprimento das obrigações de qualidade de serviço por parte dos CTT, como concessionária do serviço postal universal”.*

Os CTT argumentam que, “em traços gerais, o caso de força maior corresponde a uma hipótese de impossibilidade do cumprimento da obrigação por motivo não imputável ao devedor, *i.e.*, com base num facto cuja verificação e efeitos não podiam ser razoavelmente evitados pelo mesmo, sendo aplicável, por força da disposição do artigo 790.º do Código Civil, aos contratos privados e públicos. Ao caso de *força maior* está associado o *caso fortuito*<sup>7</sup>, aparentemente distintos quanto aos seus pressupostos, mas cujos efeitos práticos são, no entendimento da generalidade da doutrina e jurisprudência portuguesas, idênticos<sup>8</sup>” (itálico dos CTT).

Afirmam os CTT que *“(A) previsão do n.º 1 do artigo 7.º opta pela junção de ambas as figuras, pelo que a redação escolhida sugere englobar todos os casos (de força maior ou outros fenómenos) cujo desencadeamento e evolução sejam externos aos CTT, com impacto no desempenho de qualidade dos serviços prestados”* (sublinhado dos CTT).

Referem os CTT que *“(A) apesar de não existir uma noção legal de caso de força maior, a larga maioria da doutrina aponta dois elementos fundamentais para interpretar este conceito: o da imprevisibilidade e o da inevitabilidade (ou irresistibilidade) que, de resto, estão presentes no n.º 2 do artigo 7.º”* (itálico dos CTT).

---

<sup>6</sup> Cf., artigo 7.1.7, (1): *“Non-performance by a party is excused if that party proves that the non-performance was due to an impediment beyond its control and that it could not reasonably be expected to have taken the impediment into account at the time of the conclusion of the contract or to have avoided or overcome it or its consequences”* (sublinhado dos CTT).

<sup>7</sup> Cf., entre muitos, ALMEIDA COSTA, *Direito das Obrigações, edição revista e atualizada*, Almedina, Coimbra (2009), pp. 1073 e 1074. Referem os CTT que o autor aponta a ideia de inevitabilidade ao caso de força maior, porque pode ser tratado como um acontecimento natural ou uma ação do homem que, embora previsível (ou até prevenido), não pode ser evitado, nem em si, nem as suas consequências; ao caso fortuito, pode estar relacionada a característica de imprevisibilidade, ou seja, o facto subjacente não é possível de ser previsto, mas seria evitável se o tivesse sido.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 1072.

Quanto à imprevisibilidade, importa, segundo os CTT, “*ter presente que não cabem apenas neste conceito os eventos cuja verificação não tenha sido configurada como possível pelas partes. Se assim fosse, considera que eventos que pacificamente são considerados como casos de força maior, como tremores de terra, inundações, ciclones, etc., não caberiam neste conceito, por não poderem ter-se como eventos imprevistos*”.

Defende a empresa que, “*não importa, assim, a previsibilidade abstrata e geral do evento, mas sim se as partes previram que determinado evento ia ocorrer e quais os impactos na execução do contrato. Se as partes não previram (ou seja, se não há disciplina contratual para o mesmo), então tratar-se-á, no entender dos CTT, de um evento imprevisível*”.

Quanto à inevitabilidade, os CTT transcrevem o conceito de ALMEIDA COSTA, que defende que se trata de um “*acontecimento natural ou uma ação do homem que, embora previsível (ou até prevenido), não pode ser evitado, nem em si, nem as suas consequências*”<sup>9</sup>.

Segundo os CTT, importa “*perceber qual o grau de controlo que pode ser colocado sobre o devedor para reagir eficazmente a um caso de força maior*”. Os CTT notam que “*mesmo que um evento seja previsível, se a ele não estiver subjacente a possibilidade de se lhe resistir, não pode ser outro o resultado que não o de considerar a impossibilidade de cumprimento por facto não imputável ao devedor*”.

Deste prisma, defendem que “*se não houver como resistir ao evento e suas consequências – mesmo que seja um evento previsível – o mesmo será, por maioria de razão, inevitável ou irresistível*”, remetendo a este propósito para o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 14.01.2010 (Proc. n.º 0566/08) que estabeleceu que “*um caso de força maior é todo o acontecimento natural ou acção humana que, embora previsível ou até prevenida, não se pode evitar, nem em si mesmo nem nas suas consequências*”<sup>10</sup> (sublinhado dos CTT).

Assim sendo, concluem os CTT que “*do ponto de vista racional e teleológico, é exatamente a mesma coisa a impossibilidade de cumprimento emergir de um evento previsível, mas inevitável, ou de um evento imprevisível e inevitável*”.

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 1074.

<sup>10</sup> Na mesma linha, os CTT identificam os Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça de 09.01.1970 (Proc. n.º 62941); de 10.12.1985 (Proc. n.º 73169); de 26.05.1988 (Proc.º 75721); de 27.09.1994 (Proc. n.º 85089); de 10.02.2005 (Proc. n.º 4B2192); e de 29.11.2005 (Proc. n.º 05B3678).



No contexto atrás descrito, os CTT deixam à consideração da ANACOM os seguintes aspectos:

- a) Em primeiro lugar, a empresa não concorda com “a análise da ANACOM quando refere (cf. p 5) que uma avaria num veículo transportador é uma circunstância mais ou menos previsível, pelo que não se pode qualificar como caso de força maior” pois “a circunstância de um evento ser previsível não impede a sua qualificação como evento de força maior”, já que “o que interessa, acima de tudo, conforme aponta a jurisprudência portuguesa acima citada, é a inevitabilidade ou irresistibilidade do evento. De resto, uma greve geral é, pela sua própria natureza, um evento forçosamente previsível e, nem por isso, é desclassificado como evento de força maior”.

Acrescentam os CTT que não é pelo facto de “preverem planos de contingência para este tipo de situações que fica prejudicada a sua classificação como evento de força maior. De resto, a admitir-se tal entendimento, tal significaria que caso os CTT tivessem um plano de contingência para atender a situações de tremores de terra ou inundações, fogos, etc., estes eventos não poderiam ser qualificados como situações de força maior o que, como bem se percebe, não tem sentido”.

- b) Em segundo lugar, «refere ainda a ANACOM no SPD (cf. p. 5) que as situações tipificadas no artigo 7.º, n.º 2, referem-se sempre a situações “cuja natureza” não é comparável a uma avaria de um veículo». No entanto, segundo os CTT, “como a própria ANACOM sublinha no SPD, as situações tipificadas neste artigo são meramente exemplificativas”.

«É certo que os pedidos de dedução de registos de expedições mais recentes tiveram por base um “facto natural”<sup>11-12</sup>; todavia, não se deve deixar de considerar a existência de outras situações que, ainda que não subsumíveis à ocorrência de um “facto natural”, não deixam de apresentar características típicas de uma situação de força maior.

---

<sup>11</sup> “Decisão final sobre o pedido dos CTT de dedução de registos de expedições de correio normal, encomenda normal, correio azul e correio registado, para efeitos de cálculo os indicadores de qualidade de serviço de fevereiro de 2018”. Aqui, ainda ao abrigo dos anteriores parâmetros de qualidade de serviço no triénio 2015-2017, foi deferido parcialmente o pedido de dedução dos registos de expedições em virtude de perturbações atmosféricas que afetaram as normais condições do transporte aéreo.

<sup>12</sup> “Decisão sobre o pedido dos CTT de dedução de registos de expedições de correio normal, encomenda normal, correio azul e correio registado, para efeitos de cálculo dos indicadores de qualidade de serviço de novembro de 2018”. Valiam, igualmente, os parâmetros de qualidade de serviço no triénio 2015-2017, tendo sido diferido totalmente o pedido de dedução dos registos de expedições em virtude da perturbação do transporte aéreo provocadas pela depressão atmosférica “Diana”.

*De resto, o artigo 7.º não prevê qualquer tipologia taxativa de casos de força maior, admitindo plenamente a consideração de outras situações de força maior que preencham os respetivos requisitos subjacentes à figura. No entender dos CTT, o caso em apreço é um exemplo de “outros” eventos, passíveis de serem considerados como “situações de força maior ou de fenómenos, cujo desencadeamento e evolução sejam manifestamente externos à capacidade de controlo dos CTT”».*

c) Por último, “quanto à alegação da ANACOM de que a avaria em causa é um risco operacional que pode ser controlável na sua evolução e efeitos, consideram os CTT que não foram devidamente considerados alguns dos elementos concretos do caso, sendo importante realçar novamente os seus aspetos essenciais:

- (i) Tratou-se de uma situação imprevisível ou incerta, como é reconhecido no SPD;*
- (ii) A avaria deu-se num local de especial dificuldade de correção da avaria, pelas restrições legais e regulamentares existentes ao transbordo de carga numa autoestrada;*
- (iii) Os CTT diligenciaram oportunamente no sentido de mitigação da situação, nomeadamente pela ativação do plano de contingência e pela desempanagem do veículo no espaço de tempo mais curto possível; e*
- (iv) Pela realização de circuitos extraordinários da rede secundária, no mesmo dia da avaria, para a maioria dos Centros de Distribuição Postal (doravante “CDP”) afetos ao CPL-N, envolvendo 61% e 56,5% das cassetes de correio azul e correio registado transportadas com atraso”.*

Assim, defendem os CTT que «os impactos da avaria no desempenho da qualidade dos envios de correio azul e de correio registado<sup>13</sup> produziram-se independentemente dos esforços dos CTT, ou seja, por outras palavras, independentemente da sua capacidade de controlo.

*Não parece, assim, aos CTT adequado dizer que é “inquestionável que terá [os CTT] como controlar a respetiva evolução e efeitos”. Com efeito, com base neste entendimento, defende a empresa que todo e qualquer evento, mesmo um evento natural, será sempre controlável, na medida em que os CTT poderiam sempre procurar antecipar e dimensionar a sua operação para situações excecionais.*

*Na densificação do conceito de “capacidade de controlo” é importante, no entender dos CTT, considerar elementos de razoabilidade e de proporcionalidade em relação ao que deve ser esperado da*

---

<sup>13</sup> Conforme demonstrado pelo documento elaborado pela PricewaterhouseCoopers / AG — Assessoria de Gestão, Lda. (“PwC”), e junto como anexo 3 ao pedido de dedução dos CTT.

*concessionária quando confrontado com eventos ou fenómenos com impacto no desempenho da qualidade de serviço.*

*No caso concreto ficou manifesto que apesar de os CTT terem previsto e até prevenido a situação de avaria num veículo transportador, as especiais circunstâncias em que a mesma se deu conduziram a consequências – o impacto no normal desempenho da qualidade dos envios de correio azul e de correio registado – que não podiam ter sido razoavelmente evitadas, no sentido de serem manifestamente externas à capacidade de controlo dos CTT».*

Em conclusão, à luz do exposto, os CTT entendem que os termos atuais do SPD da ANACOM devem ser reponderados “no sentido de serem deduzidos os registos das expedições de correio azul e correio registado afetados pela anomalia do veículo transportador, ocorrida no dia 23.01.2019, no transporte de correio prioritário entre o CPL-S e o CPL-N, à luz do que se preceitua no artigo 7.º do anexo à Deliberação Qualidade”.

### **3. Entendimento da ANACOM**

A ANACOM reitera o seu entendimento de que uma avaria no veículo transportador de correio azul e de correio registado não constitui um caso de força maior, e relativamente à alegação dos CTT de que a aplicabilidade da EN 13850 se limita ao correio azul (correio prioritário), e não ao correio registado, a ANACOM mantém a sua interpretação: aquela norma define condições normalizadas para o cálculo e medição da demora de encaminhamento de envios postais ponta-a-ponta, sendo tomada como referência pelo Comité Europeu de Normalização (CEN) no desenvolvimento de outras normas e documentos técnicos de medição de demoras de encaminhamento.

Note-se também, a este respeito, que entre os anos de 2016 e 2018 a medição do indicador de qualidade de serviço referente à demora de encaminhamento do correio registado era efetuada – de acordo com os parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho para 2015-2017, fixados pela ANACOM por decisão de 30.12.2014, complementada por decisão de 13.03.2015, – “*tendo em conta os princípios e regras previstos na EN 13850:2012, (...), com as necessárias adaptações*”.

Ou seja, embora a EN 13850 se aplique especificamente à medição da demora de encaminhamento de envios de correio azul, as condições de medição e cálculo que a mesma define são tomadas em consideração, com as necessárias adaptações, na medição das demoras de encaminhamento de outros serviços postais.

No caso dos envios de correio registado – em que a partir de 2019, inclusive, de acordo com a Deliberação Qualidade, a medição é efetuada com base no sistema de *track & trace* utilizado pelos CTT e já não com base numa amostra de objetos de teste –, ainda assim os aspectos normativos constantes da EN 13850 referentes às situações que podem ser deduzidas para efeitos de cálculo das demoras de encaminhamento de envios postais (como é o caso das situações que se podem considerar como de força maior), não deixam, por esse motivo, de ser válidas e aplicáveis a uma situação de envios postais de correio registado. Com efeito, no caso específico em análise, não é pelo facto de um envio ser registado que as situações que permitiriam (ou não) a dedução para efeitos de cálculo de envios de correio azul, em que é inclusivamente utilizado o mesmo veículo transportador, se não aplicariam também a envios de correio registado.

Relativamente às referências dos CTT a que nada na Deliberação Qualidade aponta para a necessidade de interpretação do artigo 7.º do seu anexo (o qual é relativo às deduções para efeitos de cálculo dos indicadores de qualidade de serviço) à luz da referida norma EN 13850, argumentando que, pelo contrário, as referências às normas ou *standards* internacionais surgem a propósito das metodologias de cálculo ou de medição e não para a densificação do conceito de força maior, importa salientar que:

- a) nada na Deliberação Qualidade impede ou exclui a interpretação dos pedidos de dedução à luz da referida norma EN 13850;
- b) as referências às normas ou *standards* internacionais relevantes a propósito das metodologias de cálculo ou da medição, são relevantes para efeitos de análise do pedido dos CTT (como os próprios CTT admitem), dado que as mesmas, e em particular a EN 13850<sup>14</sup>:
  - (i) incluem regras “normativas” sobre a continuidade do sistema de medição e sobre as situações que podem ser deduzidas para efeitos de cálculo das demoras de encaminhamento, ou seja, incluem regras a seguir na medição das demoras de encaminhamento de envios postais, que é o que está subjacente e em causa no pedido dos CTT em apreciação pela ANACOM;

---

<sup>14</sup> Norma referida pelos CTT e que serve de referência a outras normas.

- (ii) estabelecem os requisitos que determinado evento terá de cumprir para se qualificar como evento de força maior, tendo os requisitos estabelecidos na EN 13850 sido referidos e especificados no SPD da ANACOM; e
- (iii) não são, assim, independentes do conceito de força maior, no sentido em que aquelas metodologias preveem a possibilidade de dedução de situações afetadas por eventos de força maior.

De acordo com o n.º 2 do artigo 7.º do anexo à Deliberação Qualidade 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*”.

A definição de “força maior” constante do próprio Contrato de Concessão [na cláusula 1.ª, n.º 1, alínea g)], enunciada pelos CTT, também não permite abranger a situação subjacente ao pedido de dedução efetuado pelos CTT (avaria do veículo transportador de correio azul e de correio registado, numa autoestrada), por se tratar de um evento de natureza distinta. Com efeito, o evento em causa é de natureza fundamentalmente distinta de “situações de catástrofe natural, atos de guerra, declarada ou não, de subversão, alteração da ordem pública, bloqueio económico e incêndio” (sublinhado nosso).

Acresce que, o facto de tanto o artigo 7.º, n.º 2 do anexo à Deliberação Qualidade, como a cláusula 1.ª, n.º 1, alínea g) do Contrato de Concessão, apresentarem enumerações exemplificativas, não invalida que das mesmas se retirem conclusões quanto à natureza das situações abrangidas pela definição de casos de força maior. E neste ponto, é inquestionável que o tipo de eventos considerados na enumeração de casos de força maior é de natureza fundamentalmente distinta de uma mera avaria técnica de um veículo de transporte, numa autoestrada, tratando-se esta (a avaria) de um evento, em alguma medida, comum, para o qual a empresa deve estar preparada. Isto é, uma avaria técnica de um veículo de transporte é um risco normal do próprio negócio que recai, naturalmente, sobre os CTT.

Tratando-se de uma rota importante, que agrega tráfego entre os dois CPL, é expectável que os CTT, por um lado, utilizem os meios adequados para o transporte de tráfego e, por outro

lado, tenham o dever especial de cuidado nas ações preventivas e de manutenção da frota, incluindo no seu plano de contingência para resolução de eventuais avarias as ações mais adequadas, ou seja, os CTT podem e devem prevenir e, conseqüentemente, têm o dever de prevenir as ocorrências e os respetivos danos (a demora na entrega do correio azul e do correio registado).

Assim sendo, quanto às referências à imprevisibilidade, inevitabilidade e conseqüências do evento em causa, feitas pelos CTT, entende a ANACOM que:

- a) Conforme já referido no SPD em apreço (cf. pp. 5 e 6), a avaria do veículo transportador, embora seja um evento incerto – na medida em que, nomeadamente, não se conhece o momento em que o mesmo venha a ocorrer –, é um evento previsível, com maior ou menor probabilidade de ocorrência, razão pela qual os CTT preveem planos de contingência para o caso de este tipo de situações se verificar.

Acresce que o grau de previsibilidade da ocorrência de avarias não é indiferente à atuação dos próprios CTT e/ou dos seus subcontratados, na medida em que veículos que não sejam objeto de uma adequada manutenção serão sempre, naturalmente, mais suscetíveis de virem a sofrer avarias. Isto é, e sem se pretender fazer quaisquer juízos quanto à adequada manutenção do veículo em causa, em termos que assegurem o bom estado de funcionamento, segurança e conservação dos meios materiais necessários à prestação do serviço postal afeto à concessão [em conformidade com o que é exigido pelo Contrato de Concessão (cf. alínea a) do n.º 1 da cláusula 9.ª e cláusula 5.ª)], a própria ocorrência de avarias em veículos de transporte (de envios postais afetos à concessão) será mais ou menos provável em razão da conduta adotada pelos CTT e/ou pelos seus subcontratados em relação aos mesmos, o que, mais uma vez, sugere não estar em causa um evento qualificável como sendo de força maior ou outro “fenómeno”.

- b) Reconhecendo-se (cf. p. 6 do SPD) que a empresa poderá não ter como antecipar quando, exatamente, se verá confrontada com o desencadeamento de uma situação de avaria, é inquestionável que terá como controlar a respetiva evolução e efeitos.

As conseqüências do evento em causa são previsíveis e estão delimitadas, pois os CTT conhecem as conseqüências que podem advir de uma avaria do veículo transportador. No caso em apreço, conhecem que a avaria afeta os envios que estão a ser transportados por esse veículo, o que é manifestamente distinto de uma situação ou

evento que se caracterize por ser um caso de força maior, que, de acordo com o citado pelos CTT (no parágrafo 29, página 6 da sua pronúncia) “*é todo o acontecimento natural ou acção humana que, embora previsível ou até prevenida, não se pode evitar, nem em si mesmo nem nas suas consequências” (sublinhado nosso).*

Ou seja, no caso concreto deste evento, são conhecidas e estão delimitadas as consequências que o evento pode ter em termos da prestação do serviço postal e, em particular, em termos da qualidade do serviço.

Compreendendo-se que os CTT poderão ter feito o que estaria ao seu alcance para tentar mitigar os efeitos da avaria em causa, a verdade é que o facto de o terem, em alguma medida (ainda que não totalmente), conseguido é, em si, a prova de que esses efeitos estarão, efetivamente, sob o controlo da empresa, não se desenvolvendo independentemente da capacidade de controlo da empresa.

Por outro lado, o facto de as medidas adotadas não terem permitido aos CTT anular completamente esses efeitos não poderão ser o critério de decisão para se considerar que o evento que lhes deu causa seria uma situação de força maior ou um fenómeno equiparável.

A ANACOM reitera assim o entendimento, conforme resultava já do SPD (p. 6), de que a avaria em causa é um risco operacional que faz parte da normal execução na fase operacional de transporte, que os CTT devem ter em conta na gestão de risco do seu negócio, cabendo aos CTT suportá-lo, pelo que a situação em causa não pode ser considerada como um fenómeno cujo desencadeamento e evolução sejam manifestamente externos à capacidade de controlo dos CTT.

De referir também que, de acordo com o relatório de sustentabilidade de 2018 dos CTT<sup>15</sup>, ocorreram, naquele ano, 1017 acidentes e incidentes laborais, sendo os motivos que mais contribuíram para a ocorrência de acidentes nos CTT a sinistralidade rodoviária, com 45% das ocorrências, o que demonstra que este é um tipo de situação que ocorre com alguma frequência, sem que até à data os CTT tenham invocado que constitui uma situação de força maior ou de fenómeno a que alude o n.º 1 do artigo 7.º do anexo à Deliberação Qualidade.

Por fim, uma avaria de um camião de um subcontratado não é, nem um facto natural, nem um facto de terceiro - devendo entender-se como tal um terceiro alheio à concessão e às

---

<sup>15</sup> Disponível em <https://relatoriointegrado.ctt.pt/pt/>.

obrigações que nesta sede são impostas -, ou seja, um facto exterior aos CTT. Note-se, a este respeito, que a concessionária está autorizada a subcontratar terceiros para efetuar trabalhos e ou prestar serviços que constituam ou que se relacionem com as obrigações por si assumidas ao abrigo do Contrato de Concessão (cf. cláusula 22.<sup>a</sup>), o que inclui a possibilidade de subcontratar a atividade de transporte [cf. n.º 1, alínea a), da referida cláusula], mantendo, contudo, os direitos e continuando, direta e pessoalmente, sujeita às obrigações decorrentes da concessão (cf. n.º 3 da mesma cláusula). Ou seja, a avaria de um camião de um subcontratado não preenche os requisitos para se qualificar como força maior, quer ao abrigo do n.º 2 do artigo 7.º do anexo à Deliberação Qualidade – desde logo porque também não se qualifica como um facto natural nem como um facto de terceiros –, quer mesmo ao abrigo da norma EN acima citada – que claramente afasta da definição de força maior os atos dos subcontratados.

Acresce que os CTT têm margem de liberdade para organizarem os meios materiais e humanos afetos à prestação dos serviços objeto da concessão, recorrendo ou não a subcontratados, sem prejuízo da obrigação de assegurar que tais meios e serviços reúnem as características necessárias à adequada prestação do serviço postal universal.

Em síntese, o evento em causa, embora sendo incerto quanto ao momento em que venha a ocorrer, o seu desencadeamento se produza independentemente da vontade dos CTT e tenha impacto na qualidade de serviço dos CTT:

- a) não é um evento de terceiros (isto é, externo aos CTT) nem é um evento natural; e
- b) a sua evolução e, em especial, os seus efeitos não se produzem de forma independente da capacidade de controlo dos CTT,

pelo que, o evento em causa não se qualifica como uma situação de força maior ou de fenómenos a que alude o n.º 1 do artigo 7.º do anexo à Deliberação Qualidade da ANACOM.

Finalmente, em relação à referência efetuada pelos CTT (nos parágrafos 10 a 12 da sua pronúncia) a que a ANACOM, na Deliberação Qualidade, aumentou drasticamente o nível de exigência dos CTT a propósito da qualidade de serviço, e, simultaneamente, aplica de forma rígida e formal o regime de força maior, ou, dito de outro modo, não mostra flexibilidade para um conceito de força maior que, por causa dessa nova exigência em termos de qualidade de serviço, deve evoluir e ser mais abrangente, importa referir que:



- a) no âmbito das suas atribuições, a ANACOM definiu parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho que considera adequados e necessários com vista a assegurar, *inter alia*, a existência, disponibilidade, acessibilidade e a qualidade do serviço postal universal, bem como a sustentabilidade da prestação do serviço universal;
- b) estes parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho não estão em discussão no presente procedimento, estando já fixados pela Deliberação Qualidade;
- c) a ANACOM sempre aplicou o conceito de força maior às diversas situações (de pedidos de dedução) apresentadas pelos CTT, de acordo e ao abrigo do conceito de força maior aplicável em cada momento, de forma coerente e consistente, independentemente dos níveis de qualidade de serviço aplicáveis;
- d) este conceito de força maior manteve-se inalterado face ao conceito definido na deliberação de 30.12.2014 que fixou os parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho para o triénio 2015-2017.

#### **4. Conclusão**

Na sequência da pronúncia dos CTT à audiência prévia realizada e da análise da mesma, a ANACOM considera ser de manter o sentido do projeto de decisão, aprovado por deliberação de 17 de maio de 2019, devendo ser introduzida na decisão final referência ao próprio procedimento de audiência.