ANÁLISE E DECISÃO SOBRE A DIVULGAÇÃO PRÉVIA, AOS UTILIZADORES E À ANACOM, DO ENCERRAMENTO OU DA REDUÇÃO DO HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTOS POSTAIS

ANACOM

2019

(*Página* intencionalmente *deixada em branco*)

Índice

1. Introdução 1

2. Relatório da audiência prévia dos CTT sobre o estabelecido no n.º 3 da deliberação de 10.01.2019 3

2.1. Enquadramento 3

2.2. Apreciação do contributo recebido 4

2.2.1. Determinação aos CTT de informação prévia aos utilizadores e à ANACOM em caso de encerramento ou de redução do horário de funcionamento de estabelecimentos postais (estações ou postos de correios) 4

2.2.2. Assuntos não submetidos a audiência prévia 8

2.2.2.1. Recomendação aos CTT de comunicação às autarquias em caso de encerramento ou redução de horário de funcionamento de estabelecimentos postais; e de prévio entendimento com as autarquias locais em caso de encerramento de todas as estações de correios num dado concelho 8

2.3. Conclusão 9

3. Deliberação 10

1. Introdução

Por deliberação de 10.01.2019, o Conselho de Administração da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) decidiu iniciar um procedimento de revisão dos objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços, a cumprir pelos CTT – Correios de Portugal (CTT), ao abrigo da Base XV das Bases da Concessão do Serviço Postal Universal (SPU)[1].

Nesta sede, concluiu-se que se encontrava verificado um conjunto de circunstâncias excecionais que justificavam a revisão dos objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços fixados na decisão da ANACOM de 15.09.2017 (doravante «Objetivos fixados em 15.09.2017»).

Para este efeito, deveriam os CTT apresentar uma proposta que complementasse os objetivos de densidade no que respeita a estabelecimentos postais e outros pontos de acesso à rede postal afeta à concessão e de objetivos de ofertas mínimas de serviços, tendo em conta um quadro de referência específico estabelecido no n.º 1 da decisão de 10.01.2019. Tal quadro de referência foi submetido a consulta pública, nos termos do artigo 9.º, n.º 2, alínea h) dos Estatutos da ANACOM[2] (cfr. n.º 8 da decisão).

Nesta mesma sede foi ainda deliberado submeter a audiência prévia dos CTT, ao abrigo dos artigos 121.º e 122.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) o sentido provável da decisão que obriga à divulgação prévia, aos utilizadores e à ANACOM, do encerramento ou da redução do horário de funcionamento de estabelecimentos postais (cfr. n.º 3 e n.º 7 da decisão).

O prazo para os CTT apresentarem a proposta que complementa os objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços definidos na deliberação de 15.09.2017 e se pronunciarem no âmbito do procedimento de audiência prévia foi fixado em 20 dias úteis, tendo os CTT sido notificados da decisão da ANACOM em 10.01.2019. Foi ainda fixado idêntico prazo para resposta à consulta pública, tendo a ANACOM feito também a publicitação da decisão no seu sítio na Internet.

---

[1] Vide https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1465892.

[2] Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março.

Na sequência de pedido dos CTT, a ANACOM, por deliberação de 06.02.2019, decidiu prorrogar, por um período adicional de 10 dias úteis, os referidos prazos[3], deferindo parcialmente o pedido apresentado, os quais terminaram assim no dia 21.02.2019. Os CTT, por comunicação de 21.02.2019 apresentaram a esta Autoridade, dentro do prazo, uma proposta que complementa os «Objetivos fixados em 15.09.2017», bem como a sua pronúncia sobre o sentido provável da decisão que obriga à divulgação prévia, aos utilizadores e à ANACOM, do encerramento ou da redução do horário de funcionamento de estabelecimentos postais.

Nas secções seguintes do presente documento apresenta-se o seguinte:

- Secção 2: Relatório da audiência prévia dos CTT sobre o estabelecido no n.º 3 da deliberação de 10.01.2019

- Secção 3: Deliberação da ANACOM relativa à divulgação prévia de informação, aos utilizadores e à ANACOM, do encerramento ou da redução do horário de funcionamento de estabelecimentos postais.

O relatório de audiência prévia contém referência à pronúncia dos CTT sobre o estabelecido no n.º 3 da deliberação de 10.01.2019 e uma apreciação global desta Autoridade sobre a mesma, o que não dispensa, contudo, a consulta do contributo em causa.

A matéria submetida a consulta pública e a análise da proposta dos CTT que complementa os «Objetivos fixados em 15.09.2017» são considerados em documento autónomo, incluindo-se aí a referência aos contributos recebidos no âmbito da consulta pública e a apreciação da ANACOM sobre os mesmos, a análise da proposta dos CTT e a decisão desta Autoridade sobre a proposta de revisão dos «Objetivos fixados em 15.09.2017», apresentada pelos CTT em 21.02.2019.

[3] Vide https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1467538.

2. Relatório da audiência prévia dos CTT sobre o estabelecido no n.º 3 da deliberação de 10.01.2019

2.1. Enquadramento

A deliberação de 10.01.2019 estabelece, no seu n.º 3, o seguinte:

"*3. Determinar aos CTT que em caso de encerramento ou de redução do horário de funcionamento de estabelecimentos postais (estações ou postos de correios):*

a) informem os utilizadores e a ANACOM sobre as alterações que se propõem implementar, com uma antecedência mínima de 20 dias úteis relativamente à data em que estas devam produzir efeitos;

b) a informação aos utilizadores prevista na alínea anterior deve ser assegurada através de comunicação (anúncio) afixada na porta de entrada do estabelecimento postal em causa, em local bem visível (mesmo quando o estabelecimento postal se encontre encerrado), devendo incluir, pelo menos:

i. no caso do encerramento de estabelecimentos postais: indicação do último dia em que o estabelecimento em questão estará em funcionamento e dos dois estabelecimentos postais mais próximos que prestam, pelo menos os serviços concessionados que são assegurados no estabelecimento postal que encerra, respetivas moradas e horários de funcionamento;

ii. no caso da redução do horário de funcionamento: informação sobre o novo horário de funcionamento e a data a partir do qual será praticado;

c) a informação sobre a forma de cumprimento do disposto na alínea b) anterior deve constar da informação a remeter à ANACOM nos termos da alínea a)."

Como previsto no n.º 7 da mesma deliberação, o acima disposto foi submetido a audiência prévia dos CTT, ao abrigo dos artigos 121.º e 122.º do CPA.

No âmbito do procedimento de audiência prévia foi recebido, dentro do prazo fixado, o contributo dos CTT.

2.2. Apreciação do contributo recebido

2.2.1. Determinação aos CTT de informação prévia aos utilizadores e à ANACOM em caso de encerramento ou de redução do horário de funcionamento de estabelecimentos postais (estações ou postos de correios)

a. Posição dos CTT

Os CTT entendem que a determinação constante do ponto 3 da deliberação de 10.01.2019, onde se estabelece a obrigação, aos CTT, de informarem os utilizadores e a ANACOM sobre as alterações que se propõem implementar em caso de encerramento ou redução do horário de funcionamento de estabelecimentos postais, viola as Bases da Concessão e o contrato de concessão. Os CTT consideram que a evolução histórica do Contrato de Concessão foi gradualmente modificando a margem de atuação da concessionária, sendo que a versão atual coloca sob a alçada dos CTT a decisão de criação e encerramento de estabelecimentos postais sem necessidade de aviso prévio. A determinação constante do n.º 3 da deliberação de 10.01.2019 implicaria um regresso à redação do Contrato de Concessão de 2006, que foi expressamente modificada e alterada na revisão de 2013. Os CTT notam que a cláusula 15.ª do Contrato de Concessão apenas atribui competência à ANACOM para aprovar ou fixar objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços.

Adicionalmente, os CTT salientam que nenhuma estação de correios foi encerrada sem que tenha sido substituída por um posto de correios numa localização próxima, o que não implica alterações significativas de comportamento para os utilizadores, não se justificando assim a necessidade de um aviso prévio de 20 dias.

Entendem ainda que os fatores enunciados no ponto 3 da deliberação não dizem respeito a temas de densidade postal, mas sim a questões distintas da prestação do SPU, não devendo ser equacionadas em temas de densidade.

b. Entendimento da ANACOM

Nos termos da deliberação de 10.01.2019, a ANACOM reconhece que, conforme estabelecido no n.º 3 da Base XX das Bases da Concessão[4], compete aos CTT (i) a criação

[4] Esta regra encontra-se igualmente prevista no n.º 3 da cláusula 20.ª do Contrato de Concessão.

e encerramento dos estabelecimentos postais; e (ii) a alteração do horário de funcionamento dos estabelecimentos postais, tendo em conta as necessidades do serviço e os níveis de procura, desde que respeitando os objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços fixados nos termos da Base XV, tendo assim a concessionária uma relativa liberdade na escolha dos meios que são usados para assegurar a prestação dos serviços concessionados, ainda que se encontra vinculada a afetar à concessão o conjunto de meios humanos e materiais necessários à prestação do SPU.

Não obstante, é de referir que a habilitação invocada pela ANACOM para o estabelecido no n.º 3 da decisão não é a Base XV da Concessão, mas sim as alíneas f) e g) do n.º 1 da cláusula VIII da Concessão e o n.º 2 do artigo 11.º, a alínea c) do n.º 1 do artigo 37.º e o artigo 45.º todos da Lei Postal.

De facto, decorre das Bases da Concessão que é obrigação da concessionária "Publicitar de forma adequada (…) e fornecer regularmente aos utilizadores informações sobre as condições gerais de acesso e de utilização dos serviços prestados (…)" e ainda "Disponibilizar e remeter à ANACOM a informação e os dados estatísticos por esta considerados necessários ao acompanhamento das atividades desenvolvidas no âmbito da concessão (…)"[5].

E decorre da Lei Postal que "Os prestadores de serviço universal devem publicar de forma adequada e fornecer regularmente aos utilizadores e aos prestadores de serviços postais informações precisas e atualizadas sobre as características do serviço universal oferecido, designadamente sobre as condições gerais de acesso e utilização do serviço, preços e níveis de qualidade"[6] e que "(…) constituem obrigações dos prestadores de serviços postais (…) Publicitar de forma adequada, nomeadamente no seu sítio na Internet, e fornecer regularmente aos utilizadores informações atualizadas e precisas sobre as características dos serviços prestados, designadamente sobre as condições gerais de acesso e utilização dos serviços prestados em território nacional"[7]. Também o artigo 45.º da mesma lei estabelece, nomeadamente, a obrigatoriedade de prestação de informações por todos os prestadores de serviços postais à ANACOM, no âmbito da sua atividade com

[5] Respetivamente nas alíneas f) e g) do n.º 1 da Base VIII do Contrato de Concessão.
[6] N.º 2 do artigo 11.º da Lei Postal.
[7] Alínea c) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei Postal.

vista, nomeadamente, à verificação do cumprimento das disposições legais e regulamentares e das decisões tomadas ao seu abrigo.

Neste contexto, a determinação de informar previamente os utilizadores e a ANACOM nos casos de encerramento ou de redução do horário de funcionamento de estabelecimentos postais (cfr. n.º 3 da deliberação de 10.01.2019) não visa limitar a liberdade conferida aos CTT, pelo Contrato de Concessão, de poder fazer a gestão que considera adequada da rede de estabelecimentos postais, nomeadamente no que se refere à abertura e encerramento dos mesmos, bem como aos horários praticados. Também não visa aprovar, caso a caso, o fecho de estabelecimentos postais ou a alteração de horários ou de serviços. O objetivo único e primário de tal determinação prende-se, sim, com a necessidade de garantir uma adequada publicitação de informação relevante para os utilizadores dos serviços postais, com vista a assegurar, de forma efetiva, que os utilizadores estejam devida e atempadamente informados sobre os locais e horários onde podem ver satisfeitas as suas necessidades de serviços postais.

Conforme referido supra, a disponibilização de informação aos utilizadores está claramente prevista no enquadramento legal vigente, refletindo a preocupação com o estabelecimento de condições que contribuam para garantir a adequada prestação dos serviços postais aos utilizadores, visando a satisfação das suas necessidades.

De igual modo, a disponibilização dessa mesma informação à ANACOM encontra-se adequadamente habilitada nas Bases da Concessão e na Lei Postal, sendo de notar a sua relevância no âmbito das atividades de supervisão e fiscalização que recaem sobre esta Autoridade.

Face ao exposto, entende-se que a determinação constante do n.º 3 da deliberação de 10.01.2019 não viola as Bases da Concessão e o Contrato de Concessão, ao contrário do alegado pelos CTT, tendo sim em máxima consideração o disposto no enquadramento legal vigente, conforme acima referido, procurando estabelecer condições que permitam assegurar a satisfação das necessidades de serviços postais dos utilizadores e a proteção dos seus interesses, no âmbito das atribuições e competências que são conferidas a esta Autoridade.

Nota-se ainda que, sem prejuízo de os encerramentos de estações serem eventualmente acompanhados pela sua substituição por um posto de correios numa localização próxima,

tal pode ainda assim ter um impacto na forma como os utilizadores estão habituados a utilizar os serviços postais, sendo, portanto, justificável, também nestes casos, a disponibilização prévia de informação relevante para que os utilizadores não se vejam impedidos de satisfazer as suas necessidades de serviços postais ou se vejam surpreendidos por alterações com impacto nas formas de acesso aos referidos serviços.

De igual modo, não só no caso do encerramento de estabelecimentos postais tal informação é importante, devendo ser assegurada, também no caso da redução do horário de funcionamento dos estabelecimentos, conforme disposto no n.º 3 da deliberação de 10.01.2019, dado o impacto que também poderá ter no acesso e na utilização usual dos serviços postais.

A definição de um prazo de 20 dias úteis para realizar essa comunicação prévia afigura-se razoável e proporcional, permitindo que a generalidade dos utilizadores, mesmo os que não acedem aos estabelecimentos postais em causa com mais frequência, tomem conhecimento atempado das alterações expectáveis e adotem as necessárias providências para garantir que as suas necessidades de serviços postais são satisfeitas.

Neste âmbito, são de notar também as propostas veiculadas por algumas entidades no âmbito da consulta pública sobre o quadro de referência estabelecido no n.º 1, da deliberação de 10.01.2019, de alargar o prazo referido (sem prejuízo desta matéria não se enquadrar diretamente no âmbito da consulta em causa), entendendo esta Autoridade que o prazo definido, de 20 dias úteis, se afigura adequado face aos objetivos, referidos acima, que se pretendem atingir.

Adicionalmente ao exposto, importa salientar que o n.º 3 da deliberação de 10.01.2019 preconiza que esta obrigação entra em vigor imediatamente.

Embora não tendo sido um aspeto referido pelos CTT na sua pronúncia, a ANACOM, antecipando qualquer procedimento em curso pelos CTT que possa implicar o encerramento ou redução do horário de funcionamento de estabelecimentos postais no curto-prazo, em particular, num prazo a contar da notificação da decisão final sobre esta matéria que seja inferior aos referidos 20 dias úteis, entende, por uma questão de proporcionalidade, que esta obrigação de divulgação prévia se deve aplicar ao encerramento ou redução do horário de funcionamento de estabelecimentos postais que ocorram a partir de 01.06.2019, inclusive.

Uma vez que esta alteração favorece os CTT, dispensa-se a mesma de audiência prévia aos CTT, ao abrigo do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 124.º do CPA.

2.2.2. Assuntos não submetidos a audiência prévia

2.2.2.1. Recomendação aos CTT de comunicação às autarquias em caso de encerramento ou redução de horário de funcionamento de estabelecimentos postais; e de prévio entendimento com as autarquias locais em caso de encerramento de todas as estações de correios num dado concelho

a. Posição dos CTT

Os CTT informam também que é sua prática corrente envolver as autarquias locais na procura de uma solução que permita assegurar a adequada satisfação das necessidades de serviços postais das populações e das empresas locais, entendendo assim ser dispensável a recomendação constante do ponto 6 da deliberação da ANACOM de 10.01.2019.

b. Entendimento da ANACOM

Conforme referido na deliberação de 10.01.2019, a ANACOM considera muito importante que exista um prévio entendimento dos CTT com as autarquias locais, de modo a facilitar a implementação das mudanças pretendidas (encerramento de todas as estações de correios num dado concelho e, sempre que aplicável, sua substituição por postos de correios) e a prevenir eventuais dificuldades na utilização dos serviços postais por parte dos utilizadores em geral.

Mesmo quando não seja possível um prévio entendimento, é ainda assim importante que os CTT procurem, como referiram, envolver as autarquias locais na procura de soluções que permitam uma adequada satisfação das necessidades de serviços postais das populações e das empresas locais.

Ainda assim, algumas autarquias comunicaram à ANACOM[8] que o processo de envolvimento encetado pelos CTT com vista ao estabelecimento de um posto de correios

[8] Nomeadamente no âmbito de reuniões decorridas entre a ANACOM e representantes de municípios que integram Comunidades Intermunicipais.

gerido pelas mesmas, em substituição de uma estação de correios a encerrar, não terá permitido nem permite, nos seus casos, uma avaliação ponderada e adequada das condições propostas, tendo em conta que, segundo essas autarquias, são muitas vezes condicionadas por prazos muito curtos estipulados pelos CTT (tendo sido relatados casos de apenas alguns dias úteis). Houve também autarquias que informaram a ANACOM que o envolvimento com os CTT não terá permitido minimizar o impacto do fecho da última estação de correios no concelho e sua substituição por um posto.

Neste enquadramento, embora os CTT não estejam obrigados, pelo enquadramento jurídico em vigor, a um entendimento com as autarquias, entendeu a ANACOM (entendimento esse que mantém) ser justificável a recomendação apresentada no n.º 6 da deliberação de 10.01.2019 com vista a estimular o entendimento dos CTT com as entidades referidas.

Ainda neste âmbito, é de referir que na consulta pública sobre o quadro de referência estabelecido no n.º 1 da deliberação de 10.01.2019, e sem prejuízo desta matéria não se enquadrar diretamente no âmbito da consulta em causa, algumas entidades manifestaram-se a favor da introdução da obrigatoriedade de que qualquer encerramento de uma estação de correios apenas fosse autorizado mediante pedido concreto apresentado pela concessionária após consulta às entidades locais e eventualmente afetadas. Reconhecendo a ANACOM que tal possibilidade não encontra fundamento no quadro legal vigente, o qual não prevê a necessidade de os CTT apresentarem um pedido prévio a qualquer entidade no âmbito das decisões tomadas sobre esta matéria, entende-se que tal solicitação contribui, ainda assim, para justificar a relevância da recomendação em causa.

2.3. Conclusão

A ANACOM regista a posição dos CTT relativamente ao n.º 3 da deliberação de 10.01.2019, sendo que, à luz dos entendimentos atrás expostos, não se identificam razões para introduzir alterações, quanto a este ponto específico, no âmbito da decisão final a adotar sobre esta matéria, exceto quanto à data de entrada em vigor desta obrigação – que passa a aplicar-se ao encerramento ou redução do horário de funcionamento de estabelecimentos postais que ocorram a partir de 01.06.2019, inclusive –, considerando-se importante garantir aos utilizadores a adequada comunicação de quaisquer alterações previstas, relacionadas com o encerramento ou a alteração de horários de funcionamento dos estabelecimentos postais, com a antecedência necessária para permitir um ajuste da

sua utilização habitual, com vista a garantir que, em todo e qualquer momento, as suas necessidades de utilização dos serviços postais estão asseguradas.

3. Deliberação

Atendendo à pronúncia apresentada pelos CTT na audiência prévia sobre o estabelecido no n.º 3 da deliberação de 10.01.2019, a ANACOM não identifica razões que justifiquem a alteração do sentido da decisão constante do n.º 3 da deliberação acima identificada, relativamente à implementação de medidas relacionadas com a prestação de informações aos utilizadores dos serviços postais e à ANACOM sobre o encerramento ou alteração do horário de funcionamento dos estabelecimentos postais, com exceção da data de entrada em vigor desta obrigação, que passa a aplicar-se ao encerramento ou redução do horário de funcionamento de estabelecimentos postais que ocorram a partir de 01.06.2019, inclusive, e já não imediatamente como decorria da deliberação de 10.01.2019.

Nota-se, nomeadamente, que a disponibilização de informação prévia aos utilizadores nos casos de encerramento ou de redução do horário de funcionamento de estabelecimentos postais contribuirá para garantir a adequada prestação dos serviços postais aos utilizadores, sendo que a disponibilização dessa mesma informação à ANACOM, também em momento prévio, permitirá um acompanhamento mais próximo de tais medidas por esta Autoridade, no âmbito das suas competências de supervisão e fiscalização do sector. Não obstante a pronúncia recebida relativamente a esta matéria, conclui-se que a definição de um prazo de 20 dias úteis para realizar essa comunicação prévia, previsto na deliberação de 10.01.2019, se afigura como razoável e proporcionado, permitindo a antecedência necessária para permitir um ajuste da utilização habitual dos serviços postais por parte dos utilizadores, com vista a garantir que, em todo e qualquer momento, as suas necessidades de utilização dos serviços postais estão asseguradas.

Face ao exposto, o Conselho de Administração da ANACOM, na prossecução das atribuições previstas nas alíneas b), 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, e no exercício dos poderes conferidos pelas alíneas a), f) e o) do n.º 1 e pelas alíneas b) e h) do n.º 2, ambos do artigo 9.º dos mesmos Estatutos, na prossecução e observância dos objetivos e princípios consagrados nas alíneas b) e c) do n.º 1 e nas alíneas a) a d) do n.º 2, ambos do artigo 2.º da Lei n.º 17/2012, de 26 de abril (Lei Postal, na sua redação em vigor), e tendo em vista assegurar o adequado cumprimento das obrigações previstas nas alíneas f) e g) do n.º 1

da Base VIII e das alíneas f) e g) do n.º 1 da cláusula 8.ª, bem como ao abrigo do n.º 2 do artigo 11.º, da alínea c) do n.º 1 do artigo 37.º e do artigo 45.º, todos da Lei Postal, delibera:

1. Determinar aos CTT que em caso de encerramento ou de redução do horário de funcionamento de estabelecimentos postais (estações ou postos de correios):

    a. informem os utilizadores e a ANACOM sobre as alterações que se propõem implementar, com uma antecedência mínima de 20 dias úteis relativamente à data em que estas devam produzir efeitos;

    b. a informação aos utilizadores prevista na alínea anterior deve ser assegurada através de comunicação (anúncio) afixada na porta de entrada do estabelecimento postal em causa, em local bem visível (mesmo quando o estabelecimento postal se encontre encerrado), devendo incluir, pelo menos:

        i. no caso do encerramento de estabelecimentos postais: indicação do último dia em que o estabelecimento em questão estará em funcionamento e dos dois estabelecimentos postais mais próximos que prestam, pelo menos os serviços concessionados que são assegurados no estabelecimento postal que encerra, respetivas moradas e horários de funcionamento;

        ii. no caso da redução do horário de funcionamento: informação sobre o novo horário de funcionamento e a data a partir do qual será praticado;

    c. a informação sobre a forma de cumprimento do disposto na alínea b) anterior deve constar da informação a remeter à ANACOM nos termos da alínea a).

2. Que a obrigação fixada no n.º 1 se aplica ao encerramento ou redução do horário de funcionamento de estabelecimentos postais que ocorram a partir de 01.06.2019, inclusive.

3. Dispensar os CTT da audiência prévia sobre o determinado no n.º 2, nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 124.º do Código de Procedimento Administrativo.

Lisboa, 24 de abril de 2019.