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 2021

A. ENQUADRAMENTO

1. Por deliberação de 12.07.2018[1], 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, conforme previsto no Contrato de Concessão do Serviço Postal Universal celebrado entre o Estado português e os CTT (Concessão).

2. Por força do disposto no artigo 35.º-W do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de fevereiro, com a redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 106-A/2020, de 30.12.2020[2], o Contrato de Concessão do Serviço Postal Universal celebrado entre o Estado português e os CTT foi prorrogado até 31.12.2021.

3. O n.º 2 do artigo 12.º dos «Parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal» estabelece que, "[c]*aso os CTT se mantenham como empresa prestadora do serviço postal universal após 31.12.2020, os parâmetros de qualidade de serviço e os objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal aplicáveis durante os anos 2019 e 2020 se mantêm em vigor até à aprovação pela ANACOM de uma nova decisão que aos mesmos se refira, no âmbito e para os efeitos do n.º 1 do artigo 13.º da Lei Postal"*. Assim, em 2021, mantêm-se aplicáveis os «Parâmetros de qualidade

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

[2] Disponível em https://dre.pt/web/guest/home/-/dre/152639821/details/maximized?serie=I&day=2020-12-30&date=2020-12-01.

de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal» fixados na deliberação de 12.07.2018.

4. 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.

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

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

7. A decisão de consideração ou não do pedido dos CTT cabe à ANACOM (*vd.* n.º 5 do artigo 7.º), 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.

8. Em 22.09.2021, 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», a dedução dos registos afetados diretamente pela situação que classificam como de força maior, causada pela pandemia de Covid-19, cujo desencadeamento e efeitos consideram que se situaram fora da capacidade de controlo da empresa. Em particular, solicitam a dedução dos seguintes registos, expedidos de 01.01.2021 a 30.06.2021:

- objetos expedidos, 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, 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, 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, medido durante o período supramencionado.

9. De notar que em 26.03.2021 os CTT haviam já solicitado à ANACOM a dedução dos registos afetados diretamente pela situação causada pela pandemia de Covid-19, em todos os fluxos nacionais, para efeitos de cálculo dos IQS do ano 2020, abrangendo registos associados a objetos expedidos entre 11.03.2020 e 31.12.2020, tendo o Conselho de Administração da ANACOM, por deliberação de 29.04.2021[3], decidido deferir esse pedido.

10. Na comunicação que dirigiram à ANACOM em 22.09.2021, os CTT salientam que a situação verificada no ano de 2020, que esteve na origem do pedido de dedução apresentado em 26.03.2021, se manteve durante o primeiro semestre de 2021, o que, sem prejuízo da atividade postal se ter mantido permanentemente em funcionamento, provocou constrangimentos no funcionamento da rede postal, tanto ao nível do atendimento como das operações. Os CTT relevam ainda que, sem prejuízo dos constrangimentos verificados, continuaram a garantir, no período em causa, "[…] *a continuidade da prestação do serviço postal procurando, no quotidiano, assegurar o*

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

equilíbrio mais eficaz entre a continuidade da prestação de serviços e a segurança, higiene e saúde dos colaboradores dos CTT e dos seus clientes".

11. Os CTT referem ainda que têm vindo a reportar semanalmente à ANACOM os principais constrangimentos sofridos em virtude da pandemia e das medidas tomadas para fazer face a essa situação, bem como informação sobre o estado e situação da rede postal e informação relativa ao tráfego de encomendas, ao longo de 2021. Notam ainda que a informação referente aos constrangimentos e medidas adotadas foi complementada e detalhada nas comunicações relativas ao reporte trimestral dos IQS relativos aos dois primeiros trimestres de 2021.

B. ANÁLISE

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

12. 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 ocorrência.

13. O referido prazo máximo de 60 dias úteis para os CTT efetuarem o pedido de dedução conta-se, conforme evidenciado em anteriores decisões da ANACOM, a partir da data do termo dos referidos "fenómenos ou ocorrências". Atendendo ao objetivo pretendido com as disposições estabelecidas no artigo 7.º dos «Parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal», apenas após o termo da ocorrência é que é possível apurar todo o período de tempo durante o qual os seus efeitos se produziram e o lapso temporal para o qual se justifica a dedução prevista nesta disposição. Na generalidade dos casos, não é possível fazer a avaliação da duração da situação de força maior logo no momento em que esta tem início, não sendo por isso razoável iniciar a contagem do prazo previsto no n.º 4 deste artigo 7.º por referência a esse momento.

14. Sendo este um prazo preclusivo, nada obsta que a empresa concessionária, querendo, apresente um pedido de dedução nos termos do que prevê o artigo 7.º dos «Parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal», antes do seu termo, desde que o faça por

referência a períodos de tempo já decorridos, assinalando-se, em qualquer caso que, sem prejuízo da obrigação de ser assegurada a realização de reportes periódicos, a medição da qualidade de serviço é feita por referência a um ano de prestação do serviço, tomando-se para o efeito como referência o ano civil.

15. O pedido que agora se analisa, respeitando ao primeiro semestre de 2021, foi recebido na ANACOM em 22.09.2021, tal como anteriormente referido. Atendendo a que o país se manteve em estado de emergência até 30.04.2021, tendo posteriormente passado ao estado de calamidade, que se manteve até ao final do primeiro semestre e se prolongou até 31.08.2021, e tendo em consideração o eventual impacto desta situação na operação postal e no desempenho de qualidade de serviço dos CTT até ao final do primeiro semestre, tal como descrito pela empresa e avaliado na secção seguinte do presente documento, entende-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», sendo, portanto, o pedido tempestivo.

Quanto à ocorrência de uma situação de força maior

16. A situação pandémica que afeta Portugal desde o início de 2020 tem vindo a ter um impacto generalizado em toda a população e no desenvolvimento e funcionamento regular da atividade económica, não só através dos seus efeitos diretos mas também através dos efeitos decorrentes das medidas legislativas e regulamentares adotadas com vista a controlar a pandemia, que implicaram restrições à atividade económica e social no território nacional. Durante o primeiro trimestre de 2021 verificou-se um agravamento significativo desta situação (tendo-se registado um aumento significativo do número de novos casos e elevados índices de transmissibilidade, tal como comunicado pelas autoridades de saúde) e o consequente agravamento das restrições em vigor. Note-se que, conforme assinalam os CTT na sua comunicação, o estado de emergência em Portugal manteve-se em vigor até 30.04.2021 – sendo de assinalar que a fase mais grave da pandemia no território nacional se registou, precisamente, entre janeiro e fevereiro –, passando-se, a partir do dia 1 de maio, à situação de calamidade, decretada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-C/2021, de 29 de abril, sucessivamente alterada.

17. De acordo com o indicado pelos CTT, esta situação teve, durante o primeiro semestre de 2021, um forte impacto na sua atividade, apesar da evolução pandémica verificada após meados de março ter vindo a permitir avançar, progressivamente, com um aligeiramento das medidas restritivas impostas. Os CTT notam a existência de constrangimentos e impactos tanto ao nível do atendimento como das operações, que levaram à existência de "[…] *atrasos generalizados no encaminhamento dos envios postais, os quais afetaram o desempenho da qualidade de serviço durante o primeiro semestre do ano 2021*".

18. Adicionalmente, as próprias medidas adotadas pelos CTT para procurar assegurar o equilíbrio entre a continuidade da prestação de serviços e a segurança, higiene e saúde dos seus colaboradores e clientes (implicando, nomeadamente, a adoção de um regime específico de ausências dos trabalhadores no âmbito das medidas excecionais e temporárias para fazer face à situação pandémica, a manutenção de horários de trabalho ajustados, tanto nas áreas operacionais como nas estações de correios, a definição de regras específicas relativas ao atendimento nas estações e a revisão dos processos de trabalho envolvendo, de entre outras medidas, a alteração dos procedimentos dos objetos com "*track&trace*" e registos), terão impactado os tempos de execução das variadas tarefas, incluindo no atendimento e nas operações de distribuição. A este respeito, os CTT notam que terão mantido em vigor, durante o primeiro semestre de 2021, a generalidade das medidas constantes do plano de contingência implementado no ano de 2020.

19. Em particular, os CTT referem a existência de constrangimentos e impactos operacionais nos dois primeiros trimestres de 2021, a nível de:

- Recursos Humanos: o agravamento da situação pandémica a partir do final de 2020 implicou um aumento das ausências de trabalhadores, tanto devido à existência de casos positivos como pelo necessário isolamento profilático derivado do contacto com indivíduos infetados. Também se continuaram a registar ausências motivadas indiretamente pela pandemia, nomeadamente por necessidades de assistência à família. As situações de absentismo mantiveram-se durante o 2.º trimestre de 2021, já durante o processo de desconfinamento progressivo do país. Em particular, conforme indicado pelos CTT, o absentismo operacional (incluindo a rede de atendimento e operações de tratamento, distribuição e transportes) apresentou variações de 45,7% no primeiro trimestre e 22% no segundo trimestre, em relação

ao período homólogo de 2019 (período pré-pandemia). Os CTT referem ainda que embora tenham procurado minimizar o impacto desta situação através da contratação de recursos de substituição, verificaram-se dificuldades na mesma, sendo que também o recurso a trabalhadores temporários acarretou um impacto negativo na produtividade, ocasionada pela sua inexperiência e necessário tempo de aprendizagem;

- Tratamento, distribuição e transportes: estas operações sofreram um número considerável de perturbações decorrentes da disrupção na gestão diária, derivada do diagnóstico de casos de infeção ou contactos com pessoas infetadas. Esta situação teve impacto a nível da capacidade operacional que, apesar da revisão dos procedimentos, implicou perturbações na distribuição domiciliária diária em alguns pontos do país. Os CTT notam ainda o aumento significativo da quantidade de objetos volumosos no âmbito do serviço universal e a existência de constrangimentos vários a nível do transporte, principalmente aéreo (como indicado em maior pormenor nos pontos seguintes), mas também rodoviário, que se refletiu significativamente nos tempos de tratamento, transporte e distribuição. A nível da distribuição, as situações de absentismo provocaram uma incapacidade de regularização diária de distribuição, sendo que a contratação de trabalhadores temporários implicou perdas de produtividade, conforme indicado anteriormente;

- Transporte internacional: verificou-se a existência de constrangimentos causados pela redução e instabilidade da disponibilidade de carga aérea, sendo que, apesar de no início de junho se ter verificado um aumento do número de voos disponíveis, o espaço de carga disponibilizado manteve-se insuficiente. A utilização do transporte por via terrestre continuou a conduzir à concentração das descargas e à acumulação de grandes volumes de correio para tratamento, com maior complexidade e uma triagem mais laboriosa, comprometendo o cumprimento dos prazos-padrão;

- Transporte para as Regiões Autónomas: continuou a registar-se uma redução dos voos disponíveis face à situação pré-pandemia e, consequentemente, da disponibilidade de espaço de carga, afetando negativamente os prazos de encaminhamento de correio. No final do segundo trimestre, o reforço do número de voos para as ilhas não terá sido acompanhado suficientemente pelo espaço de

carga disponível para o transporte de objetos postais devido à pressão exercida pelo aumento de passageiros. Como plano de contingência, foi reforçado o encaminhamento pela via marítima, através da contratualização de mais espaço para carga, registando-se, todavia, limitações e insuficiência do transporte, com impacto no desempenho;

- Estações e postos de correios: ao longo do primeiro semestre de 2021 foi necessário promover, temporariamente, encerramentos e reduções de horário de funcionamento de estabelecimentos, quer em resultado das medidas legislativas e regulamentares decretadas, quer em consequência da identificação de casos positivos de Covid-19 e/ou necessidade de assegurar o isolamento profilático dos trabalhadores. Registaram-se também limitações na gestão dos clientes em loja, associadas à redução do número de pessoas nos estabelecimentos e das medidas de proteção e distanciamento adotadas, o que se refletiu no tempo médio de atendimento, nomeadamente devido às regras implementadas para segurança dos colaboradores e dos clientes, sendo que o absentismo verificado também levou à diminuição da capacidade de atendimento nas estações de correios afetadas.

20. As várias situações reportadas pelos CTT na sua comunicação de 22.09.2021 encontram-se refletidas nos reportes periódicos que os CTT apresentaram à ANACOM durante o primeiro semestre de 2021. A informação decorrente destes reportes demonstra que, sem prejuízo de uma evolução positiva ao longo do ano, se verificaram várias restrições às atividades desenvolvidas pelos CTT derivadas da pandemia Covid-19 durante o período em causa.

21. Em particular, constata-se o impacto da situação pandémica a nível dos recursos humanos (particularmente durante o primeiro trimestre do ano), 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. A título de exemplo, note-se a evolução do número de casos ativos de Covid-19 e em isolamento profilático desde o início de 2021 até à data, conforme assinalado pelos CTT nos referidos reportes periódicos e apresentado na figura seguinte, que não

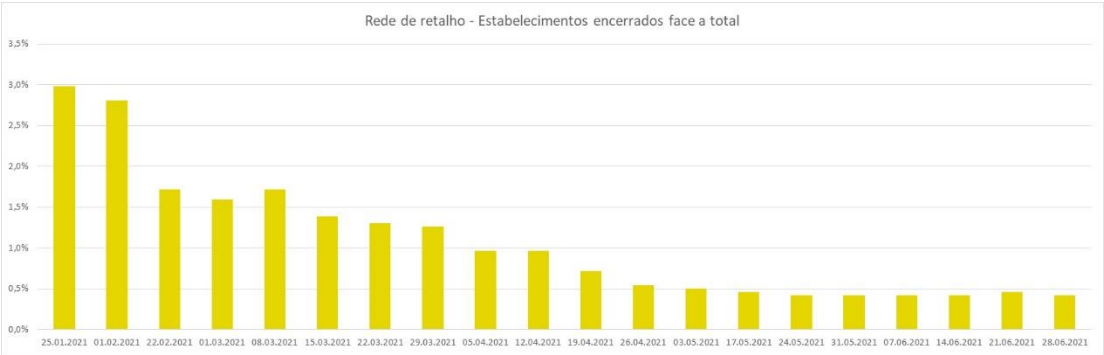
contabiliza, no entanto, todas as ausências associadas à situação pandémica, como por exemplo as relativas à necessária assistência à família:

[IIC[4]]

[FIC[5]]

Fonte: CTT – reporte semanal de 03.09.2021

22. É também de relevar o impacto da situação pandémica ao nível do funcionamento da rede CTT durante o período em análise, no âmbito da qual se assistiu à existência de constrangimentos tanto na rede de retalho (estações e postos de correios) como na rede de operações (centros de logística e distribuição e centros de distribuição postal). Nos gráficos seguintes, sintetiza-se a informação relativa ao impacto a nível da rede CTT (de retalho e de operações) desde o início do ano até 30.06.2021, de acordo com os reportes periódicos efetuados pelos CTT, em termos de estabelecimentos postais encerrados e centros de distribuição postal (CDP) e centros de logística e distribuição (CLD) em funcionamento com constrangimentos, e nos quais é possível verificar a evolução do impacto ao longo do primeiro semestre de 2021.



[4] Início de informação confidencial.

[5] Fim de informação confidencial.

23. Como é possível observar, o impacto a nível da rede de retalho teve uma evolução positiva ao longo do período observado, com uma redução progressiva do número de estabelecimentos encerrados, face ao total, e notando-se que no período em causa esta percentagem não ultrapassou os 3%. Esta evolução positiva vinha já a ser observada durante o ano transato, sendo particularmente relevante se se atender a que durante o período inicial da pandemia a percentagem de estabelecimentos encerrados face ao total chegou a ultrapassar 20%. Admite-se, no entanto, em linha com o que alegam os CTT, que a própria necessidade de reforço das normas de segurança sanitária terá levado à existência de constrangimentos no funcionamento normal da rede de retalho, nomeadamente no que se refere aos tempos de atendimento, ainda que os estabelecimentos tenham continuado em funcionamento. Já no tocante ao impacto na rede de operações, constata-se que ao longo do período em causa continuou a existir um número significativo de CDPs e CLDs a funcionar com constrangimentos ou encerrados.

24. 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. Ao longo do primeiro semestre de 2021 persistiram as dificuldades de encaminhamento de correio por via aérea para alguns países, bem como as perturbações a nível da capacidade de carga disponível.

25. É ainda de notar que, mesmo tendo-se verificado alguns períodos de tempo, durante o primeiro semestre 2021, em que os efeitos da pandemia se fizeram sentir com menor intensidade (tendo também em conta a própria evolução de estado de emergência, desde o final de 2020, para situação de calamidade a partir de final de abril), houve, no entanto, a necessidade de os CTT continuarem a adotar um conjunto de medidas

em resposta à pandemia, que terão necessariamente originado constrangimentos no funcionamento do seu modelo operacional.

26. Face ao exposto, é de concluir que os constrangimentos causados pela pandemia Covid-19 em 2020 na atividade postal dos CTT, e que a ANACOM, por decisão de 29.04.2021, considerou ser consequência de uma situação de força maior tal como sustentado pela empresa, se mantiveram durante o primeiro semestre de 2021 e que, embora o impacto verificado possa ter tido alguma variação ao longo do período considerado, tal não é de molde a permitir afastar a qualificação como situação de força maior.

C. CONCLUSÃO

27. Tendo em consideração:

a) a informação comunicada pelos CTT, através de carta de 22.09.2021, complementada pela informação contida nos reportes periódicos feitos pela empresa relativos ao primeiro semestre de 2021;

b) que apesar de se terem verificado variações no que respeita ao impacto da pandemia na operacionalização da atividade postal ao longo do primeiro semestre de 2021, este impacto não deixou de ser, naquele período, significativo, com efeitos no desempenho de qualidade das expedições;

c) que os factos alegados pelos CTT se qualificam como situações de força maior ou de fenómenos cujo desencadeamento e evolução foram manifestamente externos à sua capacidade de controlo, para efeitos do disposto nos n.os 1 e 2 do artigo 7.º dos «Parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal», 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,

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 decisão 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 entre 01.01.2021 e 30.06.2021 de:

    a) objetos expedidos, 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 nos fluxos CAM, de: correio azul, correio registado e jornais e publicações periódicas com periodicidade igual ou inferior à semanal;

    c) objetos expedidos, 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, medido durante o período supramencionado.

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.