

Luís Filipe Nazaré
Presidente do Conselho de Administração
Chairman and CEO

Exmo. Senhor
Prof. Doutor Pedro Duarte Neves
Presidente do Conselho de Administração do
ICP - Autoridade Nacional de Comunicações
Av. José Malhoa, 12
1099-017 LISBOA

Assunto: Projecto de Regulamento que pretende definir regras para avaliação pelo ICP-ANACOM das comunicações da Concessionária do Serviço Postal Universal sobre encerramento ou redução do horário de funcionamento de estabelecimentos postais

Exmo. Senhor,

Acusamos a recepção do ofício ref^o ANACOM-S23513/2005, de 10.10.2005, pelo qual foi convidada esta Empresa a pronunciar-se sobre o Projecto de Regulamento em epígrafe. A análise a que procedemos desse Projecto leva-nos a formular os seguintes comentários:

1. Em primeiro lugar, afigura-se-nos que o ICP-ANACOM não dispõe de competência para emitir o Regulamento em Projecto.

Com efeito, embora o ofício acima referido invoque como norma habilitante a alínea *a)* do art. 9º dos seus Estatutos, a verdade é a dita alínea *a)* só confere ao ICP-ANACOM competência para a elaboração de regulamentos que, além de incidirem sobre casos previstos em lei, “*se mostrem indispensáveis ao exercício das suas atribuições*”. Não basta, pois, a eventual necessidade de um regulamento: só se ele for indispensável é que a referida competência existe.

Ora, versando o Projecto de Regulamento em questão, ainda segundo o ofício de V. Ex^ã, sobre o “desenvolvimento do regime estabelecido nos nºs 3 e 4 da Base XX das Bases da

Concessão do Serviço Postal Universal”, importa salientar que, manifestamente, essas normas não carecem de qualquer regulamentação, já que prevêm todos os aspectos necessários para a sua concreta aplicação. Na realidade, no nº 3 prevê-se com clareza:

a) o objecto do dever de comunicação dos CTT ao ICP-ANACOM: as deliberações da Concessionária relativas às matérias referidas no número anterior, ficando sujeitas a regime especial de prazo e de possibilidade de oposição as que impliquem encerramento ou redução de horário das estações de correio;

b) o prazo para a apresentação das comunicações que impliquem encerramento ou redução de horário das estações de correio: dois meses de antecedência em relação à data da produção dos seus efeitos;

c) a faculdade de oposição da Autoridade Reguladora e o seu dever de comunicar tal oposição à Concessionária.

Por seu turno, o nº 4 explicita o dever de fundamentação da Concessionária, indo ao ponto de explicitar quais os aspectos que esta deve focar: as necessidades do serviço, os níveis da procura e a satisfação das necessidades de comunicação da população e das actividades económicas.

Não se vislumbra, portanto, qualquer necessidade e muito menos indispensabilidade (como requer a citada alínea a) do art. 9º dos Estatutos dessa Autoridade) de regulamentação das citadas normas do Contrato de Concessão do Serviço Postal Universal (adiante referido apenas como CCSPU): elas são clara e suficientemente de per si exequendas.

Ademais, a falta dessa indispensabilidade salta à vista desarmada quando se observa a motivação apresentada na Nota Justificativa que acompanha o Projecto de Regulamento.

Segundo se deduz dos nºs 3 e 4 dessa Nota Justificativa, o projectado regulamento destinar-se-ia a fazer face a “alguma morosidade do processo” resultante de o ICP-ANACOM julgar necessário obter os pareceres das câmaras municipais e juntas de freguesia da área da estação em causa e de algumas comunicações da Concessionária conterem fundamentação que essa Autoridade considera insuficiente, sendo levada a pedir e aguardar informação adicional. Como se vê, a alegada “morosidade do processo” resulta tão-somente de factores inerentes à minudência de critério do ICP-ANACOM na avaliação das comunicações e não de

carência de regulamentação, posto que o procedimento traçado nos citados nºs 3 e 4 da Cláusula 20ª do CCSPU é perfeitamente claro e exequível.

Nota-se que, segundo se deduz dos nºs 5 e 6 da mesma Nota Justificativa, o ICP-ANACOM pretende intervir na criação de postos de correios, designadamente quando a ela dê lugar o encerramento de uma estação de correios. Aqui, a questão muda de figura, pois o Projecto de Regulamento ultrapassa nitidamente o âmbito das normas supostamente regulamentadas e mesmo o do próprio CCSPU, que não confere ao ICP-Anacom qualquer competência para interferir na criação de postos de correios, como mais adiante se vai detalhar.

2. Em segundo lugar, ocorre também que o ICP-ANACOM não pode unilateralmente estabelecer e impor à Concessionária do SPU regras procedimentais do regime dos nºs 3 e 4 da Cláusula 20ª do CCSPU.

Na verdade, a relação estabelecida pelo CCSPU entre o Estado e os CTT tem forma e natureza jurídica *contratual*: apesar de as bases do CCSPU terem sido aprovadas pelo DL nº 448/99, de 4.11, alterado pelo DL nº 116/2003, de 12.6, esses diplomas apenas definiram o conteúdo do clausulado proposto pelo Estado à adesão dos CTT, a qual se concretizou na celebração de um contrato, de um acordo de vontades que faz lei entre as partes e não pode ser alterado sem o consenso de ambas.

Assim, não está em causa a Base XX das Bases anexas ao pelo DL nº 448/99, de 4.11, alterado pelo DL nº 116/2003, de 12.6. O que está em causa é a Cláusula 20ª do CCSPU: o conteúdo normativo do Anexo ao DL nº 448/99 e ao DL nº 116/2003 converteu-se num clausulado contratual, que nem o ICP-ANACOM nem o Estado Concedente pode unilateralmente – isto é, sem celebrar novo contrato com os CTT – de nenhum modo modificar ou desenvolver.

3. Sucede que - e em terceiro lugar -, o Projecto de Regulamento em causa, sob o inexacto pretexto de definir regras de “desenvolvimento” dos nºs 3 e 4 da Cláusula 20ª do CCSPU, na realidade visa alterar regras do mesmo CCSPU, sob os seguintes aspectos:

Por um lado, pela forma como enquadra na definição de “estabelecimentos postais” as de “estações de correios” e de “postos de correios”, o Projecto de Regulamento procura incluir na alçada da intervenção do ICP-ANACOM os postos de correios, que não são estabelecimentos postais da Concessionária CTT, mas sim estabelecimentos de terceiros contratados pelos CTT para a prestação de serviços correspondentes a certas operações postais (p. ex., aceitação de correspondências, venda de selos e outros objectos postais, etc.).

Com base nesta nova semântica, introduzida sem base legal nem contratual (pois aquelas definições que não constam de norma de lei nem do CCSPU), o Projecto de Regulamento iria criar um condicionamento à criação de postos de correios que não existe no CCSPU, alterando claramente o regime deste.

Com efeito, o vigente nº 2 da Cláusula 22ª do CCSPU faculta à Concessionária, sem dependência de prévia autorização do Concedente, celebrar contratos que «*visem a prestação: (...) b) de serviços de postos de correios e de venda de selos postais*». Logo, em face do CCSPU, os CTT têm plena autonomia para criar postos de correios, através de contratos com terceiros, não dependendo de qualquer autorização, parecer ou intervenção do Concedente nem do ICP-ANACOM. Ora, o art. 3º do Projecto de Regulamento em questão conduz a sujeitar à aprovação do Regulador a criação de postos de correios, com o pretexto de esta ter lugar em substituição de estações de correios.

É, pois, manifesta a tentativa de, sob a capa de uma mera “regulamentação”, efectivamente produzir uma alteração do regime do CCSPU (e da própria lei que aprovou as respectivas Bases).

Por outro lado, os arts. 2º e 4º do Projecto de Regulamento contêm um desmedido alargamento dos elementos que devem constar da fundamentação da comunicação da Concessionária, em relação aos previstos no nº 4 da Cláusula 20ª. O que constitui, com toda a evidência, uma alteração do regime do CCSUP que um regulamento não poderia jamais comportar.

Seria igualmente manifesta alteração do regime dos nºs 3 e 4 da aludida Cláusula 20ª a que decorreria de o Projecto de Regulamento pretender introduzir normas procedimentais de carácter desproporcionado e discricionário, designadamente as constantes dos nºs 3, 4 e 5

do art. 2º daquele Projecto. É particularmente evidente esse efeito modificativo do regime legal e do CCSPU na criação de novo prazo para o envio de documentação adicional (nº 4) e na atribuição ao pedido de informação adicional pelo ICP-ANACOM de efeito suspensivo do prazo de dois meses fixado no nº 3 da Cláusula 20ª (nº 5).


Este último (nº 5) afigura-se particularmente chocante, por criar condições para o protelamento indefinido dos processos por essa Autoridade, a pretexto de novos pedidos de informações, com as mais graves e injustificáveis consequências negativas sobre a agilidade da gestão da rede de estações de correios dos CTT.

4. Em quarto lugar, importa fazer notar que o Projecto de Regulamento em apreço é altamente inconveniente para o relacionamento entre o Regulador e os CTT.

Na verdade, embora o ICP-ANACOM alegue o objectivo de reduzir uma suposta “morosidade do processo”, a verdade é que esse motivo não tem razão de ser, já que as demoras que têm ocorrido seriam perfeitamente evitáveis se os serviços dessa Autoridade adoptassem uma postura mais célere e dinâmica no tratamento destes processos e moderassem a atitude de marcado intervencionismo que vêm assumindo, em confronto manifesto com a autonomia de gestão da concessão que deveriam reconhecer à Concessionária.

Ademais, este Projecto de Regulamento revela uma obsessão de tudo prever e tudo esmiuçar que só conduziria a agravar a alegada “morosidade do processo”, pois contém todos os ingredientes para entravar os encerramentos de estações e reduções dos horários das mesmas, muito para além de qualquer evidência de necessidade relevante do interesse público, tornando o processamento das comunicações ao ICP-ANACOM um calvário de burocracia e uma obstrução à liberdade de gestão da Concessionária.

5. Aliás, no fundo, este Projecto de Regulamento conduziria de certo modo a que o Regulador se arrogasse os mesmos efeitos práticos do exercício da competência para aprovação prévia que lhe foi retirada pelo Decreto-Lei nº 116/2003, ao alterar a Base XX do DL nº 448/99, geradora da Cláusula 20ª do CCSPU.



Com efeito, na redacção anterior desta Cláusula 20ª, a criação e encerramento dos estabelecimentos postais e a alteração do seu horário de funcionamento, embora competissem aos CTT, dependiam de “parecer prévio favorável” do Regulador. Ora, foi eliminada por aquele diploma a exigência do dito “parecer prévio favorável” do Regulador, passando os CTT a dispor de plena autonomia para a tomada e implementação daquelas decisões, apenas com excepção dos casos de *encerramento ou de redução de horário de funcionamento de estações*, casos em que deverá comunicar a respectiva deliberação ao Regulador, que poderá opor-se à efectivação da deliberação, como prevêm actualmente os nºs 2, 3 e 4 da Cláusula 20ª do CCSPU.

Claramente, o Decreto-Lei nº 116/2003 pretendeu acolher a justificada pretensão, que os CTT tinham exposto ao Concedente, de assumirem uma mais marcada autonomia de gestão da sua rede de estações. O que obviamente se justifica pelo princípio, consagrado pela doutrina jurídico-administrativa, de que o Concedente e a Autoridade Reguladora não podem interferir na gestão do serviço concedido, não podem converter a Concessionária num mero instrumento na sua dependência servil, não podem impor à Concessionária que adopte na gestão do serviço as concepções e soluções impostas pelo Concedente.

Ora, o dispositivo actual daqueles dos nºs 3 e 4 da Cláusula 20ª do CCSPU revelam uma clara intenção de respeito por aquela autonomia de gestão, pois os CTT só devem comunicar *a posteriori* as deliberações tomadas naquelas matérias. A possibilidade de o Regulador se lhes opor obviamente apenas existe no caso de serem constatados fundados motivos de interesse público que devam obstar ao encerramento ou à redução do horário de cada estação de correios em causa.

Deste modo, ao pretender em tais casos adensar os elementos de informação a prestar pelos CTT e os requisitos procedimentais respectivos - para além de toda a razoabilidade e para além dos aspectos focados no nº 4 da Cláusula 20ª do CCSPU -, o ICP-ANACOM iria transformar uma competência para eventual *oposição* num verdadeiro e próprio *processo de aprovação a posteriori da deliberação*, pois iria poder esquadrihar, meticulosa e exaustivamente, todos os motivos e circunstâncias da deliberação comunicada pelos CTT.

No fundo, o ICP-ANACOM iria repetir todo o processo de avaliação e decisão levado a cabo pelos CTT no âmbito da sua gestão da sua rede de estações de correios, quando ele conduzisse a encerrar ou reduzir o horário de funcionamento de tais estações.

Ora, parece evidente que, à luz da interpretação histórica e teleológica daquelas disposições do CCSPU, não pode ir a tais extremos a competência do ICP-ANACOM, cabendo-lhe apenas a faculdade de se opor a tais deliberações, caso venha a ter conhecimento de ponderosos motivos de interesse público que tornem o encerramento ou a redução do horário da estação em causa inconveniente.

O que, obviamente, não exige um processo com a enorme densidade informativa e avaliativa que resulta do Projecto de Regulamento em apreço, mas sim e tão-somente a ponderação dos fundamentos apresentados pela Concessionária, completada em caso de dúvida pelas informações das entidades representativas das populações interessadas.

6. Em conclusão: é nosso entendimento que a emissão de um Regulamento segundo o Projecto ora em apreço não cabe na esfera de competência dessa Autoridade, revelando-se as suas disposições, além de desnecessárias, também ilegais e lesivas das disposições do CCSPU e da autonomia de gestão da Concessionária. Pelo que não deve ser de modo nenhum adoptado.

Permitimo-nos ainda fazer notar a V. Ex^ª que será certamente desejável que, pondo de parte o Projecto de Regulamento ora em apreço, essa Autoridade dedique atenção e diligência prioritariamente ao cada vez mais urgentemente necessário Regulamento de Exploração dos Serviços Postais, cuja elaboração é imposta pelo até agora incumprido art. 13^º da Lei de Bases sectorial – Lei n^º 102/99, de 26 de Julho. É-nos tanto mais chocante constatar esta omissão quanto é certo que os CTT mostraram o seu empenho em cooperar com o Concedente e o Regulador nessa matéria, apresentando um anteprojecto do dito Regulamento já em Julho de 2000 e sucessivas versões revistas em 2001 e 2004, que representam um contributo certamente valioso, porque fundamentado na inultrapassável experiência desta Empresa na percepção das necessidades dos serviços postais.

Nesta oportunidade, apresento a V. Ex^ª os meus melhores cumprimentos.

