

**Relatório da audiência prévia sobre o pedido dos CTT, ao abrigo do artigo 6º do
Convénio de qualidade do serviço postal universal, de dedução dos registos das
expedições de correio normal e azul afetados por greve dos trabalhadores dos CTT
realizada no dia 07.06.2013**

ÍNDICE

1. ENQUADRAMENTO	2
2. AUDIÊNCIA PRÉVIA	3
2.1. A inevitabilidade da greve de 07.06.2013	3
2.2. A inviabilidade do controlo da greve de 07.06.2013	7
2.3. Aplicação do n.º 3 do artigo 6º do Convénio de qualidade	9
2.4. Aplicabilidade da Norma EN 13850:2012	10
2.5. Condicionanismos da atividade dos CTT	11
3. CONCLUSÃO	12

1. ENQUADRAMENTO

1. Os CTT – Correios de Portugal, S.A. (CTT) solicitaram ao ICP – Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM), através de carta de 08.08.2013, ao abrigo do artigo 6º do Convénio de qualidade do serviço postal universal (Convénio de qualidade), de 10.07.2008¹, a dedução dos registos das expedições de correio normal e de correio azul, em todos os fluxos nacionais, afetados diretamente pela greve realizada pelos trabalhadores dos CTT no dia 07.06.2013, para efeitos de cálculo dos indicadores de qualidade de serviço (IQS) definidos no referido Convénio de qualidade.
2. Por deliberação de 04.09.2013², o ICP-ANACOM aprovou o sentido provável de decisão (SPD) de indeferimento do pedido dos CTT, decidindo submetê-lo a audiência prévia, no termos dos artigos 100º e 101º do Código do Procedimento Administrativo, pelo prazo de 10 dias úteis.
3. Os CTT remeteram a sua posição sobre o SPD do ICP-ANACOM, dentro do prazo, através de carta de 18.09.2013.
4. O ICP-ANACOM disponibiliza no seu sítio da Internet a resposta dos CTT, salvaguardando qualquer informação de natureza confidencial, quando aplicável.
5. Apresenta-se seguidamente um síntese da resposta dos CTT ao SPD e uma apreciação que reflete o entendimento do ICP-ANACOM sobre a mesma. A sua análise não dispensa a consulta integral da resposta dos CTT.
6. Em termos gerais, os CTT consideram que a fundamentação do SPD mostra-se gravosamente equivocada, destacando que os argumentos que suportam a conclusão da recusa da pretensão dos CTT são infundados. Os CTT esperam que seja reformulado o projeto de deliberação do ICP-ANACOM e renovam a solicitação exposta na sua carta de 08.08.2013.

¹Ver <http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=190302>.

²Ver <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1172788>.

2. AUDIÊNCIA PRÉVIA

2.1. A inevitabilidade da greve de 07.06.2013

Resposta dos CTT

7. Os CTT discordam do entendimento expresso no SPD – “(...) *de que a greve de 07.06.2013 não possa ser considerada imprevisível e, por isso, não seja enquadrável no conceito de força maior*”.
8. Segundo os CTT, o argumento de que a greve de 07.06.2013 não possa ser considerada imprevisível e, por isso, não seja enquadrável no conceito de “situações de força maior”, é claramente desconforme com os termos da definição que consta do n.º 2 do artigo 6º do Convénio de qualidade.
9. Alegam os CTT que tal definição alude às ditas situações ou fenómenos que sejam “imprevisíveis ou inevitáveis”, tendo esta formulação alternativa o significado e consequência de que uma ocorrência desta natureza (greve dos trabalhadores dos CTT), mesmo que seja de considerar como previsível, será relevante para os efeitos da norma desde que seja inevitável.
10. Assim, os CTT referem que a greve de 07.06.2013 até pode ser considerada previsível, pois o regime legal do direito à greve obriga à sua prévia notificação por parte das organizações representativas dos trabalhadores (ORT) que a convocam, mesmo que com pouca antecedência.
11. Contudo, os CTT consideram que a perturbação laboral e funcional inerente a uma greve é sempre uma situação inevitável para a empresa, alegando que a legislação nacional consente que uma greve seja decretada por qualquer motivação, seja esta estritamente sindical, política ou pessoal. Por este motivo, no entender dos CTT, a greve dos trabalhadores dos CTT, no dia 07.06.2013, deve ser enquadrável na disposição do n.º 2 do artigo 6º do Convénio de qualidade.
12. Alegam ainda os CTT que a greve em apreço se insere nas situações de “greves gerais e quaisquer outros eventos da mesma natureza que prejudiquem as normais condições de aceitação, tratamento, transporte e distribuição dos envios postais”,

situações exemplificativas constantes do n.º 2 do artigo 6º do Convénio de qualidade, dado que, no entender dos CTT:

- a. A greve de 07.06.2013 foi uma greve geral, envolvendo as principais ORT;
- b. Da greve de 07.06.2013 resultaram efeitos prejudiciais do normal desenrolar das operações postais que se refletiram na qualidade de serviço.

13. Não é, pois, segundo os CTT a maior ou menor "previsibilidade" dos conflitos laborais que determina o seu cariz insuperável, ou seja, a sua razão de força maior. Eles são inevitáveis, ainda quando previsíveis e previstos.

Análise e entendimento do ICP-ANACOM

14. Para que possa ser ativado o mecanismo de dedução do artigo 6.º do Convénio de qualidade, os factos invocados pela concessionária têm que ser subsumíveis a um dos tipos de situações aí previstos, isto é:

- a. Ao n.º 1 e 2 do artigo 6º do Convénio de qualidade:
 - i. Situação de força maior; ou
 - ii. 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;
- b. Ao n.º 3 do artigo 6.º do mesmo Convénio de qualidade: ocorrência de perturbações laborais internas dos CTT que tenham impacto no desempenho da qualidade de serviço dos CTT, situação que apenas será relevante, e pode com tal ser invocada, até à liberalização total do sector postal em Portugal.

15. Acresce ainda que o n.º 2 do referido artigo 6.º define, exemplificando, o que, para efeitos de aplicação do Convénio de qualidade, deve ser considerado como sendo situação de força maior ou fenómeno cujo desencadeamento e evolução sejam manifestamente externos à capacidade de controlo dos CTT. Entre os exemplos referidos constam as greves gerais, o que significa, antes de mais, que nem todas as

greves serão atendíveis para efeitos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º do Convénio de qualidade.

16. Ainda sobre a definição que consta do n.º 2, assume especial relevância, neste contexto, a referência ao facto de as situações e fenómenos em causa deverem corresponder a factos de terceiros ou naturais.
17. Não sendo obviamente a greve ocorrida (que os CTT designam como greve geral) um facto natural, também não será um fenómeno, cujo desencadeamento e evolução sejam manifestamente externos à capacidade de controlo dos CTT, como a Administração da empresa parece querer sustentar na sua pronúncia quando alega, a nosso ver erradamente, que os movimentos dos seus trabalhadores constituem fatores externos à capacidade de controlo dos CTT.
18. Reforce-se, a bem do esclarecimento, que o facto a considerar para o efeito é a greve dos funcionários dos CTT ocorrida a 07.06.2013 e não o(s) motivo(s) que lhe deram causa. Apenas em relação ao(s) motivo(s) poder-se-á discutir se o(s) mesmo(s) é(são) ou não externo(s) à empresa.
19. Todavia, e por ora, sublinha-se que não é o motivo da greve que está em causa, mas sim a greve em si, de funcionários dos CTT, sendo que a estrutura laboral da empresa e os seus movimentos não são cindíveis da mesma - a tese dos CTT só poderia ser aceite se a empresa, pelo menos para este efeito, se resumisse à Administração. No entanto, os CTT correspondem a uma unidade empresarial que, naturalmente abrange os meios humanos pelo que tal cisão é artificial.
20. É, pois, a greve enquanto fenómeno interno dos CTT o facto a considerar para efeitos da aplicação do n.º 1 do artigo 6.º do Convénio de Qualidade.
21. Acresce que apesar de os CTT qualificarem a greve dos seus trabalhadores como uma greve geral, esta configura, de facto, uma “perturbação laboral interna dos CTT” e, como tal, não é passível de ser qualificada como fenómeno, cujo desencadeamento e evolução sejam manifestamente externos à capacidade de controlo dos CTT. Com efeito, trata-se de uma paralisação circunscrita à empresa CTT e não de uma greve geral.

22. Feita a clarificação e tendo agora em conta a noção de situação de força maior em que o SPD se suporta, reitera-se que o movimento de conflitualidade laboral ocorrido não constitui um facto imprevisível e insuperável, como ficou demonstrado no SPD.
23. Desde logo, como é reconhecido pelos CTT na sua pronúncia, a greve dos trabalhadores da empresa estava efetivamente prevista, tanto é que os CTT juntam ao seu pedido uma cópia de um comunicado relativo à greve convocada por sindicatos do sector para o dia 07.06.2013. Ao mesmo tempo, os CTT, antecipando os possíveis efeitos da anunciada greve, indicaram no pedido de dedução endereçado ao ICP- ANACOM que no período compreendido entre 3 e 12 de junho de 2013, operacionalizaram um plano de contingência que consistiu:
- a. Na intensificação das operações de tratamento durante os dias precedentes e posteriores à greve, no sentido de permitir o aumento do correio dividido automaticamente;
 - b. No reforço da distribuição nos dias antecedentes à greve, de modo a acelerar a entrega dos envios aceites neste período;
 - c. Na promoção de contactos com os clientes de maior dimensão, tendo em vista a antecipação das suas expedições e envios para datas anteriores à greve.
24. Não obstante, e indo, em certa medida, ao encontro do afirmado pelos CTT no ponto 2 da sua resposta, o ponto fundamental para decidir da recondução (ou não) da greve de 7 de junho de 2013 ao disposto no n.º 1 do artigo 6.º do Convénio de qualidade não é a maior ou menor previsibilidade dos factos, mas sim poder ser (ou não) a greve ocorrida um fenómeno cujo desencadeamento e evolução sejam manifestamente externos à capacidade de controlo dos CTT. Quanto a este aspeto, como adiante se verá, deve entender-se que as greves internas não configuram fenómenos cujo desencadeamento e evolução sejam manifestamente externos à capacidade de controlo da empresa, não devendo, por isso, ser consideradas, como aliás reflete a exceção prevista no n.º 3 do artigo 6.º do Convénio de qualidade.

2.2. A inviabilidade do controlo da greve de 07.06.2013

Resposta dos CTT

25. Segundo os CTT, o critério definidor constante do n.º 1 do artigo 6º do Convénio de qualidade não assenta no carácter interno ou externo da situação ou fenómeno gerador de impacto na qualidade de serviço, mas sim na inviabilidade do seu controlo pelos CTT. Segundo esta empresa, é o mesmo critério que o n.º 2 do mesmo artigo 6º exprime como “cujo desencadeamento, evolução e efeitos se produzam independentemente da vontade e da capacidade de controlo dos CTT”.
26. A privatização dos CTT foi, segundo os CTT, o motivo fundamental da greve de 07.06.2013.
27. Os CTT consideram tal motivo uma ocorrência manifestamente externa à empresa, totalmente fora do controlo e capacidade de decisão da sua administração, sendo resultado de uma decisão de política estatal, assumida no quadro do Programa de Assistência Económica e Financeira, cuja formulação e tomada transcendeu em absoluto a gestão interna dos CTT.
28. Assim, segundo os CTT, tanto a privatização dos CTT como a greve desencadeada pelas ORT em protesto contra a mesma, são ocorrências absolutamente extrínsecas à vontade e à capacidade de controlo dos CTT, não tendo a Administração da empresa senão que cumprir a vontade do acionista Estado de vender as suas ações, nem tendo a Administração opinião ou intervenção na decisão. Nem tem a empresa possibilidade de oposição à referida greve.

Análise e entendimento do ICP-ANACOM

29. Como anteriormente referido, é de sublinhar a relevância que assume, no âmbito do n.º 2 do artigo 6.º do Convénio de qualidade, a referência ao facto de as situações e fenómenos em causa deverem corresponder a factos de terceiros ou naturais. Este elemento não pode ser secundarizado relativamente à exigência de que os factos relevantes a ponderar se desencadeiem e evoluam de forma manifestamente externa à capacidade de controlo dos CTT.
30. Não sendo obviamente um facto natural, a greve invocada no caso em análise também não é um facto de terceiro, como os CTT parecem querer sustentar. Reitera-

se que o facto a considerar para o efeito é a greve dos funcionários dos CTT ocorrida a 07.06.2013 e não o(s) motivo(s) que lhe deram causa. Apenas em relação ao(s) motivo(s) poder-se-á discutir se o(s) mesmo(s) é(são) ou não externo(s) à empresa.

31. Apesar de os CTT acentuarem o facto de a greve estar associada a decisões exteriores à empresa, o pré-aviso de greve enviado pelo Sindicato e disponibilizado na página desta organização acentua outros motivos para a sua convocação - cfr. http://www.sntct.pt/img/com_ctt/an0001798.pdf - reação a decisões/pretenções do próprio Conselho de Administração da empresa, a saber:
 - a. O encerramento de estações de correio e a consequente eliminação de postos de trabalho, bem como a criação de excedentes na distribuição de correio através da distribuição segmentada com aumento dos percursos de distribuição; e
 - b. A intenção de alienação dos Transportes Postais e de alteração da estrutura de tratamento de correio.
32. Ainda assim, considera-se que não é o motivo da greve que está em causa, mas sim a greve em si, de funcionários dos CTT, sendo que a estrutura laboral da empresa e os seus movimentos não são cindíveis da mesma. É a greve ocorrida o facto a considerar para efeitos da aplicação do n.º 1 do artigo 6.º do Convénio de qualidade.
33. Nesse sentido, sublinha-se que a alusão às greves gerais feita no n.º 2 do artigo 6.º do Convénio de qualidade – enquanto fenómenos cujo desencadeamento e evolução sejam manifestamente externos à capacidade de controlo dos CTT – visa considerar na dedução para efeito de cálculo dos indicadores de qualidade de serviço apenas as greves gerais e não quaisquer outras.
34. Apenas as greves gerais, e não as greves internas dos trabalhadores dos CTT, como a ocorrida a 07.06.2013, escapam, para efeitos do Convénio de qualidade, de facto, ao controlo da empresa. As greves gerais são efetivamente determinadas por decisões exteriores às empresas e aos seus trabalhadores e têm origem em protestos de carácter geral e não de uma entidade/empresa em particular. Nesse sentido, as greves gerais serão efetivamente factos de terceiros e fenómenos cujo desencadeamento e evolução são manifestamente externos à capacidade de controlo dos CTT.

2.3. Aplicação do n.º 3 do artigo 6º do Convénio de qualidade

Resposta dos CTT

35. Os CTT referem que não se afigura relevante invocar o regime do n.º 3 do artigo 6º do Convénio de qualidade, porque a pretensão dos CTT tem cabal enquadramento nos n.ºs 1 e 2 do mesmo artigo, não sendo necessário fazer apelo ao dispositivo do n.º 3.

Análise e entendimento do ICP-ANACOM

36. O pedido dos CTT, de dedução dos registos relativos aos períodos de tempo e fluxos geográficos atingidos para efeito de cálculo dos indicadores de qualidade de serviço de junho de 2013, é feito nos termos e para os efeitos do artigo 6.º.

37. O ICP-ANACOM, ao apreciar a pretensão dos CTT, não fica vinculado à qualificação jurídica apresentada pela empresa. Após ter analisado se o pedido dos CTT se inseria nos n.ºs 1 e 2 do artigo 6º do Convénio de qualidade, tendo concluído não ser o caso, o ICP-ANACOM foi depois analisar se o pedido se enquadrava no âmbito do n.º 3 do mesmo artigo, tendo igualmente concluído que não.

38. O n.º 3 do artigo 6.º do Convénio de qualidade só existe para criar uma regra especial cuja vigência cessou com a liberalização (total) do setor postal, ocorrida a 27 de abril de 2012, data da entrada em vigor da Lei Postal (lei n.º 17/2012, de 26 de abril). As perturbações laborais internas apenas poderiam ser invocadas até à liberalização. A não existir essa regra, as perturbações laborais internas nunca seriam atendíveis, pois não são factos de terceiros imprevisíveis ou inevitáveis ou que se produzam independentemente da capacidade de controlo dos CTT.

39. Conforme acima se concluiu, esta greve dos trabalhadores dos CTT é uma perturbação laboral interna da empresa, pelo que tem toda a pertinência aferir da aplicabilidade do n.º 3 do artigo 6.º do Convénio de qualidade.

2.4. Aplicabilidade da Norma EN 13850:2012

Resposta dos CTT

40. Segundo os CTT não faz sentido ter em consideração a norma EN 13850, a qual foi posta de lado pelo ICP-ANACOM ao celebrar com os CTT o atual de Convénio de qualidade, no que respeita ao regime do artigo 6º do Convénio de qualidade. A considerar-se esta norma, chegar-se-ia à conclusão de que o ICP-ANACOM teria acordado aquele artigo com reserva mental, atitude incompatível com a ética regulatória que lhe cabe primordialmente exprimir e promover.

Análise e entendimento do ICP-ANACOM

41. O ICP-ANACOM refere no SPD que, de acordo com as normas do Comité Europeu de Normalização (CEN) relativas à medição de demoras de encaminhamento de envios postais, de que se destaca a EN 13850, o não funcionamento do operador e dias de greve ou disputas industriais não devem ser descontados na medição da qualidade de serviço, bem como que a mesma norma afirma que greves que ocorram na esfera de influência do prestador não serão consideradas situações de força maior.
42. Não colhe o argumento dos CTT de que o ICP-ANACOM teria acordado o artigo 6º do Convénio de qualidade, com reserva mental, tendo em conta o disposto pela norma EN 13850.
43. Com efeito, a norma EN 13850 não foi posta de lado pelo ICP-ANACOM. Verificou-se apenas e tão só que, no Convénio de qualidade celebrado em 2008, e até à liberalização total do sector, se introduziu uma regra, especial, de vigência transitória, que permitia que no caso de ocorrerem perturbações laborais internas dos CTT, com impacto a nível da qualidade de serviço, os CTT poderiam solicitar, para efeitos de cálculo dos indicadores de qualidade de serviço convencionados, a dedução dos registos relativos aos períodos de tempo e fluxos geográficos atingidos.
44. Ocorrida a referida liberalização total do sector, deixa de se aplicar a referida regra especial, aplicando-se integralmente o que a norma EN 13850 estipula quanto à dedução de registos para efeitos de medição da qualidade de serviço.

2.5. Condicionalismos da atividade dos CTT

Resposta CTT

45. Por fim, os CTT referem que o SPD limita-se a uma apreciação puramente jurídico-formal, abstendo-se de considerar o tema da qualidade de serviço na perspetiva que deve, segundo os CTT, ser fundamentalmente ponderada pelo regulador: a da gestão da empresa CTT, concessionária do serviço universal, num mercado hoje totalmente aberto à concorrência.
46. Neste âmbito, os CTT elencam um conjunto de condicionalismos da sua atividade, acrescentando que as mesmas são do conhecimento do Governo e do regulador, como sejam a problemática sustentabilidade económica da empresa, face ao objetivo de melhoria dos níveis de eficiência operacional no “*core business*”, a que o regulador tem frequentemente instado.
47. Assim, contrariamente ao pressuposto no SPD ora em apreço, os CTT entendem que a capacidade de gestão e controlo dos conflitos laborais por parte da Administração da empresa é precária no que toca a sua esfera de gestão. E é inexistente quando o conflito se deva a fatores de ordem política, extrínsecos àquela esfera; como no caso vertente sucedeu.
48. Os CTT concluem considerando que as ponderações que antecedem são imprescindíveis para uma correta apreciação da fundamentação invocada pelos CTT para formular o pedido que o SPD ora em apreço visa apreciar.

Análise e entendimento do ICP-ANACOM

49. Importa sublinhar que a decisão em causa respeita ao mecanismo de dedução ativado e invocado pelos CTT, a qual se suporta, necessariamente, na apreciação sobre a verificação (ou não) dos critérios do artigo 6.º do Convénio de qualidade. Trata-se, efetivamente, de uma apreciação de carácter jurídico o que não pode ser subvalorizado.
50. Sem prejuízo do exposto no parágrafo anterior, importa relevar que o ICP-ANACOM, enquanto entidade reguladora do sector, tem e teve sempre em consideração os condicionalismos da atividade dos CTT, bem como os direitos e as obrigações dos CTT, em especial enquanto concessionária da prestação do serviço postal universal

(como por exemplo a obrigação de prestar o serviço universal assegurando a sua continuidade, disponibilidade e qualidade, assegurando em particular o cumprimento dos indicadores de qualidade de serviço convencionados no Convénio de qualidade).

51. Aliás, é disso exemplo a inclusão no Convénio de qualidade da já referida possibilidade de os CTT, até à liberalização total do sector, terem podido solicitar ao ICP-ANACOM a dedução de registos relativos aos períodos de tempo e fluxos geográficos atingidos pela ocorrência de perturbações laborais internas dos CTT com impacto no desempenho da qualidade de serviço.

3. CONCLUSÃO

52. Face ao exposto (resposta dos CTT e entendimento acima exposto), o ICP-ANACOM mantém a orientação do SPD, referenciando a presente audiência e o respetivo relatório na decisão final.