

Projeto de Lei n.º 517/XIV/2.ª (PCP)

Estabelece o regime de recuperação do controlo público dos CTT

Data de admissão: 18 de setembro de 2020

Projeto de Lei n.º 520/XIV/2.ª (BE)

Estabelece o regime para a nacionalização dos CTT

Data de admissão: 22 de setembro de 2020

Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**

Elaborado por: Luís Marques, Pedro Silva (DAC), José Filipe Sousa (DAPLEN) e

Luísa Colaço (DILP)

Data: 2 de outubro de 2020

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

Projeto de Lei n.º 517XIV/2.^a (PCP)

A presente iniciativa legislativa tem por finalidade estabelecer o regime de recuperação do controlo público da CTT – Correios de Portugal, S.A. (CTT, S.A.), considerando a recuperação integral pelo Estado de todas as áreas de atividade desenvolvidas pela empresa. Assim, os autores propõem que a recuperação integral pelo Estado da propriedade dos CTT, S.A. deva decorrer, independente da forma jurídica que venha a assumir.

O presente projeto de lei estabelece os critérios de salvaguarda aplicáveis à solução jurídica, a definir pelo Governo, para a recuperação do controlo público. Desde logo, salienta a defesa do interesse público, dos interesses patrimoniais do Estado, dos direitos dos trabalhadores, da manutenção do serviço público postal e a sua prestação em condições de qualidade em todo o território nacional.

Na exposição de motivos desta iniciativa legislativa constata-se a preocupação com a necessidade de tomada de medidas antes do fim do contrato de concessão do serviço público universal dos correios, com o intuito de evitar o desmantelamento dos CTT e a impossibilidade de o Estado assegurar a prestação do serviço público postal. De igual modo, refere-se a contínua degradação dos serviços prestados, uma desastrosa resposta da empresa às necessidades suscitadas no decurso da pandemia Covid-19, as falhas e atrasos na distribuição de correio, a delapidação do património, a descapitalização acionista, a rescisão de contratos laborais, a deslocalização de trabalhadores e o não cumprimento dos indicadores de qualidade. Também se aborda a estratégia da administração da CTT, S.A., nomeadamente a transformação das estações de correios em agências bancárias do Banco CTT, a aposta nos segmentos de negócio lucrativos, bem como a elevada distribuição de dividendos aos acionistas.

Decorrente deste contexto, o projeto de lei define um regime especial de anulabilidade de todos os atos de que tenha resultado a descapitalização da empresa e salienta que o Governo fica obrigado a criar as condições necessárias para que a recuperação do controlo público dos CTT ocorra livre de ónus e encargos.

Finalmente, o projeto de lei estabelece que tanto o montante e as condições da eventual contrapartida a que haja lugar como a recuperação do controlo público e o modelo transitório de gestão da empresa sejam definidos por diploma legal. Cria também uma unidade de missão, a funcionar junto do Governo.

Projeto de Lei n.º 520/XIV/2.ª (BE)

A presente iniciativa legislativa tem por finalidade definir o procedimento conducente à apropriação pública por via de nacionalização CTT, S.A.. Por conseguinte, os autores propõem a nacionalização de todas as ações representativas do capital social da CTT, S.A. a realizar nos termos do Regime Jurídico de Apropriação Pública (RJAP).

O presente projeto de lei invoca a salvaguarda do interesse público nacional, colocado em causa pela degradação contínua do serviço público inerente à anterior privatização da CTT, S.A. Desde logo, destaca o encerramento de balcões, a delapidação do património, a descapitalização acionista, a rescisão de contratos laborais, a subida do preço dos serviços e os constrangimentos provocados no tecido empresarial e na coesão territorial.

Na exposição de motivos desta iniciativa legislativa constata-se a preocupação com o fim do contrato de concessão do serviço público universal dos correios, a decorrer em dezembro de 2020. Aborda-se a estratégia da administração a CTT, S.A., nomeadamente a transformação das estações de correios em agências bancárias do Banco CTT, a aposta nos segmentos de negócio lucrativos e a subconcessão, a privados e a autarquias, da distribuição de correio. Assim, é entendimento dos proponentes que a garantia da qualidade do serviço disponibilizado, a salvaguarda das condições e postos de trabalho e a manutenção do património depende de um ato nacionalização.

Neste enquadramento, o projeto de lei define a alteração da titularidade das ações, prevê a realização de uma auditoria independente com o intuito de apurar as ações lesivas decorrentes da gestão privada dos CTT, por fim esclarece a forma como decorrerá o apuramento de indemnizações.

- **Enquadramento jurídico nacional**

Os presentes projetos de lei pretendem alterar a estrutura acionista da CTT, S.A., que, em 5 de dezembro de 2013, foi privatizada, “através da alienação da maioria do capital social mediante uma oferta pública de venda combinada com uma venda direta institucional¹²”. Até essa data, o capital da empresa era integralmente detido pela PARPÚBLICA – Participações Públicas, SGPS, S.A (PARPÚBLICA).

Em cumprimento dos objetivos e das medidas previstas no Programa de Assistência Económica e Financeira acordado com a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, e tendo ainda em consideração o objetivo assumido no Programa do XIX Governo Constitucional de, no setor das telecomunicações e serviços postais, criar condições que permitissem melhorar o funcionamento do mercado, o Governo aprovou, com o [Decreto-Lei n.º 129/2013, de 6 de setembro](#), o processo de privatização da CTT, S.A., através da alienação de ações representativas de até 100% do seu capital social.

Após um rigoroso processo de avaliação das vantagens e da adequação das diferentes modalidades de alienação previstas no referido Decreto-Lei, o Governo determinou, através das [Resoluções do Conselho de Ministros n.º 62-A/2013, de 11 de outubro](#), e [n.º 72-B/2013, de 18 de novembro](#), a alienação de ações representativas de uma percentagem de 70% do capital social da CTT, S.A., detidas pela PARPÚBLICA, através

¹ Cfr. [Relatório de Governo da Sociedade – 2013](#).

² O mais recente Relatório de Governo da Sociedade disponível na página oficial dos CTT é relativo a [2017](#) e na sua página 6 dá conta de qual era a estrutura acionista da empresa nesse ano económico: 60% do capital era detido por 181 acionistas institucionais e 18% por 3 investidores *family office*; os investidores eram de Portugal, América do Norte, Espanha, Alemanha, Reino Unido e Irlanda e Itália.

de uma oferta pública de venda no mercado nacional, que integrou a alienação de um lote de ações reservado aos trabalhadores da CTT, S.A., e das sociedades que com ela se encontrassem em relação de domínio ou de grupo, combinada com uma venda direta institucional, de forma a otimizar e diversificar a base acionista da sociedade.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 62-A/2013, de 11 de outubro, reafirmou o objetivo do Governo de, oportunamente, alienar a participação remanescente no capital social da CTT, S.A., ao abrigo do regime legal aplicável.

Assim, no seguimento dos compromissos assumidos e dos objetivos constantes do Programa do XIX Governo Constitucional, procedeu-se, ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 129/2013, de 6 de setembro, à alienação das ações ainda não privatizadas, representativas de até 30% do capital social da CTT, S.A., bem como à venda de um lote de 2 253 834 ações detidas pela PARPÚBLICA representativas de cerca de 1,5% do capital social da CTT S.A., já privatizadas no âmbito da operação realizada em dezembro de 2013 e subsequentemente alienadas à PARPÚBLICA no âmbito das atividades de estabilização realizadas no quadro da referida operação.

Para além das modalidades especificamente estabelecidas no Decreto-Lei n.º 129/2013, de 6 de setembro, que se mantém plenamente em vigor, entendeu o Ministério das Finanças que a privatização da participação remanescente no capital social da CTT, S.A., se pudesse também concretizar através de uma ou mais operações de venda direta institucional, como modalidade autónoma de alienação por oferta privada, a qual se podia realizar através de um ou mais processos com ou sem colocação acelerada, com vista à dispersão das ações por investidores qualificados, nacionais ou internacionais.

Conforme já referido no Decreto-Lei n.º 129/2013, de 6 de setembro, dado que a CTT, S.A. e os seus ativos se mantiveram sempre na esfera jurídica do Estado, o quadro jurídico aplicável à alienação das suas ações é a [Lei n.º 71/88, de 24 de maio](#)³ – regime de alienação das participações do setor público –, sem prejuízo da sujeição do processo de alienação das ações ainda não privatizadas a requisitos que asseguram maior transparência e concorrência, em linha com as boas práticas europeias e que vêm

³ Regulamentada pelo [Decreto-Lei n.º 328/88, de 27 de setembro](#), retificado pela [Declaração DD4038 – Presidência do Conselho de Ministros, de 31 de outubro](#), e alterado pelo [Decreto-Lei n.º 290/89, de 2 de setembro](#).

sendo aplicadas ao abrigo da Lei-Quadro das Privatizações, aprovada pela [Lei n.º 11/90, de 5 de abril](#), alterada pelas [Lei n.º 102/2003, de 15 de novembro](#), e republicada pela [Lei n.º 50/2011, de 13 de setembro](#).

Assim, o [Decreto-Lei n.º 124/2014, de 18 de agosto](#), permite que a privatização da participação remanescente da PARPÚBLICA no capital social da CTT, S.A., possa também concretizar-se através de uma ou mais operações de venda direta institucional com vista à dispersão das ações por investidores qualificados, nacionais ou internacionais, nos termos do seu artigo 2.º. De acordo com a estatuição do artigo 4.º do citado diploma, “O Governo reserva-se o direito de, em qualquer momento e mediante resolução do Conselho de Ministros, suspender ou anular o processo de privatização, sempre que razões de interesse público o justifiquem, sem que, por esse facto, resulte o dever de indemnizar ou compensar quaisquer interessados, independentemente da respetiva natureza ou fundamento.”.

Através da [Resolução n.º 54-A/2014, de 4 de setembro](#), o Conselho de Ministros definiu as condições a que obedece a venda direta institucional com ou sem colocações aceleradas, aprovou o respetivo caderno de encargos e estabeleceu, igualmente, as condições aplicáveis ao preço unitário de venda das ações correspondentes ao remanescente do capital social da CTT - Correios de Portugal, S.A.

A [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição) prevê que “Os consumidores têm direito à qualidade dos bens e serviços consumidos, à formação e à informação, à proteção da saúde, da segurança e dos seus interesses económicos, bem como à reparação de danos”, nos termos do n.º 1 do [artigo 60.º](#).

Nesta disposição a Constituição institui os consumidores em titulares de direitos constitucionais. A proteção constitucional dos consumidores surge localizada em sede de direitos fundamentais. A maior parte deles reveste a natureza de direitos a prestações ou ações do Estado, compartilhando, portanto, das características típicas dos direitos “económicos, sociais e culturais”. Independentemente do seu alcance enquanto direitos fundamentais, eles seguramente têm, pelo menos, o efeito de legitimar todas as medidas de intervenção pública necessárias para os implementar⁴.

⁴ Gomes Canotilho, J.J., e Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3.ª Edição revista, Coimbra Editora, 1993, pág. 323.

A prestação de serviços postais encontra-se regulada na [Lei n.º 17/2012, de 26 de abril](#)⁵, estabelecendo-se aí as bases gerais a que obedece o estabelecimento, gestão e exploração de serviços postais, em plena concorrência, no território nacional, bem como os serviços internacionais com origem ou destino no território nacional.

As bases da concessão do serviço postal universal, a outorgar entre o Estado Português e a CTT - Correios de Portugal, S. A., foram fixadas no [Decreto-Lei n.º 448/99, de 4 de novembro](#), retificado pela [Declaração de Retificação n.º 23-A/99, de 31 de dezembro](#), e alterado pelos [Decretos-Leis n.ºs 150/2001, de 5 de julho](#)⁶, [116/2003, de 12 de junho](#), [112/2006, de 9 de junho](#), e [160/2013, de 19 de novembro](#), que o republica.

Nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 1.º da [Lei n.º 23/96, de 26 de julho](#)⁷, que cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais, alterada pelas [Leis n.ºs 12/2008, de 26 de fevereiro](#), [24/2008, de 2 de junho](#), [6/2011, de 10 de março](#), [44/2011, de 22 de junho](#), [10/2013, de 28 de janeiro](#), e [51/2019, de 29 de julho](#), os serviços postais integram o elenco dos serviços públicos essenciais.

A Lei n.º 17/2012, de 26 de abril, procedeu à total liberalização do mercado postal, abolindo as áreas no âmbito do serviço universal que ainda se encontravam reservadas ao respetivo prestador – a CTT - Correios de Portugal, S.A.

No entanto, por razões de ordem e segurança pública ou de interesse geral, algumas atividades e serviços podem ficar reservados a determinados prestadores de serviços postais, tais como a colocação de marcos e caixas de correio na via pública destinados à aceitação de envios postais, a emissão e venda de selos postais com a menção Portugal e o serviço de correio registado utilizado em procedimentos judiciais ou administrativos. Até 2020 a CTT mantém-se como prestador exclusivo das atividades e serviços mencionados.

Nos termos do [n.º 1 do artigo 8.º](#), “O ICP - Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM) é a autoridade competente, nos termos da presente lei e dos seus Estatutos,

⁵ Versão consolidada, disponível no portal www.dre.pt

⁶ Entretanto revogado pela Lei n.º 17/2012, de 26 de abril.

⁷ Versão consolidada retirada do portal www.dre.pt

aprovados pelo Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de dezembro⁸, para desempenhar as funções de regulação, supervisão e fiscalização no setor dos serviços postais.”.

A referida Lei contém um capítulo especialmente dirigido ao serviço universal, entendido como a oferta de serviços postais definida na lei, com qualidade especificada, disponível de forma permanente em todo o território nacional, a preços acessíveis a todos os utilizadores, visando a satisfação das necessidades de comunicação da população e das atividades económicas e sociais ([artigo 10.º, n.º 1](#)).

De acordo com o disposto no [artigo 57.º](#) da Lei n.º 17/2012, de 26 de abril, “1 - A CTT - Correios de Portugal, S. A., é, em território nacional, a prestadora do serviço postal universal, até 31 de dezembro de 2020.

2 - As condições de prestação do serviço universal devem ser reavaliadas a cada cinco anos pelo Governo, ouvido o ICP-ANACOM e as organizações representativas dos consumidores, de forma a adequá-las à evolução do mercado bem como aos princípios subjacentes à prestação do serviço universal.

3 - Até ao final do período referido no n.º 1, a CTT - Correios de Portugal, S. A., mantém-se como prestadora exclusiva das atividades e serviços reservados mencionados na alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º.

(...)

7 - O convénio de qualidade e o convénio de preços celebrados entre o ICP-ANACOM e os CTT - Correios de Portugal, S. A., em 10 de julho de 2008, mantêm-se, transitoriamente, em vigor, no âmbito do que ao serviço universal diz respeito, tal como definido na presente lei, respetivamente, até à aprovação da deliberação prevista no n.º 1 do artigo 13.º e até à fixação dos critérios a que deve obedecer a formação dos preços de acordo com o n.º 3 do artigo 14.º da presente lei.”.

De acordo com a previsão do [n.º 1 do artigo 13.º](#), “Os parâmetros de qualidade de serviço e os objetivos de desempenho associados à prestação do serviço universal,

⁸ Revogado pelo [Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março](#), à exceção dos artigos 3.º e 5.º, este último na parte em que mantém em vigor o n.º 3 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 283/89, de 23 de agosto. O Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março, aprova, em anexo, os estatutos da Autoridade Nacional de Comunicações, entidade que resultou da renomeação do ICP - Autoridade Nacional de Comunicações, adaptando-a ao regime estabelecido na [Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto](#), que aprova a lei-quadro das entidades administrativas independentes

nomeadamente os respeitantes aos prazos de encaminhamento, à regularidade e à fiabilidade dos serviços, bem como as regras relativas à sua medição, monitorização e divulgação, são fixados pelo ICP-ANACOM para um período plurianual mínimo de três anos, ouvidos os prestadores do serviço universal e as organizações representativas dos consumidores, nos termos do artigo 43.º.”.

Ora, de acordo com o estatuído no seu artigo 1.º, o [Convénio de qualidade do serviço postal universal](#)⁹ celebrado entre a ICP-ANACOM e os CTT - Correios de Portugal, S.A., datado de 10/07/2008, fixa e publica os parâmetros e níveis mínimos de qualidade de serviço associados à prestação do serviço postal universal prestado pelos CTT, e cobre os seguintes serviços:

- a) Serviços postais reservados;
- b) Serviços postais não reservados que integram o serviço universal.

As obrigações e modalidades dos serviços dos CTT encontram-se elencados nos artigos 3.º e 4.º.

Nos termos do artigo 5.º, o incumprimento dos níveis de qualidade de serviço estabelecidos no presente Convénio dá lugar à aplicação do mecanismo da compensação constante no n.º 2 do anexo a este Convénio. As situações de incumprimento resultantes da aplicação do número anterior são verificadas pelo ICP-ANACOM, ouvidos os CTT.

Compete à CTT, S.A., a divulgação, no seu [site da internet](#), dos [indicadores de qualidade de serviço \(IQS\) do serviço postal universal](#)¹⁰. O ICP-ANACOM poderá realizar o controlo desses resultados através de estudos próprios.

A 27 de agosto de 2020, a ANACOM aprovou o [sentido provável de decisão](#) relativo ao nível de cumprimento dos indicadores de qualidade do serviço postal universal (IQS) pelos CTT - Correios de Portugal (CTT), em 2019. Este sentido provável de decisão foi submetido a audiência prévia dos CTT, por um prazo de dez dias úteis, para, querendo, pronunciarem-se por escrito.

⁹ Este convénio sofreu uma [alteração](#) em 10 de setembro de 2010

¹⁰ À data da elaboração desta nota técnica, os índices de qualidade de serviço mais recentes que se encontravam disponíveis eram relativos ao ano de 2018.

A aferição da qualidade dos serviços aplica-se não apenas às demoras de encaminhamento da correspondência prioritária e não prioritária (azul e normal, respetivamente) mas também aos serviços de entrega de jornais e outras publicações periódicas e ao serviço de encomendas postais. A estes junta-se a qualidade de atendimento nas estações de correio, balcões exteriores, postos de correio e outros estabelecimentos postais, medida pelo tempo em fila de espera até ao atendimento do utilizador.

Com base neste enquadramento regulamentar, compete, ainda, à ANACOM assegurar, de forma independente do prestador de serviço universal, o controlo da qualidade de serviço definida no respetivo Convénio, sendo os resultados publicados pelo menos uma vez por ano.

Para o efeito, a ANACOM:

- monitoriza trimestralmente os valores reportados pelos CTT, referentes à evolução dos valores efetivamente verificados nos indicadores de qualidade de serviço definidos no Convénio de Qualidade, avaliando o seu cumprimento no fim de cada ano;
- realiza auditorias ao sistema de monitorização dos referidos indicadores de qualidade de serviço e aos valores por este produzido, sendo as suas conclusões publicadas no sítio da ANACOM na *Internet*.

Em abril de 2020, a ANACOM publicou o [relatório sobre a rede postal e oferta dos serviços dos CTT – Correios de Portugal em 2019](#). Este relatório insere-se no quadro de monitorização dos objetivos de densidade postal e de ofertas mínimas de serviços fixados. Em 21 de agosto de 2019, a ANACOM tinha aprovado a [decisão final](#) sobre a proposta dos CTT que complementa os objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços fixados na [decisão](#) daquele organismo regulador de 15 de setembro de 2017.

A 11 de julho de 2019, a ANACOM aprovou a decisão sobre a [revisão dos objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços](#), a cumprir pela CTT - Correios de Portugal, S.A., ao abrigo da Base XV das Bases da Concessão do Serviço Postal Universal.

Nesta [página](#) é possível obter informações sobre o histórico dos objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços.

A ANACOM, enquanto regulador que tem supervisionado o serviço postal, no seu [último relatório](#), referente ao primeiro semestre de 2020, começa por destacar ao impacto que a pandemia de COVID-19 teve no tráfego postal, que diminuiu 13,5%, e nas receitas, que caíram 5,6%. Para além destes factos, realça ainda:

- O aumento de 9% na receita média por objeto;
- O crescimento de 20,8% nas encomendas, que atingiram um máximo histórico;
- O facto de o serviço universal ter representado 78,1% total do tráfego e 56,3% das receitas;
- O facto de o Grupo CTT dispor de uma quota de cerca de 86,5% do tráfego postal total, o que representa menos 3,0 pontos percentuais do que no 1.º semestre de 2019, e de deter uma quota de cerca de 97,1% do tráfego abrangido pelos limites do serviço universal;
- A diminuição do número de trabalhadores em 3,7%, existindo, no final do primeiro semestre de 2020, cerca de 14,4 mil trabalhadores afetos à exploração dos serviços postais;
- O aumento do número de pontos de acesso à rede em 4,3%, um aumento de 7,1% no número de veículos, uma diminuição de 1,7 no número de centros de distribuição, um aumento de 0,9 % nas estações de correio e uma redução de 0,7% nos postos de correio.

Porém, não se olvide que uma reversão da privatização da CTT, S.A., teria que passar pela Direção-Geral da Concorrência da União Europeia. Isto, porque a CTT, S.A., detém uma licença bancária e, caso o Governo decida avançar com a entrada no capital da empresa, teria que ter luz verde das instituições europeias.

Atente-se ainda ao facto de, na exposição de motivos da presente iniciativa, os autores aludirem à nacionalização como uma das opções para a recuperação do controlo público da empresa.

A nacionalização consiste num ato político, em regra contido num diploma legislativo, implicando a transferências das empresas para a propriedade pública, em regra do Estado em sentido estrito (António Carlos, *et al.*, 2004)¹¹. Distingue-se da expropriação,

¹¹ António Carlos Santos, Maria Eduarda Gonçalves e Maria Manuel L. Marques (2004), *Direito Económico*, Coimbra, Almedina (5ª edição), Parte II.

porquanto esta consiste numa restrição ao direito de propriedade em geral ([artigo 62.º da CRP](#)), enquanto a nacionalização afeta, simultaneamente, o direito de propriedade e o direito de iniciativa privada, já que configura uma apropriação dos meios de produção. No direito português, a nacionalização é uma faculdade constitucional sujeita, todavia, a alguns limites materiais: por um lado, a nacionalização está sujeita ao princípio da legalidade e ao interesse público [“interesse coletivo” no [artigo 80.º, alínea d\) da CRP](#)]; por outro lado, as nacionalizações não podem assumir uma preponderância tal que comprimam o setor privado da economia, à luz do princípio constitucional da coexistência de setores de propriedade dos meios de produção e dos direitos de iniciativa e propriedade privada [[artigo 80.º, alínea c\)](#) e [artigo 82.º da CRP](#)].

No que respeita à forma e ao processo das nacionalizações, a [Lei n.º 62-A/2008, de 11 de novembro](#), aprovou em anexo, e em execução do disposto no [artigo 83.º da Constituição](#), o regime jurídico de apropriação pública (RJAP) por via da nacionalização, permitindo que as nacionalizações ocorram por motivos excecionais e especialmente fundamentados, porque indispensáveis à salvaguarda do interesse público, conforme artigo 1.º do RJAP, sendo que para o efeito os atos de nacionalização revestem a forma de decreto-lei e obedecem aos princípios da proporcionalidade, da igualdade e da concorrência, de acordo com o artigo 2.º. Realça-se, finalmente, o facto de os artigos 4.º e 5.º do RJAP preverem o direito à indemnização, que emerge da garantia da propriedade privada, de acordo com o artigo 62.º, n.º 1, da CRP, e da sujeição da expropriação por utilidade pública ao pagamento de justa indemnização, consagrado no n.º 2 do mesmo artigo.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), não se verificou a existência de qualquer iniciativa ou petição pendente versando sobre matéria idêntica ou conexas.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Projetos de Lei n.ºs 517/XIV/2.ª (PCP) e 520/XIV/2.ª (BE)

Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.ª)

Na presente Legislatura foram já apresentadas, e rejeitadas, as seguintes iniciativas legislativas sobre matéria idêntica ou conexa:

- [Projeto de Lei n.º 70/XIV/1.ª \(PCP\)](#) - Estabelece o regime de recuperação do controlo público dos CTT; rejeitado, a 20 de dezembro de 2019 com os votos contra do PS, do PSD, do CDS-PP, do CH, do IL, a abstenção do PAN, e os votos a favor do BE, do PCP do PEV e do L.
- [Projeto de Lei n.º 84/XIV/1.ª \(BE\)](#) - Estabelece o regime para a nacionalização dos CTT; rejeitado, a 20 de dezembro de 2019, com os votos contra do PS, do PSD, do CDS-PP, do CH, do IL, a abstenção do PAN, e os votos a favor do BE, do PCP do PEV e do L.

Na 4.ª sessão legislativa da XIII Legislatura foram apresentadas as seguintes iniciativas legislativas sobre a matéria em apreço:

- [Projeto de Lei n.º 1080/XIII/4.ª \(BE\)](#) – Estabelece o regime de recuperação do controlo público dos CTT; rejeitado, a 22 de fevereiro de 2019, com os votos contra do PSD, do PS, do CDS-PP e do Paulo Trigo Pereira (Ninsc), a abstenção do PAN, e os votos a favor do BE, do PCP e do PEV;
- [Projeto de Lei n.º 1096/XIII/4.ª \(PCP\)](#) – Proceda à nacionalização dos CTT; rejeitado, a 22 de fevereiro de 2019, com os votos contra do PSD, do PS, do CDS-PP e do Paulo Trigo Pereira (Ninsc), a abstenção do PAN, e os votos a favor do BE, do PCP e do PEV;
- [Projeto de Lei n.º 1227/XIII/4.ª \(PCP\)](#) – Reversão da privatização dos CTT; a iniciativa caducou.

Foram encontradas as seguintes petições sobre a matéria:

- [Petição n.º 452/XIII/3.ª](#) – Reversão da privatização dos CTT Correios de Portugal;
- [Petição n.º 611/XIII/4.ª](#) – Solicitam o desenvolvimento das diligências necessárias ao imprescindível e urgente processo de participação qualificada do Estado Português no Capital Social dos CTT - Correios de Portugal.

III. **Apreciação dos requisitos formais**

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

Projetos de Lei n.ºs 517/XIV/2.ª (PCP) e 520/XIV/2.ª (BE)

Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.ª)

O Projeto de Lei n.º 517/XIV/2.^a é apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP) e o Projeto de Lei n.º 520/XIV/2.^a é apresentado pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do RAR.

As iniciativas assumem a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do RAR, encontram-se redigidas sob a forma de artigos, têm uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e são precedidas de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Encontram-se igualmente respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que ambas as iniciativas definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parecem não infringir princípios constitucionais, exceto quanto ao limite imposto pelo n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, conhecido como *lei-travão*, que deve ser salvaguardado no decurso do processo legislativo.

Com efeito, ambas as iniciativas visam estabelecer um regime de nacionalização ou recuperação do controlo público dos CTT. Tanto o Projeto de Lei n.º 517/XIV/2.^a (PCP), no seu artigo 11.º, como o Projeto de Lei n.º 520/XIV/2.^a (BE), no seu artigo 5.º, preveem que a iniciativa entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, pelo que deverá ser ponderada a alteração das normas de entrada em vigor, por exemplo, de modo a que as normas com eventuais efeitos orçamentais apenas produzam efeitos ou entrem em vigor com a publicação da lei do Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação, de forma a salvaguardar o cumprimento do limite imposto pelo n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, conhecido como «lei-travão», que deve ser salvaguardado no decurso do processo legislativo.

Sem prejuízo do referido supra, quanto à concreta definição do sentido das modificações a introduzir no ordenamento jurídico, no caso do Projeto de Lei n.º 520/XIV/2.^a (BE), a relação entre a alteração proposta e o regime jurídico de apropriação pública por via de nacionalização (RJAP) encontra-se referida no n.º 2 do artigo 2.º do projeto de lei, segundo o qual ao «ato de nacionalização (...) aplica-se o disposto nos números seguintes, bem como, em tudo o que não esteja disposto de forma especial neste artigo, o RJAP». Sem prejuízo das regras jurídicas sobre conflito de normas, sugerimos que seja analisada, em fase de apreciação na especialidade, a harmonização do disposto no projeto de lei com o RJAP, aprovado em anexo à Lei n.º 62-A/2008, de 11 de novembro, por forma a ser mais clara para o cidadão e para o aplicador da lei.

Isto porque, por um lado, esta iniciativa prevê que a «apropriação pública por via de nacionalização do controlo acionista dos CTT» é efetuada «nos termos do Regime Jurídico de Apropriação Pública» (artigo 1.º) e que «o Governo irá proceder à nacionalização todas as ações representativas do capital social dos CTT» (artigo 2.º, n.º 1 *in fine*), e o artigo 2.º do regime jurídico de apropriação pública por via de nacionalização atribui essa competência ao Governo, ao estabelecer que os «atos de apropriação pública, por via de nacionalização, revestem a forma de decreto-lei», no qual consta a fundamentação do interesse público e o procedimento com «todos os elementos e as condições das operações a realizar» (artigo 3.º desse regime). Por outro dispõe, no artigo 2.º, que «por efeito do disposto no n.º 1, e independentemente de quaisquer formalidades, consideram-se transferidas para o Estado (...) todas as ações representativas do capital social dos CTT (...), para todos os efeitos legais» (n.º 3), e que a «alteração da titularidade das ações produz os seus efeitos diretamente por força» desta iniciativa legislativa (n.º 4).

Refira-se ainda que o n.º 1 do artigo 2.º do Projeto de Lei n.º 520/XIV/2.^a contém duas partes: uma primeira parte, em que o prómio e alíneas podem criar dúvidas sobre se se trata de uma previsão a verificar no futuro, ou se é uma enunciação de factos já verificados pelo legislador como pressuposto do conteúdo que se lhes sucede, mais subsumível à redação de uma exposição de motivos; E uma segunda parte, em que se verifica uma construção típica da norma, com a previsão e estatuição quanto à ação do Governo tendo em vista a nacionalização de todas as ações representativas do capital social dos CTT. Sugere-se, em sede de apreciação na especialidade ou redação final,

a norma seja redigida de forma a conter os seus elementos típicos, tornando-se assim mais clara para os seus destinatários.

O Projeto de Lei n.º 517/XIV/2.ª (PCP) deu entrada a 18 de setembro de 2020. Foi admitido e anunciado a 23 de setembro, data em que baixou na generalidade à Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.ª) por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República.

O Projeto de Lei n.º 520/XIV/2.ª (BE) deu entrada a 22 de setembro de 2020. Foi admitido e anunciado a 24 de setembro, data em que e baixou na generalidade Obras Públicas e Habitação (6.ª) por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República.

A discussão das iniciativas na generalidade está agendada para a sessão plenária de 15 de outubro de 2020, conforme a Súmula da Conferência de Líderes n.º 28/XIV, de 23 de setembro de 2020.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

Os títulos das presentes iniciativas legislativas traduzem sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possam ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final. Sugere-se, assim que se analise a possibilidade de iniciar o título por um substantivo, eliminando o verbo que o antecede, como recomendam, sempre que possível, as regras de legística formal¹², e que seja indicada a denominação completa da empresa, nos seguintes termos: **«Regime para a Nacionalização dos CTT - Correios de Portugal, S.A.»**.

Em caso de aprovação estas iniciativas revestirão a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que devem ser objeto de publicação na 1.ª série do

¹² Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 200. Projetos de Lei n.ºs 517/XIV/2.ª (PCP) e 520/XIV/2.ª (BE)

Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, tanto o Projeto de Lei n.º 517XIV/2.^a (PCP), no seu artigo 11.º, como o Projeto de Lei n.º 520/XIV/2.^a (BE), no seu artigo 5.º, preveem que a iniciativa entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conformes com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação», sem prejuízo do que já foi referido quanto ao cumprimento da «lei-travão».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

Projeto de Lei n.º 517XIV/2.^a (PCP)

Nos termos do artigo 3.º do projeto de lei, o Governo fica obrigado a adotar os procedimentos necessários à recuperação do controlo público dos CTT, independentemente da forma jurídica ¹³, sendo definidos por diploma legal o montante e as condições de pagamento de eventual contrapartida a que haja lugar pela recuperação do controlo público e, se necessário, o modelo transitório de gestão.

O artigo 4.º autoriza o Governo a definir, por decreto-lei, um regime especial de anulabilidade, por interesse público, de atos de que tenha resultado a descapitalização dos CTT.

O artigo 5.º determina que o Governo fica obrigado a criar as condições necessárias para que a recuperação do controlo público dos CTT seja realizada livre de ónus e encargos, sem prejuízo do direito de regresso quando a ele haja lugar.

O artigo 6.º prevê que o Governo fica obrigado a identificar todos os atos de que tenha resultado prejuízo para o interesse público em virtude de opções de gestão dos CTT,

¹³ O n.º 1 do artigo 2.º do regime jurídico de apropriação pública por via de nacionalização estabelece que os “atos de apropriação pública, por via de nacionalização, revestem a forma de decreto-lei”

designadamente aqueles de que tenha resultado a redução da capacidade da empresa prestar o serviço público postal a que está obrigada.

O artigo 7.º estabelece um dever de colaboração, para com o cumprimento da lei agora proposta, para todas as entidades públicas e privadas.

Compete ainda ao Governo, segundo o disposto no artigo 9.º, criar uma unidade de missão com a responsabilidade de identificar os procedimentos, nomeadamente legislativos e administrativos, necessários ao cumprimento da lei proposta.

Por fim, segundo o disposto no artigo 10.º, o Governo «fica obrigado a concretizar a recuperação do controlo público dos CTT no prazo máximo de 180 dias» após a respetiva entrada em vigor.

Projeto de Lei n.º 520/XIV/2.ª (BE)

O n.º 1 do artigo 2.º, *in fine*, estabelece que o Governo irá proceder à nacionalização de todas as ações representativas do capital social dos CTT, não obstante o suprarreferido em relação à harmonização entre essa norma e os efeitos jurídicos que derivariam diretamente da lei da Assembleia da República, agora proposta.

O artigo 3.º estatui que será promovida pelo Governo uma auditoria independente que identifique e quantifique todas as ações lesivas do serviço público tomadas pela gestão privada dos CTT, bem como as tomadas pelo XIX Governo constitucional no período de preparação do processo de privatização.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

Os serviços postais são parte integrante dos chamados serviços de interesse económico geral (SIEG), uma figura burilada pelas instituições europeias e hodiernamente com lugar próprio nos Tratados constitutivos.

O [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#), por exemplo, destacando a *posição que os serviços de interesse económico geral ocupam no conjunto dos valores comuns da União e o papel que desempenham na promoção da coesão social e*

Projetos de Lei n.ºs 517/XIV/2.ª (PCP) e 520/XIV/2.ª (BE)

Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.ª)

territorial, estatui que “a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços funcionem com base em princípios e em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões”, mais endossando ao Parlamento Europeu e ao Conselho poderes legiferantes para definir esses princípios e condições, “sem prejuízo da competência dos Estados-Membros para, na observância dos Tratados, prestar, mandar executar e financiar esses serviços” (artigo 14.º).

Noutro espaço, a [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#), não desde a sua lavra, em 2000, mas a partir de 2009 com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, contém um artigo 36.º, com epígrafe *acesso a serviços de interesse económico geral*, onde regista que “a União reconhece e respeita o acesso a serviços de interesse económico geral tal como previsto nas legislações e práticas nacionais, de acordo com os Tratados, a fim de promover a coesão social e territorial da União”.

Além destes, a Estratégia de Lisboa, gizada com o Tratado com o mesmo nome, consagrou um [Protocolo Adicional – o n.º 26 – Relativo aos Serviços de Interesse Geral](#), onde constam os seus elementos caracterizadores, aí tomando lugar de destaque:

- “o papel essencial e o amplo poder de apreciação das autoridades nacionais, regionais e locais para prestar, mandar executar e organizar serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores”;
- “a diversidade dos variados serviços de interesse económico geral e as diferenças nas necessidades e preferências dos utilizadores que possam resultar das diversas situações geográficas, sociais ou culturais”;
- “um elevado nível de qualidade, de segurança e de acessibilidade de preços, a igualdade de tratamento e a promoção do acesso universal e dos direitos dos utilizadores”;
- “a competência dos Estados-Membros para prestar, mandar executar e organizar serviços de interesse geral não económicos”.

Isto posto, pode dizer-se que os serviços de interesse económico geral são atividades económicas com a função ancilar de prestação de um serviço público, isto é, atividades económicas identificadas pelas autoridades nacionais como de particular importância para os cidadãos – atividades de serviço público –, as quais não seriam realizadas, ou sê-lo-iam com diferentes matizes, na ausência de uma intervenção pública, ora na sua

prestação direta, ora na sua subsidiação ou compensação (transportes, serviços postais e comunicações, energia, água e resíduos).

No que aos serviços postais concerne – um dos SIEG por excelência –, vale a Diretiva 97/67/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Dezembro de 1997, relativa às regras comuns para o desenvolvimento do mercado interno dos serviços postais comunitários e a melhoria da qualidade de serviço, plúrimas vezes alterada – a última das quais pela Diretiva 2008/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Fevereiro de 2008, que altera a Diretiva 97/67/CE no respeitante à plena realização do mercado interno dos serviços postais da Comunidade (Terceira Diretiva Postal).

A diretiva arvorou na União Europeia, no que aos serviços postais concerne, um acervo de princípios, definidos no seu artigo 1.º, tais como (1) o estabelecimento de um mercado interno dos serviços postais; (2) a abertura desse mercado às regras europeias da concorrência; (3) a garantia de um serviço postal universal e sustentável para todos os utilizadores da União Europeia; (4) a harmonização das normas técnicas; (5) a criação de autoridades reguladoras nacionais independentes.

Abrindo ensejo indesmentível à liberalização do setor postal e à afirmação apodítica das regras da concorrência (artigo 106.º, número 2 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia), a diretiva acautela a necessidade da prestação de um serviço universal – acessibilidade a um nível básico de serviço e adoção de tarifas sociais para os utentes com rendimentos mais baixos –, assim assegurando o núcleo mínimo de “uma oferta permanente de serviços postais com uma qualidade especificada, prestados em todos os pontos do território, a preços acessíveis a todos os utilizadores” (artigo 3.º). Esse serviço deve compreender, ao menos, quatro vetores:

- a prestação do serviço em todos os dias úteis e pelo menos 5 dias por semana;
- a recolha, triagem, transporte e distribuição das encomendas postais até 10 kg;
- a prestação de serviços de envios registados e de envios com valor declarado;
- a cobertura de todo o território.

Ademais, a diretiva é preceptiva quanto a um conjunto de requisitos essenciais vinculativos para a prestação do serviço universal, aí tendo lugar:

- a definição de normas de qualidade relativas aos tempos de entrega;
- o cumprimento de princípios em matéria de fixação de tarifas (orientação em função dos custos, não-discriminação, transparência) e à transparência das contas do serviço postal universal;

- o financiamento em condições que garantam a sua permanência (sustentabilidade).

A escolha do prestador incumbido da obrigação de serviço universal e o financiamento dos ónus dele derivados constituem pontos fulcrais da legislação sobre os serviços postais. No que à designação apraz, o artigo 4.º da diretiva prescreve que “os Estados-Membros podem designar uma ou mais empresas como prestadores do serviço universal, por forma a que todo o território nacional seja abrangido”, notificando a Comissão Europeia dessa (s) escolha (s), sustentada “nos princípios da transparência, da não discriminação, da proporcionalidade e da continuidade da prestação do serviço universal, atendendo à importância do papel que este desempenha na coesão social e territorial”.

À escolha, contudo, são estranhas quaisquer fixações tabelares sobre o regime de propriedade da empresa, nada depondo contra a designação de um ente empresarial público, de que os Estados-Membros sejam, eles mesmos, titulares do capital social. A diretiva, impondo a obrigação do serviço postal universal, mantém incólume o respeito pelo princípio na neutralidade, consagrado no artigo 345.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (“Os Tratados em nada prejudicam o regime da propriedade nos Estados-Membros”), fruto do que dispõe, no seu considerando 47 acerca da independência. Aqui se diz, com efeito, que a escolha do prestador “não prejudica a autonomia institucional e as obrigações constitucionais dos Estados-Membros, nem o princípio, estabelecido no artigo 295.º – entenda-se o artigo 345.º – do Tratado, da neutralidade no que respeita à legislação aplicada nos Estados-Membros ao regime da propriedade”.

No contexto pátrio e com os serviços postais como relacional, isto mesmo foi objeto de uma pergunta escrita, formulada pelo Deputado ao Parlamento Europeu Miguel Viegas, em 23 de janeiro de 2019, que mereceu a seguinte resposta da Comissão Europeia:

“A Comissão realiza regularmente estudos sobre o setor postal, incluindo sobre a qualidade e o acesso a esses serviços. O Livro Verde encontra-se publicado na página Web da Comissão.

A Diretiva relativa aos Serviços Postais não requer qualquer estrutura de propriedade específica para os operadores dos serviços postais que prestam o serviço universal. Tal foi explicado no documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanhou o último relatório sobre a aplicação da Diretiva relativa aos Serviços Postais. O considerando 47 da Diretiva 2008/6/CE refere igualmente “o princípio, estabelecido no

artigo 295.º do Tratado, da neutralidade no que respeita à legislação aplicada nos Estados-Membros ao regime da propriedade”.

Embora assentindo com o princípio da neutralidade e, por isso, com estruturas de propriedade pública ou privada na prestação do serviço público universal, estão gizadas na União Europeia normas de salvaguarda concorrencial que, na sorte de um ato de nacionalização, devem ser equacionadas.

De início, coloca-se saber se uma nacionalização, *per se*, constitui ou pode constituir para o direito da União Europeia uma decisão incompatível com o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia no que respeita às disposições sobre auxílios de Estado.

A Comissão Europeia, relativamente a outros serviços de interesse económico geral que não os serviços postais, já teve ocasião de lhe responder mais do que uma vez, fazendo-o:

- [a propósito da Pergunta escrita P-010146/11 Frédérique Ries \(ALDE\) à Comissão: Compatibilidade de uma nacionalização com o direito europeu;](#)
- quanto a Portugal, sobre a Nacionalização e reestruturação do BPN, então dizendo o seguinte: *No que se refere à nacionalização, esta foi efetuada, por lei, por um preço zero. Em geral, a Comissão considera que uma nacionalização que não é acompanhada de qualquer outra medida estatal, não beneficia, per se, a instituição financeira, na medida em que equivale a uma mera mudança de propriedade. Por conseguinte, a Comissão considera que a nacionalização não constitui, em si mesma, um auxílio estatal (Auxílio estatal SA.26909 (11/C) (ex NN 62/08));*
- na [Decisão da Comissão no Processo C 14/08](#), sobre a nacionalização do Northern Rock no Reino Unido, aqui respondendo que *no que se refere à nacionalização do NR, a Comissão concluiu que tal decisão não comportava elementos de auxílio estatal na aceção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado CE, na medida em que os acionistas só são indemnizados com base no valor da empresa sem qualquer apoio do Estado;*
- na [Decisão da Comissão no Processo N 61/09, relativa à mudança da propriedade do Anglo-Irish Bank](#), revelando, de novo, a compatibilidade da medida com o mercado interno.

Respondidos os limites de um ato de nacionalização, importa agora saber os do financiamento dos prestadores do serviço postal universal, *maxime* das compensações merecidas pela obrigação de universalidade que sobre si impende. Neste quesito, o

Tribunal de Justiça da União Europeia respondeu em 2003, no Caso Altmark, sustentando, para os serviços económicos de interesse geral, que as compensações de serviço público não constituem auxílios estatais quando estejam reunidas quatro condições cumulativas, a saber:

- o prestador de serviços destinatário tenha obrigações de serviço público claramente definidas;
- o método de cálculo da compensação seja objetivo, transparente e previamente estabelecido;
- a compensação não exceda os custos relevantes e um lucro razoável, ou seja, sem sobrecompensação; e
- o prestador seja escolhido através de um procedimento de contratação pública ou o nível de compensação seja calculado com base numa análise dos custos de uma empresa “média” bem gerida no setor em causa.

Esta jurisprudência mostrou-se pretoriana e influenciou, em 2011, a Comunicação da Comissão — Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público, a Comunicação da Comissão - Um enquadramento de qualidade para os serviços de interesse geral na Europa (COM/2011/900), a Decisão da Comissão 2012/21/UE, de 20 de dezembro de 2011, relativa à aplicação do artigo 106.º, número 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral, e, em 2012, a Comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral.

Daqui decorre, para o financiamento dos serviços económicos de interesse geral, que quando não se reúnam as condições fixadas pela jurisprudência Altmark, as compensações de serviço público constituem auxílios de Estado e devem passar pelo crivo dos artigos 106.º, 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, podendo estar abrangidas pela obrigação de notificação constante do artigo 108.º.

Neste domínio:

- a *Decisão 2012/21/CE* fixa em 15 milhões de Euros anuais, para quaisquer SIEG – serviços postais incluídos – (artigo 2.º, número 1, alínea a), o limite de compensação

considerado compatível com o mercado interno e isento de notificação prévia (artigo 3.º), contanto que o período de atribuição a um prestador não exceda 10 anos (artigo 2.º, número 2);

- a *Comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral* repisa a jurisprudência Altmark e imuniza as compensações de serviço público do conceito de auxílio de Estado na sorte daquelas: (1) serem atribuídas em razão da existência de um serviço de interesse económico geral; (2) serem consequência de um ato de atribuição de uma missão de serviço público; (3) calcularem-se em função de parâmetros previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes; (4) evitarem a sobrecompensação, ou seja, não ultrapassarem o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público; (5) estarem concedidas a um prestador selecionado por contrato público, sob os critérios do menor custo e da boa gestão empresarial, em termos médios;

- a *Comunicação da Comissão — Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público* versa sobre compensações de serviço público que, sendo auxílios de Estado, não estão abrangidos pela decisão 2012/21/CE e são objeto impostergável de notificação à Comissão. Estes podem, em determinadas condições, ser considerados compatíveis com o mercado interno (quando se trate de um serviço de interesse económico geral; quando resultem de um ato de atribuição; quando se justifiquem pela necessidade de uma obrigação de serviço público e durem pelo prazo estritamente necessário; quando respeitem as regras de contratos públicos e os princípios da não discriminação e da transparência; quando o montante da compensação não exceda o necessário para cobrir os custos líquidos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, incluindo um lucro razoável).

Ainda sobre os SIEG e os auxílios de Estado de que possam ser merecedores, seja o seu prestador uma empresa de capitais públicos ou privados, tem aplicação o Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios de *minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de

interesse económico. Quanto a este, cujo período de vigência foi estendido de 31 de dezembro de 2018 para 31 de dezembro de 2020, admite-se que os auxílios concedidos a empresas relativamente à prestação de serviços de interesse económico geral não preenchem todos os critérios enunciados no artigo 107.º, número 1 do Tratado, pelo que estão isentos da obrigação de notificação prevista no artigo 108.º, número 3, do Tratado, se o montante total de auxílios de minimis concedidos não exceder 500 000 Euros em qualquer período de três exercícios financeiros (artigo 3.º). Estes auxílios podem ser cumulados com os auxílios de minimis concedidos ao abrigo de outros regulamentos de minimis, até ao limiar de 500 000 Euros, mas não admitem cumulação com qualquer compensação relativa ao mesmo serviço de interesse económico geral, independentemente de constituir ou não um auxílio estatal (números 7 e 8).

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Dinamarca, Espanha, Itália e Malta.

DINAMARCA

A “*PostDanmark A/S*” (sociedade anónima) é a empresa responsável pelo serviço postal dinamarquês. Estabelecida em 1995, após os esforços de liberalização política, assumiu as funções de entrega de correspondência do departamento governamental *Postvæsenet*.

Em 24 de junho de 2004, foi criada a “*Postnord AB*” como resultado da fusão entre a “*Posten AB*” (Suécia) e “*PostDenmark*” (Dinamarca). A “*Postnord*” é detida pelos Estados da Suécia (60%) e da Dinamarca (40%), mas com direitos de votos iguais (50/50). É regulada na Dinamarca pela Lei Dinamarquesa de “*PostDanmark A/S*”, que pertence ao Ministério dos Transportes, Construção e Habitação.

A “*PostDanmark A/S*” é uma entidade jurídica da “*PostNord AB*”, e é a empresa que, em virtude do serviço universal na Dinamarca, tem a tarefa de assegurar a distribuição de correspondência em todo o país. Correntemente é designada por “*PostNord*”.

Em 1 de janeiro de 2011, entrou em vigor uma nova lei postal ([LOV nr 1536, de 21 de dezembro de 2010](#)¹⁴), contendo as disposições para a liberalização do mercado, bem como determinou a obrigações de Serviço Postal Universal a cumprir pela “*Postnord AB*”.

Os serviços postais da Dinamarca são regulados pela Lei Postal Dinamarquesa, bem como pela licença individual da “*Postnord*”.

De acordo com o seu artigo 14.º, o Ministro dos Transportes, da Construção e da Habitação designa uma empresa prestadora do serviço universal de correios.

Posteriormente foi publicada a [LBK nº 844, de 6 de julho de 2011](#)¹⁵, que constitui uma Ordem Executiva sobre a Lei da “*PostDanmark A/S*”. O Ministro dos Transportes estabelece, assim, uma sociedade de responsabilidade limitada que assume os negócios operados pela empresa pública independente “*PostDanmark*” com ativos e passivos associados.

ESPANHA

Criado em 1716 como um serviço público, o “*Grupo CORREOS*” é um fornecedor de comunicações físicas, digitais e de encomendas. Além disso, é a empresa designada para fornecer o serviço postal universal em Espanha.

A decisão de converter a “*Correos y Telégrafos*” em “*Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.*” foi adotada pela [Ley 14/2000, de 29 de diciembre](#) (artigo 58.º), que acompanha os Orçamentos Gerais do Estado.

Em cumprimento do disposto na referida Lei, o [Consejo de Ministros de España, na sua reunião de 22 de junio de 2001](#), aprovou a [transformação](#) da então Entidade Pública de Negócios “*Correos y Telégrafos*” numa Companhia Estatal com 100% de capital público e participação exclusiva do Estado. Consta da decisão que, com a conversão das Empresas Públicas Correios e Telégrafos em empresa estatal, a “*Correos*” reforça as garantias para a manutenção no domínio público do capital social da entidade e dos direitos de seus trabalhadores. E também que, assim, são lançadas bases sólidas para

¹⁴ Com as alterações resultantes da Lei n.º 172, de 26 de fevereiro de 2014, da Seção 46 da Lei n.º 524, de 29 de abril de 2015, e da Lei n.º 1560, de 13 de dezembro de 2016.

¹⁵ Considerando as alterações resultantes da Lei n.º 409 de 06/06/2002, da Lei n.º 542, de 17/06/2008, e da Lei n.º 1536, de 21/12/2010.

fortalecer o serviço público de correios, que se torna mais eficiente, melhorando as condições de trabalho e satisfação de trabalhadores e cidadãos, e reforça a posição atual da “Correos” como primeira operadora do país no setor da logística e distribuição. Com a transformação da “Correos” numa empresa estatal eram garantidos os postos de trabalho dos seus 63 000 empregados, tanto funcionários públicos como trabalhadores noutro regime laboral, mantendo todos a garantia de continuar a prestar o serviço postal universal. Clarificaram-se os direitos dos funcionários, mantendo-se a sua antiguidade e remuneração, com pleno respeito dos seus direitos adquiridos.

O novo panorama nos correios é basicamente configurado pela [Ley 43/2010, de 30 de diciembre](#), sobre o serviço postal universal, os direitos dos usuários e do mercado postal, bem como por alguns decretos reais emitidos no desenvolvimento da antiga *Ley 24/1998*, já revogada, mas que se mantiveram em vigor naquilo em que não contradissem a *Ley 43/2010, de 30 de diciembre*.

O objetivo da *Ley n.º 43/2010, de 30 de diciembre*, é a regulamentação dos serviços postais, a fim de garantir o serviço postal universal para todos os cidadãos a um preço acessível, atender às necessidades de comunicação postal em Espanha e garantir um ambiente de livre concorrência no setor.

O artigo 2.º da citada lei, com a epígrafe “Natureza e regime de prestação dos serviços postais”, estabelece que os serviços postais são serviços de interesse económico geral que são fornecidos sob livre concorrência. Os serviços incluídos no serviço postal universal confiados ao operador designado nos termos da primeira disposição adicional ficam sujeitos a obrigações de serviço público, e as impostas aos titulares de autorizações administrativas singulares nos termos estabelecidos na presente lei. Nos termos da referida primeira disposição adicional, a «*Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima*» foi o operador designado pelo Estado espanhol para prestar o serviço postal universal por um período de 15 anos a partir da entrada em vigor da presente lei.

Entre as características mais marcantes dos novos serviços públicos está justamente a criação de órgãos reguladores aos quais são atribuídas funções de vigilância, controle e arbitragem em cada setor. O órgão regulador que foi criado para executar todas essas funções no campo dos serviços postais era originalmente a Comissão Postal Nacional. Esta Comissão foi criada pela [Ley 23/2007, de 8 de octubre](#), entretanto revogada pela [Ley 3/2013, de 4 de junio](#), que criou a Comissão Nacional de Mercados e Concorrência.

Esta nova Comissão assumiu as funções também as funções dos reguladores setoriais responsáveis pelas telecomunicações, energia, serviços postais, aeroportos, transporte ferroviário e jogo.

ITÁLIA

O [Decreto Legislativo 261, 22 luglio 1999](#), ainda é o texto de referência para a disciplina geral do serviço postal, com menção específica à prestação do serviço universal. Este decreto incorporou o conteúdo da Diretiva 97/67/CE e foi posteriormente alterado pelo [Decreto Legislativo 384, 23 dicembre 2003](#), que implementou a "segunda diretiva postal", 2002/39 /CE, e pelo [Decreto Legislativo 58, 31 marzo 2011](#), que executou a "terceira diretiva postal", a Diretiva 2008/6/EU, de 20 de fevereiro de 2008.

O [Decreto Legislativo 261, 22 luglio 1999](#), previa um prestador de serviço universal único, com uma distinção, não presente no ordenamento jurídico comunitário, entre o prestador do serviço universal, enquanto organismo que presta esse serviço em todo o território nacional, e os prestadores desse mesmo serviço, ou seja, os sujeitos que prestam os serviços individuais do serviço universal.

O prestador do serviço postal universal é a empresa "*Poste italiane Spa*", por um período de quinze anos a contar da data de entrada em vigor do [Decreto Legislativo 58, 31 marzo 2011](#) (e, portanto, até 30 de abril de 2026). Em particular, este Decreto determinou a concessão por um período de quinze anos, com a possibilidade de revogação, a cada cinco anos, se a verificação do estado de cumprimento das obrigações do contrato de programa der resultado negativo.

O prestador do serviço universal é designado pelo Ministério do Desenvolvimento Económico com base no custo do serviço e em critérios como a garantia da continuidade da prestação de serviços, a rentabilidade dos investimentos, a estrutura organizacional da empresa, o status económico dos últimos três anos, a experiência da empresa e existência de relações anteriores com a administração pública bem-sucedidas. É também exigido ao prestador do serviço postal universal que faça a separação de contas, distinguindo entre serviços individuais, os produtos abrangidos pelo serviço universal e os excluídos.

O serviço universal é financiado pela combinação das duas modalidades previstas na diretiva europeia, a saber:

- a) transferências do orçamento do Estado;

- b) fundo de compensação para o qual os titulares de licenças individuais e autorização geral são obrigados a contribuir.

As relações entre o Estado e o prestador do serviço universal são regidas por um Acordo de Programa, que regula também os montantes das transferências a cargo do orçamento do Estado para a prestação do serviço universal.

Para o desempenho da atividade por outros operadores é necessário:

- licença individual emitida pelo Ministério do Desenvolvimento Económico para empresas que pretendam prestar ao público serviços postais abrangidos pelo serviço universal;
- autorização geral emitida pelo Ministério do Desenvolvimento Económico para os demais operadores.

O Contrato de Programa entre o Ministério do Desenvolvimento Económico e a “*Poste Italiane*” tem duração de cinco anos, de acordo com a Lei de Estabilidade de 2015 ([Legge n.º 190, de 23 dicembre 2014, artigo 1.º, parágrafo 274](#)). O texto final do [Contrato 2020-2024](#) está publicado no *site* do Ministério do Desenvolvimento Económico.

O contrato do programa 2020-2024, que consiste em 11 artigos, prevê:

- os métodos de prestação do serviço universal;
- a possibilidade de utilizar outras empresas para realizar atividades de serviço universal;
- disposições relativas às estações de correio que não garantam o equilíbrio financeiro;
- disposições relativas à recolha e envio de correspondência todos os dias;
- a rede de correios e a abertura das estações de correios, além dos parâmetros para a distribuição de caixas de correio (fornecidos no anexo ao contrato).

Para além das obrigações de serviço universal, o Contrato estabelece ainda a possibilidade de relações entre o Estado e a “*Poste Italiane Spa*” para a prestação de serviços úteis aos cidadãos, empresas e administrações públicas, não incluídos no serviço postal universal, que podem ser objeto de acordos especiais entre o Ministério e os Correios Italianos.

A Autoridade de Regulação Independente do Setor Postal é, desde 2012, a AGCOM, a Autoridade para as Comunicações ([de acordo com o artigo 21.º, parágrafo 20, anexo A, do Decreto-Legge n.º 201/2011, 6 dicembre 2011](#)). Em dezembro de 2012, foi criada a Diretoria de Serviços Postais, em vez da suprimida Agência Nacional de Correios. Em [16 de maio de 2014 foi aprovado em Conselho de Ministros, o Decreto do Presidente do Conselho](#), que determina os critérios para a privatização e as disposições para a alienação da participação detida pelo Ministério da Economia e Finanças do capital da “*Poste Italiane Spa*” até 40%, mantendo o Estado uma participação de pelo menos 60%. Com o [Decreto do Ministério da Economia e das Finanças, 25 maggio 2016](#), a transferência para a “*Cassa Depositi e prestitiSpA*” de uma parte da participação detida pelo Ministério na “*Poste Italiane Spa*” foi organizada para um aumento de capital específico reservado ao Ministério da Economia e Finanças, igual a 35% do capital social.

MALTA

A “*MaltaPost plc*” (C22796) foi registada no Registo de Empresas de Malta como uma sociedade anónima nos termos da Lei de 16 de abril de 1998.

A Companhia começou a operar em 1 de maio de 1998, nos termos de uma licença concedida pelo Governo de Malta para a exploração de serviços postais nas Ilhas Maltesas. A Companhia assumiu as operações do antigo Departamento de Correios por meio de uma licença emitida pelo “*Postmaster General*”.

O mercado dos serviços postais em Malta foi totalmente liberalizado em 1 de Janeiro de 2013, permitindo assim a outras entidades prestar serviços postais abrangidos pelo serviço universal.

Nos termos da Lei dos Serviços Postais ([Chapter 254 Postal Services Act](#)¹⁶), uma autorização para operar ou fornecer serviços postais implica:

¹⁶ Lei XXXV de 1975, alterado pelas Leis XVIII de 1977, XIII de 1983, XXXVIII de 1988, VI de 1990, XXIX de 1995, XI de 1998, VI de 2001, XXVII de 2002, e VII de 2004; *Legal Notice* 423 de 2007, Lei XXX de 2007, *Legal Notice* 346 de 2008, Lei XXIII de 2009, e XII de 2010, *Legal Notices* 21 e 180 de 2012, e Lei VIII de 2004.

- A prestação de serviços no âmbito do serviço universal, garantindo o cumprimento dos requisitos essenciais e assegurando a prestação do serviço universal, mediante uma licença individual concedida pela Autoridade; ou
- A prestação de serviços não abrangidos pelo âmbito do serviço universal, garantindo o cumprimento dos requisitos essenciais, mediante a concessão de uma autorização geral notificada à Autoridade.

O Regulamento dos Serviços Postais ([Chapter 254.01 Postal Services Regulation](#)) estabelece que os operadores postais que prestam serviços no âmbito do serviço universal estão sujeitos a uma taxa de € 5.000 por ano ou a 1.5% do total da receita bruta do serviço postal, qualquer que seja o valor.

A primeira fase da privatização do serviço postal maltês foi concluída em 2002, quando o governo vendeu 35% das ações à “*TransendWorldwide*” uma subsidiária da “*New ZealandPost*”. Após uma reforma de quatro anos, a “*TransendWorldwide*” vendeu a sua participação à “*RedboxLtd*”. O objetivo inicial da privatização do serviço postal era garantir melhor eficiência e serviço de melhor qualidade ao público.

A segunda fase da privatização da “*Maltapost*” ocorreu em 2007, quando a maioria das ações da empresa de serviços postais “*Maltapost*” foi transferida para a “*RedboxLtd*”, uma subsidiária da “*LombardBankplc*”. Através do acordo de privatização, o Governo alienou 25% de suas ações para “*RedboxLtd*”, concedendo à “*LombardBank*” 60% das ações da empresa. Os restantes 40% das ações que o Governo detinha na “*Maltapost*” foram colocados na Bolsa de Valores de Malta.

A “*MaltaPost*” é a principal empresa de serviços postais de Malta, sendo a única prestadora de serviços universais licenciada de serviços postais. A empresa detém uma presença dominante no mercado maltês de todos os serviços postais, com entregas semanais de seis dias a todos os agregados familiares e empresas em Malta e Gozo, juntamente com a maior rede postal de retalho ao serviço do público em geral.

Outros países

Apresenta-se nesta sede a legislação comparada relativa ao Reino Unido.

REINO UNIDO

O “*Royal Mail*” é um serviço postal e empresa de correios no Reino Unido, criado em 1516.

Durante a maior parte da sua história, o “*Royal Mail*” foi um serviço público, operando como um departamento do Governo ou corporação pública.

De acordo com o [Postal Services Act 2011](#), era permitida a privatização de até 90% do “*Royal Mail*”, ficando pelo menos 10% das ações a ser detidas por funcionários do “*Royal Mail*”. Com efeito, a maioria das ações do “*Royal Mail*” foram lançadas na Bolsa de Valores de Londres em 2013, tendo o governo britânico inicialmente retido uma participação de 30%. Em 4 de junho de 2015, o Ministro das Finanças anunciou que o Governo venderia a participação remanescente de 30%. Uma participação de 15% foi subsequentemente vendida aos investidores em 11 de junho de 2015, altura em que mais 1% da participação foi atribuído aos empregados da empresa. O governo concluiu a alienação de sua participação acionista em 12 de outubro de 2015, quando uma participação de 13% foi vendida, e mais 1% foi dado aos funcionários.

Um resumo do processo de privatização do “*Royal Mail*” pode ser consultado neste [documento](#).

O “*Postal Services Act 2011*” garantiu que o “*Royal Mail*” continuaria a prestar o serviço universal pelo menos até 2021.

O “*Royal Mail*” é regulado pela “[Ofcom](#)”¹⁷, enquanto os interesses dos consumidores são representados pelo “[Citizens Advice Bureau](#)”¹⁸.

V. Consultas e contributos

- Consultas facultativas

¹⁷ Autoridade reguladora e de concorrência aprovada pelo governo do Reino Unido para os setores de radiodifusão, telecomunicações e correios do Reino Unido.

¹⁸ O denominado “Conselho de Cidadãos” é uma rede de 316 instituições de caridade independentes em todo o Reino Unido que fornecer informações e conselhos gratuitos e confidenciais para ajudar as pessoas com problemas monetários, legais, de consumidores e outros.

Atendendo à matéria em causa, a Comissão pode, se assim o deliberar, solicitar o parecer escrito da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM).

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

De acordo com a informação constante das fichas de [Avaliação Prévia de Impacto de Género \(AIG\)](#), juntas pelos autores, resulta que consideram que ambas as iniciativas legislativas têm uma valoração neutra, dado que a maioria das categorias e indicadores analisados, assumem essa valoração.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação dos projetos de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

- **Impacto orçamental**

As medidas previstas nestas iniciativas, poderão ter, em caso de aprovação, eventual impacto orçamental, ainda que possa não ser direto, uma vez que se prevê a nacionalização e a recuperação do controlo público do capital social da CTT, S.A.. Contudo, os dados disponíveis não o permitem determinar ou quantificar.