

Projeto de Lei n.º 70/XIV/1.ª (PCP)

Estabelece o regime de recuperação do controlo público dos CTT

Data de admissão: 14 de novembro de 2019

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 (DAC), Rafael Silva (DAPLEN), Luísa Colaço (DILP)

Data: 10 de dezembro de 2019

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A presente iniciativa legislativa tem por finalidade estabelecer o regime de recuperação do controlo público dos CTT – Correios de Portugal, S.A. (CTT), 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 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, a decorrer em dezembro de 2020, 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, o encerramento de estações de correios, as falhas e atrasos na distribuição de correio, a delapidação do património, a descapitalização acionista, a rescisão de contratos laborais, a subida do preço dos serviços. Também se aborda a estratégia da administração dos CTT, nomeadamente a transformação das estações de correios em agências bancárias do Banco CTT, a aposta nos segmentos de negócio lucrativos e a subconcessão de atividades menos rendáveis a privados e a autarquias, 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 aja lugar a recuperação do controlo público e o modelo transitório de gestão da empresa sejam definidos por diploma legal, bem como cria uma unidade de missão, a funcionar junto do Governo.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A Constituição da República Portuguesa consagra 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 implementar¹.

O presente Projeto de Lei pretende regular e modificar as matérias anteriormente previstas na [Lei n.º 102/99, de 26 de julho](#)² (que transpõe a Diretiva Postal [Diretiva n.º 97/67/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de dezembro de 1997]), alterada pelo [Decreto-Lei n.º 116/2003, de 12 de junho](#)³, que “Transpõe para a ordem

¹ Gomes Canotilho, J.J., e Vital Moreira. Constituição da República Portuguesa Anotada. 3.ª Edição revista, Coimbra Editora, 1993, pág. 323.

² Revogada pela Lei n.º 17/2012, de 26 de abril.

³ Revogado, com exceção dos artigos 3º e 5º, pela Lei n.º 17/2012, de 26 de abril.

jurídica nacional a Diretiva n.º 2002/39/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de junho”, que altera as bases da concessão do serviço postal universal, aprovadas pelo [Decreto-Lei n.º 448/99, de 4 de novembro](#), por sua vez alterado pelo [Decreto-Lei n.º 150/2001, de 7 de maio](#), que estabelece o regime de acesso e exercício da atividade de prestador de serviços postais explorados em concorrência.

Na [Lei n.º 102/99, de 26 de julho](#), entretanto revogada, tinham sido definidas as bases gerais a que obedece o estabelecimento, gestão e exploração de serviços postais no território nacional, bem como os serviços internacionais com origem ou destino no território nacional.

O [Decreto-Lei n.º 448/99, de 4 de novembro](#), aprovou as bases da concessão do serviço postal universal, a outorgar entre o Estado Português e os CTT - Correios de Portugal, S. A. Este diploma foi posteriormente alterado pelos [Decretos-Lei n.ºs 116/2003, de 12 de junho](#), [112/2006, de 9 de junho](#) (que, para além das alterações aos diplomas anteriores, cria o serviço público de caixa postal eletrónica), 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](#)⁴, 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](#)⁵, alterada pela [Lei n.º 35/2013, de 11 de junho](#), pelo [Decreto-Lei n.º 160/2013, de 19 de novembro](#), e pela [Lei n.º 16/2014, de 4 de abril](#), estabelece o regime jurídico aplicável à prestação de serviços postais, em plena concorrência, no território nacional, bem como de serviços internacionais com origem ou destino no território nacional, e transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2008/6/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de fevereiro de 2008.

⁴ Versão consolidada retirada de www.dre.pt

⁵ Idem.

Esta Lei procede à total liberalização do mercado postal, abolindo as áreas no âmbito do serviço universal que ainda se encontravam reservadas ao respetivo prestador - os CTT - Correios de Portugal, S.A. (CTT).

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 os CTT mantêm-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, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de dezembro⁶, 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](#)).

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 permitam melhorar o funcionamento do mercado, o Governo aprovou, com o [Decreto-Lei n.º 129/2013, de 6](#)

⁶ 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

[de setembro](#), o processo de privatização da sociedade CTT - Correios de Portugal, S.A. (CTT, S.A.), através da alienação de ações representativas de até 100% do seu capital social.

Após um 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-Participações Públicas, SGPS, S.A. (PARPÚBLICA), através 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 encontrem 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](#)⁷, 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 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.

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.

⁷ 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.

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, 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](#) 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](#). O ICP-ANACOM poderá realizar o controlo desses resultados através de estudos próprios.

A 11 de julho de 2019, a ANACOM aprovou a [decisão final](#) relativa aos valores dos indicadores de qualidade do serviço postal universal verificados pelos CTT - Correios de Portugal (CTT) em 2018

O convénio de qualidade do serviço postal universal sofreu uma [alteração](#) em 10/09/2010.

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*.

A 10 de janeiro 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.

A ANACOM, enquanto regulador que tem supervisionado o serviço postal, no seu [último relatório](#), referente ao primeiro semestre de 2019, destaca alguns dos seguintes pontos:

- Os serviços postais registaram, no primeiro semestre de 2019, uma redução de 9,1% do tráfego total e de 1,5% das receitas, porém a receita média por objeto aumentou 8,3%;
- O tráfego postal foi eminentemente correspondência nacional;
- O serviço universal representou 82,1% total do tráfego e 63% das receitas;
- O grupo CTT dispunha de uma quota de cerca de 89,5% do tráfego postal total. Relativamente ao tráfego abrangido pelos limites do serviço universal, o grupo CTT detinha uma quota de cerca de 97,2%;
- O número de trabalhadores aumentou 1,5%, existindo, no final do primeiro semestre de 2019, cerca de 15 mil trabalhadores afetos à exploração dos serviços postais;
- O número de pontos de acesso à rede aumentou 0,2%, mas as estações de correio tiveram uma redução de 7,2% em relação ao semestre.



Fonte: ANACOM

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 privatização 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 transferência das empresas para a propriedade pública, em regra do Estado em sentido estrito (António Carlos, *et al.*, 2004)⁸. Distingue-se da expropriação, porquanto esta consiste numa restrição ao direito de propriedade em geral ([artigo 62.º da Constituição](#)), 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 alínea d) do [artigo 80.º da Constituição](#)]; 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 [alínea c) do [artigo 80.º](#), e [artigo 82.º da ConstituiçãoRP](#)].

No que respeita à forma e ao processo das nacionalizações, a [Lei n.º 62-A/2008, de 11 de novembro](#), aprovou 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 Anexo, 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 do Anexo.

Assim, por força da mesma Lei, foram nacionalizadas todas as ações representativas do capital social do Banco Português de Negócios, S.A., e foi aprovado o regime jurídico de apropriação pública por via de nacionalização, em anexo à presente lei, e em execução do disposto no [artigo 83.º da Constituição](#).

⁸ António Carlos Santos, Maria Eduarda Gonçalves e Maria Manuel L. Marques (2004), *Direito Económico*, Coimbra, Almedina (5ª edição), Parte II.

Por último, os artigos 4.º e 5.º do Anexo à Lei *supra* referida preveem o direito à indemnização. O direito de indemnização resulta do princípio da igualdade, nos termos do [artigo 13.º da Constituição](#), e emerge da garantia da propriedade privada, de acordo com o artigo 62.º, n.º 1 da Constituição, e da sujeição da expropriação por utilidade pública ao pagamento de justa indemnização, consagrado no n.º 2 do artigo 62.º, da Constituição.

II. Enquadramento parlamentar

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

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, sobre esta matéria, se encontram pendentes as seguintes iniciativas:

- [Projeto de Lei n.º 84/XIV/1.ª \(BE\)](#) - Estabelece o regime para a nacionalização dos CTT;
- [Projeto de Resolução n.º 30/XIV/1.ª \(PEV\)](#) - Reversão da privatização dos CTT;
- [Projeto de Resolução n.º 108/XIV/1.ª \(PS\)](#) - Recomenda ao Governo que salvguarde a qualidade do serviço público postal universal.

Consultada a mesma base de dados, foram encontradas as seguintes petições pendentes sobre esta 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.

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

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

Projeto de Lei n.º 70/XIV/1.ª

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

- [Projeto de Lei n.º 1080/XIII/4.ª \(BE\)](#) – Estabelece o regime de recuperação do controlo público dos CTT;
- [Projeto de Lei n.º 1096/XIII/4.ª \(PCP\)](#) – Procede à nacionalização dos CTT;
- [Projeto de Lei n.º 1227/XIII/4.ª \(PCP\)](#) – Reversão da privatização dos CTT.

III. **Apreciação dos requisitos formais**

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

A iniciativa legislativa em análise é subscrita por dez Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (doravante Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

Reveste a forma de projeto de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigido sob a forma de artigos, é precedido de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

De igual modo, encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais.

No decurso do processo legislativo deve ser ponderado salvaguardar o limite imposto pelo n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e n.º 2 do artigo 120.º do RAR, conhecido como *lei-travão*, segundo o qual os Deputados e os Grupos Parlamentares não podem apresentar projetos de lei «que envolvam, no ano económico em curso,

aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento». Não obstante o projeto de lei estabelecer obrigações para o Governo executar (em consonância com o regime jurídico de apropriação pública por via de nacionalização, aprovado em anexo à Lei n.º 62-A/2008, de 11 de novembro), nomeadamente no artigo 10.º, segundo o qual o Governo concretiza «a recuperação do controlo público dos CTT no prazo máximo de 180 dias após a entrada em vigor da presente lei», o artigo 11.º do projeto lei refere que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação». Para efeitos de cumprimento da *lei travão*, pode, por exemplo, fazer-se coincidir o seu início de vigência (ou a sua produção de efeitos) com a entrada em vigor da lei do Orçamento do Estado subsequente à sua publicação.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 12 de novembro de 2019. Foi admitido e 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, a 14 de novembro, tendo sido anunciado em sessão plenária nesse mesmo dia.

A respetiva discussão na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária de dia 18 de dezembro, em conjunto com as Petições n.ºs 452/XIII/3.^a e 611/XIII/4.^a - *cfr.* Súmula da Conferência de Líderes n.º 5, de 20 de novembro de 2019.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - «Estabelece o regime de recuperação do controlo público dos CTT» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como Lei Formulário ⁹, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Para esse efeito sugere-se, somente, que seja indicada a denominação completa da empresa e, caso se pretenda tornar o título mais conciso, que seja analisada a possibilidade de iniciar o mesmo pelo substantivo, eliminando o verbo que o antecede,

⁹ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

como recomendam, sempre que possível, as regras de legística formal ¹⁰: «Regime de recuperação do controlo público dos CTT - Correios de Portugal, S.A.».

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro.

No que respeita ao início de vigência, sem prejuízo do *supra* referido no âmbito da *lei travão*, o artigo 11.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, 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».

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

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

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 ¹¹, 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.

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.

¹⁰ Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 200.

¹¹ 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”

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.

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.

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

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

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

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

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 de “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.

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”¹², enquanto os interesses dos consumidores são representados pelo “Citizens Advice Bureau”¹³.

¹² Autoridade reguladora e de concorrência aprovada pelo governo do Reino Unido para os setores de radiodifusão, telecomunicações e correios do Reino Unido.

¹³ 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

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 n.º 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

confidenciais para ajudar as pessoas com problemas monetários, legais, de consumidores e outros.

¹⁴ Com as alterações resultantes da Lei n.º 17,2 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.

negócios operados pela empresa pública independente “PostDanmark” com ativos e passivos associados.

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 (2015-2019), 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 2015-2019 foi publicado no *site* do Ministério do Desenvolvimento Económico no final do processo de aprovação definido pelo parágrafo 275 do artigo 1.º da Lei de Estabilidade de 2015.

O contrato do programa 2015 - 2019, 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 novas 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

- 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.

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.

V. Consultas e contributos

Consultas facultativas

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 na ficha de [Avaliação Prévia de Impacto de Género \(AIG\)](#), junta pelo autor, considera-se que a iniciativa legislativa tem uma valoração neutra, dado que a totalidade 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 do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

- **Impacto orçamental**

No decurso do processo legislativo deve ser ponderado o cumprimento da lei travão, uma vez que a iniciativa parece implicar um aumento de despesas no ano económico em curso.