

NUNO CASTRO LUÍS

ITED/ITUR

– INFRAESTRUTURAS

DE TELECOMUNICAÇÕES

EM EDIFÍCIOS:

DA TRADICIONAL LINHA

TELFÓNICA

AOS SERVIÇOS DE ALTO

DÉBITO NAS NOSSAS

PRÓPRIAS CASAS

Em dezembro de 1877, o rei D. Luís assistiu incrédulo à primeira ligação telefónica efetuada entre o Observatório Meteorológico da Escola Politécnica e o Observatório Astronómico da Tapada da Ajuda. O monarca não escondeu a sua emoção ao reconhecer, no equipamento telefónico, a voz dos engenheiros que, algumas horas antes, lhe haviam explicado o recém-patenteado invento de Alexander Bell.

Consta que, desde logo, demonstrou interesse em ter aquele meio de comunicação instalado no próprio Palácio da Ajuda, desejo não satisfeito imediatamente por ausência de infraestruturas que o permitissem.

Provavelmente, o monarca terá sido um dos primeiros portugueses a sentir necessidade de infraestruturas de telecomunicações num edifício, ainda que um palácio.

Quase século e meio depois, é indubitável verificar que, da mesma forma que existe, em qualquer edifício, a obrigatoriedade de infraestruturas de energia eléctrica, gás, água, saneamento, para a satisfação das necessidades dos seus utilizadores, é indispensável a existência de infraestruturas de comunicações para a obtenção adequada dos respetivos serviços.

A importância de infraestruturas nos edifícios foi percebida muito cedo, ainda que, nesta análise, tenhamos procurado incidir o objeto de estudo essencialmente nas últimas três décadas, por coincidir com o tempo de existência da ANACOM. Ainda assim, e por razões de facilidade de compreensão, frequentemente seremos obrigados a recuar cronologicamente para além da delimitação definida.

Neste artigo pretende-se abordar a evolução histórica dos regimes legais e técnicos das infraestruturas de telecomunicações em edifícios (ITED), em loteamentos, urbanizações e conjuntos de edifícios (ITUR), bem como a relevante intervenção da ANACOM, quer ao nível da sua criação, quer ao nível da sua implementação e fiscalização.

Abordando o contexto existente desde 1974 até aos nossos dias (com breve explanação dos regimes pré-RITA, RITA e ITED-ITUR), procurará fundamentar-se a sua evolução em termos socioeconómicos, políticos, tecnológicos e até culturais subjacentes, bem como as razões de ordem internacional que lhes estiveram na génese, as quais conduziram à existência de uma realidade que é, vulgarmente, apontada como uma referência e objeto de grande interesse, quer por outros Estados, quer pelas instâncias europeias.

1 Regulamento de Segurança das Instalações de Utilização de Energia Eléctrica e de Instalações Coletivas de Edifícios e Entradas, Decreto-Lei n.º 740/74, de 26 de dezembro, publicado no *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 299, de 26 de dezembro de 1974.

2 A título exemplificativo, e para melhor compreensão desta subalternidade na consideração das infraestruturas de comunicações, no seu artigo 656.º, relativo à proximidade de outras canalizações elétricas, estabelecia-se que «[...] as canalizações de telecomunicação, à vista ou ocultas», deveriam encontrar-se afastadas, pelo menos de 1 a 20 cm, das canalizações elétricas de baixa ou alta tensão, respetivamente, ou ser delas convenientemente separadas. Esta necessidade de separação aparecia fundamentada com uma maior preocupação com a segurança elétrica do que com as telecomunicações, por se considerar que estas ofereciam menor risco. A secundária preocupação com a segurança das infraestruturas de comunicações é bem patente em comentários incluídos, de forma muito original em termos de técnica legislativa, no próprio texto normativo do regulamento. No artigo 653.º, onde se prescreve que, nas canalizações de telecomunicações, será permitida a existência de mais de um condutor da mesma polaridade na mesma canalização, aparece o seguinte comentário, após o artigo, e identificado como tal: «Comentário. — No caso dos circuitos de telecomunicação, a fraca potência e a reduzida tensão em jogo não dão, em regra, origem a quaisquer riscos.»

3 O Estado assumia o papel de Estado produtor

Procurar-se-á, paralelamente, caracterizar o momento presente e os desafios que se apresentam para o futuro, nomeadamente ao nível de realidades em que se impõe a intervenção e possível aplicação de soluções equiparadas, atualmente não abrangidas por este regime. Matérias como o disciplinamento das infraestruturas em espaços públicos municipais, cabos nas fachadas, adequação às pretensas necessidades do 5G, entre outras, serão temáticas nas quais a ANACOM poderá, mais uma vez, dar o seu contributo.

Numa altura em que se celebram os 30 anos do regulador das comunicações, destacar-se-á a intervenção que a ANACOM foi tendo a nível das suas várias atribuições em matéria de infraestruturas de comunicações em edifícios, fazendo parecer a tradicional e exclusiva linha telefónica, que caracterizou as necessidades da maior parte dos utilizadores de há três décadas, uma realidade quase museológica.

Do regime pré-RITA e RITA: instalações telefónicas de assinante

Iniciando a nossa análise pelo período pós-25 de Abril, o que se faz por mera necessidade de enquadramento, releva-se que, em dezembro de 1974, foi aprovado o Regulamento de Segurança das Instalações de Utilização de Energia Eléctrica e de Instalações Coletivas de Edifícios e Entradas¹. Apesar de dirigido maioritariamente à energia elétrica, nele se previa, ainda que muito sucintamente, condições de segurança a que as instalações de comunicações à distância, exploradas pelas empresas públicas Correios e Telecomunicações de Portugal (CTT) e Telefones de Lisboa e Porto (TLP), deveriam obedecer.

Nesta altura, e porventura por falta de formação específica para as áreas de telecomunicações, a regulamentação estava muito dependente da aplicável à energia elétrica, assumindo a segurança, mais do que a funcionalidade, a principal preocupação existente.

As telecomunicações e respetivas infraestruturas em edifícios eram vistas como um elemento de menor importância, a nível regulamentar, sem dignidade para consagração autónoma. No regulamento atrás referido estabelecia-se somente algumas disposições de cariz técnico, no que concerne à segurança das infraestruturas de comunicações, e ainda assim, mais com preocupações de salvaguarda da rede elétrica do que do funcionamento daquelas².

Com apenas 12 artigos do regulamento dedicados à segurança das infraestruturas de comunicações, num total de 700, estabeleceram-se essencialmente diâmetros da designada canalização, bem como de tubagem, definindo-se, igualmente, regras muito genéricas para a proximidade permitida entre as infraestruturas de comunicações e as elétricas.

Quanto aos restantes aspetos, remeteu-se para disposições e regulamentos próprios das empresas públicas referidas. Recorde-se que, nesta altura, havia, quer em Portugal, quer um pouco por toda a Europa, monopólio total do Estado relativamente às comunicações³, nomeadamente na exploração das redes e fornecimento de serviços, pelo que não seria de estranhar que a forma como as infraestruturas deveriam ser instaladas fosse gerida pelo Estado, mesmo que através de empresas públicas.

Vigorava um princípio de conexão técnica necessária entre a rede de telecomunicações e a sua exploração para a prestação de serviços, que conduzia a que

um subscritor de um serviço tivesse de se ligar mediante as mesmas condições técnicas apresentadas para os restantes utilizadores, sob pena de não conseguir estabelecer comunicação. Defendia-se a existência de um monopólio necessário, não sendo, pois, estranho que fossem as empresas públicas a definir as condições da própria infraestrutura⁴.

Contudo, em termos de edifícios, desde o final da década de 60 do século XX, tinham começado a impor-se as construções de grande volume, principalmente nos grandes centros urbanos. Prédios de vários pisos destinados à habitação começaram a proliferar, bem como alguns destinados a finalidades comerciais. Nos anos 70, as principais áreas urbanas já tinham maioritariamente grandes edifícios, que exigiam novas disposições e cautelas relativamente às características técnicas das suas infraestruturas, face à maior complexidade e crescente número de utilizadores.

No início dos anos 80, a sensibilidade dos cidadãos para a importância das comunicações e dos diversos serviços e tecnologias a si inerentes começava a aumentar, levando a exigências mais complexas ao nível dos serviços de telecomunicações (como o serviço telefónico, de *telex*, de comunicação de dados, videofonia, telecópia, teletexto, videotexto)⁵. Paralelamente, dava-se o aparecimento de empresas com maior conhecimento técnico que procuravam oferecer soluções para essas necessidades. A relevância da comunicação para o desenvolvimento económico e social do país começava a ser discutida a par da necessidade de infraestruturas.

Acresce que, na Comunidade Económica Europeia (CEE), a que Portugal aderira em 1986, começava a discutir-se a necessidade de liberalização do sector das telecomunicações, tendo-se iniciado pela preocupação com os equipamentos terminais⁶, cujo monopólio de comercialização e instalação⁷ existia em quase todos os Estados e, igualmente, em Portugal. Tornava-se, pois, fundamental definir as características das infraestruturas a instalar nos edifícios e da respetiva compatibilidade com as redes públicas, antes que a Europa decidisse que qualquer equipamento poderia circular e ser utilizado, o que, para além dos riscos para quem detinha o poder de instalar, poderia traduzir riscos para as próprias redes públicas e respetivo funcionamento. Procurava-se, pois, delimitar o tipo de equipamentos a utilizar através das características técnicas da própria infraestrutura, o que, para ser eficaz, deveria prever que os edifícios só pudessem ter serviços se estivessem devidamente infraestruturados.

Aliás, já no Decreto-Lei n.º 188/81, de 2 de julho, era referido o dever de pré-instalação de infraestruturas de serviços de telecomunicações em urbanizações e construções de edifícios, apesar de sem se definir quais, remetendo-se para posteriores normas a definir pelo futuro ICP⁸. No mesmo diploma, e até antecipando o que viria a acontecer na Europa, estabelecia-se a possibilidade de qualquer assinante do serviço público poder adquirir, por sua iniciativa, um equipamento terminal, ficando por estabelecer as condições a que deveria obedecer e as condições de interligação desse equipamento à rede pública, a qual também deveria ser posteriormente definida pelo ICP.

Em março de 1987, legislou-se pela primeira vez, em Portugal, quanto à obrigatoriedade de infraestruturas de comunicações em edifícios novos ou a reconstruir. Apesar de se circunscrever às designadas «infraestruturas telefónicas de assinante», a legislação já admitia que estas poderiam vir a ser utilizadas, futuramente, por outros serviços. Iniciava-se, então, a era do regime RITA.

e prestador de serviços, com responsabilidade administrativa máxima, a que alguma doutrina designou por responsabilidade de execução. Neste sentido, vide Pedro Gonçalves, *A concessão de serviços públicos*, Coimbra Editora, 1999, pp.8 e segs.

4 No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 188/81, de 2 de julho, que viria a estabelecer algumas regras relativas ao regime aplicável às telecomunicações, bem como criar o ICP, dizia-se expressamente que «a manutenção da exploração do serviço de comunicações não concorrencial é ditada pelas razões que têm consagrado tal sistema, designadamente o carácter vincadamente público do serviço, a natureza vital que assume e os aspectos de grande melindre que envolve, como a inviolabilidade de sigilo [...] que apontam inequivocamente para a gestão directa, em regime de exclusivo, pelo Estado entes públicos menores.»

5 No artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 188/81, de 2 de julho, especificava-se que as telecomunicações poderiam abranger várias modalidades, como o serviço telegráfico, o serviço telefónico, o serviço de *telex*, o serviço de comunicação de dados, a videofonia, a telecópia, o teletexto e o videotexto.

6 Equipamento terminal de telecomunicações é o equipamento destinado a ser ligado à rede básica de telecomunicações, quer diretamente a um ponto terminal da rede, quer a interfuncionar com esta mediante ligação direta ou indireta a pontos terminais da mesma, em qualquer dos casos usando fios metálicos, meios radioelétricos, sistemas ópticos ou qualquer outro sistema eletromagnético, a fim de enviar, processar ou receber informações. Esta definição viria a

constar do artigo 2.º, alínea o), do Decreto-Lei n.º 228/93, de 22 de junho, relativo à aprovação de equipamentos terminais.

7 O monopólio da comercialização dos equipamentos terminais, como os telefones e o telex, era já entendido, nesta época, como uma obstrução à liberdade de comércio, pelo que a CEE, com base no artigo 37.º do Tratado de Roma, viria a aprovar, em 1988, a Diretiva 88/301/CEE, de 23 de maio de 1988, a qual procurou impor a abertura do mercado de equipamentos terminais de telecomunicações.

8 Curiosamente, pela primeira vez, no que concerne a esta matéria, aparece a referência legislativa a obrigações do futuro regulador, muito antes da sua instituição.

9 O ICP acabou por ser instalado na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 283/89, de 23 de agosto.

10 Conforme artigo 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 146/87, de 24 de março.

11 Estas Prescrições e Especificações Técnicas acabaram por ser objeto de várias atualizações, já efetuadas pelo ICP, ainda que em clara articulação com a Portugal Telecom (PT), entidade que viria a assumir o papel de incumbente do serviço público telefónico, e que as continuou a aplicar nos moldes preconizados pelo regime anteriormente explicitado. A título meramente exemplificativo, é de salientar o relevante papel que o ICP teve, já na década de 90, na criação de várias especificações técnicas, nomeadamente as aplicáveis ao sistema RDIS.

Mantendo-se grande parte da responsabilidade na ação de operadores (prestadores de serviços), este regime teve o grande mérito de conduzir a uma maior exigência técnica com as infraestruturas existentes nos edifícios.

No Decreto-Lei n.º 146/87, de 24 de março, estatuiu-se, pois, a necessidade de existência de um projeto de instalações telefónicas, a entregar na câmara municipal pelo requerente de uma licença de construção, o qual deveria ser objeto de uma aprovação por parte da empresa operadora. Esta teria um prazo de 30 dias para emitir um parecer e remetê-lo à autarquia, sem o qual não poderia a licença ser emitida. Também a execução da instalação deveria ser aprovada pela operadora, no momento de ligação à rede pública, caso contrário, poderia recusar-se a efetuar a ligação e o fornecimento do serviço.

Caso não fossem instaladas as infraestruturas indicadas, as empresas não seriam obrigadas a ligar quaisquer equipamentos terminais até que os proprietários dos edifícios ou requisitantes do serviço as instalassem. Mesmo no caso em que os utilizadores pretendessem usar equipamentos que não os fornecidos pela operadora, havia a necessidade de verificação prévia das condições da infraestrutura e da compatibilidade do equipamento por parte da empresa prestadora de serviços, podendo recusar-se a prestar o serviço se entendesse que os requisitos não estavam cumpridos.

Neste diploma estabelecia-se, igualmente, que as características técnicas das infraestruturas a instalar, bem como dos materiais a utilizar, deveriam respeitar as especificações técnicas a criar pelo ICP. Contudo, e uma vez que, apesar de formalmente criado, o ICP não existia materialmente, só tendo sido instalado em 1989⁹, a competência para a produção destas normas foi, por efeito legal¹⁰, atribuída às empresas operadoras, nomeadamente aos CTT.

Foi com base nesta atribuição legal, e para satisfação das necessidades impostas por aquele decreto-lei, que foram emitidas as Prescrições e Especificações Técnicas RITA, edição conjunta dos CTT e dos TLP. Estas normas técnicas acabariam por ser aplicadas por vários anos e serviram de referência a grande parte da normalização técnica que veio a ser produzida posteriormente¹¹. No seu preâmbulo, definiam-se os seus objetivos, indicando-se que se pretendia criar as condições técnicas a que deveria obedecer o projeto, a instalação e a conservação das infraestruturas de telecomunicações, bem como estabelecer os procedimentos a seguir para elaborar e obter a aprovação de projetos e solicitar vistorias às instalações executadas.

A especificação das instalações das redes de assinante para ligação à rede pública, a definição do regime de inscrição de entidades aptas à elaboração dos projetos técnicos RITA e as regras relativas à instalação e conservação das instalações telefónicas foram concretizadas no Decreto Regulamentar n.º 25/87, de 8 de abril.

Neste diploma, estabeleceu-se que, nos edifícios novos ou reconstruídos, deveria existir um conjunto de infraestruturas obrigatórias, nomeadamente rede de tubagem, rede coletiva de cabos de assinantes (no caso de edifícios com mais de uma fração autónoma) e rede individual de cabos de assinante.

Uma das questões imediatamente colocadas foi a de determinar como se garantiria a qualidade dos materiais que poderiam ser utilizados nas referidas infraestruturas obrigatórias. Tendo sido estabelecido um sistema de aprovação prévia, mediante o qual se certificaria que os materiais satisfaziam determinados critérios e estariam aptos para determinadas funcionalidades, foi atribuída ao ICP

tal competência¹². Para a efetivar, o ICP procederá a ensaios em amostras fornecidas pelos requerentes da aprovação, socorrendo-se das empresas operadoras de serviço público para os efetuar.

Se o material RITA estivesse conforme, ou seja, satisfizesse as exigências técnicas estabelecidas nas normas ou especificações técnicas aplicáveis, seria emitido um certificado de aprovação, com um número identificativo de registo e com um prazo de validade determinado, renovável desde que houvesse solicitação do titular para o efeito.

O ICP poderia inspecionar os materiais existentes no mercado e determinar se mantinham o cumprimento dos requisitos que tinham estado na origem da aprovação, podendo o incumprimento conduzir à anulação da aprovação.

Estava, pois, criado todo o quadro normativo jurídico e técnico para a existência efetiva do RITA, o qual viria a ser aplicado até ao início do século XXI.

Das infraestruturas para radiodifusão sonora e televisiva

Em Portugal, com a criação da estação pública de televisão, em 1957, coexistiam essencialmente dois canais televisivos¹³. Contudo, e a par com o que se passava um pouco por toda a Europa, nos finais da década de 80 e início da de 90, havia um crescente interesse da população portuguesa em ter acesso a outros conteúdos, outros programas e outras formas de comunicar.

Para além do acesso a filmes e outros programas suportados em vídeo, a procura de sistemas de receção de satélite, nomeadamente individuais, aumentou significativamente. Tendo começado essencialmente em Inglaterra, com a intenção de cobrir as ilhas britânicas, a emissão de canais televisivos por satélite expandiu-se em toda a Europa. Em Portugal, e após a adesão à CEE, começaram a proliferar canais, sediados na Grã-Bretanha, tais como o *Sky-Channel* ou o *The Children's Channel*. A aceitação desta nova forma de ter acesso a conteúdos conduziu a que comesçassem a ser instaladas antenas para receber outros canais, nomeadamente de origem alemã, italiana, espanhola e árabe.

Tal realidade conduziu a que houvesse preocupações, por parte do Estado Português, não só relativamente a questões de sigilo e proteção das comunicações internacionais, como com o respeito por alguns compromissos internacionais assumidos. A proliferação de parabólicas em Portugal já se iniciara e havia receio de que os acordos INTELSAT e EUTELSAT, relativos à exploração dos sistemas de transmissão por satélite, fossem violados¹⁴. Por outro lado, em Portugal, esta exploração estava adstrita à Companhia Portuguesa Rádio Marconi, subsistindo preocupações quanto ao respeito das obrigações de exclusividade existentes.

Em consequência, havia necessidade de impor algumas restrições à instalação e utilização de sistemas de receção por satélite, o que aconteceu através da aprovação, em setembro de 1988, do Regulamento das Estações de Receção de Sinais de Televisão de Uso Privativo Transmitidos por Satélite¹⁵.

Neste regulamento, onde se incluíram algumas regras relativas às estações de receção de sinais de televisão por satélite, bem como às de uso privativo, atribuiu-se competência de fiscalização ao ICP, apesar de se referir, mais uma vez, no diploma que o aprovou, que, até à respetiva implementação, as suas funções seriam exercidas transitória e pelos CTT.

12 Despacho da Secretaria de Estado da Habitação n.º 42/90, de 27 de novembro, e respetivo anexo I, com Regulamento de Aprovação dos Materiais RITA, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 9, de 11 de janeiro de 1991.

13 As emissões do segundo canal, na altura designado por «segundo programa», iniciaram-se no dia de Natal de 1968.

14 Quanto ao sigilo e proteção das comunicações internacionais, era essencial respeitar as disposições constantes do Regulamento das Comunicações, anexo à Convenção Internacional das Telecomunicações da UIT. Também a Convenção de Bruxelas, de 21 de maio de 1974, relativa à distribuição de sinais portadores de programas televisivos, impunha que os Estados tomassem diligências para impedir a difusão, no seu território, de sinais portadores de programas televisivos destinados a entidade diferente da que as efetivamente recebia (apesar de não se aplicar a sinais emitidos por um organismo de origem e destinados diretamente ao público em geral a partir do satélite).

15 Decreto-Lei n.º 317/88, de 8 de setembro.

Em 1992, surgiram as televisões privadas e a distribuição de serviços por cabo.

Dois anos antes, o ICP, então já instituído, no âmbito das suas atribuições de coadjuvação ao Governo, nomeadamente em termos de produção legislativa, colaborou na criação do regime jurídico que regulava o exercício da atividade de televisão em Portugal¹⁶, onde se estipulava que a matéria relativa às redes de distribuição por cabo seria objeto de posterior legislação especial, o que efetivamente veio a acontecer em 1991.

De acordo com este primeiro regime de acesso e de exercício da atividade de operador de rede de distribuição por cabo, a atividade de operador só poderia ser exercida mediante a autorização do membro do Governo responsável pela área das comunicações¹⁷. Contudo, caberia ao ICP a responsabilidade de efetuar a análise e a proposta das autorizações a conceder.

A perceção da necessidade de regulamentar a forma como esses serviços seriam distribuídos nos edifícios conduziu a que, logo nesse primeiro regime, houvesse uma norma que remetia para posterior portaria governamental a obrigatoriedade de instalação de infraestruturas adequadas à receção e distribuição de televisão por cabo nos edifícios.

Relativamente à instalação de redes de distribuição para uso privativo e sem fins lucrativos, para transmissão por cabo, destinados a servir até, no máximo, duzentos equipamentos terminais de receção, estipulou-se que não carecia de autorização, desde que fossem utilizados equipamentos e materiais devidamente homologados pelo ICP¹⁸.

As características técnicas dos equipamentos e materiais das redes de distribuição¹⁹ foram, pois, posteriormente regulamentadas por portaria do Governo, onde se estipulou, para além das normas a que deveriam obedecer, que as especificações técnicas e os ensaios a efetuar para as homologações dos equipamentos e materiais seriam estabelecidos pelo regulador das comunicações²⁰.

Meia década depois, sendo os serviços de televisão por cabo uma crescente realidade em Portugal, era imperativo ter em conta a política comunitária de liberalização do mercado de serviços. As redes de distribuição por cabo serviriam não só como suporte à transmissão de emissões de rádio e de televisão como, igualmente, como suporte para outros serviços, como os interativos de natureza endereçada e de solicitação individual (falando-se já de serviços de *video-on-demand* e Internet).²¹

Para que esta nova realidade fosse ordenada, havia que regulamentar a forma como estas novas tecnologias e serviços chegariam às casas de cada um. A necessidade de uniformizar as regras para os diversos tipos de serviço e as diversas tecnologias impunha-se. O ICP, mais uma vez, coadjuvava o Governo na criação um diploma legal único que consagraria o regime jurídico aplicável à instalação, em edifícios, de sistemas de receção dos sinais de radiodifusão sonora e televisiva, quer por via hertziana terrestre, quer por satélite, bem como de infraestruturas de receção e distribuição de sinais provenientes das redes de cabo²².

Todos os edifícios novos passariam agora a estar dotados destes sistemas para a receção de televisão, através da elaboração de um projeto entregue no processo de licenciamento respetivo, a título de especialidade.

Consagrava-se separadamente a obrigatoriedade de existência de infraestruturas RITA e de infraestruturas para serviços de televisão. Contudo, e para os edifícios anteriores ao novo regime, com infraestruturas telefónicas em

16 Decreto-Lei n.º 292/91, de 13 de agosto.

17 Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 292/91, de 13 de agosto.

18 Artigos 21.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 292/91, de 13 de agosto.

19 Remetendo para a norma portuguesa NP-2900(1985), estipulava-se que as características da rede de distribuição por cabo deveriam permitir a utilização das técnicas definidas nas normas D2 MAC (*multiplexed analogue component*) ou PAL (*phase alternation line*). Portaria n.º 1127/91, de 30 de outubro.

20 Estariam sujeitos a homologação: repartidores, separadores, repetidores, igualizadores, acopladores, conversores de frequência e cabos coaxiais, conforme Portaria n.º 1127/91, de 30 de outubro, do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

21 Surge um novo regime de acesso e de exercício da atividade de operador da rede de distribuição por cabo, procurando adaptar as emissões de televisão difundidas pelas redes de cabo à Diretiva n.º 95/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro.

22 Decreto-Lei n.º 249/97, de 23 de setembro.

conformidade com o regime RITA, previa-se a possibilidade de utilização das redes coletivas e individuais destinadas ao serviço telefónico para instalação dos sistemas de distribuição e receção de televisão.

Como se continuava a ter, no que aos serviços telefónicos dizia respeito, um cenário de operador único, previa-se um requerimento a si dirigido, para abertura e posterior encerramento das caixas que se encontravam sob a sua responsabilidade, por forma a salvaguardar a segurança das instalações. O operador do serviço fixo tinha, pois, um prazo de cinco dias úteis para dar resposta a estas solicitações²³.

Continuava a impor-se a necessidade de homologação de equipamentos e materiais, com base nas especificações técnicas a estabelecer pelo ICP, o que de facto veio a acontecer²⁴.

O ICP, através dos seus técnicos de fiscalização, poderia ter acesso às instalações de sistemas coletivos de receção e distribuição de serviços telefónicos e de televisão, impondo-se aos respetivos proprietários a sua disponibilização. Nestas ações verificava a conformidade das instalações com as regras aplicáveis e dos equipamentos com as condições da respetiva homologação²⁵.

Esta foi uma tentativa de acabar com os constrangimentos que a inexistência ou desordenada instalação de infraestruturas nos edifícios causava ao acesso de novos serviços de comunicações, suportados em novas e distintas tecnologias, ainda em vésperas de um movimento de liberalização do sector.

Do regime ITED

A liberalização do sector das comunicações em Portugal, na sequência das determinações europeias, conduziu à necessidade de alteração das regras aplicáveis às infraestruturas de telecomunicações em edifícios, a partir do ano 2000.

A existência de um regime que assentava num projeto técnico aprovado por um operador, com base em regras técnicas maioritariamente desenvolvidas pelo e à medida de um único prestador de serviços, cuja instalação era efetuada por si ou com o seu inevitável aval, aceitável no anterior cenário monopolista, não era coadunável com a concorrência que se pretendia implementar.

O desenvolvimento tecnológico e a ideia de convergência impunham um novo sistema de acesso aos serviços, que protegesse a posição dos consumidores e não restringisse a sua possibilidade de livre escolha. A opção por um determinado meio de acesso ou por uma tecnologia deveria estar condicionada pelas características e opções dos utilizadores e já não pelas condições das infraestruturas ou pela imposição do operador.

A ideia de um conjunto de infraestruturas de comunicações, obrigatórias desde a conceção dos edifícios, que permitisse satisfazer as necessidades dos consumidores, independentemente do serviço e da tecnologia que os suportasse, e em que qualquer prestador de serviços pudesse fornecê-los, com o menor impacto possível, esteve na base da criação do primeiro regime ITED. Pretendeu-se estimular um ambiente efetivamente concorrencial, multioperador e aberto à inovação, neste caso através das infraestruturas de edifícios, que potenciasses os pilares subjacentes à Lei de Bases das Comunicações, assentes em promoção da qualidade, defesa do consumidor, liberalização e concorrência²⁶.

23 Artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 249/97, de 23 de setembro.

24 Conforme artigo 18.º Decreto-Lei n.º 249/97, de 23 de setembro, e Portaria n.º 791/98, de 22 de setembro, do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

25 Artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 249/97, de 23 de setembro.

26 Lei n.º 91/97, de 1 de agosto.

Se a infraestrutura fosse do edifício, em vez de pertencer ao operador, e permitisse receber diversos serviços, por qualquer tecnologia, o consumidor poderia ter uma maior liberdade de escolha, sem qualquer tipo de restrições.

Passou a haver uma clara revolução e mudança de paradigma da propriedade destas infraestruturas, as quais passaram a ser expressamente do edifício.

Para o conseguir, o regime ITED procurou, igualmente, unificar e substituir os regimes complementares, mas tão diversos, das instalações telefónicas de assinante e dos sistemas de receção e distribuição de radiodifusão sonora e televisiva.

Esta unificação de regimes consagrou, pois, no Decreto-Lei n.º 59/2000, de 19 de abril, a obrigatoriedade de, em todos os edifícios, existirem infraestruturas em par de cobre e em coaxial, respeitante a tubagem e cablagem, permitindo a existência de comunicações fixas ligadas a redes de acesso físicas, sistemas de rádio e televisão por difusão hertziana terrestre, por satélite e de distribuição por cabo.

Paralelamente, autonomizou-se a existência do projeto, bem como a verificação das condições da execução da instalação, da ação do operador.

Assim, com o novo regime, quando um dono de obra pretendesse obter uma autorização para construção, deveria entregar um projeto da especialidade no processo de licenciamento camarário. Contudo, este projeto, ao invés do que acontecia anteriormente, já não era aprovado pelo operador incumbente, mas simplesmente acompanhado de um termo de responsabilidade pelo projeto, emitido pelo projetista.

Por outro lado, a anterior aprovação das condições da infraestrutura prévia à ligação do edifício à rede pública deixou de ser efetuada pelo operador. A execução da infraestrutura passou a ser efetuada por um técnico instalador, devidamente habilitado, e a verificação da sua conformidade com o projeto e com as normas técnicas aplicáveis a ser feita por uma entidade terceira, designada por entidade certificadora, a qual emitia, após uma verificação no local, com realização de ensaios, um certificado de conformidade ITED²⁷.

Os prestadores de serviços passaram a só poder efetuar a ligação à rede pública e a fornecer serviços mediante a existência prévia deste certificado.

Com este novo regime, passou a haver uma clara revolução e mudança de paradigma da propriedade destas infraestruturas, as quais passaram a ser expressamente do edifício.

Aumentou, em consequência, o nível de responsabilidade no estabelecimento e conservação das infraestruturas, por parte do dono de obra, do proprietário ou da administração do condomínio dos edifícios, nomeadamente com a sua responsabilidade pela escolha do projetista, do instalador e da entidade certificadora. Acresce que a responsabilidade pelos encargos do investimento com a infraestrutura, bem como da sua conservação e alteração, passou a estar na sua alçada, tal como a gestão das ITED, quanto à sua utilização e acesso.

Esta mudança de paradigma terá sido, porventura, a maior problemática desta mudança, por romper com o contexto que existira durante muitos anos.

A ANACOM (na altura ainda ICP) teve um papel essencial na implementação deste novo regime.

Para além da inscrição de instaladores e de projetistas, que chegaram a rondar os 11 mil técnicos²⁸, competia-lhe efetuar a inscrição das entidades certificadoras ITED, as quais chegaram a ser mais de duas centenas em todo o país^{29, 30}. A ANACOM, tendo sido responsável por proceder à elaboração dos

27 O modelo de certificado de conformidade das ITED foi aprovado pela ANACOM.

28 Grande parte dos técnicos RITA passou, automaticamente e *ope legis*, a ser considerado técnico ITED.

29 Curiosamente, uma das entidades que solicitou o registo como certificadora foi o anterior operador incumbente. Tendo sido considerado que não existia qualquer impedimento legal, a PT acabou por ser registada, tendo exercido a sua atividade, por núcleos, em todo o território nacional, com a concorrência efetiva das outras entidades certificadoras. Relembre-se que os seus quadros técnicos eram, à altura, os que mais experiência tinham nesta matéria, pelo que não seria de estranhar a sua intenção em conseguir abranger esta atividade.

30 Como curiosidade: o logótipo ITED foi, nesta altura, registado pela entidade certificadora PT, o que provocou a situação inusitada de o próprio regulador ter de pedir autorização para a sua utilização. Esta situação, depois de muita controvérsia, tanto mais que resultava de uma denominação legal e de utilização pública, acabou por ser resolvida, por acordo das entidades em causa, e com cedência da PT à ANACOM, mais de década e meia depois.

procedimentos de registo destas entidades, que previam requisitos jurídicos, administrativos, de recursos humanos e técnicos, deslocou-se sempre às instalações das certificadoras antes de efetuar o registo, para fazer verificações *in loco*.

Por outro lado, e no âmbito das suas competências de fiscalização, efetuou vistorias às infraestruturas nos próprios edifícios, no sentido de confirmar se estavam de acordo com o projeto técnico e com as normas técnicas aplicáveis, ou seja, se os certificados de conformidade emitidos cumpriam ou não os requisitos substanciais e formais aplicáveis, bem como se os técnicos projetistas e instaladores cumpriam as suas obrigações.

Paralelamente, efetuou fiscalizações às entidades certificadoras, no sentido de confirmar se estavam, ou não, a atuar dentro das condições em que lhes tinha sido atribuído o registo. No caso de não estarem, a ANACOM poderia suspender ou até mesmo revogar o registo, o que veio efetivamente a acontecer³¹.

Acresce que, no âmbito das suas atribuições sancionatórias, a ANACOM instaurou procedimentos contraordenacionais a diversos técnicos e a algumas entidades certificadoras, na sequência de desconformidades legais detetadas pela fiscalização.

Quando esse novo regime surgiu, em 2000, não havia ainda norma técnica ITED, pelo que foi necessário continuar a aplicar as antigas prescrições e especificações RITA, as quais se mantiveram transitoriamente em vigor até à existência do Manual ITED, 1.ª edição.

O Manual ITED consiste na norma técnica aplicável às infraestruturas, devendo ser cumprido quer pelos projetistas, na elaboração do projeto, quer pelos instaladores, na execução da infraestrutura. A ANACOM foi a responsável por elaborar esta norma, a qual, baseando-se na normalização europeia adaptada à realidade portuguesa, acabou por ser produzida essencialmente com recurso aos seus técnicos, ainda que com alguma assessoria de universidades e das ordens profissionais (Ordem dos Engenheiros e Associação Nacional dos Engenheiros Técnicos, futura OET).

Tratando-se de uma norma nacional, tem obrigatoriamente que ser sujeita a consulta pública e posteriormente notificada à Comissão Europeia, a qual submete à consideração dos restantes Estados e verifica se há objeções à sua aprovação. O Manual ITED, nas diversas versões, tem sido sempre bastante elogiado pelas diversas instâncias europeias, razão pela qual não tem havido reservas quanto ao seu conteúdo.

A primeira edição do Manual ITED ficou concluída e em vigor em 2004. O regime ITED começava então a ser aplicado, disciplinando as infraestruturas de telecomunicações existentes nos edifícios, ainda que com muitas dificuldades, em parte devido à necessária adaptação dos técnicos projetistas e instaladores para a nova realidade.

Para colmatar a necessidade de esclarecimentos sobre o novo regime ITED, a ANACOM organizou dezenas de conferências em todo o país, as quais contaram sempre com uma assistência muito numerosa³², demonstrando o interesse que a matéria tinha para técnicos ITED, representantes dos operadores e elementos das câmaras municipais. Esta forma de divulgação foi sendo uma constante ao longo dos anos seguintes, quer por iniciativa da ANACOM, quer pela participação em seminários promovidos por outras entidades.

31 Uma das entidades certificadoras que teve uma revogação parcial, num dos seus núcleos de atividade, nomeadamente em Viana do Castelo, foi o anterior operador incumbente. A decisão de revogação, decretada por deliberação do Conselho de Administração da ANACOM, de 20 de julho de 2006, impunha ainda que, por uma questão de eficácia, não seria permitida, a nenhum outro núcleo da PT, a emissão de certificados naquela área geográfica. Caso a PT viesse a solicitar uma reapreciação das condições do registo, como entidade certificadora, pelo decurso dos três anos (período estabelecido na lei para existência de renovação do registo), e caso se verificassem garantias de exercício adequado naquele núcleo, o mesmo poderia voltar a ser considerado, o que, efetivamente veio a acontecer.

32 O seminário «Formação e Boas Práticas em ITED», organizado pela ANACOM, em 24 de junho de 2008, no Auditório da Faculdade de Medicina Dentária da Universidade de Lisboa, contou com a assistência de mais de 900 pessoas.

A generalização da fibra ótica

Durante a primeira década do século XXI, começou a assistir-se à necessidade de maior largura de banda para acesso a outros serviços que o impunham, quer para consumo individual, quer por empresas. As comunicações eletrónicas tendiam a evoluir no sentido da convergência de multisserviços, com tecnologias convergentes, conduzindo às designadas redes de nova geração.

Os prestadores de serviços, tal como acontecia um pouco por toda a Europa, começaram a fazer chegar aos edifícios fibra ótica, no sentido de corresponder às exigências que se começavam a fazer sentir. Serviços de voz, Internet, televisão e vídeo em alta definição, aplicações interativas, nomeadamente para telemedicina, tudo convergia para necessidades de débitos mais elevados cujas anteriores infraestruturas não seriam, só por si, capazes de satisfazer.

As designadas redes de nova geração apareciam como uma promessa na criação de novas condições de desenvolvimento económico, social e cultural da sociedade. O combate à infoexclusão por forma a obter um maior bem-estar e conhecimento da população, a promoção de novos empregos, a criação de externalidades positivas através do investimento, nacional e estrangeiro, em sectores adjacentes, tais como os relativos a software, multimédia e engenharia de sistemas, eram bandeiras frequentemente utilizadas para apelar ao desenvolvimento das comunicações do país.

Mais uma vez, a ANACOM foi chamada a ter um papel interventivo forte nesta matéria.

Por resolução do Conselho de Ministros³³, em 2008, a ANACOM, no âmbito das suas atribuições, foi designada para apresentar o quadro regulatório aplicável às redes de nova geração, nomeadamente a apresentação de soluções tendentes a eliminar as barreiras verticais associadas aos entraves à instalação de fibra ótica em edifícios, com as inevitáveis alterações adequadas à regulamentação em vigor.

Na sequência das orientações estratégicas do Governo, bem como das propostas apresentadas pelo regulador, foi criado um novo regime jurídico³⁴ que veio estabelecer algumas alterações significativas.

Desde logo foi contemplada a obrigatoriedade de fibra ótica (tubagem e cablagem) em todos os edifícios, para além das restantes já consideradas obrigatórias pelo regime anterior (par de cobre e coaxial).

Apesar de o regime ITED estar pensado essencialmente para edifícios novos ou reconstruídos, tornava-se indispensável arranjar soluções para os edifícios antigos, maioritariamente dotados apenas com par de cobre, e onde os operadores pretendiam chegar com fibra.

A nova lei criava condições para a adaptação dos edifícios antigos à instalação de fibra ótica, exigindo-se a prévia existência de um projeto técnico simplificado (ou seja, específico para a tecnologia a instalar) conforme às normas técnicas estabelecidas. A execução da infraestrutura em fibra ótica passaria a ter de ser efetuada por instalador devidamente habilitado, o qual teria de efetuar ensaios de verificação de conformidade e emissão de um termo de responsabilidade.

Contudo, tornava-se fundamental assegurar que, até à existência de regras técnicas aplicáveis à fibra ótica, não se impedisse o acesso a mais do que um operador nos edifícios antigos.

33 Resolução do Conselho de Ministros n.º 120/2008, de 10 de julho, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 146, de 30 de julho de 2008.

34 Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de maio.

O regime legal, e de forma transitória, arranjou uma solução que acabaria por conduzir a efeitos muito peculiares. Assim, e até que houvesse norma técnica que servisse de base a estas adaptações de edifícios antigos, prescrevia que o primeiro operador a chegar ao edifício deveria instalar infraestruturas que assegurassem uma coluna montante com capacidade para fornecer serviços a todas as frações, pontos de ligação a clientes que permitissem a qualquer empresa ligar-se, a cada fração, pela coluna montante e que permitisse a partilha por outras empresas que quisessem fornecer serviços em fibra ótica. Este ponto de partilha deveria estar localizado no interior do edifício, junto ao repartidor geral do mesmo, por forma a facilitar o acesso de outros operadores. Condições técnicas e partilha eram, pois, as linhas de força deste novo regime.

Questão interessante e problemática era a de saber como se repartiriam os custos. Assim, foi determinada legalmente a solução de impor que o primeiro operador que chegasse ao edifício suportasse todos os custos de instalação; o segundo operador deveria ligar-se à infraestrutura do primeiro, mediante o pagamento de 50 % do custo por si incorrido e os seguintes deveriam pagar na proporção que lhes correspondesse.

A forma como este pagamento se processou foi acordada entre os diversos operadores, num claro e inovador exemplo de autorregulação.

Disciplinou-se, pois, a realidade da chegada de fibra ótica aos edifícios antigos, a qual, até então, se fazia de forma desordenada e com alguma conflitualidade entre os diversos prestadores de serviço e entre estes e os condomínios (que viam as partes comuns dos seus edifícios ficar, por vezes, adulteradas com as sucessivas intervenções de quem tinha urgência em fibrar).

Paralelamente, foi efetuada uma nova edição do Manual ITED³⁵, por forma a contemplar os requisitos técnicos de projeto e de instalação, bem como dos materiais, para esta nova tecnologia.

Admitimos que esta nova forma de chegar com fibra ótica aos edifícios, novos e antigos, esteve na base do aumento do acesso a serviços fixos de Internet, mais capazes de responder às necessidades dos consumidores, quer residenciais, quer profissionais, passando novamente a ser uma relevante forma alternativa face aos acessos móveis.

Uma questão determinante para o sucesso deste regime, tal como agora se preconizava, foi a formação dos técnicos. Se é certo que a maior parte dos projetistas e dos instaladores estava familiarizado com as questões relativas ao par de cobre e ao coaxial, o mesmo não se poderia afirmar no que concerne à fibra ótica. A fibra, para além da maior dificuldade de manuseamento, apresenta riscos que nas outras tecnologias não se suscita³⁶, pelo que o conhecimento dos técnicos é uma condição essencial para a sua correta instalação e em segurança.

Nesse sentido, passou a ser obrigatória formação de atualização de conhecimentos por parte dos técnicos de ITED, sejam engenheiros ou não engenheiros.

A ANACOM passou a ter competências de certificação das entidades formadoras³⁷, candidatas a ministrar esta formação em todo o país, as quais devem reunir um conjunto de requisitos técnicos e de docentes bastante exigente. Para além da verificação destes requisitos, o regulador efetuou sempre vistorias no local, antes da certificação, no sentido de analisar as respetivas condições técnicas³⁸.

A formação, quer habilitante³⁹ quer de atualização de conhecimentos, passou a ser dada através do cumprimento de horas mínimas e de conteúdos estipulados em unidades de formação de curta duração (UFCD), publicadas no Catálogo

35 O Manual ITED, 2.ª edição, foi aprovado em 2010. Este manual previa não só regras aplicáveis aos edifícios novos como a aplicar às adaptações de edifícios, nomeadamente para instalação de fibra ótica.

36 A má instalação de fibra ótica implica riscos para a saúde e integridade física das pessoas. Os raios laser transportados pela fibra, ainda que de baixa potência, poderão ser nocivos para a retina dos olhos, no caso de exposição direta, havendo, igualmente, o risco de entrada de pequenas partículas de vidro na corrente sanguínea.

37 Desde então foram certificadas 36 entidades formadoras de ITED em todo o país.

38 A formação dos técnicos tem conteúdos teóricos e práticos, nomeadamente simulações de instalações em bancada.

39 A formação habilitante é ministrada a quem pretende ter acesso ao título profissional.

Nacional de Qualificações. A ANACOM, em articulação estreita com a Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT) e a Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional (ANQEP), promoveu os quadros referenciais.

No que concerne aos engenheiros, estabeleceu um protocolo com a Ordem dos Engenheiros e com a Ordem dos Engenheiros Técnicos, entidades responsáveis por definir os conteúdos da formação dos seus técnicos, no sentido de uniformizar os critérios e fazer o acompanhamento da matéria. Este protocolo, que se mantém em vigor e em aplicação, poderá ser apresentado como um caso de sucesso na articulação das duas associações públicas de natureza profissional entre si e com o regulador.

Os técnicos deverão fazer formação obrigatória de cinco em cinco anos, salvaguardando-se a sua qualidade e informação numa matéria tão evolutiva como a das comunicações eletrónicas⁴⁰.

Esta maior exigência relativamente aos técnicos foi acompanhada de uma outra grande mudança, bastante controversa, no regime ITED: o fim das entidades certificadoras.

A obrigatoriedade de um certificado de conformidade que atestasse o cumprimento das normas aplicáveis e do projeto, como condicionante à ligação à rede pública por parte dos operadores, foi substituída pela existência obrigatória de um termo de responsabilidade ITED, emitido pelo instalador, no qual declara a respetiva conformidade das infraestruturas. Paralelamente, a ANACOM foi legalmente incumbida de aprovar os respetivos procedimentos de avaliação da conformidade a que os instaladores devem obedecer, nos quais se previu a exigência de ensaios obrigatórios nas ITED, prévios à emissão do respetivo termo.

A responsabilidade passou a estar totalmente na esfera jurídica dos técnicos e não dependente da validação de uma entidade terceira.

Algumas das antigas entidades certificadoras passaram a prestar serviços de ensaios aos técnicos que, por não terem todos os equipamentos de medida exigidos, obtiveram assim forma de conseguir efetuarlos devidamente.

Os termos de responsabilidade pela conformidade das ITED, emitidos pelos técnicos, são obrigatoriamente submetidos, por plataforma eletrónica à ANACOM, possibilitando a consulta aos interessados através do sítio na Internet⁴¹. Nestes incluem-se, para além dos consumidores em geral, as Câmaras Municipais, para efeitos da concessão de alvarás de utilização, e os operadores, que não podem fornecer serviços sem a prévia existência dos termos de responsabilidade. Assim, um edifício com termo de responsabilidade ITED garante, à partida, que a respetiva infraestrutura cumpre as normas técnicas aplicáveis, podendo ser ligado à rede pública e ter serviços de comunicações eletrónicas.

⁴⁰ Este período começou por ser de três em três anos, por imposição da Lei n.º 47/2013, de 10 de julho, passando a ser de cinco em cinco anos, com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 92/2017, de 31 de julho.

⁴¹ Durante o ano de 2018, foram recebidos 15 422 termos de responsabilidade pela execução de ITED.

ITUR – Infraestruturas de telecomunicações em loteamentos, urbanizações e conjuntos de edifícios

Da mesma forma que as infraestruturas de telecomunicações no interior dos edifícios foram sendo disciplinadas pelo ITED, começou a sentir-se necessidade de disciplinar as infraestruturas que estavam no seu exterior. De nada valeria ter edifícios com infraestruturas aptas ao fornecimento de quaisquer serviços, suportados em qualquer tecnologia, se não houvesse a respetiva possibilidade de acesso até si.

À semelhança do regime ITED, e por proposta efetuada pela ANACOM, acabou por surgir, em 2009⁴², o ITUR, ainda que com uma especificidade: a diferenciação entre ITUR pública e privada.

A ITUR pública, obrigatória em loteamentos e urbanizações, apenas exige a instalação de tubagem, enquanto que a ITUR privada, existente nos conjuntos de edifícios, como condomínios privados, impõe tubagem e cablagem nas três tecnologias.

A importância deste regime assumia-se como evidente para disciplinar a forma como as infraestruturas exteriores aos edifícios eram instaladas. Previu-se, igualmente, a exigência de projeto obrigatório, com cumprimento de normas técnicas (as quais seriam produzidas pela ANACOM no designado Manual ITUR), a exigência de instalação por instalador devidamente formado e habilitado, a obrigatoriedade de emissão de termos de responsabilidade para posterior ligação à rede pública, a existência de formação específica habilitante e de atualização, e obrigações idênticas às que constavam do regime ITED.

Mais uma vez a ANACOM teve um papel essencial na implementação deste regime⁴³.

No caso das ITUR públicas, a responsabilidade da sua construção passou a ser dos promotores da obra, sendo que, após a sua conclusão, passaram a fazer parte do domínio público municipal.

Tal como nas ITED, a utilização das ITUR tornou-se obrigatória para quem queira fornecer serviços, levando a que, pelo menos nos espaços urbanizados após este regime, o disciplinamento das infraestruturas exteriores aos edifícios seja mais efetivo.

Este regime ITUR respondeu, pelo menos em parte, a uma preocupação que já não era nova.

Apesar de a construção civil, no início dos anos noventa, estar centrada na construção de edifícios de grande volume e na implementação de urbanizações, por forma a responder às necessidades habitacionais e de bem-estar das populações, não havia regime jurídico, nem normas técnicas que concretizassem a existência de infraestruturas exteriores aos edifícios. O regime jurídico aplicável aos loteamentos urbanos e obras de urbanizações referia a necessidade de infraestruturas coletivas de comunicações para os licenciamentos⁴⁴, exigindo-se a entrega de um projeto de especialidade para as infraestruturas exteriores, nomeadamente as condutas⁴⁵.

Contudo, não havia normas técnicas⁴⁶ que permitissem às entidades projetistas e aos requerentes de licenciamentos de alvarás de loteamento e obras de urbanização proceder à sua concretização.

Nesse sentido, o então operador incumbente, Portugal Telecom (PT), elaborou um documento designado por «Normas de instalação da rede de condutas em urbanizações», que passou a servir de referência a todas as urbanizações existentes e a construir no país a partir de então.

Com as novas necessidades de infraestruturas, a inevitável ligação às infraestruturas ITED e o cenário de liberalização, estas normas acabaram por ser substituídas pelo regime ITUR, respondendo, de forma mais efetiva, ao que se exigia em termos de comunicações em urbanizações, loteamentos e condomínios (conjuntos de edifícios).

42 O ITUR apareceu consagrado, pela primeira vez, com o Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de maio, sendo o Manual ITUR, 1.ª edição, de novembro desse mesmo ano.

43 À semelhança do que acontecera com o ITED, a ANACOM foi a responsável pela criação de norma técnica, participando na elaboração de conteúdos formativos em articulação com a ANQEP e com a DGERT, na certificação de entidades formadoras de ITUR, na implementação do protocolo com a OE e a OET para fins de formação de engenheiros, na criação do modelo de certificado de conformidade ITUR, na divulgação do regime em seminários e conferências.

44 Artigos 3.º, alínea b), e 20.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro.

45 Artigo 9.º, alínea c), do Decreto Regulamentar n.º 63/91, de 29 de novembro.

46 Apesar de no artigo 9.º, alínea d), do referido decreto regulamentar haver, para efeitos de elaboração orçamental, uma remissão para as especificações existentes do Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC), apenas cobriam alguns requisitos de materiais de construção, não abrangendo o que estava em causa em termos de condutas de comunicações. Ainda houve uma tentativa, no ano de 1995, de se promover conjuntamente, entre o ICP e a PT, um grupo de trabalho por forma a elaborar as normas técnicas de infraestruturas em urbanizações (NITU), nunca tendo chegado a concretizar-se.

ITED e reabilitação urbana

Com o período de crise económica vivido a partir de 2008, a construção imobiliária nova diminuiu significativamente, passando a centrar-se a atenção do sector imobiliário na reconstrução e na reabilitação urbana.

O custo associado às intervenções nos imóveis passou a ser de primordial importância e as necessidades relacionadas com a habitação passaram a estar, inevitavelmente, associadas a políticas de reabilitação e ocupação dos centros urbanos.

A ANACOM, no âmbito das ITED, foi chamada a participar na criação de um regime excecional aplicável à reabilitação, precavendo que os edifícios não deixassem de ter as infraestruturas indispensáveis para os serviços de comunicações.

De acordo com este regime, aplicável a edifícios com mais de 30 anos ou localizados em zonas históricas, as infraestruturas obrigatórias foram aligeiradas, impondo-se, no entanto, a salvaguarda das infraestruturas essenciais, por forma a permitir, mesmo nestes casos, o acesso a serviços, nas diversas tecnologias⁴⁷.

Paralelamente, foi indispensável adaptar as normas técnicas a esta nova realidade, mesmo a que não estava sujeita ao regime excecional, pelo que foi elaborado o Manual ITED, 3.ª edição, com um capítulo específico para casos de reabilitação.

A título exemplificativo, houve necessidade de tentar mitigar o problema dos proprietários que, procedendo à intervenção e recuperação dos seus edifícios, se confrontavam com cabos pendurados nas fachadas, muitas vezes não destinados a servir o seu, mas a servir os edifícios contíguos. O Manual ITED, 3.ª edição, previu soluções técnicas a implantar, por forma a que os prestadores de serviços pudessem albergar tais cabos sem prejudicarem a reabilitação. Alguns edifícios deixaram, pois, de ter cabos pendurados e passaram a tê-los acomodados em infraestruturas próprias.

Por outro lado, e atendendo à situação de crise no sector, procurou estabelecer-se requisitos, nomeadamente nos materiais e exigências de instalação, que diminuíssem os custos, o que, na verdade, foi conseguido.

Outra das preocupações deste Manual ITED, 3.ª edição, foi, igualmente, criar regras para a reabilitação diferenciadas em função das infraestruturas já existentes no edifício que se pretendia reabilitar. Assim, passou a haver regras específicas para edifícios que eram anteriores ao RITA, não tendo cablagem, nem tubagem, bem como regras para os edifícios pré-RITA que já as tivessem. Foram, igualmente, criadas regras específicas para edifícios RITA, ITED1 e ITED2 que fossem sujeitos a intervenções de reabilitação. Com esta segmentação específica foi facilitado o trabalho dos projetistas e dos instaladores, que passaram a ter orientações claras de como agir em cada caso de reabilitação.

A ANACOM não deixou, pois, de voltar a acompanhar as necessidades do sector, ajudando a resolver a situação económica e social que se viveu no país em períodos tão difíceis como os da crise, bem como da tendência de reabilitação que passou a verificar-se em todo o país, mesmo nos dias de hoje.

47 O Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril, estabeleceu um regime excecional, temporário e com aplicação de 7 anos, aplicável na reabilitação de edifícios com mais de 30 anos ou situados em áreas classificadas de reabilitação urbana, impondo a aplicação do ITED, mas de uma forma mais ligeira. Assim, impondo a existência de coluna montante, redes de tubagem, PAT e entrada subterrânea de cabos, cablagem em par de cobre, cabo coaxial e fibra ótica, de forma a que a ligação do exterior ao edifício se pudesse concretizar, veio permitir que a tubagem e cablagem chegassem apenas à divisão seca de maior dimensão em cada fração. Este regime não afastou as regras gerais relativas à necessidade de projeto e termos de responsabilidade.

ITED/ITUR – Fiscalização como condição necessária

A ANACOM tem competências de fiscalização das obrigações constantes dos regimes ITEX e ITUR.

Tendo em conta que o sistema existente assenta, essencialmente, na emissão de termos de responsabilidade emitidos pelos diversos técnicos, é fundamental verificar se a qualidade dos projetos e das infraestruturas corresponde ao que efetivamente é declarado.

Para conseguir concretizar esta árdua missão, tendo em conta o complexo e abrangente universo a fiscalizar⁴⁸, a ANACOM analisa projetos técnicos de ITEX e ITUR, no sentido de verificar a sua conformidade com as normas técnicas aplicáveis, e efetua ações de verificação nas próprias infraestruturas, ou seja, em edifícios de todo o país.

Para além de verificar a documentação emitida pelos técnicos instaladores, comprova os resultados apresentados nos registos de verificação da conformidade efetuados aquando da emissão dos termos de responsabilidade pela execução. Por outro lado, analisa a conformidade das infraestruturas com os projetos que lhes serviram de base, bem como a sua conformidade e a dos materiais utilizados com as normas aplicáveis. Estas ações envolvem marcações com os proprietários e donos de obra, com os técnicos envolvidos e, muitas vezes, com os prestadores de serviços.

Sendo efetuada por amostragem, a fiscalização é feita com base em diversos critérios previamente definidos, como o tipo de infraestrutura em causa, a existência ou não de antecedentes de desconformidade nos técnicos envolvidos, a existência de reclamações, entre outros.

A realização das ações nas infraestruturas já instaladas, que anualmente ronda o meio milhar, acarreta sempre uma complexidade técnica muito exigente, bem como uma capacidade comportamental adequada à pressão dos diversos agentes envolvidos.

Paralelamente, a ANACOM leva a cabo verificações em processos camarários de concessão de alvarás de construção e de utilização, no sentido de verificar se os projetos da especialidade e os termos de execução foram entregues e em conformidade com os requisitos legais, sendo o resultado desta atuação uma fonte essencial para futuras ações de fiscalização a realizar.

Acresce que a ANACOM efetua fiscalizações a entidades formadoras de ITEX e ITUR, por forma a minimizar o risco de incumprimento dos requisitos exigidos e da qualidade das formações, tão essenciais para o futuro bom desempenho dos técnicos.

As ações de fiscalização conduzem, nos casos de deteção de infrações, à instauração de processos de contraordenação, no sentido da prevenção geral e especial, bem como da salvaguarda destes regimes.

Por tudo isto, poder-se-á afirmar que a fiscalização, não sendo condição suficiente, é claramente condição necessária para que o ITEX e o ITUR se mantenham com a qualidade que lhes é reconhecida. Se é certo que tal se poderá afirmar de grande parte dos regimes, no caso do ITEX e ITUR, pela dispersão e abrangência inerentes à sua natureza, a falta ou menor qualidade e capacidade da fiscalização implicarão, indubitavelmente como reflexo, uma deficiente implementação do regime e um prejuízo evidente para o interesse público.

⁴⁸ Todos os anos, a ANACOM recebe entre 15 a 20 mil termos de responsabilidade, existindo mais de 5 mil técnicos habilitados e dezenas de entidades formadoras, públicas e privadas, a fiscalizar.

ITED e ITUR no futuro

Em jeito de conclusão, poderemos reconhecer que o sector das comunicações eletrónicas é de tal modo evolutivo que os contextos, a que variadas vezes nos referimos como sendo de futuro, acabam por se vislumbrarem já no presente.

Matérias como o disciplinamento das infraestruturas em espaços públicos municipais, cabos nas fachadas, adequação às pretensas necessidades do 5G, entre outras, serão temáticas nas quais a ANACOM poderá, mais uma vez, dar o seu contributo. Os regimes ITED e ITUR, seja diretamente, seja por aplicação a situações análogas, poderão servir de base para lidar com novas problemáticas e desafios que afetarão o sector e a sociedade.

Apenas a título de reflexão, a proliferação desordenada de cabos e outras infraestruturas de comunicações em espaços do domínio público municipal, nomeadamente em fachadas dos edifícios e em postes de traçado aéreo, constitui, hoje, uma preocupação constante dos cidadãos e, conseqüentemente, dos municípios. Algumas destas situações, não tendo uma caracterização precisa, nem regulamentação específica, levam a que não sejam de fácil resolução, ainda que a mesma seja cada vez mais reclamada e solicitada por todos.

Apesar de se tratar de situações que advêm, muitas vezes, de práticas com décadas de existência, muitas vezes entrecruzando-se com cablagem de outros sectores, como os da energia elétrica, conduzirão a que, certamente, a ANACOM seja chamada a intervir.

Várias soluções poderão ser apontadas, como a criação de regulamentação municipal que o possa conseguir, permitindo o reforço da sua autonomia e a análise da oportunidade da sua aplicação.

Contudo, a obtenção de financiamento poderá condicionar a solução de situações aplicadas em termos locais, levando a que o país possa ficar com distintas realidades.

Acresce que, ainda que os municípios possam impor a retirada de cabos nas fachadas dos edifícios, bem como a migração de outras infraestruturas em espaço público municipal, dificilmente conseguirão, só por si, impor a forma como os prestadores de serviços terão acesso aos edifícios, bem como se dará a ligação dos prestadores de serviços aos clientes. Poderá, pois, correr-se o risco de existência de alguma conflitualidade no caso de os operadores, por falta de vontade relacionada com custos ou por impossibilidade técnica de interligação, se recusarem a fazer as necessárias ligações ao consumidor final.

Possivelmente, e como solução alternativa, o ITED e o ITUR poderão servir de referência para a criação de um novo regime jurídico e técnico, autónomo, que preveja infraestruturas de telecomunicações em espaço público municipal.

Assim, e meramente como hipótese, a obrigatoriedade de existência e de utilização de infraestruturas subterrâneas nos espaços públicos, a criar mediante determinadas condições técnicas, não abrangidos atualmente pelo regime ITUR, com a conseqüente imposição de migração de cabos das fachadas e existentes em domínio público, poderia traduzir uma perspetiva para a solução. Ainda que a implementar de forma gradual, esta solução permitiria aumentar a partilha de infraestruturas e de custos, havendo uma maior facilidade na manutenção das infraestruturas dos prestadores de serviços, menor risco de conflitualidade, bem como uma diminuição do impacto negativo a nível visual e estético.

Outro exemplo de emergente intervenção do ITED e do ITUR será o 5G. A maior exigência de infraestruturas em fibra ótica, nomeadamente nos edifícios, levará a que a regra técnica, nomeadamente o Manual ITED, tenha de evoluir no sentido de responder às necessidades que se anteveem.

A importação das boas práticas do ITED e do ITUR, em casos em que o regime não é diretamente aplicável, poderá ser outra faceta a desenvolver no futuro. A divulgação de como atuar em diversas situações relacionadas com infraestruturas de comunicações, mesmo que não diretamente reguladas pelo regime, seja por que se referem a edifícios antigos não abrangidos, seja por se reportarem a situações existentes em condomínios (onde não é claro o nível de responsabilidade, mas em que a gestão desorganizada das infraestruturas existentes em espaços comuns torna estética e qualitativamente mais difícil a coabitação dos diversos proprietários) poderá ser mais uma forma de salvaguardar o interesse dos cidadãos. Também nestes casos, o ITED, mesmo que apenas em meras orientações dirigidas ao consumidor e ao prestador de serviço, poderá servir de referência para melhorar o quotidiano de todos.

Pela experiência e conhecimento instalado, certamente que a ANACOM terá uma relevante posição nas soluções a dar a estes e outros desafios que se venham a revelar importantes no futuro.

Os antecedentes e a situação presente das ITED e das ITUR, tão essenciais para compreendermos a sua relevância e a importância que a ANACOM teve na sua implementação, nas últimas décadas, são elementos essenciais a preservar e a desenvolver, cabendo ao regulador essa missão tão importante.

Se é certo que a realidade da simples linha telefónica nos parece hoje tão distante, quase museológica, quando comparada com as necessidades de serviços em alto débito já possíveis em grande parte das casas portuguesas, também não se poderá deixar de reconhecer que as infraestruturas a si subjacentes foram e são essenciais para esta evolução.

Em pouco tempo, o ITED e o ITUR desenvolveram-se e permitiram desenvolvimento no sector das comunicações e no país, com reflexos na qualidade de vida, efetiva e percebida, de todos nós, pelo que será seguro afirmar que, no futuro, estes regimes poderão continuar a permitir muito mais.

Será essa uma expectativa generalizada, dos prestadores de serviços, dos técnicos projetistas e instaladores, das suas associações representativas, dos municípios, dos consumidores em geral, a que a ANACOM não poderá deixar, e certamente não deixará de corresponder.

