# Projeto de Decisão

## sobre a confidencialidade de documentação enviada pela PT Comunicações no âmbito da execução da decisão sobre a evolução da rede TDT (Mux A)

**I. Enquadramento e descrição dos factos**

***A. Confidencialidade invocada pela PTC***

***B. Posição do ICP-ANACOM transmitida à PTC***

***C. Resposta da PTC***

**II. Parecer da CADA**

**III. Entendimento do ICP-ANACOM**

**IV. Deliberação**

## I. Enquadramento e descrição dos factos

Por deliberação de 16 de maio de 2013[1], o ICP-Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM) definiu o modelo para a evolução da rede de televisão digital terrestre (TDT) - Mux A[2]. Neste contexto, esta Autoridade considerou justificada a determinação à PT Comunicações, S.A. (PTC) de novas obrigações de cobertura terrestre, tendo determinado que a empresa apresentasse um conjunto de informações no que respeita à cobertura radioelétrica (ponto 3.2. da referida deliberação de 16 de maio de 2013, que remete para a informação detalhada nos pontos 3.A. e B. da mesma decisão), sendo que os valores mínimos resultantes da informação prestada, após avaliação do ICP-ANACOM e com eventuais alterações que sejam determinadas, passam a fazer parte integrante do DUF ICP-ANACOM n.º 06/2008 (ponto 3.3. da deliberação de 16 de maio de 2013).

Em cumprimento da referida deliberação, a PTC remeteu ao ICP-ANACOM diversa informação da qual releva, no que ora importa, a constante de duas cartas, datadas de 01.07.2013 e de 11.11.2013.

### *A. Confidencialidade invocada pela PTC*

Na carta de 01.07.2013, referiu a PTC que toda a informação na mesma contida consubstanciava «*informação de caráter técnico específico e especializado, protegida por direitos de propriedade intelectual da PTC, além do que respeita*(va)», no seu entender, a *«procedimentos, estratégias, metodologias e dados de operação da rede, os quais respeitam a interesses empresariais legalmente protegidos da PT Comunicações, devendo por isso manter-se exclusivamente, sob os seus domínios»*. A empresa defendeu igualmente que os elementos em causa, no anexo à carta, envolviam segredo comercial e industrial da PTC, revestindo também por isso caráter confidencial.

[1] Disponível em http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1161025.

[2] Modelo que consiste na implementação faseada de uma rede MFN (MFN de SFN´s), no território continental, mediante a utilização de espectro conforme com as atribuições/adjudicações de frequências já planeadas e coordenadas internacionalmente por Portugal – em que se mantiverem, integrando a rede TDT, os 3 emissores que haviam sido temporariamente licenciados à PTC (Cfr. Deliberação de 18 de maio de 2012 relativa ao licenciamento temporário de rede, acessível em: http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1127427, e Deliberação de 16 de novembro de 2012 relativa à renovação da licença temporária de rede atribuída à PTC, acessível em: http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1143708).

Na carta remetida a 11.11.2013, a PTC reiterou que toda a informação prestada nessa comunicação revestia «*natureza confidencial*[3]*, por conter segredo comercial e de negócio e por conter informações referentes à vida e procedimentos internos da empresa, não podendo ser divulgada/publicada, total ou parcialmente sem autorização, prévia e escrita»,* da PTC.

### *B. Posição do ICP-ANACOM transmitida à PTC*

Considerando que:

- o ICP-ANACOM se encontrava a preparar o sentido provável de decisão (SPD) relativo à integração das novas obrigações de cobertura, decorrentes da sua decisão de 16 de maio de 2013 (ponto 3.3.), no DUF ICP-ANACOM n.º 06/2008 atribuído à PTC, competindo-lhe assegurar a transparência de tal procedimento[4];
- já tinha sido recebido um pedido de acesso a informação procedimental, no caso da Rádio e Televisão de Portugal, S.A. (RTP)[5], no âmbito da execução da referida decisão sobre a evolução da rede TDT;
- se verificou que em ambas as cartas a PTC fundamentou a confidencialidade invocada de uma forma genérica, não cuidando de justificar detalhadamente e por referência a aspetos

[3] Entenda-se, (i) Informação referente à identificação detalhada da cobertura geográfica de TDT e DTH atualmente disponibilizada, incluindo a cobertura fornecida pelos atuais emissores da rede em *overlay* (Ponto 1.1 da carta de 11.11.2013), (ii) Informação detalhada da população efetivamente coberta por TDT (Ponto 1.2 da carta de 11.11.2013), (iii) informação relativa à quantificação do erro associado à cobertura TDT (Ponto 1.3 da carta de 11.11.2013), (iv) Informação relativa às ações de otimização da rede (Ponto 2 da carta de 11.11.2013), bem como (v) comparação dos resultados apresentados pela PTC e pelo ICP-ANACOM (Anexo 1 da carta de 11.11.2013), (vi) distribuições de população na ferramenta da PTC referente às freguesias listadas no ponto 1.2.III do Ofício do ICP-ANACOM de 25.10.2013 (Anexo 2 da carta de 11.11.2013) e (vii) um CD contendo a informação relativa ao licenciamento dos três emissores MFN e a informação atualizada de cobertura.

[4] Note-se que, entretanto, o ICP-ANACOM, por deliberação de 4 de julho de 2014 (disponível em http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1276372), aprovou o sentido provável de decisão relativo à definição das obrigações de cobertura terrestre a incluir no direito de utilização de frequências (DUF ICP-ANACOM N.º 06/2008) atribuído à PTC no âmbito da TDT.

[5] Por carta remetida ao ICP-ANACOM (Carta da RTP de 05.03.2014), veio a RTP solicitar "*nos termos legais*" a seguinte informação:

"*1 – Informação sobre se foi entregue pela PTC à ANACOM, e no prazo exigido (30 dias), a informação detalhada referida no ponto 3.A e B da deliberação de 16 de maio de 2013 (…).*

*2 – Em caso afirmativo, cópia da documentação entregue pela PTC à ANACOM referida no ponto anterior*."

Em resposta ao pedido da RTP, o ICP-ANACOM, por ofício de 19.03.2014, informou a requerente sobre o andamento do procedimento administrativo e ainda quanto às iniciativas tomadas por esta Autoridade depois da receção da informação, em cumprimento do disposto no artigo 61.º, n.º 1 do CPA. Por outro lado e quanto ao pedido de cópia da documentação requerido pela RTP, o ICP-ANACOM informou a empresa que, considerando que o procedimento se encontra(va) em fase de instrução e análise interna, nos termos legais aplicáveis, no âmbito do direito à informação procedimental, o acesso aos documentos solicitados seria facultado, após a aprovação de um sentido provável de decisão no procedimento em curso.

ou elementos específicos da informação remetida a classificação que lhe atribuiu, nem de enviar cópia não confidencial da documentação;

esta Autoridade, por ofício de 02.04.2014[6], transmitiu à PTC o seu entendimento quanto à classificação de confidencialidade invocada pela empresa.

Com efeito, o ICP-ANACOM, invocando o enquadramento legal aplicável, transmitiu à PTC que considerava de difícil sustentação que a informação apresentada em ambas as cartas fosse na sua totalidade e de forma genérica classificada como confidencial e, desde logo, identificou matéria relativamente à qual não reconhecia elementos reveladores de segredo comercial ou industrial da empresa.

Assim, o ICP-ANACOM transmitiu à PTC não reconhecer como confidencial, entre outros, o seguinte:

**(i)** Na carta da PTC de 01.07.2013:

a) O **Anexo 2 ("*Shapefile*")**, uma vez que, à data em que o mesmo foi remetido, o seu conteúdo já era acedido livremente por parte de qualquer particular que pretendesse conhecer o tipo de cobertura disponível em qualquer ponto do território nacional, situação que se manteria, e porque as novas obrigações de cobertura a integrar no DUF, que sempre seriam públicas, estariam inequivocamente associadas e teriam correspondência com a informação contida no *shapefile* disponibilizado pela PTC. Assim, considerou esta Autoridade que o núcleo de obrigações essenciais do DUF só seria plenamente integrável face ao conteúdo desse documento que contém, como tal, um compromisso de resultado que não é reconduzível a matéria que constitua segredo de negócio nem da vida interna da empresa, sendo incompatível com a sua natureza a reserva invocada pela PTC;

b) O **Anexo 3 ("Lista de freguesias do Continente com indicação das estimativas de percentagens de população cobertas por via terrestre e via DTH")**, uma vez que não se identificou que o mesmo contivesse qualquer dado de natureza técnica, financeira ou comercial relacionada com o segredo de negócio ou da vida interna da PTC, como esta mencionou.

[6] Ofício ANACOM-S025061/2014, de 02.04.2014.

**(ii)** Na carta da PTC de 11.11.2013:

c) O **ponto 1.2 ("Informação detalhada da população efetivamente coberta por TDT")** pelas mesmas razões apontadas quanto à carta de 01.07.2013 (na parte a que se refere ao Anexo 3 – Lista de freguesias do continente com indicação das estimativas de percentagens de população cobertas por via terrestre e via DTH – e não à identificação de qualquer dado de natureza técnica, financeira ou comercial), às quais acrescia o facto de este ponto conter informação que era pública[7];

d) O ***Shapefile*** anexo à carta, pelas mesmas razões expostas a propósito do anexo 2 à carta de 01.07.2013.

Ainda nessa ocasião, e tendo presente:

1. *Que no exercício do direito de pronúncia os interessados devem poder conhecer todos os aspetos relevantes à decisão, incluindo matérias de facto, pelo que cab*[ia] *ao ICP-ANACOM assegurar que o teor do sentido provável de decisão a emitir e que se encontra*[va] *em preparação,* [fosse] *fundamentado do modo mais transparente possível; e*
2. *O enquadramento legal aplicável ao direito de informação, designadamente o direito à informação procedimental – artigo 268.º, n.º1 da CRP e artigos 61.º a 64.º do CPA;*

o ICP-ANACOM solicitou "*que a PTC, no prazo de 5 dias úteis:*

*(i) se pronunci*[asse] *fundamentadamente sobre as conclusões do ICP-ANACOM, expostas (…), relativamente aos elementos/documentos especificamente identificados; e*

*(ii) re*[visse]*, tendo presente o regime previsto na lei, nomeadamente nos anteriormente citados artigos 61.º a 64.º do CPA, bem como no artigo 108.º, n.º3 da LCE, a classificação efetuada nas cartas em referência, detalhando de forma fundamentada a eventual confidencialidade que venha a ser identificada e juntando, caso se justifi*[casse]*, cópia não confidencial das mesmas, sem prejuízo da decisão final desta Autoridade sobre estas matérias.*"

[7] Uma vez que continha uma citação da carta da PTC de 09.04.2013, que constitui a pronúncia da mesma ao sentido provável de decisão que antecedeu a deliberação de 16.05.2013, que se encontra disponível no sítio do ICP-ANACOM.

### *C. Resposta da PTC*

Em resposta ao solicitado a PTC, por carta de 10.04.2014, concedendo parcialmente na argumentação do ICP-ANACOM, "desclassificou" um conjunto de informação e procedeu ao envio de versões não confidenciais das cartas de 01.07.2013 e de 11.11.2013, nas quais manteve como confidencial um conjunto de elementos (que expurga), fundamentando, no seu entender, a manutenção dessa classificação com detalhe e por referência a elementos específicos da informação.

Quanto à informação que manteve classificada como confidencial, a PTC defendeu genericamente que "*a respetiva divulgação* [pode] *representar a violação de direitos e interesses constitucional e legalmente protegidos da PTC, sem que existam nem estejam demonstrados outros interesses eventualmente mais ponderosos que pudessem prevalecer sobre a posição jurídica*" da empresa.

Por referência ao enquadramento legal invocado pelo ICP-ANACOM – designadamente no que respeita ao exercício do direito de pronúncia dos interessados, bem como do direito de obter a reprodução dos documentos que constem dos procedimentos e do direito de consultar o processo que não contenha documentos classificados ou que revelem segredo comercial ou industrial ou segredo relativo à propriedade literária, artística ou científica – a PTC afirmou que "*continuam a não ser demonstrados que interesses públicos concretos é que se visariam salvaguardar com a divulgação de alguma da informação técnica em questão e, mais importante ainda, de que forma é que a divulgação dessa informação técnica específica permite satisfazer qualquer direito eventualmente existente de alegados interessados na dita informação*".

Alegando a existência de informação muitas vezes negativa em torno da TDT, a PTC defendeu a legitimidade da sua preocupação de que a divulgação da totalidade das informações em causa pudessem vir causar perturbação na forma como a TDT é encarada, sem que decorressem necessariamente benefícios com tal divulgação.

Em síntese, a PTC manteve a **confidencialidade** relativamente a:

**(i)** Na carta de 01.07.2013:

a) Determinados elementos constantes do **Ponto A** ("**Cobertura**") e da **Parte A do Anexo 1** ("**Pressupostos de cálculos teóricos de cobertura**");
b) O **Anexo 2** ("***Shapefile***"); e
c) O **Anexo 3** ("**Lista de freguesias do Continente com indicação das estimativas de percentagens de população cobertas por via terrestre e via DTH**").

**(ii)** Na carta de 11.11.2013:

d) Determinados elementos do **ponto 1.2.** ("**Informação detalhada da população efetivamente coberta por TDT**");
e) O **Anexo 1** ("**Comparação dos resultados apresentados pela PTC e pelo ICP-ANACOM**");
f) O **Anexo 2** ("**Distribuições de população na ferramenta da PTC referente às freguesias listadas no ponto 1.2.II do ofício da ANACOM**"); e
g) O ***Shapefile*** anexo à carta.

Retomando, a PTC, em especial, defendeu em relação ao ***Shapefile*** (alíneas b) e g) *supra*), que correspondendo o mesmo à imagem de cobertura do mapa divulgado no *site* (entenda-se, *site* TDT – http://tdt.telecom.pt) um qualquer utilizador do *site* apenas consegue consultar a imagem, sem possibilidade de guardar tal imagem; mais aditou que "*a reprodução do "shapefile" por outrem que não a PTC ou o ICP-ANACOM colidiria com direitos de propriedade intelectual que merecem proteção jurídica, não autorizando por isso essa empresa a respetiva reprodução*".

No que se refere às **estimativas de percentagem de população coberta por freguesia e à informação com elas relacionada** (alíneas c), d), e) e f) *supra*), a PTC considerou que esta informação é confidencial uma vez que respeita a "*extração de informação, através da utilização de técnicas, métodos e informação tratada pela PTC, tudo protegido do ponto de vista dos direitos de propriedade intelectual, além de que as respetivas opções de cálculo baseiam-se em elementos que respeitam à organização das atividades e à vida interna da empresa, sendo por isso elementos que constituem segredo comercial e de negócio da PTC*."

Concluindo, quanto a estas duas situações, a PTC afirmou "*não vislumbra*[r] *a existência de qualquer direito ou interesse legalmente protegido que dev*[esse] *prevalecer sobre a classificação de confidencialidade formulada*".

## II. Parecer da CADA

Por ofício de 30.06.2014[8], o ICP-ANACOM solicitou, de forma circunstanciada, o parecer da CADA (Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos), nos termos do artigo 27.º, n.º 1, alínea c) da Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto (LADA), quanto ao acesso a documentos administrativos, relativos a informação prestada pela PTC ao ICP-ANACOM, conforme determinado no âmbito da decisão desta Autoridade sobre a evolução da rede de TDT, uma vez que não reconhecia a natureza confidencial de parte da informação prestada[9].

Por ofício rececionado no ICP-ANACOM a 21.07.2014[10] a CADA enviou o parecer solicitado, o qual se encontra disponível no *site* daquela Comissão[11]. Por ofício de 01.08.2014[12] o ICP-ANACOM deu conhecimento à PTC do parecer rececionado.

Em suma, e por referência às questões especificamente colocadas pelo ICP-ANACOM no pedido de parecer, a CADA expressou o seguinte entendimento:

***«1. O entendimento do ICP-ANACOM de que parte da informação supra identificada e contida nas cartas remetidas pela PTC a 01.07.2013 e 11.11.2013 a esta Autoridade não contém nem revela informação confidencial – conforme detalhadamente fundamentado no ponto III – é conforme ao enquadramento legal e à doutrina da CADA nesta matéria?»***

A CADA, invocando anterior parecer (n.º 170/2013), começa por *materializar* o conceito de segredo comercial, industrial ou sobre a vida interna da empresa, uma vez que a restrição de acesso prevista no n.º 6 do artigo 6.º da LADA tem como pressuposto que os documentos sujeitos à mesma contenham informação secreta - isto porque nem toda a informação comercial, industrial ou sobre a vida interna das empresas é secreta.

Nesse contexto, entende a CADA, fazendo referência a anterior doutrina, que quando a entidade requerida *«considere que dos documentos pretendidos consta informação contendo*

---

[8] Ofício ANACOM-S041339/2013.
[9] O ICP-ANACOM deu conhecimento à PTC que efetuara este pedido de parecer à CADA (Ofício ANACOM-S041660/2014, de 02.07.2014).
[10] Ofício da CADA com a referência 1160 2014.07-17, Processo 391/2014.
[11] Acessível em: http://www.cada.pt/uploads/Pareceres/2014/259.pdf.
[12] Ofício ANACOM-S049405/2014.

*"segredos de empresa" pode, fundamentadamente, de modo a "revelar, de forma clara e inequívoca, a [sua] argumentação e, a montante, os pressupostos em que radicou a sua decisão, de forma a permitir ao requerente conhecer as razões da medida adotada" (Parecer n.º 275/2008), indeferir o pedido de acesso na parte respeitante a tal informação (artigo 6º, n.º 6).»*

Após invocar jurisprudência variada, a CADA, em suma, reitera o referido no seu Parecer n.º 3/2012, no qual considerou que:

a) *O acesso deve constituir a regra, já que corresponde ao exercício de um direito fundamental com a mesma estrutura dos direitos, liberdades e garantias e comungando do regime destes;*
b) *As restrições devem ser aplicadas restritivamente e só após uma ponderada análise do caso concreto, devendo, além disso, ser fundamentadas;*
c) *Há, portanto, que destrinçar o que, em cada situação, não é acessível (por se revelar uma exceção ao direito de acesso), podendo tudo o mais ser objeto de conhecimento por parte de terceiros.*

Concluindo quanto a esta questão, a CADA considera *«que <u>andou bem</u>* [o] *<u>ICP-ANACOM</u>, a quem se deve reconhecer o domínio dos conhecimentos para tal necessários, ao entender que parte da informação vertida nas cartas que identifica não é reservada.*
*<u>O entendimento d</u>*[o] *<u>ICP-ANACOM está profusa e detalhadamente fundamentado</u>, tal como prescreve a doutrina e jurisprudência expostas.*
*Pode acrescentar-se que atendendo à matéria em causa (rede de Televisão Digital Terrestre - TDT), sendo de conhecimento público todas as dificuldades verificadas com o processo de transferência da televisão analógica para a TDT, <u>deve o processo respeitante à evolução desta rede ser o mais transparente possível</u>.»* (cfr. a respetiva página 22, agora sublinhada).

***«2. Considerando a divergência de entendimentos entre o ICP-ANACOM e a PTC quanto à classificação de parte da informação por esta transmitida nas acima mencionadas cartas, é esta Autoridade competente para decidir sobre a matéria - no sentido da ausência de confidencialidade – e, como tal, disponibilizar a informação que entende não revestir caráter confidencial a interessados (procedimentais e não procedimentais) que solicitem o acesso a essa informação?»***

No entendimento da CADA, a *«resposta a esta questão é afirmativa; como se referiu no Parecer da CADA n.º 18/2012 "**[c]**abe às entidades públicas, na posse de informações que lhes tenham sido transmitidas por operadores económicos, decidir de modo fundamentado sobre o direito de acesso a essa informação ou se a mesma se encontra sujeita a segredo de empresa."*
*A entidade requerida, tendo dúvidas sobre o carácter reservado dos documentos, pode contactar os interessados para se pronunciarem, fundamentadamente, sobre a natureza da informação que lhe tenham entregado.*
*Mas cabe à entidade requerida decidir, fundamentado, se os documentos são, ou não, de acesso reservado.»* (cfr. a respetiva página 22, com sublinhado nosso).

**Em conclusão,** a CADA considera ser *«correto o entendimento d*[o] *ICP – ANACOM de que parte da informação contida em cartas que lhe foram remetidas pela PTC não contém nem revela informação reservada», cabendo «à ANACOM decidir, fundamentadamente, sobre a natureza da informação que lhe seja facultada.*» (cfr. a respetiva página 22).

**III. Entendimento do ICP-ANACOM**

**Considerações gerais**

O ICP-ANACOM é uma autoridade reguladora independente que no âmbito da sua atividade – num claro cumprimento do princípio geral da Administração aberta – está vinculada à publicitação e transparência dos respetivos procedimentos decisórios, bem como à auscultação e interação com as empresas presentes nos sectores em que intervém e com outras entidades relevantes nos mesmos, bem como com os cidadãos, destinatários últimos da supervisão e fiscalização exercida, no quadro dos respetivos Estatutos, das leis substantivas que regem os setores de atividade regulados e da legislação geral aplicável à atividade administrativa.

Neste contexto, o ICP-ANACOM disponibiliza toda a informação a que está obrigado, bem como a que entende justificar-se, no quadro da lei, de maneira a esclarecer a opinião pública e a permitir uma participação informada dos cidadãos na atividade administrativa e no exercício dos seus direitos.

Assim, considerando que:

(i) é sobre o ICP-ANACOM que recai, em primeira instância, a competência para apreciar e decidir sobre a manutenção da confidencialidade invocada pela PTC, o que deve fazer de forma fundamentada, e
(ii) no caso em apreço, tal decisão será relevante para dar resposta a qualquer pedido de acesso de um terceiro[13],

esta Autoridade analisou a matéria face ao enquadramento legal vigente bem como à doutrina da CADA quanto ao acesso a documentos administrativos que envolvam segredos comerciais, concluindo em determinados casos de forma divergente em relação à confidencialidade invocada pela PTC. É o que de seguida se expõe.

**Considerações específicas**

Como ponto prévio e reiterando o entendimento oportunamente notificado à PTC, importa relevar que esta Autoridade entende não colherem os argumentos relacionados com preocupações de imagem invocados pela PTC, ainda que os mesmos sejam legítimos, pois a análise da matéria em apreço deve ser feita à luz dos deveres da administração, nomeadamente em cumprimento dos princípios da publicidade e da transparência (que apenas podem ser limitados nas situações previstas na legislação vigente). Além do mais, o ICP-ANACOM considera que a disponibilização de informação, ao invés de contribuir para uma perceção negativa sobre a TDT, contribui para o esclarecimento desta realidade.

***A. Quanto à Parte A do anexo 1 da carta de 01.07.2013***

(i) A PTC considera confidencial a identificação do ***software* de planeamento utilizado** e a **identidade da empresa** que o comercializa. O ICP-ANACOM considera que apenas a identificação do *software* é confidencial.

Efetivamente, no "*Relatório final de análise da proposta apresentada ao concurso do MUX A*"[14], que está publicamente disponível e relativamente ao qual a PTC expressamente

[13] Note-se que, entretanto, o ICP-ANACOM, por ofício com a referência ANACOM-S045824/2014, já enviou à RTP, a 18.07.2014, cópia da documentação solicitada, expurgada dos elementos considerados confidenciais pela PTC.

comunicou a esta Autoridade não existir informação confidencial, é referido o nome da empresa que comercializa o *software* de planeamento utilizado, não sendo, porém, referido explicitamente qual o *software* em causa. Neste contexto, uma vez que neste Relatório não foi identificado o produto, apenas a empresa, julga-se que aquele se deve manter confidencial, devendo ser considerado segredo comercial da PTC. Quanto à identificação da empresa, dado que esta informação já é pública, nada obsta à sua revelação.

(ii) A PTC considera confidencial a identificação do modelo de propagação utilizado. O ICP-ANACOM considera ser informação não confidencial, uma vez que tal informação é pública pois consta explicitamente do acima mencionado Relatório final de análise da proposta.

***B. Quanto ao Shapefile***[15]

Em síntese, o ICP-ANACOM entende que a justificação apresentada pela PTC, *supra* explicitada, quanto à confidencialidade do *shapefile* não corresponde à realidade uma vez que através, por exemplo, da funcionalidade "*print screen*" é possível atualmente guardar a imagem fornecida pelo *site* TDT[16] e, assim sendo, apesar de constituir um trabalho moroso (sendo tanto mais moroso quanto maior for a resolução desejada), é possível a qualquer pessoa reproduzir a visualização do referido *shapefile*.

A este propósito, informa-se que o ICP-ANACOM na sua deliberação de 16 de maio de 2013 determinou à PTC que remetesse "*informação detalhada da cobertura geográfica de TDT e DHT (satélite)*" – a dita *fotografia* da informação que estaria a ser disponibilizada no *site* TDT – sendo que tal informação deveria ser "*providenciada através de ficheiro eletrónico (por exemplo, shapefile em formato vetorial) com as zonas de cobertura devidamente identificadas geograficamente*".

A análise preliminar do ICP-ANACOM remetida à PTC, em 02.04.2014, parte assim do pressuposto de que a informação que consta do *site* TDT (apresentada de forma gráfica) e a informação do *shapefile* (apresentada em formato vetorial) são iguais e correspondentes – apenas se apresentam de forma diferente. Foi por este motivo que esta Autoridade transmitiu à

---

[14] Acessível em: http://www.anacom.pt/streaming/TDTrelatorio_final_Mux_A.pdf?contentId=1156003&field=ATTACHED_FILE
[15] Anexo 2 da carta de 01.07.2013 e ficheiro incluído no CD-ROM anexo à carta de 11.11.2013.
[16] Acessível em: http://tdt.telecom.pt/.

PTC que, na medida em que é com base no *shapefile* que a PTC presta informação no seu *site* sobre o tipo de cobertura disponível (TDT/DTH), então o seu conteúdo já é acedido livremente por parte de qualquer utilizador.

Ora, regista-se em primeiro lugar que a PTC concorda com este pressuposto ao afirmar que o *shapefile* corresponde "*de facto e como refere o ICP-ANACOM, à imagem de cobertura do mapa divulgado no site*".

Contudo, a PTC afirma que "*atualmente um qualquer utilizador do site apenas consegue consultar a imagem, navegando numa pequena janela, sem possibilidade de a guardar*", concluindo assim que a reprodução por outrem que não a PTC ou o ICP-ANACOM colidiria com direitos de propriedade intelectual que merecem proteção jurídica, não tendo autorizado por isso a respetiva reprodução.

Como acima referido, já é atualmente possível a todos os interessados, recorrendo à informação disponível no *site* TDT, reproduzir (indiretamente e sob forma gráfica) o referido *shapefile*. Logo, conclui o ICP-ANACOM que existe neste momento informação acessível ao público em geral que permite, a quem nisso tenha interesse, reproduzir/replicar a informação do *shapefile*.

Acresce que não resulta da informação da PTC qualquer dado ou elemento revelador de alguma ação desencadeada pela empresa no sentido de evitar ou denunciar eventuais reproduções da informação atualmente disponível, nem tal, de resto, se poderia permitir. Essa reprodução (*print screen*) poderá, aliás, constituir um dos elementos de prova, por exemplo, para um eventual pedido de reembolso de um utilizador que migrou da TV analógica para a TDT, adaptando-se à cobertura terrestre, por ser essa a informação disponível no *site* TDT, e que depois vem a constatar que a área em causa passou a estar coberta por DTH ou quando a PTC e o interessado se encontrem em litígio quanto à informação disponibilizada.

Aliás, ao proceder-se à reprodução da imagem do *site* TDT não há qualquer informação proibindo tal prática. Neste contexto e ainda que, em tese, se considerasse a informação em causa como confidencial, o que não se concede, a sua disponibilização nos termos em que tem

ocorrido deixaria de justificar tal classificação. Conclusão que aliás reflete a doutrina da CADA[17].

Adicionalmente, o ICP-ANACOM invocou junto da PTC que, *«conforme previsto na decisão de 16 de maio de 2013, a informação enviada pela PTC será avaliada pelo ICP-ANACOM após o que, com eventuais alterações, passará a fazer parte integrante do DUF. Ora, estando esta Autoridade a preparar o sentido provável de decisão relativo à integração das novas obrigações de cobertura, que sempre serão públicas, as mesmas estarão inequivocamente associadas e terão correspondência com a informação contida no shapefile disponibilizado pela PTC. Assim, o núcleo de obrigações essenciais no DUF só será plenamente integrável face ao conteúdo de tal documento, que contém assim um compromisso de resultado que não é reconduzível a matéria que constitua segredo de negócio nem da vida interna da empresa, sendo incompatível com a sua natureza a reserva invocada pela PTC»*.

Verifica-se que a PTC não apresenta qualquer argumento que contrarie esta conclusão e entretanto o referido SPD foi já aprovado por deliberação de 4 de julho de 2014.

Com efeito, uma vez que é permitido à PTC cumprir as suas obrigações de cobertura com recurso a meios complementares (DTH), isto significa que a plena integração de tais obrigações de cobertura passa necessariamente pela informação contida no *shapefile*, na medida em que contém a informação sobre cobertura geográfica por tipo de cobertura (terrestre e DTH). Neste contexto, tal informação não configura segredo de negócio, nem da vida interna da empresa, e não se identificam direitos de propriedade intelectual que inviabilizem a disponibilização de cópia de tal informação.

Assim sendo – e em linha de resto com a posição assumida a este propósito pelo ICP-ANACOM no ofício enviado à PTC – **não reconhece esta Autoridade como legítima a classificação de confidencial** invocada pela PTC.

[17] Veja-se a este propósito o Parecer da CADA n.º 284/2008, de 12 de novembro nos termos do qual: "…*os segredos deixam de o ser (não estando daí em diante protegidos) quando são conhecidos fora da empresa a que se referem e de outros (como a Administração) que os conhecendo devam manter segredo em relação aos mesmos, ou quando perdem o seu valor económico.*"

### *C. Quanto às estimativas de percentagem de população coberta por freguesia e à informação com elas relacionada*

Relativamente às estimativas de percentagem de população coberta por freguesia[18], bem como à informação relacionada com as freguesias especificadas **no ponto 1.2. da carta da PTC de 11.11.2013** ("Informação detalhada da população efetivamente coberta por TDT"), o ICP-ANACOM considera que qualquer estimativa de cobertura é sempre informação de alguma forma tratada[19], não se percebendo qual a diferença existente para a informação agora prestada, a não ser a sua muito maior resolução.

Conforme descrito *supra*, em síntese, a PTC reitera a natureza confidencial desta informação alegando que a mesma encontra a sua natureza confidencial no facto de respeitar a "(…) *extração de informação, através da utilização de técnicas, métodos e informação tratados pela PTC, tudo protegido do ponto de vista dos direitos de propriedade intelectual, além de que as respetivas opções de cálculo baseiam-se em elementos que respeitam à organização das atividades e à vida interna da empresa, sendo por isso elementos que constituem segredo comercial e de negócio da PTC".*

Neste contexto, o ICP-ANACOM entende que desde que não seja indicado o modo de tratamento, quais as técnicas aplicadas e opções de cálculo para a estimativa de cobertura, não existem motivos para classificar a informação como confidencial[20]. Dito de outro modo, este *know how* constituirá segredo de negócio ou da vida interna da empresa, mas a revelação das estimativas das percentagens de população coberta por freguesia por si só não constitui informação confidencial.

Com estes pressupostos, segue-se a análise dos elementos de informação que a PTC considera ser de manter reservados, classificação da qual o ICP-ANACOM discorda. Assim, no **Ponto 1.2. da carta de 11.11.2013:**

---

[18] Anexo 3 da carta de 01.07.2013 e ficheiro incluído no CD-ROM anexo à carta de 11.11.2013.

[19] A este propósito dá-se como exemplo a informação de cobertura fornecida na proposta apresentada pela PTC ao concurso e que foi posteriormente incluída no respetivo DUF. Também esta foi tratada pela PTC, através das técnicas e dos métodos por si utilizados.

[20] De resto, caso se atendesse à justificação invocada pela PTC, também não se poderia vir a incluir no DUF as novas obrigações de cobertura, uma vez que também estas decorrerão de informação agora apresentada pela PTC e que esta empresa considera confidencial.

*1)* A PTC considera confidencial o valor global de cobertura do Continente, bem como a diferença em relação ao informado na carta do ICP-ANACOM (pág. 2 da carta).

Pelas razões já apontadas, **não se considera confidencial** a estimativa de cobertura a nível do território continental.

*2)* A PTC considera confidencial a indicação de algumas freguesias onde a diferença da estimativa de cobertura da empresa e do ICP-ANACOM é substancial (pág. 6 da carta).

**Não se reconhece qualquer informação confidencial**, pois não envolvem direitos de propriedade intelectual, nem elementos que revelem a estratégia da empresa, nem segredo comercial, uma vez que a PTC indica apenas quais as freguesias onde as diferenças entre as estimativas desta Autoridade e da PTC são substanciais.

*3)* A PTC considera confidencial a identificação das causas das diferenças entre as estimativas de cobertura do ICP-ANACOM e da PTC (*bullets* da pág. 6 da carta).

Nos dois primeiros casos (dois primeiros *bullets*) **não se reconhece qualquer informação confidencial**, pois o erro é meramente devido à extração/formatação da tabela de resultados, o que não configura qualquer direito de propriedade intelectual, nem de estratégia da empresa, nem de segredo comercial.

*4)* A PTC considera confidencial a indicação da diferença percentual em relação às restantes 11 situações em que existem diferenças de estimativas (último § da pág. 6 da carta).

**Não se considera haver fundamento para a confidencialidade**, uma vez que a percentagem indicada é o majorante das restantes diferenças entre as estimativas da PTC e do ICP-ANACOM.

Em suma, esta posição significa que se mantém o entendimento que já tinha sido transmitido à PTC, considerando que, quanto ao ponto 1.2. da carta de 11.11.2013, o ICP-ANACOM expressamente referiu que não reconhecia a confidencialidade da matéria na parte em que se referisse ao Anexo 3 (isto é, às estimativas de percentagens de população coberta) e não a que se referisse à «*identificação de qualquer dado de natureza técnica, financeira ou comercial relacionada com o segredo de negócio ou da vida interna da empresa*».

**Quanto ao Anexo 1 da carta de 11.11.2013** ("Comparação dos resultados apresentados pela PTC e pelo ICP-ANACOM") e em face do que se afirmou nos números 2*)* a 4*)* anteriores **não se considera a tabela dele constante como confidencial**, com exceção da coluna "Obs" que deve ser considerada confidencial, tendo em conta questões relacionadas com propriedade intelectual, estratégia da empresa e segredo comercial.

Reiterando, desde que não se indique como foi a informação tratada, quais as técnicas utilizadas, as características técnicas das estações e os parâmetros técnicos e opções de cálculo para a estimativa da cobertura, não reconhece o ICP-ANACOM que haja qualquer motivo para que os resultados sejam igualmente considerados confidenciais.

Por último, cumpre referir que, não reconhecendo o carácter confidencial da informação em causa, não tem o ICP-ANACOM de proceder a qualquer ponderação de interesses entre um requerente de acesso a essa informação, como a RTP, e os interesses da PTC.

Assim, face ao exposto e considerando que:

i) O parecer da CADA constitui peça do maior relevo no presente processo decisório; e
ii) É inequívoca a conclusão favorável ao ICP-ANACOM daquele parecer;

entende-se ser de considerar não confidenciais os elementos especificamente referidos, constantes das cartas da PTC datadas de 01.07.2013 e 11.11.2013.

## IV. Deliberação

Assim, pelos argumentos vindos de expor, o Conselho de Administração do ICP-ANACOM, no âmbito das atribuições previstas no artigo 6.º, n.º 1, alíneas b), c) e h) dos seus Estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de dezembro, na prossecução dos objetivos de regulação previstos no artigo 5.º, n.º 1, alínea c) e n.º 2, alínea d) da Lei das Comunicações Eletrónicas (Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, alterada e republicada pela Lei n.º 51/2011, de 13 de setembro, e posteriormente alterada pela Lei n.º 10/2013, de 28 de janeiro, pela Lei n.º 42/2013, de 3 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 35/2014, de 7 de março), no âmbito das suas funções de supervisão e verificação do cumprimento dos compromissos assumidos pelos titulares de direitos de utilização de frequências, atribuídos no decurso de procedimentos concursais, e ao abrigo da alínea l) do artigo 26.º dos Estatutos, delibera:

**1.** Determinar a não confidencialidade dos seguintes elementos constantes:

(i) Da carta da PTC de 01.07.2013:

a) Na Parte A do Anexo 1 ("Pressupostos de cálculos teóricos de cobertura"):

- a identidade da empresa que comercializa o *software* de planeamento utilizado; e
- a identificação do modelo de propagação utilizado;

b) O Anexo 2 ("*Shapefile*");

c) O Anexo 3 ("Lista de freguesias do Continente com indicação das estimativas de percentagens de população cobertas por via terrestre e via DTH").

(ii) Da carta da PTC de 11.11.2013:

a) No Ponto 1.2 ("Informação detalhada da população efetivamente coberta por TDT"), na parte em que se refere ao Anexo 3 da carta de 01.07.2013:

- a estimativa de cobertura a nível do território continental;
- a indicação de algumas freguesias onde a diferença da estimativa de cobertura da empresa e do ICP-ANACOM é substancial;
- a identificação das causas das diferenças entre as estimativas de cobertura do ICP-ANACOM e da PTC; e
- a indicação da diferença percentual em relação às restantes situações em que existem diferenças de estimativas;

b) O Anexo 1 (“Comparação dos resultados apresentados pela PTC e pelo ICP-ANACOM”), exceto a coluna “Obs” da tabela enviada, que deve ser considerada confidencial; e

c) O *Shapefile* anexo à referida carta.

**2.** Submeter o deliberado no ponto anterior a audiência prévia da PTC, em conformidade com o disposto nos artigos 100.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo, fixando um prazo de 10 dias úteis, contado da data de notificação do presente projeto de decisão, para que esta se pronuncie, por escrito.

Lisboa, 13 de novembro de 2014