

## **ADAPTAÇÃO DA LICENÇA EMITIDA À RADIOMÓVEL – TELECOMUNICAÇÕES, S.A. PARA A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO MÓVEL COM RECURSOS PARTILHADOS**

### **- RELATÓRIO DA AUDIÊNCIA PRÉVIA –**

**(Elaborado nos termos do artigo 105º do Código do procedimento  
Administrativo)**

#### **1. Enquadramento**

O Conselho de Administração do ICP – Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM) deliberou em 17 de Janeiro de 2008, nos termos dos nºs 1, 4 e 5 do artigo 121.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro (LCE) e ao abrigo da alínea l) do artigo 26.º dos seus Estatutos, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de Dezembro, o seguinte:

- 1. Declarar que as obrigações fixadas à RADIOMÓVEL – Telecomunicações, S.A, pessoa colectiva nº 502.974.753, com sede social no Sintra Business Park, Edifício 9, Abrunheira, em 2710 – 089 Sintra, para a prestação do SMRP nos termos da licença nº ICP-ANACOM – 012/SMRP são compatíveis com o novo quadro regulamentar transposto pela Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, subsumindo-se nas condições gerais aí estabelecidas para o exercício da actividade e nas condições específicas que podem ser associadas à atribuição dos direitos de utilização de frequências e números, enumeradas, respectivamente, no n.º 1 do artigo 27º, no n.º 1 do artigo 32º e no n.º 1 do artigo 34º, todos da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro;*

2. *Proceder à especificação das condições gerais associadas à oferta do SMRP, das condições associadas ao direito de utilização de frequências e das condições associadas à utilização de números do Plano Nacional de Numeração;*
3. *Submeter a minuta do título a audiência prévia da RADIOMÓVEL, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 100º e 101º do Código do Procedimento Administrativo, fixando à empresa um prazo de 20 dias úteis para, querendo, se pronunciar» (itálico nosso).*

A RADIOMÓVEL – Telecomunicações, S.A. (doravante RADIOMÓVEL) foi notificada da referida deliberação em 30 de Janeiro de 2008 e apresentou a sua resposta através da carta com a referência 009/DG/2008, a qual deu entrada nesta Autoridade em 27 de Fevereiro do mesmo ano.

## **2. Análise da resposta da interessada**

Referem-se de seguida os comentários oferecidos pela RADIOMÓVEL quanto ao clausulado da minuta de título e a apreciação do ICP-ANACOM relativamente a cada uma das questões suscitadas.

### **2.1 Da oportunidade do procedimento de adaptação da licença**

A título introdutório, a RADIOMÓVEL crê que o procedimento tendente à adaptação da licença de que é titular para a prestação do Serviço Móvel com Recursos Partilhados (SMRP) não deverá ser encerrado mediante a fixação das condições gerais e do conteúdo dos direitos individuais de utilização de frequências e números nos termos constantes do Projecto de Decisão, uma vez que o sentido deste Projecto é o de restringir a utilização das frequências atribuídas à empresa à prestação exclusiva do SMRP, isto é, o de onerar estes recursos mediante a sua afectação à prestação de um único serviço, definido em termos muito restritivos.

A empresa recorda a deliberação também adoptada pelo ICP-ANACOM em 17 de Janeiro de 2008, a qual, na linha da prática decisória desta Autoridade em

matéria de flexibilização do uso do espectro, veio justamente reconhecer à RADIOMÓVEL e a pedido desta, o direito de utilização das frequências que lhe estão consignadas na faixa dos 450-470 MHz para a oferta do Serviço Móvel Terrestre ("SMT"), no termo do concurso a realizar para a atribuição de um direito de utilização de frequências naquela mesma faixa.

A RADIOMÓVEL sublinha que o ICP-ANACOM justificou essa decisão com base em "fortes razões de interesse público", tendo considerado que o levantamento das restrições que, no seu entender, limitam actualmente o uso das frequências consignadas ao operador de SMRP se impõe no âmbito da prossecução dos objectivos de regulação consagrados no artigo 5.º da Lei n.º5/2004, nomeadamente a promoção da concorrência e o incentivo à utilização mais eficiente do espectro; a este título, nota que o ICP-ANACOM referiu que as aludidas restrições conduzem ao "subaproveitamento" do espectro utilizado pela RADIOMÓVEL e a "uma utilização ineficiente face a outras alternativas", indicando que, em virtude da eliminação de tais restrições, "as empresas titulares de direitos de utilização poderão disputar o mercado dos serviços móveis de âmbito geral, o que aumentará a respectiva competitividade, e viabilizará a optimização do uso daquelas frequências". A RADIOMÓVEL sublinha, também, que o ICP-ANACOM reconheceu que o facto das frequências utilizadas pela empresa estarem consignadas apenas à prestação do SMRP constitui um subaproveitamento das mesmas e uma utilização ineficiente face a outras alternativas.

Neste contexto, a RADIOMÓVEL entende que o encerramento do presente procedimento visado pelo Projecto de Decisão, nos termos restritivos que este consagra, é dificilmente conciliável com os objectivos de regulação que o ICP-ANACOM manifestou pretender prosseguir ao deliberar sobre o levantamento de restrições que entende recaírem sobre as frequências atribuídas à Radiomóvel, acrescentando que em nenhum outro caso de serviços móveis o ICP-ANACOM determina a utilização exclusiva de frequências a um serviço determinado.

Pelas razões aduzidas, e na óptica da prossecução do interesse público e dos objectivos de regulação consagrados na lei, a RADIOMÓVEL entende que seria mais adequado que o presente procedimento não fosse já encerrado e que o mesmo fosse utilizado em ordem a permitir ao ICP-ANACOM proceder à fixação do futuro conteúdo e condições associadas aos direitos de utilização das

frequências que lhe estão consignadas, a vigorarem uma vez concluído o concurso público para a atribuição de um direito de utilização de frequências na faixa dos 450-470 MHz e levantadas as restrições ao uso das frequências pela empresa.

Face ao exposto, a RADIOMÓVEL requer que o presente procedimento de adaptação da sua licença apenas seja encerrado no termo do concurso público para a atribuição de um direito de utilização de frequências na faixa dos 450 MHz, passando a ter por objecto a definição do futuro conteúdo e condições associadas aos direitos de utilização de frequências que lhes estão consignadas a vigorarem uma vez levantadas as restrições a estes direitos.

Propõe, também, a realização de reuniões de trabalho entre o ICP-ANACOM e a empresa, à semelhança do que sucedeu em 2006, em ordem a discutir aspectos que se prendam com aquela definição do conteúdo dos direitos de utilização e das condições a eles associadas, ou, em caso de não acolhimento deste pedido, que a redacção da cláusula 2ª, n.ºs 1 a 5, do Anexo 2 siga os termos propostos e melhor identificados no ponto 2.3 do presente relatório de audiência prévia.

### **Análise da posição da interessada**

No que se refere à pretensão da RADIOMÓVEL de apenas se concluir o procedimento de adaptação da licença após o termo do concurso público para a atribuição de um direito de utilização de frequências na faixa dos 450-470 MHz e levantadas as restrições ao uso das frequências pela empresa, importa evidenciar:

- a. Podendo o ICP-ANACOM de alguma forma prever a data da conclusão do referido concurso público e da correspondente atribuição do direito de utilização de frequências, tal nunca ocorrerá antes de Setembro de 2008, isto no pressuposto de que se apresentarão concorrentes;
- b. Por outro lado, o levantamento das restrições que actualmente impendem sobre a RADIOMÓVEL no que tange à prestação do SMRP não se processará de forma automática, estando a mesma ainda condicionada à aceitação e cumprimento integral pela empresa das condições mínimas que

vierem a ser definidas no âmbito do processo de atribuição do direito de utilização de frequências da portadora ainda livre, designadamente das que forem fixadas no Regulamento do concurso público e no respectivo caderno de encargos, das que vierem a ser oferecidas por quem o vencer e de outras que venham a considerar-se necessárias (vide deliberações do ICP-ANACOM de 4.10.2007 e de 17.01.2008 que aprovaram, respectivamente, o projecto de decisão e a decisão final relativa à limitação do número de direitos de utilização de frequências a atribuir para a prestação do serviço móvel terrestre (SMT) na faixa dos 450–470 MHz);

- c. Acresce que o mais tardar até 14 de Julho de 2008, o ICP-ANACOM terá de se pronunciar quanto ao pedido de renovação do direito de utilização de frequências já apresentado pela RADIOMÓVEL, fixando-lhe o respectivo acervo de direitos e condições, sob pena de deferimento tácito do pedido (cfr. artigo 36.º, n.º 3 da LCE);
- d. De relevar ainda que um eventual deferimento do pedido da RADIOMÓVEL de protelar a adaptação da sua licença, teria como efeito dificultar, ou pelo menos sustar, a continuação dos processos de contra-ordenação mandados instaurar pelo ICP-ANACOM contra a empresa por deliberação de 17.01.2008.

Face ao exposto, considera-se que deve prosseguir o procedimento de adaptação da licença/ direito de utilização de frequências da RADIOMÓVEL para a oferta do SMRP, sem prejuízo da sua futura alteração na decorrência do que se decidir no termo do concurso público para o SMT na faixa dos 450-470 MHz e após a realização do procedimento geral de consulta a que obriga o artigo 20.º da LCE.

Neste contexto, afigura-se, também, inoportuna a realização de outras reuniões de trabalho neste domínio.

Quanto à afectação exclusiva das frequências atribuídas à RADIOMÓVEL à prestação do SMRP, pronunciar-nos-emos na subsecção seguinte do presente relatório.

## **2.2 Da afectação exclusiva das frequências ao SMRP**

Prevenindo a hipótese de o ICP-ANACOM manter a sua intenção de adoptar uma decisão final tendo por base o Projecto de Decisão, a RADIOMÓVEL reitera a sua total discordância no que se refere à afectação exclusiva de frequências que lhe estão consignadas ao SMRP e, bem assim, às definições deste serviço e da noção de Grupos Fechados de Utilizadores ("GFU"), pese embora reconhecer que o mesmo contém melhorias face ao anterior no que toca às matérias não excluídas pelo ICP-ANACOM das reuniões de trabalho mantidas em 2006 entre este e a empresa.

Acrescenta que o Anexo 2 do Projecto de Decisão, relativo às condições associadas à utilização de frequências, destina-se a fazer isso mesmo, a regular a utilização das frequências e não o eventual acesso a mercados, que hoje estão, aliás, já totalmente abertos, nomeadamente a quem reúna as condições técnicas para neles prestar todo o tipo de serviços.

Por esta razão, evidencia que a utilização das frequências deve ser de molde a assegurar a prestação de serviços num mercado específico com tipos de necessidades de comunicação delimitados, mas, naturalmente, não deverá prejudicar que as mesmas frequências sejam ainda aproveitadas, de modo efectivo e eficiente, visando promover a concorrência, contribuindo para o desenvolvimento do mercado interno e o interesse dos cidadãos, na prestação de outros serviços.

Relembra, uma vez mais, a prática decisória do ICP-ANACOM em matéria de um uso mais flexível do espectro, nomeadamente, (i) a deliberação já citada mediante a qual foi decidido o levantamento de restrições ao uso do espectro atribuído à RADIOMÓVEL permitindo-lhe, num futuro próximo, a prestação do SMT, (ii) as deliberações relativas aos serviços telefónicos em local fixo cujo acesso ao cliente final é feito com recurso ao espectro radioeléctrico, (iii) à alteração do QNAF no sentido de contemplar a neutralidade tecnológica e de serviços na faixa dos 900 MHz e (iv) a eliminação de restrições tecnológicas e flexibilização de serviços nas frequências atribuídas para o Fixed Wireless Access — FWA (decisão relativa ao BWA - Broadband Wireless Access);

No que se refere às noções de SMRP e de GFU constantes do cláusula 2ª, n.ºs 1. a 5. do Projecto de Decisão, advoga que a primeira foi revogada em 1999 e a segunda nunca teve, para serviços móveis, consagração legal, pelo que lhe suscita as maiores dúvidas que possa haver lugar, para efeitos do exercício da actividade de regulação, a uma caracterização dos serviços prestados por uma empresa que extravase as definições constantes do artigo 3.º da Lei n.º5/2004.

Enfatiza que, atento o contexto regulatório actual tendente a uma flexibilização do uso do espectro, não faz sentido criar uma definição de SMRP à medida da RADIOMÓVEL, definindo os serviços profissionais por esta, desde sempre, prestados de modo mais restritivo do que o consagrado na sua anterior licença.

Faz notar, também, que outras Autoridades Reguladoras Nacionais europeias, como a francesa ART (ver Décision n.º04-922, de 16 de Novembro de 2004), consideram que a noção de GFU está associada às redes privadas e não a redes públicas, definindo redes PAMR, no novo contexto do actual quadro regulatório da oferta de redes e serviços de comunicações electrónicas, como redes do serviço móvel terrestre abertas ao público tendo funcionalidades PMR e permitindo oferecer serviços sem qualquer restrição de carácter regulamentar quanto à clientela visada.

Não obstante, reconhecendo que para o ICP-ANACOM possa ser importante garantir ao mercado a continuidade de uma oferta com as características dos serviços tradicionalmente prestados pela RADIOMÓVEL — que não é nem nunca foi sua intenção descontinuar —, o operador admite poder estar associado aos seus direitos individuais de utilização de frequências um conceito do "mercado" que deverá servir, isto, porém, com a ressalva de que as frequências que lhe foram consignadas não se restrinjam a uma utilização exclusiva para a oferta do SMRP.

#### **Análise da posição da interessada**

Cumpra, em primeiro lugar, salientar que a prática decisória que vem sendo empreendida pelo ICP-ANACOM no domínio da atribuição e utilização do espectro radioeléctrico visa garantir a neutralidade tecnológica da regulação e não, pelo menos no imediato, a neutralidade de serviços, princípios que a RADIOMÓVEL insiste em querer confundir.

A neutralidade de serviços é um princípio que o ICP-ANACOM pretende prosseguir de forma gradual, proporcional e com respeito pelas regras de igualdade de acesso ao mercado, tal como acautelou na citada deliberação de 17.01.2008, relativa à limitação do número de direitos de utilização de frequências a atribuir para a prestação do SMT na faixa dos 450-470 MHz na parte em que se refere ao levantamento das restrições que impendem actualmente sobre a RADIOMÓVEL.

De notar que esta preocupação do regulador encontra eco na futura revisão das directivas comunitárias transpostas pela LCE, em especial da designada “Directiva-Quadro” (vide Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 2002/21/CE, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas)<sup>1</sup>, na qual se prevê a consagração do princípio da neutralidade em relação aos serviços (artigo 9.º, n.º 4), mas salvaguardando que a mesma pode exigir regras transitórias, incluindo medidas que garantam a lealdade da concorrência, dado que o novo sistema pode dar a certos utilizadores do espectro o direito de começarem a concorrer com outros utilizadores que tenham adquirido os seus direitos em termos e condições mais gravosas (cfr. Considerando 28).

Em segundo lugar, importa registar que a argumentação ora expandida pela RADIOMÓVEL nada acrescenta ao que amplamente se debateu nas diversas reuniões de trabalho realizadas entre o ICP-ANACOM e a empresa no que se refere à afectação das frequências e à definição de GFU.

Ainda assim, evidencia-se o seguinte:

- a. O ICP-ANACOM tenciona permitir futuramente à RADIOMÓVEL a oferta do SMT através das duas portadoras que lhe estão consignadas para o SMRP;
- b. Ao fazê-lo, é porque considera que as mesmas estão actualmente exclusivamente afectas ao SMRP;
- c. Se também assim não fosse, não o teria manifestado em diferentes sedes, designadamente em deliberações, acções administrativas e judiciais e processos de contra-ordenação que a RADIOMÓVEL não ignora;

---

<sup>1</sup> (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007PC0697:PT:HTML>)



d. Recorde-se apenas, por ser a mais recente, a Deliberação de 17.01.2008, que aprova o relatório final do procedimento geral de consulta e a decisão final *relativa à limitação do número de direitos de utilização de frequências a atribuir para a prestação do serviço móvel terrestre (SMT) na faixa dos 450–470 MHz, à definição do respectivo procedimento de atribuição e à possibilidade de prestação do SMT na mesma faixa pelos prestadores do serviço móvel com recursos partilhados (SMRP)*, onde se expressa claramente que:

- «O ICP-ANACOM não reconhece, nem nunca reconheceu, aos operadores do SMRP a qualidade ou estatuto de prestadores do SMT. Com efeito, o ICP-ANACOM entende que todas as frequências que lhes estão actualmente consignadas se destinam exclusivamente à prestação do SMRP, que é um serviço de comunicações entre membros de grupos fechados de utilizadores, podendo as empresas só a título complementar oferecer a estes utilizadores comunicações com outras redes»; e que a
- A permissão a conferir aos prestadores do SMRP de passarem a prestar o SMT acessível ao público na faixa dos 450-470 MHz é efectuada, mediante a alteração dos respectivos títulos habilitantes e a seu pedido, no termo do concurso público e sem prejuízo do cumprimento pelos operadores de SMRP de determinações e emitir pelo ICP-ANACOM no âmbito de procedimentos em curso (sublinhados nossos).

Em síntese, considera-se que, no momento em que é adaptada a licença/direito de utilização da RADIOMÓVEL, ou seja, no âmbito do presente procedimento, são de afastar liminarmente quaisquer alterações aos fins a que está consignada a utilização de frequências e de números, devendo manter-se a exclusividade do uso de tais recursos para o SMRP.

### **2.3 Da interligação do SMRP com outras redes**

No que se refere à interligação com outras redes, direito que a RADIOMÓVEL considera assistir-lhe hoje em dia (e desde 1998, ainda na vigência do quadro legal anterior), sem quaisquer restrições, o que se reflecte nos próprios termos do n.º2 da sua anterior licença, onde se estabelece que «o *objecto da presente licença é a prestação do SMRP, permitindo o estabelecimento de comunicações*

*com outros serviços de telecomunicações de uso público», é entendimento deste operador que o actual texto do n.º2.º, n.ºs 3 e 4 do Anexo 2 do Projecto de Decisão é, em termos práticos, mais restritivo do que o anterior.*

Assim, a RADIOMÓVEL considera que devem ser eliminadas tais restrições, devendo o texto reflectir o direito ilimitado da empresa à interligação.

Acrescenta que, independentemente de se opor, pelas razões aduzidas, aos termos em que se encontram estabelecidos os limites ao estabelecimento de comunicações com outras redes na **cláusula 2ª, n.º4 do Anexo 2<sup>2</sup>**, não é praticável, nem sequer razoável, obrigar a empresa a advertir e a certificar-se de que os seus clientes têm de respeitar o volume de chamadas para outras redes, por as mesmas não poderem ultrapassar um determinado limite.

Não obstante, e caso não venha a ser acolhida a sua proposta tendente à eliminação de restrições ao direito à interligação, a RADIOMÓVEL propõe uma redacção alternativa, que se baseia no texto da anterior licença e consagra limites às comunicações com outras redes que será mais realista assegurar, nos seguintes termos:

*«2.º 1. As faixas de frequências referidas no número anterior destinam-se a ser utilizadas para a prestação do Serviço Móvel com Recursos Partilhados (SMRP).*

---

<sup>2</sup> A cláusula 2ª do Anexo 2 constante do projecto de decisão tem a seguinte redacção:

- 2.º 1. As faixas de frequências referidas no número anterior destinam-se a ser exclusivamente utilizadas para a prestação do Serviço Móvel com Recursos Partilhados (SMRP).
2. O SMRP é um serviço móvel de comunicações electrónicas acessível ao público destinado à utilização de pessoas, singulares ou colectivas, constituídas em “grupos fechados de utilizadores”, com o objectivo primordial de efectuar comunicações internas no seio do grupo a fim de satisfazer necessidades comuns dos seus membros.
3. Acessoriamente, o SMRP pode permitir o estabelecimento de comunicações entre membros de um grupo fechado de utilizadores e membros de diferentes grupos fechados de utilizadores e com utilizadores finais de outros serviços de comunicações electrónicas.
4. Para efeitos do disposto no número anterior, o número total das comunicações originadas em cada grupo fechado de utilizadores da rede da RADIOMÓVEL destinadas a outras redes não pode exceder 15% do número total de comunicações efectuadas no mesmo grupo, em cada trimestre.
5. Entende-se por “grupo fechado de utilizadores” (GFU) um conjunto de indivíduos ligados por relações duradouras, em regra de carácter profissional, com necessidades de comunicação específica e que não se constituam unicamente para a utilização de serviços de comunicações electrónicas.

2. *O SMRP é um serviço móvel de comunicações electrónicas acessível ao público, destinado a pessoas singulares ou colectivas, com funcionalidades específicas para Grupos Fechados de Utilizadores.*
3. *O SMRP permite o estabelecimento de comunicações com outros serviços de comunicações electrónicas acessíveis ao público.*
4. *Para efeitos do disposto no número anterior, o número total das comunicações de voz originadas pelo conjunto de grupos fechados de utilizadores da rede da Radiomóvel destinadas a outras redes não pode exceder 15% do total de comunicações efectuadas em cada trimestre.*
5. *Entende-se por "grupo fechado de utilizadores" (GFU) um conjunto de indivíduos com necessidades de comunicações específicas entre si, em regra de carácter profissional, constituindo-se como tal em grupos onde, em regra, predominam as comunicações entre os seus elementos» (itálico nosso).*

#### **Análise da posição da interessada**

Importa, como ponto prévio, realçar que a RADIOMÓVEL, enquanto prestadora de um serviço de comunicações electrónicas móvel acessível ao público, como é o caso do SMRP, tem o direito de negociar a interligação e obter o acesso ou a interligação de outras empresas que oferecem redes e serviços de comunicações electrónicas acessíveis ao público, nas condições e nos termos previstos na LCE.

No entanto, não resulta da sua actual licença que este direito à interligação com os demais operadores deva ser considerado como absoluto e irrestrito.

Com efeito, o direito à interligação por parte da RADIOMÓVEL tem de ser entendido e balizado face à designação do serviço (cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 32.º da LCE) que presta – o SMRP – e aos actuais limites intrínsecos decorrentes do mesmo se destinar primacialmente à comunicação entre “GFU” em que as comunicações destinadas às outras redes apresentam uma funcionalidade complementar ou residual.

Não se pode deixar de evidenciar uma aparente contradição na argumentação aduzida – a título subsidiário, é certo – quanto à impraticabilidade de a RADIOMÓVEL limitar o volume de chamadas originadas no “GFU” e destinadas a outras redes e a redacção alternativa proposta pela empresa para o n.º 4 da cláusula 2ª do Anexo 2. De facto, não obstante tal dificuldade, o operador está, em última instância, disposto a aceitar a existência de um limite para as comunicações de voz, mas não já para as comunicações de dados/acesso à internet que constituem a essência do serviço designado ZAPP Banda Larga Móvel.

Face ao exposto, considera-se não serem de acolher os argumentos da RADIOMÓVEL tendentes à alteração do fixado na cláusula 2ª do Anexo 2 da minuta de título, bem como a respectiva proposta de redacção alternativa.

### **3. Proposta de decisão**

Face ao exposto, propõe-se que o Conselho de Administração do ICP-ANACOM mantenha, de facto e de Direito, o projecto de decisão aprovado na sua deliberação de 18.01.2008 e delibere a final emitir o título de utilização de frequências à RADIOMÓVEL sem qualquer alteração relativamente à minuta apresentada a audiência prévia da empresa.