



**PRONÚNCIA DA
MEO – SERVIÇOS DE COMUNICAÇÕES E MULTIMÉDIA, S.A.**

SOBRE

**O PROJETO DE RELATÓRIO DO LEILÃO PARA A ATRIBUIÇÃO DE DIREITOS DE UTILIZAÇÃO DE FREQUÊNCIAS
NAS FAIXAS DOS 700 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz, 2,6 GHz E 3,6 GHz**

18 de novembro de 2021

ÍNDICE

NOTA PRÉVIA	2
I. REGRAS E PLATAFORMA DE SUPORTE AO LEILÃO 5G	4
II. FASE DE QUALIFICAÇÃO	7
III. ACESSO À INFORMAÇÃO E O PRINCÍPIO DA ADMINISTRAÇÃO ABERTA	10
IV. PROJETO DE ATRIBUIÇÃO.....	13

NOTA PRÉVIA

O presente documento constitui a pronúncia da MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (“**MEO**”) à audiência prévia sobre o projeto de relatório do leilão para a atribuição de direitos de utilização de frequências nas faixas dos 700 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz, 2,6 GHz e 3,6 GHz (“Leilão 5G”), que contém o projeto de decisão de atribuição dos direitos de utilização de frequências, aprovado por deliberação do Conselho de Administração da ANACOM de 4 de novembro de 2021.

Os comentários, contributos e sugestões da MEO, apresentados neste documento, tiveram em atenção a atual conjuntura do mercado e o quadro legal existente e não prejudicam a adoção de posições diferentes no futuro, caso se alterem as condições subjacentes à presente pronúncia. A pronúncia da MEO em nada prejudica as posições adotadas em processos judiciais que estejam relacionadas com o objeto do presente SPD, devendo considerar-se os seus comentários, contributos e sugestões no âmbito do exercício do direito/dever de colaboração com a ANACOM na adoção de decisões com impacto nos operadores e no mercado.

Nesta linha, nada do que se segue constitui ou poderá ser interpretado como constituindo qualquer alteração ou renúncia da MEO à posição por si defendida nos processos judiciais em curso, relacionados com o Leilão 5G e | ou com o respetivo regulamento, mais concretamente a ação administrativa n.º 768/21.0BELSB e os processos cautelares n.º 2122/20.2BELSB e n.º 1514/21.4BELSB, todos atualmente pendentes no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, bem como a queixa apresentada à Comissão Europeia (Direção-Geral de Concorrência).

Assim, os comentários e sugestões adiante formulados não representam qualquer conformismo da MEO face ao modo como o Leilão 5G se desenrolou nem afetam o entendimento da MEO sobre as diversas ilegalidades verificadas, reservando-se, aliás, a MEO o direito de vir a invocá-las em juízo, designadamente em sede de impugnação do relatório final do leilão e das decisões de atribuição dos direitos de utilização de

frequências aos licitantes vencedores, bem como das decisões de emissão dos respetivos títulos.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be the initials 'SA'.

I. Regras e plataforma de suporte ao Leilão 5G

1. O projeto de relatório do Leilão 5G retrata detalhadamente as questões operacionais que vários operadores suscitaram relativamente à plataforma eletrónica de suporte ao Leilão 5G, logo após a sessão de formação em que cada operador participou e também no decurso dos dias iniciais da fase de licitação principal.
2. Além disso, o procedimento do Leilão 5G contou ainda com duas alterações ao Regulamento do Leilão 5G, a primeira por via do Regulamento n.º 596-A/2021, de 30 de Junho, que alterou o número de rondas diárias, a segunda por via do Regulamento n.º 867-A/2021, de 20 de Setembro, que inibiu os incrementos de 1% e de 3%.¹
3. Em face da experiência obtida com todo este processo, a MEO considera oportuno elencar neste momento um conjunto de comentários e recomendações sobre as regras deste regulamento e a respetiva plataforma eletrónica de suporte, na expectativa de que a ANACOM as possa ter em conta em futuros procedimentos de atribuição de direitos de utilização de frequências.
4. Assim, as duas alterações efetuadas ao Regulamento n.º 987-A/2020, de 5 de Novembro, constituem um mau precedente que erode a confiança na condução destes processos por parte da ANACOM.
5. Num leilão do tipo SMRA que envolve categorias com muitos lotes substituíveis entre si (a categoria J, no caso do Leilão 5G), o aumento geral do preço torna-se particularmente lento quando o excesso de procura é baixo, questão que devia ter sido antecipada e mitigada.
6. Em concreto, tendo optado pelo modelo SMRA, a ANACOM devia ter reservado para si própria, no Regulamento original, discricionariedade suficiente para alterar o número de rondas diárias e os incrementos mínimos possíveis, à semelhança do que fizeram outras ARN (na Alemanha, por exemplo).

¹ Assinala-se que os 2º e 3º parágrafos da Introdução do projeto de relatório do Leilão 5G surgem invertidos cronologicamente e contêm as referências aos regulamentos trocadas.

7. Não o tendo feito, responsabilizar os operadores por seguirem, alegadamente de forma deliberada, estratégias de prolongamento do leilão não é justo nem apropriado, já que os operadores se limitaram a aplicar as regras existentes – cuja aprovação foi da responsabilidade exclusiva da ANACOM. As regras do Leilão 5G incentivavam os operadores a escolher os incrementos mínimos de modo a evitar o risco de pagar em excesso face aos seus rivais e, ao mesmo tempo, a manter ao melhor preço uma determinada posição relativa em termos de quantidade de espectro, que é o comportamento expectável de maximização do valor acionista.
8. Adicionalmente, a opacidade quanto ao número de participantes no leilão e a respetiva procura de espectro em cada categoria pode ter dificultado a compreensão dos posicionamentos em jogo, atrasando desnecessariamente o desfecho do leilão.
9. Em procedimentos futuros de atribuição de direitos de utilização de frequências através de leilão, a MEO sugere que a ANACOM pondere:
 - A inclusão no regulamento do leilão de todas as regras que permitam ao leiloeiro acelerar o andamento do leilão, nomeadamente quando optar por um modelo SMRA;
 - Divulgar mais informação aos participantes no leilão, nomeadamente quanto ao número de participantes e respetiva procura em cada ronda, ainda que preservando o anonimato de cada participante;
 - O recurso ao processo de análise interpares do RSPG previsto no artigo 35.º do Código Europeu das Comunicações Eletrónicas, a fim de beneficiar da troca de experiências e melhores práticas sobre estes processos;
 - O recurso a apoio profissional especializado neste tipo de leilões, incluindo no que respeita às especificações e funcionalidades da plataforma eletrónica de suporte.

10. Especificamente no que respeita à plataforma eletrónica de suporte a futuros leilões de espectro, a MEO sugere que a ANACOM pondere:

- Um período adequado e atempado de utilização da plataforma para testes dos potenciais participantes no leilão, a fim de que estes se familiarizem com a ferramenta e, havendo a identificação de falhas ou de oportunidades de melhoria, haja ainda tempo e capacidade de proceder às correções e melhorias necessárias;
- O requisito funcional de disponibilizar os resultados de cada ronda, bem como o histórico de licitações, através de um ficheiro estruturado (em formato CSV ou similar), que permita integrar essa informação com as ferramentas de análise de cada participante de forma mais rápida e segura;
- A inclusão, nos resultados de cada ronda, de um indicador que identifique todos os lotes que foram alvo de licitação nessa ronda;
- O requisito funcional de poder submeter a participação numa ronda em que o participante não necessita de licitar nenhum lote em particular, por já deter as melhores ofertas nos lotes que pretende adquirir;²
- O requisito funcional de avisadores sonoros para sinalizar o início e o fim de cada ronda;
- A inclusão do número da ronda no ecrã com o agradecimento pela participação nessa ronda.

² Como esta opção não esteve disponível no Leilão 5G, a ANACOM não pôde terminar uma ronda antecipadamente assim que todos os participantes tivessem submetido as suas licitações (apesar de o Regulamento do Leilão 5G prever essa possibilidade). Além disso, em determinadas circunstâncias, os participantes foram obrigados a incrementar o valor de um lote onde já tinham a melhor oferta de modo a não ativar automaticamente uma dispensa.

II. Fase de Qualificação

11. No capítulo I do projeto de relatório do Leilão 5G aborda-se a fase de qualificação, que teve início em 6 de novembro de 2020, com a entrada em vigor do Regulamento do Leilão 5G e terminou em 10 de dezembro de 2020, com a decisão de admissão dos candidatos.
12. A esse propósito, no subcapítulo C., “Análise das candidaturas e decisão”, a MEO verificou que no ponto 1 se refere que, no processo de análise às candidaturas apresentadas, terá havido a necessidade de solicitar suprimentos de deficiências (que foram consideradas supríveis) detetadas em algumas delas, bem como a necessidade de solicitar determinados esclarecimentos quanto a informações em falta.
13. Como concretizado subseqüentemente, terão sido solicitados esclarecimentos relativamente à candidatura da DIGI Spain Telecom, S.L.U., em representação da empresa a constituir DIXARLOBIL (“DIGI”) (Anexo 44), e terá sido solicitado o suprimento de deficiências às candidaturas da DENSE AIR e da NOWO (Anexos 45 e 46).
14. É importante realçar que estes pedidos, tanto o de esclarecimento como os de suprimento de deficiências, se referem a aspetos relevantes do processo de instrução das candidaturas. A título de exemplo, refira-se que:
 - O pedido de esclarecimentos dirigido à DIGI refere, entre outros, uma alegada “ausência das assinaturas nas declarações apresentadas para efeitos da alínea h) do n.º 1 do artigo 13.º do Regulamento”;
 - O pedido de suprimento de deficiências da candidatura dirigido à DENSE AIR inclui, entre outros, o pedido de apresentação de uma “nova declaração nos termos previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 13.º do Regulamento”, por faltarem algumas menções constantes da minuta obrigatória, bem como o pedido de apresentação de “novas certificações das traduções das cópias simples dos documentos de identificação” com a

“referência ao juramento ou compromisso de honra”, que era obrigatório nos termos do Regulamento; e

- O pedido de suprimento de deficiências da candidatura dirigido à NOWO inclui o pedido de apresentação de uma nova declaração *“nos termos previstos na alínea h) do n.º 1 do seu artigo 13.º relativa ao 2.º representante”* designado para apresentar licitações, dado que se detetou uma não conformidade do número de identificação civil constante dessa declaração e de outra apresentada na candidatura.

15. Sucede, porém, que, não tendo sido disponibilizadas as candidaturas apresentadas, nem os documentos apresentados pelos candidatos em resposta aos pedidos da ANACOM acima mencionados, torna-se impossível à MEO perceber, com total certeza, se foram legítimas as decisões da ANACOM, no sentido de que as falhas detetadas nas mencionadas candidaturas eram efetivamente “supríveis”, e, por outro lado, se essas mesmas falhas foram verdadeiramente supridas.
16. É dizer, não tendo sido disponibilizados elementos suficientes para se aferir da legitimidade da decisão, não está garantida a possibilidade de a MEO exercer cabalmente o seu direito de audiência prévia.
17. A este respeito, refira-se ser entendimento dos nossos Tribunais que o direito a ser ouvido *“deve consistir na efectiva possibilidade de ser conferida ao interessado no procedimento uma participação útil no seu âmbito, não devendo reconduzir-se num mero acto de rotina.”* (Cfr. Acórdão do TCAN de 07/02/2008, Processo 01414/04.2BEBRG, disponível em: www.dgsi.pt). Considerando-se, além disso, que *“o cumprimento do dever de audiência prévia do interessado tem de ser efectivo, facultando-lhe a real e satisfatória pronúncia sobre o projecto de decisão”*. (Cfr. Acórdão do TCAN de 08/03/2012, Processo 01154/03-Porto, disponível em: www.dgsi.pt).
18. Transpondo o entendimento dos nossos Tribunais acima referidos para o teor do projeto de relatório do Leilão 5G, o que se verifica é que, ao não ter sido garantido o acesso à documentação referida, ficou irremediavelmente impossibilitada a



prolação pela MEO de uma pronúncia “útil” e “efetiva” sobre o Projeto de Decisão, ficando assim o procedimento do Leilão 5G inquinado de vícios geradores da sua invalidade que a MEO desde já se reserva o direito de invocar posteriormente.

19. Acresce que, ainda que esteja previsto no n.º 2 do artigo 14.º do Regulamento do Leilão 5G a possibilidade de supressão de determinadas deficiências das candidaturas, “desde que sejam supráveis e tal não afete a igualdade de tratamento entre candidatos”, esta possibilidade, pela sua natureza, suscita várias reservas sobre a respetiva legitimidade se não for devida e efetivamente aplicada. Não tendo sido possível aferir, face aos elementos disponibilizados, se a legalidade foi plenamente salvaguardada.
20. Com efeito, como o defende a maioria da doutrina, em sectores dependentes de procedimentos formalizados de tipo burocrático, como é manifestamente o caso do Leilão 5G, as formalidades exigidas não são vazias de conteúdo, nem gratuitas, antes se destinando a garantir a igualdade de tratamento entre todos os concorrentes ao leilão.
21. E, neste contexto, a aferição sobre o carácter suprável (ou não) de determinadas falhas detetadas e sobre a sua efetiva supressão carece sempre de uma análise extremamente rigorosa.
22. De resto, como decidido, entre tantos outros, em Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul no contexto de um procedimento de contratação pública, cujo substrato é diretamente transponível para o do Leilão 5G, a tipicidade e formalidade dos procedimentos de natureza burocrática tem precisamente “por finalidade a prossecução do princípio da transparência (...) cujos objectivos são o de colocar em pé de igualdade todos os concorrentes, garantindo efectiva concorrência e imparcialidade no tratamento que pela entidade adjudicante é dispensado a cada um.” (Cfr. Acórdão de 07/03/2012, Processo 09093/12, disponível em: www.dgsi.pt).

23. Face a tudo quanto se referiu, e não tendo sido disponibilizados pela ANACOM os elementos necessários para que se possam tomar conclusões definitivas a respeito da legitimidade das decisões de qualificação tomadas, a MEO não pode deixar de manifestar o seu entendimento no sentido de que o cabal exercício do direito de audiência prévia relativamente ao teor do projeto de relatório do Leilão 5G dependeria sempre do acesso às candidaturas apresentadas e aos documentos apresentados pelos diferentes candidatos em resposta aos pedidos que lhes foram dirigidos pela ANACOM, o que não sucedeu.

III. Acesso à informação e o princípio da administração aberta

24. O projeto de relatório do Leilão 5G veio acentuar as limitações que se verificaram desde o início deste procedimento na forma de disponibilização de informação relevante, comprometendo o aproveitamento que pode ser feito dos dados publicados, quer por parte dos participantes neste procedimento, quer por parte do público geral.
25. Para além das questões já assinaladas no ponto anterior relativamente à plataforma eletrónica de suporte e à disponibilização dos resultados de cada ronda e do histórico de licitações através de um ficheiro estruturado, que afetaram em particular os participantes no Leilão 5G, importa atentar nos Anexos 130 e 137 do projeto de relatório do Leilão 5G que contém a cronologia detalhada de cada ronda da fase de licitação para novos entrantes e da fase de licitação principal.
26. Trata-se de documentos de grandes dimensões – no caso do Anexo 137 com quase 0,5GB – em formato PDF, muito difíceis de manusear. De facto, cada página corresponde a uma imagem, o que impede a seleção e extração da informação, ainda que manualmente, para outro tipo de formato. Mesmo submetendo cada página a um processo automático de reconhecimento de caracteres, ocorrem diversos erros e perdas de formatação que tornam esse esforço inútil.
27. No caso do Anexo 137, está em causa uma grande quantidade de dados sobre as licitações de cada participante ao longo das 1727 rondas da fase principal,



essencial à compreensão (nomeadamente de quem não participou no leilão) das estratégias seguidas por cada participante e dos momentos-chave em que foram tomadas decisões de sinalização e alteração das respetivas procuras, momentos estes, note-se, não assinalados no projeto de relatório do Leilão 5G.

28. Estes dados encerram um enorme potencial de utilização e de desenvolvimentos que podem ser úteis para diversas entidades, desde o próprio Estado, à academia, sociedade civil e mundo empresarial, mas tal aproveitamento é impossibilitado (ou extremamente dificultado) pela forma como a informação é disponibilizada.
29. O formato de arquivo PDF é inadequado para a publicação de dados tabulares e, conseqüentemente, não se coaduna com o **princípio da administração aberta**, i.e., o acesso a dados em formatos abertos (não proprietários e independentes de qualquer plataforma, podendo ser acedidos por qualquer pessoa e sem necessidade de recurso a software licenciado) e legíveis por máquinas (formatos estruturados que permitem que um sistema informático leia os dados contidos no ficheiro).
30. O princípio da administração aberta encontra-se consagrado no artigo 268.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa (*“Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas”*). Este princípio é concretizado na Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (a *“Lei de Acesso aos Documentos Administrativos”* ou *“LADA”*), que estabeleceu o direito de todos os cidadãos acederem aos dados da administração, bem como o direito à reutilização dos mesmos.
31. A ANACOM, enquanto entidade administrativa independente (cf. artigo 4.º, n.º 1, alínea c)), insere-se no âmbito subjetivo da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos, pelo que deve garantir, de forma universal, os direitos de acesso (cf.

- artigo 5.º) e reutilização (cf. artigo 19.º) dos documentos administrativos. A garantia destes direitos não deve ser meramente superficial, devendo o seu cumprimento respeitar as regras e os princípios subjacentes à administração aberta.
32. Nomeadamente, os documentos devem ser disponibilizados, “em **formatos abertos e legíveis por máquina**, com os respetivos metadados, devendo ambos respeitar normas formais abertas” (cf. artigo 19.º, n.º 6), procurando que sejam, “sempre que possível, **abertos desde a sua conceção**, tendo em vista a sua disponibilização futura” (cf. artigo 19.º, n.º 9). Adicionalmente, “os documentos e dados abertos devem ser localizáveis, acessíveis, interoperáveis e reutilizáveis” (cf. artigo 27.º, n.º 4).
33. Sendo estes direitos garantidos de forma universal, a informação deve ser fornecida de forma a que qualquer cidadão tenha acesso ao seu conteúdo, independentemente das suas condições (materiais, físicas ou intelectuais) e competências, e sem que seja necessário um grau de complexidade desmesurado para a sua compreensão e assimilação. A abertura, interoperabilidade e localização dos dados são aspetos particularmente relevantes para assegurar o cumprimento dos princípios da igualdade e imparcialidade previstos na LADA (cf. artigo 2.º, n.º 1).
34. Ora, pelo formato em que são apresentados os Anexos 130 e 137, os objetivos de acesso e a reutilização dos dados não são efetivamente alcançados. A impossibilidade ou extrema dificuldade de acesso aos dados de uma forma sistemática e eficiente prejudicará qualquer utilização posterior de que possam ser alvos, contrariando não só a lei ordinária como princípios com assento constitucional.
35. Face ao exposto, considera a MEO ser urgente que a disponibilização dos dados relativos à fase de licitação principal do Leilão 5G (mas também os dados relativos à fase de licitação para novos entrantes) seja revista. Assim, a MEO sugere que a ANACOM tome as diligências necessárias com vista à produção e disponibilização de um ficheiro complementar aos Anexos 130 e 137, contendo a mesma informação, mas de forma estruturada, no respeito pelo princípio da administração aberta.

IV. Projeto de atribuição

36. O capítulo IV. Projeto de Decisão do projeto de relatório do Leilão 5G contém o projeto de atribuição dos direitos de utilização de frequências que foram objeto deste procedimento.
37. A este respeito, e mantendo presente o que ficou referido acima na Nota Prévia, a MEO nota que, na alínea a) do ponto 3 do referido capítulo, a ANACOM concretiza quais as frequências específicas que serão atribuídas à DIXAROBIL nos 900 MHz, ainda que refira *“as frequências a consignar ao abrigo do disposto no artigo 39.º do Regulamento”*.
38. A MEO não disputa que esta será a consignação lógica de frequências à DIXAROBIL nesta faixa, simultaneamente respeitando os princípios estabelecidos no Regulamento 5G.
39. Porém, do ponto de vista formal, remetendo o artigo 39.º do Regulamento 5G a consignação na faixa dos 900 MHz para um processo autónomo que ainda não decorreu, não parece correto que o projeto de atribuição agora em causa já especifique as frequências concretas a ser atribuídas à DIXAROBIL nesta faixa.
40. No mesmo sentido, as frequências referidas na alínea b) do ponto 4 e na alínea b) do ponto 5, relativamente à atribuição de 2 x 2 MHz na faixa dos 900 MHz à MEO e à NOS, respetivamente, também não parecem corretas do ponto de vista formal.
41. No que respeita à atribuição dos direitos de utilização de frequências na faixa dos 3,6 GHz, tendo já decorrido a fase de consignação nos termos previstos no Regulamento 5G, a MEO aproveita este momento para solicitar à ANACOM informação sobre as reuniões que irá promover entre os diversos titulares de DUF nesta faixa com vista à celebração do acordo que assegure o sincronismo entre as várias redes, conforme consta do ponto 2.5.1 do Anexo 1 do Regulamento do Leilão 5G.

