

Relatório (síntese) sobre tratamento de queixas relacionadas com o serviço de telecomunicações móveis local que será prestado apenas através da tecnologia de 3G a partir de 9 de Julho de 2012 e respectivas medidas recomendadas

*

Parte I: Assunto

A Direcção dos Serviços de Regulação de Telecomunicações (adiante designada por DSRT), anunciou recentemente que o serviço de telecomunicações móveis local será prestado apenas através da tecnologia 3G, a partir de 9 de Julho de 2012. Desde então, o Comissariado contra a Corrupção (adiante designado por CCAC), tem recebido inúmeras queixas, entre as quais, algumas que consideram que a referida decisão é uma injustiça para com a população de Macau, enquanto consumidores, porque serão obrigados a mudar de telemóvel e a transitar para o serviço de 3G.

Devido a limitações de tempo e tendo em consideração a especificidade da matéria em causa, não iremos aqui revelar ou analisar em detalhe o conteúdo das referidas queixas mas sim proceder à avaliação de alguns problemas mais relevantes no âmbito das políticas de telecomunicações implementadas pelo Governo a fim providenciar a sua Excelência, o Chefe do Executivo mais um elemento de referência que possa servir como base para a aplicação das medidas interventivas adequadas.

* * *

Parte II: Breve apresentação das tecnologias 2G e 3G

A Terceira Geração de Telecomunicações Móveis, (conhecida por 3.^a geração e vulgarmente abreviada por 3G), sendo CDMA2000 a sua referência *standard*, consiste em tecnologias móveis sem fios com uma grande capacidade de transmissão de dados. A tecnologia 3G permite a transmissão habitual da voz bem como o envio e recepção de dados (via e-mail e mensagem instantânea). Uma das características da tecnologia 3G consiste na prestação de serviços de transmissão de dados a elevada velocidade, geralmente superior a algumas centenas de kbps.

O sistema de comunicações móveis de terceira geração pode ser considerado resultado do padrão de IMT-2000, definido pela *International Telecommunications Union* (ITU). O objectivo inicial do sistema 3G prende-se, com base no referido padrão, na promoção da padronização de um sistema de comunicações internacional, envolvendo, de momento, 4 modos principais de operação que suportam os diversos padrões: CDMA2000, WCDMA, TD-SCDMA e WIMAX.

O 3G designa a terceira geração do sistema de telecomunicações da tecnologia digital. Os telefones celulares de primeira geração (hoje designados por 1G), surgiram em 1995, e eram conhecidos inicialmente como redes celulares analógicas, porque as redes usavam sinais analógicos de voz; entre os anos de 1996 e 1997 surgiram os telefones móveis digitais de segunda geração (2G) que passaram a operar nas tecnologias GSM, TDMA, etc., com funções de recepção de dados, nomeadamente de recepção de e-mail ou de abertura de página electrónica. A maior diferença entre o 3G e o 2G, consiste na capacidade de suportar a transmissão de dados a elevada velocidade, permitindo aos seus utentes, independentemente do lugar onde se encontram, o respectivo serviço itinerante, o tratamento de dados multimédia, tais como de imagens, músicas e vídeos, navegação na internet, a realização de chamadas de videoconferência e o acesso aos serviços de Comércio Electrónico. No entanto, no estudo e desenvolvimento do sistema 3G, teve que se ter em consideração as vantagens do sistema 2G de forma a garantir a compatibilidade entre os dois sistemas. Para disponibilizar este conjunto de serviços, é necessário garantir que as redes celulares tenham a capacidade necessária ao suporte da transmissão de dados a elevadas velocidades. Nomeadamente disponibilizando aos clientes uma velocidade desde 2 Mbps (megabits/segundo) a 384 kbps (kilobits/segundo) para situações de baixa mobilidade (como por exemplo em espaço coberto e descoberto), e uma velocidade correspondente a 144 kbps para situações de grande mobilidade (por exemplo, num veículo automóvel – situação em que o sinal pode variar consoante o ambiente de rede).

O sistema 3G, comunicações móveis de terceira geração, numa perspectiva técnica, permite a transmissão de dados e informações a elevada velocidade, o acesso múltiplo por divisão de Código, a encriptação de dados e mensagens de voz. Para além disso, o 3G inclui também a tecnologia que permite a cobertura proporcional de sinal aos seus utentes, o que significa que, no que diz respeito à cobertura de sinal (3G); à exploração da rede de qualidade; à protecção ambiental e às técnicas de salvaguarda da segurança; à aplicação da tecnologia inteligente; e à adesão à internet

móvel; a tecnologia do sistema 2G está completamente ultrapassada, não existindo qualquer possibilidade de este sistema poder alcançar idênticos resultados.

De acordo com os testes efectuados em comboios de alta velocidade (Wuhan-Cantão) pela China Telecom, a uma velocidade de 400 km/hora, a transmissão de dados e mensagens (vozes) através da rede 3G da *E-surfing* registou resultados satisfatórios. Numa perspectiva de análise técnica, foram encontrados essencialmente os seguintes problemas no sistema 2G:

- (1) - Desactualização das técnicas de rede que oferecem no máximo algumas dezenas de K de velocidade, impedindo a transmissão de dados a elevada velocidade.
- (2) - Desactualização das técnicas de cobertura de sinal, com o modelo de cobertura aplicado para o sistema 2G o que torna impossível aos utentes a obtenção de uma boa recepção.
- (3) - Desactualização das técnicas de recepção e emissão de sinais, com elevada potência de emissão 100 vezes superior à da 3G, o que não contribui para a protecção do ambiente..
- (4) - Desactualização das técnicas de salvaguarda da segurança na emissão de sinais – neste aspecto particular não se pode efectuar qualquer comparação com as técnicas de segurança do sistema 3G.
- (5) - Desactualização das técnicas de Internet móvel - o que não permite suportar processamento de vídeos que requerem uma elevada largura de banda.
- (6) - Desactualização da qualidade técnica na área dos telemóveis. No que diz respeito às características inteligentes, aos sistemas operacionais dos telemóveis bem como às aplicações para telemóveis, nada se compara ao nível dos terminais dos telemóveis de 3G. A transição de 2G para 3G é inevitável face ao desenvolvimento das tecnologias de telecomunicações.

Os telemóveis 3G proporcionam essencialmente a comunicação de dados através de Sistemas de Comunicação Sem-Fio de Banda Larga, o que permite o acesso à internet. A diferença mais significativa entre os sistemas 2G e 3G, é que a

velocidade mínima dos telemóveis do sistema 3G para situações de alta mobilidade pode atingir 144 kbps, e 384 kbps para situações de baixa mobilidade (por exemplo em espaço coberto). Para além disso, o sistema 3G é baseado no padrão CDMA, e relativamente aos mais recentes padrões 3GPP e 3GPP2, proporciona actualmente três modos principais de operação que suportam padrões como WCDMA (principalmente usado na Europa), CDMA2000 (principalmente usado nos Estados Unidos) e TD-SCDMA (principalmente usado na China).

* * *

Parte III: Situação concreta em Macau

1. Empresas com licença de exploração de Serviços de Telecomunicações na RAEM e o respectivo ponto de situação:

- (1) - **Companhia de Telecomunicações de Macau, S.A.R.L.** – *vide* o Despacho do Chefe do Executivo n.º 399/2008, de 30 de Dezembro (publicado em 12 de Janeiro de 2009, no Boletim Oficial da RAEM);
- (2) - **Hutchison — Telefone (Macau), Limitada** – *vide* o Despacho do Chefe do Executivo n.º 400/2008, de 30 de Dezembro (publicado em 12 de Janeiro de 2009, no Boletim Oficial da RAEM);
- (3) - **Smartone — Comunicações Móveis, S.A** – *vide* o Despacho do Chefe do Executivo n.º 401/2008, de 30 de Dezembro (publicado em 12 de Janeiro de 2009, no Boletim Oficial da RAEM);

O Governo da RAEM, através da Ordem Executiva n.º 10/2009 aprovou o regulamento específico do concurso público para a apresentação de candidaturas para o licenciamento da operação de redes públicas de telecomunicações móveis terrestres de terceira geração e para a prestação dos correspondentes serviços de telecomunicações de uso público móveis terrestres na RAEM. De acordo com o ponto 11.1.1. do mesmo regulamento: “11.1.1. *Para os efeitos do disposto no ponto 11.1., o titular da licença de Serviços de Telecomunicações de Uso Público Móveis Terrestres (sistema GSM) deverá proceder ao pedido de alteração da mesma nos termos do disposto na alínea 2) do n.º 1 do artigo 9.º do Regulamento Administrativo n.º 7/2002, no prazo de 30 dias a contar da data da publicação da licença de 3G, sob pena de revogação desta licença de 3G.*” [ATENÇÃO: Não

corresponde à alínea 3) do ponto 2 do ofício n.º 1411/07.01.00-180 da DSRT que abaixo se transcreve: “(3) (...), e segundo a disposição consagrada no ponto 11.1 do próprio regulamento, os titulares da licença de Serviços de Telecomunicações de Uso Público Móveis Terrestres (sistema GSM) na Região Administrativa Especial de Macau são obrigados a revogar as licenças a partir do dia 9 de Julho de 2012. (...).]”

Nesse mesmo ano, o Governo da RAEM, através do Despacho do Chefe do Executivo n.º 350/2009, Licencia a «Smartone — Comunicações Móveis, S.A.». Posteriormente, através do Despacho do Chefe do Executivo n.º 423/2009, vem alterar a Licença anexa ao Despacho do Chefe do Executivo n.º 159/2002, que licencia a «Smartone – Comunicações Móveis, S.A.» para que esta possa instalar e operar uma rede pública de telecomunicações e prestar serviços de telecomunicações, de uso público, móveis terrestres, licença esta válida até ao dia 8 de Julho de 2012.

2. A DSRT divulgou recentemente uma nota informando que o serviço de telecomunicações móveis local será prestado apenas através da tecnologia de 3G a partir de 9 de Julho de 2012. As principais razões para esta decisão constam da proposta n.º 172/07-01.00-180, de 13 de Maio de 2011, a qual obteve despacho de "Concordo" do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, em 23 de Maio de 2011.
3. A referida proposta consiste no seguinte:

“1. O Governo da RAEM, através da Ordem Executiva n.º 15/2006 e n.º 10/2009, aprovou o regulamento específico do concurso público para apresentação de candidaturas para o licenciamento da operação de redes públicas de telecomunicações móveis terrestres de terceira geração e prestação dos correspondentes serviços de telecomunicações de uso público móveis terrestres (adiante designada por 3G) na Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China. A Companhia de Telecomunicações de Macau, S.A.R.L. (adiante designada por CTM); a Hutchison — Telefone (Macau), Limitada (adiante designada por Hutchison); e a China Telecom (Macau) Limitada (adiante designada por China Telecom) obtiveram licença em 2007 para a exploração de telecomunicações móveis de 3.ª geração (3G). Quanto à Smartone — Comunicações Móveis, S.A (adiante designada por Smartone) esta obteve a licença em 2009 para a exploração de

telecomunicações de 3G. De acordo com a disposição consagrada no ponto 11.1 do referido regulamento específico do concurso público, caso o concorrente vencedor seja titular de licença de Serviços de Telecomunicações de Uso Público Móveis Terrestres (2G) emitida pelo Governo da RAEM, a renovação da referida licença fica sujeita a certas restrições de modo a assegurar o desenvolvimento saudável do mercado das telecomunicações móveis.

2. Portanto, de acordo com o disposto no n.º 1 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 399/2008, no n.º 1 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 400/2008 e no n.º 1 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 423/2009, as licenças concedidas à Companhia de Telecomunicações de Macau, S.A.R.L., à Hutchison – Telefone (Macau), Limitada e à Smartone – Comunicações Móveis, S.A. para a exploração dos serviços de segunda geração móvel – 2G foram renovadas até ao dia 8 de Julho de 2012. Isto quer dizer que após essa data ficarão caducadas todas as licenças atrás referidas, deixando de existir o respectivo serviço. (O sublinhado é nosso)

3. A licença para a exploração dos serviços de telecomunicações deve ser renovada conforme o estipulado na altura da sua emissão. Dado o desenvolvimento dinâmico do sector de telecomunicações que se traduz nomeadamente no avanço rápido da tecnologia e nas alterações do mercado, devem ser ponderados com precaução os factores relevantes no processo de avaliação para efeitos de renovação. As licenças a que se refere o ponto 2 são concedidas para a exploração dos serviços de comunicações em que se adopta o sistema GSM. Numa análise de nível técnico, poderá ser mantido o sistema GSM para a prestação dos serviços de telemóvel 3G, quando o centro da rede GSM seja aproveitado para o estabelecimento da rede WCDMA. Este modelo é adoptado a nível mundial, nomeadamente pelos operadores locais de GSM para o lançamento dos seus serviços, sendo o mesmo modelo acolhido pelo mercado. Assim, o plano de desenvolvimento a nível técnico está bem definido e a rede GSM irá, mais cedo ou mais tarde, ceder o seu lugar à rede WCDMA. No que se refere à situação do mercado, o número de utilizadores e o seu ritmo de crescimento são elementos mais decisivos e a posição do Governo também exerce um certo impacto. Considerando o desenvolvimento da indústria de turismo de Macau e ainda o empenho desenvolvido pelo Governo na transformação de Macau num centro mundial de turismo e lazer, é necessário ter em conta os turistas de Macau, para além

dos seus habitantes, quando se fala dos utilizadores de GSM. Passamos agora a proceder à avaliação do desenvolvimento dos serviços de GSM em Macau e da sua situação de mercado, com base na análise do número de utilizadores de GSM em Macau, do seu ritmo de crescimento e ainda do número de utilizadores de GSM nos locais de residência dos turistas de Macau, do seu ritmo de crescimento e da posição dos governos desses locais.

(1) Desenvolvimento dos serviços de GSM prestados em Macau e a sua tendência

Após a liberalização do mercado dos serviços de telecomunicações móveis de Macau em 2001 e a emissão das respectivas licenças de 2G, o número de utilizadores dos serviços de telemóvel têm vindo a aumentar. Mesmo num período de tempo após o lançamento sucessivo dos serviços de telemóvel de 3G a partir de meados de 2007 por parte da Companhia de Telecomunicações de Macau, S.A.R.L., da Hutchison – Telefone (Macau), Limitada e da China Telecom, o número de utilizadores de 2G (na sua maioria os utilizadores de GSM) continuou a crescer.

*Até finais de Abril de 2008, o número de utilizadores de 2G (GSM e CDMA20001X) ascendeu a 763 mil, número recorde registado. No entanto, com o acolhimento crescente dos serviços de 3G, registou-se a queda do número de utilizadores de 2G. Até finais de Março do corrente ano, o número de utilizadores de GSM foi de 266 mil, **uma redução de 497 mil, ou seja, uma redução mensal média de 14,2 mil, quando comparado com o seu número recorde. Caso se mantenha o ritmo de queda mensal, está prevista para Setembro de 2012 a inexistência de utilizadores de 2G de entre os habitantes de Macau.***

Não obstante, tal previsão está sujeita a mudanças. Primeiro, não é necessário que a futura queda do número de utilizadores de GSM siga o mesmo ritmo que tem sido verificado, podendo a queda acelerar ou abrandar o seu ritmo. Em segundo lugar, é provável que os actuais utilizadores de WCDMA continuem a utilizar os seus telemóveis de GSM, razão pela qual se poderá registar um aumento no número dos potenciais utilizadores de GSM. Em terceiro lugar, quando um produto entra na última fase do seu ciclo de vida sem terem sido implementadas quaisquer políticas para o efeito, é normal que durante um longo período de tempo persista a procura do mesmo,

apesar de se verificar a sua redução. Tomamos como exemplo a rede de “Packet Switching”, com o maior número dos seus utilizadores registado em 1996, num total de 256, numero que desceu até 108 em 2001, sendo que somente no corrente ano já não se regista nenhum utilizador da mesma rede. Em quarto lugar, os telemóveis de GSM que se vendem a preço baixo estão a inundar o mercado, incentivando assim os utilizadores que não pretendem gastar muito dinheiro nos serviços de telecomunicações a continuarem a recorrer aos serviços de GSM.

Face aos factores atrás referidos, a DSRT tomou algumas medidas estratégicas, nomeadamente no sentido de reduzir de forma ordenada e até mesmo através da suspensão do lançamento dos planos de promoção para utilizadores dos serviços de GSM, travando assim o aumento dos novos utilizadores dos mesmos. Em breve, e conforme as circunstâncias, ir-se-á reforçar da forma adequada a implementação dos planos de promoção de 3G, no intuito de acelerar a migração dos utilizadores dos serviços de GSM para os serviços de 3G. A par disso, ir-se-á divulgar, em tempo oportuno, o fim do prazo de validade das licenças de GSM junto da população, por forma a que esta, depois de ficar esclarecida, possa vir a aceitar as políticas do Governo, procurando assim reduzir o impacto negativo trazido pelo fim das licenças de GSM.

(2) Situação e tendência de desenvolvimento dos serviços de GSM nos locais de residência dos turistas de Macau

Segundo os dados divulgados pela Direcção dos Serviços de Estatísticas e Censos através do seu Boletim n.º 4 relativo aos indicadores estatísticos no âmbito do turismo, registaram-se no ano passado 25 milhões de entradas de visitantes em Macau, das quais as principais eram da China Continental, Hong Kong, Taiwan e Japão, representando 53%, 30%, 5% e 2%, respectivamente. Segue-se a análise da situação dos serviços de GSM disponibilizados nos locais acima mencionados (excluindo Japão), com o objectivo de diagnosticar as futuras necessidades dos visitantes de Macau em relação aos serviços de GSM.

(...)

4. Propostas

De acordo com o previsto na Ordem Executiva a que se refere o ponto 1, após o dia 8 de Julho de 2012, Macau deixará de emitir licenças de 2G, pondo termo à prestação dos serviços em questão. A par disso, segundo a análise efectuada no ponto 3(1), prevê-se que com a implementação das respectivas políticas no segundo semestre de 2012, a procura dos serviços de GSM em Macau poderá ser reduzida significativamente podendo mesmo chegar a ser nula. Assim sendo, em princípio, não é necessária a manutenção das licenças de 2G. Todavia, tendo em conta a análise efectuada no ponto 3(2), a procura dos serviços de GSM por parte dos visitantes de Macau continua a ser grande. A fim de dar resposta à política relativa ao desenvolvimento de Macau enquanto centro mundial de turismo e lazer, torna-se necessário ir ao encontro das necessidades dos seus visitantes. Por esta razão, propõe-se que sejam revistas as licenças de 3G concedidas à Companhia de Telecomunicações de Macau, S.A.R.L., à Hutchison – Telefone (Macau), Limitada e à Smartone – Comunicações Móveis, S.A., por forma a que após expirar a validade das licenças do serviço de 2G possa ser mantida a prestação do serviço itinerante aos visitantes que residem nos locais cujo sistema de telecomunicações não tenha sido actualizado para o 3G, dando assim resposta às suas necessidades. Caso seja obtida a concordância do Exm.º Senhor Secretário, a DSRT irá contactar os diversos operadores com a maior brevidade possível no sentido de encetar os procedimentos necessários à revisão das licenças em causa.

À consideração superior.”

4. Em relação ao ponto 2 da proposta acima transcrita em que se refere à inexistência dos serviços de 2G aquando da data em que irão expirar as respectivas licenças, manifestamos grandes reservas. Isto porque o termo da validade das licenças não implica a eliminação dos serviços de 2G, mas sim apenas a uma restrição imposta aos seus utilizadores.
5. Passamos a transcrever as palavras ditas pelo Director da DSRT como resposta às interpelações dos deputados à Assembleia:

“(…) Para o efeito, Tou Veng Keong respondeu dizendo que a partir de 9 de Julho de 2012 os serviços de telemóvel de Macau passarão a ser substituídos completamente pela tecnologia 3G. Todavia, considerando que Macau é uma cidade turística e que é significativo o número de turistas, dos quais muitos

compram telemóveis de 2G em Macau para posteriormente os levarem para os seus locais de residência; mais considerando que os telemóveis de 2G têm sido produtos de comércio de revenda, não se pretende impor restrições ao comércio de telemóveis de 2G em Macau.

Com vista a uma migração suave da rede de 2G para a 3G, a DSRT já alertou, por ofício, as lojas de venda a retalho para chamarem à atenção dos potenciais compradores de telemóveis para a respectiva mudança, evitando assim que os consumidores façam a compra sem serem devidamente informados. Em simultâneo, a DSRT irá reforçar a divulgação das informações através da rádio, jornais, televisão, Internet, folhetos publicitários, etc. A par disso, a DSRT pretende contar com a colaboração de outros serviços e associações, a fim de que estes, a partir de finais do corrente mês, tomem a iniciativa de entrar em contacto com grupos sociais específicos, como, por exemplo, os idosos, para lhes passarem as informações que lhes foram transmitidas. Serão ainda organizadas sessões de esclarecimento pelos operadores de telecomunicações e, em simultâneo, simplificadas as formalidades necessárias.

O mesmo responsável disse ainda que a DSRT está ciente de que muitos utilizadores e particularmente os idosos utilizam os telemóveis apenas para fazer telefonemas. Por esta razão, foram encomendados telemóveis à medida desse grupo de utilizadores e lançados os respectivos planos de promoção. Os utilizadores, que não têm necessidade de recorrer aos serviços de dados ou serviços de roaming, podem pedir aos operadores a cessação dos mesmos. Por esta razão, os utilizadores atrás referidos não precisam de pagar taxas extra pela migração da rede 2G para a 3G, sendo os telemóveis de 3G fornecidos quase gratuitamente. No entanto, ele confessou que apesar de a migração da rede 2G para a 3G estar prevista expressamente no contrato aquando da emissão da licença em 2010, essas informações não foram divulgadas atempadamente junto da população. Espera assim que as eventuais insuficiências possam ser supridas com o recurso a diversos canais para a divulgação das respectivas informações.

Explicou ainda que a rede 2G tem sido utilizada em Macau durante muito tempo e que perante esta estabilidade do negócio, muitos operadores não estão dispostos a investir no desenvolvimento da rede de 3G. Mais, admitiu a generalização dos telemóveis inteligentes que se tem verificado nos últimos anos, razão pela qual é necessário eliminar a rede 2G, com vista à optimização do espectro para a 3G. No que se refere a pontos mortos da rede de 3G, o Director declarou que aos

operadores foi solicitada a melhoria da rede, estando em crer que a eliminação da rede de 2G irá contribuir para a optimização da cobertura, da penetração e da funcionalidade da rede de 3G.¹(...)”

Daí se verifica que se pode manter a rede de 2G com diferentes utilizadores. A par disso, as medidas tomadas são objecto de discussão. Sobre esta matéria, iremos proceder à sua análise mais adiante.

Parte IV: Situação actual da utilização das redes de telecomunicações de 2G e de 3G

1. Da análise dos dados obtidos pelo CCAC junto dos operadores dos serviços de telecomunicações, coexistem actualmente as redes de 2G e de 3G. Quando forem fracos os sinais da rede de 3G ou se encontrem nos pontos mortos, a rede passa automaticamente para 2G para assegurar o normal funcionamento do sistema de telecomunicações.
2. Se o que foi dito pela DSRT se tornar realidade, ou seja, a partir de 9 de Julho os utilizadores dos serviços de telemóvel de Macau deixarem de ter acesso à rede de 2G e os operadores forem proibidos de prestar os serviços de 2G aos utilizadores de telemóveis de Macau, poderá acontecer falha nos serviços de telecomunicações nos locais onde os sinais da rede de 3G são fracos ou naqueles em que se encontram os pontos mortos.
3. De acordo com as informações prestadas ao Comissariado, por um operador, actualmente, as estações de transmissão da rede 2G cobrem praticamente a maioria das zonas da RAEM e isso garante a qualidade da conversação telefónica. Para implementar o serviço de 3G, os operadores têm vindo a melhorar as novas estações de transmissão da rede 3G. Assim sendo, e tendo em consideração as limitações de tempo e o facto de a tecnologia 3G necessitar ainda de aperfeiçoamento, coloca-se uma dúvida: qual a razão que leva a que o Governo não prolongue o prazo de coexistência das redes 2G e 3G? No mínimo, dir-se-á que os operadores pretendem e esperam o prolongamento da medida transitória.
4. No caso de apenas se manter, a partir de 9 de Julho de 2012, a rede de 3G para os

¹ Vide o Jornal Ou Mun de 23 de Março de 2012.

utentes locais e ocorrer, naquela altura, avaria nalgum equipamento ou problemas na rede, **haverá a possibilidade de ocorrer uma outra suspensão global, ou outra ocorrência grave, do serviço de telecomunicações móveis na RAEM.** O Serviço com competência para a decisão ponderou seriamente esta possibilidade?

5. Considere-se igualmente uma outra hipótese, não tão grave como o exemplo acima referido: devido a problemas técnicos, os operadores pretendem realizar uma acção de manutenção ou um teste às suas estações de transmissão, coloca-se a possibilidade de tal acção influenciar negativamente o serviço de telecomunicações ou até provocar a suspensão do serviço. No entanto, se se autorizar que, numa situação, pontual e temporária, que seja susceptível de influenciar o funcionamento do sistema de 3G, os operadores possam passar a prestar os seus serviços de telecomunicações através da rede 2G, isso poderia evitar, de forma significativa, os riscos de operacionalidade do serviço de telecomunicações móveis e, seria igualmente favorável no que respeita à exploração e operação levada a cabo pelos operadores. No entanto, não verificámos, a existência de qualquer documento oficial que permita aos operadores poderem adoptar esta solução conciliatória.

6. Analisemos a questão sob outro ângulo: do ângulo dos direitos e interesses por parte dos utentes dos telemóveis, isto é, considerando a questão do ponto de vista dos direitos e interesses dos consumidores.
 1. Na regulamentação referente aos operadores do serviço de telecomunicações móveis, todos os governos têm que ter em consideração, sem prejuízo dos direitos dos operadores atribuídos pelo contrato de concessão, os direitos e interesses razoáveis dos consumidores locais. Um dos factores que deve ser considerado é o de que não se permite aos operadores suspender o serviço de acordo com a sua vontade nem efectuar a cobrança arbitrária de tarifas de serviços.

 2. Segundo comunicação da DSRT, a partir de 9 de Julho de 2012, apenas os utentes de telemóveis do exterior, ou seja, os que efectuem chamadas em *roaming*, poderão usar o serviço de 2G (isto é, só poderão utilizar a rede de 2G os interessados com o número de telemóvel registado no exterior). E os números de telefone locais não poderão entrar no sistema de 2G nem utilizar o respectivo serviço, pelo que parece-nos óbvio que existe uma discriminação

contra os residentes locais em prejuízo dos seus direitos e interesses legítimos, na medida em que priva os residentes da RAEM do direito à livre escolha. Ao contrário, só os utilizadores do número de telemóvel pertencente às companhias que operam fora de Macau poderão escolher entre os serviços de 2G e 3G e isso parece violar a posição assumida pelo Governo, a qual deveria garantir e proteger os direitos e interesses dos consumidores locais.

* * *

7. Depois de terem sido efectuadas pesquisas sobre a matéria, não é difícil verificar que, na maioria dos países e regiões do mundo, os seus governos implementam, ao mesmo tempo, os sistemas 2G e 3G e é o consumidor que decide, por si próprio, a escolha do serviço. Isto significa que não se recorre a meios administrativos para impor aos consumidores a utilização de um dos sistemas (o ponto-chave da presente questão é: actualmente, existem ao mesmo tempo no mercado dois sistemas, mas o Governo elimina, coercivamente, um dos sistemas por via administrativa - não se trata de uma decisão do mercado nem dos operadores).
8. **O Comissariado não se posiciona contra a implementação e utilização global do sistema de 3G.** Estamos em crer igualmente que a substituição global de 3G é inevitável, já que o sistema 4G vai surgir no futuro próximo. No entanto, somos da seguinte opinião: numa situação em que não se verifica qualquer encargo adicional, considerando a operação actual dos sistemas 2G e 3G na RAEM, bem como as condições técnicas que ainda devem ser aperfeiçoadas, porque é que não se prolonga o prazo de coexistência das redes 2G e 3G? Por exemplo, prolonga-se por mais 1 ou 2 anos? Ou então porque não se deixa o mercado efectuar, livremente, esse ajustamento? Do ponto de vista da decisão governamental, quando do recurso à utilização de meios administrativos como forma de intervenção coerciva, em determinada matéria, é necessário tomar em consideração os seguintes requisitos:

(1) Intervenção racional;

(2) Intervenção salvaguardando quaisquer consequências negativas;

(3) Intervenção sempre que tal se mostre indispensável, como única solução para questões urgentes;

(4) Intervenção sem prejuízo dos direitos e interesses legítimos de qualquer das partes envolvidas;

(5) Intervenção necessária e urgente.

Contudo, resumindo todos os factores, consideramos que a intervenção por parte da DSRT não corresponde aos requisitos acima mencionados e, por isso, entendemos ser necessário adiar a execução da medida em causa.

9. Em termos de longo prazo, o próximo objectivo do Governo é, possivelmente, “*triple play*”. No entanto, de acordo com as informações recolhidas pelo Comissariado, até agora, o Governo da RAEM não tem um plano e calendário concreto para a sua execução. Por isso, quando é que se irá implementar o “*triple play*”, e de que forma, são questões ainda indeterminadas. Neste contexto, não é conveniente eliminar, de forma coerciva, o sistema de serviço de telecomunicações móveis de 2G.

* * *

Parte V: Questões jurídicas

1. Nos termos da Operação de redes públicas de telecomunicações e prestação de serviços de telecomunicações de uso público móveis terrestres (*Vide* o n.º 5 do artigo 5.º do Regulamento Administrativo n.º 7/2002, de 15 de Abril), as licenças atribuídas para as três empresas locais de serviço de telecomunicações de 2G e 3G são concedidas pelo Chefe do Executivo e as condições de concessão são expressas nas respectivas licenças. **Da análise dessas condições resulta óbvio que não há uma autorização de exploração do serviço de 2G a partir de 9 de Julho de 2012.**
2. E agora, a DSRT permite, alegadamente, que as três empresas acima referidas poderão proporcionar, a partir de 9 de Julho de 2012, aos clientes de *roaming* o serviço de 2G. Sucede que não existe qualquer documento de carácter jurídico que fundamente a decisão, uma vez que, até à data, o Chefe do Executivo nunca concedeu a necessária autorização. Contudo, a DSRT já divulgou publicamente essa medida.

3. As faixas de telecomunicações são, evidentemente, “bens públicos”, cuja utilização é, indubitavelmente, do interesse público, principalmente, do interesse público local. Por exemplo, por razões de segurança, um país ou região pode fechar determinadas faixas ou reservá-las para fins específicos, tais como, para uso militar ou diplomático. Porém, essa decisão tem que corresponder aos seus próprios interesses, em vez dos interesses de terceiros ou de outros países. No caso de se provocar uma limitação neste âmbito, a sua finalidade tem que ser a de protecção do mais elevado interesse público.
4. No presente processo, não percebemos porque é que apenas os direitos e interesses dos clientes de roaming são protegidos mas os dos utentes a longo prazo locais não são protegidos? Como é que se pode garantir a mudança de telemóveis dos cidadãos? Como é que se define as políticas de desconto? Como é que se solicita a colaboração com os operadores? Tudo isso são medidas de recuperação, mas não constituem o núcleo da questão. O ponto essencial da questão prende-se com a necessidade de apurar se o Governo tem a bastante fundamentação jurídica, ou não, que lhe permita impor que os operadores de telecomunicações móveis proporcionem os serviços de 2G e 3G aos clientes com número de telefone exterior? No entanto, ao mesmo tempo, os utentes locais só poderão utilizar o serviço de 3G? Qual o elevado interesse público que releva nesta decisão?
5. Nos termos do artigo 2.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) de Macau:

**“Artigo 2.º
(Âmbito de aplicação)**

1. *As disposições deste Código aplicam-se a todos os órgãos da Administração Pública que, no desempenho da actividade administrativa de gestão pública, estabeleçam relações com os particulares, bem como aos actos em matéria administrativa praticados pelos órgãos do Território que, embora não integrados na Administração Pública, desenvolvam funções materialmente administrativas.*
2. *As disposições deste Código são ainda aplicáveis aos actos praticados por entidades concessionárias no exercício de poderes de autoridade.*

3. *Os preceitos deste Código podem ser mandados aplicar por lei à actuação dos órgãos das instituições particulares de interesse público.*
4. *Os princípios gerais da actividade administrativa definidos no presente Código são aplicáveis a toda a actuação da Administração, **ainda que meramente técnica ou de gestão privada.***
5. *As disposições deste Código relativas à organização e à actividade administrativas são aplicáveis a todas as actuações da Administração no domínio da gestão pública.*
6. *As disposições do presente Código são ainda supletivamente aplicáveis a procedimentos especiais, desde que não envolvam diminuição das garantias dos particulares.”*

Salientamos o teor do n.º 4 do artigo, isto é, a gestão técnica está igualmente sujeita ao CPA.

Neste sentido, o Serviço competente deve conhecer claramente que o objectivo de eliminação do serviço de telecomunicações móveis de 2G e de reserva única de 3G é para prosseguir um melhor interesse público. As medidas a tomar e o respectivo procedimento devem ser efectuadas dentro da legalidade e corresponder aos princípios e normas fundamentais do CPA.

6. Consideramos que a actuação da DSRT viola o “princípio da proporcionalidade” e o “princípio da boa fé”, isto é, violação dos artigos 5.º e 8.º do CPA.
7. Em relação ao “princípio da proporcionalidade”, nos termos do artigo 5.º do CPA:

“Artigo 5.º

(Princípio da igualdade e da proporcionalidade)

1. *Nas suas relações com os particulares, a Administração Pública deve reger-se pelo princípio da igualdade, não podendo privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever nenhum administrado em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou*

condição social.

2. As decisões da Administração que colidam com direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afectar essas posições em termos adequados e proporcionais aos objectivos a realizar.”

- (1) Neste caso, **a nível técnico**, temos que levantar uma questão: será a eliminação do sistema 2G um pressuposto de fornecimento do serviço móvel de 3G? A resposta é naturalmente negativa. Não existe uma relação exclusiva entre as duas. Ao contrário, **existe sim uma relação complementar entre as duas dentro um determinado período** e percebemos que é por isso que na maioria dos países e regiões do mundo, estão ainda a implementar os sistemas 2G e 3G ao mesmo tempo.
- (2) **Do ponto de vista da gestão dos serviços públicos**, após o lançamento da rede 3G, decidida unilateralmente pela DSRT, será que todos os utentes de telemóvel locais vão utilizar os serviços fornecidos pela rede de 3G? Ou há ainda uma parte de cidadãos que continuará a utilizar apenas serviços tradicionais de telefone e, para estes, é suficiente a rede 2G? Obviamente, a resposta é que a rede 2G é suficiente para este grupo de cidadãos.

Quer isto dizer que o lançamento da rede 3G não é a única nem a melhor forma de prosseguir o interesse público.

- (3) **Do ponto de vista da autodeterminação do mercado e da exploração**, a DSRT lança a rede 3G e elimina a rede 2G, obrigando uma parte dos cidadãos de Macau a comprar telemóveis de 3G. É obvio que se trata de uma intervenção excessiva nas condições de operação do mercado que, por um lado, prejudica o direito à livre escolha dos cidadãos de Macau como consumidores e, por outro lado, significa uma intervenção injustificada no mercado de telecomunicações.
- (4) **Do ponto de vista dos direitos e interesses dos cidadãos de Macau**, este plano técnico também produz um resultado injusto: os cidadãos de Macau ficam sem direito à livre escolha no padrão de consumo e os utentes de telemóvel do exterior, pelo contrário, têm o direito a efectuar essa escolha, o que configura um acto de injustiça para com os cidadãos de Macau.

- (5) **Do ponto de vista da técnica de exploração**, mesmo que seja fornecido o serviço de 2G apenas aos utentes de *roaming*, o que implica uma diminuição no número de utentes no futuro, isto não significa que os operadores possam demolir as estações de transmissão existentes. Pelo contrário, as estações de transmissão de 2G têm de ser mantidas, com os respectivos emissores em boa condição de funcionamento. Isto é, os operadores têm de manter o sistema de 2G, independentemente da sua manutenção ou da eliminação do serviço de 2G para os residentes, ainda assim é lhes imposta, ao mesmo tempo, uma restrição no tipo de utentes do serviço de 2G. Entretanto, não se verifica nessa circunstância nenhum fundamento que justifique que se está a prosseguir um interesse público mais relevante. Face ao exposto, esta “decisão de eliminar parcialmente o serviço de 2G” constitui uma violação do “princípio da proporcionalidade”.

Para além disso, a decisão viola também o “princípio da boa fé”.

O artigo 8.º do Código do Procedimento Administrativo vigente dispõe o seguinte:

“Artigo 8.º

(Princípio da boa fé)

- 1. No exercício da actividade administrativa, e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa fé.*
- 2. No cumprimento do disposto no número anterior, devem ponderar-se os valores fundamentais do direito, relevantes em face das situações consideradas e, em especial:*
 - a) Da confiança suscitada na contraparte pela actuação em causa;*
 - b) Do objectivo a alcançar com a actuação empreendida.”*

- (1) Aos operadores de telecomunicações, é lhes exigida a manutenção do sistema de 2G e, ao mesmo tempo, é lhes imposta, uma restrição ao tipo de utentes do serviço de 2G – eles podem fornecer o serviço de 2G só aos utentes de *roaming*, sem garantia de que todos os utentes de telemóvel locais adoptarão o serviço de

3G. Trata-se, indubitavelmente, de uma medida inadequada para os operadores.

- (2) Aos utentes de telemóvel, independentemente da utilização ou não do serviço 3G, é lhes exigido que tenham de estar equipados com aparelhos que funcionem no sistema 3G e já não podem recorrer à utilização do 2G. Considera-se também uma medida inadequada para os consumidores.

Para além disso, o artigo 7.º da Lei n.º 14/2001, de 20 de Agosto (“Lei de Bases das Telecomunicações”), prevê que os consumidores não devem ser tratados de forma discriminada:

“Artigo 7.º

Direitos dos utilizadores

Aos utilizadores dos serviços de telecomunicações são garantidos, designadamente, os seguintes direitos:

- 1) *À inviolabilidade e ao sigilo das suas comunicações, nos termos da lei;*
- 2) *Ao respeito da sua privacidade nos documentos de cobrança e na utilização dos seus dados pessoais pelo prestador do serviço;*
- 3) *De acesso e utilização dos serviços de telecomunicações de uso público, com padrões de qualidade, disponibilidade e permanência adequados à sua natureza, em toda a área da Região Administrativa Especial de Macau;*
- 4) *De liberdade de escolha do prestador de serviços de telecomunicações de uso público, bem como à portabilidade do respectivo número de cliente;*
- 5) **De não discriminação quanto às condições de acesso e fruição dos serviços;**
- 6) *De informação sobre as condições de prestação dos serviços, suas tarifas e preços;*
- 7) *À não suspensão do serviço público de telecomunicações, salvo nos casos de incumprimento das respectivas condições contratuais e de força maior;*
- 8) *Ao prévio conhecimento das condições de suspensão e de cancelamento do serviço;*

9) De resposta, em tempo útil, às suas reclamações pelo prestador do serviço.”

* * *

Parte VI: Conclusão

Face a ao exposto, o Comissariado considera que a decisão da DSRT padece dos seguintes vícios:

1. Até à data, o Chefe do Executivo nunca concedeu nenhuma autorização formal aos três operadores relativa ao fornecimento do serviço móvel 2G para os clientes de *roaming*.
2. Compete ao Chefe do Executivo a concessão da respectiva licença, a qual deve ser publicada por despacho do mesmo (*Vide* o n.º 5 do artigo 5.º do Regulamento Administrativo n.º 7/2002).
3. O “anúncio”, que refere que os utentes locais só poderão utilizar o serviço de 3G a partir de 9 de Julho, contradiz o disposto no CPA – nomeadamente no que diz respeito ao “princípio da proporcionalidade” e ao “princípio da boa fé”.
4. Este “anúncio da eliminação do serviço 2G” contradiz também o “princípio da igualdade” previsto no artigo 4.º do mesmo Código, já que priva os consumidores locais do seu direito à livre escolha e viola o direito da igualdade de tratamento.
5. O “anúncio da eliminação do serviço de 2G” não está conforme com o interesse público e o interesse fundamental dos utentes de telemóvel locais.

* * *

Parte VII: Proposta

Pelo exposto, com o intuito de evitar o surgimento de problemas com os serviços de telecomunicações e o prejuízo aos direitos e interesses do utentes de telemóvel locais, **o Comissariado vem propor a sua Excelência, o Chefe do Executivo a consideração das seguintes medidas atenuativas:**

1. **Prolongar o prazo de coexistência das redes 2G e 3G de telemóvel por mais 1 ou 2 anos**, sem prejuízo de exigir aos operadores uma aceleração do processo do aperfeiçoamento da qualidade da rede 3G dentro deste período;

[Caso seja aceite a proposta, devem ser dadas instruções à DSRT no sentido de que esta inicie a preparação dos respectivos despachos e documentos, a fim de permitir aos três operadores continuar com o fornecimento do serviço de 2G a todos os utentes de telemóvel (incluindo os utentes locais).]

2. Independentemente da aceitação ou não da proposta referida no ponto 1, devem ser tomadas as seguintes medidas: **Permitir aos operadores de telecomunicações a substituição do serviço de 3G pelo de 2G sob certas condições especiais**, por exemplo, quando da manutenção das estações de transmissão, ou quando da avaria da rede 3G que não possa ser reparada de imediato, ou noutras situações pontuais. Nestes casos, é necessário que os operadores comuniquem à DSRT, antes ou após a sua ocorrência, aquelas situações e divulguem atempadamente as informações necessárias junto da população.

* * *

Comissariado contra a Corrupção, aos 11 de Maio de 2012.

O Comissário,

Fong Man Chong