

## **DECISÃO**

**Sobre o pedido de intervenção para resolução administrativa de litígios  
apresentado pela ONI por «alegada usurpação de CLI da MEO em tráfego de  
trânsito»**

### **Índice**

<b>1. PEDIDO DE RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DE LITÍGIOS .....</b>	<b>2</b>
<b>1.1. Requerimento inicial .....</b>	<b>2</b>
<b>1.2. Esclarecimentos da ONI .....</b>	<b>3</b>
<b>2. POSIÇÃO DA MEO.....</b>	<b>7</b>
<b>2.1. Pronúncia .....</b>	<b>7</b>
<b>2.2. Esclarecimentos da MEO.....</b>	<b>8</b>
<b>3. PROCEDIMENTO DE RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DE LITÍGIOS .....</b>	<b>10</b>
<b>4. AUDIÊNCIA PRÉVIA DAS INTERESSADAS.....</b>	<b>11</b>
<b>5. ANÁLISE DO LITÍGIO .....</b>	<b>13</b>
<b>5.1. Mercados grossistas de terminação de chamadas.....</b>	<b>13</b>
<b>5.2. Origem do tráfego identificado .....</b>	<b>16</b>
<b>5.3. Potencial ocorrência de ilícito criminal .....</b>	<b>19</b>
<b>6. DECISÃO.....</b>	<b>20</b>

## **1. PEDIDO DE RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DE LITÍGIOS**

### **1.1. Requerimento inicial**

Mediante comunicação apresentada por correio eletrónico, em 13.08.2020, a ONITELECOM – Infocomunicações, S.A. (ONI) solicitou a intervenção da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), ao abrigo do disposto no artigo 10.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, na sua redação atual (Lei das Comunicações Eletrónicas), para a resolução administrativa de um litígio que a opõe à MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (MEO), em resultado da aplicação pela MEO de tarifas de terminação não reguladas a chamadas de voz entregues pela ONI, em trânsito de rotas internacionais, por alegada usurpação de *Calling Line Identification (CLI)* dessas chamadas.

A ONI junta em anexo (como documento n.º 1) a comunicação enviada à MEO, por correio eletrónico, em 13.05.2020, pela qual informou esta empresa de que abriu, nesse âmbito, disputa contra a MEO referente aos valores de sobretaxas que a MEO aplicou de janeiro a abril às chamadas classificadas como “USURPA”.

Segundo a ONI, a MEO classificou essas chamadas de voz como tendo CLI manipulado, alegando que os respetivos CLI de origem eram de clientes da MEO para os quais não possuía registos de realização dessas chamadas na sua rede na mesma data/hora, tendo, por isso, a MEO aplicado a essas chamadas as tarifas de terminação não reguladas fixa ou móvel, conforme o destino de cada chamada. Porém, de acordo com a ONI, os seus clientes operadores não aceitaram as alegações da MEO, tendo solicitado provas da existência de manipulação de CLI. Ademais, também não aceitaram que a ONI refletisse sobre os mesmos o aumento de preço inerente à aplicação pela MEO das tarifas não reguladas.

Conforme explanado no pedido da ONI, seguiu-se uma troca de comunicações entre a ONI e a MEO, por correio eletrónico, entre 15.06.2020 e 10.07.2020, a respeito da matéria em causa «*Disputa: Usurpa jan20 a jun2020 – MEO*», e que se encontram em anexo (como documento n.º 1) ao pedido da ONI, tendo – segundo a requerente – a MEO continuado a aplicar as tarifas de terminação não reguladas a tráfego de trânsito entregue pela ONI em maio e junho de 2020, com a mesma justificação, sem contudo apresentar quaisquer provas da alegada manipulação de CLI.

A ONI e a MEO não lograram resolver o conflito, tendo a ONI na sua comunicação de 10.07.2020 (a última endereçada à MEO, conforme resulta do anexo – documento n.º 1 - ao pedido), atualizado o valor sobre a faturação do tráfego considerado usurpado, relativo aos meses de janeiro a junho, que nessa data perfazia os **[Início de Informação Confidencial – IIC]** **[Fim de Informação Confidencial - FIC]**.

Nestes termos, a ONI requer a intervenção da ANACOM na resolução do presente conflito com a MEO.

## **1.2. Esclarecimentos da ONI**

Tendo sido enviado em 07.09.2020 ofício<sup>1</sup> de notificação à ONI do início do procedimento de resolução administrativa de litígio, e bem assim com a informação de que a MEO foi notificada para se pronunciar sobre o que é alegado, foi também solicitada a prestação de informações à aqui requerente para efeitos de apuramento dos factos e uma completa instrução do procedimento.

Nesta sequência, uma vez deferido o pedido da ONI de prorrogação do prazo para prestação das informações, a empresa apresentou, em 29.09.2020<sup>2</sup>, e em tempo, as suas respostas às questões colocadas pela ANACOM.

Quanto à **questão – «a) Que informações foram obtidas pela ONI por parte dos operadores internacionais, que integraram o tráfego em causa à ONI, no sentido de que o CLI associado não foi manipulado? Apresente todas as comunicações trocadas, entre a ONI e esses operadores sobre este assunto»**, a ONI afirma que contactou os seguintes operadores afetados pela disputa em apreço: **[IIC]** **[FIC]** (conforme comunicações que anexa<sup>3</sup>, para os devidos efeitos).

Assim, em resumo, segundo a ONI:

- No caso da **[IIC]** **[FIC]**, «fizeram uma análise comparativa entre os CDRs da ONI e os seus próprios e afirmaram não ter encontrado indícios de manipulação

<sup>1</sup> Com a ref.<sup>a</sup> ANACOM-2020297154.

<sup>2</sup> Com a ref.<sup>a</sup> 006/REG/2020 (remetido por e-mail).

<sup>3</sup> Nos anexos remetidos, constam ficheiros Excel que incluem o tráfego afetado referente à **[IIC]** **[FIC]**.

dos CLI, pelo que não aceitaram os valores faturados em excesso. O valor em disputa é de [IIC] [FIC]»;

- No caso da [IIC] [FIC], «esclareceram que este tráfego tinha origem em numeração de suporte de números não geográficos (de Call Centers), sendo a numeração de suporte usada nas chamadas originadas nesses Call Centers, uma vez que a numeração não geográfica não pode ser usada para originar chamadas. Não aceitaram que o tráfego fosse fraudulento e solicitaram a não cobrança dos valores em excesso. O valor em disputa é de [IIC] [FIC]»;
- No caso da [IIC] [FIC], «informaram que o tráfego em questão é originado na sua plataforma de comunicações, onde um cliente se pode registar com um CLI português, pelo que o operador detentor do CLI não terá registos de originação dessas chamadas. O valor em disputa é de [IIC] [FIC]»;
- No caso da [IIC] [FIC], «informaram que os CLI em questão são legitimamente utilizados por um Call Center, mas que este tráfego originado estava a ser encaminhado para um SIP trunk da [IIC] [FIC] por erro de configuração (note-se que a [IIC] [FIC] é cliente de trânsito da Oni, pelo que este tráfego acabou por ser entregue à MEO via ONI). O valor em disputa é de [IIC] [FIC]»;
- No caso da [IIC] [FIC], «informaram que deviam ser apresentadas evidências da existência de fraude e que, nesse caso, tentariam cobrar os valores em excesso aos seus clientes. Na ausência de evidências, dado que não nos foram facultadas pela MEO, informaram que a ONI deveria creditar os valores em excesso faturados à [IIC] [FIC]. O valor em disputa é de [IIC] [FIC]»;
- No caso da [IIC] [FIC], «não aceitaram os valores faturados, pois a MEO não apresentou provas de que os CLI foram manipulados. Informaram que iriam manter a disputa em aberto enquanto não recebessem mais informação que comprovasse existência de fraude, incluindo queixa apresentada à polícia pela MEO. O valor em disputa é de [IIC] [FIC]»; e,
- No caso da [IIC] [FIC], «afirmaram que este tipo de tráfego é gerado nas plataformas VoIP da [IIC] [FIC], pelo que o operador detentor da numeração de

origem não tem registo das chamadas. O valor em disputa é de [IIC] [FIC]».

Mais informa a ONI que os valores indicados são os valores em disputa pela aplicação da tarifa de terminação não regulada pela MEO, para o período de janeiro a julho de 2020, incluindo mais um mês do que o que consta na sua comunicação inicial com o pedido de resolução administrativa de litígios. Neste âmbito, assinala ainda a ONI que o valor total em disputa neste período ascendia a [IIC] [FIC].

No que toca às **questões** – «**b) Existem casos de outros operadores nacionais a quem a ONI entrega, em rotas internacionais, chamadas originadas em, e destinadas a clientes desse operador? Em caso afirmativo, identifique-os e indique se existe algum caso em que esses operadores tenham alegado a manipulação do CLI; e c) Existem casos semelhantes em relação a chamadas originadas e destinadas aos próprios clientes da ONI e que sejam entregues em rotas internacionais por outros operadores? Em caso afirmativo, identifique-os e descreva como são tratados esses casos em termos de tarifa de terminação**»;

A ONI afirma que [IIC]

[FIC].

Assim, a ONI argumenta que [IIC]

[FIC].

Por sua vez, de forma a dar uma ideia da ocorrência deste tipo de tráfego com outros operadores nacionais, incluindo com a própria ONI, a requente procedeu à análise ao tráfego recebido em rotas internacionais com destino a operadores nacionais no período de 3 a 10 de agosto de 2020, inclusive.

Para resposta à **questão b)**, a ONI identificou as chamadas com CLI de origem e destino no mesmo operador nacional e contabilizou os seguintes totais:

**[IIC]**

Operador	Origem fixa	Origem móvel
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
<b>TOTAL</b>	[REDACTED]	[REDACTED]

**[FIC]**.

Para resposta à **questão c)**, a ONI afirma que é necessário ter em consideração que o tráfego com origem ou destino em clientes móveis da ONI é **[IIC]**

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] **[FIC]**. Nesta análise, a ONI afirma que foram identificadas **[IIC]** **[FIC]** chamadas.

Ora, a ONI declara que a entrega a operadores nacionais de tráfego internacional de entrada com origem em CLI do operador de destino é comum, sendo a explicação mais provável, para a ONI, o cada vez mais frequente recurso a plataformas de comunicações IP pelos utilizadores (ex: Skype, Viber e afins).

Por fim, a ONI informa que **[IIC]**

**[FIC]**.

## **2. POSIÇÃO DA MEO**

Tendo sido enviado em 07.09.2020 ofício<sup>4</sup> de notificação à MEO do início do procedimento de resolução administrativa de litígio apresentado pela ONI, para que a MEO, querendo, se pronuncie sobre o mesmo, a mesma respondeu em 22.09.2020<sup>5</sup>, em tempo, tendo também prestado os esclarecimentos às questões colocadas pela ANACOM.

### **2.1. Pronúncia**

A respeito da exposição apresentada pela ONI, a MEO pronuncia-se afirmando que a interligação com a ONI é única, não sendo distinguida a entrega de tráfego originado em clientes da ONI ou em trânsito. Ademais, para a MEO a responsabilidade do tráfego entregue pela ONI à MEO é exclusivamente da ONI, pois a MEO não tem qualquer relação comercial com terceiros no âmbito deste tráfego em concreto. Mais afirma a MEO que a tarifação efetuada pela MEO foi sempre efetuada segundo as regras e tarifários previamente comunicados à ONI.

A MEO também refere que toda a faturação deste tráfego foi devidamente acompanhada pelo respetivo detalhe, chamada a chamada, com identificação de origem, destino, data, hora e duração.

Por seu turno, a MEO reitera que, não obstante as alegação da ONI de que, até ao momento, não apresentou provas da alegada manipulação de CLI, nem informou se teria ou não apresentado queixa na polícia, partilhou o detalhe das chamadas em causa, que permite à ONI identificar o tráfego e a sua classificação como “usurpa”, de acordo com o critério que foi

---

<sup>4</sup> Ofício com a ref.<sup>a</sup> ANACOM-2020297152.

<sup>5</sup> Comunicação remetiva por *e-mail*.

relembrado no *e-mail* remetido pela MEO à ONI em 15.06.2020, às 17:19. A MEO esclarece, igualmente, que apresentou a participação criminal junto das autoridades competentes.

Segundo a MEO, a tarifa de terminação não regulada de 0,355€/min para destinos móveis e 0,015€/min para destinos fixos, aplicada pela MEO na presente situação, está a ser aplicada pelos operadores de referência, incluindo a própria ONI.

Mais informa a MEO que a ONI mantém reiteradamente a prática indevida, e que à data da pronúncia o montante da disputa ascendia a **[IIC]** **[FIC]**, participando a área técnica da MEO à ONI situações detetadas de utilização indevida de CLI dos clientes da MEO. Nesse contexto, a MEO refere que nos casos reportados, a ONI, após análise interna, responde que o tráfego foi bloqueado pelos seus fornecedores (conforme documento n.º 3, anexo à sua pronúncia – exemplo que a MEO diz ter sido originado numa queixa de um cliente da MEO, pois estava a receber chamadas de retorno relativas a chamadas que não tinha efetuado).

## **2.2. Esclarecimentos da MEO**

No que diz respeito aos esclarecimentos solicitados pela ANACOM, quanto às **questões – «a) Como afirma a MEO que há manipulação do CLI? Apresente documentos e outros elementos de prova pertinentes; e b) Através do e-mail remetido pela MEO à ONI a 15.06.2020, às 17:19, a MEO refere que o tráfego é classificado como “usurpa” «quando o A-Number apresentado é um cliente MEO, sendo que não temos registo de qualquer chamada por este cliente nessa data e nessa hora, como tal, a chamada foi considerada como “CLI Manipulado”». Apresente documentos e outros elementos de prova pertinentes. Nessas situações, indique os motivos para aplicação de uma tarifa de terminação não regulada»;**

A MEO refere que utiliza uma aplicação informática – denominada, Sistema Integrado de Contadores Administrativos (SICA) – para identificação das manipulações do CLI e para monitorização/validação dos montantes a faturar. Esta aplicação processa os *Call Detail Records* (CDR's) de todas as centrais/comutadores da MEO, com o objetivo de calcular os montantes a faturar referentes ao tráfego entregue pelos operadores e de validar as faturas de tráfego apresentadas por esses operadores. Quando são detetadas irregularidades com fortes indícios de fraude – afirma a MEO – são recolhidos todos os CDR's existentes na rede MEO, sendo gerado um processo de deteção de usurpação. De acordo com a MEO, este



processo procede à agregação de todo o tráfego registado na rede MEO do respetivo *A-number* com data/hora, ou seja, todas as chamadas entregues ou recebidas de outros operadores.

A MEO afirma que desta forma são apuradas quantas chamadas foram originadas por um determinado *A-number* MEO devidamente identificado (cliente MEO), sendo esse número comparado com o número de chamadas entregues pelos operadores à MEO em que este mesmo cliente MEO surge como *A-number*. Para a MEO, quando, numa determinada hora, um *A-number* não tem qualquer chamada originada na rede MEO, o tráfego entregue pelos outros operadores, com esse mesmo *A-number*, nessa mesma data/hora, não corresponde à realidade, tendo subjacente uma manipulação do *A-number*. A MEO refere ainda que quando tal sucede, o sistema SICA classifica o prefixo como “usurpado”.

Mais alega, a ora requerida, que envia mensalmente aos operadores a indicação do volume de tráfego usurpado e, quando pedido, o detalhe do mesmo, chamada a chamada. No caso específico da ONI, a MEO afirma que este detalhe tem sido disponibilizado mensalmente, conforme documento n.º 1 à sua pronúncia. Para além disso, a MEO declara que tem recebido reclamações de clientes (que, segundo a MEO, são clientes cujos números terão sido alvo de usurpação), referentes a chamadas de retorno (*call back*) decorrentes das chamadas em que o seu *A-number* é manipulado/usurpado (e diz que anexa um exemplo de troca de *e-mails* entre a MEO e a ONI, no qual a MEO reclama tal situação).

A MEO termina esta parte da sua pronúncia, com a afirmação de que sempre que deteta a existência de manipulação de *A-number*, ou qualquer outra prática ilícita com vista ao retorno das tarifas fixadas, aplica ao referido tráfego a tarifa de terminação de chamada em vigor relativa ao CLI inválido/CLI vazio.

No que diz respeito à **questão – «c) Quais os critérios utilizados pela MEO na revisão dos valores em disputa e que resultaram nas notas de crédito emitidas e transmitidas pela MEO através do e-mail remetido à ONI a 15.06.2020, às 16:06?»** – a MEO afirma que estas notas de crédito estão relacionadas com situações específicas. Assim, afirma que, no seguimento da disputa apresentada por um dos operadores, relativa ao registo do *A-number* na rede móvel, a MEO verificou que existiam situações muito particulares em que o *A-number* não estava a ser identificado corretamente. Mais afirma que o problema foi corrigido e todo o tráfego reprocessado, tendo a MEO procedido aos respetivos créditos a todos os operadores

envolvidos. A MEO declara também que foram ainda identificadas particularidades no tráfego em acesso indireto cursado nos comutadores S12, motivo pelo qual a MEO alega que também creditou o tráfego que tinha sido faturado proveniente deste comutador.

Relativamente à **questão - «d) Existem casos semelhantes em que outros operadores entregam à MEO chamadas em rotas internacionais originadas em clientes da MEO (e destinadas a clientes da MEO) e para as quais a MEO não tem registo de terem sido efetuadas? Em caso afirmativo, identifique-os e descreva os procedimentos adotados pela MEO em relação a esses casos»** -, a MEO refere que apenas tem a evidência (CDR) da chamada que é entregue pelo operador com o qual está interligado, não tendo informação sobre se a mesma foi entregue a esse operador numa rota internacional.

Por sua vez, para as chamadas recebidas de outros operadores com *A-number* MEO, a MEO afirma que é sempre aplicado o método acima descrito, independentemente do operador. A MEO declara que, contudo, os únicos operadores que até à data apresentaram disputa em relação a este tráfego são a ONI **[IIC]** **[FIC]**, motivo pelo qual a MEO diz que apresentou em 03.07.2020, na unidade nacional da polícia judiciária uma participação criminal (que anexa à sua pronúncia, como documento n.º 2), a qual, segundo a MEO, já foi comunicada ao DIAP de Lisboa e se encontra em fase de investigação na UNC3T/SICIT da Polícia Judiciária, com o NUIPC 580/20.4JGLSB.

### **3. PROCEDIMENTO DE RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DE LITÍGIOS**

O litígio em presença respeita a um diferendo relacionado com obrigações legais e regulamentares que regem a matéria de acesso e interligação, as quais se encontram previstas nas disposições do Capítulo III (*Acesso e Interligação*) do Título IV (*Análise de mercados e controlos regulamentares*) da Lei das Comunicações Eletrónicas. Em concreto, está em causa a obrigação de controlo de preços imposta nos termos do disposto no artigo 66.º, n.º 1, alínea e) e no artigo 74.º, ambos da Lei das Comunicações Eletrónicas, nos mercados grossistas da terminação de chamadas.

Acresce, que a disputa contrapõe duas empresas, a ONI e a MEO, que se encontram sujeitas, no território nacional, à Lei das Comunicações Eletrónicas. Verifica-se, pois, estarem preenchidos os requisitos previstos no n.º 1 do artigo 10.º da Lei das Comunicações Eletrónicas.

Relativamente à tempestividade do pedido de intervenção – como prevê o n.º 2 do citado artigo 10.º a «*intervenção da ARN deve ser solicitada no prazo máximo de um ano, a contar da data do início do litígio*» –, observa-se que o pedido de intervenção da ONI deu entrada na ANACOM em 13.08.2020, sendo – conforme documentos em anexo 1 ao pedido da ONI – a primeira comunicação, trocada entre a ONI e a MEO sobre a presente matéria, datada de 13.05.2020, na qual a ONI expressamente informa a MEO de que abriu nesse âmbito «*disputa referente aos valores de sobretaxas que a MEO aplicou em janeiro a abril como USURPA, totalizando [IIC] [FIC]*». Assim, entende-se que o pedido é tempestivo.

Nestes termos, com base nos elementos apresentados pelas partes, quer no pedido inicial da requerente, quer nos esclarecimentos prestados pelas partes, constata-se que a ANACOM é competente para a resolução do litígio em presença, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 10.º da Lei das Comunicações Eletrónicas, não se verificando razões que justifiquem a recusa do presente pedido ao abrigo do disposto no artigo 11.º da Lei das Comunicações eletrónicas.

#### **4. AUDIÊNCIA PRÉVIA DAS INTERESSADAS**

Por deliberação de 04.02.2021, o Conselho de Administração da ANACOM aprovou o sentido provável de decisão referente ao pedido de intervenção da ONI, ao abrigo do disposto no artigo 10.º da Lei das Comunicações Eletrónicas, para a resolução administrativa do litígio que a opõe à MEO, em resultado da aplicação pela MEO de tarifas de terminação não reguladas a chamadas de voz entregues pela ONI, em trânsito de rotas internacionais, por alegada usurpação de CLI dessas chamadas.

Neste âmbito, foi deliberado pelo Conselho de Administração da ANACOM:

- 1) determinar à MEO que proceda à aplicação da tarifa de terminação regulada ao tráfego identificado como tendo origem no Espaço Económico Europeu (EEE) através do número identificador do chamador (*calling party number*, no caso de SS7), ou outro meio, em cumprimento das decisões da ANACOM sobre o mercado grossista de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais e o mercado grossista de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas num local fixo;

- 2) excetuam-se do ponto deliberativo anterior os casos em relação aos quais, no decorrer de processo criminal, se venha a comprovar que o CLI foi manipulado, e que, como tal, sejam objeto de decisão judicial condenatória transitada em julgado;
- 3) submeter o sentido provável de decisão a audiência prévia da ONI e da MEO, ao abrigo do disposto nos artigos 121.º e 122.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), concedendo um prazo de 10 dias úteis para as empresas, querendo, se pronunciarem por escrito.

Em 17.02.2021<sup>6</sup> e em 19.02.2021<sup>7</sup>, a ONI e a MEO apresentaram respetivamente, dentro do prazo fixado, as suas pronúncias ao sentido provável de decisão, considerando-se devidamente exercido o direito de audiência prévia por cada uma das interessadas no âmbito do presente procedimento, nos termos e para os efeitos previstos no CPA.

Foi elaborado o respetivo relatório de audiência prévia – que constitui parte integrante desta decisão – no qual se apresentam as pronúncias recebidas pela ONI e pela MEO, bem como o respetivo entendimento da ANACOM em relação às questões com relevância para a decisão, em matéria de facto de direito, fundamentando as opções tomadas, pelo que se remete integralmente para o seu teor.

De notar que a MEO juntou aos autos novos elementos de prova (i.e., os documentos n.º 1 a 4 anexos à sua pronúncia), não tendo nenhuma das partes requerido a realização de diligências complementares, como admitido nos termos do CPA.

Analisado o teor das pronúncias apresentadas pelas interessadas no presente procedimento, incluindo os novos elementos de prova carreados aos autos pela MEO, considera-se que não foram apresentados factos, nem elementos que conduzam a uma alteração do sentido provável de decisão da ANACOM aprovado por deliberação do Conselho de Administração de 04.02.2021.

Nestes termos, cumpre proferir decisão final.

---

<sup>6</sup> Com a ref.ª n.º 002/REG/2021 (remetido por *e-mail*).

<sup>7</sup> Comunicação remetida por *e-mail*.

## **5. ANÁLISE DO LITÍGIO**

O presente diferendo é analisado, do ponto de vista substantivo, tendo presente o enquadramento legal e regulatório aplicável às tarifas de terminação de chamadas, aqui em causa, no âmbito das obrigações de controlo de preços aplicáveis a empresas com poder de mercado significativo (PMS) no mercado grossista de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais<sup>8</sup> e no mercado grossista de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas num local fixo<sup>9</sup> – vide o disposto no artigo 66.º, n.º 1, alínea e) e no artigo 74.º, ambos da Lei das Comunicações Eletrónicas e as decisões da ANACOM de 2018 de análises dos mercados grossistas de terminação de chamadas.

### **5.1. Mercados grossistas de terminação de chamadas**

Neste âmbito, refira-se que a ANACOM, nas suas análises de mercados – i.e., mercado grossista de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais e mercado grossista de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas num local fixo –, de forma a acautelar distorções competitivas nos mercados grossistas de terminação de chamadas, determinou preços máximos que podem ser praticados pelos prestadores com PMS nesses mercados<sup>10</sup>, com base nos resultados do modelo de custeio LRIC “puro”.

Com efeito, a obrigação de controlo de preços, assente no *princípio da orientação para os custos*, é fundamental para garantir a prática de preços eficientes, eliminando distorções concorrenciais e promovendo a eficiência em benefício dos consumidores finais. Em termos genéricos, tem como principal objetivo evitar preços excessivos, e, no caso específico, garantir preços orientados para os custos incrementais de longo prazo.

Porém, conforme melhor explicitado no capítulo 6.4.4.3 da decisão da ANACOM sobre o mercado grossista de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais e no capítulo 7.3.4.1 da decisão da ANACOM relativa ao mercado grossista de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas num local fixo, o estabelecido teto tarifário não é

---

<sup>8</sup> Vide, para os devidos efeitos, a decisão da ANACOM, datada de junho de 2018, disponível em [https://www.anacom.pt/streaming/DecisaoFinal21junho2018M2vPublica.pdf?contentId=1455116&field=ATTACHED\\_FILE](https://www.anacom.pt/streaming/DecisaoFinal21junho2018M2vPublica.pdf?contentId=1455116&field=ATTACHED_FILE).

<sup>9</sup> Vide, para os devidos efeitos, a decisão da ANACOM, datada de setembro de 2018, disponível em [https://www.anacom.pt/streaming/Decisao\\_M1\\_VF.pdf?contentId=1460266&field=ATTACHED\\_FILE](https://www.anacom.pt/streaming/Decisao_M1_VF.pdf?contentId=1460266&field=ATTACHED_FILE).

<sup>10</sup> No pedido é referido que existe uma disputa para os valores faturados de janeiro a julho de 2020. Durante esse período, o preço máximo aplicado na terminação fixa foi de 0,047 cêntimos de euro. Na terminação móvel foi aplicado o preço máximo de 0,40 cêntimos de euros para o período entre janeiro e junho de 2020, a partir de julho o preço máximo dessas terminações foi definido nos 0,36 cêntimos de euros.

aplicado às chamadas originadas em países fora do EEE, sem prejuízo do mencionado nas mesmas decisões em relação aos prestadores de fora do EEE que praticam preços iguais ou inferiores ao determinado.

Portanto, daqui resulta que os preços máximos de terminação regulados só não são aplicáveis às chamadas com origem em países fora do EEE, tendo tal inaplicabilidade sido determinada, em 2015, para os mercados grossistas de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais e, depois, em 2016, para os mercados grossistas de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas num local fixo.

Note-se, ainda, que esta exclusão manteve-se nas decisões da ANACOM de 2018 sobre ambos os mercados, tendo na altura, no entanto, sido decidido que nos casos em que os preços de terminação praticados pelos operadores dos países fora do EEE sejam equivalentes ou inferiores aos preços de terminação regulados em Portugal, os operadores com PMS em Portugal não devem cobrar mais do que o preço regulado.

Sobre a obrigação de controlo de preços não abranger as chamadas originadas em países fora do EEE, veja-se o estabelecido na decisão da ANACOM<sup>11</sup> em referência, que ora se cita por clareza de raciocínio:

*«(...) de acordo com a Diretiva-Quadro, transposta para a legislação nacional (cfr. alínea b) n.º 1 do artigo 5.º da LCE), as ARN devem contribuir para o desenvolvimento do mercado interno, nomeadamente para a eliminação dos obstáculos ainda existentes à oferta de redes e serviços de comunicações eletrónicas a nível europeu. As medidas regulatórias aprovadas pelas ARN devem assim apoiar o desenvolvimento do mercado interno, evitando que haja um tratamento desigual das empresas que se encontrem em circunstâncias semelhantes.*

***Tal não está em causa no que concerne às chamadas originadas fora do EEE, pois não estão em causa limitações ao desenvolvimento do mercado interno, nem empresas que estejam em condições equivalentes às empresas europeias. No caso particular das terminações fixas, a falta de harmonização das metodologias adotadas para a fixação dos preços praticados pelos prestadores de fora do EEE, os quais maioritariamente não estão sujeitos a obrigações regulamentares ex-ante, incluindo obrigações de controlo de***

---

<sup>11</sup> Cfr. páginas 69 e 70 da decisão da ANACOM.

*preços, como orientação para os custos, nomeadamente decorrente da aplicação da Recomendação da CE sobre preços de terminação, nem a qualquer tipo de reciprocidade, coloca os prestadores em causa em circunstâncias muito distintas dos prestadores que estão em atividade no EEE.*

*(...) a nível comunitário esta é uma prática comum, tanto a nível dos mercados de terminação fixa, como dos mercados de terminação móvel. Atualmente a maioria dos reguladores europeus já notificou à CE a aplicação de forma diferenciada da obrigação de controlo de preços em função das chamadas serem ou não originadas no EEE, não tendo existido oposição da CE.*

*Assim, e por se considerar que os **objetivos de regulação de promoção da concorrência, defesa dos consumidores e consolidação do mercado interno não são prejudicados pelo facto de a terminação do tráfego originado fora do EEE não estar sujeita à obrigação de controlo de preços, entende-se que é razoável dar a possibilidade de os prestadores fixarem preços que lhes garantam uma maior equivalência tarifária.***» (aqui destacado).

Por seu turno, para efeitos da determinação da origem do tráfego, as decisões da ANACOM indicam que nada impede que o prestador do serviço de terminação de chamadas possa exigir aos prestadores que adquirem esse serviço, que as chamadas de voz que lhes são entregues identifiquem de alguma forma a origem da chamada ou do chamador, por exemplo, através do número identificador do chamador (*calling party number*, no caso da SS7), ou através de outro meio, nomeadamente de entre os que se encontram identificados na Recomendação da União Internacional das Telecomunicações (UIT) sobre *International calling party number delivery*<sup>12</sup>, sendo que o tráfego não identificado poderá não beneficiar do preço regulado.

Todavia, enquanto a aplicação de tarifa não regulada é evidente quando se está na presença de chamadas com CLI fora da zona do EEE ou cuja origem é não identificada (i.e., sem CLI), tal não se afigura aplicável aos casos relatados pela ONI.

Senão vejamos.

---

<sup>12</sup> Disponível em <https://www.itu.int/rec/T-REC-E.157/recommendation.asp?lang=en&parent=T-REC-E.157-200911-I>.

## **5.2. Origem do tráfego identificado**

Analisadas as informações constantes nos esclarecimentos de 29.09.2020, em concreto, dos ficheiros Excel, com o detalhe do tráfego afetado apresentados pela ONI, referentes à [IIC] [FIC], observa-se que estamos na presença de números geográficos e móveis, incluindo números portados, todos eles pertencentes ao plano nacional de numeração (PNN) e a blocos de numeração atribuídos pela ANACOM. Tratam-se de chamadas identificadas como originadas em Portugal, excetuando eventualmente as que tenham sido originadas em *roaming*, não significando contudo que não tenham sido originadas no EEE.

Dos demais documentos facultados pela ONI nos esclarecimentos prestados em 29.09.2020, em concreto, referentes à [IIC] [FIC], verifica-se existirem indícios de que as chamadas são originadas por clientes destas empresas através da utilização de plataformas de comunicações em que o cliente regista o seu número ou utilizados por clientes de *call centers*.

Pese embora a ONI não tenha apresentado com o mesmo nível de detalhe o tráfego afetado nesta disputa em relação a todos os seus prestadores que adquiriram o serviço, que permita verificar os CLIs de origem e de destino envolvidos, dos casos mencionados tudo indica tratar-se de tráfego que está identificado como tendo origem em Portugal, nomeadamente em clientes da MEO. A este respeito, assinala-se que tal é, em todo o caso, corroborado pela própria MEO ao afirmar que o identificador da chamada (CLI) corresponde a números dos seus clientes, ou seja, números nacionais, logo dentro do EEE.

Por sua vez, no caso da [IIC] [FIC], dos documentos facultados pela ONI nos seus esclarecimentos, nada se consegue apurar no sentido de que as chamadas terminadas em Portugal tenham sido originadas fora do EEE. Com efeito, estas empresas limitam-se a referir que não foram apresentadas evidências de existência de fraude ou de manipulação de CLI. No caso da [IIC] [FIC], «*we are not able to confirm the statement about manipulation of the A-numbers in question*» (cfr. e-mail de 25.05.2020), e no caso da [IIC] [FIC], «*we cannot accept these adicional invoices as they have not prove that these clis are manipulated. To confirm what they say, we need more information that this traffic is really fraudulent*» (cfr. e-mail de 02.09.2020).



Em relação aos casos apresentados pela ONI, a empresa apresenta como justificação para a MEO não ter registo das chamadas, por exemplo, que é «*cada vez mais frequente [o] recurso a plataformas de comunicações IP pelos utilizadores (ex.: Skype, Viber e afins)*» o que vai ao encontro da realidade do mercado, onde existem soluções que permitem originar chamadas através de aplicações (ex: VoIP) em que o utilizador final é convidado a registar o(s) “seu(s)” próprio(s) número(s) nessas soluções/aplicações. A utilização de plataformas de comunicações IP pelos utilizadores na prática corresponderá aos casos indicados referentes à **[IIC]** **[FIC]**.

Para além disso, no caso da **[IIC]** **[FIC]**, a ONI refere que esta empresa esclareceu «*que este tráfego tinha origem em numeração de suporte de números não geográficos (de Call Centers), sendo a numeração de suporte usada nas chamadas originadas nesses Call Centers, uma vez que a numeração não geográfica não pode ser usada para originar chamadas*». Por sua vez, no caso da **[IIC]** **[FIC]**, é mencionado pela ONI que esta empresa informou «*que os CLI em questão são legitimamente utilizados por um Call Center, mas que este tráfego originado estava a ser encaminhado para um SIP trunk da [IIC] [FIC] por erro de configuração (note-se que a [IIC] [FIC] é cliente de trânsito da Oni, pelo que este tráfego acabou por ser entregue à MEO via ONI)*». Daqui se depreende que as chamadas originadas pelos clientes de *call centers* são originadas através de acessos de banda larga ou soluções IP distintas do acesso da MEO, pelo que a MEO não terá registo dessas chamadas.

Neste contexto, releva que nada no processo aponta para que a ONI (e os seus prestadores, que adquirem o serviço) não tenha(m) seguido o disposto nas recomendações internacionais vigentes sobre a matéria, no presente caso, na Recomendação da UIT sobre o *International calling party number delivery*, como referido nas decisões da ANACOM, e que não tenha(m), com devida *transparência*, passado o parâmetro (CLI) que identifique a origem das chamadas – *vide* o ponto 7.1.3 da Recomendação.

Por outro lado, não é evidente que do facto de a MEO não ter registo das chamadas, tal signifique que o CLI possa não identificar a origem da chamada. Aliás, refira-se que a **[IIC]** **[FIC]** clarifica nesse sentido, que o tráfego é gerado nas plataformas VoIP, com menção que «*o operador detentor da numeração de origem não tem registo das chamadas*», e que a **[IIC]** **[FIC]** esclarece «*que o tráfego em questão é originado na sua plataforma de comunicações, onde um cliente se pode registar com um CLI português, pelo que o operador*

*detentor do CLI não terá registos de originação dessas chamadas» - vide, para os devidos efeitos, os esclarecimentos prestados pela ONI em 29.09.2020.*

Ademais, pese embora a MEO alegue na sua pronúncia que *«quando, numa determinada hora, um A-number MEO não tem qualquer chamada originada na rede MEO, o tráfego entregue pelos outros operadores, com esse mesmo A-number, nessa mesma hora, não corresponde à realidade»*, acrescentando, ainda, que tal tem *«subjacente uma manipulação do A-number»*, analisada a documentação carreada para o processo, verifica-se que são apresentadas pela ONI justificações alternativas para que essa correspondência não exista, sem que tenha havido necessariamente uma manipulação (ilegítima) do CLI, não estando também demonstrado que as chamadas em causa tenham tido origem fora do EEE. Para além disso, considera-se que o facto de a MEO não ter o registo da chamada não constitui por si só prova suficiente da alegada manipulação do *A-number*.

Assim, a respeito do documento n.º 1 junto à pronúncia da MEO, trata-se tão só de um *e-mail* de 08.09.2020, que remete para um anexo preparado pela MEO (ficheiro 202008\_Usurpa ONI.XLSX, que não é junto), no qual constará o tráfego em relação ao qual a MEO considerou o respetivo número de origem associado como “*usurpa*”.

Por sua vez, sobre o documento n.º 3 junto à pronúncia da MEO, que se reporta alegadamente à situação de uma queixa de um cliente da MEO que estaria a receber chamadas de retorno (*call back*) relativas a chamadas que não tinha efetuado – conforme alegado pela MEO – *«decorrentes das chamadas em que o seu A-number é manipulado/usurpado»*, sempre se dirá que, apesar de não ter sido apresentada informação relativa à alegada chamada de retorno, também da informação disponibilizada não é possível concluir ter havido uma manipulação do CLI, tal como a MEO alega. Note-se que no *trace* apresentado a chamada foi atendida.

Com efeito, a MEO limita-se a apresentar um único exemplo que inclui o *trace* de uma chamada realizada no dia 17.06.2020 (das 16:29:10 às 16:30:58) do número móvel [FIC] [FIC] para o número móvel [FIC] [FIC], situação essa que foi analisada pela ONI e, por conseguinte, ultrapassada. Parece, pois, tratar-se este de um caso à partida isolado, que já foi tratado entre a ONI e a MEO, no qual terá havido por parte da ONI reconhecimento de uma prática irregular na utilização desse número, o que não se aplica necessariamente às demais situações em causa. Nada mais é apresentado pela MEO no

sentido de comprovar a alegada existência de manipulação de CLI pela ONI em relação ao tráfego afetado.

Ora, conforme referido explicitamente acima no ponto 4.1, resulta claro que a não imposição da obrigação de controlo de preços às chamadas terminadas em Portugal, em redes fixas e móveis, abrange apenas as chamadas originadas em países fora do EEE e ao tráfego não identificado. No presente caso, estando em causa tráfego identificado como tendo origem nacional, por isso, no EEE, a tarifa de terminação aplicável deverá ser a tarifa regulada – assim em linha com o estabelecido nas decisões da ANACOM *supra* citadas. Havendo tráfego com origem distinta, i.e., fora do EEE, a MEO não estará obrigada a cobrar um preço de terminação regulado. Note-se, ainda, que o preço máximo também se aplica quando os preços fora do EEE são menores ou iguais aos preços regulados em Portugal.

De qualquer forma, caso se comprove existir manipulação de CLI, no decorrer do processo criminal em curso, deixando de ser possível a identificação da origem do tráfego, deixa consequentemente de se verificar o pressuposto subjacente à aplicação da tarifa regulada.

### **5.3. Potencial ocorrência de ilícito criminal**

Releva para a presente disputa que a apreciação de ocorrência de manipulação de CLI, que consubstanciará uma situação de ilícito criminal, previsto e punível nos termos do Código Penal, deve ser tratada em sede própria, perante os órgãos de polícia criminal, entidades competentes para o efeito.

Tanto assim é que foi opção da MEO, uma vez detetadas as potenciais situações de manipulação ou usurpação de CLI «*ou de qualquer outra prática ilícita com vista ao contorno das tarifas fixadas*» – como a própria refere – apresentar, em 03.07.2020, uma participação criminal junto da Polícia Judiciária (conforme documento n.º 2 junto à sua pronúncia), na qual são visadas a ONI e a NOS, Comunicações, S.A.

Salienta-se que a MEO refere, no artigo 9.º da sua participação criminal, que «*desencadeou um conjunto de ações internas desenvolvidas pela área de wholesale que resultaram na deteção de situações irregulares que indiciam a existência de fortes suspeitas de fraude*» e no artigo 20.º que «*esta interligação fraudulenta efetiva-se através da manipulação do A-number de origem e das terminações*» (aqui destacado) – o que corrobora que a seu ver trata-se de um caso criminal.

De resto, este é também o entendimento da ONI, conforme resulta do *e-mail* de 18.06.2020 dirigido à MEO (anexo ao requerimento inicial), no qual a ONI indagou de forma direta junto da MEO sobre o seguinte: «*caso considerem que foram alvo de fraude agradecemos o envio de provas do mesmo e a respetiva queixa criminal» (aqui destacado).*

Como as partes do presente litígio bem sabem, sem prejuízo do seu dever de prestar colaboração a outras organizações e entidades, incluindo policiais, tendo em vista o cabal desempenho das suas funções, cabe à ANACOM, enquanto Regulador das Comunicações Eletrónicas e em observância dos princípios da legalidade e da especialidade, não se imiscuir na averiguação que já se encontra em curso junto do Departamento Central de Investigação e Ação Penal, devendo, outrossim, decidir o presente litígio no âmbito dos poderes e atribuições que lhe são conferidos por lei de acordo com o quadro regulatório aplicável ao caso.

## **6. DECISÃO**

Face ao exposto, na prossecução das atribuições previstas nas alíneas *a)*, *f)* e *g)* do n.º 1 do artigo 8.º dos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março, no exercício dos poderes previstos na alínea *b)* do n.º 2 do artigo 9.º dos mesmos Estatutos, e, bem assim, das competências previstas no artigo 10.º da Lei das Comunicações Eletrónicas, o Conselho de Administração, ao abrigo do disposto na alínea *q)* do n.º 1 do artigo 26.º dos Estatutos, delibera o seguinte:

- 1)** Determinar à MEO que proceda à aplicação da tarifa de terminação regulada ao tráfego identificado como tendo origem no EEE através do número identificador do chamador (*calling party number*, no caso de SS7), ou outro meio, em cumprimento das decisões da ANACOM sobre o mercado grossista de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais e o mercado grossista de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas num local fixo;
- 2)** Excetuam-se do ponto deliberativo anterior os casos em relação aos quais, no decorrer de processo criminal, se venha a comprovar que o CLI foi manipulado, inviabilizando a identificação da origem do tráfego, e que, como tal, sejam objeto de decisão judicial condenatória transitada em julgado.

Lisboa, 25 de março de 2021.