

RELATÓRIO DE AUDIÊNCIA PRÉVIA

**Relativo ao sentido provável de 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

1. ENQUADRAMENTO.....	2
2. PRONÚNCIAS DAS INTERESSADAS E ENTENDIMENTO DA ANACOM.....	3
2.1. Comentários gerais	3
2.2. Comentários específicos	6
<i>I) Sobre a usurpação de CLI e a sua identificação inequívoca</i>	8
<i>II) Sobre o combate à usurpação de CLI</i>	16
<i>III) Sobre a verificação de manipulação de CLI em processo criminal.....</i>	17
3. CONCLUSÃO: PROPOSTA DE ATUAÇÃO	20

1. ENQUADRAMENTO

Por deliberação de 04.02.2021, o Conselho de Administração da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) aprovou o sentido provável de decisão referente ao pedido de intervenção da ONITELECOM – Infocomunicações, S.A. (ONI), 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.

Neste sentido, tendo sido chamadas a ONI e a MEO a prestar informações/esclarecimentos, o que foi feito por ambas, após análise e ponderação do litígio em presença foi deliberado pelo Conselho de Administração da ANACOM, no referido sentido provável de decisão: 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.

Mais se deliberou que 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.

Por fim, foi igualmente deliberado 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.

A ONI e a MEO foram notificadas¹ a 05.02.2021, para efeitos de pronúncia, em sede de audiência prévia. O processo administrativo foi disponibilizado em suporte eletrónico (CD) a ambas as partes a 08.02.2021 para sua consulta.

Em 17.02.2021² e em 19.02.2021³, 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.

O presente relatório, que constitui parte integrante da decisão, apresenta as pronúncias da ONI e da MEO, bem como o respetivo entendimento da ANACOM em relação às questões com relevância para a decisão, em matéria de facto e de direito, fundamentando as opções tomadas. O carácter sintético do relatório não dispensa a consulta integral das pronúncias para completa compreensão das posições manifestadas.

2. PRONÚNCIAS DAS INTERESSADAS E ENTENDIMENTO DA ANACOM

2.1. Comentários gerais

A **ONI** manifesta genericamente a sua satisfação pelas conclusões apresentadas no sentido provável de decisão, reiterando que a MEO não foi capaz de demonstrar as suas alegações de ter havido manipulação de CLI das chamadas telefónicas em análise, impondo-se necessariamente a aplicação de tarifas de terminação reguladas a essas chamadas.

Para a ONI este projeto de decisão é importante, devido à cada vez maior frequência de comunicações baseadas em aplicações de voz na “nuvem” (por exemplo, Skype e Viber), as quais originam situações como a que motivou o pedido de intervenção que apresentou junto da ANACOM.

A ONI afirma ainda na sua pronúncia que da análise ao sentido provável de decisão é possível constatar que a ONI não é o único operador a ser confrontado com este tipo de situações, pois no mesmo também é referido que a MEO alegou manipulação de CLI em tráfego recebido

¹ Mediante ofício com a ref.^a 2021056940 e ofício com a ref.^a 2021056919, remetidos via *email* (gab.ca@anacom.pt) ao abrigo do disposto no artigo 63.º e, no que for aplicável, nos artigos 112.º e 113.º, todos do CPA.

² Com a ref.^a n.º 002/REG/2021 (remetido por *e-mail*).

³ Comunicação remetida por *e-mail*.

da **[Início de Informação Confidencial – IIC]** **[Fim de Informação Confidencial - FIC]**.

No geral, a ONI considera que esta decisão contribuirá para clarificar a aplicação das tarifas de terminação a tráfego nestas condições.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM regista a concordância genérica da **ONI** ao teor do sentido provável de decisão de 04.02.2021. No entanto, quanto ao comentário da ONI, «*com efeito, a MEO não foi capaz de demonstrar as suas alegações de ter havido manipulação do CLI das chamadas telefónicas em análise, pelo que, necessariamente, se impõe a aplicação das tarifas de terminação reguladas a essas chamadas*», importa desde já esclarecer que o mesmo configura uma conclusão redutora do entendimento da ANACOM sobre a matéria em diferendo.

Sendo certo que analisada toda a prova documental carreada para o processo pela MEO, apurou-se que nenhuma comprova a alegada (pela MEO) existência de manipulação de CLI pela ONI em relação ao tráfego afetado, há que não olvidar o ponto deliberativo 2) do sentido provável de decisão, segundo o qual «*excetua-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*».

Quanto ao comentário da ONI, de que «*como foi possível constatar da análise do SPD, a Oni não é o único operador a ser confrontado em estes problemas*», clarifica-se que pelo facto de a MEO ter referido nos seus esclarecimentos prestados na resposta de 22.09.2020 que «*os únicos operadores que até à data apresentaram disputa relativamente a este tráfego são a ONI e a [IIC] [FIC]*», tal não significa que a matéria não tenha sido resolvida entre as partes envolvidas (MEO e **[IIC]** **[FIC]**).

Por sua vez, a título geral, a **MEO** afirma que o sentido provável de decisão foca-se somente na questão da numeração em causa utilizada no CLI ser de um número válido do Plano Nacional de Numeração (PNN), deixando, no entanto, a questão fundamental dos efeitos de tal utilização indevida para os respetivos processos judiciais.

Entendimento da ANACOM

Quanto aos comentários gerais da **MEO**, considera-se antes de mais que esta empresa tem uma abordagem disruptiva e simplista do sentido provável de decisão. A ANACOM não foca o projeto de decisão «*somente na questão da numeração em causa utilizada no CLI ser de um número válido do Plano Nacional de Numeração (PNN), deixando, no entanto, a questão fundamental dos efeitos de tal utilização indevida para os respetivos processos judiciais*», como avança a MEO na sua pronúncia.

Como decorre das decisões da ANACOM de junho de 2018⁴ e de setembro de 2018⁵ mencionadas no ponto 4.1 (*Mercados grossistas de terminação de chamadas*) do sentido provável de decisão, 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 o 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 de Telecomunicações (UIT) sobre “*International calling party number delivery*”, sendo que o tráfego não identificado poderá não beneficiar do preço regulado.

Para além disso, a ANACOM teve o cuidado de, no ponto 4.2 (*Origem do tráfego identificado*) do sentido provável de decisão, verificar e analisar documento a documento apresentado pela MEO, no sentido de apurar a existência de chamadas terminadas originadas fora do território nacional ou que o tráfego em causa não estivesse identificado. No mesmo ponto do sentido provável de decisão, a ANACOM procedeu ainda à análise criteriosa dos esclarecimentos prestados pela ONI a respeito do caso, tendo também verificado toda a documentação referente aos seus parceiros comerciais, que a ONI juntou ao processo, no sentido previsto nas decisões da ANACOM de junho de 2018 e de setembro de 2018, em vigor, sobre esta matéria.

⁴ Disponível em https://www.anacom.pt/streaming/DecisaoFinal21junho2018M2vPublica.pdf?contentId=1455116&field=ATTACHED_FILE.

⁵ Disponível em https://www.anacom.pt/streaming/Decisao_M1_VF.pdf?contentId=1460266&field=ATTACHED_FILE.

Acontece, porém, que a MEO na sua resposta de 22.09.2020, como agora na sua pronúncia de 19.02.2021, em sede de audiência prévia, nada juntou ao processo, em termos de prova documental, no sentido de comprovar que as chamadas não tiveram origem nacional, nem ainda da alegada existência de manipulação/usurpação de CLI em relação ao tráfego afetado. A esse propósito, a ANACOM verificou que alguns dos parceiros da ONI alegam que, com base nos seus registos, não foram apresentadas evidências de manipulação/usurpação do CLI ou de fraude, sendo por isso necessária a apresentação de mais informação.

Em todo o caso, reitera-se que, estando o assunto a ser averiguado pelo Departamento Central de Investigação e Ação Penal – por iniciativa, aliás, da própria MEO, mediante a apresentação de respetiva participação criminal, cuja cópia facultou na sua resposta de 22.09.2020 - não cabe à ANACOM imiscuir-se nesse processo que se encontra em curso junto dos órgãos de polícia criminal, sem prejuízo da eventual colaboração com os mesmos para cabal desempenho de funções – conforme ponto 4.3 (*Potencial ocorrência de ilícito criminal*) do sentido provável de decisão.

2.2. Comentários específicos

Pese embora os comentários gerais favoráveis ao projeto de decisão, a **ONI** afirma que o ponto deliberativo 1) está formulado em termos completamente gerais, e solicita, para afastamento de qualquer dúvida e para tornar clara a aplicabilidade da decisão, que seja explicitamente indicado que as tarifas reguladas se devem aplicar ao tráfego nas condições em análise independentemente do período em que tenha sido cursado, assim se sanando completamente o litígio.

Neste sentido, a ONI informa que desde a sua última comunicação com a ANACOM no âmbito do presente procedimento, datada de 29.09.2020, o litígio com a MEO manteve-se, elevando o montante total em disputa a **[IIC]** **[FIC]**. E apresenta, nesta sequência, um quadro atualizado, com os valores e saldo em disputa, desde janeiro de 2020 até janeiro de 2021.

Entendimento da ANACOM

O ponto deliberativo 1) do sentido provável de decisão está bem formulado em termos gerais. Com efeito, não cabe à ANACOM decidir sobre o valor em concreto que existirá em disputa

entre a ONI e a MEO por reporte ao período indicado pela ONI no seu pedido de intervenção (entretanto completado na resposta aos esclarecimentos de 29.09.2020, e agora na sua pronúncia de 17.02.2021). Essa é uma matéria que deve ser resolvida entre as partes em sede contratual, de acordo com as regras aplicáveis nos termos dos acordos de interligação celebrados entre a MEO e a ONI.

Neste contexto, reitera-se que a análise do presente diferendo, do ponto de vista substantivo, tem por base 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 e no mercado grossista de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas num local fixo.

Visa-se, pois, pelo mesmo clarificar em termos gerais 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. Conforme explanado no sentido provável de decisão e que aqui se reitera para os devidos efeitos, *in casu* tratando-se de 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 de junho de 2018 e de setembro de 2018. 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. Caso se comprove existir manipulação de CLI, no decorrer do processo criminal em curso, entende-se que não sendo possível identificar a origem da chamada, pode nesse caso ser aplicada a tarifa não regulada.

É, pois, nesta perspetiva que o litígio que opõe a ONI à MEO é analisado substantivamente.

Ademais, a ONI, salientando a importância crescente do tráfego de voz originado em aplicações em “nuvem”, sugere na sua pronúncia que a ANACOM emita uma recomendação quanto à correta aplicação de tarifas de terminação reguladas a tráfego com CLI de origem nacional ou do EEE entregue em trânsito a operadores nacionais, de forma a evitar a multiplicação de situações de litígio entre operadores.

Entendimento da ANACOM

Em relação à sugestão avançada pela ONI a respeito desta matéria, considera-se que não está devidamente explicada a necessidade de intervenção adicional do Regulador.

Não obstante, a ANACOM monitoriza a evolução do mercado de comunicações eletrónicas, sendo uma das suas atribuições, ao abrigo do disposto na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 8.º dos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março, contribuir para o desenvolvimento do mercado interno das redes e serviços de comunicações eletrónicas da União Europeia. Assim determinam também os objetivos de regulação, previstos no artigo 5.º da Lei das Comunicações Eletrónicas (em concreto, a alínea *b*) do n.º 1).

Nesse sentido, para prosseguir as suas atribuições, a ANACOM está dotada de um conjunto de poderes, constantes do artigo 9.º dos Estatutos, de entre os quais se destacam os de: i) elaborar e aprovar regulamentos com eficácia externa, de desenvolvimento da lei ou autónomos; ii) emitir ordens, instruções e determinações; iii) formular recomendações; iv) emitir medidas técnicas de execução; e v) propor ou homologar códigos de conduta e manuais de boas práticas.

Já a **MEO**, por seu turno, especificamente divide a sua pronúncia em três partes distintas. Para facilidade de exposição, optou-se por seguir nesta parte do relatório a sistematização apresentada na pronúncia na MEO.

Assim,

1) Sobre a usurpação de CLI e a sua identificação inequívoca

A respeito do ponto 4.2 (*Origem do tráfego identificado*) do sentido provável de decisão, a MEO entende que no mesmo a ANACOM:

- parece admitir como válida a utilização de números do PNN fora das redes às quais foram atribuídos os direitos de utilização desses recursos;
- considera que a inexistência de registos de chamadas com determinados CLI nas suas redes às quais foram atribuídos os direitos de utilização desses recursos de numeração não é prova suficiente da não fidedignidade da origem dessas chamadas.

Afirmando a MEO, nesta sequência, que não consegue compreender, nem pode aceitar esta linha de raciocínio.

Entendimento da ANACOM

Antes de mais, é importante proceder a alguns esclarecimentos sobre estas considerações apresentadas pela MEO, por forma a que se evite dar lugar a equívocos quanto ao que é, na realidade, o entendimento da ANACOM sobre a matéria em diferendo.

Assim, quanto ao comentário da MEO de que no sentido provável de decisão a ANACOM «*parece admitir como válida a utilização de números do PNN fora das redes às quais foram atribuídos os direitos de utilização desses recursos*», a ANACOM constatou apenas que, em resultado da evolução tecnológica que se tem registado no sector das comunicações eletrónicas, existem no mercado 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.

Quanto ao comentário da MEO de que no sentido provável de decisão a ANACOM «*considera que a inexistência de registos de chamadas com determinados CLI nas suas redes às quais foram atribuídos os direitos de utilização desses recursos de numeração não é prova suficiente da não fidedignidade da origem dessas chamadas*», não obstante a ONI e os seus parceiros terem apresentado justificações alternativas para tal acontecer, pode admitir-se, na falta de informação em sentido contrário, que os clientes da MEO tenham por via dessas soluções/aplicações originado essas chamadas, não tendo, por isso, a MEO registo das mesmas. Para além disso, assinala-se que os números podem ser usados fora das redes das empresas às quais foram atribuídos, tal como já acontece nas situações de *roaming*, em que os clientes da MEO podem originar chamadas através das redes dos operadores dos países onde se encontram.

De seguida, a MEO alega que as usurpações de CLI são situações de elevada gravidade, que permitem a outros operadores, utilizando numerações válidas, contornarem de forma ilegítima o estipulado para a tarifa de terminação.

Neste sentido, a MEO expõe que um cliente com uma solução de comunicações de operador nacional, tem uma numeração que esse operador registado em Portugal recebeu da

ANACOM e configurou nos seus elementos de rede. E acrescenta que se esse cliente efetuar uma chamada, a mesma irá forçosamente sair do elemento de rede do operador onde esse cliente está configurado e seguir o respetivo encaminhamento para o destino. Para a MEO, caso esse cliente tenha uma solução de rede noutra operador nacional, ou fora de Portugal, deverá, caso pretenda efetuar chamadas através dessa mesma solução, utilizar a numeração que esse operador lhe atribua, sob pena de causar distorções às regras de mercado definidas. Segundo a MEO, não é prerrogativa do cliente utilizar a numeração que recebe em atribuição secundária de um operador nacional para se registar numa outra qualquer rede ou plataforma, a partir da qual efetua chamadas como se estivesse a utilizar a rede do operador a quem foi feita a atribuição primária dos recursos de numeração em causa.

Neste contexto, a MEO relembra que em 2009 apresentou junto da ANACOM relato de diversas situações de usurpação de CLI em que os clientes da MEO não faziam qualquer chamada na rede da MEO, mas depois o CLI desses clientes aparecia em chamadas entregues à MEO por outros operadores nacionais.

Ora, a MEO declara que esta utilização indevida da numeração do PNN atribuída à MEO coloca em causa as obrigações decorrentes da atribuição da numeração, com especial impacto em processos judiciais associados à interceção legal de chamadas e, também, no serviço de emergência nacional.

Sobre esta situação, a MEO remete para comunicação que enviou à ANACOM em 07.08.2009 com o assunto, «*Fiscalização – Violação das regras do Plano Nacional de Numeração*», e para a resposta da ANACOM datada de 02.11.2009 (juntos à pronúncia da MEO como documentos n.º 1 e n.º 2), e conforme mencionado pela MEO originou reunião com a ANACOM e o envio de informação que sustentava as situações detetadas.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM reconhece que as situações de manipulação de CLI são situações que potencialmente podem causar impactos a vários níveis, devendo por isso ser mitigadas pelos diferentes intervenientes envolvidos no encaminhamento de comunicações.

Quanto ao descrito pela MEO *supra*, sempre se dirá que o prestador da origem da chamada tem de validar a informação do CLI, caso esta seja fornecida pelo utilizador e os restantes

prestadores devem passar de forma transparente o CLI, sem o modificar. Importa também referir que o uso dos números por parte dos utilizadores mencionados pela MEO transcende o âmbito do litígio em análise quanto à aplicação da tarifa regulada.

De resto, a gravidade das situações de manipulação ou usurpação ilegítimas de CLI, como a MEO assinala no caso de 2009 (sob o assunto «*Fiscalização – Violação das regras do Plano Nacional de Numeração*» – cfr. documentos n.º 1 e 2 à sua pronúncia), já era apontada pela ANACOM. Note-se que na sua resposta, de 02.11.2009, ao pedido da (na altura) PTC, de 07.08.2009, a ANACOM afirmou perentoriamente que «*não aceita uma utilização de CLI de forma fraudulenta, inclusivamente pelas graves consequências nos procedimentos judiciais associados à interceção legal de chamadas e também eventualmente no serviço de emergência nacional no caso do CLI ser utilizado por outrem que não o cliente da [então] PTC*». Recorde-se que também nessa mesma comunicação, a ANACOM considerou que «*a situação relatada [pela então PTC] deve ser esclarecida de uma forma cabal para que, existindo fraude, seja reposta com urgência a legalidade*» (aqui destacado) - veja-se a resposta da ANACOM, de 02.11.2009 (documento n.º 2 junto à pronúncia da MEO).

Ora, no presente caso, reitera-se que, após análise, verificou-se que não só a ONI apresentou justificações alternativas para que a correspondência do *A-number* não exista, como também da parte da MEO a documentação apresentada e junta aos autos nada aponta no sentido de se confirmar que o CLI não identifica a origem ou o chamador. Em todo o caso, entende-se que a manipulação dos parâmetros de identificação da origem da chamada, nomeadamente o CLI, deve conformar-se ao estipulado nas normas nacionais e internacionais sobre a matéria.

Para além disso, relembra-se que já em 2009, a MEO entendeu que devia «*denunciar a situação reportada junto das entidades policiais competentes, com vista a que as mesmas possam desencadear as diligências necessárias ao apuramento da responsabilidade penal*», sem prejuízo de «*requerer que as entidades policiais oficiem o ICP-ANACOM com vista a desenvolver a cooperação institucional que se impõe neste caso concreto*» – veja-se a exposição da MEO, datada de 07.08.2009 (documento n.º 1 junto à pronúncia da MEO).

Adicionalmente, a MEO alega que a utilização ilegítima de CLIs em chamadas originadas automaticamente por máquinas (BOTS) em situações de *telemarketing* está a suscitar muita preocupação a nível internacional, em particular com o aumento das interligações por IP, mais

alegando que há um esforço dos organismos de regulação para encontrar soluções para a eliminação deste problema. A MEO afirma que já sente os efeitos deste flagelo em chamadas feitas por BOTS e de *telemarketing* para os seus clientes, com CLIs que não estão atribuídos a qualquer operador nacional ou que pertencem a outros clientes legítimos que não se encontram a originar tais chamadas.

Para a MEO, a irregularidade de entrada de chamadas internacionais utilizando numerações nacionais atinge elevada gravidade, destacando para o efeito o exemplo do Regulador francês⁶, que proíbe a utilização de numeração geográfica ou não-geográfica francesa em chamadas ou SMS/MMS originadas fora do território francês, não podendo tais chamadas entrar sequer por interligações internacionais (juntando para o efeito, como documento n.º 3 a *Décision n° 2018 0881 de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 24 juillet 2018 établissant le plan national de numérotation et ses règles de gestion*).

Entendimento da ANACOM

Uma vez mais a MEO alega, mas não prova a entrega de chamadas com manipulação/usurpação de CLIs pela ONI, agora apresentando considerações sobre chamadas originadas automaticamente por máquinas (BOTS) em situações de *telemarketing*, e de que tal situação tem vindo a suscitar preocupações a nível internacional, devido ao aumento das interligações por IP, bem como à existência de um esforço dos organismos de regulação para encontrar soluções para a eliminação do problema.

Para além disso, a MEO refere que «*já começou a sentir os efeitos deste flagelo em chamadas feitas por “BOTS” e de telemarketing para os nossos clientes*», mas não as associa ao caso em diferendo com a ONI, nem esclarece em que medida tal situação é relevante para o litígio em análise.

Recorda-se que a MEO, tendo sido chamada a pronunciar-se sobre o pedido de intervenção apresentado pela ONI, na sua resposta de 22.09.2020, apresentou três documentos sobre o caso da ONI. O documento n.º 1 consiste num *email* de 08.09.2020, que remete para um anexo preparado pela MEO (ficheiro 202008_Usurpa ONI.XLSX, que não é junto), no qual

⁶ Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes – ARCEP.

constará o tráfego em relação ao qual a MEO considerou o respetivo número de origem associado como “usurpa”. O documento n.º 2 trata-se da participação criminal apresentada pela MEO junto da Unidade Nacional de Polícia Judiciária. O documento n.º 3 reporta-se 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*».

Depois, a MEO recorre à decisão de 2018 do Regulador francês (ARCEP), que estabelece o plano nacional de numeração e as suas regras de gestão em França, para reforçar a posição de que o mesmo «*proíbe a utilização de numeração geográfica ou não-geográfica francesa em chamadas ou SMS/MMS originadas fora do território francês, não podendo tais chamadas entrar sequer por interligações internacionais*» - sem que seja feito qualquer enquadramento à realidade do país em causa.

Em relação ao referido pela MEO, a ANACOM reitera que a questão em análise no presente litígio centra-se na origem da chamada com vista à determinação da tarifa a aplicar e não no tipo de interligação envolvida que, no caso da ONI com a MEO, é em todo o caso nacional.

Note-se ainda que a legislação em matéria de comunicações eletrónicas e, neste caso, de numeração, varia de país para país, em resultado da análise dos respetivos mercados internos com características distintas, não obstante nos encontrarmos sob o mesmo “chapéu” da União Europeia, que não estabelece regras específicas a este respeito.

Quanto à proibição sinalizada pela MEO na decisão da ARCEP, veja-se o original, em francês: «*Lorsqu'un numéro de téléphone français est utilisé comme identifiant d'appelant présenté à l'appelé ou comme identifiant d'émetteur présenté au destinataire du message, les appels ou messages SMS/MMS ne doivent pas être émis par des utilisateurs finaux localisés en dehors du territoire français ni être acheminés au travers d'une interconnexion internationale entrante sauf si l'opérateur exploitant le numéro utilisé en tant qu'identifiant d'appelant ou d'émetteur de messages est en mesure de garantir, notamment aux autres opérateurs, appel par appel*

et message par message que les conditions d'utilisation définies au 2.2.2 a) sont respectées»⁷ (cfr. parágrafo 2.2.2 b) do anexo 1 da decisão de 24.07.2018).

A este respeito, veja-se ainda a recente decisão n.º 434538 proferida em 12.02.2021, pelo *Conseil d'État* em França, disponível em <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2021-02-12/434538>, que determinou a revogação de certas disposições da decisão n.º 2018 0881 da ARCEP, incluindo o ponto 2.2.2. b) do plano nacional de numeração acima transcrito.

A MEO prossegue a sua pronúncia com a afirmação de que a própria ANACOM faz menção no seu sítio na Internet à Recomendação do Electronic Communications Committee - *ECC Recommendation (19)XX – Measures for increasing Trust in Calling Line Identification and Originating Identification*, de 02.05.2019 (que junta como documento n.º 4) e que, segundo a MEO, visa regular estas utilizações abusivas.

E mais alega que, tendo em vista identificar estas situações de usurpação, a MEO desenvolveu um sistema que permite verificar quando uma chamada é recebida com uma numeração no *A-number* que pertence a um cliente da MEO, se o mesmo efetuou essa chamada.

A MEO afirma que para a identificação desta utilização abusiva e ilegítima no CLI com numeração MEO, ou a partir de numeração não atribuída, é efetuada uma análise em pós-processamento destas chamadas, cruzando-as com as chamadas efetuadas pelos clientes MEO e legítimos detentores dessas numerações, validando se, nesse período horário, houve de facto uma chamada com destino a outros operadores (nacionais ou internacionais) que justifique a presença desses CLIs nas chamadas recebidas. A MEO diz que deste modo é possível identificar de forma clara, demonstrável e inequívoca as situações de utilização de CLIs ilegítimos.

⁷ Tradução livre: Quando um número de telefone francês é usado como um identificador de chamadas apresentado ao chamador ou como um identificador do originador apresentado ao destinatário da mensagem, as chamadas ou mensagens SMS/MMS não devem ser enviadas por utilizadores finais localizados fora do território francês, nem encaminhadas através de uma interligação internacional de entrada, a menos que o operador que utiliza o número utilizado como identificador de chamadas ou originador da mensagem seja capaz de garantir, em particular a outros operadores, chamada a chamada e mensagem a mensagem, que as condições de utilização definidas em 2.2.2 a) são respeitadas.

A MEO termina esta parte, realçando que a Recomendação do ECC, acima referida, já prevê este tipo de análise, onde é indicado que o CLI poderá ser suprimido pelo operador de destino se puder razoavelmente assumir que o CLI é inválido.

Entendimento da ANACOM

No sítio da ANACOM na Internet consta a referência à ECC *Recommendation (19)xx - Measures for increasing Trust in Calling Line Identification and Originating Identification*⁸, divulgada no âmbito da sua atividade internacional, em concreto, a respeito da reunião do CEPT/ECC WG NaN⁹ em maio de 2019. Nessa reunião foi aprovada para consulta pública a Recomendação em referência, cuja versão final - *ECC Recommendation (19)03* - de 21.11.2019¹⁰.

A MEO refere que esta Recomendação visa regular «*estas utilizações abusivas*». Em bom rigor, a Recomendação ECC/REC/(19)03, de 21.11.2019, propõe um conjunto de medidas para incrementar a confiança do *Originating Identification (OI)* e do *Calling Line Identification (CLI)*, conforme o próprio nome indica e consta da sua Introdução: «*This Recommendation proposes measures to increase trust in the OI/CLI*». Com efeito, conforme Introdução da Recomendação «*Integrity of OI/CLI information is based on trust, that all operators and service providers involved in handling the call and, in particular, the originating operators and service providers only allow the correct contents of parameters to be transferred in the networks*».

Ora, a MEO afirma que a Recomendação estabelece que o CLI poderá ser suprimido pelo operador de destino se puder razoavelmente assumir que o CLI é inválido. Porém, note-se que não foram apresentadas evidências de que o CLI apresentado pela ONI à MEO é inválido, pelo que a análise referida pela MEO não decorrerá necessariamente do estabelecido na Recomendação mencionada.

Adicionalmente, apesar de não o indicar expressamente, a MEO remete, nesta parte da sua pronúncia, para o ponto 11. da Recomendação ECC/REC(19)XX, de 02.05.2019, segundo o qual «*the OI/CLI should be suppressed by the terminating operator/service provider if it can reasonably assume that the OI/CLI is invalid*» (aqui destacado).

⁸ Conforme <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1475701>.

⁹ Para mais informações, consultar: <https://www.cept.org/ecc/groups/ecc/wg-nan/client/introduction/>.

¹⁰ Disponível em <https://docdb.cept.org/download/675ad3ab-e72d/ECCRec1903.pdf>.

Importa referir que a versão final da Recomendação ECC/REC/(19)03, de 21.11.2019, contém um normativo diferente do que a MEO refere na sua pronúncia: « 12. *that originating, transit, or terminating operators/service providers should block any call or restrict OI/CLI presentation where it can reasonably assume that the OI/CLI presented is invalid (e.g. fictitious, non-assigned) or where the calling party is not authorised to use the number*» (aqui destacado). Tal demonstra que há diferenças significativas entre o referido pela MEO na sua pronúncia e o que ficou efetivamente estabelecido na versão final da Recomendação ECC/REC/(19)03, de 21.11.2019, que em qualquer caso constitui um conjunto de boas práticas a ter em conta pelos reguladores na definição de regras a aplicar ao OI/CLI a nível nacional.

II) Sobre o combate à usurpação de CLI

A **MEO** informa que existem soluções técnicas que, a serem impostas pelo Regulador e/ou adotadas pelos operadores, poderão evitar a usurpação de CLI nas chamadas, designadamente a solução “STIR/SHAKEN”, onde há uma autenticação e certificação destes identificadores.

A MEO diz que na referida decisão do Regulador francês, está previsto o início de trabalhos para começar a usar esta solução, estando a mesma já a ser utilizada nos Estados Unidos da América. A MEO afirma que tem disponível nos seus elementos de interligação IP esta facilidade “STIR/SHAKEN” e apresenta uma figura ilustrativa que representa a solução disponibilizada pelos seus elementos de interligação IP (*call flow illustrating how STIR/SHAKEN works*).¹¹

Mais refere que o sistema consiste num padrão desenvolvido pela IETF, designado por *Secure Telephony Identity Revisited (STIR)*, que define uma assinatura para verificar o número de chamada e define como este será transportado no SIP¹² *on the wire*.

A MEO declara que o “SHAKEN” (Tratamento baseado em assinatura de informações declaradas usando TOKENs) foi desenvolvido pela Taskforce IP-NNI do Fórum ATIS/SIP¹³, para estabelecer o perfil de implementação para fornecedores de serviço que adotam o STIR.

¹¹ IETF - Internet Engineering Task Force.

¹² SIP – Session Initiation Protocol.

¹³ ATIS - Alliance for Telecommunications Industry Solutions; SIP – Session Initiation Protocol.

O padrão “STIR/SHAKEN” é a base para verificar as chamadas, classificando-as e facilitando a capacidade de confiar nas informações de ID do chamador.

Contudo, segundo a MEO, uma solução deste tipo apenas funciona em pleno quando existem vários operadores a utilizar a mesma, garantindo entre si a validade do CLI. Para a MEO, esta facto apenas poderá ocorrer com a participação do Regulador e dos operadores na implementação de tal solução.

Entendimento da ANACOM

Não obstante a implementação de uma solução para os fins visados, esta aqui avançada pela MEO ou outra, constituir um ponto que vai além do âmbito do litígio em presença, a ANACOM entende que a mesma poderá vir a ser objeto de melhor ponderação e análise num futuro próximo e em sede própria, o que carecerá sempre da participação das demais empresas presentes no mercado ao abrigo das normas em vigor.

Em todo o caso, de acordo com informações recolhidas pela ANACOM, importa referir que a implementação do protocolo STIR/SHAKEN quer nos EUA, quer em França, que resultou de decisões dos respetivos reguladores, está prevista, em sede de comunicações originadas em IP, respetivamente para junho de 2021 e 2023.

III) Sobre a verificação de manipulação de CLI em processo criminal

A **MEO** afirma que com a deliberação contida no ponto 2) do sentido provável de decisão, a ANACOM coloca na total dependência de um apuramento de responsabilidade criminal algo que decorre de apuramento factual de dados.

Nesta sequência, a MEO questiona: encontrando-se devidamente verificado e inequivocamente identificado que as chamadas não tiveram origem nos números dos clientes MEO, uma vez que estes clientes MEO não se encontravam a efetuar quaisquer chamadas na data/hora das chamadas que não são identificadas, como pode a ANACOM vir forçar a validação de tal informação por um processo judicial transitado em julgado? Neste âmbito a MEO alega que num processo crime que visa identificar e julgar os responsáveis por prática de factos penalmente relevantes, basta que não seja possível identificar tais responsáveis (o que, de acordo com a MEO, no domínio informático e com ramificações internacionais é a conclusão mais que provável), para ocorrer um arquivamento do processo, e este não chegar

a julgamento. E mais indaga se tal significa que na opinião da ANACOM, em caso de arquivamento por não identificação dos autores da atividade ilícita, tal usurpação de CLI não tenha ocorrido.

Para a MEO a resposta a estas perguntas apenas pode ser negativa, porque segundo a MEO a manipulação se prova e demonstra no momento da apresentação da participação criminal às autoridades, como a MEO tem feito, sendo inequívoca a prova de que as chamadas em causa não podem ter tido como origem os números identificados nas mesmas.

A MEO não aceita a solução propugnada pela ANACOM, pois a condição de existência de um processo-crime com sentença transitada em julgado obriga a MEO a ficcionar uma falsa licitude e regularidade de chamadas que são comprovadamente efetuadas com recurso a usurpação de CLI, como se tais usurpações não tivessem ocorrido, quando factualmente, as mesmas são inequívocas.

Entendimento da ANACOM

A MEO labora em equívoco quando afirma que a «*manipulação se prova e demonstra no momento da apresentação da participação criminal às autoridades*». Como a MEO sabe bem, e já se demonstrou no sentido provável de decisão, não se encontra comprovado que as chamadas não tiveram origem nos clientes da MEO, nem em que circunstâncias os números foram manipulados.

Salvo douto entendimento em sentido diverso, a apresentação de uma participação criminal às autoridades competentes não constitui prova da manipulação/usurpação ilegítima (fraudulenta) de CLI. Antes é demonstrativo que a MEO, por entender que detetou a manipulação/usurpação de *A-number* ou qualquer outra prática potencialmente ilícita, avançou com a respetiva participação junto dos órgãos de polícia criminal tendo em vista a instauração do competente procedimento criminal, dando início à fase de inquérito.

Note-se que a noção de crime para efeitos da aplicação da lei processual penal é a aceção lata dada pela doutrina, segundo a qual crime é o *facto* típico, ilícito, culposo e punível. Assim, para que os factos constituam crime é necessário que: i) se descreva um facto humano, ou seja, uma ação ou omissão imputada a um ser humano dominada ou dominável pela vontade; ii) que esse facto seja típico, devendo descrever-se todos os elementos do tipo objetivo e

subjetivo; iii) que esse facto seja ilícito, sendo que a ilicitude emerge em regra da tipicidade do facto, a não ser que ocorra uma causa que a exclua; iv) que o facto seja culposo, devendo descrever-se factos de onde se conclua que o arguido, podendo adequar a sua conduta ao direito, escolheu não o fazer; e v) que o facto seja punível.

É exatamente no âmbito deste procedimento criminal, em curso, que será efetuado pelas autoridades competentes o apuramento da veracidade dos factos alegados pela MEO com vista ao adequado preenchimento do tipo de crime e inerente imputação da responsabilidade criminal - sem prejuízo, como já referido, da colaboração da ANACOM.

A MEO parece, pois, olvidar-se da finalidade do processo penal, em concreto, do conjunto das diligências da sua fase de inquérito, tendente essencialmente ao apuramento da verdade dos factos integradores do crime.

A título de conclusão, a MEO afirma que este assunto requer intervenção do Regulador, quer pelos efeitos negativos na qualidade do serviço pelos clientes finais, quer porque coloca em causa a segurança das redes.

Nesta sequência, a MEO solicita à ANACOM a revisão do sentido provável de decisão, tendo em vista que sejam devidamente acauteladas todas as situações em que as usurpações de CLI são identificadas, demonstradas e comprovadas pela MEO junto da ONI, devendo a todas estas serem aplicadas as tarifas corretas, e não as que, falsamente, se pretendem aplicar alegando que as chamadas tiveram origem em número que, inequivocamente, não as originaram.

Complementarmente, a MEO solicita que a ANACOM desenvolva esforços junto dos operadores nacionais e dos reguladores internacionais, a nível europeu e não só, para contribuir para a solução de mitigação destas situações de utilização indevida e abusiva do CLI.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM confirma que está atenta e é sua preocupação contínua salvaguardar os utilizadores finais de situações que lhes possam ser prejudiciais, ou que possam afetar a qualidade do serviço e a segurança das redes.

Neste sentido, sem prejuízo do acompanhamento que a ANACOM efetua a nível internacional sobre estas matérias, por exemplo, do CEPT/ECC, sempre que considerar adequado a ANACOM adotará medidas que melhor contribuam para aumentar a confiança do CLI, em linha com as recomendações internacionais e linhas de orientação usadas sobre a matéria.

3. CONCLUSÃO: PROPOSTA DE ATUAÇÃO

Tendo sido analisados e ponderados pela ANACOM os comentários apresentados pela ONI e pela MEO nas suas pronúncias, que refletem as respetivas posições no âmbito do presente procedimento, em matéria de facto e de direito, conclui-se que não se identificam elementos que conduzam à alteração do sentido da decisão projetada.

De notar que, não obstante a MEO ter junto aos autos novos elementos de prova (i.e., os documentos n.º 1 a 4 anexos à sua pronúncia), os mesmos, após respetiva análise, não determinam uma alteração do sentido da decisão propugnada. Acresce que nenhuma das partes requereu a realização de diligências complementares, como admitido nos termos do CPA.

Pelo exposto, considera-se que é de proferir decisão final, mantendo-se na íntegra o entendimento contido no sentido provável de decisão da ANACOM, aprovado por deliberação do Conselho de Administração de 04.02.2021, sem prejuízo de pontuais ajustamentos redatoriais em linha com o presente relatório, bem como da inserção de menção ao procedimento de audiência prévia realizado.

Lisboa, 25 de março de 2021.