

# RELATÓRIO DO PROCEDIMENTO GERAL DE CONSULTA DO PROJETO DE DECISÃO RELATIVO À DESIGNAÇÃO COMO “ILIMITADAS” DE OFERTAS DE SERVIÇOS DE COMUNICAÇÕES ELETRÓNICAS

## I. Enquadramento

Por deliberação do Conselho de Administração do ICP - Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM), de 23 de janeiro de 2014, foi aprovado um projeto de decisão relativo à designação como “ilimitadas” das ofertas de serviços de comunicações eletrónicas (doravante designado por sentido provável de decisão ou «SPD») com o seguinte conteúdo<sup>1</sup>:

*«1. Determinar aos prestadores de serviços de comunicações eletrónicas que:*

*1.1. Apenas utilizem a expressão "tráfego ilimitado" ou "chamadas/SMS ilimitadas" para qualificar a oferta de serviços de comunicações eletrónicas que sejam efetivamente disponibilizados "sem limites" ou "sem restrições" ao longo de todo o período de duração do contrato. Esta determinação aplica-se a qualquer situação em que sejam utilizadas expressões suscetíveis de induzir os utilizadores na mesma conclusão quanto ao seu significado, como sejam "sem limites", "sem restrições" (quanto à classificação das ofertas), "infinito/as" "infundo/as" ou "absoluto" (quanto à classificação do tráfego/chamadas/SMS).*

*1.2. Se abstenham de qualificar como sendo de "tráfego ilimitado", "chamadas/SMS ilimitadas" ou com outra expressão no sentido referido em 1.1, as ofertas em que a utilização dos serviços seja restringida quando atingidos certos limites, exceto quando tal restrição seja determinada por circunstâncias excecionais em conformidade com o previsto na LCE.*

*1.3. Disponibilizem nas respetivas condições de oferta, informação clara e transparente sobre eventuais medidas restritivas ou de condicionamento de tráfego que, com carácter excecional, possam vir a aplicar - designadamente indicando as suas repercussões na*

---

<sup>1</sup> <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1188294>

*qualidade do serviço oferecido - as quais, nas ofertas de "tráfego ilimitado", "chamadas/SMS ilimitadas", ou qualquer outra expressão no sentido referido em 1.1.*

*a) Apenas podem conduzir a limitações do serviço quando sejam justificadas por circunstâncias excepcionais, inequivocamente caracterizadas e fundamentadas, com o objetivo de evitar que seja esgotada a capacidade num segmento de rede;*

*b) Devem, sempre, ser (i) adequadas e proporcionais ao fim que visam atingir, quer quanto à medida em si, quer quanto à respetiva duração, devendo a normalidade ser repostada logo que cessem aquelas circunstâncias e ser (ii) equitativas no tratamento dos diferentes utilizadores com o mesmo tarifário/pacote.*

*2. Submeter o presente projeto de decisão à audiência prévia dos interessados nos termos dos artigos 100.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo, bem como ao procedimento geral de consulta, previsto no artigo 8.º da LCE, fixando um prazo de 20 dias úteis para que todos os interessados, querendo, se pronunciem por escrito, de preferência para o endereço ofertas.ilimitadas@anacom.pt, devendo qualquer eventual indicação de confidencialidade da informação transmitida obedecer aos requisitos previstos no n.º 3 do artigo 108.º da LCE e na deliberação do ICP-ANACOM de 17 de novembro de 2011.»*

No âmbito do procedimento de audiência prévia dos interessados a que o projeto de decisão foi submetido foram recebidos, dentro do prazo, os contributos das seguintes entidades:

- Cabovisão - Televisão por Cabo, S. A. (doravante, «CABOVISÃO») e Onitelecom – Infocomunicações, S.A (doravante «ONITELECOM»);
- Portugal Telecom, S.G.P.S., S. A.<sup>2</sup> (doravante, «GRUPO PT»);
- Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A (doravante «VODAFONE»); e
- Optimus – Comunicações, S.A, ZON TV Cabo Portugal, S.A, ZON TV Cabo Madeirense, S.A e ZON TV Cabo Açoreana, S.A (doravante designadas conjuntamente por «ZON OPTIMUS»).

---

<sup>2</sup> Em seu nome e em nome das suas participadas PT Comunicações, S.A («PTC») e MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A («MEO»).

Não foram recebidos contributos da Direcção Geral do Consumidor nem das associações de consumidores.

O presente relatório apresenta uma síntese dos contributos recebidos, bem como o entendimento do ICP-ANACOM relativamente aos mesmos, e nesse sentido fundamenta as opções tomadas na decisão final.

A análise deste documento não dispensa a consulta das respostas recebidas, as quais serão disponibilizadas no sítio do ICP-ANACOM na Internet em simultâneo com o presente relatório, após a aprovação da decisão final.

## **II. Comentários recebidos e entendimento do ICP-ANACOM**

### **1. Comentários genéricos**

A **ONITELECOM** e a **CABOVISÃO** vêm informar que as suas ofertas já se adequam ao disposto no SPD. No caso da ONITELECOM, porque estando o seu core *business* focado em grandes empresas, organismos públicos e operadores de telecomunicações internacionais, as ofertas disponibilizadas aos seus clientes são efetivamente ilimitadas.

A **ZON OPTIMUS** revê-se nos princípios gerais que enformam o SPD e que estão em linha com os que adota no exercício da sua atividade e nas suas relações com os seus clientes e com os consumidores. Não obstante, refere que o mesmo suscita dúvidas e reservas relativamente (i) à questão da conformidade das designações adotadas para um produto, publicamente comunicadas, com as características intrínsecas do mesmo, (ii) à sua oportunidade e conveniência tendo em conta anteriores decisões do ICP-ANACOM e ainda (iii) quanto à legislação em vigor e (iv) à competência de outras entidades no domínio da publicidade.

Neste contexto, sustenta aquela empresa que esta matéria deve ser enquadrada não no domínio de regras aplicáveis decorrentes do regime legal específico das comunicações eletrónicas, mas no domínio da publicidade e das respetivas regras aplicáveis, matéria esta da competência da Direcção Geral do Consumidor (DGC). Acrescenta que uma decisão como a proposta poderá suscitar dificuldades de aplicação e de compatibilização com a

'Recomendação Comunicações Eletrónicas', sobre idênticas matérias, que a DGC adotou em 30 de novembro de 2013<sup>3</sup>.

Também neste sentido, e sem pretender pôr em causa as preocupações do ICP-ANACOM relativamente a esta matéria, a **VODAFONE** salienta que, apesar de respeitar as motivações subjacentes ao SPD, considera que o seu objeto extravasa a competência do Regulador.

Entende esta empresa que a aferição da conformidade de uma mensagem publicitária com os princípios que regem o regime da publicidade é uma matéria que deve ser unicamente assegurada pela DGC, entidade que, em Portugal, é responsável pela sua fiscalização.

Considera assim a **VODAFONE** que, pese embora o ICP-ANACOM possua amplas competências setoriais, designadamente em matéria de promoção da transparência, adequação e clareza da informação veiculada aos utilizadores dos serviços de comunicações eletrónicas, a aferição, em concreto, do teor de uma mensagem publicitária não se encontra contemplada no elenco estatutário que rege o ICP-ANACOM, nem decorre da LCE.

O **GRUPO PT** considera insuficiente o enquadramento e os factos que o ICP-ANACOM apresenta para evidenciar a necessidade de intervenção através deste SPD. Referindo-se em particular às reclamações dos utilizadores que também justificam o SPD em análise, o Grupo PT refere que não revê os factos descritos no volume de esclarecimentos solicitados pelo ICP-ANACOM no âmbito do tratamento de reclamações.

Salienta também o **Grupo PT** que qualquer decisão em matéria de defesa do consumidor deve ter em consideração, não apenas o exercício dos direitos dos consumidores, mas também o funcionamento do mercado e as condições concorrenciais.

Acresce que o **GRUPO PT** considera que o SPD não se encontra devida e suficientemente fundamentado, na medida em que não são claros quais os benefícios e os objetivos que o ICP-ANACOM se propõe alcançar com a imposição de obrigações relativas à forma como as empresas designam as respetivas ofertas comerciais de serviços de comunicações eletrónicas. Neste contexto, salienta que observa escrupulosamente as regras aplicáveis à

---

<sup>3</sup> Recomendação da Direção-Geral do consumidor dirigida aos operadores de comunicações eletrónicas de 30 de dezembro de 2013, disponível em <http://www.consumidor.pt/?cr=9732>.

divulgação de informação sobre os termos e condições associados às ofertas que disponibiliza.

Para o **GRUPO PT** a questão da designação comercial das ofertas de serviços de comunicações eletrónicas deve ser dissociada da análise de como essas ofertas são apresentadas ou divulgadas ao público. Trata-se, segundo a empresa, de conceitos distintos e com implicações distintas, pelo que não considera razoável que o ICP-ANACOM pretenda abordar os aspetos associados a tais conceitos de forma una e indivisível. Tal equivalerá, segundo o **GRUPO PT**, a não considerar, para cada um dos conceitos, as particularidades e os impactos que lhes estão associados, o que é suscetível de constituir uma intromissão desproporcional e injustificada na atividade das empresas de comunicações eletrónicas, sem que tal encontre suporte nas normas que definem as atribuições, competências e poderes do ICP-ANACOM.

Acrescenta ainda aquela empresa que o regulador deverá distinguir claramente a questão associada à designação comercial de produtos e serviços com o recurso à expressão “ilimitada” da associada à apresentação e caracterização dos produtos e serviços como sendo ilimitados. Para o **Grupo PT**, a primeira questão está relacionada com matérias de direito da publicidade e de propriedade industrial, devendo ser integrada nesse âmbito. Já quanto à segunda, na perspetiva do **Grupo PT**, ainda que no plano dos princípios possa merecer intervenção regulatória por forma a assegurar os direitos dos consumidores, defende que atualmente essa intervenção é dispensável, porquanto já se verifica existir no ordenamento jurídico um leque de disposições que impõem às empresas a obrigação de comunicarem as características dos produtos e serviços que comercializam de forma clara e transparente aos consumidores.

## **Entendimento do ICP-ANACOM**

### **a) Competência do ICP-ANACOM relativamente à matéria objeto do SPD**

Contrariamente ao alegado por alguns respondentes, o ICP-ANACOM, no âmbito do SPD em análise, não procurou impor condições ou regras relacionadas com mensagens publicitárias, nem procurou aferir da conformidade de uma mensagem publicitária com o regime legal aplicável à publicidade. Quanto a este último aspeto importa também sublinhar que uma

consulta pública não é o procedimento adequado para aferir do cumprimento de uma obrigação face ao regime legal que lhe é aplicável.

As matérias relativas à publicidade são da competência da DGC que, no exercício das suas competências, não está impedida de intervir para pôr termo a infrações ao Código da Publicidade e as medidas adotadas ou a adotar nesse âmbito por aquele serviço do Estado não prejudicam o que agora se determina.

Não pode todavia esta Autoridade deixar de salientar que a designação comercial das ofertas, não se confundindo com o seu conteúdo intrínseco, é determinante para a perceção que o utilizador tem das características do produto/serviço. Assim, se é verdade que a designação não tem necessariamente que ser completa e exaustiva, sendo esse um requisito próprio das condições da oferta, tal não significa que essa designação seja suscetível de induzir os utilizadores em erro.

O objetivo visado com o SPD, adotado na sequência de várias queixas de utilizadores e da constatação, por esta Autoridade, de que a expressão “ilimitado” é utilizada por diversas empresas no âmbito das suas ofertas, não foi impedir a utilização dessa designação, mas antes garantir que a mesma corresponde, efetivamente, aos atributos do(s) serviço(s) que com aquela designação são oferecidos aos utilizadores.

Ora, a matéria relativa às informações sobre os termos e condições habituais, nomeadamente a descrição dos serviços disponibilizados pelas empresas aos utilizadores rege-se pela LCE e encontra-se dentro da área de intervenção direta do ICP-ANACOM. Assim, o SPD visa assegurar a adequação e a transparência na disponibilização daquelas informações em conformidade com o exigido nos n.º 1 e 2 do artigo 47.º, LCE, e explicitar e/ou densificar obrigações que já decorrem da mesma lei, prossequindo os objetivos de regulação do ICP-ANACOM, nos termos previstos na alínea h) do n.º 1 do artigo 6.º dos Estatutos desta Autoridade.

Com efeito, compete a esta Autoridade, nos termos do n.º 2 do artigo 47.º definir os termos como as empresas asseguram a obrigação de disponibilizar as informações nos respetivos sítios da internet e pontos de venda, bem como, na prossecução dos seus objetivos de regulação:

- *“Proteger os interesses dos consumidores (...); por forma a assegurar que os utilizadores (...) obtenham o máximo benefício em termos de escolha, preço e qualidade”* (cfr. Artigo 5.º, n.º 2, al. a) da LCE);
- *“Assegurar um elevado nível de proteção dos consumidores no seu relacionamento com as empresas que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas”* (cfr. Artigo 5.º, n.º 4, al. b) da LCE); e
- *“Promover a prestação de informações claras, exigindo, especialmente, transparência nas tarifas e nas condições de utilização dos serviços de comunicações electrónicas acessíveis ao público”* (cfr. Artigo 5.º, n.º 4, al. d) da LCE).

Não pode, pois, concordar-se com os respondentes quando questionam a competência do ICP-ANACOM para deliberar sobre a matéria em causa.

#### **b) Compatibilização do SPD com a Recomendação da DGC de 30 de novembro de 2013**

Ainda na perspetiva da competência e quanto às eventuais dificuldades de aplicação do SPD e sua compatibilização com a Recomendação da DGC dirigida aos operadores de comunicações eletrónicas sobre “idênticas matérias”, o ICP-ANACOM não alcança em que medida o cumprimento daquela recomendação pode ser incompatível ou inconciliável com o cumprimento das medidas determinadas no SPD.

Com efeito, no âmbito da referida recomendação, a DGC vem recomendar aos operadores de serviços de comunicações eletrónicas que:

- “(i) Respeitem a legislação em vigor;*
- (ii) Adotem especial cuidado na comunicação com os consumidores, garantindo que as informações prestadas são claras, objetivas, adequadas e completas, contribuindo assim para uma correta formação da vontade negocial por parte dos consumidores;*
- (iii) Incluam nas mensagens publicitárias os elementos essenciais dos serviços publicitados, entre os quais se destacam as condições aplicáveis aos preços promocionais, bem como a existência de períodos de fidelização aplicáveis;*

- (iv) *Informem de modo claro e destacado nas mensagens publicitárias quais os limites a que os utilizadores dos serviços estão sujeitos quando aplicáveis*;
- (v) *Emitam sempre um alerta aos utilizadores que subscrevem serviços limitados a informá-los de que se estão a aproximar do limite máximo de downloads estipulado pelo prestador de serviços*;
- (vi) **Se abstenham de utilizar a expressão “ilimitado” sempre que estejam em causa produtos e serviços aos quais se apliquem restrições e/ou sobre os quais existam “políticas de utilização responsável”, i.e. sempre que haja condições, cláusulas e políticas de utilização que limitem, seja de que forma for, o tempo de utilização e/ou a quantidade, e/ou a qualidade, e/ou a acessibilidade e/ou a velocidade do serviço**. (sublinhado nosso).

Adicionalmente, a DGC recomenda a revisão das Políticas de Utilização Responsável (PUR), tendo em consideração a crescente disponibilidade de conteúdos que requerem elevados volumes de tráfego (e.g. conteúdos em alta definição), facultados por uma grande variedade de produtos e serviços através da Internet, resultando numa utilização muito mais intensiva desses serviços e das redes de suporte.

Neste contexto, é entendimento do ICP-ANACOM que, ao invés da incompatibilidade entre os dois documentos referida pela ZON OPTIMUS, o SPD concorre no mesmo sentido do que é preconizado no ponto (vi) da Recomendação da DGC, isto é, impedir que a expressão “ilimitado” seja utilizada na divulgação de ofertas às quais sejam, à partida, aplicadas restrições, nomeadamente ao nível do volume (de chamadas ou tráfego).

Porém, a intervenção do ICP-ANACOM é balizada e fundamentada em obrigações impostas às empresas no âmbito da LCE, bem como na prossecução dos objetivos de regulação previstos na mesma Lei.

O SPD visa também complementar a Deliberação do ICP-ANACOM sobre o objeto e forma de divulgação das condições de oferta e utilização dos serviços de comunicações eletrónicas, de 10 de outubro de 2011<sup>4</sup>. Assim, no que respeita à descrição dos serviços oferecidos,

---

<sup>4</sup> Deliberação relativa ao objeto e forma de disponibilização ao público das condições de oferta e de utilização de serviços de comunicações eletrónicas publicada a 14 de outubro de 2011 (Alteração da deliberação de 21 de abril de 2006), disponível em:

nomeadamente quanto à informação sobre as ofertas de serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público<sup>5</sup>, clarifica-se que os prestadores de serviços de comunicações eletrónicas apenas podem utilizar a expressão “tráfego ilimitado” ou “chamadas/SMS ilimitadas” para qualificar a oferta de serviços de comunicações eletrónicas que sejam efetivamente disponibilizados sem limites ou sem restrições ao longo de todo o período de duração do contrato<sup>6</sup>.

Adicionalmente e ainda no que respeita às exigências de informação incluídas naquela deliberação<sup>7</sup>, justifica-se a introdução de esclarecimentos adicionais quanto à informação disponibilizada sobre eventuais medidas restritivas ou de condicionamento de tráfego que, com carácter excepcional, as empresas possam vir a aplicar.

Nessa medida, o SPD esclarece que as ofertas qualificadas de “tráfego ilimitado”, ou “chamadas/SMS ilimitadas” ou outras expressões semelhantes:

- (i) apenas podem conduzir a limitações do serviço quando sejam justificadas por circunstâncias excecionais, inequivocamente caracterizadas e fundamentadas, como o objetivo de evitar que seja esgotada a capacidade num segmento de rede; e
- (ii) devem ser sempre adequadas e proporcionais ao fim que visam atingir, quer quanto à medida em si, quer quanto à respetiva duração, devendo a normalidade ser reposta logo que cessem aquelas circunstâncias e ser equitativas no tratamento dos diferentes utilizadores com o mesmo tarifário/pacote<sup>8</sup>.

### **c) Adequabilidade e proporcionalidade da intervenção do ICP-ANACOM no âmbito do SPD**

Ao contrário do que foi referido, designadamente pelo GRUPO PT, considera esta Autoridade que não se verifica no SPD uma intervenção regulamentar excessiva por parte do ICP-ANACOM.

---

[http://www.anacom.pt/streaming/Deliberacao10102011\\_SCE\\_Consulta.pdf?contentId=1100371&field=ATTACHE\\_D\\_FILE](http://www.anacom.pt/streaming/Deliberacao10102011_SCE_Consulta.pdf?contentId=1100371&field=ATTACHE_D_FILE)

<sup>5</sup> Conforme página 6 da Deliberação relativa ao objeto e forma de disponibilização ao público das condições de oferta e de utilização de serviços de comunicações eletrónicas publicada a 14 de outubro de 2011.

<sup>6</sup> Conforme ponto III. Decisão, ponto 1.1 do SPD.

<sup>7</sup> Ver nota de rodapé n.º 3.

<sup>8</sup> Conforme ponto III. Decisão, ponto 1.3 do SPD.

Nos termos do artigo 47.º da LCE, as empresas que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas são obrigadas a disponibilizar ao público informações adequadas e transparentes em matéria de acesso e utilização dos serviços que prestam. Compete ao ICP-ANACOM zelar para que essa obrigação seja cumprida, competindo-lhe definir os termos em que a mesma é assegurada, conforme referido no nº 2 do mencionado artigo.

Neste contexto, não se considera que a informação seja adequada e transparente quando é divulgada nas condições de oferta, incluindo quanto à designação das ofertas, com características que a mesma não possui, como sucede quando um serviço é designado como “ilimitado” sem que efetivamente o seja, determinando que o utilizador infira que está a contratar um serviço com características que na realidade não tem.

Esta matéria foi objeto de várias reclamações por parte dos utilizadores (inicialmente com particular incidência no serviço de acesso móvel à Internet).

Não procede o argumento expandido pelo GRUPO PT de que não revê os factos descritos no volume de esclarecimentos solicitados pelo ICP-ANACOM no âmbito do tratamento de reclamações, uma vez que esses pedidos de esclarecimento não são solicitados em todos os casos de análise de reclamações.

A este propósito, o ICP-ANACOM esclarece que em regra as informações e os esclarecimentos são solicitados aos prestadores de serviços (i) nos casos em que se pretende despistar uma aparente irregularidade pontual no cumprimento da legislação ou regulamentação sectorial em vigor ou (ii) nos casos em que não são claros os contornos de uma situação objeto de reclamação, sendo necessário recolher informação junto do prestador reclamado com vista ao correto enquadramento da mesma.

No âmbito do presente SPD, considerou o ICP-ANACOM que, a par das reclamações acima referidas, a análise da informação disponibilizada pelas empresas nos respetivos suportes de informação ao público e nos contratos depositados nesta Autoridade nos termos do artigo 48º, nº 8 da LCE, conduzia à necessidade de uma intervenção no sentido de clarificar e melhor especificar as obrigações impostas ao abrigo do artigo 47.º da LCE e da Deliberação relativa ao objeto e forma de disponibilização ao público das condições de oferta e de utilização de serviços de comunicações eletrónicas, densificando-as.

É, assim, entendimento do ICP-ANACOM que as medidas preconizadas no SPD:

- (i) São adequadas ao fim que se pretende atingir, tendo presente que o cumprimento do que no mesmo se projetou fixar determinará a adequação e melhor transparência da informação disponibilizada pelas empresas sobre as características das ofertas em conformidade como exigido pela lei.
- (ii) São proporcionais, na medida em que correspondem à intervenção mínima necessária para assegurar a adequada informação dos utilizadores finais indispensável para que os mesmos façam uma escolha livre e esclarecida dos serviços que pretendem contratar. Evitando a inadequada designação de serviços que, não correspondendo à respetiva caracterização, é potencialmente geradora de conflitos e incertezas, contribuir-se-á para assegurar um elevado nível de proteção dos utilizadores no seu relacionamento com as empresas que oferecem serviços de comunicações eletrónicas.
- (iii) E, como tal, não se traduzem numa intervenção excessiva do Regulador.

## 2. Comentários específicos

### 2.1. Ofertas “ilimitadas” e fundamentação dos limites

A **ZON OPTIMUS** defende que a utilização das expressões “tráfego ilimitado” ou “chamadas/mensagens ilimitadas” tem como objetivo transmitir a ideia de que os clientes podem falar ou navegar na Internet sem necessidade de se preocuparem com limites de utilização. No entanto, por questões de segurança ou integridade da rede e para prevenir utilizações fraudulentas dos serviços colocados à disposição dos clientes, alguns dos pacotes de comunicações que compõem as suas ofertas estão sujeitos a uma PUR. Não obstante tais restrições, os serviços são designados como de utilização ilimitada, dado que essas restrições só são aplicáveis em situações pontuais em que se verifique uma utilização extremamente excessiva suscetível de congestionar o serviço e prejudicar a disponibilidade do serviço com a qualidade desejada aos demais utilizadores, permitindo naturalmente que para a esmagadora maioria dos clientes fazendo uma utilização normal, os serviços sejam de facto ilimitados.

A mesma linha de argumentação é seguida pelo **GRUPO PT** e pela **VODAFONE**, defendendo que a designação das ofertas comerciais como “ilimitadas” não encerra qualquer carácter enganoso, na medida em que para a esmagadora maioria dos consumidores, o tráfego incluído se revela ilimitado face às suas necessidades de utilização.

Refere ainda a **VODAFONE** que, considerando o segmento a que se destinam, os volumes de comunicação incluídos nestas ofertas revelam-se praticamente inatingíveis, pelo que os tarifários acima mencionados se podem efetivamente qualificar de “ilimitados”. A título meramente exemplificativo e tendo como base a oferta plano RED que inclui 5000 minutos ou SMS para a rede móvel Vodafone, acrescidos de 2000 minutos ou SMS para as outras redes nacionais, esta empresa apresentou dois cenários de consumo médio. **[IIC] [FIC]**. Acrescenta ainda que o intuito da utilização da expressão “ilimitados” é transmitir a ideia de que os serviços de comunicações eletrónicas podem ser utilizados de uma forma “*confortável*”, sem preocupações associadas a eventuais custos adicionais.

No que à **CABOVISÃO** respeita, esta empresa refere quanto às suas ofertas ilimitadas de um modo geral que a contratação dos serviços na modalidade sem limites pressupõe sempre um nível de utilização razoável para que seja possível garantir uma elevada qualidade na prestação do serviço à generalidade dos clientes da **CABOVISÃO** quer na voz, quer na internet. Concretamente em relação às ofertas de internet indica que, não estabelecendo qualquer limitação de tráfego ao cliente, uma vez que o recurso de capacidade é escasso e partilhado por todos os utilizadores, a contratação do serviço na modalidade sem limites de tráfego implica um nível de utilização razoável para impedir que a qualidade do serviço por parte de alguns clientes seja negativamente afetada pela utilização por outros.

Acrescenta a **CABOVISÃO** que, em caso de utilização intensiva por um cliente que coloque constrangimentos de rede e afete a qualidade do serviço, aquela empresa poderá ter que adotar medidas de gestão de tráfego que encontram a sua justificação precisamente na disponibilização das redes de comunicações e serviços que nelas se suportam com qualidade e carácter contínuo a todos os utilizadores.

Considerando o exposto, a **CABOVISÃO** conclui que não está em causa uma utilização indevida da expressão “ilimitada” nas suas ofertas que assim se designam, embora reconheça que havendo utilização intensiva por parte de um cliente que pode prejudicar a qualidade da prestação do serviço em causa (qualquer que ele seja) aos demais clientes pode ter de adotar medidas de restrição que são do conhecimento dos seus clientes e estão disponíveis para consulta no seu *site* institucional e nas condições gerais de prestação do serviço. Neste contexto, a **CABOVISÃO** considera que a utilização do termo “ilimitado” nas condições referidas se enquadra no ponto 1.2 do SPD.

Por outro lado, o **GRUPO PT** refere que alguns reguladores europeus (o OFCOM e a ARCEP) já se pronunciaram sobre a matéria, respetivamente a propósito da publicidade a ofertas de internet em banda larga e da disponibilização de ofertas com a designação “ilimitada” e no âmbito das quais são estabelecidas políticas de “fair use”:

- (i) Podendo ler-se no primeiro<sup>9</sup> que «*For example, if an ISP states with a sufficient degree of prominence and clarity that a usage threshold applies, describes where the threshold lies and sets out what the consequences of exceeding the threshold are (...) then it may not be misleading to describe the service as offering 'unlimited downloads'*»

---

<sup>9</sup> <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/telecoms-research/bbspeeds2011/response-to-asa.pdf>

*since the service can continue to be used once the usage threshold has been exceeded, albeit at a significantly lower speed”;*

- (ii) E, no segundo<sup>10</sup>, que «*It seems neither opportune nor relevant to forbid operators from engaging in this type of practice. (...) It is particularly important that these practices be transparent and as clear as possible to end users, particularly in terms of consumption caps, prior alert mechanisms and the consequences of exceeding set limits*».

### **Entendimento do ICP-ANACOM**

Os argumentos utilizados pelas empresas no sentido de que os limites fixados são “*praticamente inatingíveis*”, que se pretende uma utilização “*confortável*” por parte dos assinantes ou que os limites são fixados “*num valor de utilização dificilmente alcançável*”, apenas reforçam o entendimento do ICP-ANACOM de que as empresas fixaram limites em ofertas designadas como “ilimitadas”, o que não é compatível com os princípios da clareza e da adequação das informações a disponibilizar ao público, nos termos do disposto no artigo 47.º da LCE.

Aliás, não se se pode quantificar o que é ilimitado - por definição, sem fim, infinito. Sem prejuízo e sem conceder, ainda que se admitisse essa fixação de limites, os adjetivos utilizados pelos operadores para os sustentar são subjetivos (“*praticamente inatingíveis*”, utilização “*confortável*” e “*num valor de utilização dificilmente alcançável*”).

Concretamente quanto aos valores específicos de utilizações médias referidos pela Vodafone, que os caracteriza como dificilmente alcançáveis, sempre se dirá que, sendo expectável que esses valores estejam adaptados ao chamado “cliente médio”, tal não impede que alguns utilizadores os ultrapassem. Esses utilizadores, ainda que possam ser em número pouco significativo, devido a uma incorreta designação das ofertas serão surpreendidos pela existência de limites que julgavam inexistentes.

Quanto às ofertas da **CABOVISÃO**, e contrariamente ao que a empresa informa, estas não se adequam ao SPD. Com efeito, sujeitar sempre a utilização de um serviço que é contratado sem limites a um nível de utilização razoável, não é compatível com o que é exigido no SPD

---

<sup>10</sup> [Les Actes de l'ARCEP - September 2010: Internet and network neutrality - Proposals and recommendations](#) (esta hiperligação estava incorreta, pelo que foi substituída em 25.06.2014).

que se pretende adotar. A oferta descrita pela **CABOVISÃO** não pode ser designada como ilimitada à luz do que fixa o SPD posto a consulta.

Assim, e tal como referido no SPD, ou as ofertas disponibilizadas pelas empresas não se encontram sujeitas a qualquer limite, isto é, são disponibilizadas sem quaisquer condicionalismos ou restrições e, neste caso, podem ser qualificadas como “ilimitadas”, ou as mesmas estão *a priori* condicionadas por determinadas restrições (limites/“valor de utilização”, etc.), não sendo, nesse caso, possível fazer uso daquela qualificação (ou a outra equivalente) para as designar.

Tal não impede porém que, no cumprimento estrito do disposto na lei, seja permitida a adoção de medidas restritivas em situações devidamente justificadas por circunstâncias excepcionais, inequivocamente caracterizadas e fundamentadas. Tais medidas, que normalmente se traduzem em procedimentos destinados a condicionar o tráfego, são admissíveis nomeadamente para evitar que seja esgotada a capacidade num segmento de rede (ver artigos 47-A, n.º 1 e 48.º, n.º 1 alínea c) da LCE).

Sublinha-se ainda que, para além de excepcionais, as medidas restritivas devem ser adequadas e proporcionais ao fim a que se destinam, quer quanto à medida em si, quer quanto à respetiva duração, devendo cessar logo que termine a situação que as originou, não sendo admissível que se mantenham até ao fim do período de faturação que esteja em curso (como sucede em algumas ofertas denominadas de “ilimitadas” em que após ultrapassados determinados consumos, por exemplo, os débitos de transmissão são automaticamente limitados fortemente pelo próprio operador). As referidas medidas de condicionamento de tráfego devem ser equitativas no tratamento dos diferentes utilizadores que contrataram o mesmo tarifário/pacote, não se justificando a sua aplicação de uma forma genérica e automática mas antes e apenas em casos pontuais e excepcionais quando afetam o próprio funcionamento da rede do serviço no geral.

Mais uma vez, concretamente quanto à **CABOVISÃO**, as “circunstâncias excepcionais” que esta empresa descreve não são, de modo algum, compatíveis com o que fixa o ponto 1.2 do SPD. Com efeito, para que tais medidas sejam consideradas excepcionais e, por isso, possam ser adotadas, é necessário que se verifiquem, cumulativamente, as circunstâncias previstas nas alíneas a) e b) do ponto 1.3 do SPD. É ilegítimo e incompatível com o SPD aprovado afirmar, como o faz a **CABOVISÃO**, que a utilização intensiva afeta a qualidade do serviço e justifica a aplicação de uma medida restritiva. Será necessário justificar a limitação do serviço

com a **(i)** caracterização e fundamentação da circunstância excecional à luz da LCE, **(ii)** adequação e proporcionalidade quanto à medida a aplicar e à respetiva duração, **(iii)** eventualidade da medida (isto é, demonstrar que cessará, logo que cessem as circunstâncias que determinaram a sua aplicação, **(iv)** equidade da medida.

Quanto aos documentos do OFCOM e da ARCEP referidos pelo GRUPO PT, a sua análise na globalidade permite concluir que o problema tratado no presente SPD tem sido objeto de preocupação e intervenção por parte de outros reguladores. Sem deixar de estar atento às práticas adotadas, a intervenção agora preconizada pelo ICP-ANACOM pretende, acima de tudo ser adequada à realidade e ao comportamento dos operadores no mercado nacional.

Com efeito, quanto ao documento do OFCOM importa referir que, no mesmo sentido do que o ICP-ANACOM pretende determinar, aquele recomenda que o termo “ilimitado” não deve estar associado à fixação de limites de utilização (*«the exclusion of the services that include an FUP that restricts usage in any way»*), embora a análise seja desenvolvida mais na vertente das questões relativas à publicidade. Porém, na conclusão do documento, o regulador do Reino Unido refere que a decisão sobre se a utilização do termo “ilimitado” é ou não considerada enganadora depende muito do contexto geral em que a mesma se apresenta.

No caso do documento da ARCEP, importa sublinhar que a preocupação central daquela Autoridade é que a utilização do termo “ilimitado” é *«generally unclear»* e apesar da admissibilidade de medidas restritivas, clarifica que *«the traffic management mechanisms employed by an ISP for an end user who has exceeded the cap set on their unlimited offer must be proportionate and reasonable»*. Propõe ainda que *«the term “unlimited” cannot be used to describe service offerings that include “fair use” type limitations that result in access being cut off temporarily or in extra billing for the services, or in an excessive degradation of access speeds or the quality of the service»*<sup>11</sup>.

Importa adicionalmente salientar que, posteriormente ao documento da ARCEP, o Conselho Nacional de Consumo (CNC) Francês emitiu um “Aviso”<sup>12</sup> onde, de entre outros temas, se

---

<sup>11</sup> Ver página 31 do documento.

<sup>12</sup> Avis du Conseil National de la Consommation du 30 Novembre 2011 (<http://www.economie.gouv.fr/cnc/communications-electroniques>)

pronunciava sobre a utilização do termo “ilimitado” para qualificar as ofertas de serviços móveis.

A posição assumida pelo CNC vai no mesmo sentido do SPD aprovado pelo ICP-ANACOM, podendo ler-se no referido Aviso, designadamente que *«Par exception, un service qualifié d’illimité peut comporter des limitations si elles visent à prévenir des détournements manifestes de l’offre, nuisibles à l’ensemble des consommateurs, et si elles ne peuvent être atteintes par ces derniers que dans des circonstances exceptionnelles»* e *« (...) l’usage du terme « illimité » est incompatible avec une offre d’accès à l’internet mobile comportant une réduction du débit au-delà d’un seuil de données échangées, pratique communément appelée « fair use ».*»

Entende assim o ICP-ANACOM, de modo que não se afigura diferente no essencial dos outros reguladores mencionados, que a admissibilidade de medidas restritivas no âmbito de tarifários designados como “ilimitados” deve ter um enquadramento extremamente rigoroso e exclusivamente enquadrado na lei. E que, para além disso, a utilização da referida designação deve ser totalmente clara e transparente para o utilizador.

É esse o objetivo do SPD do ICP-ANACOM.

Assim, sem prejuízo do disposto no artigo 19.º da LCE quanto à liberdade de oferta de redes e serviços, a aplicação dos limites impostos aos utilizadores e assinantes nos produtos e serviços qualificados como “ilimitados” não pode ser efetuada segundo os critérios próprios e subjetivos de cada operador, ao abrigo das suas próprias políticas internas e do que em cada momento os mesmos entendem ser razoável ou sustentável, sob pena de o conceito de “ilimitado” ficar totalmente desvirtuado.

Nestes termos, e considerando as exigências de adequação e transparência que regem a disponibilização de informações sobre os termos e condições habituais em matéria de acesso e utilização dos serviços, entende o ICP-ANACOM manter o entendimento perfilhado no SPD quanto a este ponto e, como tal, determinar que as expressões “tráfego ilimitado” ou “chamadas/sms ilimitadas” apenas podem ser utilizadas para qualificar a oferta de serviços de comunicações eletrónicas que sejam efetivamente disponibilizadas “sem limites” ou “sem restrições” ao longo de todo o período de duração do contrato.

**(i) Utilização e divulgação de “políticas de utilização responsável” (PUR) e/ou “políticas de utilização aceitável” (PUA)**

Quanto à utilização e divulgação de PUR ou PUA, defendem o **GRUPO PT** e a **ZON OPTIMUS** que as mesmas se destinam a prevenir situações de fraude ou de utilização abusiva e atípica dos serviços, não lesando os legítimos interesses dos consumidores que utilizam os serviços de forma típica e adequada.

Refere ainda o **GRUPO PT** que a definição das PUR é feita em função do comportamento da esmagadora maioria dos consumidores e estabelece um limite de referência e não um limite inultrapassável, ou seja, mesmo que seja atingido o máximo da comunicação anunciada, tal não significa que o utilizador seja alvo de medidas restritivas.

Acrescenta a **VODAFONE** que estas políticas não visam limitar sem qualquer fundamento a utilização dos serviços por parte dos respetivos utilizadores destinando-se, unicamente, a preservar a integridade da rede e a qualidade dos serviços que são disponibilizados.

Entendimento similar tem a **CABOVISÃO** que refere que, havendo utilização intensiva por um cliente que pode prejudicar a qualidade de prestação do serviço em causa (qualquer que ele seja) aos demais clientes, aquela empresa pode ter de adotar medidas de restrição que são do conhecimento dos seus clientes e estão disponíveis para consulta no seu *site* institucional e nas condições gerais de prestação do serviço.

Acrescenta a **ZON OPTIMUS** que os limites fixados na PUR, a que alguns dos pacotes de comunicações que compõem as suas ofertas estão sujeitos, estabelecem um valor de utilização dificilmente alcançável, sendo por isso muito residual o número de clientes que, de facto, consegue esgotar essa capacidade. No que à utilização da Internet diz respeito, acrescenta a empresa que o serviço de acesso à Internet dispõe, também, de mecanismos dinâmicos destinados a assegurar uma qualidade da rede e de acesso ao serviço.

## **Entendimento do ICP-ANACOM**

É entendimento do ICP-ANACOM, no âmbito específico das ofertas de “tráfego ilimitado”, que as eventuais medidas restritivas ou de condicionamento de tráfego que, com caráter totalmente excepcional, as empresas apliquem dentro dos limites permitidos pela LCE, não podem ser entendidas como PUR, mas antes como medidas excepcionais de gestão de rede. Estas medidas devem ser explicitadas nas condições de oferta, devendo ser indicadas as suas repercussões na qualidade do serviço oferecido. A adequada informação dos utilizadores finais justifica igualmente que o caráter excepcional dessas medidas seja expressamente mencionado nas condições de oferta, o que será refletido em alteração a incluir na decisão final a proferir.

Este enquadramento impõe a revisão das PUR nos termos em que habitual e atualmente são fixadas pelas empresas, até porque não fará muito sentido estabelecer políticas “responsáveis” ou “aceitáveis” do ponto de vista do utilizador, considerando **(i)** que as limitações de serviço apenas podem ser justificadas por circunstâncias excepcionais, inequivocamente caracterizadas e fundamentadas, com o objetivo de evitar que seja esgotada a capacidade num segmento de rede, **(ii)** que as medidas a adotar devem ser sempre adequadas e proporcionais quanto à medida e à respetiva duração, e estas **(iii)** devem ser equitativas no tratamento dos diferentes utilizadores com o mesmo tarifário/pacote.

Esse enquadramento deve ser claramente perceptível, tal como a restante informação disponibilizada, por forma a não induzir os utilizadores em erro quanto à caracterização da oferta - se (efetivamente) ilimitada ou não.

Questão diversa da existência e utilização de uma PUR é a divulgação das eventuais medidas restritivas ou de condicionamento de tráfego (de gestão de rede) que, com caráter totalmente excepcional, as empresas apliquem, de forma adequada e transparente. Essa matéria, apesar de aqui referida, não é o objeto do presente SPD, uma vez que tal obrigação imposta a todas as empresas já decorre de forma inequívoca do artigo 47.º da LCE e da Deliberação do ICP-ANACOM relativa ao objeto e forma de disponibilização ao público das condições de oferta e de utilização de serviços de comunicações eletrónicas.

## **(ii) Entrada em vigor**

Tendo por base as alterações que a entrada em vigor desta decisão virá impor tanto a um nível estrutural como procedimental, o **GRUPO PT** defende que qualquer determinação que imponha às empresas de comunicações eletrónicas o dever de apenas usarem a expressão “ilimitada” para designar ofertas em que não há limites de utilização quanto ao tráfego deverá ser acompanhada de um período transitório adequado para permitir a alteração de peças e materiais publicitários e de marketing, solicitando, nesse contexto, a concessão de um prazo não inferior a 6 meses.

## **Entendimento do ICP-ANACOM**

Tendo presente as necessidades de adaptação de suportes de comunicação, de alteração de procedimentos e documentos contratuais e acolhendo o comentário recebido nesse sentido, o ICP-ANACOM procede, na versão final da decisão, à introdução de um prazo transitório de implementação das medidas constantes do SPD.

Porém, tendo em conta a urgência das medidas a adotar, do ponto de vista da defesa dos interesses dos utilizadores e assinantes, o ICP-ANACOM considera adequado para o efeito um prazo de 90 dias, pelo que se incluirá na decisão final a seguinte disposição:

*«As empresas que oferecem redes de comunicações públicas e que prestam serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público devem implementar as medidas necessárias ao cumprimento do disposto na presente decisão no prazo de 90 dias corridos a contar da notificação da decisão final.»*

## **Conclusão**

Face ao exposto, o ICP-ANACOM, mantendo o sentido da sua decisão, altera o anterior ponto 1.3, o qual passará a ter a seguinte redação:

1.3 Disponibilizem nas respetivas condições de oferta, informação clara e transparente sobre eventuais medidas restritivas ou de condicionamento de tráfego que, com carácter excecional, **o qual deve ser expressamente mencionado**, possam vir a aplicar – designadamente indicando as suas repercussões na qualidade do serviço oferecido –

as quais, nas ofertas de “tráfego ilimitado”, “chamadas/SMS ilimitadas”, ou qualquer outra expressão no sentido referido em 1.1

Afigura-se ainda adequado introduzir na decisão final um prazo de implementação das medidas previstas no SPD de acordo com o acima exposto.