

Alteração da decisão DE 051108CA de 29 de Dezembro de 2008 relativa à devolução de recursos de numeração pela SONAECOM

Enquadramento

Por deliberação DE051108CA de 29 de Dezembro de 2008¹, o ICP-ANACOM aprovou a Decisão relativa às condições associadas aos direitos de utilização de números transmitidos da Optimus Telecomunicações S.A. (OPTIMUS) para a Novis Telecom S.A. (NOVIS) em 24 de Outubro de 2007, e à transmissão de direitos de utilização de números atribuídos à TELEMILÉNIO, Lda. (TELE2), para a titularidade da SONAECOM – Serviços de Comunicações, S.A. (SONAECOM).

Pela referida deliberação foi determinado à SONAECOM, entre outras acções, que devolvesse no prazo de um ano diversos recursos de numeração em que a integração das empresas tinha conduzido à sobreposição de recursos de determinados tipos, cujo princípio de gestão eficaz não justificava serem detidos por uma única empresa.

Essa deliberação foi precedida de um sentido provável de decisão (SPD), o qual foi submetido à audiência prévia da SONAECOM, ao abrigo dos artigos 100.º e 101.º do Código de Procedimento Administrativo. A Empresa expressou na altura apenas genéricas reservas na concretização das acções contidas na Decisão.

Em 16 de Julho de 2009, através de carta apresentada ao ICP-ANACOM, a SONAECOM comunicou a existência de dificuldades técnicas e impactos económicos no cumprimento, na íntegra, da deliberação de 29 de Dezembro de 2008. As dificuldades invocadas pela Empresa prendiam-se com a devolução de dois blocos de *Network Routing Number* de entre os três que ficara a deter.

¹ <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=789578>

Network Routing Number – NRN

Entre os recursos de numeração que a deliberação de 29 de Dezembro de 2008 indicou requererem devolução durante o ano de 2009, estão incluídos dois dos três blocos de NRN – D010, D073 e D093 – que a Empresa ficou a deter no âmbito da sua reestruturação.

Os NRN são números usados como prefixos que antepostos aos números portados permitem identificar a rede do prestador para onde os números foram portados. Com este método viabiliza-se, de forma expedita e eficaz, o encaminhamento das chamadas destinadas a números portados para as redes que não as dos prestadores a quem os blocos de 10.000 números, aos quais esses números portados pertencem, foram atribuídos pelo ICP-ANACOM.

Os NRN são compostos por três campos distintos, conforme formato indicado na Figura 1, cabendo ao ICP-ANACOM a atribuição de **P₁P₂P₃** a cada empresa com obrigações de portabilidade.

Código de Serviço	Código de Empresa	Comutador/Nó de rede
D	P₁P₂P₃	C₁C₂C₃

Figura 1 – Formato do NRN

Cada empresa tem disponíveis 1.000 códigos para distinguir diferentes comutadores, serviços ou nós de rede.

Já na deliberação de 24 de Outubro de 2007, que autorizou a transmissão de direitos de utilização de números da OPTIMUS para a NOVIS, se impôs o cumprimento da obrigação de utilização efectiva e eficiente dos números. Nesta obrigação foram referidos, em particular, os recursos de numeração que ambas as empresas já detinham para identificar o prestador ou pontos de rede que não os pontos terminais, tendo-se incluído expressamente os NRN nesta categoria, por se entender constituírem recursos que, dada a sua natureza, não se justificava existir acumulação.

Posteriormente, na análise efectuada no Projecto de Decisão que haveria de culminar na deliberação DE051108CA, de 29 de Dezembro de 2008, foi igualmente referida a situação dos NRN, que servindo para identificar o prestador e até 1.000 nós da respectiva rede² e sendo além disso invisíveis para o utilizador, não oferecia motivos que justificasse a sua acumulação pela nova empresa, pelo que dois dos três detidos pela SONAECOM deveriam ser devolvidos ao ICP-ANACOM. Acresce que os procedimentos existentes no âmbito da portabilidade, em particular os previstos contratualmente entre as empresas com obrigações de portabilidade e a Entidade de Referência, dispõem de regras especificamente definidas para este efeito.

Acções e comentários da SONAECOM

Na sequência da deliberação de 29 de Dezembro de 2008, a SONAECOM informou ter tomado algumas medidas no sentido de operacionalizar o estabelecido nessa Decisão, reportando, na sua carta de 16 de Julho de 2009, que só seria tecnicamente possível devolver, no prazo imposto, um dos três blocos de NRN que, com a reestruturação, ficara a deter. A Empresa solicitou ainda, atentos os impactos que entrevê no sector pela devolução massiva de blocos de NRN, que o Regulador considerasse a possibilidade de alteração da sua deliberação, no sentido de consentir a existência de mais de um bloco de NRN por uma única empresa.

No que se refere à devolução dos NRN, a opção da SONAECOM na escolha do bloco de NRN a reter recaiu sobre o D093 (OPTIMUS). A Empresa fundamenta esta decisão por razões de impacto *“extremamente elevado nos custos e tempo de desenvolvimento”*, caso a opção fosse num sentido diferente, *“na medida em que a utilização de qualquer outro NRN para a rede móvel implicaria a necessidade de alteração pela Ericsson de todos os desenvolvimentos específicos que, ao longo dos anos, esse fabricante teve de desenvolver de modo a acomodar as especificidades que os serviços disponibilizados aos clientes móveis implicam.”*

Deste modo a SONAECOM definiu, na sua solução técnica, implementar a alteração massiva de NRN através de duas fases:

² Esta capacidade máxima revelou-se altamente excedentária para qualquer das actuais redes nacionais

1. Passagem da numeração associada ao D073 (TELE2) para o D010 (NOVIS);
2. Passagem da numeração associada ao D010 (NOVIS) para o D093 (OPTIMUS).

No que se refere à primeira fase, a SONAECOM estimou que se pudesse desenrolar num prazo de duas a três semanas, não perspectivando problemas de maior.

Já quanto à segunda fase, a SONAECOM identificou as seguintes dificuldades técnicas com implicações a nível do tempo de conclusão dos trabalhos:

1. Com a fusão das empresas, a SONAECOM considerou fundamental a compatibilização prévia dos diversos sistemas de informação oriundos das três empresas, uma vez que estavam em uso três aplicações distintas nos processos de portabilidade. Considerou ainda que o sistema a ser usado no futuro para suportar todos os processos de portabilidade seria o sistema em funcionamento na rede fixa, uma vez que se tratava do sistema mais estável e flexível. Assim e de acordo com a informação referida na carta da SONAECOM, todas as ferramentas internas usadas no negócio móvel teriam de ser adaptadas para poderem comunicar com o sistema em funcionamento da rede fixa;
2. A segunda dificuldade prendia-se com a alteração dos NRN que teria de ser feita em concorrência com as portabilidades de número, pelo que a migração teria que ser faseada, preenchendo a capacidade excedentária nos sistemas de informação e plataformas de comunicações associados à portabilidade³. A SONAECOM, com base na análise dos primeiros quatro meses de 2009, estimou serem necessários 60 dias para a concretização dessa migração.

A acrescentar, a SONAECOM considerou ainda que:

1. A entrada em vigor, a 20 de Julho de 2009, do Regulamento de alteração ao Regulamento da Portabilidade, incapacitava a Empresa de desencadear o processo de preparação dos seus sistemas antes desta data;

³ O Artigo 15.º do Regulamento da Portabilidade define uma capacidade mínima diária para portabilidades e alterações de NRN, admitindo a rejeição de pedidos de portabilidade quando essa capacidade é excedida. Os valores em vigor em 2009 para essa capacidade foram: 3.380/dia até 20 de Agosto e 1.500/janela a partir dessa data

2. A primeira fase de migração não devia ser atrasada pelos requisitos da migração do D010 para o D093 (compatibilização dos sistemas).

Face ao exposto, a Empresa indicou que, só após a finalização da primeira fase, os trabalhos de desenvolvimento para a segunda fase poderiam ser iniciados, estimando para esse início o dia 1 de Março de 2010.

Finalmente, a SONAECOM invocando:

- a) Não existir qualquer impedimento técnico que restrinja a utilização, por um mesmo operador, de mais de um bloco de NRN;
- b) A aceitação implícita do Regulador pela utilização de dois blocos distintos de NRN por um mesmo operador⁴;
- c) A existência de custos elevados de desenvolvimento para a Empresa pela devolução de dois blocos de NRN, sem qualquer benefício prático para o mercado;
- d) O risco de afectação “*de centenas de milhares de utilizadores*” envolvidos na migração, no caso de ocorrer algum *bug* de sistema;
- e) A morosidade do processo para assegurar não haver impacto no mercado, com a actividade normal da portabilidade;
- f) O impacto futuro no mercado, se for impedido o uso de dois blocos de NRN pelo mesmo operador, no caso de futuras fusões de empresas de maiores dimensões;
- g) O facto de não existir regulamentação que impeça a utilização de dois blocos de NRN;

solicita que o ICP-ANACOM reveja a decisão de 29 de Dezembro de 2008, permitindo à SONAECOM manter dois dos três blocos que agora possui, em resultado da fusão das três empresas numa única empresa.

A SONAECOM indica ainda que caso tenha de devolver dois blocos de NRN, só conseguirá concretizar esse objectivo, de forma completa, em Setembro de 2010.

⁴ Deliberação de 24 de Outubro de 2007 - Decisão Final relativa à autorização para a transmissão de direitos de utilização de frequências e números atribuídos à OPTIMUS Telecomunicações S.A. para a NOVIS TELECOM, S.A.

Análise e Entendimento do ICP-ANACOM

Analisando o plano da SONAECOM relativo ao processo de migração massiva de NRN, o ICP-ANACOM considera que o número de alterações de NRN necessárias para a devolução de dois blocos de NRN depende sempre da opção tomada na escolha do código de empresa **P₁P₂P₃** a reter.

Ao recair a escolha no bloco D093XXX, tornava-se inevitavelmente necessário proceder à migração de todos os números portados com NRN D073XXX (TELE2) e D010XXX (NOVIS) para o NRN escolhido – D093XXX.

Do ponto de vista do ICP-ANACOM esta não foi a escolha mais eficiente, uma vez que, à data de 31 de Dezembro de 2008, o volume de números *ported-in* nas empresas que se fundiram, era o seguinte:

- [IIC] [FIC]
- [FIC].⁵

A opção à partida mais adequada, isto é, aquela que minimizaria o número de alterações de NRN nos processos de migração massiva a desenvolver, seria a retenção do bloco D010XXX. Por via desta opção, o número de alterações de NRN equivaleria à soma dos [IIC] [FIC] números da TELE2 para a SONAECOM – fase 1 – com os [IIC] [FIC] números da OPTIMUS para a SONAECOM – fase 2.

A opção tomada pela SONAECOM conduziu à necessidade de migração dos mesmos [IIC] [FIC] números da TELE2 para a SONAECOM – fase 1 –, mas agora com os [IIC] [FIC] números com NRN D010XXX [IIC] [FIC] para o NRN da OPTIMUS – fase 2. Em conclusão, um número total de alterações de NRN envolvendo 5 vezes mais números.

⁵ A 2.Dez.2009, o volume de números *ported-in* com os códigos de cada uma das três empresas seria um pouco diferente [IIC] [FIC], não alterando significativamente a conclusão

Como já referido atrás, a Empresa justificou a opção tomada invocando que a utilização de qualquer outro código de empresa **P₁P₂P₃** para a rede móvel implicaria desenvolvimentos pelo fabricante e que teria por isso custos extremamente elevados e prazos de implementação muito longos. Contudo, ao afastar a solução mais simples em termos de migração de números com NRN, na sequência dos constrangimentos que refere nos seus sistemas associados ao serviço móvel terrestre, a SONAECOM optou, na prática, por uma solução também ela de difícil implementação no prazo concedido. Além disso, esta solução possui ainda a agravante de ter um impacto maior nos sistemas de todas as outras empresas envolvidas na portabilidade – operadores e Entidade de Referência –, quintuplicando o seu esforço nos processos de migração.

Em todo o caso trata-se de uma opção da SONAECOM e como tal constitui um seu direito de gestão, no caso suportado por limitações da sua plataforma móvel.

Como também é um seu acto de gestão interna, da sua exclusiva responsabilidade, a compatibilização e fusão dos diversos sistemas de informação oriundos das três empresas para suporte dos processos da portabilidade. Entende-se que se trata, de facto, de uma optimização de recursos de rede operacionalizada pela SONAECOM e com benefícios para a SONAECOM, mas que não é contudo justificação directa para as dificuldades invocadas, em particular quanto a serem os custos incorridos nesta matéria resultantes da deliberação do ICP-ANACOM.

Finalmente no que se refere às considerações referidas pela SONAECOM a fim de justificar o pedido de alteração da Decisão do ICP-ANACOM, salienta-se:

- a) Não há efectivamente qualquer impedimento técnico na implementação de dois blocos de NRN pelo mesmo operador numa única rede, mas também não há qualquer impedimento técnico na implementação de apenas um bloco. O código **P₁P₂P₃** identifica uma empresa, e quando esta incorpora, assimilando, diversas outras empresas que perdem nesse processo a sua identidade, é lógico, além de ser uma prática de gestão eficaz e eficiente da numeração, que sejam devolvidos os códigos de identificação de empresa adicionais, usando os 1.000 códigos **C₁C₂C₃** de que dispõe para encaminhar para diferentes nós

- de rede e/ou distinguir os diferentes serviços dentro da sua rede de acordo com os seus critérios técnicos e de gestão.
- b) A acumulação de dois blocos de NRN consentida pela deliberação de 24 de Outubro de 2007, que autorizou a transmissão de direitos de utilização de números da OPTIMUS para a NOVIS, ficou condicionada ao cumprimento da obrigação genérica de utilização efectiva e eficiente dos números, tendo sido referido, especificamente, na análise que fundamenta a decisão, que não se justificava mais de um código de empresa para encaminhamento de chamadas no âmbito da portabilidade, por estes códigos não constituírem números de assinante.
- c) O valor referido pela Empresa para os custos é apresentado como uma estimativa relativa ao processo interno de compatibilização dos sistemas de informação associados aos processos de portabilidade das várias empresas objecto da fusão para rentabilização dos recursos, o que é completamente independente da devolução de blocos de NRN. Existindo, embora, custos devidos apenas ao processo de migração massiva, estes não são indicados na carta da SONAECOM.
- d) Relativamente a impactos “*em centenas de milhares de utilizadores*” devido a eventuais anomalias no processo de portabilidade, faz-se notar que sendo a migração massiva efectuada parcelarmente de acordo com a capacidade dos sistemas de gestão de processos e, para 2009, de acordo com o definido no Regulamento da Portabilidade, uma eventual falha teria impacto na parcela de assinantes envolvidos naquele momento e não na totalidade dos assinantes cujos números seriam migrados.
- e) O processo de migração massiva depende, da capacidade excedentária dos processos de portabilidade e actualizações normais⁶, realçando-se, em todo o caso que, a partir de Janeiro de 2010, o limite mínimo a que as empresas estão sujeitas deixa de existir e a causa de recusa por excesso de capacidade passa a não ser válida, pelo que os operadores deverão estar preparados para níveis mais elevados de portabilidade. Por outro lado este tipo de acções devem ser executadas fora das janelas de portabilidade, permitindo assim uma maior eficiência nos processos, quer de portabilidade normal, quer de eventuais migrações massivas.

⁶ Ver nota de rodapé 2

Contudo, o ICP-ANACOM, confrontado com o pedido da SONAECOM de alteração da sua Decisão de 29.12.2008, deve avaliar com rigor qual a melhor forma de prosseguir com o interesse público em causa. Assim, o ICP-ANACOM, reconhecendo que a escolha da Empresa implica um volume de números bastante elevado carecendo mudar de NRN [IIC] [FIC], muito mais elevado (cinco vezes) do que aquele que o ICP-ANACOM pressupôs na base da sua Decisão, e que as dificuldades de migração crescem em função desse volume de números para todas as partes envolvidas, a saber:

1. Para todos os prestadores com obrigações de portabilidade, porque também necessitam de adequar os seus sistemas de informação associados aos processos de portabilidade e as alterações de NRN introduzem, de facto, um aumento de processamento eventualmente importante nesses sistemas;
2. Para a Entidade de Referência porque, enquanto empresa gestora dos processos de portabilidade, tem de assegurar a disciplina de migração de cada número;
3. Para a SONAECOM porque, além do processamento adicional com a migração massiva, existem custos directos resultantes dessa operação de migração, nomeadamente os devidos à Entidade de Referência, à luz do Contrato de Prestação de Serviços de Portabilidade celebrado entre esta, os prestadores com obrigações de portabilidade e o ICP-ANACOM;
4. Eventualmente para os utilizadores, caso a operação seja deficientemente desenvolvida ou executada, provocando quebra no serviço dos assinantes dos números migrados que tenham sido afectados por essa deficiência.

Neste contexto, apesar de o ICP-ANACOM considerar que a decisão tomada em 29 de Dezembro estava certa nos seus pressupostos, reconhece que a devolução do bloco de NRN D010 implica esforço, custos e riscos que extravasam a própria SONAECOM, pelo que, considerando além disso que os recursos em causa:

- São números técnicos de encaminhamento na rede de comunicações, sem qualquer visibilidade para os utilizadores, sem qualquer impacto do ponto de vista de imagem da Empresa, nem benefício do ponto de vista comercial;
- São abundantes, pois que dos 1.000 blocos disponíveis nem 30 estão em uso, não se perspectivando por isso a sua ruptura;

entende alterar a Decisão DE051108CA de 29 de Dezembro de 2008, considerando que situações idênticas merecerão igual tratamento.

Decisão

Assim, o Conselho de Administração do ICP-ANACOM, no exercício das suas atribuições que lhe são conferidas pelas alíneas b), f) e h) do n.º 1 do artigo 6.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de Dezembro, e ao abrigo dos artigos 17.º, 34.º e 38.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, e do artigo 147.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA) aprova a seguinte decisão:

1. A alínea e) do n.º 4 da decisão DE 051108CA, de 29 de Dezembro de 2008, passa a ter a seguinte redacção:

“Estabelecer o prazo de um ano, contado a partir da data de aprovação da decisão final, para devolução ao ICP-ANACOM dos seguintes tipos de recursos:

 - a. (...)
 - b. (...)
 - c. (...)
 - d. (...)
 - e. Um dos seguintes blocos de numeração do NRN (*Network Routing Number*) – “D010”, “D073”, “D093””.
2. Dispensar de audiência prévia a SONAECOM, SGPS, S.A., ao abrigo do disposto no artigo 103.º, n.º 2, do CPA.