



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政長官辦公室  
Gabinete do Chefe do Executivo

## **Nota Justificativa**

### **Governança electrónica**

*(Proposta de Lei)*

#### **1. Introdução**

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por RAEM, tem envidado todos os esforços para utilizar as tecnologias de informação e comunicação, doravante designadas por TIC, nas actividades do seu funcionamento interno e na prestação de serviços aos cidadãos e às empresas.

Actualmente estão reunidas condições tecnológicas que permitem melhorar a prestação de serviços aos cidadãos e às empresas, com novas formas de atendimento digital, nomeadamente realizando, num mesmo processo de atendimento integrado, os actos e formalidades que implicam, tradicionalmente, vários processos administrativos junto de diferentes serviços públicos.

Também é possível reduzir os encargos e os incómodos que os cidadãos e as empresas suportam no seu relacionamento com os serviços públicos, nomeadamente quando requerem a passagem de uma certidão junto de um serviço público do Governo da RAEM, para o efeito de instruir um pedido a apresentar junto de outro serviço público do Governo da RAEM.

É prioridade da acção governativa a construção de um governo diligente, íntegro, eficiente e justo, alicerçado no Estado de Direito e empenhado no aperfeiçoamento contínuo do sistema e da capacidade de governação. A aprovação de regimes que promovam a utilização das TIC pelos serviços públicos é mais um passo no caminho de concretização dessa prioridade.

#### **2. Objectivos da iniciativa legislativa**

Os serviços públicos devem actuar em obediência à lei e ao direito quando actuam por meios electrónicos, nomeadamente para: disponibilizar aos interessados o acesso à informação administrativa; instruir os procedimentos; elaborar os documentos de manifestação da vontade do órgão administrativo.



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政長官辦公室  
Gabinete do Chefe do Executivo

No entanto, os regimes gerais da actividade administrativa estão formulados para a realidade tradicional, de processos com documentos em papel, pelo que a sua aplicação à governação electrónica exige sempre as necessárias adaptações.

Nalgumas situações, as referidas adaptações implicam operações complexas de interpretação e de integração das disposições legais, gerando dúvidas e incerteza sobre os efeitos jurídicos dos actos e formalidades realizados por meios electrónicos. Há necessidade, por isso, de elaborar normas jurídicas que reforcem a certeza e confiança de todos relativamente aos fundamentos jurídicos da governação electrónica.

Por outro lado, os regimes previstos na presente iniciativa legislativa aumentam as opções no acesso aos serviços públicos: os cidadãos e as empresas podem optar por relacionar-se com os serviços públicos pela forma tradicional ou através dos meios electrónicos. Não há intenção de tornar obrigatório o acesso por meios electrónicos aos serviços públicos; a iniciativa legislativa não prevê, por isso, a alteração dos regimes gerais da actividade administrativa.

Portanto, em geral, o principal objectivo da presente iniciativa legislativa é criar condições jurídicas para o Governo servir melhor a população através do uso das TIC.

Pretende-se instituir um conjunto de normas jurídicas que não contrarie os princípios legais em vigor e que constitua uma disciplina com natureza especial face aos regimes gerais ou comuns, para dar resposta às especificidades da governação electrónica.

Mais concretamente, a iniciativa legislativa tem os seguintes objectivos específicos: reforçar a certeza e a confiança relativamente aos efeitos jurídicos de actos e formalidades praticados por meios electrónicos, tanto daqueles que são realizados pelos serviços públicos, como dos que são realizados pelos particulares junto dos serviços públicos; prever que os serviços públicos passem a disponibilizar certidões electrónicas; dispor sobre os títulos digitais da plataforma electrónica uniformizada e definir os respectivos efeitos jurídicos; reforçar a aplicação de boas práticas nos processos com atendimento digital; prever um serviço de notificações administrativas em forma electrónica.



### 3. Aspectos essenciais da iniciativa legislativa

1) Princípio da equiparação da actuação administrativa por meios electrónicos à actuação administrativa tradicional

Os serviços públicos devem aproveitar o uso das TIC para desenvolver uma nova forma de actuação administrativa, a qual proporciona uma melhor acessibilidade dos interessados, mais eficiência e maior celeridade. A este respeito, a iniciativa legislativa prevê, desde logo, o uso de meios electrónicos pelos serviços públicos nas comunicações oficiais e no processamento de documentos (artigo 5.º); prevê igualmente a digitalização de documentos, em alternativa à produção de fotocópias em papel (artigo 6.º).

Os princípios e as disposições fundamentais que regem, em geral, a actividade administrativa são aplicáveis, sem dificuldade, à governação electrónica. Assim, a presente iniciativa legislativa prevê regras específicas para esta nova forma de actuação administrativa, naqueles aspectos em que as especificidades da actuação administrativa por meios electrónicos são deficientemente enquadradas pelas disposições legais em vigor, por estas estarem formuladas somente para a forma tradicional. É o caso, nomeadamente, das disposições sobre forma escrita dos documentos ou sobre o uso de impressos de modelo aprovado ou, ainda, sobre a forma das notificações.

A iniciativa legislativa prevê, a respeito dessas regras específicas, que seja observado o princípio da equiparação da actuação administrativa por meios electrónicos à actuação administrativa tradicional: considera-se que o acto ou formalidade praticado por meios electrónicos satisfaz as exigências dos regimes gerais, desde que verifique os requisitos específicos previstos na lei da governação electrónica (n.º 1 do artigo 4.º, artigo 5.º; artigo 6.º, n.ºs 1 e 3 do artigo 7.º, n.º 1 do artigo 8.º, artigo 9.º, n.º 1 do artigo 12.º, artigo 13.º e n.º 4 do artigo 23.º).

Por outro lado, os regimes do imposto do selo, de taxas, emolumentos e outros encargos incidem sobre documentos e actos que podem, futuramente, estar em forma electrónica, nomeadamente nos casos de certidões electrónicas e de títulos digitais de alvarás. A iniciativa legislativa prevê, a respeito do imposto do selo, que os documentos electrónicos que tenham o mesmo conteúdo de documentos e actos



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政長官辦公室  
Gabinete do Chefe do Executivo

previstos na Tabela geral do imposto do selo anexa ao Regulamento do imposto do selo ficam sujeitos a imposto do selo segundo as taxas vigentes à data desses documentos electrónicos (artigo 29.º). E prevê, a respeito de taxas, emolumentos ou outros encargos, que pela emissão de documentos electrónicos e pela prática de actos por meios electrónicos pelos serviços públicos sejam devidos os montantes de taxas, emolumentos ou outros encargos previstos nas normas legais e regulamentares aplicáveis, respectivamente, a documentos em papel e a actos com o mesmo conteúdo, salvo isenção ou redução desses montantes determinada por despacho do Chefe do Executivo (artigo 30.º).

## 2) Certidões electrónicas como alternativa às certidões em papel

Alguns serviços públicos recolhem e conservam informação em suportes documentais, aos quais a lei atribui valor probatório reforçado, nomeadamente os serviços de identificação, os serviços dos registos e os serviços de cartografia e cadastro. No entanto, os outros serviços públicos também precisam de conhecer e tratar o mesmo tipo de informação, pelo que, na prática, surge o risco de decisões assentes em informação desactualizada ou inconsistente. A principal solução que foi implementada, no passado, para mitigar esse risco consiste na exigência de certidões e fotocópias autenticadas; a generalização desta solução implica a afectação permanente de trabalhadores às tarefas de emissão, recepção e arquivo das certidões e fotocópias autenticadas e aumenta o volume de papel em arquivo nos serviços públicos; a solução também cria encargos aos interessados, nomeadamente em deslocações ou em tempos de espera de atendimento presencial e gera descontentamento: frequentemente, o interessado pede sucessivas certidões num serviço do Governo que vai entregar noutra serviço do Governo. A informação actualizada podia estar disponível para consulta, evitando as deslocações e os incómodos.

A iniciativa legislativa prevê que os serviços públicos passem a disponibilizar, em alternativa às certidões tradicionais, em papel, as certidões electrónicas: a certidão electrónica é emitida num formato digital adequado a conter texto escrito e é disponibilizada em área reservada de sítio da *Internet* ou através de funcionalidades de comunicação electrónica de dados.



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政長官辦公室  
Gabinete do Chefe do Executivo

Actualmente, nos casos de passagem de certidões administrativas aos interessados, os serviços públicos utilizam os computadores para redigir o texto escrito da certidão, mas em seguida imprimem esse texto num exemplar em papel que é entregue ao interessado, para este, por sua vez, entregar a outra entidade, pública ou privada. No caso das certidões electrónicas, o texto da certidão fica disponível, como documento electrónico, para consulta em linha; a pesquisa da certidão é feita através do uso de um código de acesso que é único para cada documento, de modo a que a pesquisa na área reservada do sítio da *Internet* seja rápida e seja eficaz (n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º). A iniciativa legislativa prevê que a certidão electrónica tenha os mesmos efeitos jurídicos previstos para a certidão em papel com conteúdo semelhante (n.º 3 do artigo 7.º) e que, durante o período de validade da certidão electrónica, em vez de ter que requerer a passagem de novas certidões em papel, o interessado precise apenas de disponibilizar o código de acesso, não podendo os serviços públicos exigir a apresentação de certidão em papel (n.º 4 do artigo 7.º).

3) Definição dos efeitos jurídicos dos títulos digitais da plataforma electrónica uniformizada

A plataforma electrónica uniformizada pode ser utilizada para conservação de documentos, em formato electrónico, e respectiva disponibilização aos legítimos interessados. É o caso, nomeadamente, de documentos electrónicos a atestar a emissão de licenças e alvarás, a frequência de curso de formação profissional, o deferimento de um pedido, etc.

Simplemente, na ausência de disposições legais específicas, é natural que se coloquem dúvidas sobre o valor jurídico e sobre a suficiência desses documentos electrónicos.

Ora, por um lado, a utilização das TIC não deve implicar a duplicação de diligências, nomeadamente diligências para manutenção, em simultâneo, de pastas de documentos em suporte de papel e plataformas electrónicas de disponibilização de documentos electrónicos para os mesmos efeitos práticos. Por outro lado, o objectivo da redução de encargos impostos aos particulares não é compatível com a duplicação de exigências de comprovativos, em formato electrónico e em suporte de papel, dos títulos e certificados emitidos pelos serviços públicos.



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政長官辦公室  
Gabinete do Chefe do Executivo

A iniciativa legislativa prevê os títulos digitais (artigo 8.º) e contém uma definição genérica dos respectivos efeitos jurídicos (artigo 9.º), em termos que dissipem dúvidas sobre a suficiência destes documentos electrónicos, os quais não precisam de ser acompanhados ou complementados por comprovativos adicionais em papel.

4) A utilização de meios electrónicos é facultativa para os particulares interessados

Em alguns ordenamentos jurídicos, a utilização de meios electrónicos para acesso a alguns serviços passou a ser obrigatória.

A opção na presente iniciativa legislativa é noutra direcção: os serviços públicos usam as TIC para alargar os canais de distribuição e de prestação dos serviços aos cidadãos e às empresas. Por isso, como princípio geral, os particulares podem optar por relacionar-se com os serviços públicos pela forma tradicional ou através dos meios electrónicos.

Assim, a utilização do serviço de certidões electrónicas, do serviço de emissão de títulos digitais, dos serviços de atendimento digital e do serviço de notificações administrativas em forma electrónica é facultativa para os particulares (n.º 1 do artigo 3.º). Acresce que a iniciativa legislativa não prevê qualquer restrição ou discriminação dos cidadãos e empresas que optem pela não utilização dos meios electrónicos; isto é, as soluções são previstas de acordo com o princípio de paralelismo de tratamento dos particulares que acedem aos serviços pela via electrónica e dos particulares que acedem pela via do atendimento presencial e em suporte papel.

No entanto, daqui a algum tempo, com a implementação progressiva da governação electrónica, pode acontecer que os serviços electrónicos para certo assunto já possibilitem a realização integral da tramitação dos processos e a elaboração das respectivas decisões finais nesse assunto. Nessa situação, a manutenção do procedimento tradicional para a prestação do serviço em papel teria desvantagens económicas e de complexidade administrativa. A iniciativa legislativa prevê que quando os serviços electrónicos para certo assunto já possibilitem a



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政長官辦公室  
Gabinete do Chefe do Executivo

realização integral da tramitação dos processos e a elaboração das respectivas decisões finais, os serviços públicos podem cessar a tramitação em papel de processos relativos a esse assunto (n.º 2 do artigo 3.º).

A cessação da tramitação em papel dos processos administrativos pode gerar dificuldades aos particulares que não disponham de conhecimentos ou de recursos económicos necessários para a utilização dos meios electrónicos. A iniciativa legislativa prevê que nos casos de cessação de tramitação em papel, os serviços públicos devem disponibilizar, em atendimento presencial, a prestação de auxílio ao particular que por si próprio não consiga utilizar o atendimento digital (n.º 3 do artigo 3.º).

5) Os particulares são dispensados da apresentação de documentos que o Governo já tem em sua posse

As potencialidades das TIC podem ser aproveitadas para reorganizar os circuitos de comunicação interna entre serviços públicos, com o objectivo de reduzir os encargos e incómodos de cidadãos e empresas, em deslocações e entregas repetidas da mesma informação a diferentes unidades orgânicas de um mesmo Governo.

A governação electrónica como nova forma de actuação administrativa implica o princípio da entrega única (*«once-only principle»*): o particular entrega determinada informação ao Governo apenas uma vez, no atendimento junto de qualquer serviço público; depois, quando outra unidade orgânica do Governo precise de aceder, no desenvolvimento das suas atribuições, à mesma informação, este acesso ocorre por comunicação entre os serviços públicos, sempre em respeito pelas exigências de protecção de dados pessoais.

A iniciativa legislativa prevê que o princípio da entrega única seja concretizado através das soluções de dispensa de apresentação de documentos previstas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 14.º.



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政長官辦公室  
Gabinete do Chefe do Executivo

6) A governação electrónica utiliza meios de identificação electrónica fiáveis e adequados nos processos com atendimento digital

A iniciativa legislativa prevê, na alínea 3) do artigo 2.º, a seguinte definição de atendimento digital: “a vertente da governação electrónica que proporciona a interacção do interessado, através da *Internet*, com os sistemas informáticos dos serviços públicos, abrangendo, pelo menos, a disponibilidade de informações e formulários, a possibilidade de apresentar requerimentos e o carregamento de documentos”.

O atendimento digital é geralmente realizado através de um serviço de acesso restrito a utilizadores previamente registados.

A este respeito, os sistemas informáticos têm a capacidade de separar e oferecer informação ou serviços do interesse de determinado utilizador ou que só a ele dizem respeito; é esta capacidade das TIC, funcionando como infraestrutura de interacção comunicativa personalizada, que permite o atendimento digital e a instrução de processos com atendimento digital.

No entanto, o aproveitamento desta capacidade das TIC pressupõe a disponibilidade dos instrumentos necessários à criação de identidades electrónicas e de meios de identificação electrónica, assim como a gestão, pelos sistemas informáticos, das interacções em que se faz uso da identidades electrónicas. Exemplo: registo do utilizador num sistema de conta de utilizador para atribuição de nome de utilizador e de palavra passe, que depois são usados para o acesso a áreas reservadas num sítio na *Internet*.

A necessidade de usar meios de identificação electrónica não se aplica apenas aos particulares interessados. Todos os utilizadores dos sistemas informáticos devem usar esses instrumentos, nomeadamente para evitar intervenções ilegítimas ou ilícitas de terceiros nos procedimentos ou nos sistemas informáticos e para detectar tentativas dessas intervenções de terceiros.



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政長官辦公室  
Gabinete do Chefe do Executivo

Na RAEM, os serviços públicos têm disponibilizado os instrumentos de acesso aos serviços prestados por meios electrónicos. A iniciativa legislativa prevê que se prossiga nesta via, com reforço das condições de eficiência, comodidade e confiança desses instrumentos e dispõe sobre os níveis de garantia que devem ser atribuídos a cada meio de identificação electrónica (n.º 3 do artigo 4.º).

A iniciativa legislativa prevê que o atendimento digital inclua um processo de verificação da identidade do utilizador, para confirmar a autoria do acesso e dos actos praticados no decurso da sessão de atendimento digital (artigo 11.º).

Relativamente à questão da selecção ou escolha dos meios de identificação electrónica, a iniciativa legislativa aplica a neutralidade tecnológica e a flexibilidade de métodos: por um lado, não prevê qualquer limitação de natureza tecnológica e, por outro lado, admite várias soluções, referindo, a título meramente exemplificativo, senha de acesso, senha de uso único, código seguro de verificação, dados biométricos, certificado electrónico, assinatura electrónica avançada ou assinatura electrónica qualificada [alínea 6) do artigo 2.º].

#### 7) Reforço da aplicação de boas práticas nos processos com atendimento digital

Ao mesmo tempo que aumentam a utilização das TIC, os serviços públicos devem melhorar as suas capacidades para executar, em conjunto, os processos com atendimento digital.

A este respeito, a iniciativa legislativa prevê que os serviços públicos possam realizar a tramitação integrada de diferentes procedimentos, nomeadamente para o interessado poder solicitar, no mesmo processo com atendimento digital, a apreciação simultânea das condições aplicáveis e as decisões dos vários órgãos administrativos competentes (n.º 1 do artigo 15.º).

Os estudos comparativos sobre experiências bem sucedidas de implementação das TIC na actuação administrativa revelam que, nessas experiências, a introdução de novos serviços electrónicos é associada a estratégias de melhoria da governança (“*good governance*”) e envolve esforços de simplificação administrativa, para redução de encargos de cidadãos e empresas.



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政長官辦公室  
Gabinete do Chefe do Executivo

A maior utilização das TIC não assegura, só por si, a melhoria da eficiência e da eficácia da governação. A mera transposição de documentos em suporte de papel para meios electrónicos ou a simples reprodução, na instrução por meios electrónicos, dos mesmos actos e processos de trabalho tradicionais pode não chegar a contribuir para um melhor serviço à população.

De modo a promover o sucesso da governação electrónica, a iniciativa legislativa prevê que a implementação da integração de procedimentos possa incluir algumas medidas, nomeadamente:

- Revisão dos actos e formalidades previstos para a instrução dos processos em papel e a respectiva simplificação e adaptação ao processo com atendimento digital [alínea 1) do n.º 2 do artigo 15.º];
- Mudança da ordem dos actos e formalidades aplicáveis, assim como a respectiva divisão por fases ou por várias modalidades de pedidos, para simplificar a tramitação do atendimento digital e reduzir os encargos do interessado [alínea 2) do n.º 2 do artigo 15.º];
- Designação de gestores de procedimento para conduzir a tramitação integrada de diferentes procedimentos (n.º 3 do artigo 15.º);
- Actuação automatizada, isto é, a actuação administrativa de serviços públicos em processo com atendimento digital, que é realizada por meios electrónicos, sem necessidade da presença de um funcionário no momento da actuação administrativa [alínea 5) do artigo 2.º e n.ºs 4 e 5 do artigo 15.º].

Por outro lado, em caso de contencioso administrativo, os serviços públicos devem remeter os processos administrativos instrutores a tribunal; sucede que, em tribunal, o processo administrativo contencioso é tramitado em suporte de papel; daí que seja preciso prever a substituição dos documentos electrónicos e dados electrónicos que compõem o processo com atendimento digital por documentos em papel; a iniciativa legislativa prevê as formalidades que essa substituição deve observar, atendendo aos diversos tipos de elementos electrónicos pertinentes (artigo 19.º). Além disso, a iniciativa legislativa prevê que os serviços públicos devem facultar ao tribunal e ao Ministério Público os meios técnicos adequados à percepção e apreciação dos elementos electrónicos relevantes (artigo 20.º).



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政長官辦公室  
Gabinete do Chefe do Executivo

8) O particular pode receber as notificações administrativas por meios electrónicos

Na RAEM não está legalmente prevista a hipótese de aproveitamento das TIC para a realização, por meios electrónicos, de notificações administrativas.

A iniciativa legislativa contempla essa hipótese e prevê o serviço de notificações electrónicas (artigos 21.º e seguintes). A entidade que presta o serviço de notificações electrónicas deve assegurar que o sistema informático de suporte faz o registo dos factos pertinentes ao envio, disponibilização, entrega ou não entrega de uma notificação administrativa em forma electrónica e protege os respectivos dados contra os riscos de perda, roubo, dano ou alteração não autorizada (n.º 1 do artigo 22.º).

Sem prejuízo de a adesão ao serviço de notificações electrónicas ser facultativa para os particulares interessados (artigo 3.º), o funcionamento do serviço deve ser simples e cómodo para todos. Desta perspectiva, a iniciativa legislativa prevê que o particular: indique os assuntos, procedimentos administrativos e os serviços públicos que pretende abranger no serviço de notificações electrónicas [alínea 1) do n.º 2 do artigo 21.º]; defina, quando pretenda aderir ao serviço, o endereço electrónico que vai utilizar, o qual pode consistir em endereço de correio electrónico, aplicação instalada em dispositivo electrónico sob controlo do interessado ou tecnologia equivalente [alínea 2) do n.º 2 do artigo 21.º]; assuma a obrigação de aceder, no prazo legal, ao conteúdo integral de uma notificação, sempre que lhe for transmitido o respectivo meio de acesso, salvo justo impedimento [alínea 3) do n.º 2 do artigo 21.º]. Depois, quando houver lugar, nos termos gerais, a uma notificação administrativa a esse particular, o serviço transmite para o referido endereço electrónico uma comunicação que inclui uma ligação segura ou outro meio de acesso ao conteúdo integral da notificação (n.º 1 do artigo 23.º); o destinatário da notificação dispõe do prazo de três dias para aceder, através dessa ligação segura, ao conteúdo integral da notificação (n.ºs 1 e 2 do artigo 23.º) e tem a possibilidade de descarregar ou imprimir o conteúdo integral da notificação [alínea 5) do n.º 2 do artigo 22.º].



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政長官辦公室  
Gabinete do Chefe do Executivo

9) Enunciar as adaptações aplicáveis em matéria de regime das provas, em especial no processo administrativo contencioso

Os regimes gerais em matéria de provas estão formulados para a actuação administrativa tradicional, de processos com documentos em papel. Para reforçar a confiança na governação electrónica, é conveniente enunciar as adaptações que se mostram necessárias nesta matéria, sem prejuízo de continuarem a ser aplicáveis os regimes em vigor, os quais não são objecto de alteração.

A iniciativa legislativa prevê as presunções legais pertinentes ao desenvolvimento das medidas de governação electrónica: presunções relativas aos documentos electrónicos em que se traduzem os actos e formalidades do processo com atendimento digital (artigo 25.º) e presunções relativas à notificação administrativa em forma electrónica (artigo 26.º).

Em matéria de força probatória dos documentos e outros dados electrónicos de um processo administrativo electrónico, a posição a que se chega, por interpretação e aplicação dos regimes gerais em vigor, com as necessárias adaptações, aos meios electrónicos, é a de que não existe uma solução única: são possíveis várias soluções de direito, em razão do conteúdo e circunstâncias do documento electrónico. A este respeito, para facilitar o conhecimento geral e reforçar a confiança na governação electrónica, a iniciativa legislativa prevê um artigo onde se enunciem as várias hipóteses aplicáveis (artigo 27.º).