2.ª COMISSÃO PERMANENTE

Parecer n.º 1/VI/2020

Assunto: Análise na especialidade da proposta de lei intitulada *«Governação electrónica»*

I. Introdução

1. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou à Assembleia Legislativa, em 20 de Setembro de 2019, a proposta de lei intitulada «*Governação electrónica*», a qual foi admitida, nos termos da alínea c) do artigo 9.º do Regimento da Assembleia Legislativa, através do Despacho do Presidente da Assembleia Legislativa n.º 1314/VI/2019, de 8 de Outubro do mesmo ano.

2. Na reunião plenária da Assembleia Legislativa realizada no dia 17 de Outubro de 2019, a referida proposta de lei foi apresentada, discutida e aprovada na generalidade, por unanimidade, pelos 29 deputados presentes.

3. No mesmo dia, a proposta de lei foi distribuída, nos termos do Despacho do Presidente da Assembleia Legislativa n.º 1370/VI/2019, a esta Comissão, para efeitos de apreciação na especialidade e emissão de parecer até ao dia 17 de Dezembro de

2019. Posteriormente, a requerimento da Comissão, foi autorizada a prorrogação do referido prazo até ao dia 17 de Março de 2020. Para prestar apoio à Comissão na análise da especialidade, foram destacados os membros da Equipa de Trabalho "F", nos termos da Comunicação n.º 32/VI/2019.

4. A Comissão procedeu à análise da proposta de lei num total de 4 reuniões, realizadas nos dias 6 e 14 de Novembro e 6 de Dezembro de 2019, e no dia 26 de Fevereiro de 2020, entre as quais, as reuniões de 14 de Novembro e de 6 de Dezembro de 2019 contaram com a presença de representantes do Governo. A par das reuniões da Comissão, no dia 21 de Novembro de 2019 foi realizada uma reunião de trabalho entre as assessorias da Assembleia Legislativa e do Governo, com vista ao aperfeiçoamento técnico da proposta de lei.

5. Ouvidas as opiniões da Comissão, o Governo apresentou a versão final da proposta de lei, no dia 20 de Janeiro de 2020, sendo que algumas das alterações introduzidas reflectem as opiniões da Comissão e a análise técnico-jurídica efectuada pela assessoria da Assembleia Legislativa.

6. No presente parecer, as referências ao articulado são feitas com base na versão final da proposta de lei, excepto quando seja conveniente fazer referência à versão inicial, como tal devidamente identificada.

7. Há ainda a realçar que o Governo realizou consultas públicas e apresentou à Assembleia Legislativa, conjuntamente com a versão inicial da proposta de lei, o respectivo Relatório final da consulta.

II. Apresentação

8. Actualmente, segundo a Nota Justificativa que acompanha a presente iniciativa legislativa, *«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*[1]*»*.

«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

[1] Nota Justificativa da proposta de lei intitulada *«Governação electrónica»*, p. 1.

electrónica[2]*.»*

9. Assim, a Nota Justificativa refere que o objectivo principal 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*[3]*»*.

A Nota Justificativa enuncia, também, 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*[4]*»*.

10. Na apresentação, o proponente salienta os aspectos considerados essenciais na presente proposta de lei, o que constitui uma ajuda para entender melhor algumas questões. De seguida transcrevem-se, em parte, as referências a esses aspectos que o proponente considera essenciais.

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

[2] Nota Justificativa da proposta de lei intitulada *«Governação electrónica»*, p. 2.
[3] Nota Justificativa da proposta de lei intitulada *«Governação electrónica»*, p. 2.
[4] Nota Justificativa da proposta de lei intitulada *«Governação electrónica»*, p. 2.

actuação administrativa tradicional

A presente iniciativa legislativa prevê, em primeiro lugar, *«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)*[5]*»*.

A presente iniciativa legislativa prevê, em segundo lugar, regras sobre *«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*[6]*»*. Nesses casos, *«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*[7]*»* (artigos: 4.º, n.º 1; 5.º; 6.º, n.ºs 2 e 3; 7.º, n.º 3; 9.º, n.º 1; 12.º, n.º 1, 13.º e 23.º, n.º 4).

A presente iniciativa legislativa prevê, ainda, *«a respeito do imposto do selo, que os documentos electrónicos que tenham o mesmo conteúdo de documentos e actos 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) [8]. 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*

[5] Nota Justificativa da proposta de lei intitulada *«Governação electrónica»*, p. 3.
[6] Nota Justificativa da proposta de lei intitulada *«Governação electrónica»*, p. 3.
[7] Nota Justificativa da proposta de lei intitulada *«Governação electrónica»*, p. 3.
[8] Nota Justificativa da proposta de lei intitulada *«Governação electrónica»*, pp. 3-4.

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)[9].

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 noutro serviço do Governo. A informação actualizada podia estar disponível para consulta, evitando as deslocações e os incómodos[10].»

A este respeito, a presente iniciativa legislativa *«prevê que os serviços públicos passem a disponibilizar, em alternativa às certidões tradicionais, em papel, as certidões*

[9] Nota Justificativa da proposta de lei intitulada *«Governação electrónica»*, p. 4.
[10] Nota Justificativa da proposta de lei intitulada *«Governação electrónica»*, p. 4.

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. 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) [11]».

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

A presente proposta de lei prevê que a *«plataforma electrónica uniformizada possa 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.[12]»* (artigo 8.º). O título digital atesta perante os serviços públicos, para todos os efeitos legais, a situação jurídica do respectivo titular, nos termos nele representados (artigo 9.º).

[11] Nota Justificativa da proposta de lei intitulada *«Governação electrónica»*, pp. 4-5.

[12] Nota Justificativa da proposta de lei intitulada *«Governação electrónica»*, p. 5.

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

A presente proposta de lei prevê, como princípio geral, que os particulares possam optar por se relacionar 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)[13].»

«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 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

[13] Nota Justificativa da proposta de lei intitulada «Governação electrónica», p. 6.

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)[14].»

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

«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[15].»

A presente iniciativa legislativa acolhe este princípio da entrega única no âmbito dos processos com atendimento digital, através das soluções de dispensa de apresentação de documentos (artigo 14.º).

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

[14] Nota Justificativa da proposta de lei intitulada *«Governação electrónica»*, pp. 6-7.
[15] Nota Justificativa da proposta de lei intitulada *«Governação electrónica»*, p. 7.

«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 de 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[16].»

A presente proposta de lei dispõe sobre os níveis de garantia que devem ser atribuídos a cada meio de identificação electrónica (n.º 3 do artigo 4.º) e 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).

[16] Nota Justificativa da proposta de lei intitulada *«Governação electrónica»*, p. 8.

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

A presente 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)*[17]*»*.

Segundo informa o proponente, 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.*

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*

[17] Nota Justificativa da proposta de lei intitulada *«Governação electrónica»*, p. 9.

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][18]».*

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, furto, 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

[18] Nota Justificativa da proposta de lei intitulada *«Governação electrónica»*, p. 10.

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][19].»

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

[19] Nota Justificativa da proposta de lei intitulada *«Governação electrónica»*, p. 11.

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)[20].»

11. A presente proposta de lei tem a designação «Governação electrónica» e o seu conteúdo é constituído por 35 artigos, que estão organizados nos seguintes 6 capítulos: Capítulo I – Disposições gerais; Capítulo II – Documentos dos serviços públicos; Capítulo III – Processos com atendimento digital; Capítulo IV – Serviço de notificações electrónicas; Capítulo V – Presunções legais e força probatória dos documentos electrónicos; Capítulo VI – Disposições finais.

12. Quanto à data de entrada em vigor, a presente proposta de lei prevê que entra em vigor 180 dias após a sua data de publicação.

[20] Nota Justificativa da proposta de lei intitulada *«Governação electrónica»*, p. 12.

III. Análise genérica

13. Não obstante a proposta de lei merecer o seu apoio, a Comissão apresentou questões e trocou opiniões com os representantes do Governo, em análise genérica dos princípios e opções subjacentes à presente iniciativa legislativa, com destaque para as seguintes matérias:

- Vertentes do governo electrónico contempladas na proposta de lei;
- Protecção de dados pessoais;
- Articulação com as disposições da Lei n.º 5/2005 – Documentos e assinaturas electrónicas;
- Tramitação, por meios electrónicos, dos processos judiciais.

Vertentes do governo electrónico contempladas na proposta de lei

14. Os governos de vários países e, em geral, as organizações do sector público passaram a usar as tecnologias de informação e comunicação (TIC) no desenvolvimento das suas actividades; a expressão governo electrónico surgiu como designação genérica dessa situação nova.

Numa fase inicial, prevaleceu a dimensão tecnológica do governo electrónico[21], que foi concretizada na aquisição, instalação e uso de TIC: infra-estruturas de comunicações e

[21] Também se fala, com o mesmo sentido, em administração electrónica (em inglês, *e-administration* ou *electronic administration*): *Encyclopedia of Information Science and Technology*, 3.ª ed., 2015, capítulo 523 *Telework and Management in Public Organizations*, pp. 5294 a 5302.

de rede; equipamentos informáticos; aplicações informáticas que suportam a mudança dos processos de trabalho administrativo, substituindo a documentação em papel por documentos electrónicos e criando processos de trabalho com tarefas sequenciadas por aplicações informáticas. Com o sucesso da *Internet*, a dimensão tecnológica passou a incluir, nomeadamente, a página electrónica, o sítio na *Internet*, as plataformas electrónicas, a computação em nuvem e a tecnologia *blockchain*.

Na actualidade, os governos de vários países e regiões aprovam planos e iniciativas de governo electrónico que consideram a dimensão tecnológica e também outras dimensões[22]. Afirma-se que os serviços públicos devem gerir o uso das TIC em articulação com os recursos humanos, financeiros e organizacionais disponíveis, para alcançar resultados de natureza diversa, nomeadamente[23]: obter ganhos de eficácia e eficiência no desempenho dos serviços públicos; melhorar de forma contínua a governação; aumentar os benefícios para a sociedade; responder, de acordo com as prioridades políticas, às necessidades, expectativas e preferências da sociedade.

O modelo mais divulgado para organizar as iniciativas do governo electrónico tem por base a identificação dos grupos típicos de destinatários e prevê as seguintes vertentes:

- Contactos entre dois ou mais serviços públicos – G2G;
- Contactos entre o Governo e os seus trabalhadores – G2E;

[22] Miriam Lips / Tino Schuppan, "Transforming E-Government Knowledge through Public Management Research", *Public Management Review*, 11: 6 (2009), pp. 739-749, p. 743. *UN E-Government Survey 2018: Gearing E-Government to Support Transformation Towards Sustainable and Resilient Societies*, Nações Unidas 2018, p. 220.

[23] Hermann Hill, "Transformation of the administration by e-government", *German Journal of Urban Studies* (DfK), 45 (2004); Abdelbaset Rabaiah, *Best-Practice Framework for Developing and Implementing e-Government*, Bruxelas 2009, pp. 130-131. "OECD Principles on Digital Government Strategies: Bringing Governments Closer to Citizens and Businesses", GOV/PGC/EGOV(2013)1, 21-Oct-2013; *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, adoptada pelo Conselho da OCDE em 15 de Julho de 2014.

• Contactos entre o Governo e as organizações privadas, em especial sociedades comerciais, associações e fundações – G2B;

• Contactos entre o Governo e os cidadãos – G2C.

15. A este respeito, a Comissão manifestou interesse em saber mais sobre as políticas do Governo quanto às iniciativas de governo electrónico, nomeadamente para esclarecer se a presente iniciativa legislativa engloba as quatro vertentes acima referidas. Além disso, alguns deputados mencionaram também a possibilidade do uso de meios electrónicos para recolha de sugestões, avaliação dos níveis de desempenho no atendimento e realização de consultas públicas.

16. Segundo os representantes do Governo, a presente proposta de lei abrange as quatro vertentes acima referidas e também permite o uso de meios electrónicos para recolha de sugestões e opiniões da comunidade.

17. Na vertente de G2G, a proposta de lei prevê, nomeadamente, que os serviços públicos possam utilizar meios electrónicos nas suas comunicações oficiais e no processamento de documentos; além disso cria condições jurídicas para os serviços públicos poderem executar, em conjunto, procedimentos interdepartamentais de apreciação e aprovação de pedidos apresentados no atendimento digital. A proposta de lei prevê soluções baseadas no princípio da equiparação da actuação administrativa por meios electrónicos à actuação administrativa tradicional, o que também reforça condições jurídicas para se utilizarem meios electrónicos na vertente de G2E, nomeadamente, registos de assiduidade e pedidos de férias, faltas e licenças. Nas vertentes de G2B e G2C, a proposta de lei prevê, nomeadamente, as certidões electrónicas, os títulos digitais, a dispensa de apresentação, junto de um serviço público, de documento que deva ser emitido por outro serviço público, e o serviço de

notificações electrónicas.

18. Alguns membros da Comissão colocaram perguntas sobre iniciativas de governo electrónico que concretizem as possibilidades previstas na presente iniciativa legislativa. Os processos dos concursos de aquisição de bens e serviços e os processos de licenciamento dos profissionais de saúde vão ser realizados por meios electrónicos, nos termos previstos na presente proposta de lei? O interessado vai poder usar certidões electrónicas nesses procedimentos, nomeadamente, certidões que atestam a não existência de dívidas por contribuições e impostos?

Em resposta, os representantes do Governo referiram o seguinte: as iniciativas de governo electrónico interdepartamentais exigem maior esforço de colaboração entre serviços públicos; é preciso rever os processos de trabalho e instalar TIC adequadas à interligação dos processos com atendimento digital. Os diversos serviços públicos elaboraram os respectivos planos de serviços electrónicos, tendo em conta os serviços prestados que têm maior utilização ou atenção da comunidade; os serviços prestados em atendimento digital são mais de 160 e pretende-se disponibilizar cerca de 700[24]. A "plataforma de gestão e serviços para os trabalhadores da função pública" também vai incluir mais actos e formalidades; há mais de 80 serviços públicos a utilizar ou a testar esta plataforma até finais de 2019[25].

19. Ponderadas as explicações do proponente, a Comissão manifesta o seu apoio aos objectivos políticos que estão na génese da presente iniciativa legislativa e concorda que os *«serviços públicos devem aproveitar o uso das TIC para desenvolver uma nova*

[24] Pode consultar informações mais detalhadas em *Balanço das acções do Governo da Região Administrativa Especial de Macau realizadas no ano financeiro de 2019*, Novembro de 2019, pp. 13-22, pp. 157-159.

[25] Informação obtida em *Balanço das Acções do Governo realizadas no ano Financeiro de 2019*, Novembro de 2019, p. 39.

forma de actuação administrativa, a qual proporciona uma melhor acessibilidade dos interessados, mais eficiência e maior celeridade[26]*».*

Protecção de dados pessoais

20. A Comissão solicitou ao proponente que esclarecesse várias questões relacionadas com a repercussão da proposta de lei nas condições da protecção dos dados pessoais, que é assegurada pelo regime previsto na Lei n.º 8/2005 – Lei da Protecção de Dados Pessoais.

Sobre esta matéria, o proponente salientou que a presente iniciativa legislativa não implica qualquer alteração ao disposto na Lei n.º 8/2005 – Lei da Protecção de Dados Pessoais. Os representantes do Governo chamaram a atenção para o disposto no artigo 17.º da presente proposta de lei: este artigo prevê que os tratamentos de dados pessoais são feitos no respeito pelos direitos subjectivos e interesses legalmente protegidos e de acordo com o disposto na Lei n.º 8/2005; é esse o regime aplicável aos tratamentos de dados pessoais feitos pelos serviços públicos no âmbito da governação electrónica.

21. Na opinião da Comissão, a realização dos processos com atendimento digital pode gerar ocasiões para comportamentos que violam a disciplina legal da protecção de dados pessoais. Assim, a Comissão solicitou ao proponente que fosse ponderada a eventual necessidade de estabelecer regras legais, para os processos com atendimento digital, sobre os procedimentos de gestão da segurança da informação e de controlos técnicos.

[26] Nota Justificativa da proposta de lei intitulada «Governação electrónica», p. 3.

Segundo a resposta do proponente, do artigo 17.º da proposta de lei já resulta que os serviços públicos têm que observar o disposto nos artigos 15.º e 16.º da referida Lei n.º 8/2005, em todos os assuntos de segurança e confidencialidade dos tratamentos de dados pessoais. Estas disposições legais definem, de forma clara, os procedimentos a seguir e, caso estejam em causa dados de natureza sensível ou dados de protecção reforçada, os serviços públicos implementam medidas especiais de segurança, em observância do disposto nos artigos 7.º, 8.º e 16.º da Lei n.º 8/2005.

22. Alguns membros da Comissão colocaram, ainda, a seguinte dúvida: será necessário reforçar as sanções aplicáveis às violações das regras de protecção de dados pessoais que ocorram no âmbito dos processos com atendimento digital?

Em resposta, os representantes do Governo apontaram para o disposto na Lei n.º 8/2005, aplicável nos termos do artigo 17.º da presente proposta de lei: a Lei de Protecção de Dados Pessoais prevê uma série de tipos de infracções administrativas (artigos 30.º a 36.º da Lei n.º 8/2005) e de ilícitos criminais (artigos 37.º a 42.º da Lei n.º 8/2005). Posto isto, qualquer comportamento que no domínio da governação electrónica constitua violação das regras de protecção de dados pessoais, será passível de sancionamento nos termos daquelas normas legais. Deste modo, e sendo claro que na presente proposta de lei existe uma norma (o já referido artigo 17.º) que expressamente acolhe matéria de protecção de dados pessoais e que remete para a Lei n.º 8/2005, o proponente considera desnecessário fazer qualquer outra menção.

23. A Comissão acolheu a explicação apresentada pelo proponente, confiando que, no plano técnico-jurídico, o disposto no artigo 17.º da proposta de lei seja suficiente para assegurar a plena aplicação, no âmbito da governação electrónica, da disciplina legal da protecção de dados pessoais prevista na Lei n.º 8/2005.

Articulação com as disposições da Lei n.º 5/2005

24. Na RAEM, a primeira iniciativa legislativa para enquadrar, a nível jurídico, o uso das TIC concretizou-se na aprovação da Lei n.º 5/2005 – Documentos e assinaturas electrónicas. A adaptação do ordenamento jurídico que era visada com essa iniciativa legislativa não se esgotava com a aprovação da Lei n.º 5/2005, logo se prevendo que esse acto normativo fosse seguido por outros instrumentos legislativos e regulamentares[27].

Actualmente, sobre assuntos específicos do governo electrónico, além da referida Lei n.º 5/2005 estão em vigor os seguintes actos normativos: Regulamento Administrativo n.º 11/2008 – Estabelece as formas e as condições gerais de acesso ao serviço de declarações electrónicas da Direcção dos Serviços de Finanças; Regulamento Administrativo n.º 23/2016 – Serviço de declarações electrónicas do Fundo de Segurança Social; Regulamento Administrativo n.º 35/2018 – Serviços electrónicos; Despachos do Chefe do Executivo n.º 79/2008, n.º 118/2008, n.º 299/2018, n.º 300/2018 e n.º 301/2018; Despacho da Secretária para a Administração e Justiça n.º 7/2007.

25. A Comissão solicitou ao proponente que esclarecesse várias questões relacionadas com a repercussão da presente proposta de lei nos outros actos normativos em vigor, nomeadamente a repercussão na Lei n.º 5/2005.

Com efeito, quando se compara, genericamente, as soluções da presente proposta de

[27] Parecer n.º 2/II/2005 da 3.ª Comissão Permanente, sobre a proposta de lei intitulada «Documentos e assinaturas electrónicas», p. 5.

lei, na sua versão inicial, com as normas previstas na referida lei n.º 5/2005, a percepção a que se chega é a de que parece haver coincidência em alguns dos assuntos regulados e sobreposição de regimes.

Por um lado, é certo que os âmbitos de aplicação não coincidem: o âmbito de aplicação da Lei n.º 5/2005 é mais amplo do que o âmbito da presente iniciativa legislativa, porque aquela Lei é aplicável às relações entre particulares, nomeadamente ao comércio. Conforme se escreveu em 2005[28], «a criação de um regime jurídico para a utilização de documentos e assinaturas electrónicas surge da necessidade de adaptar o ordenamento jurídico local às exigências decorrentes das novas práticas do comércio e ao imperativo de reforço da segurança na sua utilização». Também há diferenças quanto ao objecto: a Lei n.º 5/2005 regula o acesso e o exercício da actividade de certificação, a credenciação e a dispensa de credenciação, matérias que não são abrangidas na presente proposta de lei.

Por outro lado, a presente proposta de lei refere, na alínea 6) do artigo 2.º, a assinatura electrónica avançada e a assinatura electrónica qualificada como meios de identificação electrónica e contém várias disposições sobre documentos electrónicos, nomeadamente nos artigos 4.º e seguintes; ora, os documentos electrónicos e as assinaturas electrónicas qualificadas constituem o objecto principal da referida Lei n.º 5/2005. Nesta parte, parece haver sobreposição de matérias e de regimes.

26. Em resposta, o proponente esclareceu que não tem, com a presente iniciativa legislativa, a intenção de criar uma nova definição de documento electrónico, nem a intenção de alterar os regimes previstos na Lei n.º 5/2005 para a assinatura electrónica avançada e para a assinatura electrónica qualificada. Relativamente à expressão

[28] Parecer n.º 2/II/2005 da 3.ª Comissão Permanente, sobre a proposta de lei intitulada «Documentos e assinaturas electrónicas», pp. 4-5.

«documento electrónico», a intenção é que essa expressão seja entendida, na presente proposta de lei, nos termos da respectiva definição prevista na Lei n.º 5/2005; e, quanto à assinatura electrónica avançada e à assinatura electrónica qualificada previstas na Lei n.º 5/2005, a intenção é que ambas constituam meios de identificação electrónica para efeitos da presente proposta de lei.

27. A Comissão manifestou a sua compreensão quanto a esta opção de política legislativa e considerou que a mesma reforça a necessidade de clarificar o modo como se articulam as soluções da proposta de lei com as disposições da Lei n.º 5/2005.

É que, importa acrescentar, as soluções previstas na versão inicial da presente iniciativa legislativa não pareciam suficientes para evitar o surgimento de dúvidas na articulação entre as soluções da presente iniciativa legislativa com o disposto no artigo 31.º da Lei n.º 5/2005. No futuro, o regime directamente aplicável aos documentos electrónicos emitidos e recebidos pelos serviços públicos é o regime previsto na presente proposta de lei e o disposto na Lei 5/2005 é regime subsidiário? Ou continua a ser directamente aplicável o regime da Lei n.º 5/2005, nos termos do n.º 1 do artigo 31.º desta mesma lei?

A Comissão e os representantes do Governo trocaram opiniões sobre estes aspectos e fizeram um esforço para aperfeiçoar o modo como se articulam as soluções da proposta de lei com as disposições da Lei n.º 5/2005, o que em grande medida foi alcançado na versão final ora submetida ao Plenário.

O Proponente introduziu, na versão final da proposta de lei, as seguintes soluções: o n.º 2 do artigo 2.º estabelece que a expressão «documento electrónico» seja entendida, na presente proposta de lei, nos termos da respectiva definição constante da Lei n.º 5/2005; o artigo 31.º prevê que a assinatura electrónica avançada e a assinatura

electrónica qualificada previstas na Lei n.º 5/2005 constituem meio de identificação electrónica para efeitos do previsto na proposta de lei; o artigo 34.º revoga o artigo 31.º da Lei n.º 5/2005, com a ressalva das normas regulamentares que foram aprovadas nos termos do n.º 3 do mesmo artigo 31.º da Lei n.º 5/2005, as quais permanecem em vigor até à sua alteração ou revogação por acto normativo adequado.

28. A Comissão acolhe estas soluções apresentadas pelo proponente, reconhecendo que as mesmas proporcionam uma maior harmonia no ordenamento jurídico. Na generalidade dos casos, as soluções a que se poderia chegar por aplicação da Lei n.º 5/2005 não seriam diferentes das soluções a que se chega por aplicação do regime previsto na presente proposta de lei. Mas, em caso de dúvida, fica claro qual dos regimes tem prioridade: no domínio de aplicação da presente proposta de lei, os regimes nela previstos para os documentos electrónicos prevalecem sobre o regime da Lei n.º 5/2005, nomeadamente nas questões da equiparação na produção de efeitos, da satisfação de requisitos legais de forma e da força probatória do documento electrónico; isto é, no domínio da presente proposta de lei, a aplicação da referida Lei n.º 5/2005 é apenas subsidiária e com as necessárias adaptações. Considera-se que esta oportunidade poderia ter sido aproveitada para rever também a disciplina legal dos documentos electrónicos nas relações de direito privado. Sem prejuízo de futuras iniciativas legislativas, os serviços públicos podem promover, desde já, o aumento do uso de documentos electrónicos por parte dos particulares, nomeadamente através da adopção dos meios de identificação electrónica que sejam mais adequados às necessidades específicas das sociedades comerciais e outras pessoas colectivas.

Tramitação, por meios electrónicos, dos processos judiciais

29. A Comissão debateu com o proponente a oportunidade política de incluir, na presente iniciativa legislativa, normas sobre a tramitação por meios electrónicos dos processos judiciais.

30. O proponente reiterou a opção de limitar a presente iniciativa legislativa ao âmbito de actuação dos serviços públicos, sem abranger a actividade dos órgãos judiciários.

A este respeito, os representantes do Governo referiram que a preparação da tramitação por meios electrónicos dos processos judiciais implica, necessariamente, a análise e revisão dos regimes legais destes processos. Na RAEM, estes processos têm uma estrutura própria que, como é sabido, é tratada nos correspondentes códigos de processo; nessa medida, qualquer iniciativa legislativa neste domínio terá que ser concretizada por intervenção nos códigos de processo. Além das modificações legislativas aos códigos de processo, a tramitação por meios electrónicos dos processos judiciais também exige a criação e desenvolvimento de plataformas electrónicas específicas que funcionem em condições de observar plenamente os regimes processuais aplicáveis. E em matéria processual penal, considerando as características e particularidades do processo, nomeadamente a existência de fases processuais onde vigora o segredo de justiça (inquérito e instrução, conforme resulta do n.º 1 do artigo 76.º do Código do Processo Penal), as exigências que importa acautelar são ainda mais fortes e especiais, pelo que a criação de regimes legais de tramitação por meios electrónicos destes processos deve ser objecto de iniciativa legislativa específica.

31. No decurso da troca de opiniões sobre este assunto, os representantes do Governo informaram, ainda, que esta opção política está a ser concretizada nas iniciativas legislativas pertinentes, razão pela qual, em iniciativa legislativa que visa proceder a alterações no Código de Processo Civil, estão previstas normas específicas

sobre esta matéria.

32. Ponderadas as explicações dos representantes do Governo, a Comissão compreende a prudência que o proponente assume nesta matéria, tanto mais que poderá haver outros aspectos a estudar, nomeadamente alterações de legislação orgânica para enquadrar as necessidades de pessoal técnico especializado que irá operar as plataformas informáticas destinadas à tramitação por meios electrónicos dos processos judiciais.

IV. Análise na especialidade

33. Para além da análise e troca de opiniões sobre as referidas matérias, a Comissão procedeu ao exame das soluções concretas contidas na proposta de lei, para apreciar, nos termos do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, a adequação dessas soluções aos princípios subjacentes à proposta de lei e assegurar a perfeição técnico-jurídica das disposições legais. Das questões analisadas na Comissão e das alterações introduzidas no articulado, cumpre salientar as seguintes:

Artigo 1.º – Objecto e âmbito

34. Foi alterada a redacção do n.º 3 e acrescentado o n.º 5.

35. Conforme dispõe o n.º 1, a presente iniciativa legislativa é aplicável aos actos e formalidades praticados por meios electrónicos pelos serviços públicos.

Esta expressão «serviços públicos» é aqui usada com um âmbito muito amplo, como

resulta dos n.os 2 e 3, para corresponder à intenção, já referida na análise genérica, de contemplar todas as vertentes de governo electrónico.

36. Acresce ainda que o previsto nos artigos 6.º e 14.º é aplicável a serviços públicos e a órgãos próprios da função notarial. Como é sabido, nos termos do artigo 2.º do Código do Notariado, os órgãos próprios da função notarial são os notários públicos e os notários privados. Quanto aos notários públicos, a sua inclusão naquele âmbito muito amplo de serviços públicos não suscita dúvidas, tendo em conta o disposto no Regulamento Administrativo n.º 22/2002 (Orgânica dos serviços do registo e notariado). Quanto aos notários privados, cujo regime está previsto, fundamentalmente, no Estatuto dos Notários Privados, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/99/M, de 1 de Novembro, alterado e republicado pela Lei n.º 7/2016, parece que não estariam incluídos no âmbito dos serviços públicos. Daí a conveniência da referência que é feita nos artigos 6.º e 14º da presente proposta de lei.

37. Relativamente ao Gabinete do Presidente do Tribunal de Última Instância e ao Gabinete do Procurador, referidos no n.º 3 do artigo 1.º, os representantes do Governo esclareceram que a presente iniciativa legislativa não abrange matérias da actividade judiciária, pelas mesmas razões já expostas a propósito da tramitação por meios electrónicos de processos judiciais. O objecto da iniciativa legislativa inclui somente os actos e formalidades relacionados com a gestão dos referidos Gabinetes e com o seu funcionamento.

38. A data de início da aplicação da presente iniciativa legislativa às entidades referidas no n.º 3 do artigo 1.º é fixada em despacho do respectivo dirigente máximo, isto é, o Presidente da Assembleia Legislativa (artigo 6.º da Lei n.º 11/2000 – Lei Orgânica da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, na redacção em vigor), o Presidente do Tribunal de Última Instância (artigo 1.º do

Regulamento Administrativo n.º 19/2000 - Organização e Funcionamento do Gabinete do Presidente do Tribunal de Última Instância, na redacção em vigor) e o Procurador (artigo 1.º do Regulamento Administrativo n.º 13/1999 - Organização e Funcionamento do Gabinete do Procurador, na redacção em vigor). O proponente modificou esta disposição, na versão final da proposta de lei, para fazer expressa referência à publicação do despacho do dirigente máximo no *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau* e à respectiva produção de efeitos.

39. A versão inicial do artigo 1.º não previa o n.º 5. O proponente apresentou a seguinte justificação para o conteúdo do n.º 5: sendo a proposta de lei aplicável aos serviços públicos, neles se incluindo, por exemplo, a Polícia Judiciária, mostra-se necessário prever expressamente que as disposições da proposta de lei se circunscrevem à actuação administrativa dos serviços públicos, não se aplicando aos actos praticados pelos serviços públicos no exercício de competências de prevenção e investigação criminal, na qualidade de autoridade de polícia criminal ou na coadjuvação das autoridades judiciárias.

A Comissão questionou esta opção, nomeadamente considerando a divulgação de informações e outras acções de prevenção, motivando os residentes a adoptar precauções ou a reduzir os actos e as situações que facilitem a ocorrência de condutas criminosas. Os representantes do Governo reiteraram a intenção de excluir do âmbito da presente proposta de lei as acções no exercício de competências de prevenção criminal e de auxílio da investigação criminal, pelas mesmas razões que justificam a exclusão da matéria processual penal.

Posto isto, o texto do n.º 5 previne dúvidas, por exemplo, sobre o regime aplicável às acções de videovigilância e aos sistemas de videovigilância: continua a ser o regime previsto na Lei n.º 2/2012 (Regime jurídico da videovigilância em espaços públicos). O

regime previsto na Lei n.º 11/2009 (Lei da criminalidade informática) continua a ser o regime aplicável à recolha de prova em suporte electrónico no âmbito da investigação da criminalidade informática. E, por sua vez, o regime previsto na lei n.º 12/2019 (Lei da cibersegurança) continua a ser o regime aplicável aos actos de prevenção criminal relacionados com a cibersegurança.

Artigo 2.º – Definições

40. O anterior corpo do preceito passou a ser o n.º 1 e foi acrescentado o n.º 2.

41. Foi aperfeiçoada a redacção das alíneas 1), 2) e 6) do n.º 1, na versão em língua chinesa.

42. A proposta de lei prevê uma distinção entre atendimento digital e atendimento presencial e inclui as respectivas definições nas alíneas 3) e 4) do n.º 1. O atendimento digital abrange as interacções do interessado, através da Internet, com o sistema informático do serviço público; não abrange as interacções do interessado, através de máquinas de atendimento, com o serviço público. O atendimento presencial abrange o atendimento realizado por trabalhador e também o atendimento feito por máquina, pelo menos no caso do quiosque de auto-atendimento. O alcance prático da distinção prende-se com o disposto no capítulo III da proposta de lei: as disposições previstas nesse capítulo são aplicáveis aos processos com atendimento digital.

A Comissão trocou opiniões com os representantes do Governo sobre soluções alternativas, nomeadamente a solução que consiste em definir uma modalidade de «atendimento electrónico», para incluir todos os canais que usam meios electrónicos, incluindo o canal de auto-atendimento (quiosque) e outros que possam surgir no futuro.

Os representantes do Governo referiram que, nos serviços públicos da RAEM, o quiosque de auto-atendimento está ligado a processos de atendimento presencial e que a aplicação das regras previstas no artigo 10.º da proposta de lei é suficiente para evitar dúvidas sobre as formalidades realizadas através dessas máquinas.

43. A proposta de lei prevê, em diversos artigos, regras aplicáveis aos documentos electrónicos dos serviços públicos e aos documentos electrónicos apresentados pelos particulares no atendimento digital. O n.º 2 do artigo 2.º define que a expressão «documento electrónico» é entendida nos termos da respectiva definição constante da Lei n.º 5/2005. Posto isto, o ordenamento jurídico continua a ter definições uniformes de documentos. Nos termos do artigo 355.º do Código Civil, «diz-se documento qualquer objecto elaborado pelo homem com o fim de reproduzir ou representar uma pessoa, coisa ou facto.» E nos termos da alínea 1) do artigo 2.º da referida Lei n.º 5/2005, diz-se documento electrónico, o «resultado de um processamento electrónico de dados com o fim de reproduzir ou representar uma pessoa, coisa ou facto».

Artigo 3.º – Princípio da utilização facultativa de serviços electrónicos

44. Foi aperfeiçoada a redacção do n.º 1, na versão em língua chinesa.

Artigo 4.º – Observância da forma escrita por serviços públicos

45. Foi aperfeiçoada a redacção da alínea 1) do n.º 1, na versão em língua chinesa.

46. Este artigo prevê, no n.º 3, três níveis de garantia dos meios de identificação electrónica. Noutras disposições, nomeadamente n.º 1 do artigo 4.º, n.º 3 do artigo 8.º e

n.º 2 do artigo 11.º, a proposta de lei prevê o uso de «meio de identificação electrónica com um nível de garantia adequado ao assunto».

Durante a análise na especialidade, um dos membros da Comissão sugeriu aos representantes do Governo que fossem revistas as designações dos três níveis de garantia. O proponente informou, mais tarde, que esses níveis de garantia, assim como a sua graduação e designação têm uma redacção que corresponde, genericamente, à principal norma técnica internacional nesta matéria que é a ISO/IEC 29115:2013 *Information technology – Security techniques – Entity authentication assurance framework* e acrescentou, ainda, que a legislação em vigor na União Europeia também acolhe designações similares[29].

Artigo 5.º – Comunicações oficiais e processamento de documentos

47. Foi aperfeiçoada a redacção do n.º 3, na versão em língua chinesa.

Artigo 6.º – Digitalização de documentos

48. Foi acrescentado o n.º 3.

49. Durante a análise na especialidade foi sugerido aos representantes do Governo, a

[29] É o n.º 3 do artigo 8.º do Regulamento (UE) n.º 910/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Julho de 2014, relativo à identificação electrónica e aos serviços de confiança para as transacções electrónicas no mercado interno, complementado pelo disposto no Regulamento de Execução (UE) 2015/1502 da Comissão, de 8 de Setembro de 2015, que estabelece as especificações técnicas mínimas e os procedimentos para a atribuição dos níveis de garantia dos meios de identificação electrónica.

revisão do uso da expressão «serviço público ou órgão próprio da função notarial», no n.º 1, para precaver eventuais dúvidas sobre a aplicação deste artigo aos órgãos próprios da função registal. O proponente informou, mais tarde, que mantém a redacção da versão inicial, porque os órgãos próprios da função registal são, em todos os casos, serviços públicos, nos termos do Regulamento Administrativo n.º 22/2002 (Orgânica dos serviços do registo e notariado).

50. Pode acontecer, por variadas causas, que o documento electrónico criado por digitalização apresente diferenças face ao conteúdo do documento em papel. A proposta de lei prevê, no n.º 2, que o responsável pela digitalização ateste a conformidade do conteúdo do documento electrónico com o documento em papel, com indicação das diferenças caso existam.

A versão inicial não previa qualquer limite às diferenças entre os documentos. Na versão final, nos termos do n.º 3, a digitalização apenas pode ser feita quando as diferenças não afectem substancialmente a conformidade entre o documento em papel e o documento criado por digitalização.

Artigo 7.º – Certidões electrónicas

51. Foi aperfeiçoada a redacção dos n.os 2 e 4.

Para uniformização da linguagem usada no articulado, a expressão «solução tecnológica equivalente» foi substituída por «tecnologia equivalente».

Artigo 8.º – Títulos digitais

52. Foi aperfeiçoada a redacção deste artigo.

Para uniformização da linguagem usada no articulado, a expressão «solução tecnológica equivalente» foi substituída por «tecnologia equivalente».

Artigo 9.º – Efeitos jurídicos do título digital

53. Foi aperfeiçoada a redacção deste artigo.

Para uniformização da linguagem usada no articulado, a expressão «solução tecnológica equivalente» foi substituída por «tecnologia equivalente».

Artigo 10.º – Utilização de meios electrónicos no atendimento presencial

54. A propósito da definição prevista na al. 4) do n.º 1 do artigo 2.º, já foi referido que o atendimento presencial abrange o atendimento realizado por trabalhador e também o atendimento feito por máquina, pelo menos no caso do quiosque de auto-atendimento.

Artigo 11.º – Verificação da identidade electrónica do utilizador

55. Em complemento à apresentação da presente iniciativa legislativa, os representantes do Governo apontaram o Regulamento sobre especificações técnicas relativas aos níveis de garantia dos sistemas de contas de utilizador, aprovado pelo

Despacho do Chefe do Executivo n.º 300/2018, como exemplo de concretização, com as necessárias adaptações, dos níveis de garantia previstos na principal norma técnica internacional nesta matéria, que é a ISO/IEC 29115:2013 *Information technology – Security techniques – Entity authentication assurance framework*. Os processos de verificação da identidade electrónica do utilizador são preparados e executados com base nessas normas técnicas.

Artigo 12.º – Formulários em formato digital

56. Foi aperfeiçoada a redacção deste artigo, na versão em língua chinesa.

Artigo 13.º – Observância da forma escrita pelo interessado

57. Foi aperfeiçoada a redacção do n. 1, na versão em língua chinesa.

Artigo 14.º – Dispensa de apresentação de documentos

58. Foi aperfeiçoada a redacção dos n.os 1 e 2 deste artigo.

59. *Vide* ponto 49 do presente parecer.

Artigo 15.º – Tramitação integrada ou com actuação automatizada

60. Foi aperfeiçoada a redacção deste artigo, na versão em língua chinesa.

Artigo 16.º – Cobrança de taxas, imposto, emolumentos ou outros encargos

61. As disposições deste artigo são especificações do princípio da equiparação da actuação administrativa por meios electrónicos à actuação administrativa tradicional, a que se fez referência na parte II do presente parecer.

Artigo 17.º – Tratamento de dados pessoais

62. O sentido e o alcance das disposições deste artigo foram expostos na parte III do presente parecer, a propósito da matéria da protecção de dados pessoais.

Artigo 18.º – Habilitação para acto de delegação de poderes

63. Foi aperfeiçoada a redacção dos n.ºs 1 e 2 deste artigo, na versão em língua chinesa.

Secção III – Remessa do processo administrativo ao tribunal ou ao Ministério Público

64. O texto do artigo 19.º faz referência, na versão final, ao Ministério Público. Por isso, a epígrafe da secção também passou a incluir a mesma referência.

Artigo 19.º – Substituição de documentos electrónicos e representação de outros dados electrónicos

65. Foi alterada a redacção do n.º 1 e do n.º 3.

66. Segundo a Nota Justificativa que acompanha a versão inicial da presente proposta de lei, *«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*[30]*»*.

67. O n.º 1 prevê agora a remessa do processo administrativo e de outros documentos ao tribunal ou ao Ministério Público.

68. Pode acontecer, por variadas causas, que a reprodução de um documento electrónico apresente diferenças face ao conteúdo desse documento, nomeadamente diferenças na informação sonora, visual ou audiovisual que resultem das tecnologias utilizadas na reprodução. A proposta de lei prevê, na alínea 2) do n.º 2, que os serviços públicos elaboram e juntam um documento no qual fazem constar essas diferenças, caso existam.

A versão inicial não previa qualquer limite às diferenças entre o documento electrónico e a sua reprodução. Na versão final, nos termos do n.º 3, quando as diferenças entre o

[30] Nota Justificativa da proposta de lei intitulada «Governação electrónica», p. 10.

documento electrónico e a sua reprodução afectem substancialmente a conformidade do conteúdo da reprodução com o conteúdo do respectivo documento electrónico, os serviços públicos remetem, em representação desses dados electrónicos, um relatório escrito que consigne, com precisão, os objectos e factos verificados e a forma como vieram ao conhecimento do autor do relatório.

Artigo 20.º – Dever especial de cooperação

69. Para além das disposições do artigo anterior, a proposta de lei prevê expressamente que os serviços públicos devem facultar ao tribunal e ao Ministério Público os meios técnicos adequados à percepção e apreciação dos documentos electrónicos e dados electrónicos. São, pois, os serviços públicos que devem criar as condições técnicas, no caso de o tribunal determinar a produção de prova pericial ou inspecção judicial.

Artigo 21.º – Adesão ao serviço de notificações electrónicas

70. Foi aperfeiçoada a redacção da alínea 2) do n.º 2 deste artigo, na versão em língua chinesa.

Artigo 22.º – Sistema informático de suporte ao serviço de notificações electrónicas

71. As presunções legais previstas no artigo 26.º da presente proposta de lei só são

aplicáveis, em concreto, a uma notificação administrativa, quando o serviço público prove que o sistema informático de suporte ao serviço de notificações electrónicas assegurava o disposto no n.º 2 deste artigo 22.º, ao tempo das operações relativas a essa notificação administrativa em forma electrónica.

Artigo 23.º – Data e valor das notificações administrativas em forma electrónica

72. A partir do momento em que o interessado recebe a mensagem electrónica com o aviso de notificação administrativa e com a ligação segura ou outro meio de acesso ao conteúdo integral da notificação, esse interessado dispõe do prazo de 3 dias para aceder ao conteúdo integral da notificação.

O interessado está obrigado a aceder, nesse prazo de 3 dias, ao conteúdo integral da notificação, nos termos da alínea 3) do n.º 2 do artigo 21.º da presente proposta de lei.

Nos termos do n.º 2 deste artigo 23.º, se o referido prazo de 3 dias terminar sem que o interessado tenha acedido ao conteúdo integral da notificação, a forma electrónica de notificação revela-se impossível e a notificação é feita pelas formas previstas no regime aplicável à matéria do conteúdo da notificação.

73. Durante a análise da especialidade, os representantes do Governo esclareceram o seguinte: caso ocorra uma avaria nos sistemas informáticos de suporte ao serviço de notificações electrónicas que inviabilize o acesso ao conteúdo integral da notificação, nesse caso é aplicável o regime previsto no n.º 2 do artigo 24.º da presente proposta de lei; a mesma solução é também aplicável no caso de haver alterações ou aditamentos ao conteúdo da notificação administrativa, conforme refere a alínea 3) do

n.º 2 do artigo 22.º, quando tais alterações afectem substancialmente a conformidade do conteúdo acedido pelo interessado com o conteúdo da notificação inicialmente expedida pelo serviço público.

Artigo 24.º – Uso obrigatório do serviço de notificações electrónicas

74. Foi aperfeiçoada a redacção do n.º 2 deste artigo, na versão em língua chinesa.

Artigo 25.º – Presunções nos processos com atendimento digital

75. Foi aperfeiçoada a redacção do n.º 1 deste artigo, na versão em língua chinesa.

Artigo 26.º – Presunções no serviço de notificações electrónicas

76. Foi aperfeiçoada a redacção do proémio deste artigo, na versão em língua chinesa.

Artigo 27.º – Força probatória dos documentos electrónicos e outros dados electrónicos

77. No n.º 2 deste artigo, a expressão «formulários electrónicos» foi substituída por «formulários em formato digital», para uniformização da linguagem usada no articulado.

Artigo 28.º – Actos e processos dos registos e do notariado

78. A plataforma electrónica uniformizada que é referida no n.º 1 foi criada pelo Regulamento Administrativo n.º 35/2018 – Serviços electrónicos (artigo 10.º e seguintes).

Artigo 29.º – Imposto do selo

79. Foi aperfeiçoada a redacção do n.º 1 deste artigo, na versão em língua chinesa.

As disposições deste artigo são especificações do princípio da equiparação da actuação administrativa por meios electrónicos à actuação administrativa tradicional, a que se fez referência na parte II do presente parecer.

Artigo 30.º – Taxas, emolumentos ou outros encargos

80. Foi aperfeiçoada a redacção do n.º 1 deste artigo, na versão em língua chinesa.

Tal como no artigo 29.º, as disposições deste artigo são especificações do princípio da equiparação da actuação administrativa por meios electrónicos à actuação administrativa tradicional, a que se fez referência na parte II do presente parecer.

Artigo 31.º – Assinaturas electrónicas

81. O texto deste artigo foi introduzido na versão final. O texto da versão inicial foi

renumerado (artigo 32.º).

82. Esta é uma das normas que faz a articulação da presente proposta de lei com o disposto na Lei n.º 5/2005. Este preceito determina que a assinatura electrónica avançada e a assinatura electrónica qualificada previstas na Lei n.º 5/2005 (Documentos e assinaturas electrónicas) constituem meio de identificação electrónica no âmbito da governação electrónica.

Artigo 32.º – Direito aplicável

83. O texto deste artigo era o artigo 31.º na versão inicial. O texto do artigo 32.º da versão inicial foi renumerado (artigo 33.º).

Artigo 33.º – Regulamentação complementar

84. O texto deste artigo era o artigo 32.º na versão inicial. O texto do artigo 33.º da versão inicial foi renumerado (artigo 35.º).

Artigo 34.º – Revogação

85. O texto deste artigo foi introduzido na versão final.

86. Esta é uma das normas que faz a articulação da presente proposta de lei com o disposto na Lei n.º 5/2005. Com a revogação do artigo 31.º da Lei n.º 5/2005, a emissão e recepção de documentos electrónicos pelos serviços públicos deixa de estar

prevista nessa lei e passa a reger-se pelo disposto na presente proposta de lei. O n.º 2 ressalva a vigência das normas regulamentares que foram aprovadas ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 31.º da Lei n.º 5/2005, até que sejam substituídas ou revogadas por regulamentação complementar nos termos do artigo 33.º da presente proposta de lei.

Artigo 35.º – Entrada em vigor

87. O texto deste artigo era o artigo 33.º na versão inicial.

Conclusões

A Comissão, apreciada e analisada a proposta de lei intitulada «Governação electrónica», conclui o seguinte:

a) É de parecer que a proposta de lei reúne os requisitos necessários para apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário da Assembleia Legislativa;

b) Sugere que, na reunião plenária destinada à votação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Macau, 26 de Fevereiro de 2020

A Comissão,

Chan Chak Mo

(Presidente)

Wong Kit Cheng

(Secretária)

Ng Kuok Cheong

Mak Soi Kun

Chan Iek Lap

Chan Hong

Wu Chou Kit

Lam Iok Fong

Chan Wa Keong

Leong Sun Iok