



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

2.^a COMISSÃO PERMANENTE

Parecer n.º 1/VII/2021

Assunto: Proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 3/1999 – Publicação e Formulário dos diplomas”

I — Introdução

1. No dia 21 de Outubro de 2021, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (doravante designada por RAEM) apresentou à Assembleia Legislativa a proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 3/1999 – Publicação e formulário dos diplomas”, a qual foi admitida pelo Presidente da Assembleia Legislativa, por Despacho n.º 035/VII/2021, nos termos do disposto na alínea c) do artigo 9.º do Regimento da Assembleia Legislativa.
2. A supramencionada proposta de lei foi apresentada, discutida, votada e aprovada na generalidade, por unanimidade, em reunião plenária realizada no dia 11 de Novembro de 2021.
3. Por Despacho n.º 108/VII/2021, o Presidente da Assembleia Legislativa distribuiu a proposta de lei a esta Comissão, para efeitos de apreciação na especialidade e emissão de parecer até ao dia 9 de Dezembro de 2021.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

張
黃
何
陳
梁
李
周

4. A Comissão, com vista à apreciação da referida proposta de lei, reuniu nos dias 22, 30 de Novembro e 7 de Dezembro de 2021. Na reunião de 30 de Novembro, a Comissão contou com a presença de uma delegação de representantes do Governo, chefiada pelo Secretário para a Administração e Justiça, Cheong Weng Chon, nas quais foram prestados os esclarecimentos solicitados.

5. As assessorias da Assembleia Legislativa e do Governo mantiveram também uma estreita e profícua colaboração, com vista ao aprimoramento técnico da redacção da proposta de alteração da lei.

6. No dia 3 de Dezembro, o Governo da RAEM apresentou a versão alternativa da proposta de lei, cujo teor reflecte as opiniões ou sugestões de alteração quer da Comissão, quer da Assessoria.

7. As referências ao articulado da proposta de lei, ao longo deste Parecer, serão feitas tendo por base a versão alternativa final, excepto nas situações em que se justificar a menção, devidamente identificada, à versão inicial.

II — Apresentação da iniciativa legislativa

8. A aludida proposta de lei apresentada pelo Governo da RAEM, no uso da competência prevista na alínea 5) do artigo 64.º da Lei Básica da RAEM, de alteração à Lei n.º 3/1999, tem por desiderato — como refere a sua nota justificativa¹ — modificar “a forma legal de edição do *Boletim Oficial*” de modo a que “passe da impressão

¹ A nota justificativa pode ser consultada em <https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2021-10/79846617a188da3ea5.pdf>.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

para o meio electrónico, o que não só corresponderá à realidade de que a versão electrónica do *Boletim Oficial* tem sido comumente aceite pela população em geral, como também poderá poupar os recursos públicos e promover a protecção ambiental.”

9. Com vista a alcançar o referido desiderato, na proposta de lei sugere-se: primeiro, que o “*Boletim Oficial* pass[e] a ser editado por meio electrónico, com a criação de um mecanismo de tratamento de emergência (artigo 1.º da proposta de lei); segundo, a “revogação da disposição relativa à assinatura e divulgação obrigatória do *Boletim Oficial* (artigo 2.º da proposta de lei); e, em terceiro, a fixação da data de entrada em vigor da lei (artigo 3.º da proposta de lei).

— 10. Em virtude de a edição passar a ser feita por meio electrónico, e como pode ler-se na nota justificativa, “deixa-se de usar a expressão «jornal oficial» constante do n.º 1 que leva as pessoas a considerarem que o *Boletim Oficial* é de edição impressa. Além disso, altera-se a palavra «imprimir-se» de «No rosto do Boletim Oficial deve imprimir-se o emblema regional da Região Administrativa Especial de Macau», para «consta».”²

11. Ainda no tocante ao conteúdo da primeira sugestão de alteração legislativa, estabelece-se, como refere o Proponente, um mecanismo de tratamento de emergência como forma de evitação do “atraso na publicação do diploma legal por motivo de impossibilidade da edição do *Boletim Oficial* por meio electrónico (...), prevendo que, caso ocorram situações especiais com o sistema informático da Imprensa Oficial que

² Ponto 1 da nota justificativa, página 2, consultável em <https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2021-10/79846617a188da3ea5.pdf>.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

inviabilizem [a referida] edição (...), nomeadamente a impossibilidade do seu funcionamento normal devido a incidentes de cibersegurança, a edição pode ser realizada por meio de impressão. Paralelamente, a proposta de lei propõe ainda que, depois de retomado o funcionamento normal do sistema informático da Imprensa Oficial, o documento em formato electrónico correspondente à edição impressa do *Boletim Oficial* seja carregado no sítio electrónico da Imprensa Oficial, com a indicação expressa de que o mesmo foi editado por meio de impressão.”³

12. No que diz respeito à revogação proposta do actual artigo 18.º da Lei n.º 3/1999, continua a ler-se na nota justificativa que: “[o] artigo 18.º da Lei n.º 3/1999 prevê que as entidades públicas e as empresas concessionárias estejam obrigadas a assinar e a promover a divulgação e circulação da edição impressa do *Boletim Oficial*, com vista ao conhecimento do respectivo conteúdo por parte do seu pessoal. Tendo em conta que a proposta de lei propõe a edição do *Boletim Oficial* por meio electrónico e a continuação da sua consulta gratuita pelo público, qualquer pessoa pode consultar, por iniciativa própria e a qualquer momento, o conteúdo do *Boletim Oficial* na Internet”⁴. Pelo exposto, sugere-se a revogação daquela norma.

13. Por último, a proposta de lei procede, outrossim, à consagração expressa da data da entrada em vigor da alteração legislativa apresentada, fixando o início de produção dos seus efeitos jurídicos no dia 1 de Janeiro de 2022.

³ *Idem*.

⁴ Ponto 2 da nota justificativa, página 3, consultável em <https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2021-10/79846617a188da3ea5.pdf>.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

III — Apreciação genérica

14. A Lei n.º 3/1999 – Publicação e Formulário dos diplomas, constituindo um baluarte do ordenamento jurídico da RAEM, regula aspectos fundamentais atinentes à obrigatoriedade de publicação de actos normativos, e de outros actos que devam ser publicitados, bem como à observância de específicas menções formulárias iniciais que devem constar de cada específico diploma. Trata-se, pois, da determinação legal de um conjunto de actos constitutivos que integram o procedimento legislativo com a finalidade primeva de atribuir eficácia ou de dar publicidade ao acto legislativo através de uma publicação oficial, tornando-o obrigatório na ordem jurídica da RAEM.

15. A proposta de lei ora em análise tem por finalidade, como se referiu, a alteração da forma legal do *Boletim Oficial*, deixando de ser feita a impressão em formato de papel para aquele passar a ser editado por meio electrónico. Com a alteração proposta dá-se, por um lado, acolhimento legal ao formato electrónico que já vem sendo utilizado, paralelamente ao formato legal actualmente em vigor, pela maioria da população uma vez que o acesso à *internet* está, cada vez mais, generalizado; e, por outro lado, rentabilizam-se os recursos humanos e materiais que a RAEM afecta a esta tarefa, contribuindo, de igual jeito, para a promoção e protecção do meio ambiente.

16. A Comissão, concordando com a intencionalidade desta proposta de lei, partilhou com o Proponente as suas preocupações, designadamente, sobre a operacionalidade do sistema informático com vista a possibilitar uma cabal e eficaz aplicação da lei, atenta a data indicada para a sua entrada em vigor, a garantia da integridade e precisão do conteúdo do *Boletim Oficial*, assim como a situação dos trabalhadores que desempenham actualmente as funções de impressão na Imprensa Oficial.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

17. O Proponente transmitiu que, na prática, não vai existir uma modificação substancial das operações materiais que já vêm sendo feitas para assegurar a edição digital do *Boletim Oficial*, uma vez que a versão electrónica está em funcionamento há bastante tempo, sem que, desde o retorno da RAEM à Pátria, tenha acontecido qualquer incidente com o sítio electrónico da Imprensa Oficial que fizesse perigar a publicação naquele formato ou que afectasse o seu conteúdo. De modo que, em face da situação actualmente existente, há a convicção de que não haverá qualquer dificuldade ou obstáculo que desaconselhe a entrada em vigor da alteração legislativa no dia 1 de Janeiro de 2022.

18. Para além disso, o Proponente informou que tem vindo a observar-se uma diminuição drástica nas assinaturas do *Boletim Oficial* em papel, de 600 exemplares por cada número e série, desde o momento inicial do retorno à Pátria, para os 80 exemplares, no ano de 2020. Ao invés, por análise dos acessos à página do *Boletim Oficial* no sítio electrónico da Imprensa Oficial, foram alcançadas, em 2020, cinco milhões de visualizações⁵, o que denota que a utilização da via digital está já arreigada na comunidade da RAEM.

19. Não se justifica, por conseguinte, do ponto de vista económico e da boa gestão dos recursos financeiros, e também pela aludida razão, a manutenção da forma legal de impressão em papel do referido Boletim, pois está acautelada a continuidade da sua edição em formato electrónico.

⁵ Cf. Nota justificativa, página 1, consultável em <https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2021-10/79846617a188da3ea5.pdf>.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

20. No tocante à preocupação da Comissão sobre a garantia de integridade do conteúdo dos actos publicados em formato electrónico e o nível de segurança que o sítio electrónico da Imprensa Oficial apresenta contra eventuais ataques cibernéticos, entre outras questões, o Proponente informou que a RAEM já detém um conjunto de legislação específica⁶ que regula esta particular temática, assim como dispõe de uma estrutura institucional⁷ de prevenção e protecção das redes, sistemas e dados informáticos com vista a salvaguardar o normal e regular funcionamento e preservação. Mais informou que a rede e o sistema informático da Imprensa Oficial beneficiam do nível mais elevado de protecção e que, até ao momento, não se registou qualquer incidente.

21. O Proponente transmitiu, todavia, que estão já a ser desenvolvidos trabalhos de reforço do *backup* do sistema informático da Imprensa Oficial, por parte dos trabalhadores da área da informática, com o apoio do pessoal da informática da Direcção dos Serviços da Administração e Função Pública (SAFP), com vista a obter um maior robustecimento do sistema existente para, em um momento posterior, se proceder ao aprimoramento do aspecto gráfico do *Boletim Oficial*. Não obstante, a proposta de lei consagra um mecanismo de tratamento de emergência para a situação excepcional de impossibilidade temporária de edição digital, garantindo, desse jeito, a continuidade da publicação.

⁶ V.g., a Lei da Cibersegurança (Lei n.º 13/2019).

⁷ O actual sistema de cibersegurança da RAEM é integrado, nos termos do disposto no artigo 6.º da Lei n.º 13/2019, pela Comissão para a Cibersegurança — órgão presidido pelo Chefe do Executivo —, pelo Centro de Alerta e Resposta a Incidentes de Cibersegurança (CARIC) e pelas entidades de supervisão de segurança.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

22. A Comissão também solicitou ao Proponente esclarecimentos sobre a futura situação dos trabalhadores da Imprensa Oficial, tendo o Proponente informado que esta conta actualmente com 116 trabalhadores, nove dos quais exercem funções na área informática e que, apesar de parecer um número reduzido, são esses os trabalhadores que vêm assegurando a edição digital, sem que se tenha verificado qualquer constrangimento, estando, actualmente, aberto concurso para o recrutamento de mais dois trabalhadores para a área informática. Já no que respeita aos restantes trabalhadores, e em particular em relação àqueles que realizam as funções no âmbito da impressão gráfica, o Proponente assegurou que continuarão a trabalhar uma vez que todas as restantes publicações oficiais são asseguradas e realizadas pela Imprensa Oficial, o que vai continuar a acontecer em virtude até da necessidade de acautelar a reserva e preservar a confidencialidade da informação até à sua divulgação, em momento oportuno, pelas entidades oficiais, tendo dado, a título de exemplo, o *Relatório das Linhas de Acção Governativa*.

23. Membros da Comissão questionaram, ainda, a necessidade de revogação integral do artigo 18.º da Lei n.º 3/1999, na medida em que o mesmo consagra não somente o dever de assinatura das duas séries do *Boletim Oficial*, mas também o dever de promoção e de divulgação interna por parte das entidades públicas nele mencionadas e das empresas concessionárias. Este último dever tem por fito proporcionar a todos os trabalhadores públicos e das empresas concessionárias o conhecimento efectivo do conteúdo do referido *Boletim*, o que poderá ficar em causa se a norma for revogada.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

24. Pelo exposto, o Proponente informou que a realidade tem evidenciado que a forma mais usada para aceder ao *Boletim Oficial* é efectivamente a do acesso ao formato digital e não tanto a da leitura em suporte de papel. Por outro lado, actualmente apenas 21 serviços públicos subscrevem a assinatura do *Boletim Oficial* (com tiragem de, presentemente, 26 exemplares), não significando isso, de antemão, que não se cumpram procedimentos internos que garantam a devida divulgação, como sucede com a efectiva disponibilização de meios informáticos e de acesso à internet.

25. Para além disso, o Proponente fez alusão à divulgação que é feita, ao longo de todo o procedimento legislativo, e mesmo após a última fase deste que ocorre com a publicação⁸, relativamente à temática sobre que versa o acto normativo, o que constitui uma garantia acrescida de potenciar o conhecimento e o entendimento do público sobre o seu conteúdo.

IV — Apreciação na especialidade:

26. Para além da apreciação global, a Comissão procedeu, em observância do disposto no artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, à análise tendo em vista apurar a adequação das soluções concretas vertidas na proposta de lei aos prin-

⁸ A título meramente exemplificativo, a elaboração de comunicados de imprensa sobre o conteúdo das propostas de lei apresentadas pelo Executivo à Assembleia Legislativa, a discussão, quer em sede de generalidade, quer em sede de especialidade, na Assembleia Legislativa, com as seguintes conferências de imprensa, assim como a realização de sessões públicas de esclarecimento destinadas à população em geral ou, até mesmo, a operadores de determinados sectores, tendo em consideração o objecto da legislação.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

cípios estruturantes do ordenamento jurídico de Macau, assim como assegurar a perfeição técnico-jurídica das normas.

27. A proposta de lei é composta por três artigos: o primeiro consubstancia a alteração à redacção actual do artigo 1.º da Lei n.º 3/1999; o segundo procede à revogação do actual artigo 18.º do referido diploma; e o terceiro, por sua vez, regula a produção dos efeitos ou a entrada em vigor das alterações legislativas apresentadas na proposta de lei.

28. *Artigo 1.º da proposta de lei (Alteração à Lei n.º 3/1999)*

28.1. Este artigo, na sua versão inicial, consubstanciava uma alteração ao artigo 1.º da Lei n.º 3/1999, renomeando a sua epígrafe para *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau*, fazia uma pequeníssima alteração ao texto do n.º 2 e acrescentava três números (os n.º 3 a n.º 5). Tais alterações visavam dar acolhimento legal à modificação do modo de edição do *Boletim Oficial* da RAEM, passando a ser feito em suporte electrónico (digital) em vez de suporte em papel.

28.2. No decurso da análise da presente proposta de lei, algumas questões técnicas foram suscitadas.

28.3. Assim, a versão inicial da redacção do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 3/1999 continha uma alteração, face ao conteúdo da mesma norma actualmente ainda em vigor. Na realidade, registava-se um problema de desarmonia entre as versões em língua chinesa e portuguesa, pois na versão em língua chinesa só constava os caracteres “法規”(diplomas) para reflectir a expressão, constante na versão em língua portuguesa, “os diplomas e demais actos previstos nesta lei” — o que denotava, neste



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

caso, falta de rigor, referindo apenas os caracteres “法規”(diplomas) e excluindo da letra da lei a referência aos “demais actos previstos nesta lei”—, sem que esta eliminação proposta tivesse, também, respaldo na alteração ao elenco dos actos constantes nos artigos 3.º, 4.º e 5.º que, não integrando o conceito de “diploma” propriamente dito, estão tipificados em outras normas da lei em análise, continuando a ser obrigatória a sua publicação.⁹

28.4. A Comissão manifestou a sua preocupação, uma vez que a publicação, sendo condição de eficácia do diploma ou acto, o texto da lei que rege esta matéria deve ser, por razões de certeza e segurança jurídicas, clara e definir, com rigor, o seu objecto.

— 28.5. Para além disso, a alteração do artigo 1.º da versão inicial da proposta de lei sugeria a eliminação do estatuto jurídico do *Boletim Oficial* constante no n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 3/1999, tendo a Comissão alertado o Proponente que reponderasse esta matéria.

28.6. O Proponente acolheu as sugestões da Comissão e introduziu melhorias no n.º 1 deste artigo, clarificando o sentido da redacção actualmente em vigor. Assim, mantendo incólume o que deve ser objecto de publicação obrigatória, ao mesmo tempo, realçou-se a importância do estatuto jurídico do *Boletim Oficial* não só enquanto jornal oficial, mas também por ser a forma legalmente consagrada de atribuição de eficácia jurídica aos diplomas e onde obrigatoriamente se publicitam, também, os outros actos expressamente elencados na lei em análise.

⁹ *Vide*, a título meramente exemplificativo, os actos previstos nas alíneas 2) a 6 do artigo 5.º da Lei n.º 3/1999.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

28.7. Já no tocante à versão chinesa, e de modo a salvaguardar a total correspondência, em termo jurídico-conceptuais, do texto legal nas duas línguas oficiais, passou a utilizar-se, no n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 3/1999, a expressão 公佈法規及本法律規定的文件的正式刊物為《澳門特別行政區公報》(下稱“《公報》”) em vez de 法規須公佈於《澳門特別行政區公報》(下稱“《公報》”).

28.8. O artigo 1.º da versão inicial da proposta de lei sugeria a alteração do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 3/1999, assim como aditava os n.º 3 e n.º 5, não tendo sofrido qualquer modificação.

28.9. O artigo 1.º da versão inicial da proposta de lei sugeria o aditamento de um n.º 4 ao artigo 1.º da Lei n.º 3/1999, estabelecendo um mecanismo de tratamento de emergência, caso se verifique alguma situação especial que obstaculize a edição do *Boletim Oficial* por meio electrónico, por exemplo, por ocorrência de incidentes de cibersegurança que impossibilitem o normal funcionamento da correspondente página do sítio electrónico da Imprensa Oficial.

28.10. Neste caso, e de modo a assegurar a continuidade da publicação oficial recorrer-se-á à impressão, fazendo o posterior carregamento do *Boletim Oficial* no sítio electrónico com expressa menção de que o mesmo foi editado por meio de impressão.

28.11. No entanto, na versão inicial do texto desta norma não resultava claro a obrigatoriedade de edição em suporte de papel quando ocorressem tais situações especiais que afectem o normal funcionamento do sistema.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

28.12. O Proponente esclareceu que, nestas situações, o mecanismo de urgência funcionará sempre, pelo que o recurso à edição impressa não se apresenta como uma faculdade, tendo, em consequência, acolhido a sugestão de alteração do segmento de norma «得» para «須», na versão chinesa, e do segmento de norma «pode ser» para «é» na versão portuguesa.

28.13. O artigo 1.º da versão inicial continha um número e passou a ter dois números na versão alternativa: o primeiro relativo à redacção proposta para o artigo 1.º da Lei n.º 3/1999 e, o segundo, referente à alteração das epígrafes dos artigos 3.º a 5.º desta mesma lei, o qual constitui um aprimoramento técnico alinhado com a definição do objecto do diploma legislativo em apreciação.

28.14. Assim, na versão chinesa as epígrafes dos artigos 3.º a 5.º da Lei n.º 3/1999 passam a ser, respectivamente, «須公佈於第一組的法規及文件», «須公佈於第一組的其他法規及文件» e «須公佈於第二組的法規及文件». Na versão portuguesa, as epígrafes dos mencionados artigos passam, respectivamente, a ser «Diplomas e actos a publicar na I série», «Demais diplomas e actos a publicar na I série» e «Diplomas e actos a publicar na II série».

29. *Artigo 2.º da proposta de lei (Revogação):*

29.1. Esta norma consagra a revogação do artigo 18.º da Lei n.º 3/1999 que, sob a epígrafe *Assinatura e divulgação obrigatória*, estabelece o dever de subscrição de assinatura do *Boletim Oficial* e o dever de divulgação e circulação interna para os órgãos judiciais, os serviços públicos – nestes se incluindo os serviços e fundos autónomos – os municípios e, ainda, as empresas concessionárias.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

29.2. Tendo presente que após a entrada em vigor da alteração à lei o *Boletim Oficial* assumirá a forma electrónica e que a sua publicação será gratuita e de livre acesso a todos, e após as explicações dadas pelo Proponente¹⁰, a revogação do mencionado artigo 18.º está de acordo com a finalidade pretendida com a alteração legislativa proposta, razão pela qual, do ponto de vista técnico, nenhuma modificação foi feita à versão inicial da proposta de lei.

30. *Artigo 3.º da proposta de lei (Entrada em vigor):*

30.1. Este artigo regula a produção dos efeitos da alteração legislativa proposta, a qual ocorrerá a 1 de Janeiro de 2022, verificando-se, após a publicação da lei e até esta data, o período de *vacatio legis*.

30.2. Esta norma não foi objecto de qualquer alteração técnica.

V — Conclusão:

Em conclusão, apreciada e analisada a proposta de lei, a Comissão:

- 1) é de parecer que a presente proposta de lei reúne os requisitos necessários para a sua apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;

¹⁰ Cf. *supra* Pontos 23 a 26.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

2) mais 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, 7 de Dezembro 2021.

A Comissão,

Chan Chak Mo
(Presidente)

Lam Lon Wai
(Secretário)

Wong Kit Cheng

Ip Sio Kai

梁
卓
卓
卓
卓



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

鄧永彪

Iau Teng Pio

龐川

Pang Chuan

梁鴻細

Leong Hong Sai

冼健中

Cheung Kin Chung

羅新燕

Lo Choi In

李良王

Lei Leong Wong

合

任

黃