



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Parecer

Proposta de Lei n.º 214/XII/3.ª (GOV)

Autora: Deputada Elsa
Cordeiro

Estabelece um sistema alternativo e voluntário de autenticação dos cidadãos nos portais e sítios na Internet da Administração Pública denominado Chave Móvel Digital.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota Preliminar

A presente iniciativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 188.º do Regimento da Assembleia da República.

A proposta de lei em apreço deu entrada na Assembleia da República a 2 de abril de 2014, tendo sido admitida e anunciada em sessão plenária no dia 3 do mesmo mês. A iniciativa baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) nessa data, com conexão à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para apreciação na generalidade. Em reunião ocorrida no dia 9 do mesmo mês, e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República, a COFAP nomeou como autora do parecer da Comissão a Senhora Deputada Elsa Cordeiro (PSD). A apreciação da iniciativa em sessão plenária foi, entretanto, agendada para a sessão de 2 de maio de 2014.

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 27 de março de 2014, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento. Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais do n.º 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

A matéria objeto desta proposta de lei, na medida em que respeita a direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, pertence à competência legislativa reservada da Assembleia da República, integrando a reserva parlamentar relativa [alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição].



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 outubro, os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preambulo ou da exposição de motivos, referencia às entidades consultadas e ao carater obrigatório ou facultativo das mesmas. No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo. No mesmo sentido, o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado.

Na presente iniciativa, o Governo informa na exposição de motivos que ouviu os órgãos de governo próprios das Regiões Autónomas, a Associação Nacional de Municípios Portugueses e a Comissão Nacional de Proteção de Dados e junta à sua iniciativa contributos recebidos dessas entidades. Mas, essas consultas foram efetuadas no âmbito de uma outra iniciativa que antecedeu esta proposta de lei, para o projeto de decreto-lei que *“Procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, atualizando-o em função das evoluções tecnológicas entretanto ocorridas e estabelecendo medidas de modernização administrativa, à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 4/97, de 9 de janeiro, que criou a Rede Interministerial para a Modernização administrativa, relançando um programa transversal e coerente de modernização e simplificação administrativas, aprova o Programa para a Digitalização da Administração Pública Central e procede à criação do Fundo para a Digitalização”*. Esse projeto de decreto-lei continha referencia ao sistema alternativo de autenticação denominado Chave móvel Digital.

Nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, foi promovida a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Nos termos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis, não se afigura como obrigatória a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses ou da Associação Nacional de Freguesias.

Nos termos legais aplicáveis, foi solicitado parecer à Comissão Nacional de Proteção de Dados.

Foi, ainda, solicitada a pronúncia da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e garantias, que se anexa ao presente parecer.

Até ao momento da elaboração do presente parecer apenas foi recebido o parecer do Governo da Região Autónoma da Madeira.

2. Do Objeto, Conteúdo e Motivação da Iniciativa

A presente proposta de lei estabelece um sistema alternativo e voluntário de autenticação dos cidadãos nos portais e sítios na Internet da Administração Pública denominado Chave Móvel Digital.

Através desta iniciativa, o Governo pretende “criar um mecanismo alternativo que, mantendo níveis de segurança elevados nas transações eletrónicas, permita um acesso simples aos [...] serviços públicos e promova a massificação da sua utilização”, dado que apesar da elevada disponibilização de serviços públicos *online*, é baixa a utilização destes serviços. Nestes termos, o Governo propõe a criação da «Chave Móvel Digital» enquanto “meio alternativo, voluntário e seguro, mas simultaneamente acessível, de autenticação dos cidadãos nos portais e sítios na *Internet* da Administração Pública”.

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A relatora do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em apreço, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em plenário, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” conforme o disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, em reunião realizada no dia 30 de abril de 2014, aprova a seguinte conclusão:

A Proposta de Lei 214/XII/3.^a, apresentada pelo Governo que “*Estabelece um sistema alternativo e voluntário de autenticação dos cidadãos nos portais e sítios na Internet da Administração Pública denominado Chave Móvel Digital*”, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser agendada para apreciação pelo Plenário da Assembleia da República, reservando os grupos parlamentares as suas posições e decorrente sentido de voto para o debate.

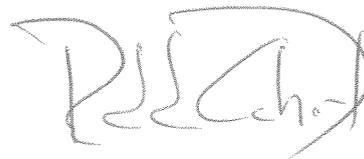
Palácio de S. Bento, 30 de abril de 2014

A Deputada Autora do Parecer



(Elsa Cordeiro)

O Presidente da Comissão



(Eduardo Cabrita)



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República, bem como o parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Proposta de Lei n.º 214/XII/3.ª (GOV)

Estabelece um sistema alternativo e voluntário de autenticação dos cidadãos nos portais e sítios na Internet da Administração Pública denominado Chave Móvel Digital.

Data de admissão: 3 de abril de 2014.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª)

Índice

I. ANÁLISE SUCINTA DOS FACTOS, SITUAÇÕES E REALIDADES RESPEITANTES À INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DA CONFORMIDADE DOS REQUISITOS FORMAIS, CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS E DO CUMPRIMENTO DA LEI FORMULÁRIO

III. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO E ANTECEDENTES

IV. INICIATIVAS LEGISLATIVAS E PETIÇÕES PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA

V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VI. APRECIÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS DA APROVAÇÃO E DOS PREVISÍVEIS ENCARGOS COM A SUA APLICAÇÃO

Elaborada por: Joana Figueiredo (DAC), Ana Paula Bernardo (DAPLEN), Lisete Gravito, Leonor Calvão Borges e Maria Teresa Paulo (DILP) e Paula Granada (BIB).

Data: 15 de abril de 2014.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A Proposta de Lei em apreço deu entrada na Assembleia da República a 2 de abril de 2014. Foi admitida e anunciada no dia seguinte, data em que baixou, igualmente, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), com conexão à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para apreciação na generalidade.

Em reunião ocorrida a 9 de abril, e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), a COFAP distribuiu a iniciativa, cabendo ao Grupo Parlamentar do PSD a indicação do(a) autor(a) do parecer. Atenta a conexão estabelecida, foi solicitada a pronúncia da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

De acordo com a exposição de motivos da iniciativa, o Governo pretende “criar um mecanismo alternativo que, mantendo níveis de segurança elevados nas transações eletrónicas, permita um acesso simples aos [...] serviços públicos e promova a massificação da sua utilização”, dado que apesar da elevada disponibilização de serviços públicos *online*, é baixa a utilização destes serviços. Nestes termos, o Governo propõe a criação da «Chave Móvel Digital» enquanto “meio alternativo, voluntário e seguro, mas simultaneamente acessível, de autenticação dos cidadãos nos portais e sítios na *Internet* da Administração Pública”.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A presente iniciativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 188.º do Regimento da Assembleia da República.

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 27 de março de 2014, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento. Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto

principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais do n.º 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que “*regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo*”: “*Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas. No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo*”. No mesmo sentido, o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado.

O Governo informa na exposição de motivos que ouviu os órgãos de governo próprios das Regiões Autónomas, a Associação Nacional de Municípios Portugueses e a Comissão Nacional de Proteção de Dados e junta à sua iniciativa contributos recebidos dessas entidades. No entanto, cumpre referir que essas audições feitas pelo Governo foram desencadeadas no contexto de uma outra iniciativa que terá antecedido esta: o projeto de decreto-lei que “*Procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, atualizando-o em função das evoluções tecnológicas entretanto ocorridas e estabelecendo medidas de modernização administrativa, à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 4/97, de 9 de janeiro, que criou a Rede Interministerial para a Modernização administrativa, relançando um programa transversal e coerente de modernização e simplificação administrativas, aprova o Programa para a Digitalização da Administração Pública Central e procede à criação do Fundo para a Digitalização*”. Esse projeto de decreto-lei, que se depreende ter tido um objeto bem mais alargado, já continha – conforme resulta de alguns dos contributos juntos – referência a este sistema alternativo de autenticação denominado Chave Móvel Digital.

A matéria objeto desta proposta de lei, na medida em que respeita a direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, pertence à competência legislativa reservada da Assembleia da República, integrando a reserva parlamentar relativa [alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição].

A iniciativa deu entrada, em 02/04/2014 e foi admitida e anunciada na sessão plenária de 03/04/2014. Baixou, na generalidade, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª), com conexão à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), encontrando-se agendada para reunião plenária do dia 2 de maio de 2014.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, habitualmente designada como lei formulário, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que importa ter presentes no decurso da especialidade em Comissão e, em especial, no momento da respetiva redação final.

A proposta de lei em causa tem um título que traduz o seu objeto em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei formulário.

Não prevendo a presente iniciativa qualquer disposição sobre a sua entrada em vigor, em caso de aprovação, será aplicável o previsto no n.º 2 do artigo 2.º da referida lei formulário, que dispõe: *“na falta de fixação do dia, os diplomas referidos no número anterior entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no 5.º dia após a publicação”*.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A presente proposta de lei estabelece um sistema alternativo e voluntário de autenticação dos cidadãos nos portais e sítios na Internet da Administração Pública denominado Chave Móvel Digital.

No Portal do Governo, o Ministro-Adjunto e do Desenvolvimento Regional, Miguel Poiares Maduro, apresentou, sob o lema «Administração Aberta, + simples, + próxima», a estratégia geral para esta área e várias medidas concretas, abrangendo áreas como o atendimento, a digitalização dos serviços públicos e a redução da burocracia. Entre as medidas destacadas encontra-se a chave móvel digital, que oferecerá um meio de autenticação complementar ao cartão de cidadão para maior comodidade na utilização dos serviços públicos digitais. Medida que tira partido das soluções tecnológicas para modernizar e simplificar a relação entre Estado e cidadão.

O lançamento do cartão comum do cidadão foi um dos objetivos incluídos no programa do XVII Governo Constitucional, objetivo que se materializou com a apresentação da Proposta de Lei n.º 94/X/1ª. Na sua exposição de motivos, refere que *no desafio da criação e emissão de um novo instrumento de identificação segura, o XVII Governo Constitucional vê também uma*

oportunidade para oferecer a cada cidadão as chaves de entrada no universo dos documentos eletrónicos. Deste modo, cada cartão de cidadão inclui a opção de lhe ser associada uma assinatura eletrónica qualificada. Se for essa a sua vontade, o titular pode pois utilizar o seu cartão para assinar e autenticar os seus documentos que envia por via eletrónica. Posteriormente, com a generalização do aproveitamento desta oportunidade, os cidadãos também terão ao seu alcance uma ferramenta para rapidamente conferir a autoria e a integridade dos documentos que lhe são enviados, por via eletrónica, por outros cidadãos.

A Proposta de Lei deu origem à Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, que cria o cartão de cidadão e rege a sua emissão e utilização. Consiste num documento autêntico que contém os dados de cada cidadão relevantes para a sua identificação e inclui o número de identificação civil, o número de identificação fiscal, o número de utente dos serviços de saúde e o número de identificação da segurança social.

A sua obtenção é obrigatória para todos os cidadãos nacionais, residentes em Portugal ou no estrangeiro, a partir dos 6 anos de idade ou logo que a sua apresentação seja exigida para o relacionamento com algum serviço público.

É um documento de identificação múltipla que inclui uma zona específica destinada a leitura ótica e incorpora um circuito integrado. A leitura ótica da zona específica do cartão está reservada a entidades ou serviços do Estado e da Administração Pública, bem como à identificação do titular no âmbito das especificações técnicas do cartão para documentos de viagem.

Constitui título bastante para provar a identidade do titular perante quaisquer autoridades e entidades públicas ou privadas, sendo válido em todo o território nacional, sem prejuízo da eficácia extraterritorial reconhecida por normas comunitárias, por convenções internacionais e por normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte, quando tal se encontre estabelecido nos respetivos tratados constitutivos.

Compete à Direcção-Geral dos Registos e do Notariado (DGRN), entre outras funções, conduzir as operações relativas à emissão, substituição e cancelamento do cartão de cidadão.

A recolha e tratamento dos elementos de identificação obedecem aos princípios decorrentes da Lei da proteção de dados pessoais, Lei n.º 67/98, de 26 de outubro¹, que transpõe para a ordem jurídica portuguesa a Diretiva n.º 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares, no que diz respeito ao tratamento dos dados pessoais e à livre circulação desses dados.

No que concerne a normas cuja finalidade consiste na modernização administrativa, o Decreto-Lei n.º 4/97, de 9 de janeiro, institui a Rede Interministerial de Modernização Administrativa

¹ Texto consolidado pela base de dados DATAJURIS.

(RIMA), com a missão de promover e garantir a participação integrada de todos os serviços no esforço de modernização, simplificação e desburocratização da Administração Pública.

Ainda no contexto da modernização administrativa, o Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, alterado pelos Decretos-Lei n.º 29/2000, de 13 de março, e n.º 72-A/2010, de 18 de junho, define os princípios gerais de ação a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua atuação face ao cidadão, bem como reúne de uma forma sistematizada as normas vigentes de modernização administrativa. Adota medidas de modernização administrativa, designadamente sobre acolhimento e atendimento dos cidadãos em geral e dos agentes económicos em particular, comunicação administrativa, simplificação de procedimentos, audição dos utentes e sistema de informação para a gestão.

Os serviços e organismos da Administração Pública estão ao serviço do cidadão e devem assegurar uma comunicação eficaz e transparente, através da divulgação das suas atividades, das formalidades exigidas, do acesso à informação, da cordialidade do relacionamento, bem como do recurso a novas tecnologias.

O referido membro do Governo anunciou, igualmente, no que respeita à redução da burocracia, o relançamento do programa Simplex, com várias inovações, e a adoção de mecanismo de avaliação do impacto da burocracia sobre a economia.

O Programa SIMPLEX – Programa de simplificação administrativa e legislativa, instituído em 2006, estimula os serviços públicos a fazer o levantamento permanente das suas interações com os cidadãos e as empresas, a avaliar os custos e os encargos de cada uma delas e a questionar a sua pertinência.

Neste âmbito, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, 21 de abril, aprova o Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado; a Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006, de 18 de maio, aprova o Programa Legislar Melhor. Esta última define um conjunto de medidas que permitem proceder à avaliação prévia e à avaliação sucessiva do impacto dos atos normativos, nomeadamente através da aplicação de testes – como, por exemplo, o teste SIMPLEX de avaliação prévia de encargos administrativos – de avaliação do impacto dos atos normativos do Governo, numa perspetiva de facilitação da vida dos cidadãos e das empresas, de controlo e de diminuição de custos, de desburocratização, de transparência e de valorização do princípio da responsabilidade tanto no sector público como no sector privado. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 198/2008, de 30 de dezembro, aprova o novo modelo de teste SIMPLEX de avaliação prévia dos encargos administrativos dos atos normativos do Governo.

O Portal da Agência para a Modernização Administrativa - AMA, I.P. define o que é o SIMPLEX – Programa de simplificação administrativa e legislativa, apresenta um relatório de seis anos de SIMPLEX, as medidas concretizadas, resultados e avaliações.

A Agência para a Modernização Administrativa – AMA, I. P. é um instituto público, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, cuja orgânica foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 43/2012, de 23 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 126/2012, de 21 de junho.

Prossegue atribuições da Presidência do Conselho de Ministros nas áreas da modernização e simplificação administrativa e da administração eletrónica, sob superintendência e tutela do membro do Governo responsável pelas mesmas áreas. É um organismo central com jurisdição sobre todo o território nacional. Tem por missão identificar, desenvolver e avaliar programas, projetos e ações de modernização e de simplificação administrativa e regulatória e promover, coordenar, gerir e avaliar o sistema de distribuição de serviços públicos, no quadro das políticas definidas pelo Governo. Nos termos do artigo 2.º da Proposta de Lei, a AMA, I. P. é a entidade responsável pela gestão e segurança da infraestrutura tecnológica que suporta a Chave Móvel Digital (CDM), nomeadamente o sistema de geração e envio dos códigos numéricos de utilização única e temporária. Em 2011, publicou o Relatório de atividades.

Por último, fazemos referência às seguintes resoluções:

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2009, 2 de outubro, cria a Rede Interministerial de Tecnologias de Informação e Comunicação e aprova normas para a identificação, autenticação e assinatura eletrónicas de cidadãos perante a Administração;
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2011, 14 de novembro, alterada pela Resolução n.º 60/2012 de 10 de julho, cria o Grupo de Projeto para as Tecnologias de Informação e Comunicação;
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2012, 7 de fevereiro, aprova o plano global estratégico de racionalização e redução de custos com as TIC na Administração Pública, apresentado pelo Grupo de Projeto para as Tecnologias de Informação e Comunicação (GPTIC)
- Resolução da Assembleia da República n.º 31/2014, de 11 de abril, recomenda ao Governo que proceda à implementação de um programa nacional, global e integrado de modernização, simplificação e desburocratização administrativas.

Das recomendações apresentadas destacam-se a que implementa a continuação da promoção e acompanhamento dos projetos SIMPLEX apresentados pelos diversos serviços e organismos da Administração Pública e pelas autarquias locais. E a que define as formas de facilitar, generalizar e incrementar o acesso dos cidadãos e agentes

económicos aos serviços públicos prestados digitalmente através dos diferentes equipamentos terminais de acesso à Internet (computador, *tablet*, *smartphone*, etc.), em particular através: i) da “Chave Móvel Digital”, enquanto mecanismo alternativo e complementar de autenticação segura dos cidadãos online perante a Administração Pública, recorrendo a um sistema multifator semelhante ao da banca eletrónica, através da introdução de *username*, *password* e um código de utilização única e de validade limitada, enviado por SMS ou email para um telemóvel ou conta de correio eletrónico registada pelo cidadão para o efeito.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

STUDY ON E-GOVERNMENT and the reduction of administrative burden

[Em linha]. Ed. lit. European Commission. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2014. 128 p. [Consult. 14 abr. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2014/eGovernment.pdf>>.

Resumo: Este estudo define a Redução dos Encargos Administrativos (ABR) como uma prioridade fundamental para a concretização do objetivo eficiente e eficaz dos governos. A redução dos encargos administrativos pode ser alcançada através da integração de ferramentas de administração em linha; do uso inteligente das informações que os cidadãos e as empresas têm de fornecer às autoridades públicas para a conclusão dos procedimentos administrativos; tornando os procedimentos eletrónicos o canal dominante para a prestação de serviços de administração em linha; e o princípio do registo “apenas uma vez” de dados relevantes. Este princípio garante que os cidadãos e as empresas forneçam certas informações-padrão apenas uma vez, devendo depois a administração pública agir internamente partilhando esses dados sem nenhum custo adicional para os cidadãos e as empresas.

Apresenta a situação dos países da União Europeia relativamente ao princípio do registo “apenas uma vez”, tendo utilizado uma metodologia baseada na pesquisa documental, questionários via web e entrevistas com funcionários do governo, representantes de empresas e organizações civis. O estudo identifica ainda medidas políticas que devem ser implementadas a nível nacional e comunitário no período de 2014-2018, com o objetivo de conseguir uma redução dos encargos administrativos significativa através de procedimentos de E-government e das tecnologias da informação e da comunicação. No capítulo 4 são apresentadas as 3 fases do E-government e os roteiros políticos nacionais dos vários países.

ONU - **E-Government survey 2012** [Em linha] : **e-Government for the People**. New York : United Nations, 2012. 160 p. [Consult. 14 abr. 2014]. Disponível em WWW: <URL: http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2014/eGovernment_survey.pdf>.

Resumo: O relatório da ONU analisa o progresso na prestação de serviços em linha nos diversos países. Muitos países têm posto em prática iniciativas de E-government e aplicações de tecnologias da informação e comunicação que permitem melhorar a eficácia do setor público e agilizar sistemas de governança que apoiem um desenvolvimento sustentável. Nos países mais avançados na área do E-government, as soluções tecnológicas inovadoras conquistaram um reconhecimento especial pela forma como contribuíram para a revitalização dos setores económicos e sociais.

Conclui-se que, embora seja importante continuar a apostar na prestação de serviços, os governos devem pensar cada vez mais em termos de E-government, colocando maior ênfase no estabelecimento de vínculos institucionais entre os diferentes níveis de estruturas governamentais criando sinergias para um desenvolvimento sustentável inclusivo. Um importante aspeto dessa abordagem é alargar o âmbito do E-government no sentido de se conseguir criar processos integrados, coordenados e coesos e instituições que permitam o desenvolvimento sustentável.

O capítulo 3, intitulado: "Taking a whole-of-government approach", aborda a questão da autenticação eletrónica, já existente em alguns países.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

Relativamente a esta matéria, e de acordo com o n.º 5 do artigo 2.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), "*a União dispõe de competência para desenvolver ações destinadas a apoiar, a coordenar ou a completar a ação dos Estados-Membros, sem substituir a competência destes nesses domínios*", uma vez que é dos Estados-Membros a competência quando ao objeto da proposta de lei em apreço.

Tendo subjacente o acima mencionado, refira-se que a Comissão Europeia (CE) publicou, a 19 de maio de 2010, a Agenda Digital para a Europa², que constitui uma das iniciativas emblemáticas da Estratégia Europeia UE 2020, que advoga que "*a nível nacional, os Estados-Membros devem: (...) Promover a criação e utilização de serviços em linha acessíveis e modernos (por exemplo, a administração pública em linha, os serviços de saúde em linha, a*

² COM(2010) 245 foi escrutinada pelas Câmaras/Parlamentos constantes da base de dados IPEX, disponibilizada em <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document.do?code=COM&year=2010&number=245&extension=FIN&appLng=PT>, não tendo a Assembleia da República participado neste escrutínio.

casa inteligente, as competências digitais e a segurança). No ponto 2.7.4. desta Comunicação (p. 36), a CE expõe as iniciativas a envidar no domínio da “*administração pública em linha*”.

De acordo com a iniciativa i2010 – Uma Sociedade da Informação Europeia para o Crescimento e o Emprego (2005-2010), a Agenda Digital visa prosseguir as políticas europeias para a Sociedade da Informação, considerando que “*tecnicamente, são necessárias interfaces comuns, portabilidade da identidade intersistemas e sistemas de autenticação. Em termos organizacionais, as mudanças necessárias prendem-se com a introdução de novas práticas, novas competências e regras diferentes. A melhor forma de tratar estas questões é de um modo integrado, através de iniciativas como os recentes planos de ação “e-Health” (saúde em linha) e “e-Procurement” (contratos públicos em linha). A Comissão proporá também um plano de ação em matéria de “e-Government” (administração pública em linha) e orientações estratégicas para os serviços públicos apoiados nas TIC. A Comissão apoiará estes esforços utilizando um conjunto limitado de demonstradores de grande perfil para testar soluções técnicas, jurídicas e organizacionais. As prioridades e o âmbito destes projetos serão decididos em parceria com os Estados-Membros.*”.

Nesta sequência, a CE publicou, a 15 de dezembro de 2010, o Plano de Ação do eGovernment para 2011-2015³, ou seja, o plano de ação europeu para a administração pública em linha (eGovernment), apresentando também a sua estratégia para a interoperabilidade dos serviços públicos europeus.

A mencionada Comunicação da CE pretendeu estabelecer uma abordagem comum para as administrações públicas dos Estados Membros com vista a ajudar os cidadãos e as empresas a tirarem pleno partido do mercado único da União Europeia. Refira-se que a Estratégia Europeia de Interoperabilidade e o Quadro Europeu de Interoperabilidade, anexos a esta iniciativa da Comissão Europeia, pretendem constituir documentos orientadores dos organismos públicos da UE nas suas políticas sobre tecnologias de informação e comunicação (TIC).

O plano de ação sobre eGovernment previa, por seu lado, a adoção de 40 medidas específicas entre 2010 e 2015, divididas nas seguintes quatro categorias: maior poder de intervenção dos utilizadores; mercado interno; eficiência e eficácia das administrações públicas; e criar as condições necessárias ao desenvolvimento da administração pública em linha.

A Comissão Europeia entende que a promoção da administração pública em linha pode contribuir para o aumento da competitividade da Europa e permitir que as autoridades públicas

³ COM(2010) 743, de 15 de dezembro de 2010, Comunicação intitulada “*Plano de ação europeu (2011-2015) para a administração pública em linha - Tirar partido das TIC para promover uma administração pública inteligente, sustentável e inovadora*”. Esta iniciativa europeia foi escrutinada pelas Câmaras/Parlamentos constantes da base de dados IPEX, disponibilizada em <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20100743FIN.do?appLng=PT>, não tendo a Assembleia da República participado neste escrutínio.

ofereçam serviços melhores e mais económicos, sobretudo, tendo em conta o vigente período de restrições orçamentais. Assim, o *eGovernment* constitui uma componente fundamental da Agenda Digital para a Europa, visando aumentar, até 2015, a utilização dos serviços públicos em linha pelos cidadãos para 50% e pelas empresas para 80%.

Na sequência da Revisão da Agenda Digital para a Europa⁴, publicada em 18 de dezembro de 2012, a Comissão Europeia fixou as prioridades para a economia e sociedade digitais, entre as quais a “Criação de novas infraestruturas públicas de serviços digitais através do mecanismo Interligar a Europa (CEF)” e, no respeitante ao setor público, a previsão de criação procedimentos eletrónicos de identificação e de autenticação, através do *eIdentification* e do *eSignature*, bem como de transmissão eletrónica de documentos (*eDelivery*) e de faturas (*eInvoicing*).

Nesta sequência, e concretizando uma das medidas previstas na Agenda Digital para a Europa, a Direcção Geral de Informática da Comissão Europeia (DG DIGIT) lançou o portal ISA (*Interoperability Solutions for European Public Administrations*), que reúne as mais recentes soluções de interoperacionalidade destinadas às administrações públicas europeias.

Para além disso, este sítio fornece notícias sobre projetos em curso e disponibiliza uma lista de ferramentas e serviços capazes de serem partilhados e reutilizados pelos governos para o desenvolvimento de soluções digitais comuns, nomeadamente no referente à prestação eficaz de serviços de *eGovernment* transfronteiriços.

As várias ações empreendidas neste contexto podem ser consultadas em http://ec.europa.eu/isa/actions/index_en.htm (apenas disponível em língua inglesa).

Com interesse, mencione-se o estudo da Comissão Europeia, de 2012, sobre *eGovernment* e a redução de custos administrativos, assim como a página da Comissão Europeia na internet sobre a Agenda Digital para a Europa no referente aos serviços públicos, disponível em: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/public-services>.

Por fim, refira-se que de acordo com o *eGovernment Benchmark 2012 background report* (p. 136), publicado em 2013 e intitulado *Public Services Online, 'Digital by Default or by Detour?'*, *Assessing User Centric eGovernment performance in Europe*, a utilização do *eGovernment* pelo total da população regista-se nos níveis constantes do seguinte quadro:

⁴ COM(2012) 784, de 18 de dezembro de 2012, Comunicação “A Agenda Digital para a Europa – Promover o crescimento da Europa com base nas tecnologias digitais”, que foi escrutinada pelas Câmaras/Parlamentos constantes da base de dados IPEX, disponibilizada em <http://www.ipex.eu/PEXL-WEB/dossier/document/COM20120784.do?appLng=PT>, incluindo o Parecer enviado pela Assembleia da República, em resultado do escrutínio realizado pela Comissão para a Ética, a Cidadania e a Educação e pela Comissão de Assuntos Europeus.

Table A.1.1: eGovernment use within total population of citizens

	eGov use (average % users across 19 life events)				eGov use (% users for at least 1 life event)			
	average % eGov users across 19 life events	average % eGov non-users across 19 life events	% of respondents with no government contact for any of the life events in the past 12 months	% of internet non-users within total population	% eGov users (use for at least 1 of the life events)	% eGov non-users (use for none of the life events)	% of respondents with no government contact for any of the life events in the past 12 months	% of internet non-users within total population
BU27+)	26%	31%	15%	28%	44%	13%	15%	28%
Austria	27%	41%	12%	19%	52%	16%	12%	19%
Belgium	28%	33%	21%	18%	47%	14%	21%	18%
Bulgaria	18%	30%	7%	45%	33%	15%	7%	45%
Croatia	20%	33%	10%	37%	37%	17%	10%	37%
Cyprus	8%	39%	15%	39%	18%	29%	15%	39%
Czech Republic	27%	36%	12%	25%	39%	23%	12%	25%
Denmark	42%	24%	28%	7%	59%	11%	28%	7%
Estonia	34%	34%	11%	21%	62%	6%	11%	21%
Finland	42%	29%	20%	9%	61%	9%	20%	9%
France	35%	35%	13%	17%	60%	10%	13%	17%
Germany	22%	43%	18%	16%	36%	28%	18%	16%
Greece	21%	30%	5%	44%	41%	9%	5%	44%
Hungary	19%	35%	18%	28%	40%	13%	18%	28%
Iceland	21%	49%	27%	4%	45%	24%	27%	4%
Ireland	30%	30%	18%	21%	47%	14%	18%	21%
Italy	23%	26%	9%	42%	37%	12%	9%	42%
Latvia	23%	32%	19%	26%	37%	18%	19%	26%
Lithuania	27%	29%	12%	32%	47%	8%	12%	32%
Luxembourg	38%	41%	13%	8%	54%	25%	13%	8%
Malta	27%	29%	14%	30%	39%	17%	14%	30%
Netherlands	32%	27%	13%	7%	48%	12%	13%	7%
Norway	39%	30%	26%	5%	56%	13%	26%	5%
Poland	17%	32%	15%	35%	32%	17%	15%	35%
Portugal	30%	25%	8%	36%	49%	9%	8%	36%
Romania	19%	24%	7%	50%	34%	9%	7%	50%
Slovakia	28%	40%	13%	20%	45%	22%	13%	20%
Slovenia	28%	30%	11%	30%	45%	13%	11%	30%
Spain	32%	27%	13%	28%	51%	8%	13%	28%
Sweden	42%	28%	24%	6%	62%	8%	24%	6%
Switzerland	50%	36%	16%	18%	49%	16%	16%	18%
Turkey	20%	19%	6%	55%	32%	7%	6%	55%
United Kingdom	32%	22%	33%	13%	41%	13%	33%	13%

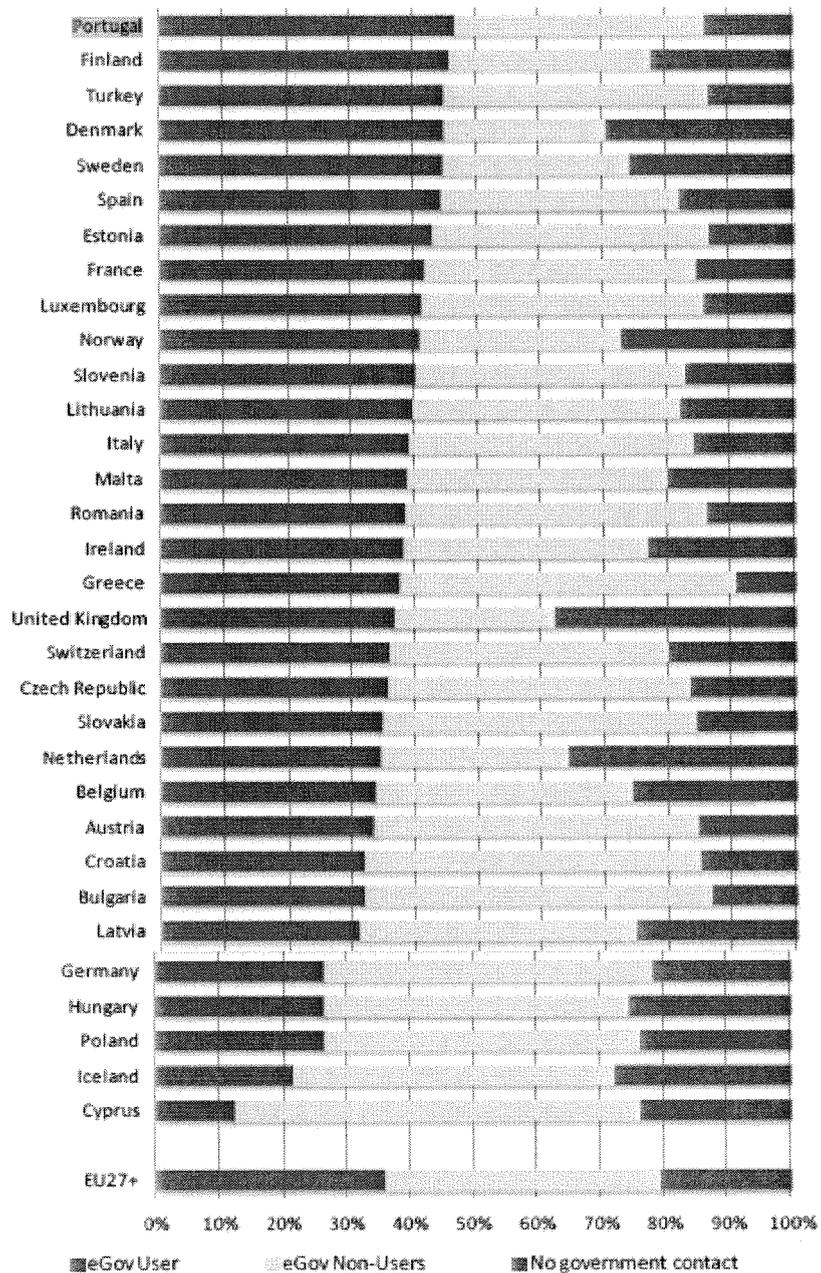
Quando contabilizada apenas a população que utiliza a internet, o mesmo relatório (p. 138), publica os seguintes resultados quanto à utilização de plataformas eGovernment:

Table A.1.3: eGovernment use within population of Internet users

	eGovuse (average % users across 19 life events)			eGovuse (% users for at least 1 life event)			Total No. of respondents in the survey sample
	average % eGov users across 19 life events	average % eGov non-users across 19 life events	% of respondents with no government contact for any of the life events in the past 12 months	% eGov users (use for at least 1 of the life events)	% eGov non- users (use for none of the life events)	% of respondents with no government contact for any of the life events in the past 12 months	
EU27+	36%	43%	21%	61%	18%	21%	28177
Austria	33%	51%	15%	65%	20%	15%	1010
Belgium	34%	40%	26%	57%	17%	26%	1009
Bulgaria	32%	55%	13%	60%	27%	13%	1013
Croatia	32%	53%	15%	58%	27%	15%	202
Cyprus	12%	64%	24%	29%	47%	24%	200
Czech Republic	36%	48%	17%	53%	31%	17%	1003
Denmark	45%	25%	30%	59%	12%	30%	1005
Estonia	43%	43%	14%	78%	8%	14%	1004
Finland	46%	32%	22%	67%	10%	22%	1002
France	42%	43%	16%	73%	12%	16%	1008
Germany	27%	52%	22%	45%	33%	22%	1008
Greece	38%	53%	9%	74%	17%	9%	1002
Hungary	26%	48%	25%	56%	18%	26%	1010
Iceland	22%	51%	28%	47%	25%	28%	200
Ireland	36%	38%	23%	59%	18%	23%	1011
Italy	29%	45%	18%	63%	21%	18%	1000
Latvia	31%	43%	25%	51%	24%	25%	1011
Lithuania	40%	42%	18%	70%	12%	18%	1002
Luxembourg	41%	44%	14%	59%	27%	14%	200
Malta	39%	41%	20%	55%	25%	20%	302
Netherlands	35%	29%	38%	52%	12%	36%	1004
Norway	41%	32%	27%	59%	14%	27%	1000
Poland	26%	50%	24%	50%	26%	24%	1014
Portugal	47%	39%	34%	73%	9%	34%	1010
Romania	29%	47%	14%	67%	19%	14%	1001
Slovakia	35%	50%	16%	57%	28%	16%	1003
Slovenia	40%	43%	17%	65%	18%	17%	2010
Spain	45%	37%	18%	71%	11%	18%	1007
Sweden	45%	30%	26%	66%	8%	26%	1012
Switzerland	36%	44%	20%	60%	20%	20%	1001
Turkey	45%	42%	13%	72%	15%	13%	1014
United Kingdom	37%	25%	38%	47%	15%	38%	1001

Portugal encima o quadro relativo ao número de contactos efetivamente realizados, nos últimos doze meses, pela população utilizadora da internet com plataformas de eGovernment (p. 139):

Figure A.1.4: Government contact



- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Alemanha, Áustria, Dinamarca, Holanda e Reino Unido.

ALEMANHA

A Alemanha fez um primeiro ensaio de governação eletrónica ainda nos anos 90, com a criação do *Forum Info 2000*, que reunia representantes das várias indústrias e organizações, e o primeiro plano de ação da sociedade da informação denominado *Info 2000: Germany's way to the Information Society*.

No ano seguinte, a aprovação da *Information and Communication Services Act*, conhecida como Lei Multimédia, cria condições para vários usos de informação eletrónica, nomeadamente a assinatura eletrónica e tele-serviços. Posteriormente, os sucessivos governos continuaram a adotar programas de desburocratização, como o *Bureaucracy Reduction and Better Regulation*⁵ (*Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung*) visando reduzir custos administrativos desnecessários e promover o crescimento e emprego, bem como estratégias como a *Focused on the Future: Innovations for Administration (Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen)*⁶ tendo em vista a desburocratização e aumento da qualidade e eficiência do setor público, culminando na atual *National eGovernment Strategy 2010-2015* que se baseia em seis objetivos:

- 1 – Orientação para a sua utilidade e usabilidade para cidadãos, empresas e administração pública;
- 2 – Custo de efetividade e eficiência;
- 3 – Proteção de dados e eficiência;
- 4 – Participação social
- 5 – Inovação e sustentabilidade;
- 6 – Assegurar uma forte base tecnológica de TIC para a governação eletrónica.

Para que tais alterações ao modo de ligação entre o Estado, as empresas e os cidadãos fossem eficazes, revelou-se essencial a adoção de uma *decision on security in electronic legal*

⁵ Página em língua alemã.

⁶ Página em língua alemã.

and business transactions with the Federal Administration que introduziu a assinatura eletrónica e a autenticação de comunicações eletrónicas entre cidadãos, empresas e a Administração Pública em 2002, sucessivamente aperfeiçoada com a adoção do novo *ID card*, que substituiu o antigo bilhete de identidade, possibilitando a identificação através de PIN nas comunicações com o setor público ou privado, como o *eShopping* ou *eBanking*, em 2010.

ÁUSTRIA

A Áustria possui uma estratégia governativa fortemente alicerçada na governação eletrónica, para a qual contribuíram os seguintes projetos:

- Lançamento da *eGovernment Offensive*, que estabelece prioridades no desenvolvimento rápido da governação eletrónica, nomeadamente com a cooperação entre o Governo Federal, províncias, autoridades locais, serviços da segurança social e setor privado, em 2003;
- Implementação do processo legislativo eletrónico, como resultado do *eLaw Project (Projekt e-Recht)*, em 2004, e publicação do *Austrian eGovernment Act*, estabelecendo a obrigação de serviços eletrónicos completos até ao fim de 2008 e fornecendo uma base clara e sólida para programas e iniciativas da governação eletrónica por todo o país, no mesmo ano;
- Lançamento de um serviço eletrónico de entregas⁷ (*Zustelldienst*), que permite a troca de comunicações segura entre a administração pública e cidadãos, dando acesso ao reconhecimento da receção e registo, ainda em 2004;
- Regulação da criação e uso do *Address Register (Adressregister)*, com o objetivo de centralizar os endereços georreferenciados austríacos, em 2005;
- Lançamento, no mesmo ano, do *eCard* (cartão eletrónico do seguro de saúde), que inclui a possibilidade de ativar funções do cartão do cidadão e usar, adicionalmente, serviços governamentais eletrónicos;
- Emissão dos primeiros *ePassaportes* (2006);
- A partir de Janeiro de 2008, os cartões *eHealth* e *eID* começam a usar assinaturas eletrónicas qualificadas. Essa função pode ser ativada gratuitamente e pode ser utilizada para *ebanking*;
- Primeira versão do cartão do cidadão online MOCCA (Modular Open Citizen Card Architecture), lançado em software livre, que permite a implementação da autenticação do

⁷ Página em língua alemã.

cartão do cidadão sem que seja necessário instalar qualquer software nos PC pessoais (2008);

- Lançamento da versão personalizada da página *Help.gv.*, onde quem possua cartão do cidadão pode submeter o seu perfil e dados pessoais apenas acessíveis ao utilizador autenticado. O sistema possui ainda lembretes para validação de documentos e acesso ao serviço de receção de mensagens (2009);
- Lançamento da versão móvel do cartão do cidadão, desenvolvido na rede CIP *Large Scale Pilot on eID (STORK)* que permite autenticação e identificação no telemóvel (2009);
- Lançamento do portal Point of Single Contact (PSC), com o objetivo de reduzir o peso administrativo a empreendedores simplificando as formalidades necessárias e do Portal da Empresa *one-stop-shop - Unternehmensserviceportal* em 2010;
- Lançamento da *Open Government Data Cooperation Austria*, com o objetivo de estabelecer uma estratégia comum de governação eletrónica a todos os níveis da administração pública austríaca, e nova edição do Austrian eGovernment ABC, em 2011.

A legislação de suporte à governação eletrónica sofre alterações em vários diplomas, tais como o *eGovernment Act*, o *Electronic Signature Act* e a *General Law on Administration Processes*, com o objetivo de promover o *eID concept Citizen Card*. A edição revista do ABC guide to eGovernment in Austria (2008) incorpora todas essas alterações.

Tendo implementado em 2003 o cartão do cidadão⁸ (*Bürgerkarte*), componente fundamental da estratégia de governação eletrónica austríaca, cartão esse que garantia o acesso seguro aos serviços do setor público por parte dos cidadãos, o operador de telecomunicações *Mobilkom* Áustria lança, em 2004, o A1 SIGNATUR, serviço de identificação móvel para governação eletrónica, que permite a identificação e autenticação dos cidadãos via telefones móveis, bem como a possibilidade de proceder a assinaturas digitais em documentos e fazer transações seguros sem que seja necessário possuir o cartão do cidadão.

No ano seguinte, a Áustria torna-se o primeiro país do mundo a oferecer aos seus cidadãos a possibilidade de integrar uma assinatura eletrónica nos cartões bancários através de uma função do cartão do cidadão (a assinatura digital) que pode ser incluída no *microchip* do cartão bancário Maestro.

⁸ Portal em língua alemã.

DINAMARCA

Embora não exista atualmente legislação dinamarquesa específica sobre *e-government*, a estratégia nacional adotada (*eGOVERNMENT STRATEGY 2011-2015*), desenvolve-se em torno de três grandes áreas:

- 1 – Abandono de formas de comunicação convencionais, através do desenvolvimento da comunicação digital eficaz com os cidadãos, bem como do crescimento empresarial digital;
- 2 – Sistema social digital, com ênfase na adoção de soluções digitais em toda a rede de ensino, a colaboração digital com os utentes dos serviços de saúde tendo em vista a telemedicina, a adoção de novas tecnologias nas iniciativas sociais, um portal de emprego e a existência de uma plataforma comum da administração ambiental;
- 3 – Soluções digitais para efetiva colaboração no setor público, que abarca as questões da infraestrutura digital necessária à partilha de recursos, a adoção de normas comuns da transmissão de dados, legislação de suporte aos serviços digitais e gestão eficaz da governação eletrónica, nos seus diferentes níveis (governo central, regiões e municípios).

A Dinamarca aprovou o *Act on Electronic Signatures*, em 2000, que transpõe a Diretiva 1999/93/EC. As definições de *advanced e qualified electronic signatures* deste diploma são similares às da diretiva.

O Governo Dinamarquês estabeleceu ainda o *official digital signature scheme* (Nem ID), através do qual todos os cidadãos podem receber *software* livre para assinatura digital (*OCES - Public Certificate for Electronic Services*) como forma de assegurar a segurança das transações entre o setor público e privado, permitindo fazer o *log in* comum a instituições bancárias dinamarquesas, sites governamentais e algumas empresas do setor privado.

HOLANDA

A Holanda iniciou as bases do seu programa de governação eletrónica ainda na década de 90 do século XX, com a adoção, em 1994, do *National Action Programme on Electronic Highways* (com o objetivo de aplicar as TIC ao setor público, o lançamento em 1996 do projeto *Public Counter 2000 Project (Overheidsloket 2000)*, que se destinava à criação de um único ponto de acesso – *one stop shop* - para os cidadãos interagirem com a administração pública e do *Electronic Government Action Programme*⁹ em 1998 (que previa que, até 2002 pelo menos 25% dos serviços públicos estivessem on line), e, finalmente, a publicação, em 1999 do *Digital Delta - The Netherlands Online*, instrumento delineador da política da sociedade de informação na Holanda. Nesse mesmo ano é criado o portal do Governo *Overheid.nl*, agregador de informação e serviços governamentais.

⁹ Documento em língua holandesa. Não foi encontrada nenhuma tradução.

O desenvolvimento da governação eletrónica nos municípios é feito pela *Association of Dutch Communes*¹⁰ (VNG), que lança o projeto *eCommunes - eGemeenten*, tornando-se num dos primeiros países europeus em que a totalidade dos municípios tem presença e conteúdos na internet (2003);

Fundamental na prossecução dos seus objetivos de governação eletrónica é o lançamento do *Digital Identity Service DigiD*, que permite aos cidadãos ter uma única autenticação *online* para acesso aos serviços de governação eletrónica, em 2005, bem como o lançamento de diversos portais governamentais agregadores de conteúdo: o *Dutch Donor Register*, o *website* da governação eletrónica *www.e-overheid.nl* passa a ter a possibilidade de pesquisa em todos os *websites* governamentais, o portal *GovUnited*¹¹ lança um novo serviço chamado *Op Afspraak (By Appointment)*, que permite a marcação de reuniões com o setor público e o portal *Working on the Netherlands together*, em 2007, a que se segue o início da política de desmaterialização total de na administração pública, e da colaboração dos municípios com o portal *GovUnited* no âmbito do projeto transparência administrativa '*Overheid heeft Antwoord©*' (*Government Answers©*) em 2008.

Passados dois anos, o Governo lança a infraestrutura para empresas *eRecognition*, para a comunicação entre o setor público e privado, disponível para os vários meios de autenticação (cartões, telefones móveis, *tokens*, *password*, etc.) e, já em 2011 o portal personalizado para cidadãos holandeses *MyGovernment (MijnOverheid)* inclui uma *mailbox* segura para as comunicações com o setor público, culminando com a introdução do *DigiD Authorise*, sistema seguro de identidade digital, e do *Digipoort*, serviço customizado em software livre para a comunicação digital das 78 agências do governo central.

REINO UNIDO

Com uma larga tradição de governação eletrónica, o Reino Unido tem definido a sua estratégia através da publicação de documentos considerados fundamentais para a arquitetura do sistema, tais como:

O *Government ICT Strategy*, de 2011, com o objetivo de deixar as soluções de *software* proprietário, substituindo-as por formatos abertos e trazendo uma maior participação das pequenas e medias empresas a este domínio;

- Publicação, entre 2011 e 2012, de quatro estratégias: *Government Cloud*, *Greening Government: ICT*, *Government ICT Capability*, *Government End User Device*;
- E, já em 2012, dos relatórios *The Big Data Opportunity: Making government faster, smarter and more personal*, com o objetivo de desenvolver aplicações para o aproveitamento de

¹⁰ Website em língua holandesa.

¹¹ Portal em língua holandesa.

Big Data no setor público e do *The Superfast and the Furious Priorities for the future of UK broadband policy.*

Estas publicações servem de base à política de governação eletrónica pretendida para o Reino Unido, e que assenta nos seguintes objetivos:

- Potenciar a reutilização e partilha de TICs para melhorar a produtividade e eficiência;
- Aplicação de projetos de gestão baseados nas TICs;
- Assegurar a interoperabilidade através do uso de aplicações comuns baseadas em *software* livre e formatos normalizados.

Para o seu desenvolvimento, foi essencial a regulação da assinatura eletrónica e o desenvolvimento da comunicação entre o Estado, Empresas e Cidadãos. Para esse efeito algumas aplicações foram lançadas. Destas destacamos as seguintes:

- Lançamento do novo *Digital Engagement Blog*, uma ferramenta interativa que estimula os cidadãos a utilizar os serviços do setor público, permitindo melhor uso da informação publicada (2009);
- Lançamento do *website Anti-Social Behaviour (ASB) Action*, que permite informação privilegiada sobre o bairro onde se mora, bem como possibilita o rápido contato para casos de denúncias, e lançamento de via facilitada para reportar suspeitos de evasão fiscal (2009);
- Publicação do plano de ação *Putting the Frontline First: Smarter Government*, que estabelece prioridades do melhoramento dos serviços prestados pelo setor público (2010);
- Lançamento do *website data.gov.uk*, que oferece acesso livre aos dados governamentais, estimulando a sua reutilização (2010);
- Nomeação de um novo *UK Digital Champion* com a missão de encorajar os cidadãos a passar para o acesso digital ao setor público (2010);
- Lançamento do portal *Your Freedom*, com o objetivo de convidar os cidadãos a fornecer ideias sobre a redução da burocracia para as empresas, revogando leis desnecessárias e apoiando as liberdades individuais. As ideias submetidas irão ser agrupadas em três linhas de ação: restauração das liberdades individuais, eliminação de leis desnecessárias e cortes na regulação do terceiro setor e tecido empresarial (2010);

Na administração da Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte, desenvolveram-se ainda projetos específicos de governação eletrónica, nomeadamente através da aprovação e publicação dos seguintes documentos:

- Scotland's Digital Future: A Strategy for Scotland;
- Delivering a Digital Wales;
- The Northern Ireland (NI) Executive's Programme for Government.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que não se encontram pendentes, neste momento, quaisquer iniciativas ou petições sobre matéria idêntica. Cumpre referir, no entanto, que a Assembleia da República aprovou em 07/03/2014, uma Resolução, em que recomenda ao Governo que proceda à implementação de um programa nacional, global e integrado de modernização, simplificação e desburocratização administrativas, entretanto publicada em Diário da República como Resolução da Assembleia da República n.º 31/2014, de 11 de abril, que compreende, designadamente, “o estabelecimento do plano transversal de modernização administrativa, com base na seguinte opção:

Definir as formas de facilitar, generalizar e incrementar o acesso dos cidadãos e agentes económicos aos serviços públicos prestados digitalmente através dos diferentes equipamentos terminais de acesso à Internet (computador, Tablet, smartphone, etc.), em particular através da “Chave Móvel Digital”, enquanto mecanismo alternativo e complementar de autenticação segura dos cidadãos online perante a Administração Pública, recorrendo a um sistema multifator semelhante ao da banca eletrónica, através da introdução de username, password e um código de utilização única e de validade limitada, enviado por SMS ou email para um telemóvel ou conta de correio eletrónico registada pelo cidadão para o efeito”.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, foi promovida a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas.

Nos termos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis, não se afigura como obrigatória a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses ou da Associação Nacional de Freguesias.

Nos termos legais aplicáveis, foi solicitado parecer à Comissão Nacional de Proteção de Dados.

Por fim, e atenta a conexão estabelecida, foi solicitada a pronúncia da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Comissão serão publicitados na [página internet](#) da iniciativa.

- **Pareceres / contributos enviados pelo Governo**

Tal como referido anteriormente, o Governo remeteu, conjuntamente com a proposta de lei, um conjunto de pareceres e contributos, recebidos em sede de trabalhos preparatórios de uma iniciativa legislativa que terá antecedido a que presentemente se analisa.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face dos elementos disponíveis não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa. No entanto, a gestão e segurança da infraestrutura tecnológica que suportará a Chave Móvel Digital, nomeadamente o sistema de geração e envio de códigos numéricos de utilização única e temporária, bem como a organização necessária para viabilizar a obtenção da CMD no território nacional e nos serviços consulares, parecem envolver custos, ainda que potencialmente compensados por uma diminuição de encargos administrativos para os cidadãos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Excelentíssimo Senhor
Deputado Eduardo Cabrita
Presidente da Comissão de Orçamento,
Finanças e Administração Pública

V.º Ref.º: Email de 4 de abril de 2014

Ofício n.º 527/XII/1.º – CACDLG/2014

Data: 23-04-2014

ASSUNTO: Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 214/XII/3.º (GOV).º

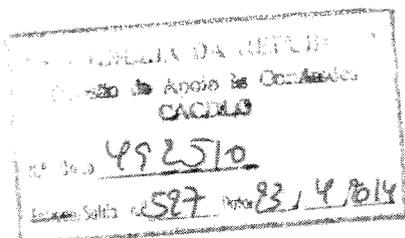
Sendo a Comissão a que V. Ex.ª preside competente em razão da matéria e em resposta ao solicitado, junto envio o parecer relativo à **Proposta de Lei n.º 214/XII/3.º (GOV) – "Estabelece um sistema alternativo e voluntário de autenticação dos cidadãos nos portais e sítios na Internet da Administração Pública denominado Chave Móvel Digital"**, que foi aprovado por unanimidade, com ausência do BE e do PEV, na reunião de 23 de abril de 2014 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

também pessoais

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Fernando Negrão)



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Assembleia da República – Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

Tel. 21 391 95 30/96 67 / Fax: 21 393 69 41 / E-mail: Comissao.1A-CACDLGXII@ar.parlamento.pt



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

PARECER

PROPOSTA DE LEI N.º 214/XII/3.º

«

Autor: Deputado José Magalhães

Proposta de Lei n.º 214/XII/ 3º

“Estabelece um sistema alternativo e voluntário de autenticação dos cidadãos nos portais e sítios na Internet da Administração Pública denominado Chave Móvel Digital”

PARTE I - CONSIDERANDOS

1. Nota Introdutória

A iniciativa legislativa do Governo em apreço foi admitida em 2 de Abril de 2014, tendo baixado no dia 3 de Abril de 2014, por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, com conexão com a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão de parecer.

Encontram-se cumpridos os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e no n.º 2 do artigo 123.º, bem como o n.º 1 e n.º 2 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

A Proposta de Lei n.º 214/XII/3.ª incide em matéria que pode contender com direitos, liberdades e garantias, com protecção expressa e consagrada nos artigos 26.º e 35.º da Constituição da República Portuguesa.

2. Objeto, conteúdo e motivação

O Governo apresentou à Assembleia da República a proposta de lei n.º 214/XII, cuja exposição de motivos sintetiza nos seguintes termos os objectivos da iniciativa:

A disponibilização na *Internet* de serviços públicos tem conhecido, na última década, uma evolução assinalável, a qual, contudo, não é acompanhada por um correspondente aumento nos níveis de utilização. Com efeito, de acordo com os padrões europeus, os dados revelam que Portugal é líder na disponibilização de serviços públicos *online*, mas que tem, por outro lado, das mais baixas taxas, também em contexto europeu, de utilização destes serviços.

Ora, um dos constrangimentos identificados para esta baixa taxa de utilização, que urge inverter, dos serviços públicos prestados de forma digital, é o das dificuldades práticas sentidas pelos cidadãos ao nível dos processos de autenticação.

Revela-se pois necessário criar um mecanismo alternativo que, mantendo níveis de segurança elevados nas transações eletrónicas, permita um acesso simples aos referidos serviços públicos e promova a massificação da sua utilização”.

Trata-se, pois, de um mecanismo alternativo aos hoje utilizados, denominado «Chave Móvel Digital».

Qualificado como “ meio alternativo, voluntário e seguro, mas simultaneamente acessível, de autenticação dos cidadãos nos portais e sítios na *Internet* da Administração Pública”, o sistema visa adoptar na Administração Pública uma solução segura de autenticação multifatorial, hoje vulgar no comércio eletrónico, na banca eletrónica e em administrações públicas de outros países. Passará a ser utilizada para



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

autenticação dos cidadãos nos portais e sítios na *Internet* da Administração Pública.

A Assembleia da República, através da Resolução nº 31/2014, de 11 de Abril recomendou ao Governo a implementação dessa solução, após ponderação dos problemas constitucionais e de segurança que tal opção implica.

Sendo matéria de direitos, liberdades e garantias, a forma escolhida – lei da República – é a correcta e adequada, como alertou a CNDP.

Na óptica da segurança, foram seguidas as regras decorrentes das boas práticas na autenticação segura respeitosa dos direitos dos interessados.

Com efeito, o diploma permite:

- A associação do número de identificação civil a um único número de telemóvel e ou a um único endereço de correio eletrónico.
- No caso de cidadão estrangeiro, também pode ser feita a associação referida no número anterior com o respetivo número de passaporte.
- A associação serve apenas para a obtenção da CMD como mecanismo voluntário e alternativo de autenticação perante serviços públicos prestados de forma digital para todo o utilizador, nacional ou não nacional, não podendo ser os dados assim obtidos utilizados para qualquer outro fim;
- CMD é um sistema multifator de autenticação segura dos utentes dos serviços públicos disponibilizados *online*, composto por uma palavra-chave permanente, escolhida e alterável pelo cidadão, bem como por um código numérico de utilização única e temporária por cada autenticação.
- A CMD gera automaticamente, aquando da introdução da identificação do cidadão e da palavra-chave a ela associada, um código numérico, que é enviado por *Short*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Message Service (SMS) ou por correio eletrónico para o respetivo número de telemóvel ou endereço de correio eletrónico registados pelo cidadão.

-Para obter a CMD, o utente pode:

- a) Solicitar *online* a associação acima prevista e escolher a sua palavra-chave permanente, mediante prévia confirmação de identidade por autenticação eletrónica através do certificado digital constante do seu cartão de cidadão ou de outro meio de identificação eletrónica validamente reconhecido em Estados-Membro da União Europeia; ou
- b) Dirigir-se a uma Loja do Cidadão, a uma conservatória do registo civil, a outros serviços da Administração Pública que celebrem um protocolo com a Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA, I.P.), para este efeito, ou a outras entidades que hajam celebrado um protocolo com o Instituto dos Registos e do Notariado, I.P., para a receção dos pedidos de emissão, substituição e cancelamento do cartão de cidadão, e aí, após confirmação de identidade por conferência com o documento de identificação civil ou passaporte de que for titular, obter a associação acima prevista e escolher a sua palavra-chave permanente.

- A AMA, I.P., é a entidade responsável pela gestão e segurança da infraestrutura tecnológica que suporta a CMD, nomeadamente o sistema de geração e envio dos códigos numéricos de utilização única e temporária.

- Aplicam-se à CMD todas as garantias em matéria de proteção de dados pessoais previstas quer na Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, quer na Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro.

- Os sistemas de autenticação existentes em sítios na *Internet* da Administração Pública que utilizam apenas nome de utilizador e palavra-chave podem ser associados à CMD mediante portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas do respetivo serviço e da modernização administrativa.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- A CMD pode ser utilizada como meio de autenticação segura noutros sítios na *Internet*, mediante acordo celebrado com a AMA, I.P., com homologação do membro do Governo responsável pela área da modernização administrativa.
- Por portaria do membro do Governo responsável pela área da modernização administrativa procede-se à regulamentação necessária para o desenvolvimento da CMD, definindo-se, nomeadamente, as regras de segurança da palavra-chave permanente e do código de utilização única e temporária.

O regime previsto assegura o respeito pelo quadro constitucional e afigura-se implementável.

PARTE II – OPINIÃO DO AUTOR

Na opinião do relator seria prudente assegurar o desenvolvimento das regras práticas por decreto-lei, sujeito a promulgação e apreciação parlamentar, igualmente se justificaria fixar prazo para tal regulamentação.

PARTE III – CONCLUSÕES

Termos em que se emite o seguinte parecer:

1. A Proposta de Lei n.º 214/XII/3.ª que *“Estabelece um sistema alternativo e voluntário de autenticação dos cidadãos nos portais e sítios na Internet da Administração Pública denominado Chave Móvel Digital”* cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e no n.º 2 do artigo 123.º e n.º 1 e n.º 2 do artigo 124.º do Regimento, tendo sido



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

admitida a 2 de Abril de 2014.

2. Com a proposta de lei em apreço, o Governo pretende implementar um sistema que visa adoptar na Administração Pública uma solução segura de autenticação multifatorial, hoje vulgar no comércio eletrónico, na banca eletrónica e em administrações públicas de outros países, que passará a ser utilizada para autenticação dos cidadãos nos portais e sítios na *Internet* da Administração Pública.
3. Atendendo à matéria em causa, foram solicitados no âmbito do presente processo legislativo, os pareceres à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, à Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, à Comissão Nacional de Proteção de Dados, ao Presidente do Governo da Região Autónoma dos Açores, ao Presidente do Governo da Região Autónoma da Madeira, à Associação Nacional de Municípios.
4. Face ao exposto, e nada havendo a obstar, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei n.º 214/XII/3.^a reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário.
5. O presente parecer deve ser remetido à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, nos termos regimentais aplicáveis.

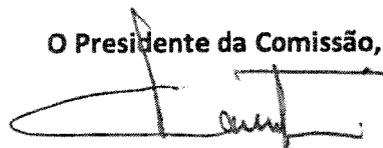
Palácio de São Bento, 23 de abril de 2014

O Deputado Relator,



(José Magalhães)

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)

