ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

NOTA TÉCNICA

Projeto de Lei n.º 827/XIV/2.ª (BE)

Altera o regulamento consular, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2009, de 31 de março, com vista a reforçar as normas relativas à nomeação dos cônsules honorários

Data de admissão: 10 de maio de 2021

(Ver aqui Nota de admissibilidade)

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas (2.ª).

Índice

I. Análise da iniciativa

II. Enquadramento parlamentar

III. Apreciação dos requisitos formais

IV. Análise de direito comparado

V. Consultas e contributos

VI. Avaliação prévia de impacto

VII. Enquadramento bibilográfico

Elaborado por: Cristina Ferreira, e Filipa Paixão (DILP); António Almeida Santos (DAPLEN); Raul Maia Oliveira, e João Coelho (DAC)

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

Através da iniciativa em presença que altera o artigo 18.º do Regulamento Consular[1] (RegCons), pretendem os seus autores *«(…) aperfeiçoar e reforçar os métodos de seleção para os cônsules, face às exigências específicas para o cabal desempenho de funções nesse cargo (…)»*, tendo em conta *«(…) o rigor que é exigido no processo de seleção de quaisquer titulares dos postos consulares (…) necessários para o desempenho das suas funções ao serviço do Estado português, no que diz respeito, entre outros, à sua idoneidade e integridade.».*

Em concreto, a medida projetada procede ao aditamento de um novo número 5 ao artigo 18.º do RegCons, consagrando em quatro diferentes alíneas outros tantos requisitos a que deve obedecer o procedimento de nomeação de cônsules honorários. Na prática, passa a consignar-se em lei a exigência de prévia apreciação de um conjunto de dados relativos aos candidatos ao desempenho do cargo de cônsul honorário, tanto curriculares, como referentes a antecedentes criminais e cumprimento de obrigações fiscais e contributivas, aferidos não só em Portugal, mas também no país de residência ou no do concreto exercício funcional. No entendimento dos autores da iniciativa, promove-se, assim, uma equiparação em matéria de verificação de requisitos igualmente exigidos a quem ingressa na carreira diplomática e que são, para qualquer dos casos, garantia da conveniente idoneidade moral e reputacional dos nomeados.

Deve sublinhar-se que a nomeação de cônsules honorários, no caso português, resulta de um ato discricionário (Despacho) de cariz eminentemente político, da competência do Ministro dos Negócios Estrangeiros. A este continua a caber a livre escolha para avaliar e reconhecer a aptidão de um cônsul para a promoção e defesa dos interesses nacionais, tal qual resulta do teor dos números 2 e 3 do artigo 18.º do RegCons, cuja vigência se mantém. Em tal sentido, nada impedia que aquela aptidão, tradicionalmente focada na ligação e notoriedade gozada por certa pessoa junto de determinada

[1] Salvo indicação em contrário, todas as ligações são efetuadas para o sítio oficial do Diário da República eletrónico, https://dre.pt

comunidade de portugueses no estrangeiro, pudesse ser complementada com o tipo de diligências e informações que agora se pretende introduzir. Porém, o procedimento a instituir vai além de uma mera faculdade "administrativo-preventiva", traduzindo um dever prévio de verificação, ao qual o Ministro fica juridicamente vinculado.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A Constituição da República Portuguesa[2] (doravante Constituição) prevê, no seu artigo 14.º , que «os cidadãos portugueses que se encontrem ou residam no estrangeiro gozam da proteção do Estado para o exercício dos direitos e estão sujeitos aos deveres que não sejam incompatíveis com a ausência do país.»

Para assegurar a sua representação e proteção dos seus cidadãos no exterior, Portugal mantém uma presença consular[3] em variados países, cujo Regulamento Consular se encontra aprovado pelo anexo ao Decreto-Lei n.º 71/2009, de 31 de março[4], na sua versão consolidada resultante das alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.º 47/2013, de 5 de abril, e n.º 14/2018, de 28 de fevereiro.

Segundo se lê no Preâmbulo do diploma «o mapa da rede consular pretende responder às reais necessidades e interesses de Portugal e dos portugueses que vivem no estrangeiro». «O apoio consular presta serviços ao nível de atos administrativos e de registo civil e notariado, que garantem proteção consular (…) decorrentes de acidentes pessoais, de viação, catástrofes naturais (…) constituindo-se assim como o garante do cumprimento do princípio constitucionalmente consagrado de que os portugueses residentes no estrangeiro gozam dos mesmo direitos e deveres dos nacionais que vivem em Portugal.»

[2] Todas as referências à Constituição são feitas para o portal da Assembleia da República, salvo indicação em contrário.
[3] https://portaldascomunidades.mne.gov.pt/pt/rede-consular
[4] Diploma retirado do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico (DRE). Todas as referências legislativas são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico, salvo indicação em contrário.

A organização da rede consultar classifica os postos consulares em várias categorias: os consulados-gerais, os consulados, os vice-consulados, as agências consulares e os consulados-honorários (artigo 2.º do Regulamento) e ainda as secções consulares que funcionam dentro das missões diplomáticas, os escritórios consulares que funcionam em instalações próprias na dependência de um consulado ou de uma embaixada e as presenças consulares que funcionam com as deslocação de funcionários consulares a locais previamente definidos (artigo 6.º).

O cônsul honorário é o titular do posto do consulado honorário e é, nos termos do n.º 1 do artigo 17.º, nomeado pelo Governo. Os cônsules honorários não adquirem a qualidade de trabalhador do Estado português (artigo 24.º), não têm direito a qualquer remuneração pelo exercício das suas funções (n.º1 do artigo 26.º) e nem têm direito a proteção consular, segundo o disposto do n.º 2 do artigo 47.º-A.

A ação dos cônsules honorários é desenvolvida, no âmbito das suas competências, segundo as diretrizes do cônsul-geral, do cônsul ou do titular da missão diplomática de que dependem (n.º 3 do artigo 5.º). Têm funções reduzidas em relação aos restantes postos consulares, centrando-se a sua ação na defesa dos direitos e interesses legítimos do Estado Português e dos seus nacionais (n.º 1 do artigo 25.º). No entanto, podem ser autorizados, em circunstâncias excecionais e devidamente fundamentadas, a exercer competências próprias dos funcionários consulares como operações de recenseamento eleitoral, atos de registo civil e de notariado e emissão de documentos de viagem (n.º 3 do artigo 25.º)[5]. Para este efeito, ouvida a missão diplomática de que dependem e em casos excecionais e devidamente justificados, podem dispor de pessoal administrativo e técnico (artigo 33.º) e podem receber apoios financeiros ou materiais para cobertura de custos relacionados com o exercício das suas funções (n.º 2 do artigo 26.º).

Imposta referir, ainda a propósito da presença de portugueses no estrangeiro a Lei n.º 66-A/2007, de 11 de dezembro[6], (versão consolidada), que define as competências, modo de organização e funcionamento do Conselho das Comunidades Portuguesas[7], o

[5] Segundo informação obtida no sítio na *Internet* do DRE o Governo português, através do Ministro dos Negócios Estrangeiros, procedeu, até à data, à autorização de cerca de 50 consulados honorários do exercício excecional destas competências.
[6] Trabalhos preparatórios.
[7] http://www.conselhodascomunidades.pt/site/

qual consiste no órgão consultivo do Governo para as políticas relativa à comunidades portuguesas no estrangeiro (artigo 1.º), com competência, entre outras, para emitir pareceres sobre iniciativas legislativas e demais atos administrativos relativos às comunidades portuguesas residentes no estrangeiro (alínea a), do n.º 1, do artigo 2.º).

A Lei n.º 66-A/2007, de 11 de dezembro, foi alterada pelas Leis n.º 29/2015, de 16 de abril[8], e n.º 49/2018, de 14 de agosto[9].

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não foram identificadas quaisquer iniciativas ou petições pendentes, cuja matéria seja conexa com a da iniciativa em análise.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

A consulta à AP não devolveu quaisquer antecedentes.

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição[10] e do n.º 1 do

[8] Trabalhos preparatórios.
[9] Trabalhos preparatórios.
[10] As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República

artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-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 os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Encontram-se igualmente respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 7 de maio de 2021, foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas (2.ª) a 10 de maio, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado no dia 12 do mesmo mês.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A lei formulário[11] estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e aquando da redação final.

[11] A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

O título da presente iniciativa legislativa – "Altera o regulamento consular, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2009, de 31 de março, com vista a reforçar as normas relativas à nomeação dos cônsules honorários" - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

O número de ordem da alteração e os diplomas que procederam essas alterações devem estar identificados, de acordo com a lei formulário. Todavia, a lei formulário não determina que estes elementos devam constar do título, pelo que parece mais adequado que os mesmos constem apenas do artigo 1.º (como acontece com a presente iniciativa), tornando o título mais conciso.

Assim, caso a iniciativa seja aprovada na generalidade, coloca-se à consideração da Comissão a seguinte redação para o título:

"Reforça as normas relativas à nomeação dos cônsules honorários, alterando o Decreto-Lei n.º 71/2009, de 31 de março, que aprova o Regulamento Consular"

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea *c*) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Quanto à entrada em vigor da iniciativa, esta terá lugar no dia seguinte ao da sua publicação , nos termos do artigo 3.º, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos *"entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação"*.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

Em caso de aprovação da presente iniciativa legislativa, decorre do artigo 9.º a obrigação legal do Governo de promover à respetiva divulgação e, bem assim, dos

procedimentos necessários à sua aplicação e, igualmente, de proceder à sua regulamentação, no prazo de 120 dias, nos termos do artigo 10.º, ambos do respetivo articulado.

Compete, ainda, ao Governo apreciar e aprovar, de acordo com critérios previamente definidos e tendo em conta as disponibilidades financeiras existentes, os pedidos de apoio apresentados neste âmbito.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

Apresenta-se abaixo informação relativamente aos seguintes EstadosMembros da União Europeia: Espanha e França.

ESPANHA

De acordo com o *Real Decreto 1390/2007, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los Agentes Consulares Honorarios de España en el extranjero*[12], os cônsules honorários em Espanha são nomeados por despacho do *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*, por intermédio *Dirección General del Servicio Exterior*, e após parecer favorável obrigatório da *Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares* (*artículo 8*).

Nos termos do *artículo 9*, a proposta de nomeação dos cônsules honorários ou a sua prorrogação é apresentada pelo responsável máximo do posto consular respetivo,

[12] Diploma disponível no portal *BOE.ES*.

sendo em seguida tramitada pelo responsável máximo da missão diplomática a que diga respeito.

O candidato a cônsul honorário deve (*artículo 11*):

1. Ser maior de idade;
2. Residir na mesma localidade da sede do posto consular;
3. Ser conhecido localmente pela sua honra e prestígio;
4. Ter cumprido integralmente os deveres a que estava obrigado nos termos da *Constitución* e da demais legislação em vigor.

A proposta de nomeação deve ser demostrativa da capacidade e da vontade do candidato para desempenhar com dedicação e dignidade as funções de representação ou de gestão que eventualmente lhe venham a ser atribuídas.

Dispõe ainda o *artículo 7* que a nomeação de cônsul honorário não implica em nenhum caso a atribuição da qualidade de funcionário público nem de prestador de serviços numa relação regulada pelo direito administrativo (n.º 3). De acordo com a mesma norma, os cônsules honorários são nomeados por um prazo de cinco anos, prazo esse que poderá ser prorrogado tantas vezes quantas as que se considerem oportunas (n.º 4).

FRANÇA

Em França, o *Décret n° 76-548 du 16 juin 1976*[13] regula o estatuto e as atribuições dos cônsules-gerais, cônsules e vice-cônsules honorários e agentes consulares.

De acordo com este diploma, os responsáveis máximos dos círculos consulares podem nomear cônsules honorários, mediante proposta do responsável máximo da missão diplomática e aprovação do *ministre de l'Europe et des affaires étrangères* (*article 2*).

O candidato ao cargo de cônsul honorário deve reunir as seguintes condições:

1. Ter mais de 25 e menos de 70 anos;
2. Residir efetivamente - ou ter a sede da sua atividade profissional - na localidade a que a nomeação diga respeito;
3. Ser considerado como notável no seio da comunidade da área geográfica em causa;

[13] Diploma disponível no portal *LEGIGRANCE.GOUV.FR*.

4. Não se verificar relativamente a si nenhuma incompatibilidade legalmente prevista.

As nomeações são efetuadas por um prazo de 5 anos, renovável (*article 3*).

O processo de nomeação passa por várias etapas. O chefe do distrito consular encaminha o processo de candidatura com um parecer fundamentado do responsável máximo da missão diplomática para a *direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (FAE/SFE/ADF)*, a qual decide após consulta à *direction générale de l'administration - mission de suivi des réseaux à l'étranger (DGA/MSRE)*, à *direction géographique* respetiva, podendo ainda solicitar parecer a qualquer outra entidade cujo parecer se mostre relevante para a tomada de decisão. O pedido de nomeação deve ser acompanhado pelo *curriculum vitae* do candidato (em 5 cópias). A decisão final, acompanhada pelo certificado que é entregue ao candidato escolhido, é comunicada ao responsável máximo do distrito consular e ao responsável máximo da missão diplomática.

De acordo com o *article 4* do diploma supra referido, as funções de cônsul honorário não são remuneradas, não existindo nenhum impedimento ao exercício em simultâneo de atividade remunerada. Contudo, tais funções são, em princípio, incompatíveis com qualquer cargo público estrangeiro e com qualquer cargo eletivo de natureza administrativa ou política[14].

Organizações internacionais

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

[14] Para mais Informações acerca do processo de nomeação dos cônsules honorários em França, consultar a resposta do *Ministère de l'Europe et des affaires étrangères* à questão colocada pela *Mme Évelyne Renaud-Garabedian*, na *15e législature*, disponível no portal oficial do *Sénat*, em https://www.senat.fr/questions/base/2018/qSEQ181107508.html; consultar ainda a informação disponível no portal oficial do Governo Francês, em https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/protocole/prendre-son-poste/article/consuls-honoraires

A Convenção de Viena sobre Relações Consulares (*Vienna Convention on Consular Relations*[15]) foi adotada a 14 de abril de 1961, e ratificada, até à data de hoje, por 162 países[16].

De acordo com o *article 10* da Convenção, os responsáveis máximos de um consulado, o que abrange os cônsules honorários a quem tenha sido atribuída essa responsabilidade (*Chapter III*), são nomeados pelo Estado que os indique e admitidos ao exercício das funções pelo Estado que os receba. O n.º 2 daquela disposição estabelece ainda que as formalidades respeitantes à nomeação e admissão dos responsáveis máximos dos consulados são determinadas, respetivamente, pelas leis, regulamentos e costumes do Estado remetente e do Estado recetor.

Nos termos do *article 11*, o responsável máximo de um consulado deve estar provido de um documento, emitido pelo Estado remetente, que certifique a sua capacidade e que indique o seu nome completo, a sua categoria classe e distrito do consulado.

No caso de ao cônsul honorário não serem atribuídas competências de responsável máximo do consulado, o Estado remetente tem a liberdade de o nomear livremente (*article 19*).

V. Consultas e contributos

- **Pareceres/contributos enviados pelo Governo ou solicitados ao mesmo**

Pode ser ponderada pela Comissão a audição do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, em razão das suas atribuições e competências no âmbito da definição e execução da política externa portuguesa, em particular, no contexto do acompanhamento prestado às Comunidades Portuguesas no estrangeiro.

[15] Texto da convenção disponível no portal oficial da ONU em https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_2_1963.pdf

[16] Tal como consta da lista disponível no portal oficial da ONU, em https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-1&chapter=3&clang=_en

- **Consultas facultativas**

Embora a presente iniciativa não disponha, diretamente, sobre as Comunidades Portuguesas no estrangeiro, facto é que a ligação e, na maior parte dos casos, a escolha quanto à nomeação de um cônsul honorário, se prende com o acompanhamento, local ou regional, dessas mesmas Comunidades ou, ainda, pela especial notoriedade que determinada personalidade possui junto das mesmas. Por conseguinte, sugere-se, no presente âmbito, a audição do Conselho Permanente do Conselho das Comunidades Portuguesas.

Pese embora os cônsules honorários não integrem a carreira diplomática, nem estarem em causa questões estatutárias do foro sindical, a especial natureza temática em presença talvez aconselhasse a audição, igualmente, da Associação Sindical dos Diplomatas Portugueses..

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da ficha de avaliação prévia de impacto de género (AIG) da presente iniciativa, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração positiva do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.
Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos

suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

- **Impacto orçamental**

Dos elementos disponíveis não se vislumbram encargos adicionais relevantes, relativamente aos que já assistiam à Lei que se pretende ver alterada.