



O CONSELHO EUROPEU

O Conselho Europeu, formado pelos chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros, proporciona o impulso necessário ao desenvolvimento da União Europeia e estabelece as orientações políticas gerais. O Presidente da Comissão também faz parte do Conselho Europeu enquanto membro sem direito de voto. O Presidente do Parlamento Europeu dirige a palavra ao Conselho Europeu no início das suas reuniões. O Tratado de Lisboa estabeleceu o Conselho Europeu como uma instituição da União e dotou-a de uma presidência a longo prazo.

BASE JURÍDICA

Artigos 13.º, 15.º, 26.º, 27.º e 42.º, n.º 2, do TUE.

ANTECEDENTES

O Conselho Europeu é o herdeiro das conferências cimeiras que reuniam os chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros da União Europeia. A primeira destas «cimeiras europeias» teve lugar em Paris, em 1961, tendo estas cimeiras começado a ter lugar com maior frequência a partir de 1969.

Foi na Cimeira Europeia de Paris, realizada em fevereiro de 1974, que se decidiu que estas reuniões de chefes de Estado ou de Governo passariam a realizar-se periodicamente e se intitulariam «Conselho Europeu», a fim de permitir uma abordagem global dos problemas inerentes à construção europeia e de garantir que as atividades da União fossem coordenadas de forma adequada.

O Ato Único (1986) inseriu, pela primeira vez, o Conselho Europeu no dispositivo dos Tratados comunitários, definindo a sua composição e prevendo reuniões semestrais.

O Tratado de Maastricht (1992) formalizou o seu papel no quadro institucional da UE.

O Tratado de Lisboa tornou o Conselho Europeu uma instituição de pleno direito da UE (artigo 13.º do TUE). Segundo o Tratado, o Conselho Europeu «dá à União os impulsos necessários ao seu desenvolvimento e define as orientações e prioridades políticas gerais da União» (artigo 15.º do TUE). O Conselho Europeu e o Conselho da União Europeia (a seguir designado por «o Conselho») partilham a secção II do orçamento da UE (artigo 43.º, alínea b) do Regulamento Financeiro), pelo que o orçamento geral é apenas constituído por dez e não onze secções, apesar de o Conselho Europeu e o Conselho serem duas instituições distintas.



ORGANIZAÇÃO

Convocado pelo seu Presidente, o Conselho Europeu reúne os chefes de Estado ou de Governo dos 28 Estados-Membros e o Presidente da Comissão (artigo 15.º, n.º 2, do TUE). O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança participa nos seus trabalhos. O Presidente do Parlamento Europeu é geralmente convidado para ser ouvido pelo Conselho Europeu no início da reunião (artigo 235.º, n.º 2, do TFUE).

O Presidente é eleito pelo próprio Conselho Europeu por um período de dois anos e meio, renovável uma vez, e assegura a representação externa da UE.

O Conselho Europeu delibera normalmente por consenso. Porém, as decisões relativas a uma série de nomeações importantes são tomadas por maioria qualificada (nomeadamente a nomeação do seu Presidente, do candidato às funções de Presidente da Comissão, do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e do Presidente do Banco Central Europeu).

O Conselho Europeu reúne-se normalmente pelo menos quatro vezes por ano. Desde 2008, o Conselho Europeu tem vindo a reunir-se com mais frequência, em especial durante a crise financeira e a subsequente crise da dívida na área do euro. Nos últimos tempos, os fluxos migratórios para a UE e as questões de segurança interna também têm ocupado bastante o Conselho Europeu.

Desde 2016, os chefes de Estado e de Governo também se têm reunido a 27, sem o Reino Unido. Estas reuniões eram, no início, de carácter informal, antes de o Reino Unido notificar formalmente a sua saída da UE, ao abrigo do artigo 50.º do TUE, em março de 2017. Após a notificação, realizaram-se várias reuniões formais do «Conselho Europeu (artigo 50.º)» da UE-27, a par das reuniões periódicas.

Além disso, os membros do Conselho Europeu reúnem-se sob a forma de «conferências intergovernamentais» (CIG): estas conferências dos representantes dos Governos dos Estados-Membros são convocadas para debater e decidir alterações aos tratados da UE. Antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 2009, este era o único processo de revisão dos tratados. É agora designado por «processo de revisão ordinário». A CIG, convocada pelo Presidente do Conselho Europeu, decide por unanimidade as alterações aos tratados.

FUNÇÃO

A. Lugar no sistema institucional da UE

Ao abrigo do artigo 13.º do TUE, o Conselho Europeu faz parte do «quadro institucional único» da União. No entanto, o seu papel consiste mais em impulsionar a política geral do que propriamente em agir enquanto instância de decisão, na aceção jurídica do termo: só a título excepcional é que toma decisões com consequências jurídicas para a União (ver secção C, ponto 2, infra), mas adquiriu alguns poderes de decisão de natureza institucional. O Conselho Europeu está atualmente habilitado a adotar atos juridicamente vinculativos que podem ser contestados perante o Tribunal de Justiça, incluindo se o Conselho Europeu se abster de se pronunciar (artigo 265.º do TFUE).



O Tratado da União Europeia (artigo 7.º, n.º 2) confere ao Conselho o poder de, após aprovação do Parlamento Europeu, acionar o processo de suspensão dos direitos de um Estado-Membro, ao verificar a existência de uma violação grave dos princípios da União.

B. Relações com as outras instituições

O Conselho Europeu toma as suas decisões com total independência e, em regra, estas decisões não requerem a iniciativa da Comissão nem a participação do Parlamento Europeu.

O Tratado de Lisboa prevê, todavia, um vínculo orgânico à Comissão, uma vez que o seu Presidente é membro sem direito de voto do Conselho Europeu e que o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança participa nos debates. Além disso, o Conselho Europeu solicita com frequência à Comissão a apresentação de relatórios preparatórios para as suas reuniões. O artigo 15.º, n.º 6, alínea d), do TUE estipula que o Presidente do Conselho Europeu deve apresentar um relatório ao Parlamento Europeu após cada uma das reuniões do Conselho Europeu. O Presidente do Conselho Europeu tem igualmente reuniões mensais com o Presidente do Parlamento, bem como com os líderes dos grupos políticos, e, em fevereiro de 2011, aceitou responder às perguntas escritas dos deputados europeus relativas às suas atividades políticas. O Parlamento Europeu pode também exercer uma certa influência de carácter informal através da presença do seu Presidente nas reuniões do Conselho Europeu e da realização de reuniões dos líderes dos partidos nas suas respetivas famílias políticas europeias para preparar o Conselho Europeu, bem como mediante a adoção de resoluções sobre os pontos da ordem do dia das reuniões, os resultados dos trabalhos e os relatórios que lhe são formalmente transmitidos pelo Conselho Europeu.

Com a adoção do Tratado de Lisboa, o novo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança tornou-se um elemento adicional a propor e executar política externa em nome do Conselho Europeu. O Presidente do Conselho Europeu assegura a representação externa da União nas questões relacionadas com a política externa e de segurança comum, sem prejuízo das atribuições do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.

C. Poderes

1. No plano institucional

O Conselho Europeu dá à UE os «impulsos necessários ao seu desenvolvimento» e «define as orientações e prioridades políticas gerais» (artigo 15.º, n.º 1, do TUE). Decide igualmente, por maioria qualificada, sobre as formações do Conselho e o calendário das presidências rotativas.

2. Questões ligadas à política externa e de segurança (ver fichas [5.1.1.](#) e [5.1.2.](#))

O Conselho Europeu define os princípios e as orientações gerais da política externa e de segurança comum (PESC) e decide sobre as estratégias comuns com vista à sua execução (artigo 26.º do TUE). Decide, deliberando por unanimidade, sobre a



conveniência de recomendar aos Estados-Membros que optem pela definição gradual de uma política de defesa comum da União, nos termos do artigo 42.º, n.º 2, do TUE. Se um Estado-Membro tencionar opor-se à adoção de uma decisão por motivos importantes de política nacional, o Conselho poderá decidir, deliberando por maioria qualificada, reenviar o assunto ao Conselho Europeu a fim de ser tomada uma decisão por unanimidade (artigo 31.º, n.º 2, do TUE). Pode aplicar-se o mesmo procedimento se os Estados-Membros decidirem instituir entre si uma cooperação reforçada nesta matéria (artigo 20.º do TUE).

3. Governação económica e Quadro Financeiro Plurianual (QFP) (ver ficha [1.4.3.](#))

Desde 2009, a crise da dívida soberana converteu o Conselho Europeu e as cimeiras Euro nos principais intervenientes na luta contra os efeitos da crise bancária mundial. Vários Estados-Membros receberam pacotes de ajuda financeira mediante acordos ad hoc ou temporários, decididos pelos chefes de Estado ou de Governo e, posteriormente, ratificados nos Estados-Membros. No futuro, a ajuda financeira será fornecida através do Mecanismo Europeu de Estabilidade permanente. Os governos dos Estados-Membros, contando com a participação ativa da Comissão, do Parlamento e do BCE, elaboraram um tratado internacional — Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação (também chamado «Pacto Orçamental») — que permite um controlo mais rigoroso das políticas orçamentais e socioeconómicas dos Estados-Membros. Tal tem vindo cada vez mais a levantar questões sobre o papel da Comissão e do Parlamento na governação económica da área do euro.

O Conselho Europeu desempenha igualmente um papel importante no âmbito do Semestre Europeu. Por ocasião das suas reuniões da primavera, o Conselho divulga orientações políticas em matéria de reformas macroeconómicas, orçamentais e estruturais, bem como de políticas de reforço do crescimento. Nas suas reuniões de junho, aprova as recomendações resultantes da avaliação dos Programas Nacionais de Reforma, elaborados pela Comissão e debatidos no Conselho.

Está ainda envolvido na negociação do QFP, desempenhando um papel central para alcançar um acordo político no que respeita às principais questões políticas constantes do Regulamento QFP, tais como os limites de despesas, os programas de despesas e o financiamento (recursos).

4. Cooperação policial e judiciária em matéria penal (ver ficha [4.2.6.](#))

A pedido de um Estado-Membro do Conselho, o Conselho Europeu decide se deve ou não ser instituída uma cooperação reforçada numa área relacionada com este domínio (artigo 20.º do TUE). O Tratado de Lisboa introduziu diversas cláusulas de passarela novas que permitem ao Conselho Europeu alterar a regra de decisão no Conselho, passando da unanimidade à maioria (ver ficha [1.2.4.](#)).

REALIZAÇÕES

O Conselho Europeu tem sido eficaz na definição das orientações gerais da ação da UE. Em 27 de junho de 2014, o Conselho Europeu definiu os cinco domínios prioritários para orientar o trabalho da UE ao longo dos próximos cinco anos: (1) emprego, crescimento e competitividade; (2) capacitar e proteger os cidadãos (3)



políticas relativas à energia e ao clima; (4) liberdade, segurança e justiça; e 5) a UE como ator mundial forte. Estas prioridades estão definidas num documento intitulado "Agenda Estratégica da União Europeia em Tempos de Mudança". Este documento serve para planificar os trabalhos do Conselho Europeu e funciona também como base para os programas de trabalho de outras instituições da UE.

O Conselho Europeu contribuiu igualmente para superar situações de impasse no processo de tomada de decisões da UE. No entanto, a sua composição intergovernamental e os seus procedimentos de tomada de decisão podem estar a contribuir para travar o desenvolvimento federal da integração europeia em geral. É ainda necessário avaliar as mudanças institucionais introduzidas pelo Tratado de Lisboa. Importa assinalar que o Presidente do Conselho Europeu fornecerá regularmente informações ao Parlamento Europeu.

A. Política externa e de segurança

Desde o início dos anos 90, a política externa e de segurança comum tornou-se um elemento essencial das reuniões cimeiras do Conselho Europeu. As decisões tomadas neste domínio incidem nomeadamente sobre:

- a segurança internacional e a luta contra o terrorismo;
- a política europeia de vizinhança e as relações com a Rússia;
- as relações com os países do Mediterrâneo e do Médio Oriente.

Na reunião de Helsínquia, que teve lugar a 10 e 11 de dezembro de 1999, o Conselho Europeu decidiu reforçar a política externa e de segurança comum, intensificando, para esse efeito, os meios militares e civis de gestão de crises.

O Conselho Europeu de Bruxelas, reunido em 12 de dezembro de 2003, aprovou uma Estratégia de Segurança Europeia.

Na sua reunião de Bruxelas, em 22 e 23 de junho de 2016, o Conselho Europeu aprovou a necessidade de pôr em marcha uma cooperação estruturada permanente (CEP) para reforçar a segurança e a defesa da Europa. A CEP foi criada por decisão do Conselho de 11 de dezembro de 2017. Todos os Estados-Membros da UE participam na CEP, com exceção da Dinamarca, de Malta e do Reino Unido.

B. Alargamento (ver ficha [5.5.1.](#))

O Conselho Europeu definiu as condições para cada série de alargamentos da União Europeia. Em Copenhaga, em 1993, o Conselho Europeu lançou as bases para um novo ciclo de adesões (critérios de Copenhaga). Os critérios de adesão e as reformas institucionais prévias a implementar foram mais bem definidos em cimeiras posteriormente realizadas.

O Conselho Europeu de Copenhaga (12 e 13 de dezembro de 2002) decidiu que a adesão de Chipre, da República Checa, da Estónia, da Hungria, da Letónia, da Lituânia, de Malta, da Polónia, da República Eslovaca e da Eslovénia se concretizaria em 1 de maio de 2004. A Roménia e a Bulgária aderiram à União no dia 1 de janeiro de 2007.



Em 3 de outubro de 2005, no Luxemburgo, o Conselho aprovou um quadro de negociações com a Croácia e a Turquia relativas à adesão destes países à UE. O Tratado de adesão da Croácia foi assinado em 9 de dezembro de 2011 e a adesão teve lugar em 1 de julho de 2013.

C. Reforma institucional

O Conselho Europeu de Tampere (15 e 16 de outubro de 1999) estabeleceu as modalidades de elaboração do projeto de Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (ver ficha [4.1.2.](#)). O Conselho Europeu de Helsínquia de dezembro de 1999 convocou a Conferência Intergovernamental que preparou o Tratado de Nice.

O Conselho Europeu de Laeken (14 e 15 de dezembro de 2001) decidiu convocar uma Convenção sobre o Futuro da Europa (ver ficha [1.1.4.](#)) que elaborou o projeto do fracassado Tratado constitucional. Após dois anos e meio de bloqueio institucional, o Conselho Europeu de 21 e 22 de junho de 2007 adotou um mandato pormenorizado para a Conferência Intergovernamental que conduziu à assinatura, em 13 de dezembro de 2007, do Tratado de Lisboa. Este Tratado entrou em vigor em 1 de dezembro de 2009 (ver ficha [1.1.5.](#)). Em 25 de março de 2011, o Conselho Europeu adotou a decisão que altera o artigo 136.º do TFUE e que abriu caminho para a criação do Mecanismo Europeu de Estabilidade.

Em 29 de junho de 2018, o Conselho Europeu adotou a decisão relativa à composição do Parlamento Europeu, que permite aos Estados-Membros adotar as medidas internas necessárias para organizar as eleições para a legislatura 2019-2024^[1].

Em 23 de março de 2018, o Conselho Europeu (artigo 50.º), reunido a 27, adotou orientações sobre o quadro das futuras relações com o Reino Unido após o Brexit. De acordo com estas orientações, a UE pretende ter uma parceria tão estreita quanto possível com o Reino Unido, que abrangerá a cooperação comercial e económica, a segurança e a defesa, entre outras áreas.

Em 10 de abril de 2019, o Conselho Europeu (artigo 50.º) tomou nota da carta da primeira-ministra Theresa May, datada de 5 de abril de 2019, na qual solicita uma nova prorrogação do prazo previsto no artigo 50.º, n.º 3, do TUE. O Conselho Europeu acordou numa prorrogação para permitir a ratificação do Acordo de Saída. Todavia, essa prorrogação deverá durar apenas o tempo necessário e, em qualquer caso, nunca deverá ir além de 31 de outubro de 2019. Caso o Acordo de Saída seja ratificado por ambas as partes antes desta data, a saída terá lugar no primeiro dia do mês seguinte.

Eeva Pavy
05/2019

[1] [Decisão \(UE\) 2018/937 do Conselho Europeu, de 28 de junho de 2018, que fixa a composição do Parlamento Europeu \(JO L 165I de 2.7.2018, p. 1\).](#)

