



CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA

O Conselho é a instituição que, juntamente com o Parlamento Europeu, aprova a legislação da UE através de regulamentos e diretivas, e que elabora decisões e recomendações não vinculativas. Nas suas áreas de competência, toma decisões deliberando por maioria simples, maioria qualificada ou unanimidade, de acordo com a base jurídica do ato que requer a sua aprovação.

BASE JURÍDICA

No quadro institucional único da União Europeia, o Conselho exerce as atribuições que lhe foram cometidas pelo artigo 16.º do Tratado da União Europeia (TUE) e pelos artigos 237.º a 243.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

PAPEL

A. Legislação

Com base em propostas apresentadas pela Comissão, o Conselho adota legislação da UE sob a forma de regulamentos e diretivas, quer em conjunto com o Parlamento, em conformidade com o artigo 294.º do TFUE (processo legislativo ordinário), quer por si só, após consulta do Parlamento (ver ficha [1.2.3.](#)). O Conselho também adota decisões próprias e recomendações não vinculativas (artigo 288.º do TFUE) e emite resoluções. O Conselho e o Parlamento estabelecem as regras gerais do exercício das competências de execução atribuídas à Comissão ou reservadas ao próprio Conselho (artigo 291.º, n.º 3, do TFUE).

B. Orçamento

O Conselho é um dos dois ramos (o outro é o Parlamento) da autoridade orçamental que aprova o orçamento da União Europeia (ver ficha [1.2.5.](#)). Além disso, o Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial e por unanimidade, adota decisões que estabelecem as disposições aplicáveis ao sistema de recursos próprios da UE e ao quadro financeiro plurianual (artigos 311.º e 312.º do TFUE). A decisão sobre o quadro financeiro plurianual requer a aprovação do Parlamento Europeu, que se pronuncia por maioria dos seus deputados. O quadro financeiro plurianual mais recente (2014-2020) foi aprovado pelo Parlamento em novembro de 2013. O Conselho partilha a secção II do orçamento da União Europeia (artigo 43.º, alínea b), do Regulamento Financeiro) com o Conselho Europeu, mesmo tratando-se de duas instituições distintas.



C. Outras atribuições

1. Acordos internacionais

O Conselho celebra os acordos internacionais da União Europeia, que são negociados pela Comissão e que, na maioria dos casos, requerem o parecer favorável do Parlamento (artigo 218.º, n.º 6, do TFUE).

2. Nomeações

O Conselho, deliberando por maioria qualificada (desde o Tratado de Nice), nomeia os membros do Tribunal de Contas, do Comité Económico e Social Europeu e do Comité das Regiões.

3. Política económica

O Conselho coordena as políticas económicas dos Estados-Membros (artigo 121.º do TFUE) e, sem prejuízo das competências do Banco Central Europeu, toma as decisões políticas no domínio monetário. São aplicáveis medidas específicas aos membros do Eurogrupo, que elegem um presidente para um mandato de dois anos e meio (artigos 136.º e 137.º do TFUE). Por norma, os ministros das finanças do Eurogrupo reúnem-se na véspera da reunião do Conselho «Assuntos Económicos e Financeiros».

O Conselho exerce igualmente um certo número de funções de governação económica no quadro do Semestre Europeu. No início do ciclo, no outono, analisa as recomendações específicas destinadas à área do euro, baseando-se na Análise Anual do Crescimento, posteriormente, em junho e julho, adota as recomendações específicas por país, após a sua aprovação pelo Conselho Europeu.

O artigo 136.º do TFUE foi alterado pela Decisão 2011/199/UE do Conselho Europeu e entrou em vigor em 1 de maio de 2013, após a ratificação de todos os Estados-Membros. Presentemente, constitui a base jurídica para mecanismos de estabilidade como o MEE (ver ficha [2.6.8.](#)).

4. Política Externa e de Segurança Comum (ver fichas [5.1.1.](#) e [5.1.2.](#))

O Tratado de Lisboa confere personalidade jurídica à União Europeia, que substituiu a Comunidade Europeia. O novo Tratado aboliu igualmente a estrutura dos três pilares. A justiça e os assuntos internos converteram-se num domínio de ação totalmente integrado da UE, a que se aplica geralmente o processo legislativo ordinário. Todavia, em matéria de política externa e de segurança, o Conselho continua a agir com base em regras especiais quando adota posições comuns e ações conjuntas ou quando elabora convenções.

A antiga fórmula da Troica foi substituída por um novo sistema: sob a presidência permanente do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, o Conselho «Negócios Estrangeiros» colabora agora estreitamente com a Comissão, sendo assistido pelo Secretariado-Geral do Conselho e pelo Serviço Europeu para a Ação Externa.



ORGANIZAÇÃO

A. Composição

1. Membros

O Conselho é composto por um representante de cada Estado-Membro a nível ministerial, «com poderes para vincular o Governo desse Estado-Membro» (artigo 16.º, n.º 2, do TUE).

2. Presidência

Com exceção do Conselho «Negócios Estrangeiros», o Conselho é presidido pelo representante do Estado-Membro que ocupa a Presidência da União Europeia: esta muda de seis em seis meses, pela ordem estabelecida pelo Conselho, deliberando por unanimidade (artigo 16.º, n.º 9, do TUE). A presidência do Conselho, com exceção da formação «Negócios Estrangeiros», é assegurada por grupos pré-determinados de três Estados-Membros por períodos de 18 meses, sendo a presidência sucessivamente assumida por cada um dos membros por um período de 6 meses.

A ordem das presidências nos próximos cinco anos é a seguinte: Finlândia no segundo semestre de 2019, Croácia e Alemanha em 2020, Portugal e Eslovénia em 2021, França e República Checa em 2022 e Suécia e Espanha em 2023. O Conselho Europeu pode alterar a ordem das presidências (artigo 236.º, alínea b), do TFUE).

3. Órgãos consultivos e instâncias preparatórias

Um comité composto pelos representantes permanentes dos Estados-Membros (Coreper) prepara os trabalhos do Conselho e desempenha as tarefas que este lhe atribui (artigo 240.º do TFUE). Este comité é presidido por um representante do Estado-Membro que exerce a presidência do Conselho «Assuntos Gerais», ou seja, a presidência rotativa. No entanto, o Comité Político e de Segurança, que acompanha a evolução da situação internacional no domínio da política externa e de segurança comum, é presidido por um representante da Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.

Este comité reúne-se todas as semanas a fim de preparar os trabalhos do Conselho e coordenar as atividades ligadas à codificação com o Parlamento Europeu. Está dividido em dois grupos: o Coreper I, composto pelos representantes permanentes adjuntos que preparam os trabalhos relativos aos domínios mais técnicos, como a agricultura, o emprego, a educação ou o ambiente; o Coreper II, que trata das matérias mais relevantes do âmbito da «política de alto nível», nomeadamente os negócios estrangeiros, as questões económicas e monetárias ou a justiça e os assuntos internos. O Coreper é assistido nos seus trabalhos preparativos por cerca de uma dezena de comités e cerca de uma centena de grupos de trabalho especializados.

B. Funcionamento

Consoante a matéria em causa, o Conselho delibera por maioria simples, por maioria qualificada ou por unanimidade (ver fichas [1.2.3.](#) e [1.2.4.](#)). Quando o Conselho delibera sobre um projeto de ato legislativo, as suas reuniões são abertas ao público (artigo



16.º, n.º 8, do TUE). O Secretário-Geral do Conselho é nomeado pelo Conselho nos termos do artigo 240.º do TFUE. As reuniões do Conselho realizam-se em Bruxelas, com a exceção das reuniões de abril, junho e outubro, que se realizam no Luxemburgo. Existem atualmente dez formações do Conselho, das quais três se reúnem regularmente (Assuntos Gerais, Relações Externas e Assuntos Económicos e Monetários – Ecofin).

1. Maioria simples

Este tipo de maioria significa que, para que uma decisão seja tomada, basta que recolha mais votos a favor do que contra. Cada membro do Conselho dispõe de um voto. A regra da maioria simples aplica-se sempre que o Tratado não disponha em contrário (artigo 238.º, n.º 1, do TFUE). Por conseguinte, este é o processo de tomada de decisão por defeito. Na prática, porém, só se aplica a um número reduzido de decisões: o regulamento interno do Conselho, a organização do secretariado do Conselho e as regras aplicáveis aos comités previstos no Tratado.

2. Maioria qualificada

a. Mecanismo

Em muitos casos, o Tratado exige que as decisões sejam tomadas por maioria qualificada, o que requer mais votos do que uma maioria simples. Não existe, nestes casos, igualdade no direito de voto. Cada país dispõe de um número de votos atribuído de acordo com a respetiva população (artigo 205.º, n.º 2, do TCE e, a partir de novembro de 2014, artigo 238.º TFUE). Em 1 de janeiro de 2007, foi introduzida uma nova ponderação dos votos e a maioria qualificada só é atingida se uma decisão recolher, pelo menos, 260 votos de um total de 352 (73,86 %), for aprovada pela maioria dos Estados-Membros em representação, no mínimo, de 62 % da população da UE (a verificação do cumprimento deste último critério deve ser solicitada por um Estado-Membro).

O Tratado de Lisboa abandonou o sistema de ponderação dos votos e segue uma regra simples de dupla maioria: 55 % dos membros do Conselho (72 % se a proposta não provier da Comissão ou da Alta Representante), incluindo pelo menos 16 deles (ou 21, na ausência de iniciativa da Comissão ou da Alta Representante) e representando, pelo menos, 65 % da população total da União. Este novo sistema é aplicável desde de 1 de novembro de 2014.

b. Âmbito de aplicação

O Tratado de Lisboa ampliou mais uma vez o âmbito de aplicação do processo de decisão com base na votação por maioria qualificada. A votação por maioria qualificada é, na maioria dos casos, introduzida ou alargada para 68 bases jurídicas, conjuntamente com a introdução do processo legislativo ordinário (muitos dos domínios agora abrangidos faziam parte do terceiro pilar). A nomeação do Presidente e dos membros da Comissão, dos membros do Tribunal de Contas, do Comité Económico e Social Europeu e do Comité das Regiões processa-se igualmente por votação por maioria qualificada (ver fichas [1.2.3.](#) e [1.2.4.](#)).



3. Unanimidade

O Tratado só exige a unanimidade para decisões relativas a um número reduzido de domínios; porém, estes encontram-se entre os mais importantes (impostos, política social, etc.). Esta regra foi mantida no Tratado de Lisboa. No entanto, o artigo 48.º, n.º 7, do TUE prevê uma cláusula «ponte» que permite ao Conselho substituir a regra da unanimidade pela da maioria qualificada quando delibera sobre domínios específicos. Além disso, para certas políticas o Conselho pode decidir (por unanimidade) alargar o recurso à votação por maioria qualificada (por exemplo, artigo 81.º, n.º 3, do TFUE, sobre as medidas relativas ao direito da família que tenham incidência transfronteiriça).

De um modo geral, o Conselho procura alcançar a unanimidade, mesmo quando ela não é exigida. Esta tendência remonta ao «Compromisso do Luxemburgo» de 1966, que pôs termo ao conflito entre a França e os demais Estados-Membros, pelo qual a França quis impedir a transição da regra da unanimidade para a da maioria qualificada em determinados domínios. O texto do compromisso diz o seguinte: «Quando, nos casos de decisões suscetíveis de serem tomadas por maioria sob proposta da Comissão, estiverem em causa interesses muito importantes de um ou vários parceiros, os membros do Conselho esforçar-se-ão por chegar a soluções que possam ser adotadas, num prazo razoável, por todos os membros do Conselho, em cumprimento dos seus interesses mútuos e dos da Comunidade.»

Uma solução idêntica foi encontrada em 1994, quando foi alcançado o chamado «Compromisso de Ioannina» para proteger os Estados-Membros a ponto de criar uma minoria de bloqueio. Segundo este acordo, caso estes manifestassem a intenção de se oporem à decisão do Conselho tomada por maioria qualificada, o Conselho devia fazer tudo o que estivesse ao seu alcance para, num prazo razoável, encontrar uma solução satisfatória para uma ampla maioria de Estados.

No mesmo sentido vai a decisão recentemente tomada, que prevê a possibilidade de prorrogar de 2014 para 31 de março de 2017 a entrada em vigor do novo sistema de dupla maioria, permitindo assim, a pedido de um Estado-Membro, a aplicação da anterior regra de maioria qualificada prevista no Tratado de Nice (ver ficha [1.2.3.](#)).

Eeva Pavy
05/2019

