



## PROCESSOS DE DECISÃO INTERGOVERNAMENTAL

Na Política Externa e de Segurança Comum (PESC), bem como em vários outros domínios, tais como a cooperação reforçada, determinadas nomeações e a revisão de tratados, o processo de decisão é diferente do que prevalece no processo legislativo ordinário. O aspeto dominante, nestes domínios, é uma componente mais forte da cooperação intergovernamental. O problema da crise da dívida pública levou a um aumento do recurso a esses mecanismos de tomada de decisão, nomeadamente no quadro da governação económica europeia.

### BASE JURÍDICA

Artigos 20.º, 21.º a 46.º, 48.º e 49.º do [Tratado da União Europeia](#) (TUE); artigo 2.º, n.º 4, artigo 31.º, artigo 64.º, n.º 3, artigos 81.º e 89.º, artigo 103.º, n.º 1, artigos 113.º, 115.º, 118.º, 127.º e 153.º, artigo 191.º, n.º 3, artigo 192.º, artigo 194.º, n.º 2, e artigos 215.º, 218.º, 220.º, 221.º, 312.º, 329.º e 333.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE).

### DESCRIÇÃO

- A.** Processo de alteração dos Tratados (artigo 48.º do TUE)
- Proposta: apresentada por qualquer Estado-Membro, pelo Parlamento ou pela Comissão.
  - Papel da Comissão: consulta e participação na Conferência Intergovernamental.
  - Papel do Parlamento Europeu: consulta antes da convocação de conferências intergovernamentais (o Parlamento foi associado pelas próprias conferências intergovernamentais numa base *ad hoc*, mas com uma influência crescente: durante algum tempo foi representado pelo seu Presidente ou por dois dos seus deputados; na última conferência intergovernamental contou com três representantes).
  - Papel do Conselho do Banco Central Europeu: consulta em caso de alterações institucionais no domínio monetário.
  - Decisão: adotada, de comum acordo, pelos governos sobre as alterações aos Tratados, as quais são depois submetidas à ratificação de todos os Estados-Membros, em conformidade com as respetivas normas constitucionais; antes disso, o Conselho Europeu deve decidir, por maioria simples e após aprovação do Parlamento, sobre a convocação ou não convocação de uma Convenção.



## **B.** Processo de ativação de «cláusulas-ponte»

- Conselho Europeu: aciona e decide, por unanimidade, sobre a utilização da «cláusula-ponte» geral (artigo 48.º do TUE) e da «cláusula-ponte» específica relativa ao Quadro Financeiro Plurianual (artigo 312.º do TFUE). Todos os parlamentos nacionais têm um direito de veto no caso da cláusula geral.
- Conselho: pode decidir, deliberando por unanimidade ou por maioria qualificada, acionar outras «cláusulas-ponte», dependendo da disposição em causa do Tratado (artigo 31.º do TUE e artigos 81.º, 153.º, 192.º e 333.º do TFUE).

## **C.** Processo de adesão (artigo 49.º do TUE)

- Pedidos de adesão: apresentados por qualquer Estado europeu que respeite os princípios da União (artigo 2.º do TUE); notificação dos parlamentos nacionais e do Parlamento Europeu; as condições de elegibilidade são acordadas pelo Conselho Europeu.
- Papel da Comissão: consulta; participação ativa na preparação e na condução das negociações.
- Papel do Parlamento Europeu: emissão de parecer favorável, deliberando por maioria absoluta dos deputados que o compõem.
- Decisão: adotada pelo Conselho, deliberando por unanimidade; o acordo entre os Estados-Membros da União e o Estado candidato, estabelecendo as condições de adesão e as adaptações necessárias, é submetido à ratificação de todos os Estados-Membros, em conformidade com as respetivas normas constitucionais.

## **D.** Processo de retirada (artigo 50.º do TUE)

- Pedido: o Estado-Membro em causa notifica o Conselho Europeu da sua intenção, em conformidade com as respetivas normas constitucionais.
- Conclusão: assume a forma de um acordo de saída concluído pelo Conselho após obter a aprovação do Parlamento e deliberando por maioria qualificada especial (artigo 238.º, n.º 3, alínea b), do TFUE); esta corresponde a 72 % dos membros do Conselho, devendo estes representar Estados-Membros participantes (isto é, com a exclusão do Estado em causa) que reúnam, no mínimo, 65 % da população desses Estados.

## **E.** Processo de sanção por violação grave e persistente dos princípios da União por um Estado-Membro (artigo 7.º do TUE)

### **1.** Processo principal

- Proposta de decisão que constata a existência de uma violação grave e persistente: formulada por um terço dos Estados-Membros ou pela Comissão.
- Aprovação do Parlamento Europeu: por maioria de dois terços dos votos expressos representando a maioria dos seus deputados (artigo 83.º, n.º 3, do Regimento do Parlamento Europeu).



- Decisão que constata a existência de uma violação: adotada por unanimidade pelo Conselho Europeu, sem a participação do Estado-Membro visado, após este último ter sido convidado a apresentar as suas observações sobre a matéria.
- Decisão de suspender alguns dos direitos do Estado-Membro em questão: adotada pelo Conselho, que delibera por maioria qualificada (sem a participação do Estado-Membro em questão).

**2.** O Tratado de Nice complementou este processo com um dispositivo de precaução

- Proposta de decisão fundamentada constatando a existência de um risco evidente de violação grave dos princípios da União por um Estado-Membro; por iniciativa da Comissão, do Parlamento ou de um terço dos Estados-Membros.
- Aprovação do Parlamento Europeu: aprovado por maioria de dois terços dos votos expressos que representem a maioria dos membros que o compõem.
- Decisão: adotada pelo Conselho, deliberando por maioria de quatro quintos dos seus membros, depois de ouvido o Estado-Membro em questão. O Conselho pode enviar recomendações ao Estado-Membro antes de tomar a decisão.

**F.** Processo de cooperação reforçada

**1.** Regras gerais (artigo 20.º do TUE, artigo 329.º, n.º 1, do TFUE)

- Proposta: prerrogativa exclusiva da Comissão; os Estados-Membros que tencionem instituir uma cooperação reforçada podem dirigir um pedido nesse sentido à Comissão.
- Papel do Parlamento Europeu: aprovação.
- Decisão: adotada pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada.

**2.** Cooperação no domínio da PESC (artigo 329.º, n.º 2, do TFUE)

- Pedido dirigido pelos Estados-Membros interessados ao Conselho.
- Proposta encaminhada para o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (AR), que emite um parecer.
- Informação do Parlamento.
- O Conselho delibera por unanimidade.

Existe um processo semelhante, introduzido pelo Tratado de Lisboa (ver ficha [5.1.2.](#)), para iniciar uma cooperação estruturada em política de defesa.

**G.** Processo de decisão no domínio dos assuntos externos

O Tratado de Lisboa aboliu a estrutura de três pilares dos tratados anteriores, embora tenha mantido a política externa separada das outras políticas da UE. Os objetivos e disposições da PESC fazem parte do Tratado da União Europeia, encontrando-se agora mais bem elaborados e mais coerentes do que nos tratados anteriores.

Uma mudança institucional assinalável é a criação do cargo de AR, que é assistido por um novo Serviço Europeu para a Ação Externa e que pode propor iniciativas no



âmbito da PESC. A PESC foi integrada no quadro da União, embora siga regras e procedimentos próprios (artigo 24.º, n.º 2, do TUE).

- Proposta: apresentada por qualquer Estado-Membro, pelo AR ou pela Comissão (artigo 22.º do TUE).
- Papel do Parlamento Europeu: regularmente informado pela Presidência e consultado sobre os principais aspetos e as opções fundamentais. O Acordo Interinstitucional sobre o financiamento da PESC estabelece que este processo de consulta deve ter lugar anualmente, com base num documento do Conselho.
- Decisão: Conselho Europeu ou Conselho, deliberando por unanimidade. O Conselho Europeu define as prioridades e os interesses estratégicos da UE; o Conselho toma decisões ou iniciativas. O AR e os Estados-Membros executam essas decisões, recorrendo para o efeito a recursos nacionais ou da União. O Presidente do Conselho Europeu pode convocar uma reunião extraordinária do Conselho Europeu no caso de acontecimentos internacionais o exigirem.

#### H. Outras medidas legislativas (ver ficha [2.6.8.](#))

O processo de decisão intergovernamental é igualmente mantido num determinado número de domínios específicos de intervenção da UE considerados politicamente sensíveis, nomeadamente:

- Justiça e Assuntos Internos: medidas referentes à cooperação judiciária em matéria penal, cooperação judicial (artigo 89.º do TFUE).
- O mercado interno: restrições aos movimentos de capitais (artigo 64.º, n.º 3, do TFUE), política de concorrência (artigo 103.º, n.º 1, do TFUE), medidas de harmonização fiscal (artigo 113.º do TFUE), aproximação das legislações que afetam a realização do mercado interno (artigo 115.º do TFUE), direitos de propriedade intelectual (artigo 118.º do TFUE).
- Política monetária: delegação de determinadas funções de supervisão prudencial ao Banco Central Europeu (BCE) (artigo 127.º do TFUE).
- Outros domínios de intervenção como as políticas sociais e de emprego (artigo 153.º do TFUE), a energia (artigo 194.º, n.º 2, do TFUE) ou o ambiente (artigo 191.º, n.º 3, do TFUE).

#### I. Gestão da crise financeira (ver ficha [2.6.8.](#))

O surgimento de graves dificuldades financeiras em alguns Estados-Membros em 2010 tornou necessárias diferentes medidas de resgate dos mesmos. Algumas componentes do pacote de ajuda são geridas pela União, por exemplo o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira. A parte mais importante, nomeadamente as contribuições para o Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF), é assumida diretamente pelos Estados-Membros. O FEEF constitui um «veículo para fins especiais» criado por acordo intergovernamental entre os Estados-Membros da zona euro. As decisões necessárias relativamente a tais medidas intergovernamentais tiveram, deste modo, de ser tomadas ao nível do Conselho Europeu, ou dos Chefes de Estado ou de Governo do Eurogrupo, incluindo a ratificação nos Estados-Membros de acordo com as respetivas normas constitucionais. Duas razões importantes para este



desenvolvimento são a regra da não corresponsabilização financeira (artigo 125.º do TFUE) e a resistência de alguns tribunais constitucionais nacionais a uma transferência de mais poderes financeiros e orçamentais para a União Europeia.

O Conselho Europeu de 25 de março de 2011 adotou uma alteração ao artigo 136.º do TFUE (coordenação das políticas económicas) ao abrigo do processo de revisão simplificado do Tratado, sem convocar uma Convenção (Decisão do Conselho Europeu 2011/199/UE). A alteração entrou em vigor em abril de 2013, permitindo assim o acionamento de mecanismos permanentes de prevenção de crises, como o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE). Este último foi criado através de um tratado intergovernamental entre os Estados-Membros da zona euro e entrou em vigor em 27 de setembro de 2012. Os procedimentos de votação da sua Comissão Executiva incluem um «procedimento de emergência» que prevê uma maioria qualificada de 85 % se a Comissão e o BCE concluírem ser necessária uma decisão urgente relacionada com a ajuda financeira. Por último, os Governos dos Estados-Membros elaboraram um Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (TECG), que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2013, depois de 12 partes contratantes cuja moeda é o euro terem depositado o respetivo instrumento de ratificação. O tratado prevê, nomeadamente, a exigência de uma regra de equilíbrio orçamental nas disposições jurídicas nacionais (o Pacto Orçamental). Vinte e dois dos 25 signatários do TECG estão formalmente vinculados ao Pacto Orçamental (os 19 Estados-Membros da área do euro e ainda a Bulgária, a Dinamarca e a Roménia).

#### **J. Nomeações**

- O Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, nomeia o Presidente, o Vice-Presidente e os outros quatro elementos da Comissão Executiva do Banco Central Europeu, por recomendação do Conselho e após consulta ao Parlamento Europeu (artigo 283.º, n.º 2, do TFUE).
- O Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, e com o acordo do Presidente da Comissão, nomeia o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (artigo 18.º, n.º 1, do TUE); no entanto, na sua qualidade de Vice-Presidente da Comissão, o AR está sujeito – juntamente com o Presidente da Comissão e os outros membros da Comissão – a um voto de aprovação do Parlamento Europeu.
- Os Governos dos Estados-Membros nomeiam, de comum acordo, os juízes e advogados-gerais do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Geral (antigo Tribunal de Primeira Instância) (artigo 19.º, n.º 2, do TUE).
- O Conselho nomeia os Membros do Tribunal de Contas por maioria qualificada, por recomendação de cada Estado-Membro e após consulta ao Parlamento (artigo 286.º, n.º 2, do TFUE).

## **O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU**

Antes da Conferência Intergovernamental de 1996, o Parlamento Europeu havia já apelado à «comunitarização» do segundo e terceiro pilares, a fim de garantir que



os processos de tomada de decisão aplicáveis nos termos do Tratado que institui a Comunidade Europeia lhes fossem igualmente aplicáveis.

Na sequência dos esforços continuados do Parlamento, durante a Convenção Europeia, no sentido de tornar os antigos segundo e terceiro pilares parte da estrutura da União (ver ficha [1.1.4.](#)), o Tratado de Lisboa alargou o processo de decisão supranacional ao antigo terceiro pilar (justiça e assuntos internos) e introduziu um quadro institucional coerente no domínio da política externa e de segurança, com inovações importantes, como o prolongamento do mandato do Presidente do Conselho Europeu e a criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.

No contexto de uma maior intergovernamentalização da governação económica e orçamental, o Parlamento contribuiu para que houvesse uma participação adequada das instituições da UE nas negociações sobre o tratado internacional mencionado no ponto I *supra*.

Em fevereiro de 2019, o Parlamento aprovou uma resolução sobre a aplicação das disposições do Tratado relativas à cooperação reforçada<sup>[1]</sup>, na qual formula recomendações para a futura evolução da cooperação reforçada. O Parlamento considerou especialmente necessário definir um procedimento para a autorização acelerada de uma cooperação reforçada em domínios que se revestem de grande importância política, por forma a que possa ser estabelecida num prazo mais curto do que a duração de duas presidências consecutivas do Conselho. Instou igualmente a Comissão a propor um regulamento, a fim de simplificar e unificar o quadro jurídico aplicável à cooperação reforçada.

Na sua resolução de 13 de fevereiro de 2019 sobre o ponto da situação do debate sobre o Futuro da Europa<sup>[2]</sup>, o Parlamento defendeu a utilização das «cláusulas-ponte» gerais (artigo 48.º, n.º 7, primeiro e segundo parágrafos, do TUE) e de outras «cláusulas-ponte» específicas para ajudar a ultrapassar o impasse da exigência de votação por unanimidade sem ter de procurar soluções intergovernamentais fora do âmbito de aplicação dos Tratados. [O relatório sobre o resultado final da Conferência sobre o Futuro da Europa](#), apresentado aos presidentes das três instituições em 9 de maio de 2022, salienta a importância de rever os processos de tomada de decisão com base na unanimidade. Em 11 de julho de 2023, o Parlamento aprovou uma resolução<sup>[3]</sup> sobre a aplicação de «cláusulas-ponte» nos Tratados da UE.

Eeva Pavy  
03/2024

---

[1] [Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de fevereiro de 2019, sobre a aplicação das disposições do Tratado relativas à cooperação reforçada \(JO C 449 de 23.12.2020, p. 16\).](#)

[2] [Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de fevereiro de 2019, sobre o ponto da situação do debate sobre o Futuro da Europa \(JO C 449 de 23.12.2020, p. 90\).](#)

[3] [Resolução do Parlamento Europeu, de 11 de julho de 2023, sobre a aplicação de cláusulas-ponte nos Tratados da UE, textos aprovados.](#)

