

Bruxelas, 7 de janeiro de 2026
(OR. en)

17113/25

ECOFIN 1798
FIN 1596
RELEX 1722
COEST 923
ECB

ATOS LEGISLATIVOS E OUTROS INSTRUMENTOS

Assunto: DECISÃO DO CONSELHO que autoriza a cooperação reforçada relativa ao estabelecimento de um empréstimo à Ucrânia

DECISÃO DO CONSELHO

de ...

que autoriza a cooperação reforçada relativa ao estabelecimento de um empréstimo à Ucrânia

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 329.º, n.º 1,

Tendo em conta os pedidos do Reino da Bélgica, da República da Bulgária, do Reino da Dinamarca, da República Federal da Alemanha, da República da Estónia, da Irlanda, da República Helénica, do Reino de Espanha, da República Francesa, da República da Croácia, da República Italiana, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, do Grão-Ducado do Luxemburgo, de Malta, do Reino dos Países Baixos, da República da Áustria, da República da Polónia, da República Portuguesa, da Roménia, da República da Eslovénia, da República da Finlândia e do Reino da Suécia,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Tendo em conta a aprovação do Parlamento Europeu¹,

¹ JO C ... de ..., ELI:

Considerando o seguinte:

- (1) Em 24 de fevereiro de 2022, o presidente da Federação da Rússia anunciou uma operação militar na Ucrânia e as forças armadas russas deram início a uma agressão militar não provocada e injustificada contra a Ucrânia. Essa guerra de agressão ilegal constitui uma violação flagrante da integridade territorial, da soberania e da independência da Ucrânia, bem como uma violação da proibição do uso da força consagrada no artigo 2.º, n.º 4, da Carta das Nações Unidas, que é uma norma imperativa do direito internacional, e dos outros princípios dessa Carta.

- (2) Desde o início da guerra de agressão não provocada e injustificada da Rússia, a União, os Estados-Membros e as instituições financeiras europeias mobilizaram um apoio sem precedentes à resiliência económica, social, financeira e de defesa da Ucrânia. Esse apoio combina apoio do orçamento da União, em especial mediante assistência macrofinanceira nos termos do Regulamento (UE) 2022/2463 do Parlamento Europeu e do Conselho (assistência macrofinanceira +)², do Mecanismo para a Ucrânia nos termos do Regulamento (UE) 2024/792 do Parlamento Europeu e do Conselho³ e do Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia nos termos do Regulamento (UE) 2024/2773 do Parlamento Europeu e do Conselho⁴, e mediante apoio do Banco Europeu de Investimento e do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento, total ou parcialmente garantido pelo orçamento da União, bem como apoio financeiro adicional dos Estados-Membros.

² Regulamento (UE) 2022/2463 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, que cria um instrumento para prestar apoio à Ucrânia em 2023 (assistência macrofinanceira +) (JO L 322 de 16.12.2022, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2463/oj>).

³ Regulamento (UE) 2024/792 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de fevereiro de 2024, relativo à criação do Mecanismo para a Ucrânia (JO L, 2024/792, 29.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>).

⁴ Regulamento (UE) 2024/2773 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 2024, que cria o Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia e que concede assistência macrofinanceira excepcional a esse país (JO L, 2024/2773, 28.10.2024, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2773/oj>).

- (3) Em 9 de setembro de 2025, a Ucrânia apresentou ao Fundo Monetário Internacional (FMI) um pedido oficial de um novo programa para cobrir as suas necessidades de financiamento adicionais de 2026 a 2029. Esse programa, se executado, continuaria a execução bem-sucedida do atual programa do FMI, nos termos do qual a Ucrânia concluiu oito avaliações, tendo simultaneamente em conta a continuação da guerra de agressão da Rússia. A capacidade do FMI para prosseguir com o novo programa está dependente da obtenção de garantias de financiamento suficientes por parte de outros parceiros, incluindo da União.
- (4) Em 23 de outubro de 2025, 26 Estados-Membros comprometeram-se a dar resposta às necessidades financeiras prementes da Ucrânia para o período de 2026 a 2027, nomeadamente as que se relacionem com os seus esforços militares e de defesa. Esses Estados-Membros sublinharam igualmente a necessidade crítica de assegurar que a Ucrânia continue a ser resiliente e disponha dos meios orçamentais e militares para continuar a exercer o seu direito inerente de autodefesa e a combater a guerra de agressão da Rússia, e reafirmaram que a União continuará a prestar, em coordenação com parceiros e aliados que partilham as mesmas ideias, apoio político, financeiro, económico, humanitário, militar e diplomático abrangente à Ucrânia e ao seu povo. Esses Estados-Membros concluíram ainda que todo o apoio militar e as garantias de segurança à Ucrânia serão prestados de modo a respeitar plenamente a política de segurança e defesa de determinados Estados-Membros e tendo em conta os interesses de segurança e defesa de todos os Estados-Membros. Os 26 Estados-Membros também acordaram que, sob reserva do direito da União, os ativos da Rússia deverão permanecer imobilizados até a Rússia cessar a guerra de agressão contra a Ucrânia e indemnizar a Ucrânia pelos danos causados pela sua guerra, e convidaram a Comissão a apresentar opções de apoio financeiro à Ucrânia. Nessa mesma data, o Conselho Europeu concluiu que a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia e as suas repercussões na segurança europeia e mundial num panorama em mutação constituem um desafio existencial para a União.

- (5) A situação financeira da Ucrânia exige que o desembolso de assistência financeira da União seja efetuado, o mais tardar, no segundo trimestre de 2026. Para esse efeito, a Comissão apresentou, em 3 de dezembro de 2025, um pacote de propostas, incluindo uma proposta de um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o empréstimo associado a reparações à Ucrânia e uma proposta de regulamento que altera o Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 do Conselho⁵. No seu conjunto, essas propostas ofereciam duas opções diferentes para dar resposta às necessidades financeiras prementes da Ucrânia para o período de 2026 a 2027. A proposta de alteração do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 foi apresentada a fim de permitir a mobilização das dotações necessárias no orçamento da União para a assistência financeira à Ucrânia para além dos limites máximos do quadro financeiro plurianual estabelecido no referido regulamento. Na ausência dessa alteração, os passivos contingentes do empréstimo associado a reparações à Ucrânia deveria ser apoiado por garantias a conceder pelos Estados-Membros numa base voluntária.
- (6) Em 12 de dezembro de 2025, o Conselho adotou o Regulamento (UE) 2025/2600 do Conselho⁶, que também fazia parte do pacote de propostas apresentado pela Comissão em 3 de dezembro de 2025.

⁵ Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 do Conselho, de 17 de dezembro de 2020, que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027 (JO L 443 I, de 22.12.2020, p. 11, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2093/oj>).

⁶ Regulamento (UE) 2025/2600 do Conselho, de 12 de dezembro de 2025, relativo a medidas de emergência para fazer face às graves dificuldades económicas causadas pelas ações da Rússia no contexto da guerra de agressão contra a Ucrânia (JO L, 2025/2600, 13.12.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/2600/oj>).

- (7) Na sequência da apresentação do pacote de propostas pela Comissão sobre a assistência financeira à Ucrânia, realizaram-se consultas intensivas no Conselho sobre os elementos desse pacote, em especial sobre a proposta de regulamento que estabelece um empréstimo associado a reparações à Ucrânia e a proposta de um regulamento que altera o Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093. Verificou-se, através dessas consultas, que a alteração do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093, a fim de permitir que os passivos contingentes associados ao apoio à Ucrânia sejam apoiados através da mobilização de dotações necessárias no orçamento da União para além do limite máximo do quadro financeiro plurianual, era um elemento importante para alguns Estados-Membros e uma condição para o seu apoio ao empréstimo associado a reparações à Ucrânia. No entanto, alguns Estados-Membros mostraram-se relutantes em apoiar as eventuais despesas decorrentes dessas dotações e dos passivos contingentes relacionados com esse empréstimo.
- (8) Nas suas Conclusões de 18 de dezembro de 2025, o Conselho Europeu acordou em conceder à Ucrânia de um empréstimo de 90 mil milhões de EUR para o período de 2026 a 2027, com base na contração de empréstimos pela União nos mercados de capitais, apoiada pela margem de manobra do orçamento da União. As Conclusões do Conselho Europeu estabelecem igualmente que, no âmbito de uma cooperação reforçada nos termos do artigo 20.º do Tratado da União Europeia (TUE) a respeito de um instrumento baseado no artigo 212.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nenhuma mobilização de recursos do orçamento da União a título de garantia para esse empréstimo terá qualquer impacto nas obrigações financeiras da República Checa, da Hungria ou da Eslováquia.

- (9) Após 3 de dezembro de 2025, as instâncias preparatórias do Conselho, incluindo o Coreper, reuniram-se em várias ocasiões com o objetivo de chegar a acordo sobre o conjunto de atos propostos pela Comissão, incluindo a proposta de regulamento que estabelece um empréstimo associado a reparações à Ucrânia e a proposta de alteração do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093. Em 19 de dezembro de 2025, o Coreper reconheceu a impossibilidade de alcançar o objetivo do empréstimo num prazo razoável por meio do pacote de atos legislativos e jurídicos proposto pela Comissão que dizem respeito à União no seu conjunto. A avaliação teve em conta a necessidade urgente de assistência financeira à Ucrânia. Estabeleceu igualmente que o instrumento que conceda um empréstimo à Ucrânia e as alterações ao Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 só poderiam ser aprovados, em último recurso, mediante a combinação de acordos unânimes sobre a proposta de um regulamento que altere esse regulamento e uma decisão a autorizar a cooperação reforçada relativa ao estabelecimento do empréstimo à Ucrânia, nos termos do artigo 212.º do TFUE, ao passo que as despesas resultantes da execução desse ato, que não sejam custos administrativos para as instituições, são suportadas pelos Estados-Membros participantes, em conformidade com o artigo 332.º do TFUE.

- (10) Em 20 de dezembro de 2025, o Reino da Bélgica, a República da Bulgária, o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a Irlanda, a República Helénica, o Reino de Espanha, a República Francesa, a República da Croácia, a República Italiana, a República de Chipre, a República da Letónia, a República da Lituânia, o Grão-Ducado do Luxemburgo, Malta, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a República da Polónia, a República Portuguesa, a Roménia, a República da Eslovénia, a República da Finlândia e o Reino da Suécia dirigiram uma carta conjunta à Comissão solicitando que apresentasse ao Conselho uma proposta de decisão que autorize uma cooperação reforçada que tenha por objetivo e âmbito conceder à Ucrânia um empréstimo de 90 mil milhões de EUR para o período de 2026 a 2027, baseado na contração de empréstimos, pela UE, nos mercados de capitais e apoiado pela margem de manobra do orçamento da UE, dando execução aos pontos 3 e 4 das conclusões do Conselho Europeu (EUCO 24/25), bem como ao ponto 8 do texto sobre a Ucrânia, firmemente apoiado por 25 Chefes de Estado ou de Governo (EUCO 26/25).
- (11) A assistência financeira a países terceiros nos termos do artigo 212.º do TFUE não é uma competência exclusiva da União nos termos do artigo 3.º, n.º 1, do TFUE. A prestação de assistência financeira à Ucrânia através de cooperação reforçada em consonância com as modalidades previstas pelo Conselho Europeu nas suas Conclusões de 18 de dezembro de 2025 insere-se, por conseguinte, no âmbito da competência não exclusiva da União.

- (12) A cooperação reforçada autorizada pela presente decisão apoia diferentes objetivos que reforçarão o processo de integração da União, em conformidade com o artigo 20.º, n.º 1, do TUE. Em primeiro lugar, a prestação de assistência financeira à Ucrânia contribui para os objetivos da União estabelecidos no artigo 3.º do TUE, em especial para a paz e a segurança na União e no mundo, bem como para o desenvolvimento sustentável da Europa, assente, nomeadamente, num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços. A assistência atenua os efeitos das ações da Rússia na segurança e na economia da União e dos países vizinhos. A derrota da Ucrânia aumentaria o risco de agressão por parte da Rússia contra um dos Estados-Membros ou um país vizinho da Ucrânia, incluindo os países candidatos, e traria repercussões diretas e indiretas para a segurança e para a situação económica da União. As repercussões para a economia da União decorrentes da agressão da Rússia seriam ainda mais graves no caso de a Ucrânia não ser capaz de apoiar os esforços orçamentais necessários para a continuação do seu esforço de guerra. Em segundo lugar, como a Ucrânia é também candidata à adesão à União, este apoio da União constitui um investimento estratégico da União na paz, na segurança, na estabilidade e na prosperidade na Europa e permite que a União esteja em melhor posição para enfrentar os desafios mundiais, contribuindo simultaneamente para a aplicação do Regulamento (UE) 2024/792, nomeadamente através das reformas do Estado de direito, da reforma da administração pública e do reforço das instituições democráticas, que são elementos fundamentais para a adesão.

Em terceiro lugar, a prestação de assistência financeira à Ucrânia beneficia o mercado interno e proporciona mais oportunidades económicas e comerciais em benefício mútuo da União e da Ucrânia, apoiando simultaneamente uma transformação gradual desse país, nomeadamente através da execução do Plano para a Ucrânia, com a redação que lhe foi dada pela Decisão de Execução (UE) 2025/2157 do Conselho⁷. Em quarto lugar, a União vê-se confrontada com uma acentuada deterioração do seu contexto de segurança, associada não só à ameaça persistente da Rússia, à intensificação da sua transição para uma economia de guerra e à evolução da guerra na Ucrânia, mas também às incertezas decorrentes do advento de uma situação geopolítica que exige à União um redobrar significativo de esforços para assegurar a sua defesa de forma autónoma. Nesse contexto, a prestação de assistência financeira à Ucrânia também permite apoiar objetivos benéficos para o reforço da base industrial e tecnológica de defesa europeia, tendo em conta vários instrumentos da União e programas que promovem a cooperação industrial no domínio da defesa com a Ucrânia, em especial o Regulamento (UE) 2025/1106 do Conselho⁸ e o Regulamento (UE) 202.../... do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Programa da Indústria de Defesa Europeia (EDIP)⁹⁺.

⁷ Decisão de Execução (UE) 2025/2157 do Conselho, de 17 de outubro de 2025, que altera a Decisão de Execução (UE) 2024/1447 relativa à aprovação da avaliação do Plano para a Ucrânia (JO L, 2025/2157, 27.10.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/2157/oj).

⁸ Regulamento (UE) 2025/1106 do Conselho, de 27 de maio de 2025, que cria o Instrumento de Ação para a Segurança da Europa (SAFE) através do Reforço da Indústria Europeia de Defesa (JO L, 2025/1106, 28.5.2025, p. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj>).

⁹ Regulamento (UE) 202.../... do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Programa da Indústria de Defesa Europeia e um regime de medidas para assegurar a disponibilidade e o aprovisionamento atempados de produtos de defesa («Regulamento EDIP») (JO L, ..., ELI: ...).

⁺ JO: Inserir no texto o ano e o número de série do regulamento que consta do documento PE-CONS 52/25 REV1 [2024/0061 (COD)] e inserir na nota de rodapé correspondente o ano, o número de série, a data e a referência de publicação desse regulamento.

- (13) A cooperação reforçada autorizada pela presente decisão respeita os Tratados e o direito da União e deve ser organizada de forma a não prejudicar o mercado interno nem a coesão económica, social ou territorial. Também não deverá constituir uma restrição nem uma discriminação ao comércio entre os Estados-Membros nem causar distorções de concorrência entre eles.
- (14) A execução da cooperação reforçada autorizada pela presente decisão implica despesas, que não os custos administrativos para as instituições, e passivos contingentes associados à assistência financeira previsto através do empréstimo à Ucrânia, a garantir para além dos limites máximos do quadro financeiro plurianual para a assistência financeira.
- (15) A cooperação reforçada autorizada pela presente decisão respeita as competências, os direitos e as obrigações dos Estados-Membros não participantes. Os Estados-Membros não participantes não deverão contribuir para o financiamento das despesas da cooperação reforçada nem para a cobertura da garantia dos passivos contingentes relacionados com o empréstimo à Ucrânia. Por conseguinte, os Estados-Membros não participantes deverão ter direito a um ajustamento nos termos do artigo 11.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 do Conselho¹⁰. Esse ajustamento deverá cobrir as despesas relacionadas com a cooperação reforçada autorizada pela presente decisão e qualquer acionamento da garantia dos passivos contingentes relacionada com o empréstimo à Ucrânia.

¹⁰ Regulamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 do Conselho, de 26 de maio de 2014, relativo aos métodos e ao procedimento para a colocação à disposição dos recursos próprios tradicionais e dos recursos próprios baseados no IVA e no RNB e às medidas destinadas a satisfazer as necessidades da tesouraria (JO L 168 de 7.6.2014, p. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/609/oj>).

- (16) A cooperação reforçada autorizada pela presente decisão está aberta, a qualquer momento, a todos os Estados-Membros que nela desejem participar nos termos definidos na presente decisão. Qualquer novo Estado-Membro participante na cooperação reforçada deverá contribuir para o financiamento das despesas da cooperação reforçada a partir da data em que a participação desse Estado-Membro se torne efetiva, nos termos do artigo 331.º, n.º 1, do TFUE. Qualquer novo Estado-Membro participante deverá igualmente assegurar a cobertura da garantia dos passivos contingentes associados ao apoio ao abrigo do empréstimo à Ucrânia contraídos desde o início da cooperação reforçada pela União, tendo em vista a execução desse empréstimo. Para o efeito, esses Estados-Membros devem contribuir, a partir da data em que a sua participação se torne efetiva nos termos do artigo 331.º, n.º 1, do TFUE, com a sua quota-parte proporcional, para qualquer acionamento da garantia dos passivos contingentes, incluindo acionamentos relacionados com passivos contingentes que envolvam a União, com vista à execução desta cooperação reforçada, antes dessa data,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O Reino da Bélgica, a República da Bulgária, o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a Irlanda, a República Helénica, o Reino de Espanha, a República Francesa, a República da Croácia, a República Italiana, a República de Chipre, a República da Letónia, a República da Lituânia, o Grão-Ducado do Luxemburgo, Malta, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a República da Polónia, a República Portuguesa, a Roménia, a República da Eslovénia, a República da Finlândia e o Reino da Suécia são autorizados a instituir entre si uma cooperação reforçada relativa ao estabelecimento de um empréstimo à Ucrânia nos termos descritos na presente decisão, aplicando as disposições pertinentes dos Tratados.

Artigo 2.º

A presente decisão entra em vigor na data da sua adoção.

Feito em ..., em

Pelo Conselho

O Presidente / A Presidente
