



Brussels, 24 March 2026
(OR. en, pt)

7531/26

**Interinstitutional File:
2026/0008 (COD)**

**ECOFIN 356
RELEX 403
COEST 228
FIN 445
CSC 190
CODEC 491
PARLNAT 45
INST 105
ECB
*EIB***

COVER NOTE

From:	The Portuguese Parliament (Assembleia da República)
date of receipt:	13 March 2026
To:	The President of the Council of the European Union
Subject:	Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL implementing enhanced cooperation on the establishment of the Ukraine Support Loan for 2026 and 2027 [ST 5304/26, COM(2026)20] - Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find enclosed the opinion¹ of the Portuguese Parliament (Assembleia da República) on the above.

¹ The translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2026-0020>.



Comissão de Assuntos Europeus

Parecer
COM(2026)20

Autor: Deputado
Jorge Miguel Teixeira

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece uma cooperação reforçada para a concessão de um empréstimo de apoio à Ucrânia para 2026 e 2027

1

PARTE I – Nota Introdutória

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio, e pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece uma cooperação reforçada para a concessão de um empréstimo de apoio à Ucrânia para 2026 e 2027 [COM(2026)20].

As comissões de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas (2.ª) e de Defesa (3.ª), competentes em razão da matéria, analisaram a referida iniciativa e aprovaram os Relatórios que se subscrevem e anexam ao presente, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – Considerandos

1. Objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A presente proposta tem como objetivo a criação de um instrumento que dê resposta às necessidades urgentes decorrentes da escalada da agressão russa através da prestação de assistência da União Europeia (UE) à Ucrânia sob a forma de um empréstimo, em 2026 e 2027.

A proposta justifica-se pela intensificação da agressão russa e consequente aumento das necessidades de financiamento da Ucrânia, exigindo um investimento urgente na base tecnológica e industrial de defesa deste país, e, por isso, sendo necessárias mais fontes de financiamento, tanto da UE como da comunidade internacional. As previsões são de

que, para 2026 e 2027, estas deverão ultrapassar as atuais projeções do Fundo Monetário Internacional (FMI), cuja oitava avaliação do programa do FMI sublinha que os riscos e a incerteza continuam a ser excepcionalmente elevados, tendo o programa existente uma margem limitada para absorver novos choques, nomeadamente provocados por uma guerra mais prolongada e intensa.

A 9 de setembro de 2025 a Ucrânia apresentou um pedido oficial de um novo programa do FMI para cobrir as necessidades de financiamento adicionais de 2026 a 2029, mas a capacidade do FMI para prosseguir este programa está subordinada à obtenção de garantias de financiamento suficientes por parte dos parceiros, incluindo da União. O apoio a conceder no quadro do empréstimo de apoio à Ucrânia será coerente e complementar em relação ao apoio prestado no âmbito dos Regulamentos (UE) 2024/7924, (UE) 2021/9475, (CE) n.º 1257/966, (CE) 2024/27737 e (UE) 2025/11068, em consonância com os respetivos objetivos, lógica de intervenção e regras dos referidos instrumentos.

Assim, com a presente proposta propõe-se a criação de um novo instrumento de apoio à Ucrânia no montante máximo de 90 mil milhões de EUR, que a Ucrânia só terá de reembolsar quando receber reparações da Rússia. A pedido de diversos Estados-Membros, a Comissão propõe, numa proposta paralela, que se autorize a cooperação reforçada quanto a este empréstimo.

A ficha financeira legislativa que acompanha a proposta em análise contém informações pormenorizadas sobre a incidência orçamental.

2. Princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade

A iniciativa é proposta nos termos do artigo 212.º do [Tratado de Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) que constitui a base jurídica adequada para os programas de assistência financeira da União a favor de países terceiros que não sejam países em desenvolvimento.



Comissão de Assuntos Europeus

O princípio da subsidiariedade é respeitado, já que a necessidade de uma resposta comum no apoio à Ucrânia a uma escala adequada não pode ser suficientemente satisfeita pelos Estados-Membros isoladamente e, devido à sua dimensão ou aos seus efeitos, pode ter mais alcance ao nível da União.

As principais razões são a capacidade orçamental e as restrições orçamentais enfrentadas a nível nacional e a necessidade de uma forte coordenação entre os doadores, a fim de maximizar a escala e a eficácia do apoio, limitando ao mesmo tempo os encargos que possam recair sobre a capacidade administrativa das autoridades ucranianas, que nas circunstâncias atuais se encontram sob grande pressão.

A UE está numa posição única para prestar assistência externa à Ucrânia e ajudar a satisfazer necessidades orçamentais urgentes de forma previsível, contínua, ordenada e atempada, incluindo as relacionadas com o apoio às capacidades industriais de defesa da Ucrânia.

Quanto à proporcionalidade, a continuação da agressão militar por parte da Federação Russa exige a concessão de assistência financeira adicional à Ucrânia, em conformidade com os objetivos e as modalidades descritos na presente proposta.

O apoio financeiro proposto é considerado adequado em termos de dimensão para 2026 e 2027, com base nas elevadas necessidades de financiamento e nas melhores estimativas das necessidades de defesa do país apresentadas pelas autoridades nacionais, tendo em conta a elevada incerteza das circunstâncias causadas pela guerra. Considera-se que não excede o necessário para o objetivo pretendido de prestar um apoio estruturado à Ucrânia e ao respetivo financiamento.

Considera-se também que a proposta é proporcional à escala e gravidade das deficiências identificadas, incluindo a necessidade de prestar apoio orçamental à Ucrânia e a necessidade de realizar investimentos públicos urgentes e avultados em apoio da base tecnológica e industrial de defesa ucraniana e da sua integração na base



Comissão de Assuntos Europeus

tecnológica e industrial de defesa europeia, sendo respeitados os limites da possível intervenção da União nos termos dos Tratados.

PARTE III – Opinião do Relator

Sendo a emissão de opinião facultativa, o deputado autor deste relatório exime-se de a manifestar nesta sede.

PARTE IV – Parecer

Em face do exposto, e atentos os relatórios das comissões de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas (2.ª) e de Defesa (3.ª), a Comissão de Assuntos Europeus é de Parecer que:

- a) A presente iniciativa não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União e o proposto não excede o necessário para tal;
- b) Em relação à presente iniciativa o processo de escrutínio encontra-se concluído.

Palácio de S. Bento, 12 de março de 2026

O Deputado Autor do Parecer

(Jorge Miguel Teixeira)

A Presidente da Comissão

(Edite Estrela)



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Relatório

COM (2026) 20

Autor : Deputado Paulo
Neves (PSD)

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece uma cooperação reforçada para a concessão de um empréstimo de apoio à Ucrânia para 2026 e 2027.



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

PARTE IV – CONCLUSÕES



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 21/2012, de 17 de maio, n.º 18/2018, de 2 de maio, n.º 64/2020, de 2 de novembro e n.º 44/2023, de 14 de agosto, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas recebeu a presente iniciativa COM (2026) 20 e, atento o seu objeto, entendeu emitir o presente relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A presente proposta visa estabelecer um instrumento de cooperação reforçada para prestar apoio financeiro e económico à Ucrânia nos anos de 2026 e 2027.

De forma sucinta, a proposta surge num contexto de escalada da agressão russa e da necessidade urgente de garantir recursos para a Ucrânia. O objetivo é conceder um **empréstimo de apoio à Ucrânia** no montante máximo de **90 mil milhões de euros**, que se caracteriza por ser um empréstimo com recurso limitado, a ser reembolsado através das reparações devidas pela Rússia pelos danos causados pela guerra.

A iniciativa pretende responder a dois grandes objetivos estratégicos:

1. **Apoiar a estabilidade macrofinanceira da Ucrânia**, reduzindo as suas limitações de financiamento externo e interno;
2. **Apoiar as capacidades industriais de defesa da Ucrânia**, através de cooperação económica, financeira e técnica, permitindo investimentos públicos urgentes na base tecnológica e industrial de defesa ucraniana e a sua integração progressiva na base industrial europeia.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Esta proposta concretiza o acordo político alcançado no Conselho Europeu de 18 de dezembro de 2025, onde 25 Estados-Membros (incluindo Portugal) concordaram em avançar através de uma cooperação reforçada, garantindo que os ativos do Banco Central da Rússia permanecem imobilizados até que a Rússia pague as devidas reparações.

O mecanismo proposto é inovador, pois protege as finanças dos Estados-Membros e da Ucrânia, baseando o reembolso nas futuras reparações russas. A assistência será condicionada ao respeito pelos mecanismos democráticos e o Estado de direito na Ucrânia.

2. Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

A proposta tem por base jurídica o artigo 212.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, relativo à assistência financeira a países terceiros, e o artigo 332.º do mesmo, referente às despesas resultantes de uma cooperação reforçada.

Princípio da subsidiariedade

Considera a iniciativa europeia aqui em apreço que a necessidade de uma resposta comum e de larga escala para apoiar a Ucrânia não pode ser suficientemente alcançada pelos Estados-Membros isoladamente. A ação da União é necessária e justificada devido à capacidade orçamental requerida e à necessidade de uma forte coordenação entre doadores para maximizar a eficácia do apoio. A União encontra-se numa posição única para prestar esta assistência de forma previsível e contínua, garantindo simultaneamente o apoio às capacidades industriais de defesa. Assim, pode concluir-se que o princípio da subsidiariedade está respeitado, pois a intervenção da UE (neste caso, através de cooperação reforçada) é mais eficaz do que ações isoladas.

Princípio da proporcionalidade

Afirma a iniciativa europeia que o apoio financeiro proposto é adequado em termos de dimensão face às elevadas necessidades de financiamento e defesa da Ucrânia estimadas para 2026 e 2027. A proposta limita-se ao estritamente necessário para atingir o objetivo de prestar um apoio estruturado, sem impor encargos financeiros



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

diretos excessivos à Ucrânia (dada a estrutura do empréstimo ligado às reparações). Por conseguinte, o princípio da proporcionalidade é cumprido na medida em que as medidas são adequadas à gravidade da situação e respeitam os limites da intervenção da União previstos nos Tratados.

PARTE III – OPINIÃO DO RELATOR

Sendo de elaboração facultativa, o deputado relator exime-se de expressar, nesta sede, a sua opinião sobre a iniciativa europeia aqui em apreço.

PARTE IV – CONCLUSÕES

Face ao exposto, a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas conclui o seguinte:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União (de cooperação reforçada);
2. A presente iniciativa não viola o princípio da proporcionalidade, na medida em que o conteúdo e a forma não excedem o necessário para alcançar o objetivo proposto de apoio urgente à Ucrânia;
3. A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento;
4. A Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto de 2006, na sua versão atual, para os devidos efeitos.



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Palácio de São Bento, 10 de fevereiro de 2026

O Deputado Relator

O Presidente da Comissão

(Paulo Neves)

(José Cesário)



Comissão de Defesa Nacional

Relatório

[COM \(2026\) 20](#)

Autor: Deputado Luís

Dias

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece uma cooperação reforçada para a concessão de um empréstimo de apoio à Ucrânia para 2026 e 2027



Comissão de Defesa Nacional

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO (A) DEPUTADO(A) relator(a)

PARTE IV – CONCLUSÕES

PARTE V – ANEXOS

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio, pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro, e pela Lei n.º 44/2023, de 14 de agosto, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus enviou à Comissão de Defesa Nacional a *“Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece uma cooperação reforçada para a concessão de um empréstimo de apoio à Ucrânia para 2026 e 2027”* COM (2026) 20, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório, tendo sido nomeado relator o Deputado autor deste relatório, em reunião ordinária da Comissão de Defesa Nacional realizada no dia 03 de setembro de 2026.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A proposta de Regulamento em análise procede à criação de um instrumento europeu para dar resposta às necessidades urgentes decorrentes da escalada da agressão russa, através da prestação de assistência da União à Ucrânia sob a forma de um empréstimo a reembolsar por reparações devidas pela Rússia.

A intensificação da agressão da Rússia aumentou as necessidades de financiamento da Ucrânia e exige um investimento urgente na base tecnológica e industrial de defesa ucraniana, sendo necessárias mais fontes de financiamento, tanto da UE como da comunidade internacional.



Comissão de Defesa Nacional

De acordo com o texto que acompanha esta proposta de Regulamento, as necessidades de financiamento da Ucrânia para 2026 e 2027 deverão ultrapassar as atuais projeções do Fundo Monetário Internacional (FMI), cuja oitava avaliação do programa do FMI sublinha que os riscos e a incerteza continuam a ser excepcionalmente elevados, tendo o programa existente uma margem limitada para absorver novos choques, nomeadamente provocados por uma guerra mais prolongada e intensa.

Assim, em 9 de setembro de 2025, a Ucrânia apresentou um pedido oficial de um novo programa do FMI para cobrir as necessidades de financiamento adicionais de 2026 a 2029. A capacidade do FMI para prosseguir este programa está subordinada à obtenção de garantias de financiamento suficientes por parte dos parceiros, incluindo da União.

Face ao aumento significativo das despesas com defesa e segurança, à destruição de infraestruturas críticas e à limitada capacidade do Estado ucraniano para contrair nova dívida, a União propõe uma solução inovadora: um empréstimo, no montante máximo de 90 mil milhões de euros, que apenas será reembolsado quando a Ucrânia receber reparações da Rússia, ao abrigo da obrigação internacional deste Estado de indemnizar os danos causados pela guerra.

Esta proposta concretiza o acordo político alcançado no Conselho Europeu de 18 de dezembro de 2025, onde os 25 Estados-Membros, incluindo Portugal, concordaram em avançar com uma cooperação reforçada, assegurando que não há impacto nas obrigações financeiras dos Estados que optaram por não participar. O financiamento será obtido pela União nos mercados de capitais, com apoio da margem orçamental da UE, mantendo-se os ativos russos imobilizados até ao pagamento de reparações.

Comissão de Defesa Nacional

O empréstimo destina-se a assegurar a estabilidade macrofinanceira da Ucrânia, a manutenção das funções essenciais do Estado e o reforço da sua base tecnológica e industrial de defesa, promovendo simultaneamente a integração progressiva desta na indústria europeia de defesa. Os desembolsos estarão sujeitos a condicionalidade, incluindo compromissos em matéria de Estado de direito, combate à corrupção, sustentabilidade das finanças públicas e reformas estruturais.

2. Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

A iniciativa é proposta nos termos do artigo 212.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) que constitui a base jurídica adequada para os programas de assistência financeira da União a favor de países terceiros que não sejam países em desenvolvimento.

No que respeita à subsidiariedade, é entendido que o princípio é respeitado, uma vez que a necessidade de uma resposta comum na prestação de apoio à Ucrânia a uma escala adequada não pode ser suficientemente satisfeita pelos Estados-Membros isoladamente e, devido à sua dimensão ou aos seus efeitos, pode ser mais bem alcançada ao nível da União.

As principais razões apontadas no documento, o qual se subscreve, são a capacidade orçamental e as restrições orçamentais enfrentadas a nível nacional e a necessidade de uma forte coordenação entre os doadores, a fim de maximizar a escala e a eficácia do apoio, limitando ao mesmo tempo os encargos que possam recair sobre a capacidade administrativa das autoridades ucranianas, que nas circunstâncias atuais se encontram sob grande pressão. A UE está numa posição única para prestar assistência externa à Ucrânia e ajudar a satisfazer necessidades orçamentais urgentes de forma previsível, contínua, ordenada e atempada, incluindo as relacionadas com o apoio às capacidades industriais de defesa da Ucrânia.

Em matéria de proporcionalidade, é de referir que a continuação da agressão militar injustificada e não provocada por parte da Rússia exige a concessão de



Comissão de Defesa Nacional

assistência financeira adicional à Ucrânia, pelo que o apoio financeiro proposto à Ucrânia é considerado adequado em termos de dimensão para 2026 e 2027, com base nas elevadas necessidades de financiamento e nas melhores estimativas das necessidades de defesa do país apresentadas pelas autoridades nacionais, tendo simultaneamente em conta a elevada incerteza das circunstâncias causadas pela guerra.

Considera-se, assim, que esse apoio não excede o necessário para o objetivo pretendido de prestar um apoio estruturado à Ucrânia e ao respetivo financiamento.

Mais se considera que a proposta é proporcional à escala e gravidade das deficiências identificadas, incluindo a necessidade de prestar apoio orçamental à Ucrânia e a necessidade de realizar investimentos públicos urgentes e avultados em apoio da base tecnológica e industrial de defesa ucraniana e da sua integração na base tecnológica e industrial de defesa europeia, sendo respeitados os limites da possível intervenção da União nos termos dos Tratados.

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

Sendo a emissão de opinião de carácter facultativo, o deputado autor deste relatório exime-se de a manifestar nesta sede.

Comissão de Defesa Nacional

PARTE IV - CONCLUSÕES

Face ao exposto, a Comissão de Defesa Nacional conclui o seguinte:

1. Ao abrigo do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio, pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro, e pela Lei n.º 44/2023, de 14 de agosto, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus enviou à Comissão de Defesa Nacional a *“Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece uma cooperação reforçada para a concessão de um empréstimo de apoio à Ucrânia para 2026 e 2027”* COM (2026) 20;
2. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União, no caso de cooperação reforçada;
3. A presente iniciativa não viola o princípio da proporcionalidade, na medida em que o conteúdo e a forma não excedem o necessário para alcançar o objetivo proposto, de apoio necessário e urgente à Ucrânia;
4. A Comissão de Defesa Nacional dá, assim, por concluído, o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente Relatório ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto de 2006, na sua versão atual, para os devidos efeitos.

Comissão de Defesa Nacional

PARTE IV - CONCLUSÕES

Nota Técnica.

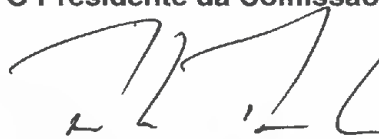
Palácio de S. Bento, 24 de fevereiro de 2026.

O Deputado Autor do Relatório



(Luís Dias)

O Presidente da Comissão



(Pedro Pessanha)

COM (2026) 20

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece uma cooperação reforçada para a concessão de um empréstimo de apoio à Ucrânia para 2026 e 2027

Data de entrada na CAE:

Prazo de subsidiariedade: 16/03/2026

Índice

- I. OBJETIVO DA INICIATIVA
- II. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO
- III. ANTECEDENTES
- IV. INICIATIVAS EUROPEIAS SOBRE MATÉRIA RELACIONADA
- V. POSIÇÃO DO GOVERNO (QUANDO DISPONÍVEL) E CONTEXTO NACIONAL
- VI. POSIÇÃO DE OUTROS ESTADOS-MEMBROS (IPEX)

Elaborada por: Elodie Rocha

Data: 18/02/2026

I. OBJETIVO DA INICIATIVA

A presente proposta cria um instrumento para dar resposta às necessidades urgentes decorrentes da escalada da agressão russa através da prestação de assistência da União à Ucrânia sob a forma de um empréstimo a reembolsar por reparações devidas pela Rússia.

A intensificação da agressão da Rússia aumentou as necessidades de financiamento da Ucrânia e exige um investimento urgente na base tecnológica e industrial de defesa ucraniana, sendo necessárias mais fontes de financiamento, tanto da UE como da comunidade internacional. As necessidades de financiamento da Ucrânia para 2026 e 2027 deverão ultrapassar as atuais projeções do Fundo Monetário Internacional (FMI), cuja oitava avaliação do programa do FMI sublinha que os riscos e a incerteza continuam a ser excepcionalmente elevados, tendo o programa existente uma margem limitada para absorver novos choques, nomeadamente provocados por uma guerra mais prolongada e intensa. Em 9 de setembro de 2025, a Ucrânia apresentou um pedido oficial de um novo programa do FMI para cobrir as necessidades de financiamento adicionais de 2026 a 2029. A capacidade do FMI para prosseguir este programa está subordinada à obtenção de garantias de financiamento suficientes por parte dos parceiros, incluindo da União.

O apoio a conceder no quadro do empréstimo de apoio à Ucrânia será coerente e complementar em relação ao apoio prestado no âmbito dos Regulamentos (UE) 2024/7924, (UE) 2021/9475, (CE) n.º 1257/966, (CE) 2024/27737 e (UE) 2025/11068, em consonância com os respetivos objetivos, lógica de intervenção e regras dos referidos instrumentos.

A ficha financeira legislativa que acompanha a presente proposta contém informações pormenorizadas sobre a incidência orçamental.

II. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO

A iniciativa é proposta nos termos do artigo 212.º do [Tratado de Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) que constitui a base jurídica adequada para os programas de assistência financeira da União a favor de países terceiros que não sejam países em desenvolvimento.

Uma das prioridades da UE é o [apoio continuado à Ucrânia](#), incluindo à [sua reconstrução](#) e à busca de uma paz justa, o [reforço da prontidão e da capacidade da UE em matéria de defesa](#), e o [aumento das despesas e do investimento na defesa](#). Assim, o [quadro financeiro plurianual \(QFP\) 2021-2027](#) previu uma dotação financeira adicional de 64,6 mil milhões de euros, e incluiu a criação

do [Mecanismo para a Ucrânia](#)¹, com a atribuição de 50 mil milhões de euros. Este mecanismo visa assegurar a previsibilidade e a transparência dos fundos e a obrigação de prestação de contas, estando organizado em torno de três pilares: apoio financeiro à Ucrânia; quadro de Investimento para a sua recuperação e reconstrução; e programas de assistência técnica sobre a legislação da UE e as reformas estruturais, e apoio à sociedade civil. Os pagamentos estão condicionados à execução do “[Plano para a Ucrânia](#)” que dá particular importância às reformas estruturais e aos investimentos nos setores com maior potencial de crescimento e debruça-se sobre as melhorias previstas na administração pública, salientando a boa governação, a adesão ao Estado de direito e a luta contra a corrupção e a fraude².

Nas suas conclusões de [27 de junho de 2024](#), [17 de outubro 2024](#), [19 de dezembro de 2024](#) e [23 de outubro de 2025](#), o Conselho Europeu declarou que, sob reserva do direito da União, os ativos da Rússia deveriam permanecer imobilizados até a Rússia cessar a guerra de agressão contra a Ucrânia e a indemnizar pelos danos causados pela guerra. Além disso, o [Regulamento \(UE\) 2025/2600](#) proibiu temporariamente a transferência de ativos ou reservas do Banco Central da Rússia até que o país cesse a guerra de agressão contra a Ucrânia, pague a este país as reparações necessárias para permitir a sua reconstrução sem consequências económicas ou financeiras adversas para a União e as ações da Rússia no contexto da guerra de agressão contra a Ucrânia tenham deixado, objetivamente, de representar sérios riscos de causar graves dificuldades às economias da União e dos seus Estados-Membros.

No [Conselho Europeu de 18 de dezembro de 2025](#) foi acordado conceder à Ucrânia um empréstimo de 90 mil milhões de EUR para o período 2026-2027, com base na contração de empréstimos, pela UE, nos mercados de capitais, apoiada pela margem de manobra do orçamento da UE. O Conselho Europeu acordou igualmente em que, por meio de uma cooperação reforçada (artigo 20.º do TUE) a respeito do instrumento assente no artigo 212.º do TFUE, nenhuma mobilização de recursos do orçamento da União a título de garantia para este empréstimo teria qualquer impacto nas obrigações financeiras da República Checa, da Hungria ou da Eslováquia. Na mesma data, 25 Estados-Membros acordaram que o empréstimo só seria reembolsado pela Ucrânia uma vez recebidas as reparações e que, até essa data, os ativos do Banco Central da Rússia permanecerão imobilizados, reservando-se a União o direito de os utilizar para reembolsar o empréstimo, em plena conformidade com o direito da UE e o direito internacional. Esses Estados-Membros sublinharam a importância dos seguintes elementos no que se refere ao empréstimo em

¹ À data de 23 de agosto de 2024, tinham [sido desembolsados 13,8 mil milhões de euros ao abrigo do Mecanismo para a Ucrânia](#).

² No [Relatório do PE](#) sobre a proteção dos interesses financeiros da UE, é sublinhada a importância que a atribuição dos fundos europeus à Ucrânia incluía medidas rigorosas de controlo para prevenir fraude, corrupção e irregularidades, destacando a cooperação de entidades como OLAF e EPPO com as autoridades ucranianas.

causa: a) Reforço das indústrias de defesa europeia e ucraniana; b) Prossecução da defesa do Estado de direito, incluindo a luta contra a corrupção, por parte da Ucrânia; e c) Caráter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-Membros e os interesses de todos os Estados-Membros em matéria de segurança e defesa.

Assim, com a presente proposta propõe-se a criação de um novo instrumento de apoio à Ucrânia no montante máximo de 90 mil milhões de EUR, que a Ucrânia só terá de reembolsar quando receber reparações da Rússia (a seguir designado por «empréstimo de apoio à Ucrânia»). A pedido de diversos Estados-Membros³, a Comissão propõe, numa proposta paralela, que se autorize a cooperação reforçada quanto a este empréstimo.

III. ANTECEDENTES

- [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;
- [Regulamento \(UE\) 2024/792](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de fevereiro de 2024, relativo à criação do Mecanismo para a Ucrânia;

IV. INICIATIVAS EUROPEIAS SOBRE MATÉRIA RELACIONADA

- [Regulamento \(UE\) 2021/947](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de junho de 2021, que cria o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional — Europa Global, e que altera e revoga a Decisão n.o 466/2014/UE do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (UE) 2017/1601 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (CE, Euratom) n.o 480/2009 do Conselho;
- [Regulamento \(CE\) n.º 1257/96](#) do Conselho de 20 de Junho de 1996 relativo à ajuda humanitária;

³ Reino da Bélgica, da República da Bulgária, do Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, da República da Estónia, da República da Croácia, da Irlanda, da República Helénica, da República Francesa, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, do Grão-Ducado do Luxemburgo, da República 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, do Reino de Espanha, da República Italiana e do Reino da Suécia.

V. POSIÇÃO DO GOVERNO (QUANDO DISPONÍVEL) E CONTEXTO NACIONAL

No Programa do XXV Governo Constitucional, no das Medidas de Portugal na Europa, é referida a medida de «Continuar a apoiar a defesa e a dar apoio político, militar, financeiro e humanitário à Ucrânia, na linha das diretrizes europeias;»

VI. POSIÇÃO DE OUTROS ESTADOS-MEMBROS (IPEX)

PAÍS		DATA ESCRUTÍNIO	ESTADO DO ESCRUTÍNIO	DOCUMENTOS/OBSERVAÇÕES
Alemanha	German Bundesrat	-	Em curso	Referred to Committees on: European Union Questions Finance
Estónia	Estonian Parliament	-	Em curso	This document was discussed at the meeting of the European Affairs Committee on 30th of January 2026.
Finlândia	Finnish Parliament	-	Em curso	<ul style="list-style-type: none"> Eduskunta dossier U 79/2025 (in Finnish) Eduskunta dossier TS 74/2025 (in Finnish)
Letónia	Latvian Saeima	-	Em curso	Document is scrutinized according to the ordinary scrutiny procedure defined in the Rules of Procedure of Saeima Article 1853. "The European Affairs Committee shall examine the official positions of the Republic of Latvia prepared in accordance with the procedure set by the Cabinet of Ministers and shall rule on them before they are communicated to European Union institutions".
Luxemburgo	Luxembourg Chamber of Deputies	-	Em curso	View COM/2026/20 on the website of the Chamber of Deputies.
Suécia	Swedish Parliament	.	Em curso	Referred to the Committee on Foreign Affairs. The Committee will examine whether the draft is in compliance with the principle of subsidiarity. The



Nota Técnica – Iniciativas Europeias

PAÍS		DATA ESCRUTÍNIO	ESTADO DO ESCRUTÍNIO	DOCUMENTOS/OBSERVAÇÕES
				Committee will report on its findings to the Chamber.