

Bruxelas, 1 de outubro de 2025  
(OR. en)

12752/25

POSTES 5  
UD 219

## PROPOSTA

---

de: Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine  
DEPREZ, diretora

data de receção: 10 de setembro de 2025

para: Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia

---

n.º doc. Com.: COM(2025) 506 final

---

Assunto: Proposta de  
DECISÃO DO CONSELHO  
relativa à posição a tomar, em nome da União Europeia, no  
28.º Congresso da União Postal Universal

---

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2025) 506 final.

Anexo: COM(2025) 506 final



Bruxelas, 10.9.2025  
COM(2025) 506 final

2025/0284 (NLE)

Proposta de

**DECISÃO DO CONSELHO**

**relativa à posição a tomar, em nome da União Europeia, no 28.º Congresso da União  
Postal Universal**

## **EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS**

### **1. OBJETO DA PROPOSTA**

A presente proposta diz respeito à decisão que estabelece a posição a tomar, em nome da União, pelos Estados-Membros no 28.º Congresso da União Postal Universal («UPU») em relação a um relatório do Conselho de Administração da UPU de que o Congresso tomará nota e ao seu anexo I, que contém uma interpretação que considera que um ato da UE é incompatível com as regras da UPU, bem como propostas relativas à segurança e às alfândegas apresentadas ao Congresso (propostas 9 e 15). Estas propostas respeitam igualmente a trabalhos futuros das instâncias da UPU (Conselho de Administração, Conselho de Operações Postais) no ciclo do Dubai e a possíveis alterações dos atos jurídicos da UPU (Constituição, Convenção) a propor no 29.º Congresso Universal, em 2029.

### **2. CONTEXTO DA PROPOSTA**

#### **2.1. A União Postal Universal**

A Convenção da União Postal Universal («Convenção da UPU») tem por objetivo regulamentar a permuta internacional de envios e normalizar e facilitar os procedimentos e encargos aplicáveis. O Acordo entrou em vigor em 1874 e criou a União Postal Universal. Em 1948, a UPU tornou-se uma agência especializada das Nações Unidas. A União Postal Universal é o organismo representativo global que coordena as políticas postais entre os países membros e facilita um sistema postal mundial uniforme.

Embora a UE não seja membro da UPU, todos os seus Estados-Membros são membros. No entanto, a posição da União Europeia enquanto observadora formal (representada pela Comissão Europeia) foi acordada no Congresso de Doa, de 2012<sup>1</sup>.

#### **2.2. O Congresso da UPU**

O Congresso da UPU é a autoridade suprema da União Postal e é constituído por representantes plenipotenciários dos respetivos países membros. Reúne-se, em princípio, de quatro em quatro anos. O Congresso exerce todos os poderes abrangidos pelo âmbito de aplicação da UPU que não tenham sido expressamente atribuídos a outra instância pelos atos da União. Entre esses poderes, inclui-se o poder de alterar a Constituição da UPU, a Convenção Postal Universal e os acordos especiais. O Congresso pode igualmente adotar resoluções, decisões, recomendações e pareceres formais, que, em conjunto, constituem as decisões do Congresso.

#### **2.3. O ato previsto do Congresso da UPU**

No 28.º Congresso da UPU, propõe-se que se tome nota do relatório elaborado pelo Conselho de Administração da UPU e que seja aprovada uma proposta de carácter geral relativa aos trabalhos futuros de desenvolvimento da política aduaneira e do quadro regulamentar (proposta 9). Além disso, os Estados Unidos da América apresentaram outra proposta (proposta 15) que contém elementos relacionados com a segurança dos transportes e as alfândegas. Serão realizados trabalhos futuros pelas instâncias da UPU com base nestas propostas no ciclo do Dubai e possíveis alterações dos atos (Constituição, Convenção) poderão ser propostas no 29.º Congresso Postal Universal, em 2029.

---

<sup>1</sup> Documento 9341/12 do Conselho, de 8 de maio de 2012; Resolução C 78 do Congresso Postal Universal (Doa 2012).

A proposta 9 tem por objetivo dar resposta às preocupações manifestadas por determinados países membros da UPU através do Secretariado da UPU sobre uma possível contradição entre o Código Aduaneiro da União<sup>2</sup> e os atos da UPU no que diz respeito às disposições que regem o intercâmbio e a recolha de dados eletrónicos antecipados, isto é, no contexto da UE no que se refere às disposições relativas às notificações sumárias de entrada (DSE).

Esses países membros pretendem fazer uma distinção jurídica entre «trânsito/transbordo», por um lado, e «importação» (ou seja, as mercadorias com destino final na UE), por outro, o que implica que o CAU e os seus requisitos relativos aos dados eletrónicos antecipados (EAD, do inglês *Electronic Advance Data*) apoiados pelo Sistema de Controlo das Importações 2 (ICS2, do inglês *Import Control System 2*) só são «juridicamente válidos/aplicáveis» em relação às importações. Estes membros insistiram em que, por conseguinte, se considera que o princípio da «liberdade de trânsito», conforme consagrado no artigo 1.º da Constituição da UPU, foi violado por força dos requisitos legais do CAU relativos à apresentação de DSE no ICS2, especificamente o artigo 113.º-A, n.ºs 2 e 4 do Ato delegado do CAU<sup>3</sup>.

No 4.º Congresso Extraordinário da UPU, realizado em Riade, em 2023, na sequência de um debate sobre os desafios colocados aos operadores designados pela UPU pelos requisitos dos regimes regulamentares dos dados eletrónicos antecipados, foi criado um grupo de trabalho para analisar as questões jurídicas, operacionais, regulamentares e técnicas associadas aos novos requisitos aduaneiros e de segurança relativos aos EAD, com especial destaque para as medidas da União Europeia no âmbito do ICS2.

O grupo de trabalho foi assistido pelo consultor jurídico do Secretariado Internacional da UPU [IB (do inglês, *International Bureau*) da UPU], que realizou a sua própria apreciação jurídica do potencial impacto das medidas da UE nos princípios fundamentais de um único território postal e da liberdade de trânsito ao abrigo dos atos da UPU, e da consistência com esses mesmos princípios (em especial, os princípios da não discriminação entre os envios nacionais e internacionais).

A apreciação jurídica do consultor jurídico do IB da UPU considera que os requisitos da UE relativos aos EAD (sob a forma de DSE), especificamente os que dizem respeito a mercadorias que nunca se destinam a ser importadas, mas que circulam pela UE, estão em contradição com estes princípios fundamentais. O argumento apresentado é que as disposições do CAU resultam em discriminação contra o tratamento dos envios postais internacionais quando comparado com o tratamento dos envios nacionais no contexto destes «movimentos de trânsito», uma vez que se exige que os operadores postais de países terceiros apresentem DSE para os volumes enviados através da UE, enquanto se isentam dessa obrigação os volumes enviados por um operador postal da UE para outro Estado-Membro, para a Noruega ou para a Suíça.

A proposta 15, apresentada pelos Estados Unidos da América, diz respeito ao início dos trabalhos com vista a reforçar a aplicação, o aperfeiçoamento e a atualização das normas e protocolos no âmbito da UPU relacionados com mercadorias perigosas e proibidas, a fim de melhorar a segurança e a proteção dos transportes e combater a utilização de fluxos de correspondência internacionais para o transporte de envios perigosos e proibidos.

---

<sup>2</sup> Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro da União (JO L 269 de 10.10.2013, p. 1).

<sup>3</sup> Regulamento Delegado (UE) 2015/2446 da Comissão, de 28 de julho de 2015, que completa o Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, com regras pormenorizadas relativamente a determinadas disposições do Código Aduaneiro da União

### 3. POSIÇÃO A TOMAR EM NOME DA UNIÃO

O objeto das propostas a apresentar no próximo Congresso da União Postal Universal (UPU) é inteiramente da competência exclusiva da União Europeia. Todos os Estados-Membros aplicam a mesma pauta aduaneira e as mesmas regras aduaneiras. A legislação aduaneira da União (CAU) estabelece medidas aduaneiras de segurança importantes que se destinam a assegurar que as administrações aduaneiras são capazes de fazer face aos riscos para a segurança e proteção da União e dos seus residentes ou para as cadeias de abastecimento do transporte antes da entrada das mercadorias no território aduaneiro da União. Estas medidas são apoiadas pelo novo ICS2 e pelos EAD, os quais devem ser fornecidos às autoridades aduaneiras, através do ICS2, pelos operadores comerciais, incluindo os operadores postais. Assim sendo, é necessário estabelecer uma posição única relativamente ao relatório elaborado pelo IB da UPU e que coloca em causa a compatibilidade das medidas da UE com a Convenção da UPU.

Estas medidas são coerentes com as regras e normas internacionais desenvolvidas no âmbito da Organização Mundial das Alfândegas (OMA), da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) e dos quadros da UPU.

A posição sistematicamente assumida pela Comissão Europeia e pelos Estados-Membros é a de que as disposições do CAU relativas à apresentação da DSE para realizar análises de risco antecipadas para efeitos de segurança e proteção em caso de trânsito/transbordo não violam o princípio da «liberdade de trânsito», conforme consagrado no artigo 1.º da UPU. O facto de as remessas postais ao abrigo da Convenção da UPU estarem em trânsito no território aduaneiro da UE e, por conseguinte, serem sujeitas a fiscalização aduaneira e poderem ser sujeitas a controlos aduaneiros não significa que não têm «liberdade» para transitar.

Além disso, a «liberdade de trânsito» ao abrigo dos atos da UPU não significa que as regras aplicáveis à fiscalização aduaneira ou aos controlos aduaneiros não se apliquem a esta circulação de mercadorias. O CAU não prevê qualquer isenção dos controlos aduaneiros e da fiscalização aduaneira (respetivas definições no artigo 5.º, n.ºs 3 e 27, do CAU), os quais devem ser realizados para assegurar o cumprimento da legislação aduaneira e de outras legislações que regem todos os tipos de circulação de mercadorias.

Mais ainda, a «liberdade de trânsito» não é um princípio absoluto. O artigo 8.º da Convenção da UPU exige que os países membros e os respetivos operadores designados adotem e apliquem uma estratégia de segurança proativa a todos os níveis das operações postais, a fim de garantir a segurança do transporte e do trânsito de correspondência entre os mesmos. Como tal, o trânsito não fica excluído por força da Convenção da UPU no que respeita à aplicação de medidas de segurança. Na sua perspetiva, trata-se de manter e reforçar a confiança do público em geral nos serviços postais prestados pelos operadores designados. Acresce que não há evidências de que alguma vez se tenha considerado na UPU que «liberdade de trânsito» ou «único território postal» limitam «expressamente» (artigo 23.º) o direito soberano dos países membros de legislar sobre controlos aduaneiros e de segurança adequados para a importação, exportação ou trânsito de mercadorias postais.

Por último, não há discriminação entre operadores postais de países terceiros e da UE. Embora a União Europeia não seja membro da UPU, a sua política aduaneira comum é uma realidade fundamental aceite por todas as partes da UPU na OMC, na OMA ou nas relações comerciais bilaterais. O mercado interno e a união aduaneira da União implicam que a regulamentação e os requisitos conexos anteriormente aplicados entre os seus Estados-Membros tenham sido eliminados na sequência da introdução de requisitos comuns aplicáveis nas fronteiras externas da União Europeia. Os requisitos em matéria de dados eletrónicos antecipados (EAD) exigidos pela aplicação do sistema ICS2 no âmbito do Código Aduaneiro

da União para a proteção da segurança e proteção aplicam-se, sem exceção, a todas as mercadorias recebidas. Trata-se de um requisito estabelecido por força do direito da UE, o qual deve ser cumprido sem exceção. A distinção entre os Estados-Membros da UE e os países terceiros justifica-se devido aos controlos harmonizados estabelecidos ao nível da UE. Por conseguinte, os Estados-Membros da UE e os países terceiros não se encontram na mesma situação regulamentar.

O reforço das normas e protocolos da UPU relativos ao fornecimento de EAD para efeitos de segurança e proteção é uma iniciativa bem-vinda.

Dado que a UE não é membro da UPU por direito próprio e que são os Estados-Membros da UE que são membros da UPU, os Estados-Membros têm a obrigação de agir conjuntamente no interesse da União.

A presente decisão do Conselho visa que os Estados-Membros assumam uma posição coordenada no sentido de afirmar que as medidas aduaneiras de segurança da UE ao abrigo do CAU são compatíveis com os atos da UPU e com os seus princípios fundamentais, e que a UE e os seus Estados-Membros apoiam o trabalho contínuo realizado para resolver questões práticas e operacionais relacionadas com os requisitos em matéria de EAD, garantindo simultaneamente o cumprimento dos requisitos da UE aplicáveis às DSE.

#### **4. BASE JURÍDICA**

##### **4.1. Base jurídica processual**

###### *4.1.1. Princípios*

O artigo 218.º, n.º 9, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) prevê a adoção de decisões que definam «as posições a tomar em nome da União numa instância criada por um acordo, quando essa instância for chamada a adotar atos que produzam efeitos jurídicos, com exceção dos atos que completem ou alterem o quadro institucional do acordo».

O artigo 218.º, n.º 9, do TFUE é aplicável independentemente de a União ser ou não membro da instância ou parte no acordo<sup>4</sup>.

A noção de «atos que produzam efeitos jurídicos» inclui os atos que produzem efeitos jurídicos por força das normas de direito internacional que regulam a instância em questão. Inclui ainda instrumentos que não têm efeito vinculativo por força do direito internacional, mas que «tendem a influenciar de forma determinante o conteúdo da regulamentação adotada pelo legislador da União»<sup>5</sup>.

###### *4.1.2. Aplicação ao caso em apreço*

O Congresso da UPU é uma instância instituída por um acordo, nomeadamente a Convenção da UPU.

O relatório que o Congresso da UPU é chamado a aprovar constitui um ato que produz efeitos jurídicos, uma vez que o ato previsto contém interpretações jurídicas segundo as quais determinada legislação da UE adotada ao abrigo do CAU é incompatível com a Convenção da UPU. Como tal, a adoção desse relatório poderia influenciar de forma determinante a legislação da UE.

O ato previsto não complementa nem altera o quadro institucional do Acordo.

---

<sup>4</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de outubro de 2014, Alemanha/Conselho, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, n.º 64.

<sup>5</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça, de 7 de outubro de 2014, Alemanha/Conselho, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, n.ºs 61 a 64.

Por conseguinte, a base jurídica processual da decisão proposta é o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

## **4.2. Base jurídica material**

### *4.2.1. Princípios*

A base jurídica material para a adoção de uma decisão nos termos do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE depende essencialmente do objetivo e do conteúdo do ato previsto em relação ao qual é tomada uma posição em nome da União. Se o ato previsto prosseguir duas finalidades ou tiver duas componentes, e se uma dessas finalidades ou componentes for identificável como principal e a outra como meramente acessória, a decisão a adotar ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE deve assentar numa única base jurídica material, a saber, a exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante.

### *4.2.2. Aplicação ao caso em apreço*

O ato previsto prossegue objetivos e tem componentes no domínio da cooperação aduaneira no âmbito da União Aduaneira, da política comercial comum e do mercado interno. Estes aspetos do ato previsto estão interligados de forma indissociável sem que nenhum deles seja acessório do outro.

Por conseguinte, a base jurídica material da decisão proposta é o artigo 33.º do TFUE.

## **4.3 Conclusão**

A base jurídica da decisão proposta é o artigo 33.º, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

Proposta de

## **DECISÃO DO CONSELHO**

**relativa à posição a tomar, em nome da União Europeia, no 28.º Congresso da União Postal Universal**

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente os artigos 33.º, 114.º e 207.º, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) A Convenção da UPU («Acordo») entrou em vigor em 1874. A UE não é membro da UPU, ao passo que todos os Estados-Membros da UE são partes na UPU.
- (2) Através do Regulamento (UE) n.º 952/2013 (o Código), juntamente com o Regulamento Delegado (UE) 2015/2446 da Comissão, a União assegura a segurança e a proteção nas suas fronteiras externas, exigindo a apresentação de determinados dados eletrónicos relativamente a todas as mercadorias introduzidas no território aduaneiro da União, incluindo as mercadorias em remessas postais (dados eletrónicos antecipados). Este requisito justifica-se para atenuar a potencial ameaça às cadeias de abastecimento do transporte, à segurança e proteção da União e dos seus residentes, à saúde humana ou animal ou à fitossanidade, ao ambiente ou aos consumidores.
- (3) Nos termos do artigo 10.º, n.º 3, do artigo 13.º, do artigo 14.º, n.º 2, dos artigos 16.º e 18.º e do artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento Interno do Congresso da UPU, a UPU pode tomar nota das propostas apresentadas e aprová-las, especificamente no Comité 3 do Congresso da UPU.
- (4) O 28.º Congresso da UPU é chamado a tomar nota de um relatório que contém um parecer jurídico elaborado por um membro do Secretariado da UPU, que coloca em causa a compatibilidade do quadro legislativo da União em matéria de dados eletrónicos antecipados com determinados princípios consagrados na Constituição da UPU e com a natureza jurídica, estabelecida a nível internacional, da União Aduaneira. Além disso, o 28.º Congresso da UPU é chamado a aprovar uma resolução sob a forma de uma proposta de orientações gerais (proposta 9) cuja intenção é utilizar este relatório e o parecer jurídico como base para a continuação dos trabalhos de análise das questões regulamentares aduaneiras.
- (5) O 28.º Congresso da UPU analisará ainda uma proposta apresentada pelos Estados Unidos da América para orientar os trabalhos do ciclo político da UPU e dos grupos de trabalho e comités associados no sentido do reforço e expansão das normas, orientações e aplicação da UPU em matéria de segurança e proteção dos transportes e de combate às mercadorias perigosas e proibidas na correspondência internacional.
- (6) Como tal, é conveniente definir a posição a tomar, em nome da União, no 28.º Congresso da UPU, a fim de preservar os direitos e os interesses da União e dos seus Estados-Membros.

- (7) Por conseguinte, importa assegurar que os Estados-Membros assumam uma posição coordenada para apoiar ativamente a compatibilidade do quadro legislativo da União relativo aos requisitos de segurança e proteção aplicáveis às mercadorias introduzidas no território aduaneiro da União com os atos e a Constituição da UPU.
- (8) Uma vez que a UE não é membro da UPU, a posição da União deve ser expressa pelos Estados-Membros da União que são membros do Congresso da UPU, agindo conjuntamente,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

*Artigo 1.º*

A posição a tomar, em nome da União, no 28.º Congresso da União Postal Universal consta do anexo da presente decisão.

*Artigo 2.º*

A posição referida no artigo 1.º é expressa, de forma conjunta, pelos Estados-Membros da União que são membros do Congresso da UPU.

*Artigo 3.º*

A presente decisão entra em vigor no dia da sua adoção.

Os destinatários da presente decisão são os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho  
O Presidente*

## ANEXO

### **Posição a tomar pelos Estados-Membros, em nome da União Europeia, no 28.º Congresso da União Postal Universal sobre os requisitos aduaneiros das informações eletrónicas antecipadas.**

#### **Congresso — Doc. 42**

#### **Ponto 1 da ordem de trabalhos: O Congresso é chamado a tomar nota do relatório (parágrafos 1 a 20 do relatório e anexos 1 e 2)**

A posição da União relativamente a este ponto da ordem de trabalhos é a de votar contra a tomada de nota do relatório.

Ao fazê-lo, discordam da apreciação realizada pelo consultor jurídico a respeito da compatibilidade das disposições legislativas da União aplicáveis à apresentação de EAD.

Os Estados-Membros devem salientar que existe plena coerência entre os requisitos de segurança aduaneira da UE e os atos e princípios fundamentais da UPU.

Os Estados-Membros devem destacar as especificidades do mercado interno da UE e especificar que os controlos nas fronteiras internas da UE foram abolidos e que a UE deve ser tratada, do ponto de vista postal, aduaneiro e da segurança, como uma única entidade. Deve igualmente ser salientado que o Reino da Noruega e a Confederação Suíça acordaram em aplicar as mesmas medidas de segurança e de proteção em vigor na UE, fazendo inclusivamente parte do ICS2, pelo que o comércio entre estes países e a UE está isento do requisito de apresentação de declarações sumárias de entrada e de saída.

Os Estados-Membros devem frisar que os princípios da UPU de um único território postal e da liberdade de trânsito não constituem obrigações absolutas e incondicionais que transcendem quaisquer objetivos de política pública, nomeadamente a segurança e a proteção.

#### **Ponto 2 da ordem de trabalhos: O Congresso é chamado a aprovar a proposta de carácter geral relativa aos trabalhos futuros de desenvolvimento da política aduaneira e do quadro regulamentar (proposta 9 do relatório):**

A União assume a posição de continuar a manifestar o seu empenho em apoiar ativamente os trabalhos durante o próximo ciclo político e de declarar a sua disponibilidade para participar na resolução de questões de aplicação prática e operacional relativamente aos processos do ICS2 com impacto nos operadores postais de países terceiros, continuando simultaneamente a cumprir e a defender os requisitos da UE.

Os Estados-Membros devem continuar a manifestar a sua objeção à inclusão, na proposta 9, da apreciação jurídica do membro do Secretariado da UPU, que é contestada pela UE e pelos seus Estados-Membros pelo facto de classificar, de forma totalmente incorreta, os requisitos da UE em matéria de EAD como contrários à Constituição da UPU e aos seus atos jurídicos. Os Estados-Membros devem procurar alterar, no 28.º Congresso da UPU, a instrução contestada com vista a suprimir a referência a esta apreciação jurídica para servir de base a uma nova análise das questões regulamentares aduaneiras.

Caso a proposta 9 seja adotada sem que o número contestado seja devidamente alterado, os Estados-Membros devem manifestar o seu desacordo, por escrito, ao Congresso da UPU, ao Secretariado Internacional da UPU e ao Conselho de Administração da UPU.

#### **Posição a tomar relativamente à proposta 15 apresentada pelos Estados Unidos da América**

Os Estados-Membros devem tomar nota da proposta apresentada pelos Estados Unidos da América e manifestar o seu apoio aos princípios gerais previstos na proposta.

Os Estados-Membros devem manifestar a sua disponibilidade para debater as vertentes de trabalho específicas propostas pelos Estados Unidos da América no contexto da garantia da segurança e proteção das mercadorias na correspondência internacional, sem criar um procedimento de entrada excessivamente oneroso ou impor aos operadores postais designados obrigações mais exigentes que as exigidas a outras partes interessadas na cadeia de abastecimento.