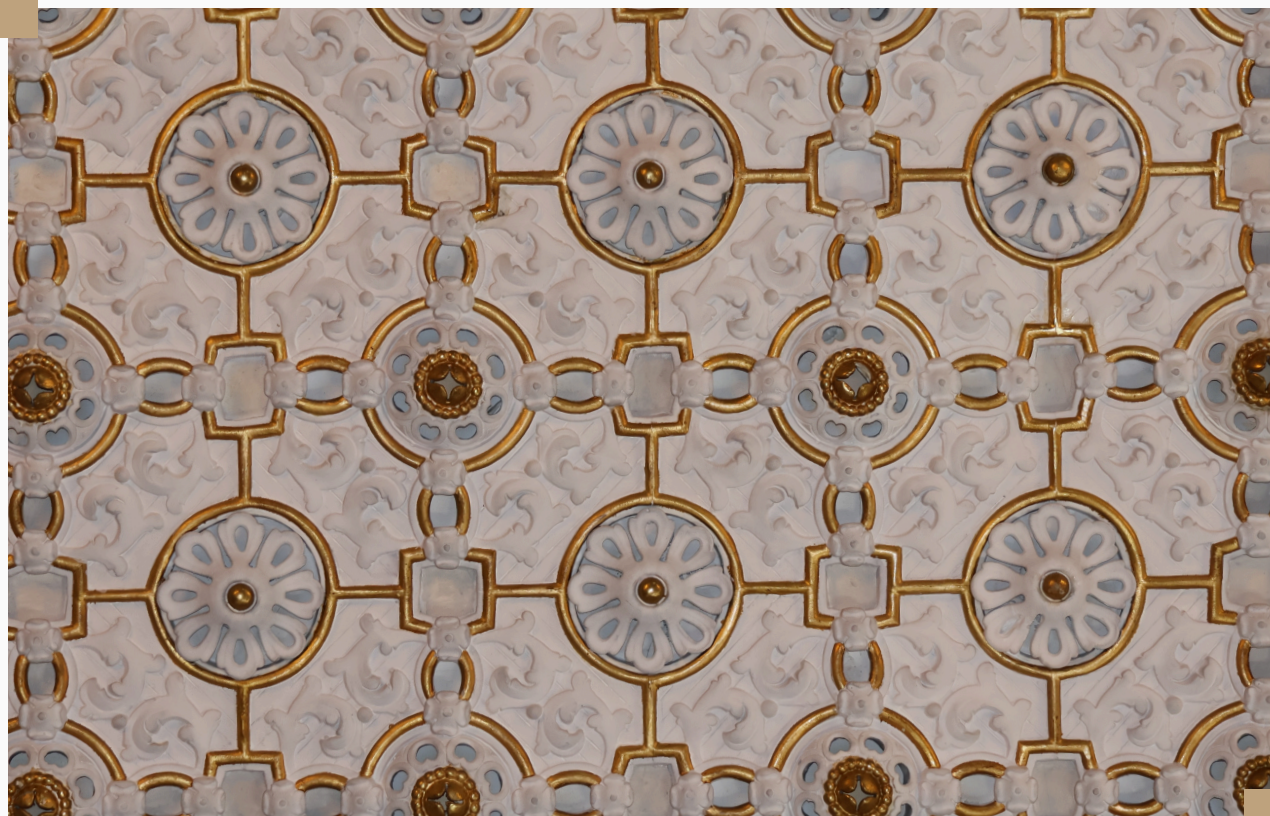




SUPREMO TRIBUNAL
ADMINISTRATIVO




TRIBUNAL SUPREMO
DE ESPAÑA



CONCLUSÕES DA I CUMBRE IBÉRICA DA JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL

2025




Nos dias 16 e 17 de outubro de 2025, o Supremo Tribunal Administrativo foi palco da **I Cumbre Ibérica da Jurisdição Administrativa e Fiscal**, que reuniu este Supremo Tribunal com a Sala de lo Contencioso-Administrativo do Tribunal Supremo de Espanha com vista a um profícuo e intenso intercâmbio judiciário, marcado por discussões respeitantes ao funcionamento e organização dos trabalhos de ambas jurisdições em matéria de admissão de recurso de revistas/recurso de casación, e pelas principais e mais recentes decisões proferidas em duas áreas temáticas: asilo e migração/extranjería.


A sessão do dia 17 de outubro foi aberta por Sua Excelência, o Senhor Presidente do Supremo Tribunal Administrativo (STA), Juiz Conselheiro Jorge de Aragão Seia, que salientou o facto de, no dia em que se completava um ano da sua tomada de posse como Presidente deste Supremo Tribunal, estar a ser dado cumprimento a um dos desideratos definidos para este mandato, no sentido do robustecimento da internacionalização do STA e do estreitamento de relações com outros Supremos Tribunais, com o fito de se fomentarem diálogos e fortalecerem laços judiciais.

Em sentido idêntico, Sua Excelência, o Senhor Presidente da Sala de lo Contencioso-Administrativo do Tribunal Supremo de Espanha sublinhou a importância deste encontro, manifestando o profundo agradecimento pela iniciativa da sua realização, e pela calorosa receção da *comitiva* espanhola, reiterando a vontade de, a breve trecho, realizar, desta feita no Tribunal Supremo de Espanha, uma **II Cumbre Ibérica da Jurisdição Administrativa e Fiscal**.

O programa científico desta I Cumbre Ibérica era ambicioso, percorrendo temas de relevância significância para as jurisdições administrativas e fiscal de ambos os Estados.

As intervenções do primeiro painel, dedicado ao recurso de *revista recurso de casación*, estiveram a cargo da Senhora Juíza Conselheira da Secção de Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo, Isabel Marques da Silva, e do Magistrado da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Supremo de Espanha, José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.






Na sua intervenção, a Senhora Juíza Conselheira Isabel Marques da Silva fez um incursão de base legal, e de história legislativa, relativamente ao recurso de revista no contencioso tributário, dando especial enfoque ao papel da jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo — e, numa fase posterior, de apreciação da constitucionalidade, também do Tribunal Constitucional — na utilização desta espécie de recurso no âmbito jus-tributário, sobretudo até à entrada em vigor da Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro.


Procedeu a uma pormenorizada resenha dos aspetos em que diferem as interpretações feitas pela Secção do Contencioso Administrativo e pela Secção do Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo, no que respeita aos pressupostos de admissão dos recursos de revista, mas também no que tange à delimitação das questões que constituem o seu objeto.

A Senhora Juíza Conselheira trouxe à discussão alguns dos mais emblemáticos Acórdãos prolatados pela Secção do Contencioso Tributário do STA, em sede de recursos de revista, destacando uma decisão recente, ainda que não unânime, relativa à (in)admissibilidade do conhecimento da intempestividade do recurso de revista, numa fase subsequente à sua admissão, em sede de apreciação preliminar sumária.

Referiu que, no presente momento, uma parte muito substancial do labor da Secção do Contencioso Tributário passa pela apreciação dos pressupostos de admissão de recursos para uniformização de jurisprudência entre decisões proferidas pelo próprio Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD) e pelas consequências que poderiam resultar da proposta de alteração legislativa que pretende introduzir em alternativa o recurso excepcional de revista das referidas decisões da arbitragem tributária, também com fundamento na oposição entre as mesmas.

Frisou, ademais, a importância de o recurso excepcional de revista dever continuar a ser encarado como uma válvula de segurança do sistema de recursos do ordenamento jurídico português, apenas acionável em situações excecionais, tal como definidas pelo legislador.







O Magistrado da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Supremo de Espanha, José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, começou por destacar a importância do recurso de casación para o normal funcionamento do Estado de Direito, e, de forma concordante com a Senhora Juíza Conselheira Isabel Marques da Silva, aludiu aos pressupostos legais desta espécie recursiva após a reforma legislativa de 2016 que definiu o conceito de “interés casacional objetivo para la formación de jurisprudência” e reforçou a importância de o recurso de casación se manter direcionado para o conhecimento de questões de especial relevância jurídica, de claro interesse social, ou quando se verifique uma controvérsia jurídica que careça de uniformização, evidenciando a importante função depuradora do Tribunal Supremo no que respeita à admissão dos processos que, de facto, devem ser objeto deste tipo de recurso.

Frisou, ainda, a importância fulcral – não só para o alcance daqueles desideratos, mas também para o bom funcionamento do Tribunal Supremo – da delimitação objetiva das questões que enformam o recurso de casación.

Neste conspecto, referiu ainda que a Lei espanhola obriga a que sejam observadas certas formalidades na interposição dos recursos de casación, que em muito contribuem para essa delimitação estreita do objeto do recurso, como seja a limitação das alegações de recurso e das contra-alegações a 50.000 caracteres, equivalentes a 25 folhas. Por outro lado, referiu que o Tribunal Supremo tem poderes para redefinir as questões que constituem objeto do recurso de casación, não se encontrando, por isso, vinculado a conhecer toda e qualquer questão suscitada, nesse âmbito, pelas partes, mas antes exercendo prerrogativas de controlo, também no que se refere à definição do objeto de recurso, por forma a garantir que o recurso de casación não se vê descaracterizado naquela que é a sua função.







Apesar de ter salientado a importância da reforma legislativa ocorrida em Espanha, no período compreendido entre 2015/2016 (cujas propostas de alteração foram avançadas pelos próprios Juízes Conselheiros do Tribunal Supremo, atendendo à sua experiência prática), no que respeita à (re)definição do sentido e da função do recurso de casación contencioso-administrativo (transparecido, desde logo, no poder de o Tribunal Supremo apenas conhecer das questões principais e conexas que tenham efetivo relevo casacional), considerou que era, nesta fase, importante proceder-se a uma “reforma da reforma”, por considerar que ainda existe uma margem demasiado lata na admissão de tais recursos, correndo-se o risco da sua descaracterização enquanto espécie recursiva extraordinária e destinada a finalidades muito concretas.

Por fim, destacou que, após uma fase de apreciação dos critérios de admissibilidade dos *recursos de casación* - e caso estes sejam, de facto, admitidos -, segue-se a sua distribuição a uma das quatro secções da Sala de lo Contencioso do Tribunal Supremo, cada uma delas com competências materiais distintas.

Após um breve período de debate —onde foram discutidas as razões históricas para o recurso de revista ser interpretado com uma maior amplitude em Portugal —, seguido de uma pausa nos trabalhos, tomaram a palavra a Senhora Juíza Conselheira da Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo, Suzana Tavares da Silva, e o Magistrado da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Supremo de Espanha, Wenceslao Olea Godoy, no contexto do segundo painel, dedicado ao tema do contencioso do asilo e estrangeiros/extranjería.

No seguimento das intervenções do primeiro painel, a Senhora Juíza Conselheira Suzana Tavares da Silva começou por sublinhar a importância de se fazer um profundo debate em torno da definição (ou redefinição) do que é, e do que deve ser, a função do recurso de revista no contencioso administrativo e no contencioso tributário.







A propósito do tema em discussão, e em concreto do fenómeno da migração económica, a Senhora Conselheira apresentou a evolução legislativa em matéria de asilo e migrantes no ordenamento jurídico português, que, a par da limitada dimensão dos recursos, humanos e materiais, cometidos à administração pública, resultaram num muito expressivo e abrupto aumento de processos nos tribunais administrativos, mas também de recursos interpostos perante os Tribunais Superiores, designadamente neste Supremo Tribunal Administrativo. Em matéria de asilo, destacou duas decisões em que o Supremo Tribunal Administrativo firmou um entendimento clarificador da jurisprudência, nomeadamente em matéria de pressupostos legais para a devolução a cargo e para a determinação do que é um “pedido subsequente”. Neste último caso, estabeleceu-se que a apreciação de um novo pedido de asilo, quando um outro já havia sido apresentado, apreciado e indeferido noutro Estado-membro, só deveria ter lugar quando houvesse uma mudança das circunstâncias de facto ou de Direito do caso, sendo, para o efeito, preponderante que o requerente alegasse a ocorrência de alterações relevantes no seu país de origem.

Relativamente à entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em território português, sublinhou o expressivo e abrupto aumento de processos judiciais apresentados por aqueles cidadãos perante os tribunais administrativos, com vista a intimação da administração pública a proferir decisão quanto a pedidos de autorização de residência em território português, face ao incumprimento dos prazos legalmente instituídos nessa matéria.

Nessa sequência, lembrou uma recente decisão do Supremo Tribunal Administrativo, através da qual, ainda que de forma não unânime, se estabeleceu que a intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias (que não comporta o pagamento de taxa de justiça ou de custas processuais) constitui o meio processual adequado para o conhecimento das pretensões de cidadãos estrangeiros que tenham apresentado, perante a administração, pedidos de autorização de residência em território português, e que não hajam obtido, no prazo legal, pronúncia relativamente aos mesmos (Acórdão proferido no processo n.º 0741/23.4BELSB, de 06-06-2024).






Referiu ser importante não se descaracterizar este meio processual, que funciona


como uma válvula de escape do ordenamento jurídico-administrativo português, a acionar somente nos casos em que a célere emissão de uma decisão de mérito que imponha à administração a adoção de uma conduta positiva ou negativa se revele indispensável para assegurar o exercício, em tempo útil, de um direito, liberdade ou garantia, por não ser possível ou suficiente, nas circunstâncias do caso, o decretamento de uma providência cautelar, o que pressupõe que exista um direito, liberdade ou garantia de âmbito individual (e não grupal) cujo exercício deva ser assegurado.

A Senhora Juíza Conselheira destacou, ainda, a recente decisão proferida pelo Tribunal Constitucional (Acórdão n.º 785/2025, de 08-08-2025), pelo qual foi apreciada a constitucionalidade de um conjunto de alterações propostas a diversos artigos da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, salientando os aspetos mais relevantes dessa decisão.

Após esta intervenção seguiu-se a do Magistrado do Tribunal Supremo de Espanha, Wenceslao Olea Godoy, que sublinhou o facto de Espanha atravessar dificuldades semelhantes a Portugal, não só no âmbito da administração pública, mas também no volume de processos judiciais em matéria de asilo, e de entrada e permanência em território espanhol, intentados nos tribunais.

Referiu que, em Espanha, são cerca de 196.000 os pedidos de asilo a aguardar decisão (após a Alemanha são o país com mais pedidos deste tipo), destacando a incapacidade da administração pública espanhola de, face aos recursos humanos e materiais de que dispõe, dar atempada resposta a todas estas solicitações, sendo que cerca de 80% a 90% de pedidos de casación são sobre asilo. Nesta sequência, referiu, também, que são cada vez mais os menores não acompanhados que dão entrada em território espanhol, salientando que, em muitos casos, essa entrada não tem respaldo num ulterior pedido de asilo ou de proteção internacional.







Procedeu, ainda, a um breve enquadramento, ao nível do Direito da União Europeia, das questões referentes ao asilo e à proteção subsidiária, tendo salientando alguns dos problemas com que os Estados-membros poderão vir a defrontar-se com a entrada em vigor do Regulamento (UE) 2024/1348, do Parlamento e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que vem instituir um procedimento comum de proteção internacional na União, revogando a Diretiva n.º 2013/32/UE.

Seguiu-se o terceiro painel, que contou com as intervenções do Senhor Juiz Conselheiro e Vice-Presidente da Secção do Contencioso Tributário, Francisco Rothes, e da Magistrada da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Supremo de Espanha, Esperanza Córdoba Castroverde.

O Senhor Vice-Presidente da Secção do Contencioso Tributário, Conselheiro Francisco Rothes, destacou um Acórdão muito recente do Supremo Tribunal Administrativo (que ainda não transitou em julgado), prolatado na sequência da interposição de um recurso per saltum, cuja decisão (não unânime) assentou, fundamentalmente, na aplicação do princípio da segurança jurídica e proteção da confiança (enquanto corolário do princípio de Estado de Direito Democrático, previsto no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa), em matéria de revisibilidade da lei fiscal.

Em causa, estava a aplicação de um conjunto de normas transitórias constantes das Leis do Orçamento do Estado dos anos 2016, 2017, 2018 e 2019, ao abrigo das quais passava a ser incluído no lucro tributável do grupo de sociedades, determinado nos termos do artigo 70.º do Código do IRC, um quarto (25%) dos resultados internos que tivessem sido eliminados / diferidos, ao abrigo do anterior regime de tributação pelo lucro consolidado, regime esse que esteve em vigor, no ordenamento jurídico português, durante mais de 30 anos.







O Senhor Vice-Presidente da Secção do Contencioso Tributário destacou a necessidade de, na elaboração desse Acórdão, se aplicarem os testes que permitem aferir da eventual inadmissibilidade de uma medida legislativa à luz do princípio da proteção da confiança legítima, tendo, no caso em apreço, sido preponderante a verificação de sucessivas prorrogações (que perduraram durante mais de 30 anos) ao regime da tributação pelo lucro consolidado, anteriormente em vigor, mas também a circunstância de as mesmas terem ocorrido em períodos de intensas alterações legislativas em matéria da tributação do rendimento das pessoas coletivas, como seja na aprovação do Código do IRC, ou na aprovação de variadíssimos diplomas legais criados na sequência das crises económico- financeiras que assolaram Portugal.

Na análise do teste das legítimas expectativas levada a cabo pelo Supremo Tribunal foram tidos em conta vários aspetos — o facto de o regime da tributação pelo lucro consolidado ter permanecido em vigor no ordenamento jurídico, sendo sucessivamente prorrogada a sua aplicação durante mais de três décadas, tendo esta alteração ocorrido dois anos após uma grande reforma do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas; não ter sido considerado um período de *vacatio legis*; não existir uma justificação relevante que justificasse naquele momento aquela alteração —, concluindo o Tribunal que se tinha gerado nos contribuintes uma expectativa legítima, e fundada em boas razões, de que o regime se continuaria a aplicar, tendo, nessa sequência, sido determinante a aplicação do princípio da proteção da confiança para que se concluísse, como se concluiu, pela procedência da pretensão anulatória formulada pelo contribuinte em causa.

Em reforço destas ideias, a Magistrada do Tribunal Supremo de Espanha, Esperanza Córdoba Castroverde, salientou a crescente aplicação dos princípios gerais do Direito por parte do Tribunal Supremo em matéria tributária, e a importância dos mesmos na jurisprudência desse Tribunal, considerando que o Supremo Tribunal tem um compromisso com estes princípios — que são, nas suas palavras, “imunes” às intervenções do legislador —, que derivam da Constituição, mas também do ordenamento jurídico da União Europeia.







Referiu que, não obstante algumas críticas da administração pública (em especial, da administração tributária espanhola) à crescente aplicação, pelo Tribunal Supremo, de um vasto conjunto de princípios gerais do Direito Administrativo e do Direito Tributário para decidir os recursos que lhe são apresentados, cada vez mais a intermediação desses mandados axiológicos revela-se necessária para que possa prover-se a uma decisão justa, e que é, não raras vezes, justificada devido ao modo como a própria redação normativa se apresenta (desde logo, ao nível da sua clareza e precisão), mas também pela circunstância de, em alguns casos, o legislador se abster de consagrar disposições transitórias que regulem as situações de fronteira entre a aplicação da lei nova e da lei antiga.

Salientou, ainda, a importância de os tribunais fazerem uma adequada análise da aplicação, no contexto administrativo / procedimental, das regras relativas à distribuição do ónus da prova, e suas consequências decisórias, destacando algumas situações em que, no contexto da aplicação das cláusulas gerais antiabuso, foi considerado, pela administração tributária espanhola, que era sobre o contribuinte que impendia o ónus de demonstrar que não estavam preenchidos os pressupostos legais tendentes à aplicação dessa cláusula antiabusiva, e não o inverso, como decorre da legislação aplicável.

Em síntese, a Magistrada do Tribunal Supremo de Espanha enfatizou a relevância dos princípios gerais do Direito para que seja efetivamente garantido, na prática, o *justo equilíbrio* que deriva do princípio da separação dos poderes.

Após estas intervenções, seguiu-se um período de debate, para o qual contribuíram alguns dos Senhores Juízes Conselheiros do Supremo Tribunal Administrativo e do Tribunal Supremo de Espanha presentes.







Os trabalhos foram encerrados por Sua Excelência, o Senhor Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, Juiz Conselheiro Jorge de Aragão Seia, que expressou a sua satisfação pela concretização dos objetivos a que o STA se propôs na organização desta I Cumbre Ibérica da Jurisdição Administrativa e Fiscal, evidenciando a importância da partilha de experiências alcançada nesta sessão para o exercício das funções dos Senhores Juizes Conselheiros, não deixando de destacar a clara intenção de todos os presentes de alcançarem uma melhor administração da justiça com os instrumentos que têm ao seu alcance nos dois ordenamentos jurídicos.

No final, tomou novamente a palavra Sua Excelência, o Senhor Presidente da Sala de lo Contencioso-Administrativo do Tribunal Supremo de Espanha, que reforçou o seu agradecimento à organização da Cumbre Ibérica pelo acolhimento demonstrado, frisando, também, o inestimável interesse da realização destas sessões, que pretende que se tornem recorrentes.

Finda esta **I Cumbre Ibérica da Jurisdição Administrativa e Fiscal** é possível concluir que os ordenamentos jurídicos português e espanhol partilham soluções normativas idênticas, não só por força da pertença de ambos os Estados à União Europeia, mas também por uma inegável identidade de valores que perpassa aspetos sociais, culturais e jurídicos.

Nessa decorrência, existem aspetos inerentes ao funcionamento dos seus Supremos Tribunais Administrativos, e do sistema de recursos com que diariamente lidam, que se compatibilizam, sendo inegável a partilha de alguns problemas e *entropias do sistema*. É, por isso, de todo o interesse que haja uma discussão conjunta em torno dessas questões, e que, também conjuntamente, se tracem possíveis soluções com vista à sua resolução.





Verificou-se, contudo, que, em algumas matérias, existem diferenças no modo como ambos os ordenamentos jurídicos definem certos aspetos que contendem diretamente com a atividade judiciária, designadamente no que concerne à admissibilidade e à definição do objeto dos recursos de revista, sendo de assinalável interesse para ambas as partes que se compreendam as razões subjacentes à adoção de determinadas soluções legislativas para que possa colocar-se em perspetiva, de forma verdadeiramente fundada e sustentada, o *status quo* estabelecimento em cada um destes ordenamentos, sempre com o fito de pugnar pela evolução e pela melhoria da atividade de aplicação do Direito ao *caso concreto*.

Foi, ainda, possível constatar que em matéria de asilo, proteção subsidiária, e da entrada e permanência de cidadãos estrangeiros nos seus territórios, Portugal e Espanha atravessam problemas muito semelhantes, fruto do elevado (e repentino) número de cidadãos estrangeiros que procuram estes países para serem acolhidos, ou simplesmente para aí residirem, trabalharem e estudarem, sem que, no entanto, as suas administrações públicas estivessem devidamente preparadas, em termos de recursos humanos e materiais, para lidar com uma tão intensa e significativa afluência de pretensões, o que, numa fase ulterior, trouxe consequências nefastas para os tribunais, traduzidas, desde logo, na abrupta e muito significativa sobrecarga do sistema de justiça.

Resultou evidente, ademais, uma similitude estrutural no modo como certos institutos jurídicos são encarados por ambos os Supremos Tribunais Administrativos, mas também a identidade nos princípios jurídicos em que ambos se suportam na tomada das suas decisões e, em suma, na concretização do seu mandato constitucional de administrar a Justiça em nome do povo (artigo 202.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa e artigo 117.º, n.º 1 da Constituição Espanhola).

Lisboa 17 de Junho de 2025

Resumo elaborado por Joana Polónia Gomes

(Juíza de Direito em comissão de serviço como adjunta do CSTAF)

