

NEWSLETTER

Nº 01/26

02 JANEIRO 2026

CONSEQUÊNCIAS DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ADICIONAL DE SOLIDARIEDADE SOBRE O SETOR BANCÁRIO (ASSB)

Na sequência dos Acórdãos n.º [477/2025](#) e [478/2025](#), o Tribunal Constitucional declarou, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas que criam e regulam o Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário (ASSB).

Ficou definitivamente afastada a validade constitucional do tributo, tanto na sua dimensão temporal, por violação da proibição da retroatividade fiscal, aplicável ao ASSB autoliquidado relativo ao ano de 2020, como na sua substância, por violação dos princípios da igualdade e da capacidade contributiva.

Em face desta inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, impõe-se agora analisar que meios processuais têm os sujeitos passivos ao seu dispor por forma a obter a restituição das quantias indevidamente pagas a este título.

Litigation Team



ENQUADRAMENTO

O ASSB foi instituído em 2020 como contribuição especial devida por entidades do setor bancário, com fundamento em razões de solidariedade económica. Desde então, diversas questões de constitucionalidade foram levantadas, que agora encontram resposta definitiva nos Acórdãos do Tribunal Constitucional números [477/2025](#) e [478/2025](#).

Para um histórico detalhado da controvérsia e respetiva evolução, remetemos para as nossas *Newsletters* números [42/20, de 9 de junho de 2020](#), [57/23, de 19 de junho de 2023](#) e [33/24, de 26 de julho de 2024](#).

Ora, de facto, na sequência dos Acórdãos n.º [477/2025](#) e [478/2025](#), o Tribunal Constitucional declarou, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas que criam e regulam o Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário.

Em face do exposto, ficou definitivamente afastada a conformidade deste tributo com a Constituição, tanto na sua dimensão temporal (por violação da proibição da retroatividade fiscal), no que toca ao ASSB relativo ao ano de 2020, como na sua substância (por violação dos princípios da igualdade e da capacidade contributiva).

Consequentemente, o ASSB é expurgado da ordem jurídica *ab initio*, ou seja, com efeitos retroativos à data da sua entrada em vigor, deixando de subsistir qualquer base legal para a sua cobrança.

Perante esta declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral, impõe-se agora analisar quais os meios processuais disponíveis para que os sujeitos passivos possam obter a restituição das quantias indevidamente pagas a este título.

DA RESTITUIÇÃO DO ASSB DENTRO DO PRAZO DE CADUCIDADE

Os meios de reação adequados à restituição do ASSB variam consoante o caso concreto — designadamente, conforme o imposto tenha sido liquidado oficiosamente pela ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA ou autoliquidado pelo sujeito passivo, sendo esta última a situação mais comum.

De facto, na generalidade dos casos, o ASSB foi pago na sequência de autoliquidações apresentadas pelos próprios sujeitos passivos.

Em tais situações, a reclamação graciosa, a apresentar no prazo de 2 anos a contar da apresentação da declaração, seria, em princípio, necessária, não podendo o sujeito passivo apresentar diretamente impugnação judicial ou pedido de pronúncia arbitral.

Todavia, atendendo a que as autoliquidações foram efetuadas em conformidade com os modelos e instruções administrativas vigentes — aprovadas pela [Portaria n.º 191/2020, de 10 de agosto](#) —, poderá considerar-se a reclamação graciosa facultativa.

Deste modo, embora a reclamação graciosa continue a ser, em primeira linha, o meio mais prudente e célere — até por não implicar pagamento de taxa e permitir à Administração tributária corrigir o erro que lhe é imputável —, pode o sujeito passivo ponderar optar por apresentar impugnação judicial ou pedido de pronúncia arbitral.

Caso o prazo de 2 anos para apresentação da reclamação graciosa já tenha decorrido, é ainda possível solicitar a revisão oficiosa das autoliquidações, nos termos da [Lei Geral Tributária \(LGT\)](#), no prazo de quatro anos após a autoliquidação, conforme o tem vindo a confirmar a jurisprudência arbitral, entre outras, nas Decisões Arbitrais proferidas nos [processos n.º 842/2024-T](#) e [560/2024-T](#). Nesse âmbito, o tribunal arbitral tem confirmado que, nestas circunstâncias, o erro na autoliquidação é imputável à ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA, uma vez que os contribuintes atuaram segundo orientações oficiais, razão pela qual deverá ser permitida a possibilidade de revisão oficiosa. Ainda a esse propósito, importa sublinhar que, historicamente, a [LGT](#) previa expressamente essa imputação automática dos erros das autoliquidações à ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA. Ora, embora tal norma tenha sido revogada pela Lei n.º 7-A/2016, o fundamento material da proteção do contribuinte — que desempenha funções de liquidação para as quais não está tecnicamente preparado — permanece válido. A revogação visou apenas eliminar a presunção absoluta de imputabilidade, não afastando a imputação nos casos em que o contribuinte agiu de boa-fé e sem negligência. Por essa razão, entende esta jurisprudência — a qual perfilhamos — que se mantém a possibilidade de revisão oficiosa, no prazo de quatro anos, sempre que o erro da autoliquidação resulte de orientações oficiais da ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA.

Acresce que, no caso de ASSB não pago, parece-nos que poderá, ainda, o sujeito passivo requerer a revisão oficiosa a todo o tempo, ao abrigo da [LGT](#).

No caso de liquidações oficiosas de ASSB, situação menos frequente, poderá o sujeito passivo lançar mão dos mesmos meios de reação acima referidos, sendo que, neste caso, o prazo para apresentação da reclamação graciosa é de apenas 120 dias a contar da data-limite para pagamento da liquidação de ASSB, mantendo-se os demais meios processuais

referidos totalmente aplicáveis, designadamente, a revisão oficiosa, bem como a impugnação judicial ou o pedido de pronúncia arbitral.

DA RESTITUIÇÃO DO ASSB PARA ALÉM DO PRAZO DE CADUCIDADE

Mais complexa é a questão de saber se seria possível obter a restituição do ASSB decorrido já o prazo de quatro anos previsto na [LGT](#).

Nestes casos, torna-se essencial analisar o alcance retroativo das declarações de inconstitucionalidade com força obrigatória geral proferidas pelo Tribunal Constitucional, à luz do disposto na [Constituição da República Portuguesa](#), onde se dispõe o seguinte:

“1. A declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade com força obrigatória geral produz efeitos desde a entrada em vigor da norma declarada inconstitucional ou ilegal e determina a reprivatização das normas que ela, eventualmente, haja revogado.

(...)

3. Ficam ressalvados os casos julgados, salvo decisão em contrário do Tribunal Constitucional quando a norma respeitar a matéria penal, disciplinar ou de ilícito de mera ordenação social e for de conteúdo menos favorável ao arguido.

4. Quando a segurança jurídica, razões de equidade ou interesse público de exceção relevo, que deverá ser fundamentado, o exigirem, poderá o Tribunal Constitucional fixar os efeitos da inconstitucionalidade ou da ilegalidade com alcance mais restrito do que o previsto nos n.os 1 e 2...”

A esse respeito, a doutrina tem debatido amplamente o significado da expressão “*casos julgados*”, questionando se se refere apenas a decisões judiciais transitadas em julgado, ou se abrange igualmente atos administrativos inimpugnáveis ou situações consolidadas por caducidade ou prescrição.

Ora, o Tribunal Constitucional reconheceu esta divergência doutrinal no [Acórdão n.º 231/94](#), no qual, sem assumir posição definitiva, optou por limitar expressamente os efeitos da inconstitucionalidade, de modo a salvaguardar situações consolidadas:

“(...) independentemente da tese que se perfilhe acerca do âmbito e do alcance da ressalva de caso julgado (...) ponderosas razões de equidade justificam que se proceda à limitação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade (...), de forma a abranger apenas os casos pendentes sobre os quais não tenha ainda incidido ato administrativo consolidado ou decisão judicial transitada em julgado.”

No mesmo sentido, no [Acórdão n.º 804/93](#) salientou o Tribunal Constitucional que os atos administrativos definitivos poderiam ser equiparados a casos julgados, sendo, por conseguinte, ressalvados dos efeitos retroativos da inconstitucionalidade, por razões de segurança jurídica.

Deste modo, a expressão “*casos julgados*” deve, salvo melhor opinião, ser entendida em sentido restrito, reportando-se apenas ao caso julgado judicial.

Ora, nos Acórdãos n.º [477/2025](#) e [478/2025](#), o Tribunal Constitucional não exerceu o poder de limitação temporal previsto na [Constituição](#), nem fez qualquer ressalva quanto a situações administrativas consolidadas.

Tendo em conta os precedentes jurisprudenciais e a técnica reiterada do Tribunal Constitucional em limitar expressamente os efeitos quando o entende necessário, parece-nos que a omissão de limitação deve ser interpretada como intencional, significando que as decisões produzem efeitos *ex tunc*, abrangendo todas as autoliquidações de ASSB, mesmo as que já não seriam impugnáveis por caducidade ou por decisão administrativa definitiva.

Em face do exposto, parece-nos defensável que os sujeitos passivos possam requerer a devolução do ASSB pago, invocando a nulidade das autoliquidações ou liquidações, mesmo após o decurso do prazo de caducidade, nos termos do disposto no [CPPT](#), segundo o qual “*Se o fundamento for a nulidade, a impugnação pode ser deduzida a todo o tempo.*”

SOBRE A (IM)POSSIBILIDADE DE REVISÃO DE DECISÕES JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO

Diferente é o regime aplicável às decisões judiciais transitadas em julgado, que se encontram protegidas pela [Constituição](#) e pelos princípios da confiança e da segurança jurídicas, estruturantes do Estado de Direito Democrático.

De facto, a jurisprudência e a doutrina são unânimes em reconhecer que o juízo de inconstitucionalidade, ainda que com força obrigatória geral, não afeta sentenças transitadas em julgado.

Poder-se-ia questionar se o recurso extraordinário de revisão, previsto no [CPC](#), aplicável *ex vi* [CPPT](#), permitiria reabrir tais decisões, considerando os acórdãos do Tribunal Constitucional como “documentos novos”. Contudo, a jurisprudência tem, reiteradamente, afastado esta possibilidade.

Nesse âmbito, o [Supremo Tribunal de Justiça, no Acórdão de 19 de outubro de 2022 \(Proc. n.º 6940/19.6T8PRT-A.P1.S1\)](#), afirmou expressamente que:

“Um acórdão não pode servir de fundamento a um recurso extraordinário de revisão, por não poder ser qualificado como documento, para efeitos do disposto no artigo 696.º, alínea c), do Código de Processo Civil.”

O Tribunal Constitucional tem vindo a confirmar este entendimento, designadamente no [Acórdão n.º 680/2015](#), sublinhando que a proteção constitucional do caso julgado decorre não só do artigo 282.º, número 3 da Constituição, mas também do princípio da confiança.

Ainda nesse âmbito, no [Acórdão n.º 301/2006](#), o Tribunal Constitucional esclarece que

“A estabilidade das decisões judiciais exprime o valor do Direito e a subordinação do Estado e da sociedade ao seu Direito, diferentemente do que caracteriza o Estado autoritário que sempre concebeu instrumentos de anulação das sentenças.”

Em face do exposto, as decisões judiciais transitadas em julgado que confirmaram liquidações ou autoliquidações de ASSB não podem ser revistas com base nas recentes declarações de inconstitucionalidade.

CONCLUSÕES

Na sequência dos Acórdãos [477/2025](#) e [478/2025](#), o Tribunal Constitucional declarou, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas que criaram e regulamentaram o ASSB, por violação da proibição da retroatividade fiscal e dos princípios da igualdade e da capacidade contributiva.

Esta declaração produz efeitos retroativos (*ex tunc*), eliminando a validade jurídica do tributo desde a sua entrada em vigor e tornando nulas as autoliquidações efetuadas.

Assim, os sujeitos passivos dispõem de diversos meios processuais para obter a restituição das quantias indevidamente pagas, nomeadamente:

- ✓ a reclamação graciosa, no caso de autoliquidação, no prazo de 2 anos a contar da data de apresentação da declaração ou, no caso de liquidação oficiosa, no prazo de 120 dias a contar da data-limite de pagamento
- ✓ a revisão oficiosa das autoliquidações, no prazo de 4 anos da data da autoliquidação ou da liquidação, ou a todo o tempo se o ASSB não tiver sido pago
- ✓ a impugnação judicial ou pedido de pronúncia arbitral direta do ato de autoliquidação

De todo o exposto resulta que, mesmo após o decurso dos prazos de caducidade, a retroatividade das decisões do Tribunal Constitucional permite reabrir situações tributárias consolidadas, exceto nos casos de decisões judiciais transitadas em julgado, protegidas pelos princípios constitucionais da segurança e da confiança jurídicas.

Em suma, a decisão do Tribunal Constitucional abre caminho à reposição da legalidade tributária e à restituição integral das quantias indevidamente cobradas, impondo-se uma atuação célere e tecnicamente orientada por parte dos sujeitos passivos.

Rogério Fernandes Ferreira

Vânia Codeço

Álvaro Pinto Marques

Mariana Baptista de Freitas

Maria Antónia Silva

Bárbara Malheiro Ferreira

Marta Arnaut Pombeiro

Marta Monteiro Moreira

Marta Sequeira Campos

Raquel Tomé Castelo

Avenida da Liberdade 136 4º (receção)

1250-146 Lisboa • Portugal

T: +351 215 915 220

contact@rfflawyers.com

www.rfflawyers.com



Este conteúdo destina-se a ser distribuído a clientes e colegas e a informação aqui contida é fornecida como uma visão geral e abstrata. Não deve ser utilizada como base para decisões, devendo ser solicitado aconselhamento jurídico profissional em casos específicos. O conteúdo deste documento não pode ser reproduzido, no todo ou em parte, sem a autorização expressa dos autores. Para mais informações sobre este assunto, contacte-nos.

**

Prémios e reconhecimentos 2025: Legal 500 | Chambers & Partners | International Tax Review | Best Lawyers | Lexology Index | Leaders League e outros.