



SUPREMO  
TRIBUNAL  
ADMINISTRATIVO



N·S·A NACZELNY SĄD  
ADMINISTRACYJNY

## Diálogo judiciário Luso-polaco I

Conclusões da I.<sup>a</sup> Reunião Bilateral de  
Trabalho com o Supremo Tribunal  
Administrativo da Polónia I

Varsóvia, 27 April 2026

**Título:** *Diálogo judiciário Luso-polaco I  
Conclusões da 1.ª Reunião Bilateral de Trabalho com o Supremo  
Tribunal Administrativo da Polónia I*

**Autor:** Supremo Tribunal Administrativo

**Coordenação:** Suzana Tavares da Silva

**ISBN:** 978-989-36871-3-0



# ÍNDICE

▶	Sessão Inaugural	5
▶	Enquadramento constitucional e dualismo jurisdicional	6
▶	Organização da jurisdição e o "canto da sereia" da arbitragem	7
▶	Tutela jurisdicional efectiva: contencioso administrativo e fiscal	9
▶	Desafios actuais: capital humano, IA e direito digital	10
▶	Painel I — Uniformização da Jurisprudência	12
▶	Painel II — Liberdade de Expressão dos Juízes	19
▶	Painel III — Inteligência Artificial e Informática nos Tribunais Administrativos	26
▶	Encerramento	35

No dia 27 de abril de 2026, celebrou-se em Varsóvia, no edifício do *Naczelny Sąd Administracyjny* (NSA), o **Seminário Polaco-Português de Juizes dos Supremos Tribunais Administrativos**, que reuniu, num exercício de partilha e de comparação de experiências jurisdicionais, os juizes do Supremo Tribunal Administrativo da República Portuguesa e os magistrados do Tribunal Supremo Administrativo da República da Polónia. O encontro teve como temas centrais a **uniformização da jurisprudência, a liberdade de expressão dos juizes e os desafios da utilização da inteligência artificial e dos sistemas informáticos no funcionamento dos tribunais administrativos**, num contexto em que ambas as ordens judiciárias se confrontam com fenómenos sociais, tecnológicos e institucionais de natureza muito semelhante.

Este Seminário enquadra-se no espírito de cooperação bilateral entre duas jurisdições pertencentes a Estados-Membros da União Europeia, que partilham uma matriz comum de princípios constitucionais e europeus, marcadas pelo desafio de afirmar o papel da jurisdição administrativa enquanto garante da legalidade da actuação administrativa, da tutela jurisdicional efectiva e da independência do poder judicial.

A organização dos trabalhos dividiu-se entre a sessão plenária com a intervenção do Presidente do Supremo Tribunal Administrativo português, presidida e moderada pelo Presidente do Supremo Tribunal Administrativo da Polónia e as sessões temáticas organizadas em três painéis, intercalados por períodos de debate, todos com tradução simultânea em ambas as línguas.

## Sessão Inaugural

Os trabalhos iniciaram-se com palavras de cortesia dos Senhores Presidentes, que deram pública nota da importância da iniciativa e do seu relevo no actual contexto jurídico global.

Coube depois ao **Senhor Presidente do Supremo Tribunal Administrativo Português (Jorge Aragão Seia)** a apresentação de uma comunicação dedicada ao tema "**A Jurisdição Administrativa e Fiscal Portuguesa em 2026: entre os desígnios constitucionais e os labirintos da realidade**".

Após dirigir palavras de saudação e agradecimento ao Senhor Presidente do Tribunal Supremo Administrativo da Polónia, **Jacek Chlebny**, e aos demais magistrados das duas delegações, sublinhou o significado deste primeiro encontro bilateral, expressando o desejo de que se inscreva num ciclo continuado de intercâmbio de conhecimento e de experiência entre as duas jurisdições – necessidade tanto mais sentida quanto, partilhando percursos históricos diferentes, ambos os tribunais enfrentam desafios contemporâneos comuns, em particular o da massificação da litigiosidade num espaço europeu integrado.

A sua exposição estruturou-se em quatro grandes blocos: uma introdução-apresentação do sistema português; a organização da jurisdição administrativa e fiscal e as soluções de privatização entretanto introduzidas; os instrumentos processuais que asseguram a tutela jurisdicional efectiva; e os desafios actuais da jurisdição.

## Enquadramento constitucional e dualismo jurisdicional

Os trabalhos iniciaram-se com palavras de cortesia dos Senhores Presidentes, que deram pública nota da importância da iniciativa e do seu relevo no actual contexto jurídico global.

Coube depois ao **Senhor Presidente do Supremo Tribunal Administrativo Português (Jorge Aragão Seia)** a apresentação de uma comunicação dedicada ao tema "**A Jurisdição Administrativa e Fiscal Portuguesa em 2026: entre os desígnios constitucionais e os labirintos da realidade**".

Após dirigir palavras de saudação e agradecimento ao Senhor Presidente do Tribunal Supremo Administrativo da Polónia, **Jacek Chlebny**, e aos demais magistrados das duas delegações, sublinhou o significado deste primeiro encontro bilateral, expressando o desejo de que se inscreva num ciclo continuado de intercâmbio de conhecimento e de experiência entre as duas jurisdições – necessidade tanto mais sentida quanto, partilhando percursos históricos diferentes, ambos os tribunais enfrentam desafios contemporâneos comuns, em particular o da massificação da litigiosidade num espaço europeu integrado.

A sua exposição estruturou-se em quatro grandes blocos: uma introdução-apresentação do sistema português; a organização da jurisdição administrativa e fiscal e as soluções de privatização entretanto introduzidas; os instrumentos processuais que asseguram a tutela jurisdicional efectiva; e os desafios actuais da jurisdição.

## Organização da jurisdição e o "canto da sereia" da arbitragem

O Senhor Presidente apresentou em seguida a estrutura orgânica da jurisdição administrativa portuguesa, identificando os seus pontos críticos. Na base, os tribunais administrativos e fiscais – resultantes da fusão das anteriores primeiras instâncias e mais recentemente reorganizados em especializações substantivas por imposição legislativa – apresentam, na sua opinião, uma rigidez irrazoável que perturba a alocação de meios humanos às variações dos fluxos de litígios, sem que existam mecanismos de validação face ao objectivo anunciado de elevação da qualidade da decisão. No patamar intermédio, os Tribunais Centrais Administrativos enfrentam o problema acrescido da distribuição territorial num país pequeno, centralizado e com "síndrome de capitalidade" – aspecto evidente no aumento súbito da pressão sobre o TCA Sul devido aos processos de autorização de residência, e cuja resposta pela criação de um terceiro TCA no interior do país considerou solução de eficácia duvidosa. No vértice, o STA enfrenta a difícil tarefa de exercer plenamente a função uniformizadora num contexto histórico em que tem sido recorrentemente percebido pelos mandatários como mera "terceira instância", a que se soma a falta de harmonização processual entre o regime administrativo (em que o recurso é excepcional, próximo do modelo de cassação) e o regime fiscal (em que vigora o recurso ordinário das decisões de primeira instância sobre o mérito).

Particular relevo mereceu a crítica à **arbitragem** enquanto solução para a morosidade. Quanto à **arbitragem tributária**, instituída em 2011 no contexto do PAEF como "solução mágica" para a morosidade da jurisdição, o diagnóstico em 2026 é, no entender do Senhor Presidente, bem distinto.

## Organização da jurisdição e o "canto da sereia" da arbitragem

O legislador instituiu um recurso para uniformização de jurisprudência para o Pleno do STA – fundado na oposição com outra decisão arbitral ou com acórdão do TCA ou do STA quanto à mesma questão fundamental de direito –, gerando pendência repetitiva e "*ruído jurisprudencial*" agravado desde que o TJUE passou a admitir reenvios prejudiciais oriundos das formações arbitrais. O Estado acabou por permitir que os juizes do Supremo passassem a estar assoberbados de serviço para neutralizar inconsistências criadas por instâncias privadas. As suas críticas centraram-se em dois eixos: o custo – a arbitragem é manifestamente mais cara do que a justiça pública, gerando um sistema em que quem tem mais recursos "compra" decisão mais rápida –, e os **prazos** – somando o tempo da decisão arbitral ao dos inevitáveis recursos uniformizadores para o STA, o tempo total de pacificação do litígio é frequentemente superior ao da via judicial comum: "*a arbitragem não encurtou o caminho; apenas o privatizou parcialmente*".

A crítica é parcialmente extensível à **arbitragem administrativa** (sobretudo em matéria de execução de contratos administrativos), em que a justiça privada surge ad hoc ao abrigo da lei da arbitragem voluntária. Aqui o legislador admitiu o recurso de revista para o STA, sujeito à verificação preliminar dos respectivos requisitos, mas a experiência tem revelado decisões arbitrais frequentemente complexas e proferidas segundo cânones processuais que não se identificam com os da jurisdição estadual, dificultando tanto a função uniformizadora como o controlo básico de juridicidade.

## **Tutela jurisdicional efectiva: contencioso administrativo e fiscal**

Apresentou depois, no plano dinâmico, o modelo de garantia assente no princípio da **tutela jurisdicional efectiva** (artigo 20.º da CRP), que impõe ao tribunal uma resposta útil, atempada e completa. Recordou que, com a entrada em vigor do CPTA em 2004, Portugal passou de um "contencioso de anulação" (como aquele que maioritariamente ainda vigora no sistema polaco) para um "contencioso de plena jurisdição": o juiz administrativo pode hoje, sempre que requerido, condenar a Administração a adoptar comportamentos conformes à lei e ao direito – condenando ao pagamento de subvenções perante actos ilegais ou silêncios administrativos, ordenando a prática de actos em prazo certo ou, perante poderes discricionários, fixando os parâmetros vinculados que devem orientar a nova decisão administrativa. Sublinhou ainda a generosa configuração dos meios cautelares (com o virtual abandono da tipicidade no contencioso administrativo) e a existência de **processos principais urgentes** em áreas estruturantes do Estado de Direito, como a intimação para a protecção de direitos, liberdades e garantias – vocacionada a suprir as insuficiências de um recurso de amparo constitucional – e a intimação para consulta de documentos, garantia do princípio da transparência.

No **contencioso fiscal**, a tutela efectiva manifesta-se no equilíbrio entre a eficiência da cobrança e o respeito pelo direito de defesa do contribuinte, designadamente através da impugnação judicial da liquidação e da oposição à execução fiscal. Salientou a especificidade da tutela cautelar tributária – em que a discussão da legalidade da dívida não suspende a cobrança sem prestação de garantia – e o esforço jurisprudencial de harmonização sempre que esteja em causa a viabilidade económica da empresa ou a subsistência do indivíduo, num equilíbrio sempre desafiante face à indispensabilidade da receita fiscal para o regular funcionamento do Estado.

## Desafios actuais: capital humano, IA e direito digital

Encerrou a sua intervenção identificando os **desafios actuais** da jurisdição. O primeiro é o da **crise no capital humano**: Portugal vive um défice estrutural de magistrados, num contexto em que o recrutamento pelo Centro de Estudos Judiciários se faz em concorrência feroz com as grandes sociedades de advogados e consultoras. Atrair talentos para uma carreira marcada por enorme responsabilidade, volumes de trabalho frequentemente incompatíveis com a qualidade do desempenho e crescente complexidade técnica é tarefa difícil, pelo que defendeu uma formação menos teórica e mais focada na gestão processual, na identificação das questões, na construção de soluções razoáveis e coerentes e no uso inteligente das novas ferramentas digitais e de IA.

O segundo desafio identificado foi o da **inteligência artificial** enquanto "terramoto" jurídico que coloca questões inteiramente novas: as decisões administrativas baseadas em estatística e algoritmos e a respectiva valoração como presunções ilidíveis; o regime jurídico aplicável aos avisos e recomendações públicas em massa, em particular o valor do princípio da confiança pública perante avisos ilícitos, desproporcionados ou irrazoáveis aos quais possa ser imputado nexos de causalidade com danos; e a questão simétrica da responsabilidade civil por omissões de informação relevante que, em juízo de prognose, pudessem ter prevenido danos. Acrescentou a este eixo a necessidade de domínio do novo léxico tecnológico, designadamente dos conceitos dos **Regulamentos Europeus sobre Inteligência Artificial e Serviços Digitais** como "riscos sistémicos" e "moderação automatizada", sob pena de as decisões judiciais nesta matéria se revelarem tecnicamente frágeis e facilmente revertidas em sede europeia.

## Desafios actuais: capital humano, IA e direito digital

Advertiu, em sentido inverso, contra os riscos de uma adesão acrítica ao digital, que pode conduzir a uma "realidade árida no plano ético e jurídico", desumanizando o exercício da função judicial: a jurisdição administrativa e fiscal é, e tem de ser, "o último baluarte contra o arbítrio do poder público", e o juiz não pode perder o foco na centralidade da sua missão.

Concluiu propondo **três reformas mentais** indispensáveis para que o acesso à justiça seja real e não promessa em papel: a **valorização da esfera pública**, abandonando a ilusão de que a actividade privada resolve as falhas do Estado; a **capacitação digital** dos juizes do futuro; e a **simplificação**, combatendo o excesso de formalismo processual e de especialização material, sem cair na tentação oposta do juiz "justiceiro". O acesso à justiça, sublinhou, é antes de tudo o direito a uma decisão justa, inequívoca e em tempo útil – pois sem juizes motivados e tribunais públicos fortes, a democracia perde a sua capacidade de se autocorrigir.

Seguiu-se um período de debate em que respondeu a questões sobre a independência do poder judicial face ao poder público e ao poder económico, a forma como a IA tem estado a ser implementada na jurisdição administrativa e fiscal portuguesa e o funcionamento da arbitragem administrativa e fiscal em Portugal.

Seguiu-se uma pausa e as delegações mudaram de sala para dar início ao seminário bilateral.

## Painel I — Uniformização da Jurisprudência

O primeiro painel foi dedicado ao tema da uniformização da jurisprudência nos tribunais administrativos, tendo procurado evidenciar, do ponto de vista comparado, os mecanismos processuais, os pressupostos de admissibilidade e a eficácia das decisões uniformizadoras nos dois ordenamentos jurídicos.

### Intervenção da Senhora Juíza Suzana Tavares da Silva

A primeira intervenção esteve a cargo da Senhora Juíza Conselheira do Supremo Tribunal Administrativo **Suzana Tavares da Silva**, que apresentou os **mecanismos, pressupostos e perspectivas da uniformização de jurisprudência no Supremo Tribunal Administrativo** português. Começou por identificar o problema central que justifica a existência destes mecanismos: a divergência jurisprudencial enquanto patologia de um sistema judicial obrigado a garantir, em simultâneo, a **segurança jurídica** (na sua dimensão de previsibilidade e protecção da confiança legítima) e a **evolução do Direito** face às mudanças sociais e normativas. Sublinhou que o STA assume, neste domínio, a função de guardião da coerência do contencioso administrativo, num tema que é hoje transversal aos sistemas judiciais europeus.

Apresentou em seguida o **recurso para uniformização de jurisprudência** previsto no artigo 152.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), explicitando que se trata de um recurso de fins específicos, que não visa reapreciar o mérito da causa, mas antes fixar jurisprudência para casos futuros análogos, configurando-se mais como instrumento de política judiciária do que como recurso clássico.

## Painel I — Uniformização da Jurisprudência

Recordou que o recurso foi modificado na reforma de 2015 e 2019, mas que ainda apresenta várias dificuldades para poder alcançar os objectivos que lhe estão adstritos. Trata-se de um recurso que é decidido pelo **Pleno da Secção competente** — Contencioso Administrativo ou Contencioso Tributário —, cuja composição alargada confere autoridade e legitimidade reforçadas à decisão. A oradora deixou claro, contudo, que o regime português se afasta do antigo regime dos assentos (declarados inconstitucionais pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 743/96), na medida em que os acórdãos uniformizadores não detêm força de lei, mas antes uma **eficácia persuasiva qualificada**.

Identificou ainda outras duas vias complementares para promover a coerência da jurisprudência administrativa: o **recurso de revista** (artigo 150.º do CPTA), reservado a uma decisão de prévia admissão e reservado para questões de relevante importância jurídica e social, e o **juízo ampliado do recurso** (artigo 148.º do CPTA), que permite a uma Secção alargada assegurar a uniformidade de jurisprudência por iniciativa do relator, com aprovação do Presidente, prevenindo a instalação de divergências internas. Defendeu que a reforma de 2015 apostou nesta pluralidade de mecanismos por reconhecer que a uniformização não se faz por um único caminho processual.

Quanto aos pressupostos **cumulativos do recurso de uniformização**, a Senhora Juíza Conselheira mobilizou o Acórdão do Pleno da 1.ª Secção n.º 9/2023 (Proc. 565/16.5BEPRT), explicitando os quatro requisitos: (i) **contradição expressa de acórdãos** entre acórdãos do TCA, do mesmo TCA, ou do STA, ou entre dois acórdãos do STA; (ii) **identidade da questão fundamental de direito**, com pressupostos de facto e quadro normativo substancialmente idênticos, exigindo divergência de *ratio* e

## Painel I — Uniformização da Jurisprudência

não apenas de resultado; (iii) **trânsito em julgado** dos acórdãos em oposição; e (iv) **ausência de jurisprudência consolidada mais recente** no sentido da orientação do acórdão recorrido — requisito negativo que impede recursos meramente confirmatórios. Quanto à legitimidade, distinguiu as **partes** (com interesse directo no resultado) e o **Ministério Público**, que pode recorrer ainda que não seja parte, actuando neste caso na função de garante do interesse público na uniformidade do Direito — papel especialmente relevante quando nenhuma das partes tem interesse em recorrer mas a divergência persiste e prejudica terceiros.

Após descrever o **iter processual** (interposição em 30 dias, vista do Ministério Público e julgamento pelo Pleno da Secção, que verifica os pressupostos e, se admitido o recurso, resolve o caso concreto e fixa jurisprudência, com publicação no Diário da República quando assim determinado), a oradora apresentou exemplos paradigmáticos de acórdãos uniformizadores em matéria de **função pública** (prazo de impugnação de actos de classificação de serviço), de **responsabilidade civil do Estado** (articulação do regime geral com o RRCEE — Lei n.º 67/2007 — quanto à prescrição) e de contencioso tributário (caducidade do direito à liquidação, juros compensatórios, reversão fiscal).

Concluiu identificando as **tensões e desafios práticos** do sistema: a lentidão entre o surgimento da divergência e a sua uniformização; a rigidez decorrente do uso raro do *overruling*; a fragmentação residual nos casos em que nem as partes nem o Ministério Público tomam a iniciativa de recorrer; e a influência do TJUE e do TEDH como limites externos que podem impor soluções distintas das fixadas.

## Painel I — Uniformização da Jurisprudência

Como **perspectivas futuras**, identificou o potencial da digitalização e da inteligência artificial para a detecção precoce de divergências, eventuais revisões legislativas que permitam a uniformização oficiosa, e um papel mais activo do Ministério Público na sinalização de divergências. Em apontamento comparativo, destacou que Espanha suprimiu em 2015 a *unificación de doctrina* em matéria administrativa, substituindo-a pelo *interés casacional* objetivo — modelo mais flexível, em contraste com o modelo português, que mantém a estrutura da oposição de acórdãos, mais previsível e com requisitos estritos.

### Intervenção da Senhora Juíza Anna Dumas

Seguiu-se a intervenção da Senhora Juíza do *Naczelny Sąd Administracyjny*, Presidente do Tribunal Administrativo Regional de Cracóvia, **Anna Dumas**, que apresentou o tema da **consistência da jurisprudência dos tribunais administrativos** no ordenamento jurídico polaco. Começou por delimitar o conceito, definindo a **consistência da jurisprudência** como a situação em que casos do mesmo tipo são decididos da mesma forma e casos semelhantes de forma semelhante (vide Resolução do NSA de 21.09.2020, II FPS 1/20). Em contraponto, a **divergência** corresponde a uma situação em que tribunais emitem decisões de conteúdo díspar com base na mesma disposição legal. Sublinhou que a consistência é um valor per se, indissociável da confiança do cidadão no Estado, da segurança jurídica, da igualdade perante a lei e da garantia do Estado de Direito.

Identificou as causas da falta de consistência a partir de uma divisão entre causas **objectivas** — inflação legislativa, frequência das

## **Painel I — Uniformização da Jurisprudência**

alterações legais, ambiguidade dos preceitos, uso recorrente de conceitos indeterminados pelo legislador, diversidade e complexidade do direito administrativo e ausência de uma codificação coerente — e causas subjectivas, relacionadas com o número alargado de entidades que produzem direito administrativo, e com a independência judicial, que naturalmente comporta uma margem de discricionariedade interpretativa e argumentativa do julgador.

Apresentou dados estatísticos relevantes: no quinquénio 2015-2020 foram adoptadas 76 resoluções pelo NSA destinadas a assegurar a uniformidade da jurisprudência, número que diminuiu para 56 no quinquénio 2020-2025, traduzindo um decréscimo de cerca de 50 % na actividade uniformizadora — facto que a oradora associa, em parte, à crise institucional e à instabilidade do contexto judiciário polaco no período em causa. Destacou os efeitos perniciosos da divergência: tratamento diferenciado de cidadãos em situações de facto e de direito comparáveis, violação do princípio da igualdade, erosão da confiança nos poderes públicos, desvalorização da autoridade do poder judicial e — em casos extremos — risco de queixa ao Tribunal Europeu dos Direitos Humanos por violação do artigo 6.º da CEDH.

No plano dos mecanismos para assegurar a consistência, recordou que a Constituição da República da Polónia, no seu artigo 45.º, n.º 1, garante o direito a um julgamento justo e público, sem demora indevida, perante um tribunal competente, imparcial e independente, mas não consagra uma obrigação expressis verbis de assegurar a uniformidade da jurisprudência, valendo neste domínio um regime de precedentes de facto.

## Painel I — Uniformização da Jurisprudência

Distinguiu três tipos de mecanismos: (i) **sistémicos** (estrutura de jurisdição em dois graus, autonomia da justiça administrativa e posição sistémica do NSA); (ii) **organizacionais** (Gabinete de Decisões Judiciais do NSA, sistemas de formação contínua dos magistrados e bases de dados — externa CBOISA e interna CBOIS); e (iii) de **protecção**, em que assume relevo a chamada linha jurisprudencial dominante, susceptível de fundar a anulação da decisão de primeira instância, e o que descreveu como "*medo pragmático*" do julgador em divergir da orientação prevalecente.

Centrou-se depois nas **resoluções do NSA** (*uchwały*), distinguindo as **resoluções abstractas** (artigo 15.º, n.º 1, alínea 2 da Lei sobre o Processo nos Tribunais Administrativos — LPAC), em que o tribunal explica disposições legais cuja aplicação tem suscitado divergências, sem ligação a um caso concreto, e cuja iniciativa cabe a entidades especificamente designadas; e as **resoluções concretas** (artigo 15.º, n.º 1, alínea 3 LPAC), que respondem a dúvidas jurídicas suscitadas em recurso de cassação ou em recurso interlocutório, com ligação directa ao caso. Destacou o disposto no **artigo 269.º, n.º 1 LPAC**, segundo o qual o painel que pretenda divergir de uma resolução adoptada por sete juizes, por uma Secção plena ou pelo plenário do NSA tem de submeter a questão a um painel apropriado — mecanismo que assegura uma vinculatividade geral das resoluções (abstractas ou concretas), apenas susceptível de ser ultrapassada por outra resolução, embora formalmente não vincule as autoridades administrativas nem as partes.

Os dados estatísticos apresentados confirmam a tendência decrescente: 59 resoluções entre 2016-2020 (24 abstractas e 35 concretas) contra 48 no período 2021-2025 (20 abstractas e 28 concretas), reforçando a ideia de que o sistema atravessa um momento de menor produtividade uniformizadora.

## Debate

No debate que se seguiu a este primeiro painel, foi possível identificar **convergências e divergências** significativas entre os dois ordenamentos: a centralidade comum dos Supremos Tribunais Administrativos como instâncias de garantia da uniformidade; a relevância da exigência de contradição expressa de acórdãos como pressuposto típico de admissibilidade do recurso de uniformização (mais explícita em Portugal); a importância do papel do Ministério Público em ambos os sistemas; e o reconhecimento de que o Direito da União Europeia e a CEDH constituem limites externos à uniformidade interna, podendo impor soluções diferentes ou mesmo levar à "desuniformização" por via do reenvio prejudicial. Discutiu-se ainda a tensão estrutural entre uniformização e independência judicial, e a forma como cada sistema procura conciliar a estabilidade interpretativa com a abertura à evolução do Direito.

## Painel II — Liberdade de Expressão dos Juizes

O segundo painel foi dedicado à liberdade de expressão dos juizes, num contexto particularmente sensível para os dois ordenamentos. Em Portugal, pela necessidade de articular a posição estatutária dos magistrados com as exigências do Estado de Direito democrático e o papel das redes sociais; na Polónia, pelo significado especial que esta liberdade adquiriu em virtude da crise institucional vivida entre 2015 e 2023 e da forma como o direito disciplinar foi instrumentalizado contra magistrados que se pronunciaram publicamente sobre a defesa da independência judicial.

### Intervenção da Senhora Juíza Catarina Jarmela

A primeira intervenção coube à Senhora Juíza Conselheira do Supremo Tribunal Administrativo **Catarina Jarmela**, que apresentou o regime jurídico português em matéria de liberdade de expressão dos juizes. Estruturou a sua exposição a partir das fontes normativas relevantes — Constituição da República Portuguesa, Estatuto dos Magistrados Judiciais, Código de Processo Civil, CEDH e jurisprudência nacional —, assumindo como ponto de partida o princípio da universalidade do artigo 12.º da Constituição: também o juiz é cidadão e como tal goza dos direitos consagrados na Constituição.

Recordou em seguida o regime do artigo 37.º da Constituição, que consagra o direito de exprimir e divulgar livremente o pensamento, sem censura e sem discriminação, articulado com os princípios da igualdade (artigo 13.º) e do regime das restrições aos direitos,

## Painel II — Liberdade de Expressão dos Juizes

, liberdades e garantias (artigo 18.º), que apenas admite restrições previstas na Constituição, com carácter geral e abstracto, na medida do necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, e que nunca podem afectar o conteúdo essencial dos preceitos constitucionais.

No plano do estatuto dos juizes (Lei n.º 21/85, de 30 de Julho), destacou três normas de especial relevância. O **artigo 6.º-A** veda aos magistrados judiciais a prática de actividades político-partidárias de carácter público; o **artigo 7.º-B** consagra um **dever de reserva**, proibindo declarações ou comentários públicos sobre processos judiciais, salvo autorização do Conselho Superior da Magistratura, para defesa da honra ou para a realização de outro interesse legítimo, mas excepcionando declarações em matérias não cobertas pelo segredo de justiça ou pelo sigilo profissional, designadamente para acesso à informação e realização de trabalhos técnico-científicos, académicos ou de formação; o **artigo 7.º-D** impõe um **dever de urbanidade** no contacto com cidadãos, magistrados, funcionários, advogados, demais profissionais do foro e intervenientes processuais. Em complemento, o artigo 9.º do Código de Processo Civil reforça o dever de recíproca correcção entre todos os intervenientes processuais, com especial dever de urbanidade entre advogados e magistrados, e proíbe expressões desnecessária ou injustificadamente ofensivas da honra ou bom nome da contraparte, ou do respeito devido às instituições.

Recordou ainda que os tribunais são órgãos de soberania (artigo 202.º da Constituição), independentes e apenas sujeitos à lei (artigo 203.º), independência reafirmada pelo artigo 4.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais e tutelada por meio do regime disciplinar do artigo 82.º do mesmo Estatuto, segundo o qual constituem infracção disciplinar os

## Painel II — Liberdade de Expressão dos Juizes

actos, ainda que meramente culposos, praticados pelos magistrados judiciais com violação dos princípios e deveres consagrados no Estatuto e os demais actos que, pela sua natureza e repercussão, se mostrem incompatíveis com os requisitos de independência, imparcialidade e dignidade indispensáveis ao exercício das suas funções. A oradora recordou ainda a relevância do **artigo 10.º da CEDH**, e em particular o seu n.º 2, em que se admitem restrições à liberdade de expressão necessárias, numa sociedade democrática, designadamente para garantir a autoridade e a imparcialidade do poder judicial.

Apresentou em seguida uma **decisão** do Supremo Tribunal de Justiça em matéria disciplinar de juizes, **ilustrativas da aplicação prática deste regime**. No **Acórdão de 26.10.2016 (proc. n.º 75/15.8YFLSB)**, o STJ confirmou a pena de advertência aplicada a uma juíza por violação do dever de reserva, ao ter feito comentários, após a audiência e perante terceiros, sobre a oportunidade da acção e as vias processuais mais adequadas — observações tidas como subjectivas e desprovidas de valor informativo útil, capazes de comprometer a imagem de isenção judicial.

## Painel II — Liberdade de Expressão dos Juizes

### Intervenção do Senhor Juiz Miroslaw Gdesz

A intervenção seguinte foi do Senhor Juiz do *Naczelny Sad Administracyjny Miroslaw Gdesz*, que apresentou o tema da **liberdade de expressão dos juizes no sistema jurídico polaco**. Começou por enunciar o que descreveu como o **paradoxo** desta matéria: por um lado, o juiz beneficia da liberdade de expressão consagrada no artigo 54.º da Constituição da República da Polónia, sendo essa liberdade não apenas um direito individual, mas também garantia da própria independência judicial e condição de participação no debate público; por outro lado, está sujeito ao requisito constitucional de imparcialidade (artigo 178.º, n.º 3, da Constituição), que protege a autoridade da função jurisdicional e impõe contenção pública. A tese central da intervenção foi a de que o **paradoxo não se resolve por hierarquização de valores**, mas exige que cada restrição à liberdade de expressão tenha base jurídica precisa e seja submetida a um teste de proporcionalidade.

Apresentou em seguida o **quadro normativo**: a Constituição (artigo 54.º — liberdade de expressão para todos, incluindo o juiz; artigo 178.º, n.º 3 — proibição estrita de filiação partidária); a legislação ordinária (p.u.s.p. e p.u.s.a.), que não estabelece proibição geral de expressão pública pelo juiz, antes recorrendo ao conceito indeterminado de **dignidade do cargo** como limite negativo; e o soft law, em que se destacam os Pareceres do CCJE n.º 25 (2022) e n.º 27 (2024), advertindo, no entanto, que normas éticas não se confundem com pressupostos de responsabilidade disciplinar.

Centrou-se depois na **jurisprudência do TEDH** e no respectivo **teste tripartido** — legalidade, fim legítimo e necessidade na sociedade

## Painel II — Liberdade de Expressão dos Juizes

democrática (*pressing social need*) —, salientando o reconhecimento de uma protecção reforçada para o juiz quando o Estado de Direito está ameaçado, e a autonomização do *chilling effect* (efeito dissuasório) como fundamento autónomo de violação do artigo 10.º da CEDH. Ilustrou esta orientação com dois casos polacos paradigmáticos: **Żurek c. Polónia** (queixa n.º 39650/19, decisão de 16.06.2022), em que o porta-voz do CNM polaco que criticara publicamente as reformas judiciais de 2015-2019 viu serem desencadeados contra si processos disciplinares e administrativos como represália, tendo o TEDH julgado violado o artigo 10.º da CEDH precisamente pelo efeito dissuasório intencional; e **Tuleya c. Polónia** (queixas n.º 21181/19 e n.º 51751/20, decisão de 06.07.2023), em que os comentários públicos do juiz sobre buscas no Parlamento conduziram a múltiplos processos disciplinares e ao levantamento da imunidade — o TEDH julgou violados os artigos 10.º e 18.º da CEDH, considerando que houve actuação de má-fé, numa cumulação excepcionalmente rara.

Deu particular destaque à **decisão da Grande Câmara do TEDH no caso Danileț, de 15 de Dezembro de 2025**, que descreveu como verdadeira viragem: pela primeira vez foram formulados, de forma abrangente, critérios para a apreciação das declarações de juizes na internet e nas redes sociais; foi confirmado o efeito dissuasório como pressuposto autónomo de violação do artigo 10.º (mesmo que a sanção aplicada seja leve); e foi reconhecida uma protecção reforçada dos juizes enquanto guardiões da ordem democrática, num caso que se destacou ainda pela votação apertada (10 votos contra 7).

Apresentou em seguida uma **tipologia dos limites** da liberdade de expressão judicial: como proibido, o comentário a processo pendente (sub judice), a opinião sobre culpa ou inocência das partes fora da sala

## **Painel II — Liberdade de Expressão dos Juizes**

de audiências e o apoio a partido político ou candidato; como permitido, a crítica a actos que violam a independência, a defesa pública das condições institucionais de independência e a actividade académica e publicística. Sublinhou que o uso das redes sociais coloca novos problemas — alcance viral e proporcionalidade, risco de parcialidade aparente em consequência da partilha de conteúdos, e necessidade de normas éticas codificadas e acessíveis. Ilustrou estas tensões com dois casos do NSA: um em que se aplicou pena de repreensão pela publicação no Facebook (entre 2020 e 2024) de mensagens com linguagem ofensiva dirigida a figuras públicas (decisão NSA, 1.ª inst. de 30.10.2024, confirmada em 19.05.2025), assentando-se que a forma — e não apenas o conteúdo — pode determinar a violação da dignidade do cargo; e outro em que foi arquivado o processo disciplinar contra um juiz que utilizou, em fundamentos de acórdão do NSA, expressão segundo a qual a conduta do órgão era "característica de Estados autoritários e fascistas" (decisão de 05.02.2024), porquanto a esfera jurisdicional goza de protecção mais intensa, sendo a responsabilidade disciplinar, neste âmbito, residual e excepcional (em linha com o decidido pelo TJUE no proc. C-791/19).

Concluiu propondo um modelo de regulação óptima, assente em quatro pilares: (i) *lex certa* — critérios legais precisos de responsabilidade disciplinar pela expressão, configurando catálogo positivo de infracções; (ii) órgão disciplinar independente, como exigência decorrente do artigo 6.º da CEDH e do artigo 19.º do TUE; (iii) clara distinção entre normas éticas e infracções disciplinares; e (iv) intervenção disciplinar *ex post* e como medida de último recurso, perante dano efectivo. Encerrou afirmando que a Polónia se constituiu, em virtude da crise institucional recente, em "laboratório do padrão europeu" — sendo as decisões dos casos *Żurek*, *Tuleya* e *Danileț* hoje matriz de uma jurisprudência pan-europeia com efeitos para todos os Estados-Membros.

## Debate

No debate que se seguiu, foi possível constatar que ambos os ordenamentos partilham um quadro normativo essencialmente coincidente – assente na Constituição, no Estatuto dos magistrados, na CEDH e na jurisprudência do TEDH –, mas que apresentam **contextos institucionais e práticos distintos**. A delegação polaca destacou a forma como a crise do Estado de Direito vivida no país conferiu a esta matéria uma dimensão de defesa institucional do próprio sistema de justiça, em particular pelo papel disciplinar instrumentalizado contra juizes que se pronunciaram publicamente sobre as reformas judiciais; a delegação portuguesa, por sua vez, sublinhou que, num contexto institucional de maior estabilidade, a tónica recai sobretudo no cuidado com a função jurisdicional, com a urbanidade e com a preservação da imagem de isenção, em diálogo permanente com a jurisprudência do TEDH. Foi ainda discutida a especificidade do espaço digital – em particular as redes sociais – e a necessidade de adaptar a clareza da regulação, à luz, designadamente, da decisão *Danileț* da Grande Câmara do TEDH.

## Painel III — Inteligência Artificial e Informática nos Tribunais Administrativos

O terceiro painel foi dedicado aos desafios da inteligência artificial e da informática nos tribunais administrativos, num momento em que ambos os Conselhos Superiores se confrontam com a necessidade de criar sistemas próprios e seguros, capazes de garantir a protecção de dados e a centralidade do juiz no processo decisório. O painel foi composto por uma apresentação das ferramentas de IA que estão em fase de implementação em Portugal (Juíza Conselheira Suzana Tavares da Silva), das ferramentas de digitalização (Juiz Conselheiro Paulo Carvalho) e da Carta Ética para a Utilização da IA (Juiz Conselheiro Pedro Marchão Marques), seguindo-se um debate vivo sobre soluções técnicas e limites jurídicos.

A discussão sobre inteligência artificial nos tribunais administrativos começou pela abordagem de questões genéricas: a ética da utilização da IA pelos juizes no contexto das regras jurídicas já disponíveis, tanto no plano europeu como nacional; a protecção de dados pessoais; e os usos práticos já em curso no STA português. Os intervenientes começaram por sublinhar a utilidade da pesquisa assistida por IA, capaz de agregar fontes diversas em respostas de síntese, dispensando a abertura sucessiva de links para chegar à informação relevante, e logo identificaram a **protecção de dados pessoais** — regulada pelo RGPD e pela legislação nacional — como o ponto mais sensível do tema. Foi salientado que, a partir do momento em que um dado é colocado em sistema aberto, fica permanentemente exposto, sendo por isso necessário evitar carregar dados de sujeitos processuais em plataformas externas; e foi explicitado que a exigência de alojamento dos dados no espaço europeu, aliada ao facto de os *big players* da inteligência artificial serem, em regra, empresas norte-americanas, deixa apenas duas alternativas: confiar na *compliance* dessas empresas ou criar servidores próprios.

## Painel III — Inteligência Artificial e Informática nos Tribunais Administrativos

Foi neste contexto que a Juíza Conselheira Suzana Tavares da Silva explicou a opção do **Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais** (CSTAF) por dotar a jurisdição administrativa portuguesa de equipamento informático próprio, financiado também por recursos europeus, com servidores dedicados e elevada capacidade de armazenamento, em que ficam alojados os dados gerados, os dados carregados (*upload*) e os dados fornecidos pelo sistema. Esta opção visou assegurar que a informação não saia da alçada do Conselho.

A magistrada explicou ainda o AssessorIA, que é um sistema de inteligência artificial generativa, de titularidade do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF), atualmente disponibilizado a todos os Juizes de Direito em exercício de funções nos Tribunais Administrativos e Fiscais (TAF) de 1.ª instância. O sistema é qualificado como de elevado risco nos termos do artigo 6.º e do Anexo III, ponto 8, do Regulamento (UE) 2024/1689 (RGIA), por se destinar a apoiar uma autoridade judiciária na investigação e interpretação dos factos e do direito, ficando por isso sujeito aos requisitos do Capítulo III, Secção 2, daquele Regulamento — designadamente em matéria de gestão de riscos, governação de dados, documentação técnica, registo automático de eventos, transparência, supervisão humana, exatidão e cibersegurança —, ao dever de avaliação de impacto sobre os direitos fundamentais (artigo 27.º) e aos princípios da Carta Ética CSTAF.

O sistema foi treinado, ao longo de aproximadamente um ano, a partir de um corpus de legislação codificada (CPC, CPA, CPTA, CRP, CPPT, CCP, LGTFP, LGT, RGIT, RGUE e códigos do IVA, IMI, IMT, IRS e IRC) e disponibiliza hoje funcionalidades de carregamento de peças processuais, resumo inicial estruturado em oito secções, indicação da

## Painel III — Inteligência Artificial e Informática nos Tribunais Administrativos

fonte documental, geração de projeto de relatório da decisão, e “prompts” livres em linguagem natural. A sua governança institucional inclui a fiscalização do uso da IA pelos magistrados nas dimensões da transparência e explicabilidade, da não discriminação e equidade, da qualidade e segurança e do controlo humano.

O “AssessorIA II”, atualmente em desenvolvimento e destinado à 2.<sup>a</sup> instância, justifica-se pela natureza materialmente distinta da função revisora, regida pelo princípio dispositivo e delimitada pelas conclusões das alegações de recurso. O seu núcleo funcional assenta na “análise automática estruturada das conclusões das alegações de recurso”, executando quatro operações nucleares: identificação das questões a decidir, com decomposição em itens autónomos; classificação do recurso por natureza (matéria de facto, matéria de direito, decisão de exceções terminativas); identificação das normas e princípios invocados como fundamento; e mapeamento jurisprudencial às decisões dos TCA, do STA, do TJUE e do TEDH relevantes. Contempla, ainda, um “motor de *matching* jurisprudencial” com indexação semântica contínua das bases DGSI e ECLI, extração da *ratio decidendi*, alerta automático para divergências jurisprudenciais entre TCA Norte e Sul ou destes face ao STA — suscetíveis de fundamentar pedido de uniformização.

A oradora falou por último de uma **zona cinzenta** particularmente relevante: a possibilidade de o juiz, depois de já ter formado a sua convicção sobre o caso, recorrer à IA não como auxiliar da decisão, mas para **redigir o texto** da decisão a partir das directrizes que ele próprio fornece (“escreve-me um texto que dê razão a A fundamentando nos argumentos X e afastando os argumentos Y, por estas razões”).

## Painel III — Inteligência Artificial e Informática nos Tribunais Administrativos

Numa primeira troca de opiniões foi notado que o **uso da IA como auxiliar de redacção** se trata de uma utilização que os sistemas actuais — assentes em modelos estatísticos de uso de palavras — admitem com facilidade e que, no entanto, nem o regulamento europeu nem a Carta Ética conseguem definir com nitidez se se enquadra na função material do juiz ou se compromete já a dimensão decisória da função jurisdicional. Em sentido distinto, foi pacificamente admitido o uso da IA como instrumento auxiliar para a **identificação das questões a decidir** a partir das peças processuais anonimizadas, sem prejuízo do dever do juiz de continuar a verificar, por leitura própria, o conteúdo da peça e da existência de outras questões para além das identificadas pelo sistema. Outro contributo ressaltou a importância de garantir, nas ferramentas de pesquisa desenvolvidas para os tribunais, a capacidade de **dizer não encontrei** — capacidade que os modelos generalistas tendem a não ter, pois fornecem sempre uma resposta —, sob pena de se ver confundida ausência de resultado relevante com fabricação de resposta ("alucinação").

Seguiu-se a intervenção do **Juiz Conselheiro Paulo Carvalho**, que aludiu à **evolução histórica da digitalização processual em Portugal**. Recordou que, até 2004, os processos eram exclusivamente em papel; a partir de 2004 foi adoptado o **SITAF** na jurisdição administrativa, e a partir de 2008 o **Citius** na jurisdição comum. Em 2017 foi iniciada a construção do **Magistratus**. Em 2020-2021, este projecto foi quase abandonado e deu lugar, em substituição, ao **e-tribunal**. Trata-se de uma nova orgânica do complexo digital, assente num base de dados comum a todos os programas, com a manutenção do Citius para funcionários e juizes, a criação do Magistratus para juizes da jurisdição administrativa e fiscal, do MPCodex para o Ministério Público, e a manutenção do Portal dos Mandatários separado dos programas dos tribunais, acompanhado da criação de um Portal do Cidadão.

## Painel III — Inteligência Artificial e Informática nos Tribunais Administrativos

O ponto crítico da sua exposição esteve na questão do **domínio dos processos**. Antes da informatização, os tribunais eram donos dos processos; com a informatização, os processos passaram a estar na dependência funcional da administração da justiça — o que significa, na prática, que um juiz ou um advogado não conseguem trabalhar sem autorização de um funcionário administrativo dependente do Ministro da Justiça. Esta deslocação do controlo coloca, no entender do orador, um problema de autonomia institucional do poder judicial, com particular acuidade no actual contexto.

Para responder a este problema, **apresentou três soluções** possíveis: (i) a criação de um Instituto no Ministério da Justiça, mas funcionalmente dependente dos Conselhos do poder judicial (CSM e CSTAF); (ii) a criação de um **instituto governado em conjunto pelos dois Conselhos do poder judicial**, com programa unificado para todos os juizes; e (iii) a criação de **dois programas** (eventualmente iguais), mas geridos autonomamente por cada um dos Conselhos do poder judicial. Em qualquer das soluções, o orador recomendou a partida de um "ano 0" e a migração lenta dos processos antigos, ano a ano, tribunal a tribunal.

Concluiu com uma reflexão sobre a **inteligência artificial** e os seus desafios práticos, com destaque para a "**temperatura**" dos sistemas (parâmetro que regula o grau de criatividade ou determinismo das respostas), a **necessidade de comprovar as afirmações produzidas** pela IA por leitura dos textos originais (em virtude do risco de "alucinação"), a referência prática ao Gemini e ao AI Studio enquanto exemplos de ferramentas em uso, e — em síntese — a necessidade de os tribunais **desenvolverem programas próprios**, evitando dependências externas que possam comprometer a segurança dos dados ou a confiança na decisão.

## **Painel III — Inteligência Artificial e Informática nos Tribunais Administrativos**

Em seguida o **Juiz Conselheiro Pedro Marchão Marques** fez a apresentação da Carta Ética para a Utilização da Inteligência Artificial nos Tribunais Administrativos e Fiscais. Recordou que, embora o termo "inteligência artificial" tenha surgido na Conferência de Dartmouth em 1956, a sua entrada estruturada no quotidiano dos tribunais é fenómeno muito recente, que justificou a constituição, por deliberação do CSTAF de 11.12.2024, de um grupo de trabalho cujo produto — a Carta Ética — foi aprovado pela deliberação de 25.03.2025. O documento visa traçar diretrizes para uma utilização "assumida, segura, ética e de confiança" da IA, sem comprometimento da integridade, autonomia e soberania do poder judicial nem dos valores fundamentais da Justiça, da legalidade democrática e dos direitos dos cidadãos. Na sua elaboração, foram considerados instrumentos internacionais, estudos académicos multidisciplinares, lições aprendidas com situações reais e contributos de especialistas em IA e em ética dos sistemas judiciais, sendo ainda incluído um glossário útil — em larga medida ancorado no Regulamento (UE) 2024/1689 — em que se definem conceitos como "alucinações", "IA generativa", "IA preditiva", "prompt", "shadow AI" e "validação".

Os princípios fundamentais identificados pelo orador estruturam-se em torno de seis eixos. O primado do Direito e o respeito pelos direitos fundamentais opõe-se a qualquer deriva no sentido de uma "nova normatividade" assente em cálculos estatísticos em vez da fundamentação casuística, salvaguardando-se o direito a não ser sujeito a decisão baseada apenas em processamento automatizado. O humanismo digital na Justiça assume o paradigma do "humanismo sem substituição", segundo o qual a tecnologia jamais pode substituir a interpretação humana das nuances contextuais ou o exercício da empatia jurídica — a IA serve para apoiar, nunca para substituir, o

## **Painel III — Inteligência Artificial e Informática nos Tribunais Administrativos**

juízo humano. A protecção de dados exige a circulação dos dados dentro do espaço da União Europeia, em consonância com o RGPD. A utilização responsável impõe modelos explicáveis e interpretáveis, assentes em dados representativos e livres de vieses (princípio da equidade algorítmica). A transparência explicável exige rastreabilidade, documentação dos critérios de decisão e auditabilidade. A qualidade e segurança impõem que os modelos sejam armazenados e executados em ambientes seguros e em plataformas com certificações reconhecidas.

O Senhor Conselheiro apresentou em seguida o enquadramento ético e jurídico europeu e internacional, destacando o Regulamento (UE) 2024/1689, a Convenção-Quadro do Conselho da Europa para a Inteligência Artificial e os Direitos Humanos, a Democracia e o Estado de Direito (2024), a Carta Europeia de Ética sobre o Uso da IA em Sistemas Judiciais (2018), as Orientações da Comissão Europeia sobre práticas proibidas de IA (Comunicação C(2025) 884 final, de 4.2.2025), a Declaração Europeia sobre os Direitos e Princípios Digitais para a Década Digital (2023) e o RGPD. Sublinhou a particular relevância do facto de o Regulamento (UE) 2024/1689 classificar como de "elevado risco" os sistemas de IA concebidos para serem utilizados por autoridades judiciais — incluindo soluções de IA destinadas à preparação de decisões judiciais —, com as consequências jurídicas que daí decorrem em matéria de avaliação, supervisão e responsabilização. Em paralelo, identificou como principais riscos da utilização da IA os enviesamentos, a falsa credibilidade das respostas, a redução da análise crítica, os erros judiciais, a descredibilização do sistema de justiça e — com particular ênfase — a cristalização da jurisprudência e o desfasamento da decisão relativamente à subsunção jurídica reclamada pelo caso concreto.

## Painel III — Inteligência Artificial e Informática nos Tribunais Administrativos

A intervenção encerrou-se com a afirmação dos princípios da subsidiariedade e do controlo humano como pedras angulares da Carta Ética: a IA deve permanecer ferramenta auxiliar, sendo o juiz o responsável final pela decisão; o magistrado deve validar sempre o conteúdo gerado pelo sistema, conhecendo a informação utilizada na preparação da resposta e a listagem de todas as fontes de dados, mitigando assim o risco de aproveitamento e repetição das "alucinações". O Conselheiro Pedro Marchão Marques alertou ainda para o risco de confiança excessiva no sistema enquanto fator potencial de perda de competências humanas a prazo — risco amplificado pela qualidade formal e pela aparência elaborada das respostas geradas — e sublinhou a centralidade da formação e capacitação dos juizes para uma utilização eficiente da IA, designadamente no desenvolvimento de novas metodologias de trabalho e na exploração de soluções tecnológicas como assistentes virtuais, produção de sumários de peças processuais e outros conteúdos de auxílio à decisão. Concluiu reafirmando que "a intervenção do juiz, através do seu próprio raciocínio jurídico qualificado, foi, é e continuará a ser um dos esteios do Estado de Direito Democrático", remetendo o texto integral da Carta Ética para o sítio do CSTAF.

A delegação polaca, pela voz do **Director Pawel Maszkiewicz**, apresentou o estado da informatização e da inteligência artificial no NSA, explicando que a sua trajectória se inicia nos anos 90 com o sistema de aprovação dos secretariados judiciais, prosseguiu, desde 2019, com a primeira fase da informatização do procedimento administrativo (comunicação electrónica dos sujeitos processuais e disponibilização *online* dos documentos digitalizados), e tem hoje como elemento estruturante a integração com o sistema de identificação electrónica nacional (*eID* polaco). Sublinhou que, dada a

## Painel III — Inteligência Artificial e Informática nos Tribunais Administrativos

separação institucional dos tribunais administrativos, o NSA construiu uma rede dedicada e fechada, ligando todos os tribunais de primeira instância, com centros próprios de transferência e replicação síncrona de dados e centros de *backup*.

Em matéria de IA, anunciou que o NSA começou a trabalhar, desde outubro de 2025, em duas frentes paralelas: o desenvolvimento de regras de ética e a criação de um **protótipo de solução** de IA assente num modelo de linguagem polaco — o modelo *Bielik*, construído sobre a arquitectura francesa *Mistral* —, com a vantagem central de poder ser fechado num ambiente interno isolado, sem ligação ao exterior, garantindo um nível elevado de segurança no tratamento de dados. O protótipo está a ser treinado a partir da Base Central de Decisões e visa, numa primeira fase, identificar linhas jurisprudenciais actuais e divergentes na jurisprudência dos tribunais administrativos polacos, fornecendo análises comparativas. Em fase posterior, prevê-se a sua utilização para **anonimização das decisões**, actualmente um processo difícil e propenso a erros, e para **análise de elementos factuais dos actos administrativos** digitalizados que chegam ao tribunal. Manifestou particular interesse em estudar a Carta Ética portuguesa, traduzida nesse mesmo dia, em que reconheceu problemas semelhantes aos enfrentados pela jurisdição polaca.

## Encerramento

Em jeito de encerramento, as duas delegações destacaram a qualidade das exposições, a profundidade do debate e a relevância dos temas analisados, sublinhando que o encontro permitiu identificar com clareza os pontos de convergência fundamental entre as duas jurisdições – a centralidade do Supremo Tribunal Administrativo na garantia da uniformidade jurisprudencial; a tensão entre liberdade de expressão dos juizes e exigências de imparcialidade, com a influência crescente da jurisprudência do TEDH; e a opção comum por sistemas de inteligência artificial alojados em infra-estrutura própria, com modelos explicáveis, validação humana e mecanismos rigorosos de protecção de dados. Foi reafirmado o compromisso com a continuidade destes encontros bilaterais, ficando a delegação portuguesa incumbida da organização do próximo seminário, em Portugal, na expectativa de poder retribuir à delegação polaca a generosa hospitalidade que recebeu em Varsóvia. As duas delegações dirigiram ainda uma palavra final de agradecimento aos intérpretes, cujo trabalho asseguraram a fluência e a clareza dos debates ao longo de toda a sessão.



SUPREMO  
TRIBUNAL  
ADMINISTRATIVO



N·S·A NACZELNY SĄD  
ADMINISTRACYJNY

## Luso-Polish Judicial Dialogue I

### Conclusions of the 1st Bilateral Working Meeting with the Supreme Administrative Court of Poland

Warsaw, 27 April 2026

## **Publication details:**

**Title:** *Luso-Polish Judicial Dialogue I  
Conclusions of the 1st Bilateral Working Meeting with the Supreme  
Administrative Court of Poland*

**Author:** Supreme Administrative Court

**Coordination:** Suzana Tavares da Silva

**ISBN:**



# Table of Contents

▶	Opening Session	40
▶	Constitutional framework and jurisdictional dualism	41
▶	Organisation of the courts and the 'siren song' of arbitration	42
▶	Effective judicial protection: administrative and tax litigation	44
▶	Current challenges: human capital, AI and digital law	45
▶	Panel I — Standardisation of Case Law	47
▶	Panel II — Freedom of Expression of Judges	54
▶	Panel III — Artificial Intelligence and Information Technology in Administrative Courts	61
▶	Closing	70

On 27 April 2026, the **Polish-Portuguese Seminar for Judges of the Supreme Administrative Courts** was held in Warsaw, at the building of the Naczelny Sąd Administracyjny (NSA). The event brought together, in an exercise of sharing and comparing judicial experiences, judges from the Supreme Administrative Court of the Portuguese Republic and judges from the Supreme Administrative Court of the Republic of Poland. The central themes of the meeting were the **standardisation of case law, judges' freedom of expression**, and the **challenges of using artificial intelligence and IT systems in the functioning of administrative courts**, in a context where both judicial systems face social, technological and institutional phenomena of a very similar nature.

This seminar is part of the spirit of bilateral cooperation between two jurisdictions belonging to Member States of the European Union, which share a common framework of constitutional and European principles, marked by the challenge of affirming the role of administrative justice as the guarantor of the legality of administrative action, effective judicial protection and the independence of the judiciary.

The programme was divided between a plenary session featuring a speech by the President of the Portuguese Supreme Administrative Court, chaired and moderated by the President of the Supreme Administrative Court of Poland, and thematic sessions organised into three panels, interspersed with periods of debate, all with simultaneous interpretation in both languages.

## Opening Session

The proceedings began with opening remarks by the Presidents, who publicly acknowledged the importance of the initiative and its significance in the current global legal context.

**The President of the Portuguese Supreme Administrative Court (Jorge Aragão Seia)** then presented a paper on the topic “**Portuguese Administrative and Tax Jurisdiction in 2026: between constitutional aims and the labyrinths of reality**”.

After addressing words of greeting and thanks to the President of the Supreme Administrative Court of Poland, **Jacek Chlebny**, and to the other judges of the two delegations, he emphasised the significance of this first bilateral meeting, expressing the hope that it would form part of an ongoing cycle of exchange of knowledge and experience between the two jurisdictions – a need all the more keenly felt given that, whilst sharing different historical paths, both courts— —face common contemporary challenges, in particular that of the proliferation of litigation within an integrated European area.

His presentation was structured into four main sections: an introduction to the Portuguese system; the organisation of administrative and tax jurisdiction and the privatisation measures introduced in the meantime; the procedural instruments ensuring effective judicial protection; and the current challenges facing the jurisdiction.

## Constitutional framework and jurisdictional dualism

The President began by affirming the relevance and ontological necessity of the **jurisdictional dualism** that Portugal maintains: when the State acts, it exercises *ius imperium*, and where power is exercised, there must be specialised oversight capable of balancing, with reasonableness and proportionality, the effectiveness of public administration and the guarantee of citizens' rights. He recalled that **Article 209 of the Constitution of the Portuguese Republic** expressly sets out the categories of courts and that **Article 212** establishes the Supreme Administrative Court as the highest body in the hierarchy of administrative and tax courts. In this context, he emphasised the distinctive feature of the Portuguese system: any national court may set aside provisions on the grounds of unconstitutionality, without the possibility of a preliminary reference to the Constitutional Court, the latter's final say being reached through an appeal, which is frequently used in practice as a mere delaying tactic.

He also emphasised that the constitutional criterion for the jurisdiction of administrative and tax courts – the adjudication of disputes arising from administrative and tax legal relationships – affords the legislator a margin of discretion, with very diverse jurisdictional frameworks currently observed across the 27 Member States within the framework of ACA-Europe. He critically identified certain matters in Portugal that have been excluded from administrative jurisdiction without reasonable grounds: administrative sanctions (with the exception of urban planning and sports administrative offences and tax offences), fines under administrative contracts, and certain administrative offences regulated by sectoral authorities (energy, telecommunications, transport), which have been assigned to the ordinary courts by virtue of a historical doctrinal tradition that attributes a 'quasi-criminal' nature to them. He noted a similar inconsistency regarding civil liability for medical acts, where jurisdiction lies with one court or another depending on whether the healthcare establishment is publicly or privately owned.

## Organisation of the courts and the 'siren song' of arbitration

The President then outlined the organisational structure of the Portuguese administrative judiciary, highlighting its critical issues. At **the grassroots level**, the administrative and tax courts – resulting from the merger of the former courts of first instance and more recently reorganised into substantive specialisations by legislative mandate – exhibit, in his view, an unreasonable rigidity that hinders the allocation of human resources to fluctuations in the volume of litigation, whilst there are no validation mechanisms in place to meet the stated objective of improving the quality of decisions. At **the intermediate level**, the Central Administrative Courts face the added problem of territorial distribution in a small, centralised country suffering from 'capital syndrome' – an aspect evident in the sudden increase in pressure on the Southern Central Administrative Court (TCA Sul) due to residence permit applications, and for which the response of creating a third TCA in the interior of the country was considered a solution of dubious effectiveness. At the apex, the **STA** faces the difficult task of fully exercising its unifying function in a historical context in which it has been repeatedly perceived by representatives as a mere 'third instance', compounded by the lack of procedural harmonisation between the administrative regime (where appeals are exceptional, akin to the cassation model) and the tax regime (where ordinary appeals against first-instance decisions on the merits are permitted).

Particular emphasis was placed on the criticism of **arbitration** as a solution to procedural delays. As for **tax arbitration**, established in 2011 within the context of the PAEF as a 'magic solution' to the slowness of the courts, the assessment in 2026 is, in the President's view, quite different. The legislature established an appeal for the standardisation of case law before the Plenary of the STA – based on a

## Organisation of the courts and the ‘siren song’ of arbitration

conflict with another arbitral award or with a judgment of the TCA or the STA on the same fundamental point of law —, generating repetitive litigation and “jurisprudential noise” that has worsened since the CJEU began to admit preliminary rulings from arbitral tribunals. The State has effectively allowed Supreme Court judges to become overburdened with work in order to resolve inconsistencies created by private tribunals. His criticisms centred on two main points: cost — arbitration is manifestly more expensive than the public justice system, creating a system in which those with greater resources ‘buy’ a quicker decision —, and timeframes — adding the time taken for the arbitral award to that of the inevitable appeals to the STA, the total time taken to resolve the dispute is often longer than that of the ordinary judicial process: *“arbitration has not shortened the path; it has merely partially privatised it”*.

This criticism is partly applicable to **administrative arbitration** (particularly regarding the enforcement of administrative contracts), where private adjudication arises on an ad hoc basis under the law on voluntary arbitration. Here, the legislature has permitted an appeal to the STA, subject to a preliminary check of the relevant requirements, but experience has shown that arbitral awards are often complex and rendered according to procedural rules that do not align with those of state courts, hindering both the standardising function and basic scrutiny of legality.

## **Effective judicial protection: administrative and tax litigation**

He then presented, from a dynamic perspective, the model of guarantee based on the principle of **effective judicial protection** (Article 20 of the CRP), which requires the court to provide a useful, timely and comprehensive response. He recalled that, with the entry into force of the CPTA in 2004, Portugal moved from ‘annulment proceedings’ (such as those still predominantly in force in the Polish system) to ‘proceedings of full jurisdiction’: the administrative judge may now, whenever required, order the Administration to act in accordance with the law and legal principles – ordering the payment of compensation in the face of unlawful acts or administrative silence, ordering the performance of acts within a specified timeframe or, in the face of discretionary powers, setting the binding parameters that must guide the new administrative decision. He also highlighted the broad scope of interim measures (with the virtual abandonment of the requirement for specific grounds in administrative litigation) and the existence of **urgent main proceedings** in areas fundamental to the rule of law, such as the order to protect rights, freedoms and guarantees – designed to address the shortcomings of a constitutional appeal – and the order to produce documents, which guarantees the principle of transparency.

In **tax litigation**, effective judicial protection is manifested in the balance between the efficiency of tax collection and respect for the taxpayer’s right of defence, notably through the judicial challenge of the tax assessment and opposition to tax enforcement. He highlighted the specific nature of provisional tax relief – where the dispute over the legality of the debt does not suspend collection without the provision of security – and the jurisprudential effort towards harmonisation whenever the economic viability of the company or the livelihood of the individual is at stake, in a balance that is always challenging given the indispensability of tax revenue for the proper functioning of the State.

## **Current challenges: human capital, AI and digital law**

He concluded his speech by identifying the **current challenges** facing the judiciary. The first is the **crisis in human capital**: Portugal is experiencing a structural shortage of judges, in a context where recruitment by the Centre for Judicial Studies takes place in fierce competition with large law firms and consultancy firms. Attracting talent to a career marked by enormous responsibility, workloads often incompatible with the quality of performance, and growing technical complexity is a difficult task; he therefore advocated for training that is less theoretical and more focused on procedural management, identifying issues, constructing reasonable and coherent solutions, and the intelligent use of new digital and AI tools.

The second challenge identified was that of **artificial intelligence** as a legal ‘earthquake’ raising entirely new issues: administrative decisions based on statistics and algorithms and their assessment as rebuttable presumptions; the legal regime applicable to mass public notices and recommendations, in particular the value of the principle of public trust in the face of unlawful, disproportionate or unreasonable notices to which a causal link with damages may be attributed; and the symmetrical issue of civil liability for omissions of relevant information which, in a prospective assessment, could have prevented damages. He added to this focus the need to master the new technological lexicon, namely the concepts in the **European Regulations on Artificial Intelligence and Digital Services** such as ‘systemic risks’ and ‘automated moderation’, lest judicial decisions in this area prove technically fragile and easily overturned at European level.

## **Current challenges: human capital, AI and digital law**

Conversely, he warned against the risks of uncritical adherence to the digital realm, which could lead to an “ethically and legally barren reality”, dehumanising the exercise of the judicial function: administrative and tax jurisdiction is, and must be, “the last bastion against the arbitrariness of public power”, and the judge must not lose sight of the centrality of their mission.

He concluded by proposing **three essential shifts in mindset** to ensure that access to justice is a reality rather than a mere promise on paper: the **revitalisation of the public sphere**, abandoning the illusion that private enterprise can remedy the state’s failings; the **digital training** of future judges; and **simplification**, combating excessive procedural formalism and material specialisation, without falling into the opposite temptation of the ‘vigilante’ judge. Access to justice, he emphasised, is first and foremost the right to a fair, unequivocal and timely decision – for without motivated judges and strong public courts, democracy loses its capacity for self-correction.

This was followed by a period of discussion in which he answered questions on the independence of the judiciary vis-à-vis public and economic power, the way in which AI has been implemented in Portuguese administrative and tax jurisdiction, and the functioning of administrative and tax arbitration in Portugal.

A break followed, and the delegations moved to another room to begin the bilateral seminar.

## Panel I — Standardisation of Case Law

The first panel was devoted to the topic of the standardisation of case law in administrative courts, seeking to highlight, from a comparative perspective, the procedural mechanisms, the conditions for admissibility, and the effectiveness of standardising decisions in the two legal systems.

### Presentation by Judge Suzana Tavares da Silva

The first presentation was given by Judge **Suzana Tavares da Silva**, a member of the Supreme Administrative Court, who outlined the **mechanisms, prerequisites and prospects for the standardisation of case law within the Portuguese Supreme Administrative Court**. She began by identifying the central problem that justifies the existence of these mechanisms: jurisprudential divergence as a pathology of a judicial system obliged to guarantee, simultaneously, **legal certainty** (in terms of predictability and the protection of legitimate expectations) and the **evolution of the law** in the face of social and regulatory changes. She emphasised that the STA assumes, in this area, the role of guardian of the consistency of administrative litigation, an issue that is now common to European judicial systems.

She then presented the **appeal for the standardisation of case law** provided for in Article 152 of the Code of Procedure in the Administrative Courts (CPTA), explaining that this is a specific-purpose appeal for the standardisation of case law, which does not aim to re-examine the merits of the case, but rather to establish case law for similar future cases, functioning more as an instrument of judicial policy than as a traditional appeal. He recalled that the appeal was

## Panel I — Standardisation of Case Law

amended in the 2015 and 2019 reforms, but that it still presents various difficulties in achieving the objectives assigned to it. It is an appeal decided by **the full bench of the competent Section** – Administrative Litigation or Tax Litigation –, whose expanded composition confers enhanced authority and legitimacy on the decision. The speaker made it clear, however, that the Portuguese system departs from the former system of ‘assentos’ (declared unconstitutional by Constitutional Court Judgment No. 743/96), in that uniformising judgments do not have the force of law, but rather a **qualified persuasive effect**.

She also identified two further complementary avenues for promoting the consistency of administrative case law: the **appeal for review** (Article 150 of the CPTA), reserved for a decision on prior admissibility and restricted to matters of significant legal and social importance, and the **extended hearing of the appeal** (Article 148 of the CPTA), which allows an enlarged Section to ensure the uniformity of case law on the initiative of the rapporteur, with the approval of the President, thereby preventing the emergence of internal divergences. She argued that the 2015 reform relied on this plurality of mechanisms, recognising that standardisation cannot be achieved through a single procedural route.

As regards the **cumulative conditions for an appeal for uniformity**, the Judge-Counsellor cited the Judgment of the Plenary of the 1st Section No. 9/2023 (Case 565/16.5BEPRT), setting out the four requirements: (i) **an express contradiction** between judgments of the TCA, of the same TCA, or of the STA, or between two judgments of the STA; (ii) **identity of the fundamental question of law**, identity of the fundamental question of law, with substantially identical factual

## Panel I — Standardisation of Case Law

and legal framework, requiring a divergence in *legal reasoning* and not merely in outcome; (iii) the judgments in question **must have become final**; and (iv) **the absence of more recent established case-law** in line with the reasoning of the contested judgment — a negative requirement that precludes purely confirmatory appeals. As regards standing, it distinguished between the parties (with a direct interest in the outcome) and the **Public Prosecutor's Office**, which may appeal even if it is not a party, acting in this case as the guardian of the public interest in the uniformity of the law — a role of particular relevance when none of the parties has an interest in appealing but the divergence persists and prejudices third parties.

After describing the **procedural process** (filing within 30 days, review by the Public Prosecutor's Office and judgment by the Full Bench of the Section, which verifies the prerequisites and, if the appeal is admitted, resolves the specific case and establishes case law, with publication in the *Diário da República* when so determined), the speaker presented paradigmatic examples of unifying judgments in matters of the **civil service** (time limit for challenging service classification decisions), of the **State's civil liability** (coordination of the general regime with the RRCEE — Law No. 67/2007 — regarding the limitation period) and **tax litigation** (expiry of the right to assessment, compensatory interest, tax reversal).

She concluded by identifying the **tensions and practical challenges** within the system: the delay between the emergence of a divergence and its harmonisation; the rigidity resulting from the rare use of overruling; the residual fragmentation in cases where neither the parties nor the Public Prosecutor's Office take the initiative to appeal; and the influence of the CJEU and the ECHR as external constraints that may impose solutions differing from those established. **Looking to**

## Panel I — Standardisation of Case Law

**the future**, he identified the potential of digitalisation and artificial intelligence for the early detection of divergences, possible legislative revisions to allow for ex officio standardisation, and a more active role for the Public Prosecutor's Office in flagging up divergences. In a comparative note, she highlighted that Spain abolished the *unification of doctrine* in administrative matters in 2015, replacing it with the objective cassation interest — a more flexible model, in contrast to the Portuguese model, which maintains the structure of the opposition of judgments, which is more predictable and has strict requirements.

### Presentation by Judge Anna Dumas

This was followed by a presentation by Judge **Anna Dumas** of the *Naczelny Sąd Administracyjny*, President of the Regional Administrative Court in Kraków, who addressed the topic of the **consistency of administrative court case law** within the Polish legal system. She began by defining the concept, describing consistency of case law as a situation where cases of the same type are decided in the same way and similar cases in a similar manner (see Resolution of the NSA of 21 September 2020, II FPS 1/20). In contrast, **divergence** corresponds to a situation in which courts issue decisions with differing content based on the same legal provision. She emphasised that consistency is a value in itself, inseparable from citizens' trust in the State, legal certainty, equality before the law and the guarantee of the rule of law.

She identified the **causes of the lack of consistency** by distinguishing between **objective** causes — legislative inflation, the frequency of legal amendments, the ambiguity of legal provisions, the recurrent use

## Panel I — Standardisation of Case Law

of concepts left undefined by the legislature, the diversity and complexity of administrative law, and the absence of a coherent codification – and **subjective** causes, related to the large number of bodies that produce administrative law, and with judicial independence, which naturally entails a margin of interpretative and argumentative discretion on the part of the judge.

She presented relevant statistical data: in the five-year period 2015–2020, 76 resolutions were adopted by the Supreme Administrative Court (NSA) aimed at ensuring the uniformity of case law, a figure that fell to 56 in the five-year period 2020–2025, reflecting a decrease of around 50% in standardisation activity – a fact which the speaker attributes, in part, to the institutional crisis and the instability of the Polish judicial context during the period in question. She highlighted the harmful effects of divergence: differential treatment of citizens in comparable factual and legal situations, violation of the principle of equality, erosion of trust in public authorities, undermining of the authority of the judiciary and – in extreme cases – the risk of a complaint to the European Court of Human Rights for violation of Article 6 of the ECHR.

As regards the **mechanisms for ensuring consistency**, he recalled that Article 45(1) of the Constitution of the Republic of Poland guarantees the right to a fair and public trial, without undue delay, before a competent, impartial and independent court, but does not expressly enshrine an obligation to ensure the uniformity of case law, with a de facto precedent system applying in this area. She distinguished three types of mechanisms: (i) **systemic** (two-tier court structure, autonomy of the administrative judiciary and the systemic position of the Supreme Administrative Court); (ii) **organisational** (the Supreme Administrative Court’s Judicial Decisions Office, continuing training

## Panel I — Standardisation of Case Law

systems for judges and databases – the external CBOSA and internal CBOIS); and (iii) **protective mechanisms**, in which the so-called dominant line of case law—capable of justifying the annulment of a first-instance decision—takes centre stage, alongside what he described as the judge’s ‘*pragmatic fear*’ of deviating from the prevailing approach.

She then focused on the **NSA’s resolutions** (*uchwały*), distinguishing between **abstract resolutions** (Article 15(1)(2) of the Law on Proceedings before Administrative Courts – LPAC), in which the court explains legal provisions whose application has given rise to divergences, without any connection to a specific case, and which are initiated by specifically designated bodies; and **concrete resolutions** (Article 15(1)(3) LPAC), which address legal doubts raised in an appeal for annulment or an interlocutory appeal, with a direct link to the case. It highlighted the provisions of **Article 269(1) of the LPAC**, according to which a panel wishing to depart from a resolution adopted by seven judges, by a full Section or by the plenary of the NSA must refer the matter to an appropriate panel – a mechanism which ensures the general binding nature of resolutions (whether abstract or specific), which can only be overridden by another resolution, although it does not formally bind administrative authorities or the parties.

The statistical data presented confirm the downward trend: 59 resolutions between 2016 and 2020 (24 abstract and 35 concrete) compared with 48 in the period 2021–2025 (20 abstract and 28 concrete), reinforcing the idea that the system is currently experiencing a period of reduced standardising productivity.

## Debate

In the debate that followed this first panel, it was possible to identify **significant points of convergence and divergence** between the two legal systems: the shared central role of the Supreme Administrative Courts as bodies ensuring uniformity; the importance of the requirement for a judgment to be expressly contested as a typical prerequisite for the admissibility of an appeal for uniformity (more explicit in Portugal); the importance of the role of the Public Prosecutor's Office in both systems; and the recognition that European Union law and the ECHR constitute external limits to internal uniformity, potentially imposing different solutions or even leading to 'de-uniformisation' through preliminary rulings. The structural tension between uniformity and judicial independence was also discussed, as well as the way in which each system seeks to reconcile interpretative stability with openness to the evolution of the law.

## Panel II — Freedom of Expression of Judges

The second panel was devoted to judges' freedom of expression, in a context that is particularly sensitive for both legal systems. In Portugal, due to the need to reconcile the statutory position of judges with the requirements of the democratic rule of law and the role of social media; in Poland, due to the special significance this freedom has acquired as a result of the institutional crisis experienced between 2015 and 2023 and the way in which disciplinary law was used against judges who spoke out publicly in defence of judicial independence.

### Presentation by Judge Catarina Jarmela

The first presentation was given by Judge **Catarina Jarmela**, a Member of the Supreme Administrative Court, who outlined the Portuguese legal framework regarding **judges' freedom of expression**. She structured her presentation around the relevant legal sources – the Constitution of the Portuguese Republic, the Statute of Judicial Magistrates, the Code of Civil Procedure, the ECHR and national case law –, taking as her starting point the principle of universality enshrined in Article 12 of the Constitution: judges are also citizens and, as such, enjoy the rights enshrined in the Constitution.

She then recalled the provisions of **Article 37 of the Constitution**, which enshrines the right to freely express and disseminate one's thoughts, without censorship or discrimination, in conjunction with the principles of equality (Article 13) and the regime governing restrictions on rights, freedoms and guarantees (Article 18), which permits only restrictions provided for in the Constitution, of a general and abstract nature, to the extent necessary to safeguard other

## Panel II — Freedom of Expression of Judges

constitutionally protected rights or interests, and which may never affect the essential content of constitutional provisions.

With regard to the status of judges (Law No. 21/85 of 30 July), she highlighted three provisions of particular relevance. **Article 6-A** prohibits judicial magistrates from engaging in public political party activities; **Article 7-B** establishes a **duty of discretion**, prohibiting public statements or comments on judicial proceedings, unless authorised by the Superior Council of the Judiciary, for the defence of honour or to pursue another legitimate interest, but excluding statements on matters not covered by judicial secrecy or professional confidentiality, namely for access to information and the performance of technical-scientific, academic or training work; **Article 7-D** imposes a **duty of courtesy** in dealings with citizens, magistrates, officials, lawyers, other legal professionals and parties to proceedings. Furthermore, Article 9 of the Code of Civil Procedure reinforces the duty of mutual courtesy amongst all parties to proceedings, with a particular duty of courtesy between lawyers and judges, and prohibits expressions that are unnecessarily or unjustifiably offensive to the honour or good name of the opposing party, or to the respect due to institutions.

It also recalled that the courts are organs of sovereignty (Article 202 of the Constitution), independent and subject only to the law (Article 203), an independence reaffirmed by Article 4 of the Statute of Judicial Magistrates and safeguarded by the disciplinary regime of Article 82 of the same Statute, according to which acts, even if merely negligent, committed by judicial magistrates in breach of the principles and duties enshrined in the Statute, and any other acts which, by their nature and repercussions, prove incompatible with the

## Panel II — Freedom of Expression of Judges

requirements of independence, impartiality and dignity indispensable to the exercise of their functions, constitute a disciplinary offence. The speaker also highlighted the relevance of **Article 10 of the ECHR**, and in particular paragraph 2 thereof, which permits restrictions on freedom of expression that are necessary in a democratic society, notably to ensure the authority and impartiality of the judiciary.

She then presented a **decision** of the Supreme Court of Justice on disciplinary matters concerning judges, **illustrating the practical application of this regime. In the Judgment of 26 October 2016 (case no. 75/15.8YFLSB)**, the Supreme Court of Justice upheld the reprimand imposed on a judge for breaching her duty of confidentiality, having made comments, after the hearing and in the presence of third parties, on the appropriateness of the action and the most suitable procedural channels – remarks deemed subjective and devoid of useful information, capable of compromising the image of judicial impartiality.

## Panel II — Freedom of Expression of Judges

### Contribution by Judge Mirosław Gdesz

The next contribution came from Judge **Mirosław Gdesz** of the *Naczelny Sąd Administracyjny*, who addressed the issue of **judges' freedom of expression within the Polish legal system**. He began by setting out what he described as the **paradox** of this matter: on the one hand, judges enjoy the freedom of expression enshrined in Article 54 of the Constitution of the Republic of Poland, this freedom being not only an individual right but also a guarantee of judicial independence itself and a prerequisite for participation in public debate; on the other hand, they are subject to the constitutional requirement of impartiality (Article 178(3) of the Constitution), which protects the authority of the judicial function and imposes public restraint. The central argument of the intervention was that the **paradox cannot be resolved by establishing a hierarchy of values**, but requires that every restriction on freedom of expression have a precise legal basis and be subject to a proportionality test.

He then outlined the **legal framework**: the Constitution (Article 54 – freedom of expression for all, including judges; Article 178(3) – a strict prohibition on party membership); ordinary legislation (*p.u.s.p. and p.u.s.a.*), which does not establish a general prohibition on public expression by judges, but rather relies on the vague concept of **the dignity of the office** as a negative limit; and soft law, notably CCJE Opinions No. 25 (2022) and No. 27 (2024), whilst cautioning, however, that ethical standards should not be confused with grounds for disciplinary liability.

He then focused on **the case law of the ECtHR** and its **three-part test** – legality, legitimate aim and *pressing social need* –, highlighting the

## Panel II — Freedom of Expression of Judges

recognition of enhanced protection for judges when the rule of law is threatened ( and the establishment of the *chilling effect* as an independent ground for a violation of Article 10 of the ECHR. He illustrated this approach with two paradigmatic Polish cases: **Żurek v. Poland** (application no. 39650/19, judgment of 16 June 2022), in which the spokesperson for the Polish National Council of the Judiciary, who had publicly criticised the 2015 judicial reforms–2019, saw disciplinary and administrative proceedings brought against him in retaliation, with the ECtHR ruling that Article 10 of the ECHR had been violated precisely because of the intentional deterrent effect; and **Tuleya v. Poland** (applications nos. 21181/19 and 51751/20, judgment of 6 July 2023), in which the judge’s public comments on searches in Parliament led to multiple disciplinary proceedings and the lifting of immunity – the ECtHR found violations of Articles 10 and 18 of the ECHR, considering that there had been bad faith, in an exceptionally rare combination.

It placed particular emphasis on **the decision of the Grand Chamber of the ECHR in the Daniluş v. Romania case of 15 December 2025**, which it described as a true turning point: for the first time, comprehensive criteria were formulated for the assessment of judges’ statements on the *internet* and social media; the deterrent effect was confirmed as an independent ground for a violation of Article 10 (even if the sanction imposed is minor); and enhanced protection for judges as guardians of democratic order was recognised, in a case that was also notable for its close vote (10 votes to 7).

He then presented a **typology** of the **limits** on judicial freedom of expression: **prohibited** are comments on pending cases (sub judice), opinions on the guilt or innocence of the parties outside the

## Panel II — Freedom of Expression of Judges

courtroom, and support for a political party or candidate; permitted are criticism of acts that violate independence, the public defence of the institutional conditions of independence, and academic and journalistic activity. He emphasised that the use of social media poses new problems – viral reach and proportionality, the risk of apparent bias as a result of content sharing, and the need for codified and accessible ethical standards. He illustrated these tensions with two cases from the NSA: one in which a reprimand was imposed for the publication on Facebook (between 2020 and 2024) of messages containing offensive language directed at public figures (NSA decision, 1st instance of 30 October 2024, upheld on 19 May 2025), based that form – and not merely content – may constitute a violation of the dignity of the office; and another in which disciplinary proceedings were dismissed against a judge who, in the grounds of an NSA judgment, used an expression stating that the body’s conduct was ‘characteristic of authoritarian and fascist states’ (decision of 5 February 2024), since the judicial sphere enjoys more intense protection, with disciplinary liability in this context being residual and exceptional (in line with the ruling of the CJEU in Case C-791/19).

He concluded by proposing an **optimal regulatory model**, based on four pillars: (i) *lex certa* – precise legal criteria for disciplinary liability for expression, establishing a positive catalogue of offences; (ii) **an independent disciplinary body**, as required by Article 6 of the ECHR and Article 19 of the TEU; (iii) **a clear distinction between ethical standards and disciplinary offences**; and (iv) disciplinary intervention *ex post* and as a **measure of last resort**, in the face of actual harm. He concluded by stating that Poland, by virtue of the recent institutional crisis, has become a “*laboratory for the European ‘standard’*” – with the decisions in the *Żurek*, *Tuleya* and *Danileț* cases now forming the basis of pan-European case law with implications for all Member States.

## Debate

In the ensuing debate, it became clear that both legal systems share an essentially identical regulatory framework – based on the Constitution, the Statute of Judges, the ECHR and the case law of the ECtHR – but that they have **distinct institutional and practical contexts**. The Polish delegation highlighted how the crisis of the rule of law experienced in the country has given this matter a dimension of institutional defence of the justice system itself, in particular due to the disciplinary measures taken against judges who spoke out publicly on judicial reforms; the Portuguese delegation, for its part, emphasised that, within a more stable institutional context, the focus lies primarily on safeguarding the judicial function, maintaining decorum and preserving the image of impartiality, in constant dialogue with the case law of the ECtHR. The specific nature of the digital space – in particular social media – and the need to adapt the clarity of regulation were also discussed, in light, notably, of the *Danileț* decision of the Grand Chamber of the ECHR.

## Panel III — Artificial Intelligence and Information Technology in Administrative Courts

The third panel was devoted to the challenges posed by artificial intelligence and information technology in administrative courts, at a time when both High Councils are faced with the need to create their own secure systems capable of ensuring data protection and maintaining the judge's central role in the decision-making process. The panel consisted of a presentation on the AI tools currently being implemented in Portugal (Counsellor Judge Suzana Tavares da Silva), on digitisation tools (Counsellor Judge Paulo Carvalho) and on the Code of Ethics for the Use of AI (Counsellor Judge Pedro Marchão Marques), followed by a lively debate on technical solutions and legal limits.

The discussion on artificial intelligence in administrative courts began by addressing general issues: the ethics of judges' use of AI within the context of existing legal rules, both at European and national level; the protection of personal data; and the practical applications already in use within the Portuguese STA. The speakers began by highlighting the usefulness of AI-assisted research, capable of aggregating diverse sources into summary responses, thereby eliminating the need to open successive links to access relevant information, and immediately identified the **protection of personal data** — regulated by the GDPR and national legislation — as the most sensitive aspect of the topic. It was emphasised that, once data is placed in an open system, it remains permanently exposed, making it necessary to avoid uploading data on litigants to external platforms; and it was made clear that the requirement for data to be hosted within the European Union, combined with the fact that the major *players* in artificial intelligence are, as a rule, North American companies, leaves only two alternatives: to trust in the *compliance* of these companies or to set up one's own servers.

## Panel III — Artificial Intelligence and Information Technology in Administrative Courts

It was in this context that Judge Suzana Tavares da Silva explained the decision of **the Superior Council of Administrative and Tax Courts** (CSTAF) to equip the Portuguese administrative judiciary with its own IT infrastructure, also funded by European resources, featuring dedicated servers and high storage capacity, on which the generated data, *uploaded* data and data provided by the system. This decision was intended to ensure that the information remains within the Council's purview.

The judge also explained AssessorIA, which is a generative artificial intelligence system owned by the Superior Council of Administrative and Tax Courts (CSTAF), currently available to all practising judges in the Administrative and Tax Courts (TAF) of first instance. The system is classified as high-risk under Article 6 and Annex III, point 8, of Regulation (EU) 2024/1689 (RGIA), as it is intended to support a judicial authority in the investigation and interpretation of facts and the law, and is therefore subject to the requirements of Chapter III, Section 2, of that Regulation — namely regarding risk management, data governance, technical documentation, automatic event logging, transparency, human oversight, accuracy and cybersecurity —, the obligation to carry out a fundamental rights impact assessment (Article 27) and the principles of the CSTAF Code of Ethics.

The system was trained over a period of approximately one year using a corpus of codified legislation (CPC, CPA, CPTA, CRP, CPPT, CCP, LGTFP, LGT, RGIT, RGUE and the VAT, IMI, IMT, IRS and IRC codes) and now offers features for uploading procedural documents, an initial summary structured into eight sections, indication of the documentary source, generation of a draft decision report, and free-

## Panel III — Artificial Intelligence and Information Technology in Administrative Courts

form prompts in natural language. Its institutional governance includes oversight of the use of AI by judges in terms of transparency and explainability, non-discrimination and fairness, quality and security, and human control.

“AssessorIA II”, currently under development and intended for the court of second instance, is justified by the materially distinct nature of the review function, governed by the principle of party disposition and delimited by the conclusions of the appeal submissions. Its core functionality is based on the “structured automatic analysis of the conclusions of the grounds of appeal”, performing four key operations: identification of the issues to be decided, broken down into separate items; classification of the appeal by nature (factual issues, points of law, decisions on terminating exceptions); identification of the rules and principles invoked as grounds; and case-law mapping to the relevant decisions of the TCA, STA, CJEU and ECHR. It also includes a “case law matching engine” with continuous semantic indexing of the DGSI and ECLI databases, extraction of the ratio decidendi, and automatic alerts for discrepancies in case law between the Northern and Southern Regional Administrative Courts or between these and the Supreme Administrative Court — which may form the basis for a request for standardisation.

The speaker concluded by addressing a particularly significant **grey area**: the possibility that a judge, having already formed an opinion on the case, might use AI not as an aid to decision-making, but to **draft the text** of the decision based on guidelines provided by the judge themselves (“write me a text that finds in favour of A, based on arguments X and rejecting arguments Y, for these reasons”).

## Panel III — Artificial Intelligence and Information Technology in Administrative Courts

In an initial exchange of views, it was noted that the **use of AI as a drafting aid** is a function that current systems – based on statistical models of word usage – readily accommodate; however, neither the European regulation nor the Code of Ethics can clearly define whether this falls within the judge’s substantive role or whether it already compromises the decision-making aspect of the judicial function. In a different vein, the use of AI as an auxiliary tool for **identifying issues to be decided** on the basis of anonymised procedural documents was widely accepted, without prejudice to the judge’s duty to continue verifying, through their own reading, the content of the document and the existence of other issues beyond those identified by the system. Another contribution highlighted the importance of ensuring, in the search tools developed for the courts, the ability to **say ‘I found nothing’** – a capability that generalist models tend not to have, as they always provide an answer –, lest the absence of a relevant result be confused with the fabrication of an answer (‘hallucination’).

This was followed by a contribution from **Judge Paulo Carvalho**, who referred to **the historical evolution of procedural digitisation in Portugal**. He recalled that, until 2004, proceedings were exclusively on paper; from 2004, **SITAF** was adopted in the administrative courts, and from 2008, **Citius** in the ordinary courts. In 2017, work began on the development of **Magistratus**. In 2020–2021, this project was effectively abandoned and replaced by **e-tribunal**. This involves a new structure for the digital complex, based on a database common to all programmes, with the retention of Citius for staff and judges, the creation of Magistratus for judges in the administrative and tax courts, MPCodex for the Public Prosecutor’s Office, and the continuation of the Legal Representatives’ Portal, separate from the court programmes, accompanied by the creation of a Citizens’ Portal.

## Panel III — Artificial Intelligence and Information Technology in Administrative Courts

The crux of his presentation lay in the **issue of control over cases**. Before computerisation, the courts were in charge of the cases; with computerisation, the cases have come under the functional control of the administration of justice — which means, in practice, that a judge or a lawyer cannot work without authorisation from an administrative official reporting to the Minister of Justice. This shift in control, in the speaker's view, raises a problem of **the institutional autonomy** of the judiciary, which is particularly acute in the current context.

To address this problem, he **presented three possible solutions**: (i) the creation of an **Institute** within the Ministry of Justice, but functionally dependent on the Councils of the Judiciary (CSM and CSTAF); (ii) the creation of an **institute jointly governed by the two Councils of the Judiciary**, with a unified programme for all judges; and (iii) the creation of **two programmes** (possibly identical), but managed autonomously by each of the Councils of the Judiciary. In any of the solutions, the speaker recommended starting from a 'year 0' and the **gradual migration of old cases**, year by year, court by court.

He concluded with a reflection on **artificial intelligence** and its practical challenges, highlighting the '**temperature**' of the systems (a parameter that regulates the degree of creativity or determinism in the responses), the **need to verify the statements** produced by AI by reading the original texts (due to the risk of 'hallucination'), the practical reference to Gemini and AI Studio as examples of tools in use, and — in summary — the need for courts to **develop their own programmes**, avoiding external dependencies that could compromise data security or confidence in the decision.

## Panel III — Artificial Intelligence and Information Technology in Administrative Courts

Next, **Judge Pedro Marchão Marques** presented the Code of Ethics for the Use of Artificial Intelligence in Administrative and Tax Courts. He recalled that, although the term ‘artificial intelligence’ first emerged at the Dartmouth Conference in 1956, its structured integration into the day-to-day work of the courts is a very recent phenomenon, which justified the establishment, by resolution of the CSTAF of 11 December 2024, of a working group whose output – the Code of Ethics – was approved by resolution of 25 March 2025. The document aims to set out guidelines for the “open, safe, ethical and trustworthy” use of AI, without compromising the integrity, autonomy and sovereignty of the judiciary or the fundamental values of justice, democratic legality and citizens’ rights. In its drafting, international instruments, multidisciplinary academic studies, lessons learnt from real-world situations and contributions from experts in AI and the ethics of judicial systems were taken into account, and a useful glossary was also included – largely based on Regulation (EU) 2024/1689 – which defines concepts such as ‘hallucinations’, ‘generative AI’, ‘predictive AI’, ‘prompt’, ‘shadow AI’ and ‘validation’.

The fundamental principles identified by the speaker are structured around six pillars. The primacy of the law and respect for fundamental rights stand in opposition to any drift towards a ‘new normativity’ based on statistical calculations rather than case-by-case reasoning, safeguarding the right not to be subject to a decision based solely on automated processing. Digital humanism in the justice system adopts the paradigm of “humanism without substitution”, according to which technology can never replace human interpretation of contextual nuances or the exercise of legal empathy – AI serves to support, never to replace, human judgement. Data protection requires the circulation of data within the European Union, in line with the GDPR. Responsible

## **Panel III — Artificial Intelligence and Information Technology in Administrative Courts**

use requires explainable and interpretable models, based on representative and bias-free data (the principle of algorithmic fairness). Explainable transparency requires traceability, documentation of decision-making criteria and auditability. Quality and security require that models be stored and run in secure environments and on platforms with recognised certifications.

The Councillor then presented the European and international ethical and legal framework, highlighting Regulation (EU) 2024/1689, the Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law (2024), the European Charter on Ethics for the Use of AI in Judicial Systems (2018), the European Commission's Guidelines on Prohibited AI Practices (Communication C(2025) 884 final, of 4 February 2025), the European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade (2023) and the GDPR. It emphasised the particular relevance of the fact that Regulation (EU) 2024/1689 classifies AI systems designed for use by judicial authorities — including AI solutions intended for the preparation of judicial decisions — as 'high-risk', with the resulting legal consequences in terms of assessment, supervision and accountability. At the same time, he identified the main risks of using AI as bias, the false credibility of responses, a reduction in critical analysis, judicial errors, the discrediting of the justice system and — with particular emphasis — the crystallisation of case law and the disconnect between the decision and the legal classification required by the specific case.

## Panel III — Artificial Intelligence and Information Technology in Administrative Courts

The presentation concluded by affirming the principles of subsidiarity and human oversight as cornerstones of the Code of Ethics: AI must remain an auxiliary tool, with the judge bearing ultimate responsibility for the decision; the judge must always validate the content generated by the system, being aware of the information used in preparing the response and the list of all data sources, thereby mitigating the risk of exploitation and repetition of ‘hallucinations’. Councillor Pedro Marchão Marques also warned of the risk of excessive reliance on the system as a potential factor in the loss of human skills over time – a risk amplified by the formal quality and polished appearance of the generated responses – and emphasised the central importance of training and capacity-building for judges to ensure the efficient use of AI, particularly in the development of new working methodologies and the exploitation of technological solutions such as virtual assistants, the production of summaries of procedural documents, and other decision-support content. He concluded by reaffirming that “the judge’s intervention, through their own qualified legal reasoning, has been, is and will continue to be one of the pillars of the democratic rule of law”, referring readers to the full text of the Code of Ethics on the CSTAF website.

The Polish delegation, represented by **Director Paweł Maszkiewicz**, presented the current state of computerisation and artificial intelligence at the NSA, explaining that its development began in the 1990s with the approval system for court registries, continued from 2019 with the first phase of the computerisation of administrative procedures (electronic communication between parties to proceedings and the *online* availability of digitised documents), and is now structured around integration with the national electronic identification system (Polish *eID*). He emphasised that, given the

## Panel III — Artificial Intelligence and Information Technology in Administrative Courts

institutional separation of the administrative courts, the NSA has built a dedicated, closed network connecting all courts of first instance, with its own centres for data transfer and synchronous replication, as well as *backup* centres.

Regarding AI, he announced that the NSA had begun working, since October 2025, on two parallel fronts: the development of ethical guidelines and the creation of a **prototype AI solution** based on a Polish language model – the *Bielik* model, built on the French *Mistral* architecture –, with the key advantage of being able to operate in an isolated internal environment, without any external connection, ensuring a high level of data security. The prototype is being trained using the Central Decision Database and aims, in the initial phase, to identify current and divergent lines of case law in the jurisprudence of Polish administrative courts, providing comparative analyses. In a later phase, it is envisaged that it will be used for **the anonymisation of decisions**—currently a difficult and error-prone process—and for **the analysis of factual elements in digitised administrative acts** reaching the court. He expressed particular interest in studying the Portuguese Code of Ethics, translated that very day, in which he recognised problems similar to those faced by the Polish judiciary.

## Closing

In closing, the two delegations highlighted the quality of the presentations, the depth of the debate and the relevance of the topics analysed, emphasising that the meeting had made it possible to clearly identify the fundamental points of convergence between the two jurisdictions – the central role of the Supreme Administrative Court in ensuring uniformity of case law; the tension between judges' freedom of expression and the requirements of impartiality, with the growing influence of the case law of the European Court of Human Rights; and the shared preference for artificial intelligence systems hosted on proprietary infrastructure, with explainable models, human validation and rigorous data protection mechanisms. The commitment to continuing these bilateral meetings was reaffirmed, with the Portuguese delegation tasked with organising the next seminar in Portugal, in the hope of being able to reciprocate the generous hospitality received from the Polish delegation in Warsaw. The two delegations also addressed a final word of thanks to the interpreters, whose work ensured the fluency and clarity of the discussions throughout the session.

# SUPREME ADMINISTRATIVE COURTS

