

NEWSLETTER

Nº 37/26

25 JUNHO 2026

A VERBA 2.23 DO IVA DE 6% NA
REABILITAÇÃO URBANA:
NOVO PROJETO DE LEI E O RECENTE
ACÓRDÃO DO CAAD

O IVA na reabilitação urbana tem vindo a ocupar um espaço considerável na discussão jurídico-fiscal, mas também pública e política.

O debate, longe de se encerrar, ganhou recentemente novos contornos.

Advisory Team



ENQUADRAMENTO

O IVA na reabilitação urbana tem vindo a ocupar um espaço considerável na discussão jurídico-fiscal, mas também pública e política. Como qualquer taxa reduzida deste imposto, a aplicável a empreitadas de reabilitação urbana, agora à reabilitação de edifícios, têm merecido acesa discussão entre os contribuintes e a Administração tributária, também por culpa de normas cuja redação não é, desde logo, clara.

No que respeita à anterior redação desta verba, prevista na [Lista I anexa ao Código do IVA](#), a jurisprudência tem sido fértil, nomeadamente a arbitral, porém sem que existisse um consenso notório quanto à sua interpretação.

A RFF Lawyers tem produzido já diversos guias e artigos sobre o tema, onde poderão consultar todo o histórico da norma em causa, a sua interpretação na jurisprudência e as alterações promovidas pela Lei “Mais Habitação”, que poderá consultar aqui: [guia fiscal da reabilitação urbana](#), [o IVA na reabilitação urbana](#), as [alterações da Lei “Mais Habitação”](#).

Foi neste enquadramento que em março de 2025 foi proferido o [Acórdão do Pleno da Secção de Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo n.º 0430/16](#), proferido no âmbito de Recurso para Uniformização de Jurisprudência, que veio fixar a interpretação a seguir pelos tribunais num dos principais focos de discussão — a necessidade, ou não, de uma Operação de Reabilitação Urbana (ORU) aprovada como condição de acesso à taxa reduzida. Damos conta desse aresto em anterior newsletter.

Sucedo que, depois dessa uniformização, o debate, longe de se encerrar, ganhou novos contornos. Por um lado, a jurisprudência arbitral — em particular o acórdão do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD) proferido no Processo n.º 23/2026-T — veio, com fundamento no direito da União Europeia, afastar a exigência de ORU em determinadas circunstâncias; por outro, foi apresentado um projeto de lei que visa uma interpretação autêntica da norma, no sentido de bastar a delimitação de uma ARU para a aplicação da taxa reduzida. São estes desenvolvimentos supervenientes — e a tensão que instalam com a leitura restritiva do Supremo Tribunal Administrativo (STA) — que justificam a presente atualização e que analisamos em seguida.

O ACÓRDÃO DO STA PARA UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA

Como referido no nosso anterior *update* referente a este tema, o Acórdão foi proferido em Recurso de oposição de julgados interposto por um contribuinte de uma [decisão arbitral](#). Nesta decisão, o Tribunal Arbitral havia decidido no sentido de apenas poder ser aplicada a taxa reduzida de IVA a uma empreitada em que, além de o imóvel estar inserido em ARU aprovada, fosse executada no contexto de uma ORU também aprovada.

O STA, neste Acórdão de uniformização proferido em 26 de março de 2025, decidiu em suma que:

- ✓ "só beneficiam da taxa de 6% de IVA prevista, conjugadamente, nos artigos 18.º, al. a) e na Verba 2.23 da Lista I anexa ao CIVA, as *empreitadas de reabilitação urbana*"
- ✓ «a qualificação como "*empreitada de reabilitação urbana*" pressupõe a existência de uma empreitada e a sua realização em Área de Reabilitação Urbana para a qual esteja previamente aprovada uma Operação de Reabilitação Urbana.»

DESENVOLVIMENTOS RECENTES: JURISPRUDÊNCIA ARBITRAL E INICIATIVA LEGISLATIVA

A história da anterior redação da verba 2.23 da Lista I anexa ao CIVA não terminou com o Acórdão de Uniformização do STA. Pelo contrário, a leitura mais restritiva sufragada no âmbito do acórdão, ao exigir, na prática, a verificação cumulativa de ARU e ORU, desencadeou reações relevantes quer na jurisprudência arbitral, quer no plano legislativo.

Por um lado, o Tribunal Arbitral Coletivo no CAAD, no [Processo n.º 23/2026-T](#), veio proferir um acórdão que recentra o debate numa perspetiva de direito da União Europeia. Em causa estavam liquidações adicionais de IVA, emitidas na sequência da aplicação da taxa normal de 23% a empreitadas de reabilitação urbana realizadas em imóveis localizados em ARUs para as quais não se encontrava aprovada qualquer ORU.

Neste processo, o Tribunal considerou ilegais essas liquidações adicionais, por entender que a exigência de uma ORU formalmente aprovada, como condição de acesso à taxa reduzida de 6% prevista na verba 2.23 da Lista I anexa ao CIVA (na redação anterior à Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro), viola princípios estruturantes do sistema comum do IVA, tais como os princípios da neutralidade fiscal e da proibição de distorção da concorrência, da igualdade, da prevalência da substância sobre a forma e da proporcionalidade, na ótica do Tribunal tal como vêm sendo afirmados pelo Tribunal de Justiça da União Europeia.

Trata-se de um fundamento inovador face ao que foi discutido perante o STA. O acórdão arbitral não põe em causa a uniformização de jurisprudência quanto à interpretação da norma interna, mas responde a uma questão distinta: saber se é compatível com o direito da União Europeia condicionar o acesso a uma taxa reduzida de IVA a uma formalidade administrativa (a prévia aprovação de uma ORU), que pouco ou nada acrescenta, em termos materiais, à estratégia de reabilitação urbana já subjacente à delimitação da ARU. A resposta negativa abre caminho à anulação de liquidações adicionais de IVA em situações em que existam ARU delimitadas, ainda que sem ORU aprovada, sempre que estejam em causa empreitadas que, em substância, prosseguem os objetivos de reabilitação urbana.

Por outro lado, esta mesma tensão interpretativa refletiu-se no plano legislativo. O Projeto de Lei n.º 642/XVII/1.^a, agora apresentado na Assembleia da República, vem propor uma interpretação autêntica da verba 2.23 da Lista I anexa ao Código do IVA, na redação dada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro.

De acordo com a respetiva Exposição de Motivos, pretende-se clarificar que a taxa reduzida de 6% sempre foi aplicável às empreitadas de reabilitação urbana "realizadas em

imóveis ou espaços públicos localizados em áreas de reabilitação urbana delimitadas nos termos legais, independentemente da aprovação de uma operação de reabilitação urbana”. O artigo 2.º do projeto consagra expressamente esta interpretação, ao passo que o artigo 3.º prevê que a mesma produza efeitos desde a entrada em vigor da Lei n.º 64-A/2008.

Se vier a ser aprovado nos termos em que foi apresentado, este Projeto de Lei pretende alinhar o texto da lei com a lógica de incentivo fiscal à reabilitação urbana e com uma leitura menos formalista da verba 2.23, isto é mais próxima da que tem vindo a ser defendida pela doutrina e também por jurisprudência arbitral, mitigando assim, em simultâneo, os efeitos que o Acórdão de Uniformização do STA produziu.

Destacamos que, sendo positiva a intenção subjacente ao projeto — a de recentrar o regime na sua finalidade de incentivo à reabilitação urbana — a técnica escolhida não deixa de suscitar reservas. De facto, a lei fiscal não deverá, em regra, ser objeto de interpretações ditas autênticas tantos anos após a sua redação, sob pena de, pretendendo-se resolver definitivamente um litígio, acabar a gerar insegurança jurídica quanto a situações passadas. A circunstância de o projeto se reportar, aliás, a uma redação da verba 2.23 que já nem corresponde à atualmente em vigor só acentua esta dificuldade.

Por outro lado, os efeitos de uma eventual interpretação autêntica em face da jurisprudência entretanto uniformizada pelo STA — designadamente quanto aos processos já decididos ou pendentes — terão ainda de ser cuidadosamente analisados, não sendo linear a articulação entre uma norma interpretativa superveniente e um aresto uniformizador que fixou entendimento em sentido contrário.

Quanto ao Acórdão do STA, cremos, com o devido respeito, que o STA optou por uma interpretação formalista e burocrática, ancorada em pressupostos que não resultam expressamente da letra da verba 2.23. Esse entendimento faz depender a aplicação do benefício fiscal de uma atividade municipal nem sempre célere ou previsível — e que escapa por completo ao controlo do contribuinte — restringindo significativamente o âmbito da taxa reduzida e afastando-o da lógica de incentivo à reabilitação urbana que presidiu à consagração da norma. Privilegia a forma sobre a substância, sancionando o contribuinte por uma omissão administrativa que lhe é alheia.

Esta uniformização tem, por isso, impacto relevante, potenciando um aumento de custos (de contexto) na construção e reabilitação de imóveis inseridos em ARU para os quais, por razões alheias ao contribuinte, não tenha sido ainda aprovada uma ORU. Em muitos casos, os sujeitos passivos veem-se confrontados com liquidações adicionais de IVA que não decorrem de qualquer alteração material da sua atividade, mas apenas da inexistência de um ato administrativo municipal que não controlam. Veremos como a nova linha de interpretação seguida pelo Tribunal Arbitral no CAAD e, em particular, os avanços que o projeto de lei referido terão na contínua e verdadeira aventura jurídica desta verba de taxa reduzida de IVA.

Em suma, depois de um “fim contrário aos seus princípios”, a anterior redação da verba 2.23 continua a gerar desenvolvimentos relevantes, tanto nos tribunais como na Assembleia da República, devendo os contribuintes analisar cuidadosamente os impactos destes *updates* na sua concreta atividade.

Rogério Fernandes Ferreira
Álvaro Silveira de Meneses
João de Freitas Jacob
José Sousa Guerreiro
Mafalda Andrade
Lara Fernandes da Silva
Bernardo Mendonça Rodrigues
Joana Fidalgo Barreiro

Avenida da Liberdade 136 4º (receção)

1250-146 Lisboa • Portugal

T: +351 215 915 220

contact@rfflawyers.com

www.rfflawyers.com



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

**

Prémios e reconhecimentos 2026: Legal 500 | Chambers & Partners | International Tax Review | Best Lawyers | Lexology Index | Leaders League e outros.