

NEWSLETTER

Nº 62/26

28 OUTUBRO 2026

REABILITAÇÃO URBANA: UMA INTERPRETAÇÃO AUTÊNTICA DA VERBA 2.23 DO IVA E O NOVO OFÍCIO CIRCULADO DE 25 DE SETEMBRO

A aplicação da taxa reduzida de IVA (6%) às empreitadas em Áreas de Reabilitação Urbana (ARU) regressou ao centro do debate, pela aprovação de uma lei interpretativa.

Será esta lei já tardia? Após a publicação do Ofício-Circulado n.º 25121, de 25 de setembro, importará às empresas analisar e mapear as situações possivelmente em escopo, de forma a procurar salvaguardar o efeito útil de uma interpretação agora reafirmada pelo legislador.

Advisory Team



O ENQUADRAMENTO

A aplicação da taxa reduzida de IVA (6%) às empreitadas em Áreas de Reabilitação Urbana (ARU) voltou ao centro do debate.

Durante anos, a Administração tributária sustentou uma leitura restritiva da verba 2.23 da Lista I anexa ao Código do IVA, exigindo, para além da delimitação da ARU, a aprovação de uma Operação de Reabilitação Urbana (ORU). Essa interpretação deu origem a liquidações adicionais de IVA à taxa normal em obras já realizadas, agravando custos e incerteza no setor. O próprio [Ofício-Circulado n.º 25121, de 25 de setembro](#) deste ano, e que hoje aqui nos traz de novo, recorda que era a própria Administração tributária (AT) quem entendia que a mera localização numa ARU não era suficiente, exigindo uma ORU aprovada e o enquadramento da concreta intervenção nessa operação

Como já assinalámos em artigos anteriormente dedicados a este tema (ver [NL37 26 ReabilitacaoUrbana NovoProjetoLei](#)), sempre nos pareceu que esta interpretação não tinha suporte claro naquela que foi a intenção do legislador na introdução desta Verba 2.23. A jurisprudência, porém, hesitava no seu sentido decisório, tendo o Supremo Tribunal Administrativo (STA), em Acórdão de Uniformização de Jurisprudência, datado de 26 de março de 2025 (Processo n.º 12/24.9BALSB, publicado como [Acórdão n.º 3/2026](#)), fixado o seu entendimento no sentido de que apenas beneficiam da taxa reduzida de 6% as empreitadas de reabilitação urbana realizadas em ARU para a qual esteja previamente aprovada uma ORU, validando assim a posição assumida pela Administração tributária. O Acórdão foi aprovado por unanimidade e publicado no Diário da República em 17 de março de 2026

Longe de encerrar o tema, essa uniformização acabou por recentrar o debate e por evidenciar o impacto prático de uma interpretação fortemente dependente de um pressuposto administrativo que, em muitos casos, escapa ao controlo do contribuinte.

A REPOSIÇÃO DO DEVIDO

Entretanto, reagiu o legislador, procurando retomar aquela que sempre foi a sua visão sobre a razão de ser desta verba. Surgiu, assim, o [Projeto de Lei n.º 642/XVII/1.^a](#), cujo objetivo seria proceder à interpretação autêntica da verba 2.23 no sentido de considerar suficiente a localização do imóvel em ARU legalmente delimitada, independentemente da aprovação de ORU.

Este Projeto de Lei foi muito rapidamente aprovado, tendo corrido os trâmites parlamentares que culminaram, em 17 de julho de 2026, na aprovação por unanimidade em votação final global. Na mesma data, foi publicado o respetivo Decreto da Assembleia da República, com o título “Procede à interpretação autêntica da verba 2.23 da Lista I anexa ao Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, na redação dada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro”.

Assim, o presente enquadramento legislativo culminou na publicação, em Diário da República, da [Lei n.º 48/2026, de 17 de agosto](#), que procedeu à interpretação autêntica da verba 2.23 da lista I anexa ao Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, na redação dada pela [Lei n.º 64-A/2008](#), de 31 de dezembro, tendo entrado em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

A relevância desta evolução legislativa não reside, porém, apenas no conteúdo material da solução aprovada. O ponto verdadeiramente decisivo é o de o legislador avançar com uma lei qualificada como interpretativa em sentido contrário ao entendimento anteriormente uniformizado pelo STA, bem como o *timing* desta atuação legislativa.

Mais do que uma simples clarificação, está em causa uma intervenção legislativa que procura resolver o debate sobre situações passadas e litígios pendentes.

REABILITAR O PASSADO?

A questão central deixa, assim, de ser apenas a de saber qual a melhor leitura da verba 2.23 da Lista I anexa ao Código do IVA, mas a de se perceber os efeitos práticos desta interpretação agora referida como autêntica.

Recorde-se que a lei interpretativa se integra na lei interpretada, mas ressalva os efeitos já produzidos por sentença transitada em julgado, por transação ou por atos de natureza análoga. Esta ressalva é relevante: dentro das situações passadas, importa distinguir os casos já definitivamente julgados — que, em princípio, não poderão ser reabertos com fundamento na nova interpretação — daqueles que ainda não transitaram em julgado, ou que nem sequer chegaram a ser contestados, nos quais a margem para invocar esta interpretação é substancialmente maior, sempre com respeito pelos meios processuais disponíveis e pelos respetivos prazos legais.

Em termos práticos, ao determinar que a lei produz efeitos desde a entrada em vigor da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, o legislador pretende que esta interpretação se aplique a todo o período em que vigorou a redação da verba 2.23 da Lista I anexa ao Código do IVA agora objeto de interpretação autêntica. Segundo o Ofício-Circulado agora divulgado, essa redação vigorou, em termos gerais, entre 1 de janeiro de 2009 e 6 de outubro de 2023, continuando, contudo, a aplicar-se às operações abrangidas pelo regime transitório previsto no n.º 9 do artigo 50.º da Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro.

Esta precisão é importante, pois não é rigoroso dizer simplesmente que todas as operações posteriores a 6 de outubro de 2023 ficam sujeitas ao novo regime. A redação anterior continua a poder aplicar-se, mesmo quando a exigibilidade do IVA seja posterior a essa data, nas situações abrangidas pelo referido regime transitório. Por outras palavras, a forma concreta da aplicação desta interpretação depende dos factos e enquadramento de cada operação. A aprovação desta norma interpretativa não deverá, assim, ser lida como uma solução automática para todos os casos.

Há, além disso, uma cautela adicional agora expressamente assumida pela Administração tributária: a ARU deve encontrar-se legalmente delimitada e em vigor. Segundo o Ofício-Circulado, quando não tenha sido aprovada ORU, a delimitação da ARU caduca se, no prazo de três anos, não for aprovada a correspondente ORU. A AT considera, por isso, que, à data da exigibilidade do IVA, deverá existir ORU aprovada ou, não existindo, a delimitação da ARU deverá ter ocorrido há menos de três anos. Este é, aliás, um dos principais limites práticos que o Ofício-Circulado coloca ao alcance da interpretação autêntica.

Há, aliás, uma nota técnica da OCC que também confirma o alcance dessa interpretação relativamente à redação anterior da verba 2.23. E com razão. De facto, sem prejuízo de se entender que esta evolução legislativa é positiva, em linha com o que temos vindo a defender — e que, infelizmente, não foi adotado em sede de uniformização de jurisprudência —, poderá pecar por tardia em algumas situações já juridicamente consolidadas, pois o tempo decorrido é, em si mesmo, um *problema*.

A este respeito, a Administração tributária divulgou recentemente o [Ofício Circulado n.º 25121, de 25 de setembro](#), nos termos do qual reconheceu que a produção retroativa de efeitos da presente lei em análise não determina, por si, a reabertura dos prazos legais que já se encontrem decorridos.

Assim, para as operações cuja exigibilidade do imposto tenha ocorrido até ao dia 17 de agosto de 2026, deverá o contribuinte verificar casuisticamente os pressupostos e os prazos legais decorridos e a decorrer para aferir quais os meios legalmente admissíveis para regularização da sua situação tributária.

Por seu turno, e no que concerne aos procedimentos inspetivos em curso, o Ofício Circulado determina que não devem ser propostas ou efetuadas correções assentes de forma exclusiva na inexistência de ORU aprovada ou na falta de demonstração da conformidade da empreitada com uma ORU, sem prejuízo dos demais requisitos legalmente aplicáveis. Se existirem outros fundamentos de correção, deve aferir-se se são autónomos e suficientes para a sustentar.

A respeito das liquidações adicionais e procedimentos administrativos pendentes, a Administração tributária considera ainda que, quando o único fundamento da correção seja a inexistência de ORU aprovada ou a falta de enquadramento da empreitada numa ORU, tal fundamento não pode ser mantido e quando existam outros fundamentos, estes terão de ser apreciados quanto à sua suficiência autónoma para sustentar a liquidação.

O Ofício-Circulado não regula expressamente a situação das liquidações que sejam objeto de impugnação judicial ou de processo arbitral tributário, referindo especificamente, quanto aos procedimentos pendentes, a reclamação graciosa, a revisão oficiosa, o recurso hierárquico, ou outro procedimento legalmente admissível. Por isso, preferimos não retirar das instruções administrativas uma consequência processual automática para os processos judiciais ou arbitrais em curso, devendo cada situação ser analisada à luz do respetivo enquadramento processual.

Por último, ressalva-se que nas operações cuja exigibilidade do IVA ocorra a partir do dia 18 de agosto de 2026, e nas quais continue a ser aplicável a redação anterior da verba 2.23 por força do regime transitório previsto na Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro (Programa “Mais Habitação”), a Administração tributária considera que, naturalmente, também nestes casos os requisitos de aplicação da referida verba devem ser apreciados de acordo com a interpretação autêntica estabelecida pela Lei n.º 48/2026, de 17 de agosto. Nessas situações, não pode, portanto, ser exigida ORU aprovada nem, caso exista, a conformidade da empreitada com as opções de reabilitação nela definidas como condição autónoma para a aplicação da taxa reduzida.

Notamos ainda poder ter sido perdida uma oportunidade de o legislador definir, desde logo, um incentivo, em sede de custas processuais, ao rápido fim de processos judiciais, ou de arbitragem tributária, em que esta questão esteja a ser discutida.

No que concerne à regularização do IVA liquidado em excesso motivado pela aplicação da taxa normal de imposto, ao invés da taxa reduzida, o Ofício Circulado admite a respetiva regularização do imposto, em determinadas situações, mediante retificação da fatura através da emissão de nota de crédito correspondente à diferença entre o IVA calculado à taxa normal e o devido à taxa reduzida. Quando esteja em causa IVA liquidado pelo prestador a adquirente sem direito à dedução, a regularização a favor do sujeito passivo fica condicionada à prova de que o destinatário foi reembolsado do imposto liquidado em excesso.

Nas situações de autoliquidação do IVA pelo adquirente, por aplicação da regra de inversão do sujeito passivo, e quando este realize operações que conferem total ou parcialmente o direito à dedução, a correção pode ser efetuada pelo próprio destinatário do serviço no prazo legal de quatro anos, observadas as condições legalmente previstas.

A propósito desta revisão oficiosa, o Ofício-Circulado assume uma posição particularmente relevante: apesar de afirmar que a interpretação anteriormente seguida pela AT encontrava suporte na jurisprudência uniformizadora do STA, considera que, por força da vigência e dos efeitos retroativos atribuídos à lei interpretativa, existe, para efeitos da LGT, erro imputável aos serviços suscetível de fundamentar tal pedido de revisão oficiosa.

Ressalva-se, contudo, que os pedidos de revisão oficiosa apresentados devem respeitar os requisitos legais e ser tempestivos e que a existência daquele erro imputável aos serviços não determina automaticamente o respetivo deferimento, sendo indeferidos quando a liquidação se encontre sustentada em fundamentos autónomos distintos da inexistência de ORU. O Ofício determina ainda que uma reclamação graciosa fundada na interpretação consagrada pela Lei n.º 48/2026 deve, naturalmente, ser convalidada em procedimento de revisão oficiosa, nos termos do artigo do CPPT.

Neste contexto, o Ofício-Circulado centra a sua orientação nos pedidos apresentados pelos contribuintes e nos procedimentos pendentes. Importa, pois, assinalar, que não resulta destas instruções constantes do Ofício-Circulado a determinação de uma revisão

generalizada, por iniciativa da própria AT, de todas as liquidações passadas e potencialmente abrangidas pela nova interpretação.

Em suma, as empresas deverão preparar-se e agir tendo em vista a salvaguarda do efeito útil, o quanto maior possível, da interpretação pretendida pelo legislador.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Neste contexto, a aprovação da lei que procede à interpretação autêntica da verba 2.23 da lista I anexa ao Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado constitui um desenvolvimento relevante no enquadramento fiscal das empreitadas de reabilitação urbana em áreas de reabilitação urbana (ARU). Ao consagrar uma interpretação autêntica em sentido contrário ao entendimento anteriormente uniformizado pelo STA, o legislador redefiniu o entendimento a aplicar à redação da verba 2.23 introduzida pela Lei n.º 64-A/2008, atribuindo-lhe efeitos desde 1 de janeiro de 2009.

É precisamente este tipo de temas que importa acompanhar de perto e com antecedência. A evolução legislativa é, em termos gerais, positiva, mas não elimina — antes torna mais premente — a necessidade de os sujeitos passivos afetados se prepararem para as suas consequências e as vantagens que dela possam resultar.

No quadro da lei aprovada e, bem assim, do Ofício Circulado recentemente divulgado pela Administração tributária, as entidades potencialmente afetadas deverão, desde já, rever procedimentos e reconstituir os respetivos dossiers: identificar as operações e os períodos abrangidos pela redação anterior da verba 2.23, incluindo em sede de disposições transitórias, se for o caso, verificar a validade da ARU à data relevante, e mapear o estado de cada situação, bem como os prazos e eventuais procedimentos aplicáveis tendo em vista a retificação de liquidações de IVA que não respeitem a interpretação em causa. .

Também do lado da Administração tributária seria desejável, na nossa perspetiva, uma auditoria interna às liquidações entretanto efetuadas ao abrigo de uma interpretação contrária àquela que o legislador veio autenticamente consagrar, fazendo um “mapeamento” dos processos inspetivos e das liquidações já objeto de contestação, com vista a um estrito cumprimento dos princípios da legalidade e do inquisitório, bem como a salvaguarda dos efeitos úteis desta interpretação e, agora, também, de instruções que decorrem diretamente deste novo Ofício-Circulado de 25 de setembro deste ano.

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

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.