

## FICHA DOUTRINÁRIA

- Diploma: Código do IVA - Lista I
- Artigo/Verba: Verba 2.23 - As empreitadas de reabilitação de edifícios e as empreitadas de construção ou reabilitação de equipamentos de utilização coletiva de natureza pública, localizados em áreas de reabilitação urbana (áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, zonas de intervenção das sociedades de reabilitação urbana e outras) delimitadas nos termos legais, ou realizadas no âmbito de operações de requalificação e reabilitação de reconhecido interesse público nacional.
- Assunto: REABILITAÇÃO URBANA
- Processo: 28075, com despacho de 2025-05-28, do Diretor de Serviços da DSIVA, por subdelegação
- Conteúdo: I - PEDIDO
1. O Requerente apresentou junto do Município de [] um Pedido de Informação Prévia (PIP), o qual foi aprovado em [].
  2. No dia [] foi aprovado o deferimento da prorrogação do prazo daquele pedido por mais um ano.
  3. Em [], o Município emitiu uma certidão, para efeitos de aplicação da taxa reduzida de IVA, na qual consta que o prédio identificado no pedido se encontra inserido na zona de reabilitação urbana de [], e que a operação se enquadra na operação de reabilitação urbana de [], já devidamente aprovada.
  4. Na reunião de Câmara do Município de [], realizada em [], foi aprovado o pedido de aprovação de operação de loteamento, referindo o Requerente que foi aprovado o projeto de arquitetura, e que já estão entregues os respetivos projetos de especialidades.
  5. No âmbito do referido projeto, o Requerente pretende celebrar o contrato de empreitada para a criação de todas as infraestruturas da urbanização a desenvolver, e posteriormente celebrar outros contratos de empreitada para a construção das frações que compõem a urbanização.
  6. Assim, tendo presente a norma transitória prevista no artigo 50.º da Lei n.º 56/2023, de 06 de outubro, o Requerente pretende esclarecer se pode aplicar a taxa reduzida de imposto, por enquadramento na verba 2.23 da Lista I anexa ao CIVA, à empreitada identificada no pedido.
- II - Enquadramento jurídico-tributário face ao Código do IVA  
Âmbito de aplicação da verba 2.23 da Lista I anexa ao Código do IVA
7. A Lei n.º 56/2023, de 06 de outubro, que aprova medidas no âmbito da habitação procedeu a diversas alterações legislativas, nas quais se incluiu uma nova redação da verba 2.23 da Lista I anexa ao CIVA. As alterações introduzidas produziram efeitos a 07 de outubro de 2023.
  8. Assim, desde o dia 07 de outubro de 2023, a taxa reduzida de imposto prevista na alínea a) do n.º 1, do artigo 18.º do CIVA, aplica-se "(à)s empreitadas de reabilitação de edifícios e as empreitadas de construção ou reabilitação de equipamentos de utilização coletiva de natureza pública, localizados em áreas de reabilitação urbana (áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, zonas de intervenção das sociedades de reabilitação urbana e outras) delimitadas nos termos legais, ou realizadas no âmbito de operações de requalificação e reabilitação de reconhecido interesse público nacional."
  9. De acordo com a nova redação da verba, a taxa reduzida de imposto aplica-se a:

a) empreitadas de reabilitação de edifícios;  
b) empreitadas de construção ou reabilitação de equipamentos de utilização coletiva de natureza pública,

que, em qualquer dos casos, digam respeito a imóveis localizados em área de reabilitação urbana, delimitada nos termos legais.

10. São também tributadas à taxa reduzida de imposto, por enquadramento na verba 2.23 da Lista I anexa ao CIVA, operações de requalificação e reabilitação de reconhecido interesse público nacional.

11. Embora as alterações introduzidas à citada verba tenham, conforme referido, entrado em vigor no dia 07 de outubro de 2023, a Lei n.º 56/2023, de 06 de outubro, no seu artigo 50.º, n.º 9, estabelece que "(a) verba 2.23 da lista i anexa ao Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, na redação introduzida pela presente lei, não é aplicável aos seguintes casos:

a) Pedidos de licenciamento, de comunicação prévia ou pedido de informação prévia respeitantes a operações urbanísticas submetidos junto da câmara municipal territorialmente competente antes da data da entrada em vigor da presente lei;

b) Pedidos de licenciamento ou de comunicação prévia submetidas junto da câmara municipal territorialmente competente após a entrada em vigor da presente lei, desde que submetidas ao abrigo de uma informação prévia favorável em vigor."

12. Conforme esclarecido no ofício-circulado n.º 25003, de 30 de outubro de 2023, a norma transitória tem como consequência que «(...) não se aplicando a alteração estipulada pela referida Lei aos casos aqui descritos, será de aplicar a esses mesmos casos a redação que estava anteriormente em vigor. Deste modo, "as empreitadas de reabilitação urbana, tal como definida em diploma específico, realizadas em imóveis ou em espaços públicos localizados em áreas de reabilitação urbana delimitados nos termos legais (...)" cuja realização, total ou parcial, ocorra a partir da entrada em vigor da Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, na sequência de pedido de licenciamento, de comunicação prévia ou de pedido de informação prévia nos termos previstos na norma transitória, podem, ainda, beneficiar da aplicação da taxa reduzida.»

13. O mesmo ofício-circulado acrescenta que "(c)omo se verificava no período de vigência da redação anterior da verba 2.23, nas operações abrangidas pela norma transitória, os sujeitos passivos responsáveis pela liquidação do imposto à taxa reduzida devem estar aptos a provar que o imóvel se localiza em área de reabilitação urbana delimitada nos termos legais e que a empreitada nele realizada está conforme a estratégia de reabilitação urbana ou o programa estratégico de reabilitação urbana contidos em operação de reabilitação urbana aprovada nos termos do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana."

14. No presente pedido, o Requerente pretende confirmar se o empreendimento que vai desenvolver em [], na sequência de um Pedido de Informação Prévia aprovado em [], é enquadrável no regime transitório que prevê a aplicação da redação da verba 2.23 da Lista I anexa ao Código do IVA anterior à entrada em vigor do Pacote Mais Habitação.

15. O Requerente juntou ao pedido os seguintes documentos:

- documento 1: cópia da informação relativa ao PIP inicial, na qual consta a sua aprovação condicionada, datada de [], relativo ao Prédio sito na [], [], descrito na Conservatória do Registo Predial de [] sob o n.º [] e inscrito na matriz urbana sob o artigo n.º [] e na matriz rustica sob o artigo n.º [] (Processo n.º []);

- documento 2: cópia da comunicação do Município de [] com o deferimento do pedido de revalidação do PIP (Processo n.º []);

- documento 3: cópia da certidão, emitida em [], comprovativa de que o imóvel sito na [], [], está localizado numa Área de Reabilitação Urbana (ARU) e que se enquadra na Operação de Reabilitação Urbana (ORU) aprovada e publicada pelo Aviso n.º [], 2.ª série do Diário da República n.º [], de [].

- documento 4: Cópia da carta remetida pelo Município [], através da qual o Requerente é notificado do deferimento do pedido de aprovação de operação de

loteamento, pedido este que foi precedido de informação prévia com decisão favorável (□).

16. Analisados os documentos juntos ao pedido, bem como a argumentação aduzida pelo Requerente, é relevante, neste passo, delimitar o âmbito de aplicação da norma transitória relativa à verba 2.23 da Lista I anexa ao Código do IVA.

17. Conforme referido no ponto 11 desta informação, embora as alterações introduzidas à verba 2.23 da Lista I anexa ao Código do IVA, tenham entrado em vigor no dia 07 de outubro de 2023, a Lei n.º 56/2023, de 06 de outubro, no seu artigo 50.º, n.º 9, contempla uma norma transitória que veio determinar que a nova redação da verba não é aplicável a:

a) Pedidos de licenciamento, de comunicação prévia ou pedido de informação prévia respeitantes a operações urbanísticas submetidos junto da câmara municipal territorialmente competente antes da data da entrada em vigor da presente lei; ou  
b) Pedidos de licenciamento ou de comunicação prévia submetidas junto da câmara municipal territorialmente competente após a entrada em vigor da presente lei, desde que submetidas ao abrigo de uma informação prévia favorável em vigor.

18. A alínea a) desta norma transitória estabelece que sempre que a operação diga respeito a pedidos de licenciamento, de comunicação prévia ou pedidos de informação prévia respeitantes a operações urbanísticas submetidas junto da câmara municipal territorialmente competente antes da entrada em vigor da Lei n.º 56/2023, de 06 de outubro, é-lhe aplicável a redação da verba 2.23 da Lista I anexa ao CIVA conferida pela Lei n.º 62.º-A/2008, de 31 de dezembro.

19. Por outro lado, a alínea b) alarga a possibilidade de aplicação da redação anterior da norma a pedidos de licenciamento ou de comunicação prévia apresentados depois de 06 de outubro de 2023, mas faz depender essa aplicação da existência de uma informação prévia favorável em vigor.

20. Ou seja, nos casos em que o pedido de licenciamento ou de comunicação prévia sejam submetidos junto da câmara municipal territorialmente competente após a entrada em vigor da Lei n.º 56/2023, de 06 de outubro, apenas é aplicável a redação anterior da verba 2.23 da Lista I anexa ao Código do IVA, se aqueles pedidos forem apresentados ao abrigo de uma informação prévia favorável em vigor.

21. No caso em apreço, o Requerente submeteu um pedido de informação prévia, o qual mereceu aprovação condicionada em □. Na decisão desta informação prévia favorável ficou estabelecido que o projeto de licenciamento relativo à operação urbanística em causa devia ser submetido à aprovação no prazo máximo de 1 ano. O mesmo pedido foi revalidado, em □, por mais um ano, ou seja, até □.

22. Com os dados fornecidos pode concluir-se que, na data de entrada em vigor da norma transitória (07 de outubro de 2023), data relevante para determinar a legislação aplicável aos contratos de empreitada relativos a imóveis situados em áreas de reabilitação urbana, o Requerente tinha submetido o pedido de informação prévia relativamente à operação urbanística objeto desta informação vinculativa, e o mesmo tinha sido objeto de informação favorável nas datas indicadas no ponto anterior.

23. O Requerente juntou, ainda, cópia da notificação recebida do Município de □, na qual consta que, em □, o pedido de loteamento (processo n. □) foi aprovado devendo o Requerente apresentar no prazo de 06 meses os projetos de especialidades, sob pena de suspensão do processo de licenciamento. Da ata relativa à reunião da Câmara Municipal □, datada de □, consta que o Requerente apresentou um pedido de loteamento, relativamente ao imóvel descrito no pedido. Na informação técnica citada na referida ata é mencionado que "(u)ma vez alterada a cota da soleira dos edifícios relativamente ao procedimento de informação prévia □, a pretensão está sujeita a licença administrativa ao abrigo da alínea a) do n.º 2 do artigo 4.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) (...)." Na mesma ata consta que "(...) a operação de loteamento composta por nove lotes, sendo oito destinados a habitação coletiva e um para comércio e/ou serviços, está em condições de merecer aprovação. Esta decisão está vinculada à informação prévia favorável aprovada - Processo n.º □, cujos efeitos

ainda vigoram, nos termos do previsto no art.º 17.º do RJUE."

24. Assim, verificando-se pelo teor da citada ata, que faz parte do documento n.º 4 junto ao presente pedido, que a operação de loteamento está vinculada à informação prévia favorável aprovada e que se encontrava em vigor em 07 de outubro de 2023, conclui-se que as empreitadas realizadas no âmbito daquela operação devem ser analisadas à luz da redação da verba 2.23 da lista I anexa ao Código do IVA introduzida pela Lei n.º 62.º-A/2008, de 31 de dezembro.

25. A verba 2.23 da Lista I anexa ao Código do IVA, na redação dada pela Lei n.º 62.º-A/2008, de 31 de dezembro, determina que estão sujeitas à aplicação da taxa reduzida, a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo 18.º do mesmo Código, as "(e)mpreitadas de reabilitação urbana, tal como definida em diploma específico, realizadas em imóveis ou em espaços públicos localizados em áreas de reabilitação urbana (áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, zonas de intervenção das sociedades de reabilitação urbana e outras) delimitadas nos termos legais, ou no âmbito de operações de requalificação e reabilitação de reconhecido interesse público nacional".

26. São condições para aplicação da taxa reduzida que a operação consubstancie:

- i) Uma empreitada de reabilitação urbana;
- ii) realizada em imóveis ou espaços públicos localizados em área de reabilitação urbana delimitada nos termos legais; ou
- iii) no âmbito de operações de requalificação e reabilitação de reconhecido interesse público nacional.

27. No que diz respeito à exigência de uma empreitada, devemos atender ao conceito previsto no artigo 1207.º do Código Civil, o qual define empreitada como "o contrato em que uma das partes se obriga em relação à outra a realizar certa obra, mediante um preço", deve entender-se por "obra" todo o trabalho de construção, reconstrução, ampliação, alteração, reparação, conservação, reabilitação, limpeza, restauro e demolição de bens imóveis. Para que haja um contrato de empreitada é essencial, portanto, que o mesmo tenha por objeto a realização de uma obra, feita segundo determinadas condições, por um preço previamente estipulado, um trabalho ajustado globalmente e não consoante o trabalho diário.

28. O Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro (1), estabelece o "Regime Jurídico da Reabilitação Urbana". De acordo com excerto do respetivo preâmbulo, o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana estrutura as intervenções de reabilitação com base em dois conceitos fundamentais: o conceito de «área de reabilitação urbana», cuja delimitação pelo município tem como efeito determinar a parcela territorial que justifica uma intervenção integrada no âmbito deste diploma, e o conceito de «operação de reabilitação urbana», correspondente à estruturação concreta das intervenções a efetuar no interior da respetiva área de reabilitação urbana.

29. De acordo com o disposto no artigo 2.º deste regime, dedicado às definições, entende-se por:

«Área de reabilitação urbana» a área territorialmente delimitada que, em virtude da insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infraestruturas, dos equipamentos de utilização coletiva e dos espaços urbanos e verdes de utilização coletiva, designadamente no que se refere às suas condições de uso, solidez, segurança, estética ou salubridade, justifique uma intervenção integrada, através de uma operação de reabilitação urbana aprovada em instrumento próprio ou em plano de pormenor de reabilitação urbana - Cf. Alínea b);

«Reabilitação urbana» a forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infraestruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização coletiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios - Cf. Alínea j);

«Operação de reabilitação urbana» o conjunto articulado de intervenções visando, de forma integrada, a reabilitação urbana de uma determinada área - Cf. Alínea h).

30. Por sua vez, o artigo 7.º, n.º 1 determina que a reabilitação urbana em áreas de reabilitação urbana é promovida pelos municípios, resultando da aprovação:

- a) Da delimitação de áreas de reabilitação urbana; e
- b) Da operação de reabilitação urbana a desenvolver nas áreas delimitadas de acordo com a alínea anterior, através de instrumento próprio ou de um plano de pormenor de reabilitação urbana.

31. A operação de reabilitação urbana deve obedecer ao disposto no artigo 17.º do regime se desenvolvida através de instrumento próprio ou ao artigo 18.º e seguintes se desenvolvida através de plano de pormenor de reabilitação urbana.

32. Em qualquer dos casos, a sua aprovação deve conter:

- a) A definição do tipo de operação de reabilitação urbana; e
- b) A estratégia de reabilitação urbana ou o programa estratégico de reabilitação urbana, consoante a operação de reabilitação urbana seja simples ou sistemática.

33. Tratando-se de plano de pormenor de reabilitação urbana, este deve obedecer ao disposto nos artigos 101.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio (que aprova a revisão do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial), por força do n.º 1 do artigo 21.º do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana.

34. Efetivamente, o primeiro requisito para que determinada operação tenha enquadramento na verba 2.23 da Lista I anexa ao CIVA é a de que esteja em causa uma empreitada, mas exige-se, desde logo, que a empreitada seja de reabilitação urbana.

35. O preâmbulo do Decreto-lei n.º 307/2009, de 23 de outubro (1), do qual resulta que o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana estrutura, conforme já referido, as intervenções de reabilitação com base em dois conceitos fundamentais: o conceito de «área de reabilitação urbana» e o conceito de «operação de reabilitação urbana».

36. Tendo presente estes conceitos conclui-se que a delimitação da «área de reabilitação urbana» é apenas uma das bases do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, sendo complementada com as «operações de reabilitação urbana» que correspondem à concretização do tipo de intervenções a realizar na área de reabilitação urbana. Ou seja, a simples delimitação da área de reabilitação urbana não determina, por si só, que todas as empreitadas que se realizem naquela área estão no âmbito deste regime jurídico. Na verdade, tal interdependência resulta de todo o regime vertido no Decreto-lei n.º 307/2009, de 23 de outubro (1), mas em particular, por exemplo, do seu artigo 15.º.

37. Com efeito, nos termos desta norma, que se reporta ao âmbito temporal da delimitação da área de reabilitação urbana, sempre que a aprovação da delimitação de uma área de reabilitação urbana não tenha lugar em simultâneo com a aprovação da operação de reabilitação urbana a desenvolver nessa área, aquela delimitação caduca se, no prazo de três anos, não for aprovada a correspondente operação de reabilitação.

38. Depreende-se, portanto, que o momento em que a delimitação da área de reabilitação urbana fica consolidada é o momento em que ocorre a aprovação da operação de reabilitação urbana.

39. Deve, por esse motivo, entender-se que apenas estão em causa empreitadas de reabilitação urbana, quando as mesmas sejam realizadas no quadro de uma operação de reabilitação urbana já aprovada.

40. Porquanto é nas operações de reabilitação urbana aprovadas, através de instrumento próprio ou de plano de pormenor de reabilitação urbana, que estão contidos a definição do tipo de operação de reabilitação urbana e a estratégia de reabilitação urbana ou o programa estratégico de reabilitação urbana, consoante a operação de reabilitação urbana seja simples ou sistemática (cf. artigo 16.º do mencionado normativo legal).

41. Não basta, assim, que esteja em causa uma empreitada realizada numa área delimitada como de reabilitação urbana para que se possa já considerar uma empreitada de reabilitação urbana, se ainda não está em condições de se apurar se a mesma está conforme à estratégia ou ao programa estratégico de reabilitação urbana, o

que só fica definido com a aprovação da respetiva operação de reabilitação urbana.

42. Entender que o Decreto-lei n.º 307/2009, de 23 de outubro (1), se aplica, para efeitos da verba 2.23 da Lista I anexa ao CIVA, apenas no que diz respeito à definição de «reabilitação urbana» e à determinação da delimitação da área de reabilitação urbana é desconsiderar, no seu conjunto, a parte inicial da verba, a qual refere especificamente que estão em causa "empreitadas de reabilitação urbana, tal como definida em diploma específico".

43. A «Reabilitação urbana» tal como definida no artigo 2.º alínea j) do citado diploma legal, traduz-se numa intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infraestruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização coletiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios.

44. Mas a intervenção integrada sobre o tecido urbano existente é materializada apenas com a aprovação da operação de reabilitação urbana, sendo esta operação definida, no artigo 2.º alínea h) do diploma em referência, como o conjunto articulado de intervenções visando, de forma integrada, a reabilitação urbana de uma determinada área.

45. Acresce que, o próprio Decreto-lei n.º 307/2009, de 23 de outubro (1), no já citado artigo 7.º, n.º 1, determina que a reabilitação urbana em áreas de reabilitação urbana resulta não só da aprovação da delimitação de áreas de reabilitação urbana, mas também da operação de reabilitação urbana a desenvolver nestas áreas delimitadas, através de instrumento próprio ou de um plano de pormenor de reabilitação urbana.

46. E o n.º 4 da mesma norma estabelece que "(a) cada área de reabilitação urbana corresponde uma operação de reabilitação urbana".

47. Antes deste momento (aprovação da operação de reabilitação urbana), as empreitadas realizadas na área delimitada de reabilitação urbana não são ainda qualificadas de empreitadas de reabilitação urbana nos termos do Decreto-lei n.º 307/2009, de 23 de outubro (1), e assim também não o podem ser para efeitos do exigido na letra da verba 2.23 da Lista I anexa ao CIVA.

48. O próprio Decreto-lei em referência esclarece que estamos perante uma reabilitação urbana apenas quando se verificarem os dois requisitos: i) aprovação da delimitação de áreas de reabilitação urbana, ii) aprovação da operação de reabilitação urbana.

49. Do exposto resulta, em resumo, que a localização de um prédio em área de reabilitação urbana não constitui, por si só, condição bastante para afirmar que as operações sobre ele efetuadas se subsumem no conceito de reabilitação urbana constante do respetivo regime jurídico e, conseqüentemente, possa beneficiar da aplicação da taxa reduzida do imposto.

50. Não cabe no âmbito de competências desta Direção de Serviços aferir se determinado projeto tem enquadramento no âmbito de uma operação de reabilitação urbana.

51. A entidade competente para certificar que determinado projeto se enquadra no âmbito de uma operação de reabilitação urbana, nos termos do Decreto-lei n.º 307/2009, de 23 de outubro (1), é a Câmara Municipal da respetiva área.

52. Considerando o exposto, por força da norma transitória prevista no artigo 50.º, n.º 9 da Lei n.º 56/2023, de 06 de outubro, devemos atender, no pedido em análise, à redação da verba 2.23 da Lista I anexa ao CIVA conferida pela Lei n.º 62.º-A/2008, de 31 de dezembro.

53. Assim, nos termos daquela verba, a taxa reduzida do imposto, a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo 18.º do CIVA, é aplicável à operação urbanística objeto do presente pedido, uma vez que:

a. a reabilitação urbana vai ser desenvolvida na modalidade de empreitada, conforme alegado pelo Requerente; e

b. de acordo com a certidão emitida, em [], pelo Município de [], o imóvel sito [], na

[], está localizado numa Área de Reabilitação Urbana (ARU) e a operação enquadra-se na Operação de Reabilitação Urbana (ORU) aprovada pelo Município e publicada no Aviso n.º [], 2.ª série do Diário da República n.º [], de [].

(1) Alterado pela Lei n.º 32/2012, de 14/08, pelos Decretos-Lei n.º 136/2014, de 09/09, n.º 88/2017, de 27/07, n.º 66/2019, de 21 de maio, pela Lei n.º 56/2023, 06/10 e pelo Decreto-Lei n.º 10/2024.