ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O PRESIDENTE

DESPACHO N.º 266/XVII

Admissibilidade do Projeto de Lei n.º 712/XVII/1.ª – «Procede à interpretação autêntica da isenção de mais-valias no reinvestimento imobiliário para habitação própria e permanente»

I. Objeto e conteúdo da iniciativa legislativa

O **Projeto de Lei n.º 712/XVII/1.ª**, apresentado pelo Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal, tem por objeto a interpretação autêntica da alínea *a)* do n.º 5 do artigo 10.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, relativamente ao regime aplicável às mais-valias imobiliárias obtidas com a transmissão onerosa de imóvel destinado a habitação própria e permanente.

Em termos substantivos, o projeto estabelece que o valor de realização obtido com a transmissão onerosa de imóvel destinado a habitação própria e permanente pode ser reinvestido na aquisição, construção, reabilitação ou reconstrução de imóveis classificados como ruínas, desde que os imóveis assim obtidos sejam afetos à mesma finalidade habitacional e se verifiquem as demais condições temporais e materiais previstas no regime aplicável, incluindo as exigências constantes do n.º 6 do artigo 10.º do Código do IRS.

O artigo 3.º do projeto prevê que a interpretação autêntica produza efeitos desde a entrada em vigor da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, reportando os efeitos do sentido normativo proposto às situações abrangidas pelo regime desde essa data.

Segundo a exposição de motivos, a iniciativa visa evitar um tratamento diferenciado entre contribuintes que reinvistam o valor de realização na aquisição de imóveis imediatamente habitáveis e contribuintes que o reinvistam na aquisição, construção, reabilitação ou reconstrução de imóveis classificados como ruínas, quando, em ambos os casos, os imóveis sejam destinados a habitação própria e permanente.

II. Conclusões dos serviços da Assembleia da República

Na respetiva nota de admissibilidade, os serviços da Assembleia da República concluíram que o Projeto de Lei n.º 712/XVII/1.ª parece cumprir os **requisitos formais de admissibilidade**

previstos na Constituição e no Regimento da Assembleia da República, designadamente quanto à titularidade da iniciativa por Deputados e à inserção da matéria no âmbito da competência legislativa da Assembleia da República.

Os serviços dão conta de que a Autoridade Tributária publicou uma informação vinculativa segundo a qual os contribuintes que alienem a sua habitação própria e permanente e pretendam reinvestir o valor de realização na aquisição de um imóvel em ruínas, destinado à reconstrução para futura habitação, não podem beneficiar do regime fiscal aplicável às mais-valias imobiliárias. A iniciativa pretende contrariar esse entendimento, ao prever expressamente que a aquisição, construção, reabilitação ou reconstrução de imóveis classificados como ruínas pode constituir reinvestimento elegível, desde que cumpridos os demais requisitos previstos no artigo 10.º do Código do IRS.

A nota de admissibilidade faz ainda referência ao Acórdão n.º 330/2026 do Tribunal Constitucional, que julgou inconstitucional, por violação dos princípios da igualdade e da capacidade contributiva, a interpretação segundo a qual o regime aplicável às mais-valias imobiliárias não abrangia as situações em que os empréstimos amortizados tivessem sido contraídos para a construção da habitação própria e permanente.

Por fim, os serviços da Assembleia da República chamam a atenção para o artigo 3.º do projeto, que prevê que a lei produza efeitos desde a entrada em vigor da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro. Considerando o período de 18 anos abrangido pela retroação projetada, a nota salienta a possibilidade de existirem situações abrangidas por sentenças judiciais transitadas em julgado ou por liquidações fiscais já consolidadas que não possam ser reabertas.

Cumpre apreciar.

III. Análise jurídica do Presidente da Assembleia da República

A apreciação a realizar nesta fase deve começar pela verificação da existência de algum obstáculo formal ou de uma inconstitucionalidade manifesta que impeça a admissão da iniciativa. Os serviços da Assembleia da República concluíram que o Projeto de Lei n.º 712/XVII/1.ª parece cumprir os requisitos formais de admissibilidade previstos na Constituição e no Regimento, não

se identificando, nos elementos disponíveis, vícios formais, orgânicos ou regimentais que determinem a sua rejeição liminar.

A questão consiste, assim, em determinar se as dúvidas de natureza material suscitadas pela iniciativa são de tal modo evidentes que devam impedir a sua admissão.

§ A natureza interpretativa da iniciativa e a eficácia temporal

O projeto qualifica a intervenção legislativa como **interpretação autêntica da alínea *a)* do n.º 5 do artigo 10.º do Código do IRS**. Essa qualificação não dispensa, porém, a apreciação do conteúdo efetivo da norma projetada. Deve verificar-se se o sentido fixado pela iniciativa corresponde a uma das interpretações possíveis da disposição interpretada ou se, sob a designação de interpretação autêntica, é introduzida uma solução materialmente nova.

A jurisprudência do Tribunal Constitucional reconhece que a lei interpretativa se integra na lei interpretada e produz, por essa via, efeitos relativamente a situações anteriores. Ao mesmo tempo, distingue a lei verdadeiramente interpretativa, que fixa um sentido já compreendido no âmbito possível da lei anterior, da lei que, apesar de assim se autodenominar, introduz uma disciplina nova e produz uma retroatividade material.

A qualificação formal da iniciativa não impede, por isso, o controlo da sua compatibilidade com o artigo 103.º, n.º 3, da Constituição, nem permite afastar os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança. O Acórdão n.º 751/2020 sublinha, neste âmbito, que a proibição constitucional da retroatividade fiscal incide sobre a retroatividade própria ou autêntica da lei fiscal desfavorável, sem prejuízo da necessidade de apreciar, em cada caso, a natureza e a intensidade dos efeitos projetados sobre situações passadas.

No caso presente, o artigo 3.º do projeto atribui efeitos desde a entrada em vigor da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pretendendo abranger situações ocorridas desde essa data. **A iniciativa apresenta-se, portanto, como uma medida favorável aos contribuintes, na medida em que visa permitir a aplicação do regime a situações que, segundo o entendimento administrativo referido na nota dos serviços, dele não beneficiariam.**

Essa circunstância reduz o problema decorrente da proibição constitucional de retroatividade fiscal desfavorável, prevista no artigo 103.º, n.º 3, da Constituição. Não elimina, contudo, a necessidade de apreciar se o projeto se limita a interpretar um sentido já comportado pela norma vigente ou se procede a uma alteração material do regime, atribuindo retroativamente relevância fiscal a situações que anteriormente não eram abrangidas pela interpretação aplicável.

A questão da natureza interpretativa ou inovadora da iniciativa é, por conseguinte, juridicamente relevante, mas não revela, nesta fase, uma inconstitucionalidade manifesta que determine a sua não admissão.

§ A eficácia temporal e as situações consolidadas

A eficácia temporal projetada é suscetível de abranger situações tributárias constituídas ao longo de um período de dezoito anos. A sua apreciação não se esgota na proibição da retroatividade fiscal desfavorável, devendo também atender aos **princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança e às regras aplicáveis aos atos tributários definitivos, aos processos administrativos e judiciais pendentes e às decisões judiciais transitadas em julgado**.

A nota dos serviços chama a atenção para a possibilidade de existirem, em virtude do período abrangido, sentenças judiciais transitadas em julgado ou liquidações fiscais já consolidadas que não possam ser reabertas.

Esta questão deverá ser ponderada na discussão da iniciativa e na definição do respetivo regime temporal.

A determinação do alcance temporal do diploma deverá resultar da articulação entre o artigo 3.º do projeto, as regras aplicáveis aos atos tributários e os princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção da confiança.

A existência de uma solução retroativa favorável não permite concluir, por si só, que todas as situações passadas devam ser reabertas, nem que nenhum efeito possa ser produzido relativamente a situações anteriores.

§ Igualdade e capacidade contributiva

A iniciativa deve ser igualmente apreciada à luz dos princípios da igualdade e da capacidade contributiva, previstos nos artigos 13.º, n.º 1, e 103.º, n.º 1, da Constituição.

No domínio fiscal, o princípio da capacidade contributiva constitui uma projeção do princípio da igualdade e exige que a repartição dos encargos tributários atenda a manifestações efetivas ou presumíveis de capacidade económica. As diferenças de tratamento entre contribuintes devem assentar numa razão material bastante e respeitar uma relação de proporcionalidade entre a finalidade prosseguida e o sacrifício imposto.

O **Acórdão n.º 330/2026 do Tribunal Constitucional** é especialmente relevante neste contexto. **O Tribunal julgou inconstitucional a norma constante do artigo 11.º, n.º 1, da Lei n.º 82-E/2014, de 31 de dezembro, quando interpretada no sentido de não abranger as situações em que o valor de realização fosse aplicado na amortização de empréstimo contraído para a construção do imóvel alienado**, por violação dos princípios da igualdade e da capacidade contributiva, previstos nos artigos 13.º, n.º 1, e 103.º, n.º 1, da Constituição.

O Tribunal considerou insuficiente a justificação assente num risco abstrato de utilização indevida dos empréstimos contraídos para construção e salientou que uma diferenciação fiscal dessa natureza deveria respeitar a igualdade proporcional e ser confrontada com a existência de meios menos gravosos para prevenir eventuais abusos, designadamente através da exigência de prova da efetiva aplicação dos valores na construção.

Esta orientação é relevante para a apreciação do Projeto de Lei n.º 712/XVII/1.ª, na medida em que a iniciativa visa evitar um tratamento fiscal diferenciado entre contribuintes que concretizem a sua habitação própria e permanente através da aquisição de um imóvel imediatamente habitável e contribuintes que o façam mediante a aquisição, reabilitação ou reconstrução de um imóvel classificado como ruína.

O Acórdão n.º 330/2026 não permite, contudo, concluir diretamente que a Constituição imponha a extensão do regime aos imóveis classificados como ruínas. O seu valor para a presente iniciativa é o de fornecer um critério de apreciação: uma diferenciação fiscal entre formas materialmente

próximas de concretização da habitação própria e permanente deverá assentar numa justificação material suficiente e não poderá fundar-se apenas em riscos abstratos quando existam meios menos gravosos de controlo.

O Acórdão n.º 330/2026 não incidiu, contudo, diretamente sobre imóveis classificados como ruínas. O seu objeto foi uma norma distinta – o artigo 11.º, n.º 1, da Lei n.º 82-E/2014 – e uma situação relativa à amortização de empréstimos contraídos para a construção do imóvel alienado.

A relevância do acórdão para a presente iniciativa é, assim, orientadora e particularmente significativa, mas não corresponde à aplicação direta de uma decisão sobre a mesma norma e a mesma situação de facto.

Importa ainda ponderar a necessidade de densificar o conceito de «imóvel classificado como ruína», designadamente quanto aos critérios da respetiva qualificação e à forma da sua comprovação, de modo a evitar dúvidas na aplicação do regime.

IV. Decisão

As questões identificadas pelos serviços da Assembleia da República justificam a apreciação aprofundada do projeto durante o processo legislativo.

Em particular, **deverá ser ponderada a natureza interpretativa ou inovadora da iniciativa, o alcance temporal previsto no artigo 3.º, a sua aplicação a situações pendentes ou consolidadas e a definição dos pressupostos aplicáveis aos imóveis classificados como ruínas.**

Não se verifica, contudo, uma inconstitucionalidade manifesta, evidente e insuscetível de ser discutida ou ultrapassada no âmbito do processo legislativo que justifique a não admissão da iniciativa.

A iniciativa prossegue uma finalidade que, em termos *prima facie*, é compatível com os princípios constitucionais da igualdade e da capacidade contributiva, na medida em que visa evitar diferenças

de tratamento entre contribuintes que afetem o valor de realização à concretização da sua habitação própria e permanente.

Essa apreciação não prejudica o juízo de mérito sobre a solução concreta nem a eventual necessidade de aperfeiçoamento do articulado.

Em face do exposto, decide-se admitir o **Projeto de Lei n.º 712/XVII/1.ª** e determinar a sua baixa à 5.ª Comissão, competente em razão da matéria, para apreciação e emissão de parecer, com particular incidência sobre as questões de constitucionalidade acima identificadas.

Atribui-se conexão à 1.ª Comissão, atenta a relevância das questões jurídico-constitucionais suscitadas pela iniciativa.

Notifique-se o Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal.

Registe-se e publique-se.

O Presidente da Assembleia da República

José Pedro Aguiar-Branco

Palácio de São Bento, 29 de julho de 2026