CAAD: Arbitragem Tributária

Processo n.º: 716/2026-T

Tema: IMI. Agravamento da taxa sobre terrenos para construção em zona de pressão urbanística. Artigo 112.º-B, do CIMI. Princípios da proporcionalidade, igualdade e capacidade contributiva.

Pedido de revisão oficiosa da liquidação. Juros indemnizatórios.

SUMÁRIO:

1. O artigo 112.º do CIMI, relativo às taxas gerais de IMI, exige deliberação municipal para fixar a taxa dentro dos intervalos legais e para aplicar reduções. Essa exigência não se estende ao agravamento do artigo 112.º-B do CIMI, que opera como regime especial e substitutivo do regime normal, aplicando-se automaticamente quando verificados os pressupostos legais, como a localização dos imóveis em zonas de pressão urbanística.

2. O agravamento do IMI até 920%, nos termos do artigo 112.º-B do CIMI, é desproporcional e inconstitucional, existindo medidas alternativas menos gravosas, pelo que a intensidade da medida compromete direitos fundamentais, violando os artigos 2.º, 18.º, 103.º e 104.º da CRP e o artigo 1.º do Protocolo à Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

DECISÃO ARBITRAL

O árbitro designado para formar o Tribunal Arbitral Singular constituído em 25 de agosto de 2026, Rui Miguel Zeferino Ferreira, designado pelo Conselho Deontológico do Centro de Arbitragem Administrativa ("CAAD"), decide o seguinte:

Av.ª Duque de Loulé n.º 72 A • 1050-091 LISBOA • 213 189 027 / 217 653 423 (Chamada para a rede fixa nacional) •
www.caad.org.pt • geral@caad.org.pt

I. RELATÓRIO

1. **A...**, titular do número de identificação fiscal..., casada com comunhão geral com B..., contribuinte fiscal n.º..., ambos com domicílio fiscal em Rua ..., ..., ..., ...-... ... (doravante designada de Requerente), vem, nos termos do disposto nos artigos 2.º, n.º 1, alínea a), 3.º, n.º 1, 5.º, 6.º, n.º 1, e 10.º do Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária (RJAT), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 10/2011, de 20 de janeiro, e da Portaria n.º 112-A/2011, de 22 de março, deduzir pedido de pronuncia arbitral, que tem por objeto imediato a liquidação de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) n.º 2025..., referente ao ano de 2025, no valor global de € 5.314,78 (cinco mil trezentos e catorze euros e setenta e oito cêntimos). A pretensão incide exclusivamente sobre o segmento de € 5.309,63 (cinco mil trezentos e nove euros e sessenta e três cêntimos) relativo ao terreno para construção inscrito na matriz urbana sob o artigo ..., da freguesia de ... e, dentro deste, sobre a componente decorrente da majoração prevista no artigo 112.º-B do CIMI.

2. O pedido de constituição do Tribunal Arbitral Singular foi aceite pelo Senhor Presidente do CAAD, em 24.06.2026, e automaticamente notificado à Requerida, que foi do mesmo notificada em 25.06.2026.

3. O Requerente não procedeu à nomeação de árbitro, pelo que, nos termos do disposto na alínea a), do n.º 2, do artigo 6.º e da alínea b), do n.º 1, do artigo 11.º do RJAT, na redação introduzida pelo artigo 228.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, o Senhor Presidente do Conselho Deontológico do CAAD designou no dia 28.07.2026 como árbitro do Tribunal Arbitral Singular o aqui signatário, que comunicou a aceitação do encargo no prazo aplicável.

4. As Partes foram devidamente notificadas dessa nomeação, não tendo manifestado vontade de a recusar, nos termos conjugados do artigo 11.º, n.º 1, alíneas a) e b), do RJAT, e dos artigos 6.º e 7.º do Código Deontológico e, em conformidade com o preceituado na alínea c), do n.º 1, do artigo 11.º do RJAT, o Tribunal Arbitral ficou

Av.ª Duque de Loulé n.º 72 A • 1050-091 LISBOA • 213 189 027 / 217 653 423 (Chamada para a rede fixa nacional) •
www.caad.org.pt • geral@caad.org.pt

constituído em 25.08.2026.

5. No pedido arbitral a Requerente invocara, em síntese:

a) Que em conjunto com o seu marido é proprietária de um terreno para construção, com a área de cerca de 250 m², designado por Lote n.º 20, sito no ..., na União das Freguesias de ... e ... (atual freguesia de ...), com aptidão para uso habitacional, destinado à edificação de uma moradia unifamiliar.

b) Que a transmissão da propriedade ocorreu pelo preço de € 194.000,00 (cento e noventa e quatro mil euros), e que na data da respetiva aquisição o prédio encontrava-se inscrito na respetiva matriz sob o artigo n.º ..., da freguesia de ... (artigo que deu origem ao atual artigo matricial ...), e descrito na Conservatória do Registo Predial de Matosinhos sob o n.º .../...

c) Que até ao ano de 2024, o IMI incidente sobre o referido prédio era liquidado de acordo com o regime geral de taxas previsto no artigo 112.º do CIMI, mas que sem qualquer alteração das características físicas, jurídicas ou económicas do prédio, designadamente sem qualquer modificação estrutural ou de aptidão urbanística que extrapolasse a mera atualização do VPT em 4,5%, e sem qualquer alteração proporcional do seu valor de mercado ou da capacidade contributiva da Requerente e seu marido, a AT procedeu à liquidação sob a aplicação de taxa de IMI elevada ao décuplo, que se traduziu num agravamento de 900% face ao valor que resultaria da aplicação do regime normal.

d) Que tal agravamento radica, exclusivamente, na circunstância de o prédio se localizar em zona classificada pela Câmara Municipal de Matosinhos como "*zona de pressão urbanística*", ao abrigo do artigo 112.º-B do CIMI.

e) Que procedeu ao respetivo pagamento da primeira prestação, no montante de € 1.771,58 (mil setecentos e setenta e um euros e cinquenta e oito cêntimos), para evitar constrangimentos de natureza coerciva, com expressa reserva de direitos, bem como diligenciou junto da Câmara Municipal de Matosinhos e de outras entidades, no sentido de obter a revisão da sua situação, sem que tenha conseguido obstar à

Av.ª Duque de Loulé n.º 72 A • 1050-091 LISBOA • 213 189 027 / 217 653 423 (Chamada para a rede fixa nacional) •
www.caad.org.pt • geral@caad.org.pt

manutenção do agravamento.

f) Que o agravamento em causa reveste, além do mais, natureza cumulativa e crescente, uma vez que sustenta que nos termos do artigo 112.º-B, n.º 1, alínea a), do CIMI, a taxa é "*agravada, em cada ano subsequente, em mais 20%*", até ao limite de 20 vezes a taxa normal (alínea b)), o que, a manter-se, conduzirá a uma oneração progressivamente confiscatória do património da Requerente e do seu marido.

g) Que conforme a jurisprudência arbitral consolidada, uma vez delimitada e publicada a zona de pressão urbanística, a aplicação do agravamento previsto no n.º 1 do artigo 112.º-B resulta diretamente da lei e opera de forma automática, como regime especial e substitutivo do regime normal de taxas, não dependendo de deliberação municipal adicional quanto ao agravamento-base.

h) Que o ato de liquidação materializa a aplicação de um agravamento sem precedentes sobre o património da Requerente, ao elevar a taxa base de IMI ao décuplo, traduzindo-se num agravamento imediato de 900% ao abrigo do artigo 112.º-B do CIMI, acrescendo à manifesta desproporcionalidade deste salto quantitativo inicial, que o regime legal em causa prevê que, por cada ano subsequente em que o imóvel se mantenha na referida zona de pressão urbanística, a taxa seja majorada em mais 20%, o que ditará, no ano imediato, um agravamento de 920% (elevação ao duodécuplo).

i) Que esta progressão corresponde a um mecanismo puramente punitivo e confiscatório que desvirtua a função extrafiscal do imposto, que ao consagrar um agravamento inicial de 900%, com a perspetiva imediata de progressão para 920% nos anos subsequentes, viola o princípio da justa medida e da proibição do excesso.

j) Que está em causa a violação dos princípios da proporcionalidade, da igualdade e da tributação segundo a capacidade contributiva, consagrados nos artigos 2.º, 13.º, 18.º, 103.º e 104.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), bem como do artigo 1.º do Protocolo Adicional n.º 1 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH).

Av.ª Duque de Loulé n.º 72 A • 1050-091 LISBOA • 213 189 027 / 217 653 423 (Chamada para a rede fixa nacional) •
www.caad.org.pt • geral@caad.org.pt

k) Que correspondendo o valor de um terreno para construção a uma mera expectativa jurídica, de nele se vir a edificar, a integração do terreno em zona de pressão urbanística não valoriza o património nem cria direitos ou expectativas, pelo que a majoração da taxa em 900%, não assentando em quaisquer novos factos ou pressupostos económicos, viola frontalmente o princípio da capacidade contributiva decorrente dos artigos 13.º e 103.º da CRP.

l) Que o agravamento ofende ainda o princípio da proporcionalidade na medida em que, cumulativamente ao VPT do terreno — que já reflete, através do fator localização, a sua aptidão construtiva e a respetiva inserção territorial —, a localização do prédio é novamente onerada pela classificação como zona de pressão urbanística, determinando uma dupla oneração do mesmo elemento e um imposto superior ao que seria devido.

m) Que a imposição abrupta de um encargo fiscal desta dimensão, sem mecanismos de transição, compromete igualmente a confiança legítima e a segurança jurídica, princípios estruturantes do Estado de Direito (artigo 2.º da CRP).

n) Que segundo a jurisprudência, que invoca no PPA, a urgência da crise habitacional "não legitima restrições desproporcionais que atinjam a essência do direito de propriedade", pelo que embora disponha o legislador de ampla margem de conformação, a mesma não é ilimitada, devendo ser exercida dentro dos parâmetros da proporcionalidade e da capacidade contributiva.

o) Que o Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 250/2017, de 24 de maio de 2017, já havia considerado que a mera titularidade de um terreno que, no futuro, poderá servir de solo a um imóvel de habitação não é suscetível de gerar uma capacidade contributiva análoga à dos titulares de prédios urbanos habitacionais já edificados, doutrina que entende ser transponível para o caso dos autos.

p) Que se impõe a anulação do ato de liquidação impugnado no segmento correspondente ao agravamento da taxa de IMI, com a consequente restituição do montante indevidamente pago, acrescido de juros indemnizatórios.

Av.ª Duque de Loulé n.º 72 A • 1050-091 LISBOA • 213 189 027 / 217 653 423 (Chamada para a rede fixa nacional) •
www.caad.org.pt • geral@caad.org.pt

6. Em 25.09.2026, após notificação à Requerida para apresentação de resposta, a mesma apresentou-a, invocando em síntese:

a) Que a norma em causa prossegue uma finalidade extrafiscal legítima, de combate à retenção de terrenos aptos para habitação em zonas de forte carência habitacional, pelo que dentro da margem de conformação que a Constituição reconhece ao legislador em matéria de política fiscal e de habitação, não incorre em desproporção manifesta, pois, o agravamento é evitável a todo o tempo pelo próprio titular.

b) Que o agravamento se encontra graduado em função da persistência da situação, visando desincentivar e não onerar duplamente o mesmo facto tributário, por assentar em racionalidade distinta da que preside ao cálculo do valor patrimonial tributário.

c) Que o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 250/2017, por seu turno, respeita a um tributo, a um regime e a um fundamento de inconstitucionalidade diversos dos presentes autos, não sendo transponível para o caso concreto e, bem assim, a jurisprudência arbitral citada, trata-se de decisões que vinculam apenas as partes nos respetivos processos e que se encontram sujeitas a recurso obrigatório para o Tribunal Constitucional, ainda sem decisão definitiva à data da entrega do presente pedido, pelo que não constituem, contrariamente ao alegado, jurisprudência consolidada e vinculativa para este Tribunal.

d) Que factos alegados pelos Requerentes carecem de prova documental, designadamente quanto ao histórico de liquidações anteriores a 2024 e às diligências junto da Câmara Municipal de Matosinhos.

e) Que o terreno objeto dos presentes autos, sito na freguesia de ..., situa-se dentro da área abrangida por essa delimitação, que se estende à totalidade do concelho de Matosinhos, sendo que não consta dos autos, nem foi alegado, que tenha sido impugnado o Aviso n.º 521/2023, pelo qual a Presidente da Câmara Municipal de Matosinhos tornou público que a Assembleia Municipal deliberou aprovar a

Av.ª Duque de Loulé n.º 72 A • 1050-091 LISBOA • 213 189 027 / 217 653 423 (Chamada para a rede fixa nacional) •
www.caad.org.pt • geral@caad.org.pt

delimitação da Zona de Pressão Urbanística do concelho de Matosinhos.

f) Que a Requerente vem discutir apenas as consequências fiscais, pelo que se tratando de ato administrativo normativo, o Aviso n.º 521/2023 goza da presunção de legalidade própria dos atos administrativos e produz todos os seus efeitos na ordem jurídica enquanto não for declarado inválido pela jurisdição administrativa, através da via processual própria e dentro do prazo aplicável.

g) Que não tendo sido impugnado, o ato consolidou-se, sendo hoje inatacável quanto à sua validade intrínseca, incluindo quanto aos indicadores e à extensão territorial da área delimitada, pelo que foi nesse pressuposto que a liquidação impugnada foi emitida, com a Requerida a limitar-se a aplicar o regime legal imperativo do artigo 112.º-B, do CIMI, a um terreno que, por força de um ato municipal válido e não impugnado, se encontra em ZPU.

h) Que o legislador dispõe de ampla margem de conformação em matéria de política fiscal, sobretudo quando prossegue a concretização de um direito fundamental concorrente com o direito de propriedade, isto é, o direito à habitação (artigo 65.º da CRP).

i) Que tal extrafiscalidade é constitucionalmente admissível, visto que o artigo 103.º, n.º 1, da CRP, não circunscreve a finalidade dos impostos à arrecadação de receita, permitindo que prossigam finalidades de repartição justa dos recursos e outras políticas públicas legítimas.

j) Que, quanto a adequação, a medida onera quem mantém, sem uso, terrenos aptos para habitação em zonas de forte carência habitacional, criando incentivo direto à sua colocação no mercado, nexo que a própria Requerente não põe em causa, reconhecendo que a medida "parece apta a induzir comportamentos".

k) Que, quanto à necessidade, o ordenamento já dispõe de instrumentos de incentivo, cuja insuficiência para resolver a carência habitacional em zonas de forte pressão motivou o legislador a introduzir um instrumento adicional dirigido especificamente à imobilização de recursos edificáveis.

Av.ª Duque de Loulé n.º 72 A • 1050-091 LISBOA • 213 189 027 / 217 653 423 (Chamada para a rede fixa nacional) •
www.caad.org.pt • geral@caad.org.pt

l) Que, quanto à proporcionalidade em sentido estrito, importa salientar o agravamento não é irreversível, uma vez que o titular pode, a todo o tempo, afastar-se do regime, construindo, arrendando ou dando outro destino ao imóvel, ou obtendo a exclusão da qualificação pelos meios próprios.

m) Que a graduação anual (20% ao ano, com limite máximo) é, ela própria, mecanismo de proporcionalidade, modulando a intensidade da medida em função da persistência da situação que a lei pretende desincentivar, pelo que não existe dupla oneração, atento que o coeficiente de localização no cálculo do VPT mede o valor de mercado do terreno para efeitos de tributação patrimonial ordinária.

n) Que o agravamento do artigo 112.º-B, do CIMI, prossegue uma finalidade distinta, extrafiscal, dissuasora da retenção de terrenos aptos para habitação, pelo que os dois mecanismos assentam em racionalidades autónomas, ainda que ambos considerem a localização.

o) Que na jurisprudência invocado pelos Requerentes é reconhecida a legitimidade do fim prosseguido pelo legislador, divergindo apenas quanto à proporcionalidade em sentido estrito da intensidade concreta da medida, pelo que a aferição da proporcionalidade deve incidir sobre a taxa concretamente aplicada ao caso *sub judice* e não sobre o limite máximo abstrato da norma, que não foi atingido nem é aplicável aos presentes autos.

p) Que, no caso em apreço, uma taxa efetiva sobre o VPT de 3,7%, valor que, tratando-se de imóvel integrado em zona de forte carência habitacional, será de entender que não atinge um patamar confiscatório, por ser suscetível de ser afastado pelo próprio comportamento do proprietário.

q) Que, quanto à invocada violação do direito de propriedade (artigo 62.º da CRP), importa notar que este direito comporta vinculações sociais, e que a garantia do artigo 62.º, n.º 2, se dirige tipicamente à requisição e à expropriação sem justa indemnização, não à tributação onerosa em si mesma, que tem sede própria nos artigos 103.º e 104.º da CRP.

Av.ª Duque de Loulé n.º 72 A • 1050-091 LISBOA • 213 189 027 / 217 653 423 (Chamada para a rede fixa nacional) •
www.caad.org.pt • geral@caad.org.pt

r) Que o agravamento cessa com a alteração da situação do imóvel, e a Constituição não tutela, como valor autónomo, a manutenção indefinida de terrenos aptos para habitação sem qualquer aproveitamento em zonas de carência habitacional, situação que, nos termos do artigo 65.º, n.º 2, da CRP, incumbe ao Estado de prevenir, pelo que tal disposição constitucional deve ser ponderada como parâmetro relevante para aferir da proporcionalidade da medida.

s) Que o poder de desaplicação de normas inconstitucionais, consagrado no artigo 204.º, da CRP, exerce-se em fiscalização concreta, pelo que o juízo de constitucionalidade deve incidir sobre a norma tal como efetivamente aplicada ao caso.

t) Que o pedido de juros indemnizatórios deve ser integralmente julgado improcedente, por falta do pressuposto legal de erro imputável aos serviços, independentemente do desfecho do mérito da causa quanto às liquidações.

u) Que, caso o tribunal julgue a ação procedente, não deverá ser fixado o valor do montante a reembolsar, uma vez que o tribunal não possui todos os elementos necessários para o efeito, o qual deverá ser apurado em sede de execução da decisão.

7. Em 02.06.2026, por despacho arbitral, foi dispensada a reunião do tribunal arbitral a que se refere o artigo 18.º do RJAT, com a seguinte fundamentação:

> *"O processo não se mostra especialmente complexo no plano da tramitação processual, bem como não existe matéria de exceção que caiba conhecer, nem outras irregularidades a suprir. Por outro lado, não há outras diligências instrutórias a realizar, inexistindo nos presentes autos testemunhas arroladas que cumpra inquirir.*
> *Assim, e em aplicação dos princípios da autonomia do tribunal arbitral na condução do processo, e da celeridade, simplificação e informalidade processuais (artigos 19.º, n.º 2, e 29.º, n.º 2, do Regime*

Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária), dispensasse a reunião do tribunal arbitral a que se refere o artigo 18.º desse Regime, e determina-se o prosseguimento do processo mediante a notificação das partes para a apresentação de alegações escritas facultativas por prazo, em simultâneo, de 10 (dez) dias.

Com a apresentação das alegações ou, dentro do prazo determinado para as mesmas, deverá a Requerente pagar a taxa de arbitragem subsequente.

Indica-se o dia 25 de fevereiro de 2027 como data previsível para prolação da decisão"

8. Assim sendo, nesse mesmo despacho determinou-se a notificação das Partes para a apresentação de alegações escritas facultativas por prazo, em simultâneo, de 10 (dez) dias e, quanto à Requerente, o pagamento da taxa de arbitragem subsequente, dentro do prazo conferido para a apresentação de alegações.

9. Em 20.10.2026, a Requerente apresentou as suas alegações, concluindo nos seguintes termos:

"50. O objeto do litígio é exclusivamente de direito — a conformidade constitucional do agravamento do artigo 112.º-B do CIMI —, estando a matéria de facto essencial aceite por ambas as partes.

51. O agravamento da taxa de IMI em 900%, aplicado à Requerente ao abrigo do artigo 112.º-B do CIMI, é materialmente inconstitucional, por violação dos princípios da proporcionalidade, da igualdade e da capacidade contributiva (artigos 2.º, 13.º, 18.º, 103.º e 104.º da CRP) e do artigo 1.º do Protocolo Adicional n.º 1 à CEDH.

52. A legitimidade do fim e a margem de conformação do legislador não validam um meio desproporcionado, como a jurisprudência

arbitral, ponderando já o artigo 65.º da CRP, reconheceu.

53. A "evitabilidade" do agravamento confirma a sua natureza sancionatória e confiscatória, desligando-o da função do IMI, sem que a capacidade contributiva da Requerente se tenha alterado.

54. A censura jurisprudencial recaiu sobre o agravamento de 900% concretamente aplicado — idêntico ao dos autos —, agravado ainda anualmente até ao efeito confiscatório.

55. A jurisprudência arbitral uniforme (processos n.º 638, 640, 641 e 646/2025-T) impõe a desaplicação da norma, em fiscalização concreta (artigo 204.º da CRP), independentemente de pronúncia definitiva do Tribunal Constitucional.

56. São, por fim, devidos juros indemnizatórios, por a liquidação, assente em norma inconstitucional aplicada pela AT, consubstanciar erro imputável aos serviços.

57. O prazo de prescrição das dívidas tributárias é, pois, de oito anos, contando-se autonomamente por cada período/facto tributário.

58. Atentas as datas de instauração (2010 e 2014) e a antiguidade dos correspondentes factos tributários, há muito se mostra esgotado esse prazo relativamente à totalidade das dívidas em causa."

10. Por seu lado, a Requerida apresentou as suas alegações em 29.10.2026, concluindo que:

"***A.*** *As conclusões 57.ª e 58.ª das alegações da Requerente respeitam à prescrição de dívidas estranhas aos autos, constituem questão nova e estão fora da competência deste Tribunal, pelo que devem ser*

desconsideradas.

B. *O litígio é exclusivamente de direito. A Requerente aceita os pressupostos de facto do agravamento e a legitimidade do fim prosseguido pela norma.*

C. *As quatro decisões arbitrais invocadas reproduzem uma única fundamentação e respeitam a terrenos em Setúbal, ao IMI de 2024. Não vinculam este Tribunal e estão sujeitas a recurso obrigatório para o Tribunal Constitucional, que ainda não se pronunciou sobre a norma.*

D. *Essa fundamentação é contraditória quanto à adequação, assenta em factos não provados, invoca jurisprudência constitucional que não a sustenta e cita com imprecisão a jurisprudência do TEDH.*

E. *Em matéria de normas fiscais com finalidade extrafiscal, o controlo constitucional da proporcionalidade é um controlo de evidência, cabendo ao legislador a definição do quantum do imposto.*

F. *O agravamento é adequado, como as próprias decisões arbitrais reconhecem e necessário pois os incentivos apontados como alternativa já vigoram e coexistem com ele, sem eficácia bastante, e a Requerente não identifica qualquer meio igualmente eficaz e menos lesivo.*

H. *O agravamento é proporcionado em sentido estrito. A taxa efetiva é de 3,7% sobre o VPT, inferior à taxa de 7,5% admitida pelo artigo 112.º, n.º 4, do CIMI, e a carga acumulada só igualaria o VPT ao fim de 15 a 23 anos de inércia ininterrupta.*

I. *O proprietário pode, a todo o tempo, ficar isento não só do agravamento mas de todo o IMI, enquanto estiver pendente o*

Av.ª Duque de Loulé n.º 72 A • 1050-091 LISBOA • 213 189 027 / 217 653 423 (Chamada para a rede fixa nacional) •
www.caad.org.pt • geral@caad.org.pt

procedimento de controlo prévio de obras de construção para habitação que inicie (artigo 11.º-B do CIMI). A Requerente não alegou tê-lo feito.

J. *A possibilidade de evitar o imposto é própria dos impostos de orientação de condutas e não lhes confere natureza sancionatória, que pressuporia um ilícito e um juízo de censura.*

K. *O Acórdão n.º 250/2017, invocado pela Requerente, foi revogado pelo Plenário do Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 378/2018, que reconheceu na titularidade de terreno para construção uma manifestação de riqueza.*

L. *O agravamento não altera a base tributável nem viola o princípio da igualdade, por assentar num critério racional e diretamente ligado ao fim.*

M. *Não há dupla valoração do coeficiente de localização, elemento de avaliação comum a todos os prédios que opera na base tributável, e não na taxa.*

N. *Não há violação do princípio da proteção da confiança. O regime abrange os terrenos para construção desde 2020, a ZPU foi publicitada em janeiro de 2023 e o décuplo foi fixado em outubro de 2023, muito antes do facto tributário de 31-12-2025.*

O. *Não existe qualquer ónus de a Requerida demonstrar a constitucionalidade da norma, questão de direito que o Tribunal conhece livremente.*

P. *Não há violação do artigo 1.º do Protocolo n.º 1 à CEDH. Os Estados gozam de ampla margem em matéria fiscal e de habitação, e*

Av.ª Duque de Loulé n.º 72 A • 1050-091 LISBOA • 213 189 027 / 217 653 423 (Chamada para a rede fixa nacional) •
www.caad.org.pt • geral@caad.org.pt

os fatores que fundaram as condenações nos casos N.K.M. e Gáll não ocorrem no caso.

Q. *Não são devidos juros indemnizatórios ao abrigo do n.º 1 do artigo 43.º da LGT, porque a AT não podia deixar de aplicar a norma (Acórdão do Pleno do STA de 30-01-2019, proc. 0564/18.2BALSB).*

R. *Também não se verificam, presentemente, os pressupostos da alínea d) do n.º 3 do mesmo artigo, que exige decisão transitada em julgado que julgue a inconstitucionalidade da norma; não existe qualquer juízo de inconstitucionalidade do Tribunal Constitucional sobre o artigo 112.º-B do CIMI.*

S. *Subsidiariamente, a anulação deve limitar-se ao segmento agravado e os eventuais juros devem ser contados apenas a partir do trânsito em julgado da decisão ou, se assim não se entender, do momento em que a Administração Tributária teve oportunidade de corrigir o ato."*

11. A Requerente procedeu ao pagamento da taxa de arbitragem subsequente em 23 de junho de 2026.

II. SANEAMENTO

12. O Tribunal Arbitral foi regularmente constituído, as Partes gozam de personalidade, capacidade judiciária, legitimidade e estão regularmente representadas, em

Av.ª Duque de Loulé n.º 72 A • 1050-091 LISBOA • 213 189 027 / 217 653 423 (Chamada para a rede fixa nacional) •
www.caad.org.pt • geral@caad.org.pt

conformidade com o disposto nos artigos 4.º e 10.º, n.º 2, ambos do RJAT, e nos artigos 1.º a 3.º da Portaria n.º 112-A/2011, de 22 de Março (Portaria de Vinculação).

13. O Tribunal é materialmente competente para conhecer da legalidade do ato de liquidação tributária em causa, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do RJAT.

14. Não se identificam nulidades processuais que obstem ao conhecimento da causa.

III. DA MATÉRIA DE FACTO

A. FACTOS PROVADOS

15. Analisada a prova produzida nos presentes autos, com relevo para a decisão da causa, consideram-se provados os seguintes factos:

A. A Requerente é proprietária do terreno para construção, designado lote n.º ..., sito no ..., em Leça da Palmeira, atualmente inscrito na matriz urbana sob o artigo ..., da freguesia de ..., concelho de Matosinhos (*vide* Doc. 1, do PPA)

B. A Requerente adquiriu o terreno para construção em 17 de junho de 2009, por escritura pública de compra e venda, realizada no Cartório Notaria a cargo de ..., pelo preço declarado de € 194.000,00 (cento e noventa e quatro mil euros) – *Vide* Doc. 2, do PPA.

C. O terreno para construção tem área total de 244,68 metros quadrados, aptidão habitacional e valor patrimonial tributário no ano de 2025 de € 143.503,63 (cento e quarenta e três mil quinhentos e três euros e sessenta e três cêntimos) - *vide* Doc. 1, do PPA.

D. De acordo com a sessão extraordinária da Assembleia Municipal de Matosinhos, ocorrida em 22 de dezembro de 2022, deliberou aprovar a proposta da Câmara Municipal de Matosinhos, de 14 de zembro de 2022, a delimitação da Zona de Pressão Urbanística do concelho de Matosinhos (Aviso 521/2023), não havendo deliberação específica sobre a majoração do IMI para os terrenos para construção nas áreas de

pressão urbanística delimitada pela Câmara Municipal de Matosinhos (facto que as partes não controvertem)

E. A liquidação de IMI n.º 2025..., datada de 3 de abril de 2026, apresenta valor global de € 5.314,78 (cinco mil trezentos e catorze euros e setenta e oito cêntimos), dos quais € 5.309,63 (cinco mil trezentos e nove euros e sessenta e três cêntimos) respeitam ao prédio inscrito na matriz sob artigo ..., que deu origem à nota de cobrança da 1.ª prestação (*vide* Doc. 4, do PPA)

F. Para o artigo... foi aplicada a taxa municipal de 0,37%, com majoração de 900%, correspondente à elevação da taxa ao décuplo, sendo que sem agravamento, a coleta desse prédio seria aproximadamente € 530,96 (*vide* Doc. 3 e 4, do PPA)

G. Em 30 de maio de 2026, a Requerente procedeu ao pagamento da 1.ª prestação do IMI, inserida na nota de cobrança 2025..., no valor de € 1.771,58 (mil setecentos e setenta e um euros e cinquenta e oito cêntimos) - *Vide* Doc. 5, do PPA.

H. Em 23 de junho de 2026, a Requerente apresentou pedido de pronuncia arbitral.

B. FACTOS NÃO PROVADOS:

16. Não se demonstrou documentalmente que, até 31 de dezembro de 2025, tivesse sido iniciado procedimento de controlo prévio de obras de construção para habitação para efeitos do artigo 11.º-B do CIMI,

17. Que a exposição constante do documento n.º 6, junto como o PPA, tivesse sido recebida ou decidida pelo município, nem que o agravamento tivesse provocado impacto patrimonial individualizado para além do montante da própria liquidação.

18. Não se deu como provado o pagamento integral de todas as prestações da liquidação de IMI, referente ao ano de 2025, uma vez que, com base no comprovativo identificado (Documento 5 do PPA), apenas se pode dar como provado o pagamento da 1.ª prestação.

Av.ª Duque de Loulé n.º 72 A • 1050-091 LISBOA • 213 189 027 / 217 653 423 (Chamada para a rede fixa nacional) •
www.caad.org.pt • geral@caad.org.pt

C. FUNDAMENTAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO DADA COMO PROVADA E NÃO PROVADA

19. Relativamente à matéria de facto, o tribunal não tem de se pronunciar sobre tudo o que foi alegado pelas partes, cabendo-lhe sim o dever de selecionar os factos que importa, para a decisão e discriminar a matéria provada da não provada (cfr. art.º 123.º, n.º 2 do CPPT e artigo 607.º, n.º 3, aplicáveis *ex vi* artigo 29.º, n.º 1, alíneas a) e e) do RJAT. Deste modo, os factos pertinentes para o julgamento da causa são escolhidos e recortados em função da sua relevância jurídica, a qual é estabelecida em atenção às várias soluções plausíveis da(s) questão(ões) de Direito (cfr. artigo 596.º do CPC, aplicável ex vi artigo 29.º, n.º 1, alínea e) do RJAT).

20. Assim, tendo em consideração as posições assumidas pelas partes à luz do artigo 110.º, n.º 7 do CPPT, consideram-se provados e não provadas, com relevo para a decisão, os factos supra elencados.

21. Nesse sentido, a convicção do Tribunal assenta na caderneta predial, escritura pública de compra e venda, nota de liquidação n.º 2025... e comprovativo de pagamento juntos pela Requerente, bem como nos factos expressamente aceites pelas partes. A divergência entre as sucessivas inscrições matriciais (..., ... e ...) não suscita controvérsia quanto à identidade material do lote. Ademais, as afirmações de intenção habitacional futura e de dificuldades económicas constituem alegações, não substituindo prova dos respetivos pressupostos.

22. A matéria provada resulta de documentos oficiais de identificação e liquidação e da escritura pública de compra e venda, ponderados segundo a sua força probatória própria. A exposição ao município é prova da declaração da interessada e não demonstra, só por si, a verdade objetiva dos motivos familiares nela alegados nem a receção pelo município. A inexistência de prova de procedimento urbanístico prévio não equivale à prova de propósito especulativo e, reciprocamente, a alegação de intenção habitacional futura não demonstra a impossibilidade objetiva de mobilização do terreno.

Av.ª Duque de Loulé n.º 72 A • 1050-091 LISBOA • 213 189 027 / 217 653 423 (Chamada para a rede fixa nacional) •
www.caad.org.pt • geral@caad.org.pt

23. Os factos não provados foram delimitados em função do ónus de alegação e prova, nos termos do artigo 74.º da LGT e das regras processuais aplicáveis subsidiariamente. Sendo a controvérsia central normativa, a ausência de prova de circunstâncias pessoais não impede o tribunal de sindicar a conformidade constitucional da regra abstrata efetivamente aplicada.

IV. FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO

A. QUESTÃO A DECIDIR

24. Nos presentes autos discute-se a legalidade da majoração de 900% da coleta ordinária de IMI, aplicada ao artigo matricial ..., da freguesia de ... . Com efeito, a inclusão do imóvel em zona de pressão urbanística não é controvertida, mas antes, discute-se a liquidação global de IMI, no montante de € 5.314,78 (cinco mil trezentos e catorze euros e setenta e oito cêntimos), na parte respeitante ao terreno, a que corresponde o imposto no montante de € 5.309,63 (cinco mil trezentos e nove euros e sessenta e três cêntimos), que sem agravamento, corresponderia a uma coleta de € 530,96.

B. DA TRIBUTAÇÃO DO ARTIGO 112.º-B, DO CIMI

25. O artigo 112.º-B do CIMI, na redação da Lei n.º 56/2023, dispõe nos seguintes termos:

> *"1 - Os prédios urbanos ou frações autónomas que se encontrem devolutos há mais de um ano, os prédios em ruínas e os terrenos para construção inseridos no solo urbano e cuja qualificação em plano municipal de ordenamento do território atribua aptidão para o uso habitacional, sempre que se localizem em zonas de pressão urbanística, como tal definidas em diploma próprio, estão sujeitos ao seguinte agravamento, em substituição do previsto no n.º 3 do artigo 112.º:*
> *a) A taxa prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 112.º é elevada ao décuplo, agravada, em cada ano subsequente, em mais 20 %;*

b) O agravamento referido tem como limite máximo o valor de 20 vezes a taxa prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 112.º
2 - As receitas obtidas pelo agravamento previsto no número anterior, na parte em que as mesmas excedam a aplicação do n.º 3 do artigo 112.º, são afetas pelos municípios ao financiamento das políticas municipais de habitação.
3 - O limite previsto na alínea b) do n.º 1 pode, mediante deliberação da assembleia municipal, ser aumentado em:

a) 50 % sempre que o prédio urbano ou fração autónoma se destine a habitação e, no ano a que respeita o imposto, não se encontre arrendado para habitação ou afeto a habitação própria e permanente do sujeito passivo;

b) 100 % sempre que o sujeito passivo do imposto seja uma pessoa coletiva ou outra entidade fiscalmente equiparada."

26. Esta disposição legal visa desincentivar a manutenção de imóveis sem aproveitamento habitacional em zonas de pressão urbanística. Com efeito, o artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa legitima políticas públicas orientadas para a disponibilização de habitação, aí se estabelecendo que "*2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado: a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social; b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais; c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada; d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução.*"

Av.ª Duque de Loulé n.º 72 A • 1050-091 LISBOA • 213 189 027 / 217 653 423 (Chamada para a rede fixa nacional) •
www.caad.org.pt • geral@caad.org.pt

27. Contudo, o reconhecimento da legitimidade do fim não afasta a sujeição dos meios aos artigos 2.º, 13.º, 18.º, 103.º e 104.º da CRP, visto que a tributação extrafiscal não constitui um espaço imune aos princípios constitucionais estruturantes da imposição tributária.

28. Neste contexto, antes de se alcançar em concreto a questão de eventual violação de princípios constitucionais, importa analisar a questão de saber se a aplicação do agravamento do IMI previsto no artigo 112.º-B do CIMI, para prédios devolutos ou terrenos para construção localizados em zonas de pressão urbanística (ZPU), depende de deliberação municipal ou resulta diretamente da lei, uma vez delimitada a ZPU.

29. O artigo 112.º-B estabelece, no seu n.º 1, que a taxa aplicável aos prédios devolutos ou terrenos para construção em ZPU é agravada até ao décuplo da taxa prevista no artigo 112.º, com acréscimos anuais de 20%, até ao limite de vinte vezes a taxa normal. Com efeito, esta norma tem natureza imperativa e não remete para qualquer deliberação municipal quanto à aplicação do agravamento base. Neste sentido, a intervenção municipal é exigida apenas para a delimitação da ZPU, nos termos do Decreto-Lei n.º 67/2019, mediante proposta da Câmara e deliberação da Assembleia Municipal, devidamente publicada. Sem esta delimitação, não há base legal para aplicar o regime agravado. Assim, a deliberação municipal é condição para definir a área de aplicação, mas não para aplicar o agravamento previsto na lei.

30. Na verdade, o n.º 3 do artigo 112.º-B prevê que a Assembleia Municipal pode deliberar aumentar o limite máximo do agravamento em 50% ou 100%, consoante os casos. Esta faculdade é discricionária e depende de deliberação expressa. Contudo, esta competência refere-se apenas ao aumento do teto legal, não à aplicação do agravamento base. Por outro lado, o artigo 112.º, relativo às taxas gerais de IMI, exige deliberação municipal para fixar a taxa dentro dos intervalos legais e para aplicar reduções. Essa exigência não se estende ao agravamento do artigo 112.º-B, do CIMI, que opera como regime especial e substitutivo do regime normal, aplicando-se automaticamente quando verificados os pressupostos legais.

31. A interpretação sistemática confirma esta conclusão, ou seja, o legislador quis criar um

Av.ª Duque de Loulé n.º 72 A • 1050-091 LISBOA • 213 189 027 / 217 653 423 (Chamada para a rede fixa nacional) •
www.caad.org.pt • geral@caad.org.pt

mecanismo automático de penalização para imóveis devolutos ou terrenos inativos em áreas críticas, evitando depender de decisões anuais das assembleias municipais. A exigência de deliberação apenas para aumentar o limite reforça que o agravamento base decorre diretamente da lei. Ora, a *ratio legis* e, bem assim a anterior jurisprudência, de que são exemplos as decisões do CAAD, adotadas nos processos 638/2025-T e 640/2025-T, respetivamente, de 2 de março de 2026 e de 4 de dezembro de 2025, também parece sustentar esta leitura. Efetivamente, o objetivo é combater a especulação e promover a disponibilização de terrenos para construção em zonas com grave carência habitacional. Ora, subordinar a aplicação do agravamento a deliberações adicionais criaria entraves à eficácia da medida, contrariando a urgência que justifica a sua criação.

32. A prática administrativa confirma esta interpretação, no sentido que a Autoridade Tributária e Aduaneira aplica o agravamento do artigo 112.º-B , do CIMI, com base na delimitação da ZPU comunicada pelo município, sem exigir deliberação específica para cada agravamento. Apenas quando há majoração do limite máximo é que se mostra necessária comunicação adicional. Assim, pode concluir-se com segurança que, uma vez delimitada e publicada a ZPU, a aplicação do agravamento previsto no n.º 1 do artigo 112.º-B, do CIMI, resulta diretamente da lei e não depende de deliberação municipal. A deliberação é necessária apenas para delimitar a ZPU e, eventualmente, para aumentar o limite máximo do agravamento.

33. Em conclusão, a estrutura normativa e a lógica do regime apontam para uma aplicação automática do agravamento base, visando a eficácia da política pública de combate à especulação e promoção do direito à habitação, sem prejuízo da competência municipal para definir áreas críticas e graduar a intensidade da medida dentro dos limites legais.

C. DA VIOLAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA

34. Quanto à pretensa violação da Constituição da República Portuguesa, coloca-se ao presente tribunal a questão do agravamento do IMI que pode atingir 920% da taxa base (no caso está apenas a aplicação concreta de 900%), aplicável a prédios devolutos ou

Av.ª Duque de Loulé n.º 72 A • 1050-091 LISBOA • 213 189 027 / 217 653 423 (Chamada para a rede fixa nacional) •
www.caad.org.pt • geral@caad.org.pt

terrenos para construção em ZPU. Este regime visa incentivar a rápida disponibilização de terrenos para edificação de novas habitações, especialmente para as classes média e mais desfavorecida, num contexto de crise habitacional reconhecida pelo legislador e constitucionalmente relevante à luz do artigo 65.º da CRP.

35. Não se coloca em causa na ação que o direito à habitação é um direito fundamental, cuja concretização exige políticas públicas eficazes, o que aliás é reconhecido pela Requerente. A escassez de oferta habitacional, agravada pela especulação imobiliária justifica medidas que induzam comportamentos favoráveis à construção e ocupação de imóveis, pelo que Estado tem, portanto, um interesse público legítimo e constitucionalmente protegido em adotar instrumentos que promovam esse objetivo. Contudo, a legitimidade do fim não basta para validar qualquer meio.

36. A Constituição impõe limites ao poder tributário, consagrando nos artigos 2.º, 13.º, 18.º, 103.º e 104.º princípios como a proporcionalidade, a igualdade e a tributação segundo a capacidade contributiva e o rendimento real. Igualmente, o artigo 1.º do Protocolo n.º 1 à CEDH reforça esta exigência, impondo um justo equilíbrio entre o interesse geral e a proteção do direito de propriedade.

37. A análise deve seguir a tríplice dimensão do princípio da proporcionalidade: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Nesse contexto, deve-se questionar se o referido agravamento do IMI é um meio adequado para atingir o fim pretendido. Isto é, se tal medida é necessária ou, se pelo contrário, existem alternativas menos gravosas. E, por fim, se é proporcional em sentido estrito, ou seja, se o sacrifício imposto ao contribuinte é justificado pelo benefício público obtido.

38. Quanto à adequação, a medida parece apta a induzir comportamentos, pois aumenta significativamente o custo de manter imóveis devolutos, criando um incentivo económico para a sua disponibilização. A relação entre o agravamento e o objetivo é direta, uma vez que penaliza a inação e favorece a construção. Na realidade, um encargo anual mais elevado torna economicamente menos atrativa a manutenção prolongada de terrenos habitacionais sem construção, pelo que existe, assim, conexão racional com o incentivo à mobilização do solo. A medida não é inadequada apenas porque não

Av.ª Duque de Loulé n.º 72 A • 1050-091 LISBOA • 213 189 027 / 217 653 423 (Chamada para a rede fixa nacional) •
www.caad.org.pt • geral@caad.org.pt

assegura que o proprietário efetivamente construa ou transmita o imóvel. Assim, sob o prisma da estrutura de incentivos, a norma aparenta cumprir o requisito da adequação, porém a adequação não é absoluta.

39. Com efeito, a aptidão deve ser avaliada em relação ao objetivo concreto e às condições reais de atuação. A mera localização numa zona de pressão urbanística não demonstra, individualmente, que o proprietário dispõe de meios financeiros, viabilidade administrativa imediata ou condições de mercado para desencadear a edificação. A circunstância de a lei utilizar indicadores gerais é compreensível em tributação de massas, mas não torna imune ao controlo da intensidade da consequência fiscal.

40. Na realidade, a intensidade do agravamento, que pode atingir o patamar de 920%, aproxima-se de uma sanção e descola-se da função do IMI como imposto sobre propriedade. Ora, a medida deixa de ser meramente indutora e assume carácter punitivo, o que levanta dúvidas sobre a sua compatibilidade com a natureza tributária e com os limites constitucionais. Acresce que, afetando a crise da habitação principalmente as classes médias e mais desfavorecidas, o agravamento exponencial do IMI não deixará de ser economicamente repercutido no custo do imóvel junto dos respetivos adquirentes dessas classes, frustrando a intencionalidade da medida e pondo em causa a sua adequação.

41. No que concerne à necessidade, importa verificar se existem meios alternativos, isto é, meios que sejam menos restritivos que possam alcançar o mesmo fim. O legislador poderia recorrer a políticas de incentivo à construção, programas de arrendamento acessível, ou majorações graduais do IMI, evitando aumentos abruptos. A ausência de mecanismos de transição ou escalonamento indica que a solução adotada não é a menos gravosa possível. Na verdade, a criação de benefícios fiscais para quem prontamente disponibilizasse terrenos para a construção de habitação poderia revelar-se mais adequada e menos gravosa.

42. Por isso, a taxa agravada opera de forma indiferenciada sobre imóveis abrangidos pela previsão, sem depender da demonstração de retenção especulativa, da efetiva capacidade de concretização de um projeto de construção ou de um período

Av.ª Duque de Loulé n.º 72 A • 1050-091 LISBOA • 213 189 027 / 217 653 423 (Chamada para a rede fixa nacional) •
www.caad.org.pt • geral@caad.org.pt

individualizado de adaptação. Assim, embora o legislador disponha de ampla margem de conformação e não esteja obrigado a escolher o meio teoricamente menos oneroso, a intensidade extraordinária do agravamento exige justificação especialmente robusta da necessidade da opção.

43. Na dimensão da necessidade, aqui em apreciação, a questão não é exigir ao legislador a opção teoricamente ótima, mas verificar se um sacrifício tão intenso se revela indispensável perante alternativas plausíveis de eficácia comparável. A progressividade mais moderada, a existência de períodos de adaptação, a consideração de impedimentos urbanísticos objetivamente demonstrados e a combinação de incentivos com agravamentos menos severos constituem alternativas que reclamam ponderação. Não cabe ao tribunal substituir o legislador no desenho da política pública, mas cabe-lhe aferir se a compressão escolhida excede manifestamente o espaço constitucionalmente tolerável.

44. A tese da Requerida de que o agravamento é evitável pela atuação do contribuinte não é conclusiva. A construção implica licenciamento ou outros procedimentos legalmente aplicáveis, disponibilidade de financiamento e execução material. Por outro lado, a alienação pode impor a disposição forçada de um ativo em condições económicas desfavoráveis. Portanto, a possibilidade abstrata de alterar a situação não demonstra que a escolha seja efetiva, imediata ou proporcionada em todos os casos abrangidos pela norma. Efetivamente, a afetação das receitas acrescidas às políticas municipais de habitação reforça a ligação teleológica ao artigo 65.º da CRP, mas não transforma automaticamente qualquer nível de tributação em constitucionalmente admissível. A legitimidade da afetação da receita e a razoabilidade do encargo imposto ao sujeito passivo são problemas distintos.

45. A jurisprudência reforça esta análise. Embora o Tribunal Constitucional entenda que em matéria tributária, não lhe cabe, em linha de princípio, controlar as opções do legislador ou da Administração nas escolhas que estes fazem para estabelecer o quantum dos tributos, tal como decidiu no Acórdão n.º 640/1995, de 15 de novembro de 1995, o mesmo já admitiu que poderá cassar as decisões legislativas (ou regulamentares), se,

Av.ª Duque de Loulé n.º 72 A • 1050-091 LISBOA • 213 189 027 / 217 653 423 (Chamada para a rede fixa nacional) •
www.caad.org.pt • geral@caad.org.pt

entre outras coisas, a taxa for de montante manifestamente excessivo. Por seu lado, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), no caso Gáll v.Hungary reconheceu que a avaliação da proporcionalidade da tributação exige uma análise subjetiva do impacto que determinado imposto tem na situação concreta do contribuinte, advogando um "justo equilíbrio" entre a prossecução do interesse público e o gozo dos direitos fundamentais, que não imponha restrições ou encargos desproporcionais que atinjam a essência do direito de propriedade. Igualmente, no caso N.K.M. vs. Hungary, o TEDH tinha avaliado a desproporção do tributo por comparação da taxa praticada com a da generalidade dos demais impostos. Ainda assim, o TEDH reconhece aos Estados considerável margem de apreciação nesta matéria, remetendo para os respetivos processos políticos e jurídicos interno.

46. Na mesma linha geral de orientação, entende este tribunal arbitral que a fiscalização concreta da constitucionalidade das normas fiscais, nos termos do artigo 280.º da CRP, deve ser exercida com muita parcimónia e prudência, pois a tributação é um instrumento essencial para a realização das políticas públicas e para a manutenção do Estado de direito democrático e social. Assim, a regra geral consiste em interpretar a norma tributária em conformidade com a Constituição, preservando a vontade do legislador e garantindo a estabilidade do sistema fiscal. Essa postura deferente evita que poder judicial se substitua indevidamente ao papel do legislador, assegurando previsibilidade e segurança jurídica.

47. Contudo, essa deferência não pode ser absoluta. Os tribunais têm o dever de verificar se a medida tributária respeita os princípios constitucionais, especialmente o da proporcionalidade (v. artigo 18.º, n.º 2 da CRP), que exige adequação, necessidade e equilíbrio entre os fins buscados e os meios empregados. Quando a norma impõe encargo excessivo ou desproporcional ao contribuinte, comprometendo direitos fundamentais e a tributação em função da capacidade contributiva, o controlo judicial torna-se indispensável para preservar a justiça fiscal e a supremacia da Constituição. Nisso se consubstancia o princípio da tutela jurisdicional efetiva.

48. A proporcionalidade em sentido estrito exige ponderar o benefício público face ao

Av.ª Duque de Loulé n.º 72 A • 1050-091 LISBOA • 213 189 027 / 217 653 423 (Chamada para a rede fixa nacional) •
www.caad.org.pt • geral@caad.org.pt

sacrifício imposto. O agravamento extremo do IMI pode comprometer a viabilidade económica do proprietário, aproximando-se de um efeito confiscatório, atingindo o núcleo essencial dos direitos fundamentais de propriedade e iniciativa económica privada. Embora o interesse público seja elevado, no sentido de garantir habitação para as classes média e desfavorecida, o custo imposto ao contribuinte é desmedido, sobretudo quando não há alteração na sua capacidade contributiva ou no valor patrimonial do bem. Por outro lado, a medida também afeta a confiança legítima e a segurança jurídica, princípios estruturantes do Estado de direito, uma vez que a imposição abrupta de um encargo fiscal desta dimensão, sem mecanismos de transição, compromete a previsibilidade das relações jurídicas e a estabilidade das expectativas, violando o artigo 2.º da CRP e a correspondente jurisprudência do Tribunal Constitucional.

49. Do ponto de vista da análise económica do direito, um agravamento intenso de um imposto com efeitos apenas prospetivos pode ser mais lesivo das expectativas dos agentes económicos do que a criação de um imposto retroativo de baixa intensidade, porque a racionalidade das decisões de investimento e consumo depende da previsibilidade das condições futuras. Uma medida desse tipo pode conduzir a vendas forçadas ou à realização de operações destituídas de qualquer racionalidade estritamente económica. Ora, quando o Estado altera drasticamente a carga fiscal para o futuro, compromete planos já delineados com base em regras vigentes, afetando a confiança na estabilidade normativa e aumentando a perceção de risco regulatório. Esse impacto pode gerar custos de ajustamento elevados, desincentivar investimentos e induzir comportamentos defensivos, como a relocalização de capitais. Em contraste, um imposto retroativo de baixa intensidade, embora juridicamente mais problemático, tende a ter efeitos económicos marginais, pois não altera significativamente a estrutura de incentivos para a tomada de decisões

50. O argumento de que a crise habitacional exige soluções urgentes não elimina a necessidade de respeitar os limites constitucionais. Por isso, a urgência não legitima restrições desproporcionais que atinjam a essência do direito de propriedade. O

Av.ª Duque de Loulé n.º 72 A • 1050-091 LISBOA • 213 189 027 / 217 653 423 (Chamada para a rede fixa nacional) •
www.caad.org.pt • geral@caad.org.pt

legislador dispõe de ampla margem de conformação, mas essa margem não é ilimitada, pelo que a mesma deve ser exercida dentro dos parâmetros da proporcionalidade e da capacidade contributiva.

51. A ausência de correlação entre o agravamento e a riqueza tributada é particularmente problemática. O IMI é um imposto sobre propriedade, não uma sanção por inatividade, pelo que transformá-lo num instrumento punitivo desvirtua a sua natureza e viola o princípio da tipicidade tributária, consagrado no artigo 103.º da CRP.

52. Em suma, embora o agravamento do IMI seja adequado para induzir comportamentos, não se mostra adequado, necessário ou proporcional em sentido estrito. Na realidade, existem alternativas mais adequadas e menos gravosas e a intensidade da medida compromete direitos fundamentais, violando os artigos 2.º, 18.º, 103.º e 104.º da CRP e o artigo 1.º do Protocolo n.º 1 à CEDH. O interesse público na promoção do direito à habitação é indiscutível, mas deve ser concretizado por meios que respeitem os limites constitucionais e convencionais. A política fiscal pode ser um instrumento legítimo de política pública, mas não pode degenerar em confisco indireto ou sanção desmedida.

53. No caso concreto, a taxa municipal ordinária de 0,37% foi elevada ao décuplo, conduzindo a uma incidência anual de cerca de 3,7% do VPT. Portanto, a coleta de € 5.309,63 representa aproximadamente dez vezes a coleta ordinária de € 530,96, o que corresponde a um sacrifício anual particularmente intenso sobre a titularidade de um bem imóvel que, por si, não gera rendimento periódico. A aplicação automática não distingue entre retenção especulativa e situações de impossibilidade ou diferimento de construção. A isenção prevista no artigo 11.º-B do CIMI para certas iniciativas de construção constitui elemento relevante de moderação, mas não elimina o desequilíbrio da regra geral, por estar sujeita a pressupostos próprios. Na ponderação global, entende-se que a intensidade da imposição excede a justa medida exigível para alcançar o objetivo habitacional, acompanhando-se a orientação arbitral referida infra.

54. O juízo de proporcionalidade em sentido estrito confronta o ganho público esperado com a gravidade do encargo individual. Com efeito, o valor anual de € 5.309,63 corresponde, neste prédio, a cerca de 3,7% do VPT de € 143.503,63, contra cerca de

Av.ª Duque de Loulé n.º 72 A • 1050-091 LISBOA • 213 189 027 / 217 653 423 (Chamada para a rede fixa nacional) •
www.caad.org.pt • geral@caad.org.pt

0,37% em regime ordinário. A repetição anual do encargo, sem pressupor qualquer rendimento produzido pelo terreno, acentua a pressão sobre a titularidade e pode influenciar decisões patrimoniais de forma particularmente intensa. Ainda que não seja possível afirmar, apenas com estes números, que o imposto consome necessariamente o rendimento global da Requerente ou que se verifica confisco em sentido técnico, o vício apreciado não depende dessa demonstração. Resulta, antes, da desproporção estrutural entre o critério objetivo utilizado, a magnitude do agravamento e a ausência de mecanismos suficientemente diferenciadores para situações de impossibilidade ou dificuldade relevante de aproveitamento habitacional.

55. Como referido, o legislador dispõe de liberdade de conformação para concretizar o direito à habitação e combater a retenção ineficiente de solo, mas tal liberdade não dispensa uma relação de justa medida entre o fim constitucionalmente valioso e a restrição patrimonial. Pois, a finalidade pública não autoriza a conversão de um imposto periódico numa pressão económica de intensidade potencialmente expulsiva, sem demonstração suficiente da necessidade dessa intensidade.

56. Assim sendo, o agravamento do IMI até 920%, sendo que no caso se discute o agravamento de 900%, nos termos do artigo 112.º-B do CIMI, é desproporcionado e inconstitucional, decidindo-se pela sua desaplicação no caso concreto por não se estar diante de uma solução equilibrada que concilie o direito à habitação com a proteção do direito de propriedade e o respeito devido aos princípios fundamentais do direito fiscal constitucional e legalmente consagrados.

D. RESTITUIÇÃO DO IMPOSTO E JUROS INDEMNIZATÓRIOS

57. Sendo procedente a pretensão de anulação parcial da liquidação de IMI, deverá a Requerida proceder à restituição do imposto nos termos do artigo 100.º da LGT, cujo concreto montante deverá ser determinado em execução de sentença, uma vez que nos presentes autos apenas se deu como provado o pagamento da 1.ª prestação, no montante de € 1.771,58 (mil setecentos e setenta e um euros e cinquenta e oito cêntimos).

Av.ª Duque de Loulé n.º 72 A • 1050-091 LISBOA • 213 189 027 / 217 653 423 (Chamada para a rede fixa nacional) •
www.caad.org.pt • geral@caad.org.pt

58. Por seu lado, o regime substantivo do direito a juros indemnizatórios é regulado no artigo 43.º da LGT, que estabelece que:

> *"Artigo 43.º*
>
> *Pagamento indevido da prestação tributária*
>
> *1 – São devidos juros indemnizatórios quando se determine, em reclamação graciosa ou impugnação judicial, que houve erro imputável aos serviços de que resulte pagamento da dívida tributária em montante superior ao legalmente devido.*
>
> *2. Considera-se também haver erro imputável aos serviços nos casos em que, apesar da liquidação ser efectuada com base na declaração do contribuinte, este ter seguido, no seu preenchimento, as orientações genéricas da administração tributária, devidamente publicadas"*

59. O erro que afeta parte da liquidação é imputável à Requerida. Consequentemente, considerando que a Requerente fez prova do pagamento da 1.ª prestação da liquidação de IMI, ora controvertida, conclui-se que a mesma tem direito a juros indemnizatórios sobre a parte impugnada e efetivamente paga – e que se julga procedente –, nos termos do artigo 43.º, n.º 1, da LGT e d artigo 61.º do CPPT.

60. Os juros indemnizatórios são devidos à taxa legal supletiva, nos termos dos artigos 43.º, n.ºs 1, e 35.º, n.º 10 da LGT, do artigo 24.º, n.º 1, do RJAT, do artigo 61.º, n.ºs 3 e 4, do CPPT, do artigo 559.º do Código Civil e da Portaria n.º 291/2003, de 8 de Abril (ou outras que alterem a taxa legal) e, desde a data do pagamento até integral reembolso à Requerente.

V. DECISÃO

Av.ª Duque de Loulé n.º 72 A • 1050-091 LISBOA • 213 189 027 / 217 653 423 (Chamada para a rede fixa nacional) •
www.caad.org.pt • geral@caad.org.pt

Termos em que este Tribunal Arbitral Singular decide:

a) Julgar procedente o pedido de anulação parcial da liquidação de IMI com o n.º 2025..., referente ao ano de 2025, no segmento que resultou da aplicação da majoração da taxa de IMI em 900%, prevista no artigo 112.º-B do CIMI, norma que foi desaplicada por este Tribunal por violar os princípios constitucionais constantes artigos 2.º, 18.º, 103.º e 104.º da CRP, com as consequências legais, nomeadamente de reformulação da referida liquidação, cujo valor terá de ser apurado pela AT em execução da presente decisão;

b) Julgar procedentes os pedidos dependentes (e consequentes) da anulação parcial da liquidação de IMI em apreço, designadamente, o pedido de restituição do imposto indevidamente pago, no segmento que resultou da aplicação da majoração da taxa de IMI em 900%, prevista no artigo 112.º-B do CIMI, e o pedido relativos aos juros indemnizatórios, limitado aos valores que venham a ser apurados terem sido efetivamente pagos, atento que só se deu por provado o valor referente à 1.ª prestação.

VI. VALOR DO PROCESSO

Nos termos do n.º 2 do artigo 306.º do CPC, alínea a) do n.º 1 do artigo 97.º-A do CPPT e n.º 2 do artigo 3.º do Regulamento de Custas nos Processos de Arbitragem Tributária, o valor do processo é fixado em **€ 5.314,78 € (cinco mil, trezentos e catorze euros e setenta e oito cêntimos)**.

VII. CUSTAS

Entende este Tribunal Arbitral Singular que o valor a considerar para efeitos de determinação das custas no presente pedido de pronúncia arbitral é o valor que motivou a constituição deste Tribunal Arbitral Singular, i.e., o valor de € 5.314,78 € (cinco mil, trezentos e catorze euros e setenta e oito cêntimos), correspondente ao valor do ato tributário impugnado

Av.ª Duque de Loulé n.º 72 A • 1050-091 LISBOA • 213 189 027 / 217 653 423 (Chamada para a rede fixa nacional) •
www.caad.org.pt • geral@caad.org.pt

pela Requerente no pedido de pronúncia arbitral (liquidação de IMI, referente ao ano de 2025, com o n.º 2025 ...).

Nos termos do n.º 2 do artigo 12.º e do n.º 4 do artigo 22.º, ambos do RJAT, fixa-se o montante das custas em **€ 612,00 (seiscentos e doze euros)**, nos termos da Tabela I anexa ao Regulamento de Custas nos Processos de Arbitragem Tributária, a cargo da Requerida.

***

Notifiquem-se as Partes e o Ministério Público, nos termos e para os efeitos dos artigos 280.º, n.º 3, da CRP, 72.º, n.º 3, da Lei do Tribunal Constitucional e 25.º, n.º 1, do RJAT, em face do decidido sobre a questão relativa à inconstitucionalidade do artigo 112.º-B do CIMI, na parte em que prevê um agravamento da tributação em 900%.

Porto, 9 de novembro de 2026

O árbitro,

Rui Miguel Zeferino Ferreira

Av.ª Duque de Loulé n.º 72 A • 1050-091 LISBOA • 213 189 027 / 217 653 423 (Chamada para a rede fixa nacional) •
www.caad.org.pt • geral@caad.org.pt