

F&M SROC

NEWSLETTER #84 novembro de 2026

SUMÁRIO

LEI N.º 65/2026, DE 05-11

IVA – NOVA ALTERAÇÃO DA REGRA DE INVERSÃO DO SUJEITO PASSIVO APLICÁVEL AOS SERVIÇOS DE CONSTRUÇÃO CIVIL

Foi ontem publicada a Lei n.º 65/2026, de 05-11, a qual, de acordo com o respetivo sumário: *"Altera o Código do IVA e o Código dos IEC, alargando o âmbito de aplicação do regime de tributação aplicável aos revendedores dos combustíveis líquidos, e o Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15-02, reforçando a rastreabilidade, a certificação e o controlo das atividades do Sistema Petrolífero Nacional."*.

Tal como se depreende, as alterações promovidas pela referida Lei visam o comércio de combustíveis, instituindo-se um regime de inversão do sujeito passivo do IVA aplicável à cadeia de fornecimento de combustíveis sujeitos a IEC e a todas as transmissões sucessivas dos referidos combustíveis, desde a introdução no consumo até ao último operador da cadeia de transmissões, sendo que este (último operador) não goza do direito à dedução do imposto suportado nas aquisições dos combustíveis abrangidos por este regime, devendo nas respetivas transmissões liquidar o IVA, de acordo com o disposto no art.º 69.º do Código do

IVA, isto é, *"com base na margem efetiva de vendas"* ([1]).

No entanto, a partir da leitura do sumário não é possível concluir que a primeira alteração que consta no diploma em referência, no respetivo art.º 2.º – sendo, aliás, provavelmente, a alteração mais relevante do diploma –, tem como alvo a alínea j) do n.º 1 do art.º 2.º do Código do IVA, ou seja, a regra de inversão do sujeito passivo nos serviços de construção civil, norma cuja redação se manteve inalterada desde a sua introdução, em 2007, mas que nos últimos 6 meses sofre duas alterações significativas.

Com efeito, uma das principais alterações processadas pelo "Pacote Habitação" (Decreto-Lei n.º 97/2026, de 20-05) consistiu, precisamente, na alteração da alínea j) do n.º 1 do art.º 2.º do Código do IVA, a qual passou a ter a seguinte redação:

> *1. São sujeitos passivos do imposto: (…) j) As pessoas singulares ou coletivas referidas na alínea a) que disponham de sede, estabelecimento estável ou domicílio em território nacional e que pratiquem operações que confiram o direito à dedução total ou parcial do imposto, quando sejam adquirentes de serviços de construção civil, incluindo a remodelação, reparação, manutenção, conservação e demolição de bens imóveis, em regime de empreitada ou subempreitada, bem como aquelas que apenas pratiquem operações que não confiram direito à dedução do imposto quando sejam adquirentes de empreitadas de construção ou reabilitação previstas na verba 2.42 da lista I anexa ao presente Código; (…)*

Tendo sido aditada a parte sublinhada, depreende-se, da alteração, que foi alargado o âmbito de aplicação da regra de inversão do sujeito passivo (autoliquidação), passando esta a aplicar-se quando o adquirente da empreitada de construção e reabilitação (apenas) for um sujeito passivo de IVA totalmente isento, mas apenas quando seja aplicável a nova verba 2.42 da Lista I anexa ao Código do IVA.

Tendo em conta que a aplicação desta verba depende da verificação de condições futuras, incertas no momento da realização da empreitada (especialmente a condição de o imóvel/fração ter de ser vendido a um cliente que o destine a habitação própria permanente), verifica-se que aquela redação, que vigorou até ao dia de ontem, gerou bastante insegurança jurídica aos operadores económicos.

([1]) As alterações ao Código do IVA consistiram no aditamento dos art.os 75.º-A a 75.º-C, que passaram a estar integrados na Subsecção IV da Secção IV do Capítulo V, com a epígrafe *"Regime de tributação dos combustíveis líquidos aplicável aos revendedores"*, encabeçada pelo art.º 69.º, parcialmente citado no texto.

Na verdade, sendo certo que, grande parte das vezes, o promotor imobiliário desconhece antecipadamente (no momento da realização da empreitada) se o imóvel/fração será elegível para efeitos de aplicação da taxa reduzida do IVA, tal desconhecimento é, obviamente, ainda mais patente na perspetiva do empreiteiro, apesar de ser sobre este que impende a obrigação de emissão de fatura, sem IVA ou com IVA (dependendo de se aplicar a regra de inversão ou não, respetivamente).

A este propósito, referiu a AT, no ponto 37 do Ofício Circulado n.º 25117, de 24-06-2026, que o adquirente (promotor), quando totalmente isento, *"(…) deve, nos casos em que seja aplicável a verba 2.42 (…), informar o respetivo prestador."*. Recebida esta informação, o empreiteiro deve emitir a fatura sem IVA ("IVA – Autoliquidação"), ficando, assim, liberto de eventuais responsabilidades.

Pois bem, através da Lei em apreço, na sequência da Proposta de Lei n.º 86/XVII/1.ª, de 11-06-2026, da Presidência do Conselho de Ministros, procede-se a uma nova alteração da alínea j) do n.º 1 do art.º 2.º do Código do IVA, cuja redação passou a ser a seguinte:

> *"1. São sujeitos passivos do imposto: (…) j) As pessoas singulares ou coletivas referidas na alínea a) que disponham de sede, estabelecimento estável ou domicílio em território nacional, quando sejam adquirentes de serviços de construção civil, incluindo a remodelação, reparação, manutenção, conservação e demolição de bens imóveis, em regime de empreitada ou subempreitada; (…)"*

Afigura-se que se está perante uma alteração adequada, uma vez que assegura uma maior simplicidade e objetividade na aplicação da norma, o que, certamente, contribuirá para uma redução dos elevados níveis de litigiosidade que envolvem esta temática.

Com efeito, fruto da simplificação legislativa operada, para efeito de aplicação do regime de inversão do sujeito passivo nos serviços de construção civil, deixa de ser relevante o enquadramento em IVA do adquirente, ao cair a expressão *"e que pratiquem operações que confiram o direito à dedução total ou parcial do imposto"*, que constava desde a redação originária, o que significa que o regime de inversão passa a ser aplicável a todos sujeitos passivos do IVA, adquirentes de serviços de construção civil, em regime de empreitada, ainda que se encontrem totalmente isentos (art.os 9.º e 53.º), sem quaisquer condições adicionais (nomeadamente a eventual aplicação da verba 2.42).

A referida simplificação, operada na parte inicial da norma (ao instituir a aplicação generalizada da regra de inversão a adquirentes sujeitos passivos do IVA, ainda que isentos), teve como consequência imediata a necessidade de eliminação da respetiva parte final, que

havia sido aditada pelo "Pacote Habitação" (Decreto-Lei n.º 97/2026, de 20-05), desaparecendo a expressão *"bem como aquelas que apenas pratiquem operações que não confiram direito à dedução do imposto quando sejam adquirentes de empreitadas de construção ou reabilitação previstas na verba 2.42 da lista I anexa ao presente Código"*.

Cumpre assinalar que, passando a nova redação da norma em apreço a constar de uma Lei, ato normativo emanado da Assembleia da República (AR), fica sanada, a nosso ver, a inconstitucionalidade da norma, já declarada pelo Tribunal Constitucional (TC) por intermédio do acórdão n.º 537/2025, de 24-06-2025 (proc.º n.º 1045/2024).

No referido processo (tendo o recurso, obrigatório, sido promovido pelo Ministério Público, na sequência do acórdão do CAAD proferido no proc.º 181/2024-T, de 18-10-2024), estava em causa a aplicação, ou não, da regra de inversão do sujeito passivo a serviços que não estão relacionados com a "construção de edifícios" propriamente dita (com a edificação), mas sim com a mera manutenção e conservação dos mesmos ou com a instalação e montagem de equipamentos.

O TC entendeu que a regra de inversão do sujeito passivo foi instituída por um Decreto-Lei (n.º 21/2007), emanado do Governo, ao abrigo de uma lei de autorização legislativa que apenas autorizou o Governo a aplicar a referida regra de inversão a serviços relacionados com a construção de edifícios e não aos restantes serviços que acabaram por ficar incluídos na letra da lei, nomeadamente a serviços de reparação, manutenção e conservação, estando-se, assim, perante um vício de inconstitucionalidade (orgânica).

Seguidamente passamos a resumir o referido acórdão e a transcrever a parte final da respetiva fundamentação:

- ✓ Composição do coletivo: José Teles Pereira (relator), Rui Guerra da Fonseca, Maria Benedita Urbano - Gonçalo Almeida Ribeiro (sendo que o relator atesta o voto de conformidade de José João Abrantes, que não assinou por não estar presente).
- ✓ Sentido da decisão: Improcedência (nega provimento ao recurso), decidindo *"(…) julgar inconstitucional a norma contida na alínea j) do n.º 1 do artigo 2.º do Código do IVA, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 21/2007, de 29 de janeiro, interpretada no sentido da sua incidência sobre aquisições de serviços não relacionadas com a construção de edifícios, por violação do disposto no artigo 165.º, n.º 1, alínea i), em conjugação com o disposto nos artigos 165.º, n.º 2, 112.º, n.º 3, e 198.º, n.º 1, alínea b), da Constituição da República Portuguesa; (…)"* (sublinhado nosso)

FUNDAMENTAÇÃO

"(…) A questão que molda o recurso é, pois, linearmente, a seguinte: ao definir como sujeitos passivos de IVA as pessoas singulares ou coletivas que sejam adquirentes de serviços de construção civil, incluindo a remodelação, reparação, manutenção, conservação e demolição de bens imóveis, em regime de empreitada ou subempreitada, nessa medida abrangendo aquisições de serviços não relacionadas com a construção de edifícios (artigo 1.º do Decreto- Lei n.º 21/2007, de 29 de janeiro), o Governo conteve-se nos limites do objeto da autorização legislativa para definir como devedor de imposto o destinatário de prestações de serviços conexas com a construção de edifícios (alínea b) do n.º 3 do artigo 45.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro, o diploma de autorização) ou, pelo contrário, extravasou o objeto dessa autorização?

2.1. O regime jurídico-constitucional em que assenta a questão descrita é, também ele, linear. Sendo indiscutido que o IVA é um imposto, a competência normativa para modelar a incidência subjetiva é da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo (artigos 103.º, n.º 2, e 165.º, n.º 1, alínea i), da Constituição). Quando a incidência subjetiva é determinada por Decreto-Lei autorizado e o Governo não se contém nos limites do objeto da autorização legislativa, a norma daí resultante é, por consequência, no segmento correspondente, inconstitucional (organicamente inconstitucional) por violação dos artigos 103.º, n.º 2, e 165.º, n.º 1, alínea i), em conjugação com o disposto nos artigos 165.º, n.º 2, 112.º, n.º 3 e 198.º, n.º 1, alínea b), todos da Constituição.

2.2. Perante as considerações precedentes, a questão objeto do recurso obriga a comparar a lei de autorização (a alínea b) do n.º 3 do artigo 45.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro) com o decreto-lei que deveria conter-se no âmbito dessa autorização legislativa (Decreto-Lei n.º 21/2007, de 29 de janeiro).

Pois bem, é uma evidência que se perspetivam inúmeras atividades ligadas à construção civil que podem cair na previsão da norma contida na alínea j) do n.º 1 do artigo 2.º do CIVA, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 21/2007, de 29 de janeiro, que não se relacionam com a construção de edifícios (o caso dos autos é disso um dos muitos possíveis exemplos – tratou-se de montagem de iluminação, campainha e reparação de avaria de iluminação, sem que houvesse qualquer construção de edifício, nem serviços conexos com a construção de

edifícios, o que se enquadra sem dificuldade na alínea j) do n.º 1 do artigo 2.º do CIVA, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 21/2007, de 29 de janeiro, mas não pode reconduzir-se à previsão da lei de autorização – da alínea b) do n.º 3 do artigo 45.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro).

Trata-se de uma evidência, que dispensa outras considerações.

Resta, pois, concluir que os serviços não relacionados com a construção de edifícios não podem considerar-se abrangidos pelo objeto da autorização legislativa, determinando a inconstitucionalidade orgânica da norma do Decreto-Lei autorizado que é objeto dos presentes autos.

Tanto basta para concluir que o recurso – um recurso determinado por uma decisão de recusa por desconformidade constitucional – é, pois, improcedente.

É o que nos resta declarar."

Ora, ainda que não tenha havido, nesta parte (quanto aos serviços abrangidos pela regra de inversão do sujeito passivo), qualquer alteração à letra da lei, afigura-se que, tal como já afirmado, passando a redação da alínea j) do n.º 1 do art.º 2.º do Código do IVA a provir de uma Lei, emanada da AR, e não de um DL, emanado do Governo, fica sanada a situação de inconstitucionalidade declarada pelo TC no Acórdão *supra* analisado.

Resta debruçarmo-nos sobre entrada em vigor da alteração legislativa em apreço.

Segundo o n.º 1 do art.º 12.º da Lei n.º 65/2026:

"1 – A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, aplicando-se às transmissões de combustíveis e às aquisições de serviços de construção civil, em regime de empreitada ou subempreitada, cuja exigibilidade do imposto"

Verifica-se que a norma, certamente por lapso, se encontra incompleta, razão pela qual publicada, no próprio dia da publicação da Lei n.º 65/2026, a Declaração de Retificação n.º 39-B/2026/1, de 05-11, segundo a qual a redação daquele n.º 1 é a seguinte:

"1 – A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, aplicando-se às transmissões de combustíveis e às aquisições de serviços de construção civil, em regime de empreitada ou subempreitada, cuja exigibilidade do imposto ocorra a partir do trimestre seguinte à entrada em vigor da presente lei."
(aditamento da parte sublinhada)

Pois bem, face à redação acima transcrita, tendo a Lei em apreço entrado em vigor no dia de

hoje (07««06-11, dia seguinte à publicação), passará a aplicar-se a nova redação da alínea j) do n.º 1 do art.º 2.º do Código do IVA às operações realizadas (ou melhor, cuja exigibilidade ocorra) a partir de 01-01-2027.

Braga, 06 de novembro de 2026

Luís Filipe Esteves