Análise Jurídica do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 777/2026

Avaliação dos centros electroprodutores em IMI

23 de novembro de 2026

Advertência

O Movimento Cultural da Terra de Miranda divulga este estudo de análise jurídica do recente Acórdão n.º 777/2026 do Tribunal Constitucional por duas razões:

i) Porque somos cidadãos de pleno direito e temos o dever de cidadania de contribuir para que os interesses das populações e dos portugueses sejam respeitados e para que os impostos devidos, que constituem receitas dos seus municípios ou do Estado, sejam efetivamente cobrados.

ii) Porque estamos convictos de que, publicamente difundido o nosso entendimento, ele será ainda mais eficaz.

O Movimento não tem qualquer interesse nestes processos, a não ser o interesse cívico de defender a legalidade e a Justiça. Somos um movimento de mulheres e homens livres, que nada queremos em troca de um trabalho cívico, que tem sido intenso e dura há mais de seis anos. Não queremos qualquer retribuição ou reconhecimento — financeiro, político, mediático ou profissional, individual ou de grupo, nem quaisquer outros. É essa liberdade a nossa força.

Este Movimento não é um lóbi. Defendemos a cobrança de impostos que são devidos, e apenas desses, que são receitas essenciais ao desenvolvimento das populações e à coesão territorial e social.

Este Movimento sempre se afirmou apartidário, construtivo e inclusivo. Existimos para ajudar os decisores políticos e administrativos a cumprirem a sua missão de prossecução do Interesse Público.

Podem contar sempre com a nossa disponibilidade e colaboração para estes fins, sem nada pedirmos em troca.

Índice

I. Objeto e conclusão 4
II. O Acórdão n.º 777/2026 5
1. A decisão 5
2. Primeira razão: reserva de lei formal (n.º 14) 5
3. Segunda razão: reserva de lei material ou tipicidade (n.º 15) 6
III. O princípio da legalidade fiscal 7
4. Fundamento 7
5. A dimensão formal: uma reserva relativa de competência 7
6. A dimensão material: tipicidade e determinabilidade 8
7. A densidade da lei exigida não é absoluta, mas graduada 9
8. Os regulamentos em matéria fiscal (portarias) na jurisprudência constitucional 10
IV. O sistema de avaliação dos prédios urbanos no CIMI 10
9. O objetivo da reforma de 2003: o valor de mercado 10
10. Os métodos de avaliação do CIMI 11
10.1. O modelo regra das construções 12
10.2. O modelo dos terrenos para construção e para os prédios em ruínas 12
10.3. O modelo dos terrenos da classe «outros» 13
10.4. O modelo dos prédios construídos da classe «outros» 13
10.5. O modelo residual do método do custo adicionado do valor do terreno. 13
11. O método do custo adicionado do valor do terreno 14
12. A alteração de 2016 e a Portaria n.º 11/2017 15
13. A aplicação do método do custo adicionado do valor do terreno em caso de distorção 16
14. Os centros electroprodutores na jurisprudência administrativa 18
V. Apreciação da primeira razão do Acórdão do TC: a reserva de lei formal 18
15. A reserva formal é uma regra de competência 19
16. O consentimento parlamentar foi dado e o critério legal existe 19
17. O conceito de impossibilidade 20
18. O teste do Acórdão n.º 366/2026 aplicado ao âmbito do método 22
19. A Portaria n.º 11/2017 é declarativa 24

VI. Apreciação da segunda razão: a violação do princípio da legalidade em sentido material e a tipicidade do método do custo 25
20. Uma incoerência interna 25
21. A base do conteúdo do método está na lei 26
22. O conteúdo técnico do método 27
23. A lei fiscal usa conceitos técnicos de forma corrente 28
24. A lei funciona como norma de controlo 29
VII. Consequências e vias de reação 30
VIII. Conclusões 31

I. Objeto e conclusão

A presente análise jurídica aprecia o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 777/2026, de 24 de setembro de 2026 (3.ª Secção), que julgou inconstitucionais as normas legais que mandam avaliar os parques eólicos, para efeitos de IMI, pelo método do custo adicionado do valor do terreno.

A questão a responder é a seguinte: as duas razões do acórdão resistem ao confronto com a Constituição da República Portuguesa (CRP), com a jurisprudência do próprio Tribunal e com o regime de avaliação do Código do IMI (CIMI)?

A conclusão é negativa: nenhuma das razões, confrontada com o sistema da lei, procede. O regime da avaliação do IMI com base no método do custo adicionado do valor do terreno é conforme à CRP. Foi a Assembleia da República (AR) que escolheu o método do custo para avaliação de prédios urbanos em 2003 e que densificou e restringiu o seu âmbito aos casos em que não seja possível aplicar a fórmula geral de avaliação do CIMI. A Portaria n.º 11/2017 limita-se a identificar as tipologias em que esse pressuposto legal se verifica, ou seja, a executar os parâmetros diretamente conformados por leis aprovadas pela AR. Além disso, o método do custo adicionado do valor do terreno tem conteúdo definido na lei de autorização, no próprio CIMI e nas normas técnicas de avaliação.

Existe, por isso, fundamento sério para que a doutrina do acórdão seja revista em futuras decisões, designadamente pelo Plenário.

Importa sublinhar, desde já, o alcance do acórdão. Foi proferido em fiscalização concreta, pelo que os seus efeitos se limitam ao processo em que foi tirado (artigo 80.º da Lei do Tribunal Constitucional) e não vinculam os tribunais noutros processos. A sua doutrina só ganha força obrigatória geral se a mesma norma for julgada inconstitucional em três casos concretos e o Plenário a declarar inconstitucional nos termos do artigo 281.º, n.º 3, da CRP.

Em síntese:

- **O objetivo do sistema de avaliações do IMI é o valor de mercado.** A reforma de 2003 pôs fim à tributação do património com base no rendimento normal, que a CRP de 1976 afastara, e ao desajustamento entre os valores matriciais e os valores reais dos imóveis. Todo o sistema de avaliação, incluindo o método do custo, está subordinado a esse objetivo.
- **A regra geral de avaliação de prédios construídos é uma fórmula composta por seis coeficientes; a exceção é o método do custo adicionado do valor do terreno, e ambas foram fixadas pelo Parlamento.** O método do custo consta da lei de autorização de 2003 (artigo 12.º, n.º 2, da Lei n.º 26/2003) e só se aplica «*no caso de não ser possível*» utilizar a fórmula dos seis

coeficientes. Ou seja, a lei restringe ao máximo, porque só permite utilizar o método do custo adicionado do valor do terreno quando a fórmula não possa ser aplicada.

- **Não há lacuna nem habilitação em branco, nem falta de densificação.** O critério legal é a impossibilidade de aplicar a fórmula geral. O que está em causa é interpretar esse conceito, não suprir uma falta de lei. A Portaria n.º 11/2017 é declarativa.
- **O método do custo não é uma fórmula vazia.** É um método de estimativa do valor de mercado, com elementos na lei de autorização (artigo 10.º, n.º 3) e no CIMI (artigos 39.º e 44.º), e com conteúdo técnico estabilizado nas normas internacionais de avaliação.
- **O próprio CIMI usa o método do custo para corrigir a fórmula geral.** Desde 2009, quando o valor apurado pela fórmula se afasta em mais de 15% do valor normal de mercado, a segunda avaliação faz-se pelo método do custo (artigo 76.º, n.ºs 3 e 5). O Parlamento deu, assim, à desadequação da fórmula um padrão mensurável e tratou o método como um critério com conteúdo aplicável, que funciona também como garantia dos contribuintes.
- **O acórdão tem uma incoerência interna.** No n.º 15 transcreve a condição de impossibilidade do artigo 46.º, n.º 2. No n.º 14 afirma que a lei não tem critério, sem a considerar.

II. O Acórdão n.º 777/2026

1. A decisão

O recurso foi interposto pelo Ministério Público, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 70.º da Lei do Tribunal Constitucional (LTC – Lei n.º 28/82, de 15/11), de uma decisão do Tribunal Administrativo e Fiscal de Penafiel, de 31 de dezembro de 2025. Estava em causa a avaliação do Parque Eólico de Portal da Freita, em Ansiães, no município de Amarante.

O Tribunal julgou inconstitucional, por violação do artigo 165.º, n.º 1, alínea i), e do artigo 103.º, n.º 2, da Constituição (CRP), a norma extraída dos n.ºs 3 e 4 do artigo 38.º e do n.º 2 do artigo 46.º do CIMI, conjugados com o artigo 1.º da Portaria n.º 11/2017 e respetivo Anexo, na parte em que manda avaliar os parques eólicos pelo método do custo adicionado do valor do terreno. Negou provimento ao recurso.

A decisão assenta em duas razões autónomas: a violação da reserva de lei formal (n.º 14) e a violação da reserva de lei material, ou tipicidade (n.º 15).

2. Primeira razão: reserva de lei formal (n.º 14)

O raciocínio do Tribunal desenvolve-se em quatro passos.

1. A referência à «*desadequação*» da fórmula geral, no n.º 3 do artigo 38.º do CIMI, como fundamento para a aplicação do método do custo adicionado do valor do terreno, não fornece «*um critério suficientemente determinado para a definição das tipologias abrangidas*». A lei não esclarece

quando a fórmula deve considerar-se desadequada, nem identifica as tipologias em que essa desadequação se verifica.

2. Invocando o Acórdão n.º 474/2021, os regulamentos (neste caso, as portarias) só podem conter «*normas técnicas ou outros pormenores de que dependa a plena exequibilidade do regime legal*»; «*tudo o mais é normação primária*» reservada à lei.
3. Na falta de critério legal, a identificação das tipologias sujeitas ao método do custo fica dependente da densificação feita pela Portaria n.º 11/2017. Essa decisão é «*cometida à Administração, deixando a lei de regular a incidência objetiva do imposto*». As considerações do Acórdão n.º 366/2026 seriam transponíveis, por faltarem «*padrões logo no plano legislativo*».
4. A inclusão dos «*Centros electroprodutores*» no Anexo da Portaria tem, por isso, carácter inovatório. A jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo (STA) que validou a Portaria é afastada, por se situar no plano da legalidade e não no da conformidade constitucional da habilitação.

O acórdão não exige que a lei enumere as tipologias. Exige que estabeleça um critério que vincule o poder regulamentar na sua definição.

Note-se que o acórdão, apoiado no Acórdão n.º 474/2021, entende que o reenvio para regulamento de um aspeto material viola a própria reserva de lei formal. Por isso, a resposta decisiva, desenvolvida adiante, não está na qualificação da reserva, mas na demonstração de que a lei contém o critério que a portaria se limita a concretizar.

3. Segunda razão: reserva de lei material ou tipicidade (n.º 15)

Segundo o Tribunal, o n.º 2 do artigo 46.º do CIMI enuncia o método, mas não o conforma. A disciplina legal «*esgota-se nesta previsão*»: não se identificam os elementos que integram o método, nem os critérios segundo os quais o valor deve ser apurado.

A lei nomearia o método sem conter os critérios normativos que conformam a sua aplicação. Não estaria apenas em causa uma margem de apreciação na aplicação de critérios legais, mas a falta dos próprios critérios que delimitariam essa margem.

O Tribunal afastou ainda a aplicação dos fundamentos do Acórdão n.º 70/2004, por aí a lei ter fixado limites mínimo e máximo, e entendeu que uma delimitação legislativa dessa natureza não existe no caso.

O Tribunal registou ainda o argumento do Ministério Público de que a avaliação incidiria apenas sobre torres e sapatas, excluindo pás e rotor. Considerou, porém, que essa questão respeita à delimitação do objeto da avaliação e não à suficiência legal do método, e não a apreciou. O acórdão não tem votos de vencido nem declarações de voto.

III. O princípio da legalidade fiscal

4. Fundamento

O que está em causa é saber se as normas conformadoras da aplicação do método do custo adicionado do valor do terreno, no Código do IMI (CIMI) violam o princípio da legalidade, em sentido formal e material.

O princípio da legalidade fiscal é a expressão tributária do princípio da autotributação: são os representantes dos contribuintes que consentem o imposto.

A CRP acolhe este princípio nos artigos 103.º, n.º 2, e 165.º, n.º 1, alínea i).

O princípio desenvolve-se em três planos:

1. a reserva parlamentar de criação de impostos (artigo 165.º, n.º 1, alínea i));
2. a reserva de lei quanto aos elementos essenciais do imposto (artigo 103.º, n.º 2);
3. a exigência geral de legalidade da liquidação e cobrança (artigo 103.º, n.º 3).

O princípio da legalidade tem também duas dimensões. A dimensão formal determina qual é o órgão competente para legislar. A dimensão material determina o conteúdo mínimo e a densidade da lei. As duas não se confundem: pode haver lei aprovada pelo órgão competente sem densidade suficiente, e lei densa aprovada por órgão incompetente.

5. A dimensão formal: uma reserva relativa de competência

A criação de impostos e o sistema fiscal pertencem à reserva *relativa* de competência legislativa da Assembleia da República (artigo 165.º, n.º 1, alínea i)). Não integram a reserva absoluta do artigo 164.º.

Daqui resultam três consequências.

Primeira: a decisão de tributar é sempre parlamentar. O Governo não tem competência originária para criar impostos. Só a recebe através de leis de autorização, aprovadas pela AR, ainda que sob proposta do Governo, que devem definir «*o objeto, o sentido, a extensão e a duração*» da autorização (artigo 165.º, n.º 2). Este é o núcleo que a Assembleia da República não pode alienar: a decisão de criar o imposto e a fixação dos parâmetros que vinculam o Governo. Embora a origem da iniciativa da criação do imposto possa ser do Governo, a sua aprovação em lei depende sempre da AR, que poderá criar diretamente o imposto ou autorizar o Governo a criá-lo.

Segunda: os elementos essenciais podem constar de decreto-lei autorizado. A jurisprudência constitucional lê conjugadamente o artigo 165.º, n.º 1, alínea i), e o artigo 103.º, n.º 2: a reserva abrange a criação do imposto e os seus elementos essenciais, que só podem ser definidos por lei da Assembleia da República ou por decreto-lei autorizado (Acórdãos n.ºs 267/87, 96/2000 e 361/2009). Como a reserva é relativa, a «lei» do n.º 2 do artigo 103.º pode ser um decreto-lei, desde que respeite a autorização.

Terceira: a liquidação e a cobrança exigem lei, mas não lei reservada. O n.º 3 do artigo 103.º usa duas fórmulas distintas. Os impostos têm de ser «*criados nos termos da Constituição*», o que remete para as regras de competência. A liquidação e a cobrança têm de fazer-se «*nos termos da lei*», sem qualificação orgânica. O Governo pode legislar sobre estas matérias por decreto-lei simples, ao abrigo do artigo 198.º, n.º 1, alínea a), da CRP, salvo quando afetem garantias dos contribuintes, como sucede com a prescrição e a caducidade (Acórdãos n.ºs 362/2015 e 270/2017).

O artigo 8.º da Lei Geral Tributária (LGT) reflete esta distinção. O n.º 1 sujeita ao princípio da legalidade a incidência, a taxa, os benefícios fiscais, as garantias dos contribuintes, os crimes fiscais e o regime geral das contraordenações. O n.º 2 acrescenta que estão «*ainda*» sujeitos ao princípio a liquidação e cobrança, a substituição e a responsabilidade tributárias, as obrigações acessórias, as sanções sem natureza criminal e as regras de procedimento e processo.

Uma lei fiscal que contivesse apenas a decisão de criar o imposto não seria aplicável. A aplicação exige normas sobre o cumprimento das obrigações, o exercício dos direitos, os prazos, os suportes declarativos e os procedimentos. Essas normas devem constar de lei, mas não têm de constar de lei da Assembleia da República.

A reserva de lei formal é, assim, uma regra de competência. Pergunta *quem* decide. Não pergunta *com que densidade* se decide.

6. A dimensão material: tipicidade e determinabilidade

A legalidade fiscal não se esgota na competência. Não bastaria que o imposto fosse aprovado pelo legislador competente se este pudesse remeter para a Administração a definição efetiva dos elementos essenciais dos impostos.

O n.º 2 do artigo 103.º exige que a lei «*determine*» a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias. O contribuinte deve poder conhecer antecipadamente, através da lei, os factos tributados, o sujeito passivo, os benefícios fiscais, a medida do imposto e os seus direitos e garantias. A Administração deve estar vinculada por critérios legais, e os tribunais devem poder controlar a sua atuação por referência à lei.

Este é também o fundamento da proibição de deslegalização (artigo 112.º, n.º 5, da CRP). Os regulamentos (portarias) têm função executiva. Não podem definir autonomamente os elementos essenciais do imposto. A intervenção regulamentar é admissível quanto a aspetos técnicos ou procedimentais cuja conformação fundamental resulte da lei.

As duas dimensões são complementares. A formal protege a legitimidade democrática da tributação. A material protege a segurança jurídica dos contribuintes.

7. A densidade da lei exigida não é absoluta, mas graduada

A doutrina portuguesa diverge quanto ao grau de densidade da lei que é exigido, mas converge num ponto: a lei não tem de ser exaustiva e regular todos os elementos dos impostos.

Gomes Canotilho e Vital Moreira sustentam a leitura mais exigente. Os elementos essenciais devem estar densificados na lei, sem margem para desenvolvimento regulamentar nem discricionariedade administrativa (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª ed., 2007, p. 1091). Mas deixam a liquidação e a cobrança, em regra, fora da reserva parlamentar.

Casalta Nabais exige que a lei leve a disciplina dos elementos essenciais «*tão longe quanto lhe seja possível*» (*Direito Fiscal*, 2.ª ed., 2003, p. 138). Tempera, porém, essa exigência com o princípio da praticabilidade, que permite à Administração uma margem de livre decisão e justifica normas de simplificação, «*seja em sede legislativa, seja em sede administrativa*», que procedam à tipificação do que é típico, normal ou provável (*O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, 1998, p. 373 e ss., esp. p. 378).

Ana Paula Dourado propõe uma leitura adequada a um sistema de tributação em massa. As exigências de densificação devem ser conjugadas com o princípio da igualdade e não são absolutas. A legalidade pode realizar-se melhor através de tipos e conceitos indeterminados, desde que existam padrões no plano legislativo (*O Princípio da Legalidade Fiscal*, 2007, pp. 149 e 154). A autora critica a conceção de tipo fechado (pp. 324-328) e admite regulamentos tipificantes na densificação de leis indeterminadas.

Saldanha Sanches qualifica como «*total irrealismo metodológico*» a tese de que a legalidade e a tipicidade proíbem em absoluto a discricionariedade da Administração fiscal (*Fiscalidade*, n.º 15, 2003, pp. 61 e ss.).

A jurisprudência constitucional acompanha esta ponderação:

- a indeterminação só é inadmissível quando coloque «*nas mãos da administração um poder arbitrário de concretização*» (Acórdão n.º 756/95);
- a lei fiscal necessita de alguma «*plasticidade semântica*» para apreender a realidade tributária (Acórdão n.º 127/2004);
- o imperativo de determinabilidade «*é moderado por exigências de praticabilidade*» (Acórdão n.º 855/2014);
- a abertura da lei é admissível se os contribuintes puderem conhecer os critérios, a Administração tiver parâmetros que a vinculem e os tribunais dispuserem de uma norma de controlo (Acórdão n.º 366/2026, citado no próprio Acórdão n.º 777/2026).

O teste não é, portanto, saber se existe concretização fora da lei. É saber se essa concretização está vinculada a critérios que a lei fornece e que um tribunal possa controlar.

8. Os regulamentos em matéria fiscal (portarias) na jurisprudência constitucional

Segundo a jurisprudência retomada no Acórdão n.º 474/2021, o regulamento (por exemplo, as portarias do Governo) pode conter normas técnicas ou pormenores de que dependa a exequibilidade do regime legal; o resto é normação primária reservada à lei. A jurisprudência não proíbe portarias em matéria fiscal. Distingue as que concretizam parâmetros legais das que criam, elas próprias, o critério de tributação. No Acórdão n.º 70/2004, o Tribunal Constitucional (TC) admitiu que a taxa do imposto sobre os produtos petrolíferos fosse fixada por portaria, entre um mínimo e um máximo estabelecidos por lei. O intervalo legal exprimia o consentimento parlamentar. No Acórdão n.º 857/2014 (3.ª Secção), em que estava em causa o coeficiente de localização do CIMI, que a lei fixa num intervalo entre 0,4 e 3,5 (podendo descer a 0,35 em habitação dispersa em meio rural) e que é concretizado, zona a zona, por portaria, sob proposta da Comissão Nacional de Avaliação de Prédios Urbanos (CNAPU), o TC não declarou a inconstitucionalidade orgânica dos n.ºs 2 e 3, alíneas a) a c), do artigo 42.º do CIMI, por duas razões:

- as normas do decreto-lei autorizado reproduziam o artigo 10.º, n.ºs 12 e 13, da Lei n.º 26/2003, e normas que reproduzem a lei habilitante não podem ser organicamente inconstitucionais;
- mesmo que o sentido da autorização tivesse sido desrespeitado, a questão seria de ilegalidade e não de inconstitucionalidade (artigos 112.º, n.º 3, *in fine*, e 280.º, n.º 2, alínea a), da CRP).

O TC retomou ainda a caracterização do Acórdão n.º 358/92 (Plenário): o **objeto** e a **extensão** são limites externos da autorização; o **sentido** é um limite interno, que indica as linhas de força que orientam o Governo, sem ter de especificar princípios e critérios. E acompanhou o STA no entendimento de que o coeficiente de localização exprime o valor que a localização incorpora no valor de mercado do imóvel.

Este acórdão confirma que a reserva relativa se cumpre na lei de autorização e que o decreto-lei autorizado não tem de esgotar a disciplina. Não decide, porém, a questão da densidade material, que ficou por conhecer.

O Tribunal julgou inconstitucional a fixação por portaria de elementos que a Constituição qualifica como essenciais: taxas (Acórdão n.º 666/2026), regras de incidência real e pessoal (Acórdãos n.ºs 779/2024 e 366/2026) e outros elementos essenciais (Acórdãos n.ºs 152/2022, 754/2022, 243/2023 e 348/2023). Em todos estes casos, a portaria definia o próprio elemento de tributação, sem critério legal que a vinculasse. É essa a linha de distinção relevante para o caso.

IV. O sistema de avaliação dos prédios urbanos no CIMI

9. O objetivo da reforma de 2003: o valor de mercado

A reforma da tributação do património de 2003 completou a adaptação do sistema fiscal à Constituição de 1976, que substituiu a tributação do rendimento normal pela do rendimento real.

A antiga Contribuição Predial tributava o rendimento normal dos prédios, incluindo o rendimento potencial dos que não estavam arrendados, mantendo o modelo da reforma fiscal de 1929. A reforma de 1989 aboliu essa tributação em sede de rendimento e criou a Contribuição Autárquica, um imposto sobre o valor patrimonial dos imóveis. O Código das Avaliações então anunciado não foi aprovado e manteve-se o modelo da Contribuição Predial: o valor patrimonial dos prédios urbanos era o resultado do produto da renda normal por um fator de capitalização de 20.

No património imobiliário urbano, a reforma de 1989 conservou, assim, o modelo de 1929, assente no rendimento normal. A reforma de 2003 rompeu com ele, criando um sistema de avaliações orientado para o valor de mercado e agora ajustado à CRP, que impediu a tributação com base no rendimento normal. Corrigiu, ao mesmo tempo, o afastamento crescente entre os valores matriciais e os valores reais dos imóveis.

A exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 56/IX, que deu origem à Lei n.º 26/2003, é explícita quanto aos objetivos da reforma:

- **O diagnóstico.** A iniquidade resultava de «*um sistema de avaliações caracterizado por uma forte componente de subjetivismo e discricionariedade*» e de valores que não tinham qualquer relação com o valor atual dos prédios.
- **O objetivo.** Criar um novo sistema de determinação do valor patrimonial, objetivo, atualizar os valores e repartir de forma mais justa a tributação da propriedade imobiliária.
- **A referência ao mercado.** A reforma parte de dados objetivos disponíveis no mercado, mas que escapem às oscilações especulativas da conjuntura. O valor tributável deve aproximar-se do valor de mercado.

O valor de mercado é, portanto, o parâmetro material de todo o sistema e o seu critério de justiça. A lei de autorização confirma-o ao mandar fixar os coeficientes de localização «*tendo por referência os valores correntes de mercado*» (artigo 10.º, n.º 11). A objetividade das regras é o meio para o atingir, em substituição de um sistema que deixava larga margem à subjetividade dos avaliadores.

10. Os métodos de avaliação do CIMI

O CIMI possui, relativamente aos prédios urbanos, um verdadeiro sistema de avaliações, composto por cinco modelos, adaptados à especificidade dos prédios a avaliar. Segundo dados da AT (Portal das Finanças), existem no país mais de 8 milhões de prédios urbanos (8.451.793) e o sistema de avaliações necessita de ter a flexibilidade suficiente para poder responder à diversidade de todos os tipos de prédios.

Antes de analisarmos esses modelos, é importante referir que o CIMI reproduz os mesmos modelos da Lei de Autorização Legislativa de 2003.

10.1. O modelo regra das construções

Na lei de autorização (artigo 10.º) e no CIMI (artigo 38.º, n.º 1), a regra é a fórmula Vt = Vc × A × Ca × Cl × Cq × Cv. O modelo para determinar o valor patrimonial tributário (VPT) parte do custo médio de construção, adicionado do valor do terreno de implantação (Vc), e corrige-o pela área (A), afetação do prédio, correspondente à finalidade do seu uso (Ca), localização, correspondente ao valor que lhe é incorporado pela sua localização (Cl), qualidade e conforto da construção (Cq) e vetustez, que mede a antiguidade (Cv). O CIMI reproduz esta fórmula, que consta da lei de autorização, que determinou que o valor patrimonial seria fixado por avaliação, «*com base nos critérios objetivos previstos na presente lei*» (artigo 5.º, n.º 1, da Lei n.º 26/2003).

O custo de construção adicionado do valor do terreno é a referência de base, mas o coeficiente de localização é o principal instrumento de aproximação ao mercado. A valorização espacial é assimétrica, e é-o também consoante a afetação dos imóveis. Por isso, a lei admite coeficientes diferentes para habitação, comércio, indústria e serviços em cada zona homogénea (artigo 42.º, n.º 2).

Este modelo geral é o paradigma do IMI e aplica-se à generalidade dos prédios construídos.

10.2. O modelo dos terrenos para construção e para os prédios em ruínas

Nos terrenos para construção não é possível nem adequado incluir a vetustez da construção (pelo facto de ela ainda não existir), nem os coeficientes de qualidade e conforto, mas são adequados os restantes coeficientes, e ainda é necessário um novo, correspondente à percentagem das edificações autorizadas ou previstas, que reflete o efeito da pressão urbanística. Quando a fórmula geral das construções não pode ser aplicada integralmente, a lei reaproveita os coeficientes que continuam a fazer sentido, em função da especificidade dos imóveis, o que acontece com os seguintes casos específicos de prédios com caraterísticas especiais:

- **Terrenos para construção.** São, em geral, terrenos para construção aqueles em relação aos quais já se constituiu o direito a construir. Não se lhes pode aplicar a vetustez nem qualidade e conforto, por simples impossibilidade. O seu valor depende do potencial construtivo. A lei de autorização (artigo 11.º) e o CIMI (artigo 45.º) mandam considerar uma percentagem do valor das edificações autorizadas ou previstas, entre 15% e 45% (% VEAP), fixada em função da localização. Para estes prédios, a fórmula de avaliação é a seguinte: Vt = Vc × A × Ca × Cl × % VEAP. A área a considerar não é a área do terreno, mas do prédio que nele vai ser construído, o mesmo acontecendo com todos os elementos da fórmula, dando corpo ao princípio de que o valor dos terrenos para construção é derivado do valor das edificações autorizadas ou previstas.
- **Prédios em ruínas.** São avaliados como terrenos para construção (artigo 12.º, n.º 4, da lei de autorização; artigo 46.º, n.º 4, do CIMI).

Há uma coerência interna em todos os modelos: o custo de construção e o valor do terreno estão sempre presentes nos modelos de avaliação e os restantes coeficientes aplicam-se na medida em que faça sentido a sua utilização.

10.3. O modelo dos terrenos da classe «outros»

São, em geral, os terrenos que se situam no interior dos aglomerados urbanos, mas relativamente aos quais ainda não se constituiu o direito a construir.

Também neste caso, a lei utiliza os coeficientes de referência que são adequados para a avaliação deste tipo de prédios, e que refletem o peso que o mercado confere a cada um desses coeficientes. Para estes prédios, a área a ter em conta não pode ser a de uma eventual construção, ainda que futura, devendo utilizar-se a área física dos próprios terrenos, não sendo adequada, do ponto de vista do mercado imobiliário, a utilização dos coeficientes de afetação, de qualidade e conforto e de vetustez, que simplesmente não são de aplicação possível.

A lei de autorização (artigo 12.º, n.º 3) e o CIMI (artigo 46.º, n.º 3) reutilizam apenas o valor base, a área e o coeficiente de localização, sendo a fórmula a aplicar a seguinte: $Vt = Vc \times A \times Cl \times 0{,}005$.

10.4. O modelo dos prédios construídos da classe «outros»

As construções da classe «Outros» são prédios construídos que não estão classificados como habitacionais, nem comerciais, nem industriais nem para serviços. Para a avaliação desses prédios que, como facilmente se intui, são uma faixa residual de prédios, o CIMI manda aplicar o modelo geral do CIMI para as construções, mas adaptado («*o valor patrimonial tributário é determinado nos termos do artigo 38.º, com as adaptações necessárias*», como estabelece o n.º 1 do artigo 46.º do CIMI).

Essa adaptação deve ser efetuada pelo perito avaliador, que deverá analisar, em função da especificidade do prédio, se é possível ou adequada para os fins de aproximação ao valor de mercado, a utilização de todos os coeficientes de avaliação, ou apenas de alguns.

É um trabalho de interpretação, que deve ter em conta o carácter residual do tipo de prédios (classe «outros» que não sejam terrenos), mas o avaliador está limitado por dois parâmetros – o painel dos seis coeficientes, com a sua aplicabilidade e adequação à especificidade do prédio, e o valor de mercado.

10.5. O modelo residual do método do custo adicionado do valor do terreno.

Este modelo consiste na utilização apenas do único coeficiente de avaliação que é universal em todos os modelos, que é o Valor Base, correspondente ao custo de construção, mais o valor do terreno.

Este método só se pode aplicar aos prédios construídos da classe «outros» e aos prédios que sejam afetos a fins comerciais, industriais ou para serviços, mas apenas nos casos em que «se revele desadequada» a aplicação do modelo regra das construções (n.º 3 do artigo 38.º do CIMI).

Em ambos os casos, trata-se de um modelo subsidiário, que só pode ser aplicado em segunda linha, nos específicos casos de exceção em que, quanto ao modelo regra das construções, se mostre «*não ser possível utilizar*» (n.º 2 do artigo 46.º do CIMI) ou em que a sua aplicação «se revele desadequada» (n.º 3 do artigo 38.º do CIMI).

A aplicação deste modelo está parametrizada por um conjunto de condicionantes estabelecido pela lei:

i) quanto à especificidade dos prédios – só podem ser construções, pelo que o modelo não se aplica a terrenos;

ii) não se aplica a prédios habitacionais;

iii) não se aplica a prédios construídos da classe «outros» em que seja possível a aplicação do modelo regra das construções, com adaptações;

iv) não se aplica a prédios construídos afetos a comércio, indústria e para serviços nos casos em que seja possível ou adequada a aplicação do modelo regra das construções;

v) a aplicação está subordinada ao princípio geral da aproximação ao valor de mercado;

vi) a base do método é o coeficiente correspondente ao custo de construção, adicionado do valor do terreno, correspondente ao coeficiente básico do sistema e transversal a todos os modelos de avaliação;

vii) só se aplica aos tipos de prédios que, além de cumprirem cumulativamente as condicionantes anteriores, estão mencionados na Portaria n.º 11/2017;

viii) o método de avaliação deve seguir o modelo do custo de construção adicionado do valor do terreno.

11. O método do custo adicionado do valor do terreno

O último modelo é o «*método do custo adicionado do valor do terreno*». A lei de autorização (artigo 12.º, n.º 2) e o CIMI (artigo 46.º, n.º 2) preveem-no, ambos desde a sua versão original, de 2003, nos mesmos termos: «*No caso de não ser possível utilizar as regras do artigo 10.º* [no CIMI, do artigo 38.º]*, o perito deve utilizar o método do custo adicionado do valor do terreno*».

Foi concebido como um modelo residual, aplicável a tipologias de prédios que o legislador não conseguisse tipificar, apenas a prédios construídos da classe «outros» e apenas quando não fosse possível aplicar a fórmula geral, ainda que adaptada, nem nenhum dos restantes modelos. Mesmo assim, o legislador manteve o critério mais universal possível, assente nos dois elementos que todos os modelos partilham e que existem sempre num prédio construído: o custo de construção e o valor do terreno.

A estrutura dos modelos de avaliação revela como o legislador entende a impossibilidade de aplicação da fórmula principal: como a inaptidão dos restantes coeficientes para cumprir a finalidade de aproximação ao valor de mercado. A lei orienta o próprio intérprete nesse sentido, adaptando e reaproveitando os elementos da fórmula às circunstâncias das tipologias de prédios, utilizando sempre o referencial dos seis coeficientes.

Nessa configuração, o legislador, tanto da lei de autorização legislativa como do CIMI, utiliza como referência de toda a estrutura do sistema de avaliações do CIMI o custo de construção, adicionado do valor do terreno, que está na base do Vc.

12. A alteração de 2016 e a Portaria n.º 11/2017

A Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (Orçamento do Estado para 2016), lei da Assembleia da República, aditou os n.ºs 3 e 4 ao artigo 38.º do CIMI. Os prédios comerciais, industriais ou para serviços para cuja avaliação a fórmula geral «*se revele desadequada*» passaram a ser avaliados «*nos termos do n.º 2 do artigo 46.º*». As tipologias abrangidas passaram a constar de portaria, sob proposta da CNAPU.

A alteração legislativa mantém a regra geral da avaliação dos prédios comerciais, industriais ou para serviços através da fórmula geral de avaliação das construções, constante do artigo 38.º do CIMI, pelo que é esta que deve ser aplicada em primeira linha.

O n.º 3 do artigo 38.º do CIMI veio, porém, estabelecer que quando a aplicação dessa fórmula se revele «*desadequada*», se aplica o regime do n.º 2 do artigo 46.º do CIMI antes referido. Ora, este n.º 2 prevê a aplicação do método do custo adicionado do valor do terreno, nos casos de «*não ser possível*» a aplicação da fórmula geral de avaliação das construções, contida no artigo 38.º do CIMI.

O conceito de desadequação, que abre a possibilidade de aplicação deste método de avaliação, deve ser entendido no contexto da teleologia do sistema de avaliações do CIMI, que é o de aproximação ao valor de mercado, bem como da capacidade de os coeficientes de avaliação representarem a realidade do prédio e o modo como cada um desses coeficientes é relevante no mercado imobiliário, tendo em conta a especificidade dos prédios a avaliar e a finalidade do sistema.

Dois aspetos merecem destaque:

i) o primeiro é que a remissão é feita para uma norma que contém a condição de impossibilidade. A «desadequação» deve, por isso, ser lida à luz do artigo 46.º, n.º 2, e do objetivo do sistema.

ii) o segundo é que a alteração retirou ao perito avaliador a decisão, caso a caso, sobre a impossibilidade. Até 2016, era o perito que aplicava o critério legal. Desde então, essa aplicação é feita de forma geral e prévia, por portaria, e o perito fica a ela vinculado.

Mesmo admitindo que o conceito de «desadequada» é mais amplo do que o de «impossível», ele é determinável a partir da própria lei, porque se afere por referência à fórmula do artigo 38.º e ao seu fim. Na verdade, ambos os conceitos só podem ser interpretados do ponto de vista da finalidade do sistema, de aproximação ao valor de mercado.

Os coeficientes de avaliação tipificados no CIMI correspondem àqueles que os agentes do mercado imobiliário utilizam para a determinação dos preços de mercado, sendo por isso eles que conduzem o

sistema a essa aproximação. A impossibilidade e a desadequação devem ser analisadas do ponto de vista da sua adequação a serem utilizados pelos agentes económicos na determinação do valor de mercado. O legislador, ele próprio, afasta alguns coeficientes, em função das tipologias de prédios para as quais cria modelos de avaliação específicos, e fá-lo de acordo com o mesmo critério de similitude relativamente aos agentes económicos no mercado. Porém, a capacidade de prognose do legislador não pode chegar ao ponto da concretização individualizada dos modelos, porque se perderia o carácter abstrato da lei.

É por essa razão que deixa para o aplicador da lei a concretização do conjunto de pressupostos legais que estabelece.

A fórmula revela-se desadequada, no sentido do n.º 3 do artigo 38.º, quando se verifique pelo menos uma das seguintes situações exemplificativas:

- o prédio não tem área bruta de construção com significado avaliativo, ou a sua área não exprime o seu valor;
- a afetação do prédio não é reconduzível às afetações previstas no coeficiente de afetação (artigo 41.º do CIMI), pelo que o respetivo coeficiente não pode ser aplicado;
- o coeficiente de localização não é adequado para revelar a valorização de mercado em função da área urbana onde o imóvel se localiza (os critérios de acessibilidades, proximidade de equipamentos sociais, serviços públicos de transporte e localização em zonas de elevado valor de mercado imobiliário, constantes do n.º 3 do artigo 42.º não se podem aplicar);
- os coeficientes de qualidade e conforto não são próprios para a determinação do valor;
- a aplicação dos coeficientes produz um valor sem relação com o valor de mercado do prédio, que é o fim legal de todo o sistema.

Estes critérios não são criados pelo intérprete: resultam das variáveis que a própria lei escolheu e do fim que lhes fixou. A desadequação da fórmula de avaliação deve corresponder à desadequação dos seus coeficientes, quando analisados com o funcionamento dos mercados.

13. A aplicação do método do custo adicionado do valor do terreno em caso de distorção

O método do custo adicionado do valor do terreno não serve apenas para avaliar os prédios que a fórmula geral não consegue medir. O próprio CIMI faz dele o instrumento de correção dos resultados dessa fórmula quando se afastam do mercado. Nos termos do n.º 3 do artigo 76.º, em sede de segunda avaliação, sempre que o valor patrimonial tributário determinado nos termos dos artigos 38.º e seguintes se apresente «*distorcido relativamente ao valor normal de mercado*», a comissão de avaliação fixa, fundamentadamente, um novo valor, aplicando aos prédios edificados as regras do n.º 2 do artigo 46.º, ou seja, o método do custo adicionado do valor do terreno.

O critério da distorção é fixado pela própria lei, em termos quantitativos. O valor patrimonial tributário considera-se distorcido quando é superior em mais de 15% ao valor normal de mercado ou, no caso de prédios com características valorativas que os diferenciam do padrão normal da zona, quando é inferior em mais de 15% a esse valor (n.º 5 do artigo 76.º). O pedido de segunda avaliação com este fundamento tem de ser fundamentado (n.º 6).

Este regime foi introduzido pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2009), e o n.º 3 tem a redação da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho. É relevante para a apreciação do acórdão por quatro razões:

i) **É mais uma decisão da Assembleia da República sobre o método.** Em 2008, e de novo em 2022, o Parlamento remeteu expressamente para o n.º 2 do artigo 46.º como regra de avaliação a aplicar pela comissão. O consentimento parlamentar quanto ao método não se esgota, por isso, na lei de autorização de 2003 e na Lei do Orçamento do Estado para 2016: foi renovado por leis sucessivas da Assembleia da República.

ii) **Dá à desadequação da fórmula geral um padrão legal mensurável.** A lei reconhece que a fórmula dos seis coeficientes pode produzir valores afastados do mercado e fixa o limiar a partir do qual esse afastamento deixa de ser tolerável: 15%. A finalidade de aproximação ao valor de mercado, que serve de critério à «desadequação» do n.º 3 do artigo 38.º, tem, assim, uma expressão quantitativa no próprio Código. O acórdão afastou o Acórdão n.º 70/2004 por aí a lei ter fixado limites mínimo e máximo; o artigo 76.º mostra que também no CIMI o legislador fixou um limite quantitativo ao funcionamento da fórmula geral, cuja ultrapassagem determina a aplicação do método do custo.

iii) **Pressupõe que o método tem conteúdo determinável.** O legislador confiou a uma comissão de avaliação, em que participam o sujeito passivo e o município, a aplicação do método do custo para corrigir um valor distorcido, e os tribunais administrativos e fiscais controlam há mais de quinze anos as segundas avaliações feitas nestes termos. Se o método fosse uma designação vazia, como entende o acórdão, não poderia funcionar como instrumento de correção nem ser objeto de controlo judicial.

iv) **É também uma garantia dos contribuintes.** Aqui, o método do custo protege o sujeito passivo contra valores patrimoniais superiores ao valor de mercado. Levada às últimas consequências, a tese do acórdão, de que o método não tem conteúdo legal suficiente, atingiria também esta garantia, porque o n.º 3 do artigo 76.º remete para a mesma norma, o n.º 2 do artigo 46.º.

Este regime é elucidativo do modo como o legislador entende o método do custo adicionado do valor do terreno: como a *ultima ratio* para assegurar a melhor aproximação possível aos valores de mercado, nos casos em que os modelos que a lei tipifica para o alcançar não podem cumprir essa função ou não são adequados para o conseguir. É também por isso que a «desadequação» introduzida em 2016 não é um conceito vazio: desde 2009, o Código já conhecia uma situação típica de desadequação da fórmula geral, medida pelo seu afastamento do valor de mercado, e já lhe associava a mesma consequência, a aplicação do método do custo.

14. Os centros electroprodutores na jurisprudência administrativa

Os centros electroprodutores são prédios para efeitos de IMI, por se integrarem na definição do artigo 2.º do CIMI. O STA tem decidido de forma reiterada nesse sentido, e também no sentido de que devem ser avaliados pelo método do custo, nos termos do artigo 46.º, n.º 2, aplicável por força do artigo 38.º, n.º 3 (STA, proc. 0177/24.0BEVIS; STA). O STA afirmou também a natureza subsidiária do método e o dever da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) de fundamentar a impossibilidade ou desadequação da fórmula geral (STA, proc. 0438/23.5BEMDL). Desde outubro de 2025, a jurisprudência do STA inclui na avaliação os equipamentos necessários ao cumprimento da função económica desses centros. Essa jurisprudência é uniforme e consolidada.

Mesmo sem recorrer à Portaria, os tribunais avaliaram aerogeradores e subestações pelo método do custo, adicionado do valor do terreno, aplicando diretamente o artigo 46.º, n.º 2 (TCA Sul). E já em 2013, antes da Portaria, o STA aplicou o método do custo a partes de prédios em que a fórmula geral não era materialmente adaptável (STA, proc. 0770/12).

No processo que deu origem ao acórdão, o Ministério Público sustentou que a avaliação incide sobre torres e sapatas, excluindo pás e rotor; a jurisprudência do STA acima referida inclui os equipamentos necessários à função económica do centro. Esta divergência não respeita ao método, mas ao que é «prédio» para efeitos do artigo 2.º do CIMI, como o próprio Tribunal reconheceu ao não a apreciar. É uma questão de legalidade, que cabe aos tribunais administrativos e fiscais, e não revela falta de densidade do método. Este Movimento sempre defendeu a inclusão dos equipamentos no valor da avaliação dos prédios, nos casos em que eles sejam indispensáveis ao cumprimento da função do prédio, de gerar rendimentos. No mesmo sentido decidiu o despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais n.º 155/2024-XXII.

A aplicação do método do custo, adicionado do valor do terreno, a estas construções decorre, portanto, da lei, e não de uma escolha inovatória da Portaria.

V. Apreciação da primeira razão do Acórdão do TC: a reserva de lei formal

Antes de mais, é necessário ressalvar que este Movimento tem pelo Tribunal Constitucional e pelos seus juízes o maior respeito. É com esse respeito que se demonstra, nesta parte e na seguinte, que as razões do acórdão não encontram apoio na jurisprudência do próprio Tribunal nem na doutrina que invoca.

É também esse respeito que fundamenta a convicção deste Movimento, de que o TC poderá reponderar a doutrina do acórdão sob análise.

15. A reserva formal é uma regra de competência

As normas que o acórdão julga inconstitucionais não violam a reserva de lei formal, porque resultam de decisões da Assembleia da República.

O n.º 2 do artigo 46.º do CIMI reproduz o n.º 2 do artigo 12.º da lei de autorização legislativa n.º 26/2003. Os n.ºs 3 e 4 do artigo 38.º foram aditados por lei parlamentar, a Lei do Orçamento do Estado para 2016. A decisão de submeter certos prédios ao método do custo e de remeter a identificação das tipologias para portaria, sob proposta da CNAPU, foi uma decisão do Parlamento.

Assim, não se verifica a alegada inconstitucionalidade, porque não está violado o princípio da legalidade em sentido formal.

No mesmo sentido se pronunciou o TC no Acórdão n.º 366/2026, considerando que o n.º 10 do artigo 72.º do CIRS não viola o princípio da legalidade em sentido formal, porque se tratava de uma norma aprovada pela AR, embora o violasse na sua vertente material, como adiante se verá. Como se refere no Acórdão, aquela norma «*consta de um decreto-lei autorizado e foi introduzida por uma lei parlamentar (Lei n.º 3/2019, de 9 de janeiro), pelo que não viola a reserva de lei fiscal formal – imposição de intervenção da Assembleia da República, ou do Governo, quando autorizado por esta, em matérias abrangidas pela reserva relativa de competência legislativa (artigo 165.º da Constituição)*» (ponto 10.1).

O Acórdão n.º 777/2026 afasta-se desta orientação e imputa a violação do artigo 165.º, n.º 1, alínea i), à norma extraída da lei em conjugação com a portaria. Ora, saber se a lei deixou demasiado espaço ao regulamento é uma questão de reserva material ou de deslegalização, não de reserva de lei formal. Deste modo, tendo sido aprovadas pela Assembleia da República, as normas do CIMI julgadas inconstitucionais cumprem a reserva de lei formal.

Mesmo que o Tribunal mantenha o entendimento, que funda no Acórdão n.º 474/2021, de que o reenvio para regulamento de um aspeto material viola a reserva de lei formal, a conclusão não se altera. Nessa leitura, a reserva só é violada se a portaria decidir o que a lei não decidiu. A questão decisiva é, portanto, a mesma nas duas razões do acórdão: saber se a lei contém o critério que a portaria se limita a concretizar. É essa a demonstração que se faz nas secções seguintes, quanto ao âmbito do método (quando se aplica) e quanto ao seu conteúdo (como se aplica).

16. O consentimento parlamentar foi dado e o critério legal existe

Se a legalidade fiscal é um princípio de autotributação, a pergunta decisiva é: que decisões de tributação tomou o Parlamento? No caso, tomou todas as que são determinantes.

- **Quem paga e sobre o quê.** O CIMI define o sujeito passivo (artigo 8.º), o conceito de prédio (artigo 2.º) e as espécies de prédios urbanos (artigo 6.º). Os parques eólicos são prédios por força da lei, não da portaria.

- **A base tributável.** O imposto incide sobre o valor patrimonial tributário (artigo 1.º), determinado por avaliação nos termos do Código (artigos 7.º e 14.º).
- **Os métodos de avaliação.** O CIMI consagra as várias fórmulas de avaliação (artigo 38.º, n.º 1, artigo 45.º e artigo 46.º) e o método do custo adicionado do valor do terreno (artigo 46.º, n.º 2). Além disso, a lei tipifica os tipos de prédios a que se aplica cada uma das fórmulas de avaliação.
- **A regra de escolha entre eles.** O segundo método aplica-se quando o primeiro «*não [seja] possível*» (artigo 46.º, n.º 2) ou se revele «*desadequado*» (artigo 38.º, n.º 3), com remissão para aquela norma.

À portaria resta identificar as tipologias em que se verifica o pressuposto fixado na lei. Não cria o imposto, não alarga a incidência, não fixa a taxa, não escolhe quem tributar, não determina o valor tributável e não cria o critério de aplicação do método. É a lei que exclui da aplicação do método do custo adicionado do valor do terreno os prédios habitacionais, os terrenos para construção e a generalidade dos prédios comerciais, industriais e para serviços e limita a aplicação deste método aos casos destes últimos prédios em que seja impossível a aplicação da fórmula geral e aos prédios da classe «outros», em que essa impossibilidade também exista. Faz ainda parte da densificação da lei a submissão ao objetivo de aproximação ao valor de mercado e também a referenciação de base do custo de construção e do valor do terreno como a base de todo o sistema.

Daqui decorrem três consequências.

1. **Foi a Assembleia da República que escolheu o método e fixou as condições da sua aplicação, densificando-o cuidadosamente.** O consentimento parlamentar abrange expressamente este método desde 2003.
2. **O âmbito do método foi delimitado pelo legislador de forma restritiva.** Não é um método alternativo à escolha da Administração, mas um método subsidiário, vinculado a um conjunto de pressupostos estabelecidos na lei.
3. **O método do custo está submetido ao mesmo objetivo do valor de mercado.** Serve para medir o mesmo que a fórmula mede, quando a fórmula não o consegue medir.

17. O conceito de impossibilidade

O que está em causa não é a falta de norma, mas a interpretação de um conceito legal. Qualquer intérprete sabe, a partir da lei, quando se aplica o método do custo: quando seja impossível aplicar a fórmula, e apenas nos casos de prédios comerciais, industriais e para serviços e prédios da classe «outros».

O conceito tem conteúdo determinável em duas dimensões:

- **Impossibilidade material.** As variáveis da fórmula não têm correspondência no prédio. A fórmula mede edifícios pela área bruta de construção e por coeficientes de afetação, localização, qualidade e conforto e vetustez. Uma barragem, as fundações e torres de um parque eólico ou os suportes de uma central fotovoltaica não têm área bruta de construção com significado avaliativo, nem

coeficientes de conforto, nem afetação habitacional ou de serviços. O valor que a localização lhes confere também não é captado pelo coeficiente de localização, que exprime a valorização urbana de cada zona: o valor de um parque eólico depende do recurso eólico e do acesso à rede, e não da diferença entre uma habitação no Chiado, em Lisboa, ou na Foz do Douro, no Porto, e outra numa aldeia de Trás-os-Montes. Os pressupostos legais que conformam este coeficiente (nos termos do n.º 3 do artigo 42.º do CIMI antes mencionado – acessibilidades, proximidade de equipamentos sociais, serviços de transportes públicos e localização em zonas de elevado valor imobiliário) não se podem aplicar neste tipo de prédios. Desta forma, dos coeficientes de avaliação, não é possível aplicar os de afetação, nem os de área, de localização, nem de qualidade e conforto.

- **Impossibilidade teleológica.** Mesmo que se aplicasse, a fórmula produziria um valor sem relação com o valor real do prédio, contrariando o objetivo legal do sistema. É neste sentido que a «desadequação» de 2016 se articula com o conceito de impossibilidade, sem que a defesa da norma dependa da sua equiparação (secção 12).

Usando a terminologia de Ana Paula Dourado, existe um padrão no plano legislativo: a fórmula geral e as suas variáveis, face às quais a desadequação se afere, e o objetivo de aproximação ao valor de mercado.

Os conceitos indeterminados são admitidos em matéria fiscal quando têm um núcleo de certeza e permitem controlo judicial (Acórdãos n.ºs 756/95, 127/2004 e 366/2026). A impossibilidade é, aliás, um conceito restritivo, com menor margem do que a generalidade desses conceitos. O contribuinte conhece o critério, a Administração está vinculada a ele e o tribunal pode controlar se ele se verifica.

Assim, a lei, tanto a lei parlamentar (lei de autorização legislativa) como o CIMI, densificam a aplicação do método do custo adicionado do valor do terreno, de vários modos:

i) Submetem-no à finalidade geral de aproximação ao valor de mercado;

ii) Excluem a sua aplicação dos prédios construídos com afetação habitacional;

iii) Excluem a sua aplicação dos terrenos para construção;

iv) Excluem a sua aplicação dos terrenos da classe «outros» em que a fórmula que prevê para eles seja de aplicação possível ou adequada;

v) Excluem a sua aplicação dos prédios construídos com afetação comercial, industrial e para serviços em que a fórmula que prevê para eles seja de aplicação possível ou adequada;

vi) Limitam a sua utilização aos prédios referidos nos pontos iv) e v) anteriores, em que, pelas suas especificidades, seja impossível ou inadequada a aplicação das fórmulas que a lei estabelece;

vii) Retiram dos avaliadores e da administração tributária a competência para decidirem a que prédios se aplica essa impossibilidade.

Em conclusão, a lei define quando se aplica o método, pelo que a primeira razão do acórdão não procede.

18. O teste do Acórdão n.º 366/2026 aplicado ao âmbito do método

Importa agora confrontar o âmbito do método, tal como a lei o define, com o teste de determinabilidade que o próprio Tribunal fixou. Para isso, tomamos como base a jurisprudência do Acórdão n.º 366/2026, do TC, que o Acórdão n.º 777/2026 também segue.

No Acórdão n.º 366/2026, o TC julgou inconstitucional o n.º 10 do artigo 72.º do Código do IRS, que definia o âmbito de aplicação do regime dos residentes não habituais em sede do IRS porque, estabelecendo que esse regime se aplicava a sujeitos passivos que exercessem «*atividades de elevado valor acrescentado, com carácter científico, artístico ou técnico*», deixou para portaria do Governo a identificação dessas atividades.

Esse acórdão concluiu que não existia na ordem jurídica qualquer definição desse tipo de atividades, pelo que o conceito era vago, indeterminado e indeterminável a partir da própria lei, segundo as regras de interpretação jurídica gerais. Assim, sendo uma norma em branco *(«quase como que um cheque em branco»*, na expressão do seu texto), foi entendido que o legislador deixou para ato do Governo a definição de uma norma de incidência, da qual dependia a aplicação de um regime fiscal. Por essa razão julgou que essa previsão normativa, não densificada nem densificável, violava o princípio da tipicidade, que é o corolário do princípio da legalidade em sentido material e, portanto, violava este princípio e era inconstitucional. O Acórdão recorre à jurisprudência do Acórdão n.º 855/2014, nos termos da qual, em síntese: «*Na sua vertente ou dimensão material, o princípio da legalidade fiscal – leia-se, o princípio da tipicidade fiscal – reclama que a previsão dos factos tributários seja feita de forma pormenorizada e densificada, de modo que os contribuintes possam antecipar o se e a extensão da amputação do seu rendimento, património ou despesa, e mitigando ao máximo a discricionariedade da administração fiscal. Este imperativo de determinabilidade é moderado por exigências de praticabilidade […].*».

Assim, concluiu o TC que o conceito *«atividades de elevado valor acrescentado, com carácter científico, artístico ou técnico»* não é só indeterminado, é indeterminável. Ao remetê-lo para portaria sem critérios, a lei violou a reserva material de lei, mesmo admitindo uma exigência menor para os benefícios fiscais.

Segundo este Acórdão, a lei pode remeter para portaria do Governo a concretização de algumas regras da lei fiscal, mas só se a própria lei densificar os critérios e o limite da competência do Governo. E essa densidade acrescida assenta em dois princípios estruturantes: que os contribuintes possam conhecer diretamente da lei os critérios a observar na aplicação do imposto e que os tribunais possam fazer o escrutínio do respeito, pela portaria, dos limites estabelecidos na lei: «*O primeiro [o Estado de direito] exige que: os afetados pela norma possam conhecer os critérios a observar para que se esteja perante uma norma de conduta; a administração, sem prejuízo da margem reconhecida de conformação, disponha de uma vinculação paramétrica; os tribunais se deparem com uma norma de controlo. Já o princípio democrático alicerça a ideia de que opções essenciais de uma comunidade política devem resultar da escolha parlamentar.»* (ponto 9.2.1). O Tribunal segue Ana Paula Dourado: não é necessária uma

enumeração taxativa, «*mas desde que haja padrões logo no plano legislativo*». E no caso da aplicação do regime dos residentes não habituais, *«o círculo dos beneficiários e das atividades pertinentes deve ser recortado, no essencial, no plano legislativo».*

Assim, concluiu o TC que a lei não tem de esgotar, de forma taxativa e fechada o âmbito de aplicação do regime, mas deve possuir os critérios essenciais a que a regulamentação pelo Governo deve estar subordinada. *«o preenchimento da formulação constante da lei portuguesa – «atividades de elevado valor acrescentado com carácter científico, artístico ou técnico» – comporta uma margem de indeterminação tão elevada que impõe uma escolha político-legislativa que, não tendo de se traduzir numa tipicidade fechada, não pode, ainda assim, numa perspetiva jurídico-constitucional, deixar a conformação normativa à Administração, como aconteceu».*

A consequência é relevante. A portaria só viola a reserva material se for inovatória relativamente à lei que a prevê. E só é inovatória se a lei não contiver um critério que ela se limite a concretizar. O juízo sobre ambas as reservas depende, assim, inteiramente da existência de um critério legal, e esse critério, embora não fechado nem descendo ao pormenor da concretização, deve ser suficiente para satisfazer o requisito de que *«o círculo dos beneficiários e das atividades pertinentes deve ser recortado, no essencial, no plano legislativo».*

Assim, e em síntese, o que é importante é que os contribuintes possam, a partir da lei, através das regras normais de interpretação, conhecer o âmbito de aplicação do regime. Isto significa que se o conceito de *«atividades de elevado valor acrescentado com carácter científico, artístico ou técnico»* estivesse definido numa norma legal, ainda que de natureza não tributária, ou se fosse um conceito claramente definido e assumido pelo conhecimento jurídico, de tal modo que permitisse compreender o âmbito da sua abrangência, ainda que abstrata, poderia a norma ser constitucional. Mas o problema é que esse conceito não existe, e não existindo, não se podem conhecer os limites da sua aplicação. Não se pode conhecer o que é que são atividades desse tipo nem o que não são.

A jurisprudência deste acórdão é muito ilustrativa para determinarmos se os n.ºs 3 e 4 do artigo 38.º e o n.º 2 do artigo 46.º do CIMI violam o princípio da legalidade em sentido material. Estas normas estabelecem que a avaliação de imóveis pelo método do custo, adicionado do valor do terreno, se aplica nos casos em que seja impossível a aplicação dos restantes modelos de avaliação contidos no CIMI.

Só que estas normas densificam, como já anteriormente se demonstrou, o âmbito de aplicação desse modelo de avaliação. Estão excluídos desse âmbito os prédios habitacionais, os terrenos para construção, os terrenos da classe «outros» e a generalidade dos prédios de afetação comercial, industrial e para serviços (sempre que seja possível a aplicação dos restantes modelos de avaliação). Está assim feita a delimitação negativa do regime.

Além disso, a lei faz a delimitação positiva do âmbito da aplicação deste modelo de avaliação – apenas aos prédios construídos da classe «outros» e aos prédios de afetação comercial, industrial e para serviços a que não seja possível a aplicação dos restantes modelos de avaliação.

A densificação da lei vai ainda à própria aplicação deste modelo de avaliação, porque ela está subordinada à teleologia do regime, que é a aproximação ao valor de mercado, e à utilização do critério do custo, baseado na utilização do coeficiente básico de todos os modelos de avaliação do CIMI, que é o custo de construção adicionado do valor do terreno (Vc).

Estão, assim, reunidos os pressupostos para que os contribuintes, os tribunais e qualquer intérprete da lei possam conhecer e determinar o âmbito de aplicação deste modelo de avaliação. Estão também estabelecidos e densificados os critérios que permitem avaliar se a Portaria n.º 11/2017 se subordina a esses critérios e os respeita ou se os viola.

19. A Portaria n.º 11/2017 é declarativa

A Portaria não decide se um prédio é avaliado pelo método do custo adicionado do valor do terreno. Identifica as tipologias em que a impossibilidade legal tipicamente se verifica, em função dos parâmetros estabelecidos na lei. Não estatui um critério novo e não cria direito novo. Faz a especificação do critério de impossibilidade e inadequação das fórmulas de avaliação, em função da finalidade do sistema, e apenas para os casos das afetações de prédios em que a lei o permite e para os casos em que a lei não estabelece modelos específicos de avaliação.

A Portaria é elaborada sob proposta de um órgão técnico, a CNAPU, e a sua função é garantir uniformidade na aplicação dos critérios da lei. O seu preâmbulo justifica a lista com a natureza destes prédios, cujos atributos não se conformam com as variáveis da fórmula geral.

Três dados confirmam-no.

1. **A Portaria não é a fonte do critério.** O artigo 46.º, n.º 2, aplica-se diretamente sempre que a fórmula seja impossível, como os tribunais têm decidido para aerogeradores e subestações. A Portaria não acrescenta o critério: torna geral e prévia a sua aplicação.
2. **A Portaria não pode alargar o pressuposto legal.** Se incluísse prédios em que a fórmula fosse aplicável, seria ilegal e poderia ser desaplicada pelos tribunais. O problema seria de ilegalidade, não de inconstitucionalidade.
3. **A Portaria restringe a margem da Administração.** Antes dela, a verificação da impossibilidade cabia ao perito, caso a caso. Com ela, o perito fica vinculado a uma lista geral, pública e prévia.

O sistema de avaliações conhece outras portarias com a mesma estrutura, estabelecendo também os respetivos parâmetros. O valor médio de construção é fixado por portaria, sob proposta da CNAPU, tendo por parâmetros legais os encargos de construção enumerados no n.º 2 do artigo 39.º do CIMI. O zonamento e os coeficientes de localização são igualmente aprovados por portaria, dentro dos limites do artigo 42.º e nos termos do artigo 62.º do CIMI, como já previa a lei de autorização (artigo 13.º, n.º 4). Em ambos os casos, os parâmetros estão na lei e a concretização é técnica.

A Portaria n.º 11/2017 corresponde à figura que Casalta Nabais admite como norma de simplificação «*em sede administrativa*», que procede à tipificação dos casos em que se verifica o pressuposto legal. Num universo de mais de oito milhões de prédios urbanos, a Portaria não amplia a margem da Administração: reduz e torna previsível essa margem. Serve a certeza e a igualdade, que são os valores que a legalidade fiscal protege. A tese acolhida pelo Tribunal, de que a existência da portaria demonstra o arbítrio, inverte esta lógica. A tipificação prévia é o instrumento que afasta o arbítrio do caso concreto.

Assim, e em conclusão, as normas dos n.ºs 3 e 4 do artigo 38.º e do n.º 2 do artigo 46.º do CIMI definem com densidade suficiente quando se aplica o método do custo, pelo que não violam, quanto a este aspeto, o princípio da legalidade fiscal.

VI. Apreciação da segunda razão: a violação do princípio da legalidade em sentido material e a tipicidade do método do custo

O n.º 15 do Acórdão n.º 777/2026 julga inconstitucional a norma extraída dos n.ºs 3 e 4 do artigo 38.º e do n.º 2 do artigo 46.º do CIMI, conjuntamente com a Portaria n.º 11/2017, por violação também do princípio da legalidade em sentido material, por falta de densificação do próprio método de avaliação. Segundo o Acórdão, a lei não identifica em que consiste o método de avaliação com base no custo de construção, adicionado do valor do terreno. Para o Acórdão, a lei limita-se a nomear o método: não estabelece os elementos que o integram, nem os critérios segundo os quais devem ser valorados. Nos seus termos, o Acórdão parece equiparar este caso ao do Acórdão n.º 366/2026, em que a lei falava de «*atividades de elevado valor acrescentado, com carácter científico, artístico ou técnico*», sem que existisse na lei, nem na ordem jurídica qualquer definição desse conceito, pelo que se tratava de uma formulação vazia de conteúdo. Também o método de avaliação de que estamos a falar seria uma formulação do mesmo tipo, que deixaria à portaria do Governo toda a liberdade conformadora, sem limites nem parâmetros.

Analisamos, de seguida, essa conclusão do Acórdão, e a fundamentação em que se sustenta.

20. Uma incoerência interna

No n.º 15 do Acórdão, o Tribunal transcreve a condição legal: o método só se aplica «*[n]o caso de não ser possível utilizar as regras do artigo 38.º*». No n.º 14, ao afirmar que a lei não esclarece quando se aplica o método, analisa apenas a palavra «*desadequada*», sem considerar que o n.º 3 do artigo 38.º remete para essa norma. O critério que o Tribunal diz faltar está na norma que ele próprio cita. Ainda que se entenda que «desadequada» tem alcance mais amplo do que «impossível», o acórdão não explica por que razão o conceito não é determinável por referência às variáveis da fórmula e ao fim do sistema (secção 12).

O Acórdão n.º 366/2026 adverte, além disso, que a densidade exigida é graduada e que a lei não tem de traduzir-se numa tipicidade fechada. Admite que a determinabilidade resulte de uma «*visão sistémica*»,

incluindo «*densificações já consolidadas no plano jurisprudencial*». O Acórdão n.º 777/2026 não fez esse exercício.

Na verdade, o Acórdão não tem em conta o enquadramento teleológico, segundo o qual o conjunto do sistema de avaliações, com todos os seus modelos, está subordinado ao princípio da aproximação ao valor de mercado, que é essencial para a compreensão da densificação dos pressupostos da aplicação do método do custo adicionado do valor do terreno.

O Acórdão também não faz um enquadramento sistemático dos pressupostos de aplicação deste método, porque omite a ponderação dos pressupostos de aplicação da fórmula ajustada e a hierarquia de precedências da lei nessa aplicação. Do mesmo modo, falta análise sistemática no Acórdão, porque não tem em conta que a aplicação do método do custo adicionado do valor do terreno corresponde à aplicação do critério residual do modelo geral de avaliação, centrado no valor do custo de construção adicionado do valor do terreno (Vc). Assim, a aplicação daquele modelo está reservada aos casos em que a aplicação dos restantes coeficientes de avaliação se revelasse desadequada, sendo que essa desadequação deve ser interpretada de modo a ser compatibilizada com o requisito da impossibilidade constante do n.º 2 do artigo 46.º do CIMI, para o qual aquela norma remete, e ambas no pressuposto da finalidade do regime e da orientação para o valor de mercado, bem como da capacidade dos respetivos coeficientes de avaliação, de representarem a realidade do mercado.

A expressão «*padrões logo no plano legislativo*», de que o acórdão faz depender a sua conclusão, corresponde ao que o CIMI estabelece, sendo que esses padrões são claros e permitem uma perceção, pelos contribuintes e pelos tribunais, dos casos em que o método de avaliação é aplicável. Esta mesma expressão é utilizada por Ana Paula Dourado, que o Acórdão também cita; mas a mesma autora defende que a legalidade fiscal pode, em certas situações, ser melhor realizada através de tipos legais e conceitos indeterminados, quando a simplificação e a praticabilidade do sistema o exijam.

21. A base do conteúdo do método está na lei

É a própria lei de autorização legislativa que estabelece as bases do método do custo de construção, adicionado do valor do terreno. O artigo 10.º, n.º 3, da Lei n.º 26/2003 dispõe: «*O valor base dos prédios edificados (Vc) corresponde ao custo médio de construção por metro quadrado, adicionado do valor do metro quadrado do terreno de implantação, fixado em 25 % daquele custo*» (sublinhado nosso). Na mesma lei e com a mesma expressão, a Assembleia da República definiu o que é um valor de custo «*adicionado do valor do terreno*»: o custo de construção mais o valor do terreno de implantação. Quando o artigo 12.º, n.º 2, manda aplicar «*o método do custo adicionado do valor do terreno*», usa um conceito cujos elementos o legislador acabara de identificar.

O mesmo princípio de base ocorre com o CIMI. O valor base assenta no custo de construção, adicionado do valor do terreno (artigo 39.º). A depreciação das construções é regulada pelo coeficiente de vetustez (artigo 44.º). Quando o Código remete para o método do custo, esses conceitos não podem ser interpretados

fora do contexto dos conceitos de custo de construção, valor do terreno e vetustez que o próprio Código utiliza.

A fórmula geral é, na sua estrutura, um método do custo padronizado: custo de construção mais terreno, corrigido por coeficientes e pela depreciação. O artigo 46.º, n.º 2, manda aplicar a mesma lógica de forma individualizada, quando a padronização não funciona. O método não é estranho ao Código. É a sua matriz.

A delimitação que o Tribunal diz faltar existe: o Parlamento fixou o pressuposto (a impossibilidade), o fim (o valor de mercado) e a base estrutural do método (custo mais terreno).

22. O conteúdo técnico do método

O método do custo adicionado do valor do terreno não é uma designação vazia, ao contrário do entendimento do Acórdão, por outra razão determinante. É que o método do custo como método de avaliação está internacionalmente estabilizado e é usado na ordem jurídica portuguesa.

Nas normas internacionais de avaliação, as *International Valuation Standards* (IVS), emitidas pelo *International Valuation Standards Council*, identificam-se três abordagens de avaliação: mercado, rendimento e custo (IVS 105). A abordagem pelo custo compreende o método do custo de substituição, o do custo de reprodução e o da soma das partes, com regras próprias sobre depreciação e obsolescência. A prática profissional designa o resultado por custo de substituição depreciado: o custo atual de substituição, deduzido da deterioração física e da obsolescência funcional e económica, adicionado do valor do terreno. As normas da *Royal Institution of Chartered Surveyors* (*Red Book*) acolhem as IVS. O método do artigo 46.º, n.º 2, corresponde ao método da soma das partes.

A norma internacional de relato financeiro IFRS 13, sobre a mensuração pelo justo valor, foi adotada pela União Europeia através do Regulamento (UE) n.º 1255/2012. Identifica as mesmas três abordagens (parágrafo 62) e define a abordagem de custo como a quantia necessária para substituir a capacidade de serviço de um ativo, ajustada pela obsolescência física, funcional e económica (Apêndice A e parágrafos B8 e B9). Acrescenta que o método é frequentemente usado para ativos tangíveis utilizados em combinação com outros ativos, como é o caso de um centro electroprodutor.

Estas normas são aqui invocadas para demonstrar que o conceito legal tem um sentido técnico determinado, que o intérprete e o tribunal podem reconstruir e aplicar no contexto do CIMI. A referência ao método do custo não é, portanto, uma norma em branco que entregue à discricionariedade da AT o âmbito de aplicação e a aplicação em si mesma deste método.

A prática regulatória nacional confirma-o. Os peritos avaliadores de imóveis registados na CMVM, ao abrigo da Lei n.º 153/2015, têm de dominar estes métodos.

A ordem jurídica portuguesa conhece e utiliza este conceito, pelo menos em três domínios. É esse o teste do Acórdão n.º 366/2026: saber se o conceito existe e tem sentido determinável na ordem jurídica.

Regime da gestão de ativos. O Regulamento da CMVM n.º 7/2023, emitido ao abrigo do artigo 266.º do Regime da Gestão de Ativos (Decreto-Lei n.º 27/2023, de 28 de abril), determina no artigo 38.º, n.º 1, que o perito avaliador de imóveis utiliza pelo menos dois de três métodos (o comparativo, o do custo e o do rendimento), escolhendo em cada caso os mais adequados ao imóvel. A mesma enumeração constava já do artigo 16.º do Regulamento da CMVM n.º 7/2007 e do artigo 37.º do Regulamento da CMVM n.º 2/2015. O regulador não define o método do custo, precisamente porque o trata como um conceito técnico de sentido estabilizado, que os peritos registados na CMVM estão obrigados a dominar.

Inventário dos bens do Estado. O artigo 20.º das instruções aprovadas pela Portaria n.º 671/2000, de 17 de abril, manda avaliar de forma autónoma o terreno e as edificações. Define o valor atual das edificações como o montante necessário para construir o imóvel em estado de novo, com materiais equivalentes aos originais, corrigido da depreciação sofrida até à data da avaliação; e o valor do terreno como aquele que um comprador interessado e informado pagaria. É, numa norma portuguesa, a estrutura do método do custo: custo de reposição, deduzido da depreciação, adicionado do valor do terreno.

Código das Expropriações. O artigo 26.º, n.º 4, do Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de setembro, manda calcular o valor do solo apto para construção a partir do custo da construção quando não seja possível aplicar o critério da comparação de preços. O artigo 28.º, n.º 1, manda atender, na determinação do valor das edificações, ao custo atualizado da construção, à antiguidade e ao estado de conservação, entre outros elementos. Trata-se de uma lei da Assembleia da República que utiliza o custo como critério subsidiário, com densidade semelhante à do CIMI, e que os tribunais aplicam há mais de 25 anos.

Estas normas são invocadas para mostrar que o «método do custo» não é uma expressão vazia: o legislador e o regulador usam-no como conceito técnico de conteúdo conhecido, e o CIMI deve ser lido nesse contexto.

Assim, também não procede a violação do princípio da legalidade em sentido material que o Acórdão menciona. Acresce que o Acórdão não averiguou se existe na ordem jurídica o conceito de avaliação pelo critério do custo, nem considerou que o próprio CIMI o utiliza, desde 2009, como critério de correção na segunda avaliação (artigo 76.º, n.º 3; secção 13).

23. A lei fiscal usa conceitos técnicos de forma corrente

A remissão para conceitos e normas técnicas é uma técnica legislativa corrente no direito fiscal português:

- o lucro tributável do IRC parte do resultado líquido apurado segundo a normalização contabilística (artigo 17.º do CIRC), que a lei não reproduz;
- as taxas de depreciação fiscalmente aceites constam do Decreto Regulamentar n.º 25/2009, por remissão do CIRC;
- no próprio IMI, o zonamento e os coeficientes de localização são aprovados por portaria, dentro de limites e critérios legais (artigos 42.º e 62.º).

A lei fiscal usa ainda, sem os definir exaustivamente, conceitos como «justo valor», «valor de mercado» e «valor normal» (por exemplo, no CIRC e no artigo 16.º do CIVA). Se esses conceitos respeitam a tipicidade, por maioria de razão a respeita o método do custo, que é uma das técnicas definidas para os estimar e, por isso, um conceito mais estreito e mais determinado.

O critério do próprio Tribunal, de que os critérios devem ser «*determináveis no plano hermenêutico-normativo*» (Acórdão n.º 366/2026), cumpre-se quando o intérprete consegue reconstruir, a partir da lei e do sentido técnico dos seus termos, o que deve ser medido e como.

24. A lei funciona como norma de controlo

O Tribunal exige que a lei permita aos tribunais um controlo da atuação administrativa por referência à lei (Acórdãos n.ºs 285/92 e 474/2021). Nos termos do primeiro, *«o grau de exigência de determinabilidade e precisão da lei há-de ser tal que garanta aos destinatários da normação um conhecimento preciso, exato e atempado dos critérios legais que a Administração há-de usar»*. Esse conhecimento é também fundamental para o poder de escrutínio dos tribunais.

Ora, neste caso, os proprietários de imóveis sabem perfeitamente quando se pode aplicar cada um dos métodos de avaliação, a partir do Código do IMI, que delimita claramente a utilização de cada um deles. Do mesmo modo, o controlo pelos tribunais existe e foi exercido. O STA apreciou repetidamente a avaliação de parques eólicos ao abrigo da Portaria n.º 11/2017 e confrontou-a com a habilitação legal.

O acórdão afasta essa jurisprudência por se situar no plano da legalidade. Mas o facto de o STA ter podido escrutinar a aplicação, pela portaria, dos parâmetros da lei demonstra que a lei contém um parâmetro. Uma habilitação em branco não permitiria controlo algum.

O acórdão afastou o Acórdão n.º 70/2004 por aí a lei ter fixado limites mínimo e máximo. Mas os limites legais não têm de ser quantitativos. No caso, são qualitativos e não menos vinculativos: a fórmula do artigo 38.º, como termo de comparação, e o valor de mercado, como fim. E, quando quis quantificar a desadequação da fórmula, a lei fê-lo: um afastamento de mais de 15% face ao valor normal de mercado determina a aplicação do mesmo método (artigo 76.º, n.ºs 3 e 5, do CIMI; secção 13). Se é constitucional deixar à portaria a fixação da taxa, elemento essencial por excelência, entre limites legais, também o é deixar-lhe a identificação das tipologias a que se aplica um método já escolhido pela lei, segundo um pressuposto já definido pela lei. Em ambos os casos, o consentimento parlamentar delimita o que a Administração pode fazer.

Assim, e em conclusão, não se verifica a violação do princípio da legalidade em sentido material, nem existe qualquer inconstitucionalidade na opção legislativa pela utilização do método do custo adicionado do valor do terreno.

VII. Consequências e vias de reação

Levada às últimas consequências, a segunda razão do acórdão atinge o artigo 46.º, n.º 2, em vigor desde 2003. Abrange, assim, a avaliação de todos os prédios da espécie «outros» e de todas as tipologias da Portaria, e não apenas os parques eólicos, bem como as segundas avaliações feitas nos termos do artigo 76.º, n.º 3, em que o método funciona como garantia dos contribuintes contra valores distorcidos.

Uma correção legislativa só valeria para o futuro, por força da proibição de impostos retroativos (artigo 103.º, n.º 3, da CRP). As liquidações de IMI já efetuadas, e o IMT e o Imposto do Selo que delas dependam, só se preservam por via jurisprudencial ou, no limite, através da restrição de efeitos prevista no artigo 282.º, n.º 4, da CRP.

Sugerem-se, por isso, as seguintes vias, em paralelo:

1. **Nos processos pendentes**, recolocar a questão com a fundamentação desta análise, que não foi debatida no primeiro processo: a condição de impossibilidade, a lei de autorização, a exposição de motivos, os artigos 39.º e 44.º do CIMI e o sentido técnico do método. Nos novos processos, a AT deve fundamentar, caso a caso, a impossibilidade ou desadequação da fórmula geral, como exige a jurisprudência do STA, para que a avaliação não dependa apenas da Portaria. Os municípios, através de mandatários com elevado grau de especialização, que seja publicamente reconhecido deveriam apoiar a AT nas intervenções nos processos e obter pelos menos um parecer jurídico de um académico reputado nas áreas do Direito Constitucional e Fiscal.
2. **Junto do Tribunal Constitucional**, requerer, nos recursos pendentes, que o Presidente determine o julgamento com intervenção do Plenário (artigo 79.º-A da LTC), atenta a natureza da questão e o seu impacto nas finanças municipais. O recurso para o Plenário do artigo 79.º-D só é possível se houver decisões do Tribunal em sentido divergente sobre a mesma norma; deve, por isso, verificar-se se existem decisões anteriores, incluindo decisões sumárias, que tenham aplicado estas normas sem as julgar inconstitucionais.
3. **Prevenir a generalização.** Três julgamentos de inconstitucionalidade da mesma norma permitem a declaração com força obrigatória geral (artigo 281.º, n.º 3, da CRP). A coordenação entre municípios, AT e Ministério Público é, por isso, urgente. Esse processo é, porém, decidido pelo Plenário, que pode não declarar a inconstitucionalidade, e é também a sede própria para rever a doutrina do acórdão. Note-se ainda que a aplicação direta do artigo 46.º, n.º 2, sem a Portaria, constitui uma dimensão normativa diferente da que foi julgada.
4. **Preparar a limitação de efeitos.** Se vier a haver declaração com força obrigatória geral, o Tribunal pode restringir os seus efeitos por razões de segurança jurídica, equidade ou interesse público de excecional relevo (artigo 282.º, n.º 4, da CRP). Os municípios devem reunir desde já os dados sobre a receita de IMI, IMT e Imposto do Selo em causa, para fundamentar esse pedido.
5. **Na via legislativa**, que só deve ocorrer no caso de a jurisprudência do Acórdão n.º 777/2026 se tornar generalizada no TC, densificar no CIMI o critério de desadequação e os elementos do método

do custo, com efeitos para o futuro. A alteração deve fixar na própria lei: (i) os critérios de desadequação ou as próprias tipologias abrangidas; (ii) os elementos do método, ou seja, o custo de construção ou de reposição, os componentes incluídos (com posição expressa sobre os equipamentos), a depreciação e o valor do terreno. Esta alteração não prejudica a defesa de que a lei atual já é suficiente. O Movimento não é parte nos processos. O seu contributo é pôr esta fundamentação à disposição dos municípios, da AT e do Ministério Público, que intervêm nos procedssos, e da Assembleia da República.

VIII. Conclusões

1. O Acórdão n.º 777/2026 não põe em causa a sujeição dos centros electroprodutores a IMI. Põe em causa o método da sua avaliação, com duas razões: reserva de lei formal (n.º 14) e reserva de lei material (n.º 15).
2. O sistema de avaliação do IMI tem um objetivo fixado pelo legislador parlamentar: aproximar o valor patrimonial tributário do valor de mercado. A regra é a fórmula dos seis coeficientes. O método do custo está submetido ao mesmo objetivo.
3. A criação de impostos integra a reserva relativa da Assembleia da República. O núcleo que esta não pode alienar é a decisão de tributar e a fixação, na lei de autorização, do objeto, sentido, extensão e duração. Os elementos essenciais podem constar de decreto-lei autorizado; a liquidação e a cobrança, de decreto-lei simples, salvo quanto às garantias.
4. A primeira razão do acórdão é improcedente. As normas em causa resultam de decisões da Assembleia da República: a lei de autorização de 2003, que previu a utilização do método do custo e restringiu a sua aplicação aos casos de impossibilidade, e a Lei do Orçamento do Estado para 2016, que aditou os n.ºs 3 e 4 do artigo 38.º. Mesmo na leitura do Tribunal, a reserva só seria violada se a lei não contivesse o critério, e a lei contém-no.
5. Estas normas cumprem a exigência de determinabilidade quanto ao âmbito do método, porque definem os pressupostos da sua aplicação por referência à fórmula geral e ao valor de mercado, ainda que se entenda que «desadequada» é mais ampla do que «impossível».
6. Não há lacuna nem habilitação em branco. Há um conceito legal, a impossibilidade, que o aplicador tem de interpretar e demonstrar no caso concreto, sob controlo judicial. A Portaria n.º 11/2017 é declarativa: tipifica os casos em que o pressuposto legal se verifica, como norma de simplificação administrativa admitida pela doutrina e pela jurisprudência que pondera a determinabilidade com a praticabilidade.
7. O acórdão transcreve a condição de impossibilidade do artigo 46.º, n.º 2 (n.º 15), mas não a considera quando afirma que a lei não tem critério (n.º 14). E, mesmo que a desadequação seja mais ampla do que a impossibilidade, é determinável pelo mesmo padrão.

8. O caso distingue-se do Acórdão n.º 366/2026. Ali estava em causa uma escolha política sobre os beneficiários de uma vantagem fiscal, sem critério legal. Aqui, um juízo técnico sobre a aptidão de um método de avaliação, vinculado a um pressuposto legal.
9. Se o Acórdão n.º 70/2004 admitiu a fixação da taxa por portaria dentro de limites legais, deve admitir-se também a identificação por portaria das tipologias sujeitas a um método legalmente definido. Os limites legais podem ser qualitativos: a fórmula geral como termo de comparação e o valor de mercado como fim.
10. A segunda razão do acórdão é igualmente improcedente. O método do custo tem elementos definidos na lei de autorização (artigo 10.º, n.º 3) e no CIMI (artigos 39.º e 44.º), e um sentido técnico estabilizado nas normas internacionais de avaliação e na IFRS 13, e é usado em normas portuguesas, como o Regulamento da CMVM n.º 7/2023 e o Código das Expropriações. Por maioria de razão face aos conceitos de «justo valor» e «valor de mercado» usados na lei fiscal, cumpre a tipicidade. A divergência sobre a inclusão dos equipamentos respeita ao objeto da avaliação e não ao método.
11. O próprio CIMI utiliza o método do custo como instrumento de correção. Desde a Lei do Orçamento do Estado para 2009, quando o valor apurado pela fórmula geral se afasta em mais de 15% do valor normal de mercado, a segunda avaliação faz-se nos termos do artigo 46.º, n.º 2 (artigo 76.º, n.ºs 3 e 5). A Assembleia da República renovou, assim, o seu consentimento quanto ao método, deu à desadequação da fórmula um padrão mensurável e fez dele uma garantia dos contribuintes, que a tese do acórdão também poria em causa.
12. A leitura do acórdão exige à lei uma completude incompatível com a tributação em massa. E desloca para o perito, caso a caso, a margem de apreciação que a portaria tornava geral, pública e controlável.
13. Há fundamento sério para que o Tribunal Constitucional, noutros processos ou em Plenário, decida em sentido contrário. O caminho passa pelos processos pendentes, com esta fundamentação, pelo pedido de intervenção do Plenário (artigo 79.º-A da LTC), por uma estratégia comum entre municípios, AT e Ministério Público e, no limite, pela restrição de efeitos prevista no artigo 282.º, n.º 4, da CRP.