

Exm.º Senhor  
Presidente do Conselho Directivo da  
Associação Nacional de Municípios  
Portugueses  
Av. Marnoco e Sousa, 52  
3004-511 COIMBRA

*Vossa Ref.ª*

*Vossa Comunicação*

*Nossa Ref.ª*

*Proc. R - 2550/12 (A6)*

***Assunto: Reforma da tributação do património. Avaliação geral de prédios urbanos.  
Portaria n.º 106/2012, de 18 de abril***

Reporto-me ao assunto em epígrafe, a respeito do qual a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) apresentou exposição junto deste Órgão do Estado, em que vem questionada a legitimidade jurídica da afetação de 5% da receita do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) aos custos da avaliação geral dos prédios urbanos, promovida ao abrigo do disposto no art.º 15.º<sup>1</sup> do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro<sup>2</sup>.

Apreciadas as questões suscitadas, cumpre informar V.ª Ex.ª dos motivos pelos quais entendi não promover qualquer iniciativa a este respeito, ao abrigo da competência prevista no art.º 20.º, n.º 3, do Estatuto do Provedor de Justiça.

Nestes termos, tenho presente que, ao determinar no n.º 4 do art.º 15.º do Decreto-Lei n.º 287/2003 a promoção de «*uma avaliação geral dos prédios urbanos, no prazo máximo de 10 anos após a entrada do CIMI [Código do IMI]*» que então aprovava, o legislador logo dispôs no sentido da afetação «*para despesas do serviço de avaliações*

---

<sup>1</sup> Na redação decorrente, por último, da Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro.

[de] *uma percentagem até 5, a fixar e regulamentar por portaria do Ministro das Finanças, do IMI cobrado nos anos em que se realizar aquela avaliação*» (n.º 5 do preceito citado)<sup>3</sup>.

Por força das alterações introduzidas pela Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro, ao Decreto-Lei n.º 287/2003, foi aditado a este diploma, no que ora interessa, o art.º 15.º-M, explicitando que «[p]ara despesas relacionadas com a avaliação geral dos prédios urbanos é afectada uma verba resultante da execução das receitas tributárias do imposto municipal sobre imóveis relativo aos anos de 2011 e de 2012, a arrecadar em 2012 e 2013, respectivamente, ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 15.º» (n.º 1), bem como que «[a] verba a afectar à avaliação geral é estabelecida por portaria do Ministro das Finanças, ouvida a Associação Nacional de Municípios Portugueses» (n.º 2).

Neste enquadramento, foi publicada a Portaria n.º 106/2012, de 18 de abril, a qual, à luz do disposto no seu art.º 1.º, «regulamenta o disposto no n.º 5 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 287/2003 (...), nos termos definidos pelo artigo 15.º-M, do mesmo diploma (...), tendo no n.º 1 do art.º 2.º da mesma Portaria ficado determinada a afetação «às despesas relacionadas com a avaliação geral dos prédios urbanos, [de] uma verba de 5 % da receita tributária do imposto municipal sobre imóveis relativo ao ano de 2011, a arrecadar em 2012».

Do exposto decorre que, em matéria de financiamento da avaliação geral de prédios urbanos em causa, o legislador, ao invés de pré-determinar o exato valor percentual da receita do IMI a afetar às despesas com a referida avaliação, estabeleceu tão-somente o limite máximo desse valor percentual, remetendo para a via regulamentar a fixação, dentro de determinado intervalo legalmente permitido, do exato valor a considerar para os fins em questão.

---

<sup>2</sup> Diploma que, por seu turno, e no que para matérias de reserva relativa da Assembleia da República releva, foi emitido no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 26/2003, de 30 de julho.

<sup>3</sup> Cfr. já o disposto no art.º 73.º, n.º 3, da citada Lei n.º 26/2003.

Não surpreende, todavia, semelhante lógica de contrapartida a cargo dos municípios pelo serviço prestado pelo Estado, inerente que era a mesma já à previsão constante do n.º 4 do art.º 13.º da Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, ao estatuir que «[q]uando a liquidação e ou cobrança dos impostos municipais seja assegurada pelos serviços do Estado, os respectivos encargos não podem exceder 1,5% ou 2,5% dos montantes liquidados ou cobrados, respectivamente».

Independentemente da compreensão dogmática que mais bem conceptualize a decorrência para os municípios da responsabilidade em debate – *i.e.* a de contribuir para os custos de uma avaliação geral extraordinária dos prédios urbanos, por conta das receitas geradas pelo IMI cobrado nos anos em que a mesma avaliação ocorre –, cumpre esclarecer que, mesmo no plano da operatividade do princípio da legalidade fiscal, não é desconforme à Constituição a opção do legislador, adequadamente conformada, de deixar uma certa margem à Administração na fixação da taxa efetiva de determinados impostos, entre limites mínimos e máximos previamente determinados em lei. Assim o admitiu já o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 70/2004, a respeito das taxas do imposto sobre produtos petrolíferos (ISP), recuperando de resto jurisprudência anteriormente vertida no Acórdão n.º 57/95 do mesmo Tribunal, nomeadamente em matéria de fixação da taxa da contribuição autárquica.

De igual modo, conforme se expressou ainda o Tribunal Constitucional no citado Acórdão n.º 70/2004, a respeito do normativo hoje constante do art.º 112.º, n.º 5<sup>4</sup>,

*o que se afasta ou proíbe nesse preceito constitucional é a possibilidade de a lei prever e autorizar a alteração ulterior do seu conteúdo normativo por um diploma de natureza e grau hierárquico diferente, v.g., por um regulamento. Todavia, já não afasta nem proíbe a situação em que o legislador se abstém, pura e simplesmente, de disciplinar certa matéria e devolve dessa disciplina, ab initio,*

---

<sup>4</sup> Na sequência da renumeração operada pela Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de julho, e nos termos do qual «[n]enhuma lei pode criar outras categorias de actos legislativos ou conferir a actos de outra natureza o poder de, com eficácia externa, interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar qualquer dos seus preceitos».

*para o poder regulamentar. Esta última só é constitucionalmente afastada pela “reserva de lei”, e na medida desta.*

Para logo concluir o mesmo Tribunal, a respeito de remissão legislativa para a fixação por portaria da taxa do ISP, que a situação «*não se enquadra naquela primeira hipótese mas antes na segunda, porquanto o que a lei faz é, tão só, devolver para o âmbito da disciplina regulamentar a fixação da taxa efectiva, a efectuar dentro da amplitude quantitativa por ela definida*».

Ora, estas considerações são válidas, *mutatis mutandis*, relativamente à questão que nos ocupa, da participação do Estado nas receitas do IMI por ocasião da avaliação geral dos prédios urbanos objeto da respetiva incidência, considerando que inexistente, no caso vertente, excesso de prerrogativa regulamentar: não só vem fixado na lei o intervalo máximo da percentagem de receita tributária em sede de IMI a afetar ao Estado, como também o legislador fixou, de modo claro e manifesto, o critério geral orientador da determinação do exato valor percentual – *i.e.* o critério de decisão da situação concreta –, por referência às despesas suportadas pelo serviço de avaliações.

Nessa medida, é meu entendimento que a Portaria n.º 106/2012 não inovou em matéria do financiamento da avaliação geral de prédios urbanos em causa, relativamente ao disposto no Decreto-Lei n.º 287/2003, contendo-se na fronteira demarcada pelo legislador e cujo limite máximo foi estabelecido em 5% da receita do IMI cobrado nos anos da realização daquela avaliação extraordinária.

Ainda que o intervalo possível da verba a fixar e regulamentar por portaria seja variável dentro de uma ordem de grandeza de 5 pontos percentuais, não se crê que o mesmo ultrapasse os limites de razoabilidade bem como o que seja a legítima margem de liberdade de conformação da Administração fiscal, tendo seguramente o legislador, no momento da feitura da lei, procurado acautelar, com o pré-estabelecimento daquele intervalo de variação possível, a viabilidade de adequação à realidade subsistente no

momento da realização da avaliação extraordinária, em vista também do prolongado lapso de tempo de uma década, no limite do qual a referida avaliação deveria ocorrer.

Ao assim estatuir e sem que o grau de incerteza fosse *ab initio* intolerável quanto à efetiva quantificação da parcela a amputar às receitas de IMI geradas, o legislador mais não fez do que expressar a sua opção legislativa por um ressarcimento do Estado pelo serviço de avaliações prestado, tanto mais legítimo quanto é certo o mesmo não beneficiar do acréscimo de receita que dessa avaliação extraordinária redundava para os municípios, atentas, de resto, as soluções propugnadas já em sede de legislação orçamental.

É certo que outras soluções legislativas, em termos da medida de imputação aos municípios dos encargos com a avaliação extraordinária e da sua repartição, seriam equacionáveis, mas aquela em debate não deixa, seguramente, de prosseguir os valores ínsitos nos princípios da solidariedade e da coesão entre municípios, numa lógica, de resto, de “crescimento equilibrado”, para me socorrer de expressão que emana do disposto no art.º 81.º, alínea d), da Constituição.

Não estando, por conseguinte, em causa o mecanismo de fixação da verba a afetar ao financiamento da avaliação geral, ficaria, ainda, todavia por demonstrar se a opção, vertida no art.º 2.º, n.º 1, da Portaria n.º 106/2012, pelo limite máximo absoluto de 5%, das receitas do IMI para efeitos da determinação da quota de encargos a assumir pelos municípios, por conta das despesas com a avaliação geral dos prédios urbanos, ultrapassava ou não o montante efetivo dos custos reais implicados nas diligências envolvendo o processo de avaliação extraordinária em causa.

De outro modo dito, em face da habilitação legislativa para a intervenção regulamentar, no intervalo pré-estabelecido, importava esclarecer se a solução concreta adotada pela Administração fiscal se conteve no critério legislativo de decisão centrado nos custos efetivos da avaliação geral dos prédios urbanos em causa.

Nesse sentido, por comunicação de 5 de julho p.p. e em resposta a prévia solicitação deste Órgão do Estado, transmitiu o Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais que, *«de acordo com informação da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), o valor orçamentado para a realização desta operação (despesas com sistemas informáticos, pagamento de remunerações a peritos, comunicações, etc.) foi superior ao montante de 5% da receita de IMI retido nas transferências efetuadas para os Municípios no ano de 2012, o que significa que uma parte dos custos de atualização do valor patrimonial dos imóveis foi suportada pela administração central».*

Atenta esta informação, em face da qual não resulta desrespeitado o critério de decisão pré-estabelecido pelo legislador, que fosse revelado pela falta de correspondência entre as despesas incorridas e a expressão quantitativa da receita de IMI a reter, e não se vislumbrando, por conseguinte, pelos motivos acima expostos, a ilegitimidade jurídica da solução concreta vertida no n.º 1 do art.º 2.º da Portaria n.º 106/2012, considero não se justificar, quanto à matéria analisada, a adoção de quaisquer medidas por parte do Provedor de Justiça, nomeadamente no uso da competência prevista no art.º 281.º, n.º 2, d), da Lei Fundamental.

Na presente data, todavia, instei o Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais no sentido de que, em nome dos princípios da transparência e da administração aberta que enformam o Estado de direito democrático, possam ser adotadas as medidas adequadas a divulgar, junto do público, os custos efetivos da avaliação geral extraordinária em questão, crendo que semelhante disseminação muito beneficiaria a consciencialização democrática do fundamento da decisão em apreço.

Apresento a V.<sup>a</sup> Ex.<sup>a</sup> os meus melhores cumprimentos,

O Provedor de Justiça,

Alfredo José de Sousa