

## [Projeto de Lei n.º 572/XV/1 \(IL\)](#)

**Transfere a sede do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. para a cidade de Portimão, alterando o Decreto-Lei n.º 175/2012, de 2 de agosto**

Data de admissão: 23 de fevereiro de 2023

Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local (13.ª)

## ÍNDICE

- I. A INICIATIVA
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS
- VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

---

**Elaborada por:** Sandra Rolo e Rui Brito (DILP), Ricardo Saúde Fernandes (DAPLEN), João Oliveira (BIB) e Susana Fazenda (DAC)

**Data:** 31.03.2023

---

## I. A INICIATIVA

---

O projeto de lei em apreço transfere a sede do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU, I.P.) da cidade de Lisboa para a de Portimão, por forma a obstar à concentração de poder que resulta de escolhas e opções políticas ao longo de sucessivos governos, as quais contrariam o princípio da desconcentração e descentralização do poder e subsequente tomada de decisão.

Os proponentes consideram que a deslocalização de organismos públicos da capital para o restante território cumpre um duplo desígnio de aumentar a oferta de edifícios que podem ser transformados e adaptados a fins residenciais e de reduzir a procura incentivada pela agregação de serviços públicos carentes de recursos humanos no centro da maior cidade do país. Entendem ainda que, com a aprovação do presente projeto de lei, a Assembleia da República contribui para um país territorialmente mais coeso e reconhece a importância de deslocalizar os centros de decisão administrativa do país.

## II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

---

### ▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo grupo parlamentar da Iniciativa Liberal (IL), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)<sup>1</sup> (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)<sup>2</sup> (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

---

<sup>1</sup> Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

<sup>2</sup> Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que a mesma parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Com a deslocalização da sede do Instituto é previsível que a iniciativa envolva encargos orçamentais, pelo que, no decurso do processo legislativo, poderá ser analisado se é necessário salvaguardar plenamente o princípio da «norma-travão», tendo-se, em todo o caso, em consideração que a iniciativa prevê que o processo de deslocalização se inicie na data da entrada em vigor da lei e se conclui no final de 2024, sendo que a presente iniciativa, em caso de aprovação, fixa a sua entrada «em vigor com o Orçamento do Estado subsequente à sua publicação».

A iniciativa deu entrada a 16 de fevereiro de 2023, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Em 23 de fevereiro de 2023 foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local (13.ª) com conexão com a Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República. Foi anunciada em sessão plenária no dia 24 de fevereiro de 2023.

#### ▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#),<sup>3</sup> alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de

---

<sup>3</sup> Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa - «Transfere a sede do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. para a cidade de Portimão, alterando o Decreto-Lei n.º 175/2012, de 2 de agosto» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, o título possa ser ainda objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Ora, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas».

Sendo aprovada a iniciativa, a mesma constituirá a quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 175/2012, de 2 de agosto, que aprova a orgânica do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P. <sup>4</sup>, o qual foi já alterado pelo Decreto-Lei n.º 102/2015, de 5 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de outubro, pela Lei n.º 12/2021, de 10 de março e pelo Decreto-Lei n.º 74/2022, de 24 de outubro.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 4.º deste projeto de lei prevê a sua entrada em vigor «com o Orçamento do Estado subsequente à sua publicação». Assim, a

---

<sup>4</sup> Diploma disponível no sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

iniciativa parece encontrar-se em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário ou de legística formal, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

### III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

---

Os n.ºs 1 e 2 do [artigo 267.º](#) da [Constituição](#)<sup>5</sup> ditam que a Administração Pública é estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática, e a lei estabelece as adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de ação da Administração e dos poderes de direção, superintendência e tutela dos órgãos competentes.

Todas as matérias relativas à atuação e ao funcionamento do [Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P. \(IHRU, I. P.\)](#)<sup>6</sup> são reguladas pelo [Decreto-Lei n.º 175/2012, de 2 de agosto](#)<sup>7</sup>, que aprova a sua orgânica e pela [Portaria n.º 114-A/2021, de 27 de maio](#), que aprova no seu anexo os estatutos do IHRU e que dela fazem parte integrante.

Assim, percorrendo o Decreto-Lei n.º 175/2012, de 2 de agosto, verifica-se o seguinte:

- A **natureza, superintendência e tutela** constam dos [artigos 1.º](#) e [15.º](#): trata-se da entidade pública promotora da política nacional de habitação, com a natureza de instituto público de regime especial e gestão participada integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e de património

---

<sup>5</sup> Todas as referências à Constituição são feitas para o sítio da *Internet* da Assembleia da República. Consultado a 15/03/2023.

<sup>6</sup> Página eletrónica acessível em <https://www.ihru.pt>, consultada a 15/03/2023.

<sup>7</sup> Diploma consolidado retirado do sítio da *Internet* do [Diário da República Eletrónico](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal, salvo indicação em contrário. Consultado a 15/03/2023.

- próprio. Prossegue as atribuições do Governo na área da habitação, sob superintendência e tutela do membro do Governo responsável por essa área governativa, sendo estas exercidas, conforme o disposto pela alínea c) do n.º 2 do [artigo 27.º-A](#) do [Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de maio](#)<sup>8</sup>, pela Ministra da Habitação;
- A **jurisdição territorial e sede** do [artigo 2.º](#): constitui um organismo central com jurisdição sobre todo o território nacional, cuja **sede se localiza em Lisboa**;
  - A **missão e as atribuições** do [artigo 3.º](#);
  - Os **órgãos, a sua composição, respetivas competências e o estatuto dos seus membros** dos [artigos 4.º](#), (a identificação dos órgãos), [5.º](#) (conselho diretivo), [6.º](#)<sup>9</sup> (fiscal único), [8.º](#) (assembleia comum de participantes) e [10.º](#)<sup>10</sup> (estatuto dos membros do conselho diretivo);
  - A **organização interna** do [artigo 9.º](#) conjugado com o anexo à [Portaria n.º 114-A/2021, de 27 de maio](#);
  - Os **cargos dirigentes intermédios** do [artigo 11.º](#);
  - As **receitas, despesas e o património** dos [artigos 12.º, 13.º e 14.º](#);
  - Os **títulos de participação** do [artigo 16.º](#);
  - A **emissão de títulos** do [artigo 17.º](#);
  - O **regime aplicável à atividade de financiamento** do [artigo 18.º](#);
  - A **titulação dos contratos** do [artigo 19.º](#);
  - As **prerrogativas** do [artigo 20.º](#);
  - As **prerrogativas de fiscalização** do [artigo 20.º-A](#);

---

<sup>8</sup> Instrumento jurídico que aprova o regime de organização e funcionamento do XXIII Governo Constitucional.

<sup>9</sup> O regime jurídico da sua função, designação, mandato e remuneração e das competências é desenvolvido nos [artigos 26.º a 28.º](#) da [Lei 3/2004, de 15 de janeiro](#), que aprova a Lei Quadro dos Institutos Públicos e no artigo 29.º do [Decreto-Lei n.º 321/85, de 5 de agosto](#) (texto consolidado disponível em [https://www.cmvm.pt/pt/Legislacao/LegislacaoComplementar/EmitentesOfertasInformcaoValoreSMobiliarios/Pages/DLn321\\_1985.aspx?v=](https://www.cmvm.pt/pt/Legislacao/LegislacaoComplementar/EmitentesOfertasInformcaoValoreSMobiliarios/Pages/DLn321_1985.aspx?v=), consultado a 15/03/2023), que permite às empresas públicas e às sociedades anónimas pertencentes maioritariamente ao Estado, direta ou indiretamente, emitir títulos de crédito denominados «títulos de participação», representativos de empréstimos por elas contraídos.

<sup>10</sup> A aplicação deste artigo é conjugada com o [artigo 28.º](#) do [Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março](#), que aprova o Novo Estatuto do Gestor Público, com a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2012, de 14 de fevereiro de 2012](#), que aprova os critérios de determinação do vencimento dos gestores públicos, e com a alínea h) do n.º 2 da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 71/2012, de 29 de agosto](#), que aprova a classificação dos institutos públicos de regime especial, para efeitos da determinação do vencimento dos respetivos membros dos conselhos diretivos.

- As cobranças de dívidas do [artigo 21.º](#);
- A regularização de créditos do Estado do [artigo 22.º](#); e
- As posições contratuais e registos do [artigo 23.º](#).

## IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

---

### ▪ Âmbito internacional

#### Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional em: Espanha e França.

### ESPANHA

A *rehabilitación de vivienda y regeneración urbana* são competências do [Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana \(MITMA\)](#)<sup>11</sup>, da sua [Secretaría General de Agenda Urbana y Vivienda](#)<sup>12</sup>, e de duas direções gerais: [Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura](#)<sup>13</sup>; [Dirección General de Vivienda y Suelo](#)<sup>14</sup> – nos termos do [Real Decreto 645/2020, de 7 de julio](#)<sup>15</sup>, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. As sedes de todas estas entidades, e das suas dependências, estão localizadas no *Paseo de la Castellana*, em Madrid.

No entanto, no âmbito da descentralização nas regiões autónomas, estas têm também instituições próprias locais, como por exemplo: o [Instituto Leonés de Renovación Urbana](#)

---

<sup>11</sup> <https://www.mitma.gob.es/vivienda>

<sup>12</sup> <https://www.mitma.gob.es/ministerio/organizacion-y-funciones/secretaria-general-agenda-urbana>

<sup>13</sup> <https://www.mitma.gob.es/ministerio/organizacion-y-funciones/secretaria-general-agenda-urbana/direccion-general-agenda-urbana-arquitectura>

<sup>14</sup> <https://www.mitma.gob.es/ministerio/organizacion-y-funciones/secretaria-general-agenda-urbana/direccion-general-viviend-suelo>

<sup>15</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial *BOE.es* no dia 15/03/2023. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas respeitantes a Espanha são feitas para o referido portal.

[y Vivienda](#)<sup>16</sup> (ILRUV), localizado em *León*; a [Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía](#)<sup>17</sup>, localizada em *Sevilla*.

## FRANÇA

A instituição equivalente é a [Agence nationale de l'habitat \(ANAH\)](#)<sup>18</sup>, regulada no [Code de la construction et de l'habitation](#)<sup>19</sup>, *articles* [L321-1 a 12](#) e [R321-1 a 36](#). A sua sede está localizada na *Av. de l'Opéra*, em Paris.

## V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

---

### ▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, sobre a mesma matéria, não se encontra pendente qualquer iniciativa legislativa ou petição.

### ▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Na XIV Legislatura não foram apresentadas quaisquer iniciativas legislativas ou petições sobre a mesma matéria.

## VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

---

### ▪ Consultas facultativas

Sugere-se a consulta, por escrito, do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.

---

<sup>16</sup> <https://www.ilruv.es/>

<sup>17</sup> <https://www.juntadeandalucia.es/avra/>

<sup>18</sup> <https://www.anah.fr/qui-sommes-nous/>

<sup>19</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr) no dia 15/03/2023. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas respeitantes a França são feitas para o referido portal.



## VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

---

ALEXANDRE, Fernando (coord.) – **Assimetrias e convergência regional** [Em linha] : **implicações para a descentralização e regionalização em Portugal**. Porto : Associação Comercial do Porto, 2019. [Consult. 07 mar. 2023]. Disponível em WWW: <URL:<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129224&img=14669&save=true>>.

Resumo: Este estudo, da responsabilidade de uma equipa de investigadores da Universidade do Minho, sob coordenação técnica e científica do economista Fernando Alexandre, conclui existirem fortes assimetrias regionais em Portugal, patentes nos resultados da análise econométrica que está na sua base. Dado o impacto económico produzido pela presença de serviços do Estado (designadamente pela compra de bens e serviços por entidades das administrações públicas, aspeto analisado no capítulo 4), é sugerido que os novos serviços a serem criados devem ser localizados fora da Área Metropolitana de Lisboa. Em paralelo, os autores preconizam, num plano de médio/longo prazo, a «deslocalização das entidades reguladoras, bem como entidades como a Provedoria da Justiça, o Tribunal de Contas, o Tribunal Constitucional, e outras que do ponto de vista funcional não beneficiam da sua localização na capital do país», cumprindo-se, dessa forma, a descentralização e desconcentração dos serviços do Estado. De acordo com os dados apurados neste estudo, «a distribuição das entidades da administração central segue um padrão mais concentrado do que a distribuição geográfica das entidades da administração local, com 328 entidades da administração central (37%) localizadas na região da AML. A região do Norte tem sediadas 269 entidades da administração central (30%) e a região Centro 186 entidades (21%)». Já «em relação à distribuição geográfica das empresas fornecedoras de bens e serviços às entidades das administrações públicas, 46% das empresas fornecedoras da administração central e cerca de 30% das empresas fornecedoras da administração local estavam localizadas na região da AML. Por outro lado, as empresas sediadas nas regiões Norte e Centro representavam, respetivamente, 28% e 19% das empresas fornecedoras de entidades da administração central. No fornecimento de bens e serviços a entidades da administração local, as empresas sediadas na região Norte representavam 35% do número total de empresas e, as da região Centro, 23%.» Alentejo e Algarve apresentam valores residuais em todas estas métricas: no Alentejo,

70 (7,9%) entidades da administração central, 4,4% das empresas fornecedoras da administração central e 7,6% das empresas fornecedoras da administração local; no Algarve, 37 (4,2%) entidades da administração central, 3% das empresas fornecedoras da administração central e 4,8% das empresas fornecedoras da administração local. O capítulo 6 apresenta um «conjunto de propostas de reorganização do Estado e de implementação de políticas públicas que visam fomentar a competitividade das regiões e robustecer a coesão dos territórios».

OCDE – **Decentralisation and regionalisation in Portugal** [Em linha] : **what reform scenarios?**. Paris : OCDE, 2020. [Consult. 07 mar. 2023]. Disponível na intranet da AR:

<URL:<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=130099&img=15336&save=true>>.

Resumo: Neste estudo, Portugal é apresentado como um dos Estados mais centralizados da OCDE, embora ultimamente empenhado em reformas descentralizadoras, impulsionadas por desafios de desenvolvimento económico e de coesão territorial. O estudo apresenta vários modelos de descentralização, baseados na experiência de outros países. Elenca os desafios, mas também os benefícios (económicos, políticos, de eficiência e eficácia) da descentralização. O anexo D, a p. 197, apresenta uma cronologia de reformas descentralizadoras num conjunto de países selecionados.

OCDE – **Making decentralisation work** [Em linha] : **a handbook for policy-makers**. Paris : OCDE, 2019. [Consult. 07 mar. 2023]. Disponível na intranet da AR:<URL:<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=128903&img=14657&save=true>>.

Resumo: Este relatório oferece uma visão abrangente das políticas de descentralização nos vários países da OCDE. O relatório argumenta que os resultados da descentralização – em termos de democracia, eficiência, responsabilidade, desenvolvimento regional e local – dependem em grande parte da forma como é desenhada e implementada. Identifica 10 diretrizes para fazer a descentralização

funcionar e permitir que conduza ao desenvolvimento regional. Além das diretrizes, o relatório propõe ferramentas concretas para os decisores políticos, incluindo conjuntos detalhados de recomendações, listas de verificação, erros a evitar e exemplos de boas práticas, tanto em países unitários quanto federais.

REIS, José – O território : reorganizar internamente o país depois do modelo unipolar e do deslocamento territorial. In **Como reorganizar um país vulnerável?** Coimbra : Conjuntura Actual, 2020. P. 295-329. Cota: 261/2021.

Resumo: O presente artigo parte da constatação de que «nas duas décadas deste século, Portugal teve a maior convulsão territorial da nossa contemporaneidade: ela consistiu numa alteração profunda das relações entre as regiões, cujas evoluções se tornaram assimétricas e contrastantes como nunca foram. Isso resultou de algo muito preciso: uma forma de crescimento unipolar, centrado na Área Metropolitana de Lisboa (AML), com perdas de todos os outros espaços, sejam eles urbanos, rurais, litorais ou interiores», com a consequência visível da regressão generalizada, em termos demográficos, das cidades médias. Na opinião do autor, «a atenção às cidades médias, aos pequenos meios, às regiões, aos diferentes territórios é essencial para reequilibrar o país. Só ganharemos essa capacidade se em cada espaço cuidarmos das respetivas economias – indústria, agricultura, serviços públicos, habitação, formas diversas de assegurar localmente bem-estar. Se tivermos uma ideia para cada um deles, à escala apropriada – isto é, se pensarmos em termos de desenvolvimento e não em termos assistencialistas», recolocando «a economia em relação com a comunidade que deve servir».