



UNIVERSIDADE DE  
COIMBRA

FACULDADE  
DE  
DIREITO

**Duarte Ribeiro Matias**

**Regionalização Administrativa**

A criação das regiões administrativas enquanto autarquias locais supramunicipais

**Administrative Regionalization**

The creation of the administrative regions as supra-municipal local autarchies

*Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da  
Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de  
Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre),  
na Área de Especialização em Ciências Jurídico-  
Forenses*

Orientadora: Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira

**Coimbra, 2019**

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus Pais, a quem tanto devo.

Ao meu Irmão, Diogo, que sempre me acompanhou e apoiou.

À Mariana, que esteve sempre presente desde o primeiro ao último dia desta jornada.

Ao Pedro Ribeiro e ao André Almeida, que presenciaram de bem perto o desenvolvimento deste trabalho.

À Dra. Regina Lourenço, ao Dr. Agostinho Baptista e à Catarina Paz, um agradecimento muito especial pelo apoio e incansável incentivo à realização desta dissertação.

À minha orientadora, Senhora Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira, pelo contributo essencial na concretização deste projecto.

## RESUMO

A Administração Pública portuguesa encontra-se organizada em diferentes sectores administrativos, designadamente Administrações Estaduais – directas e indirectas -, Administrações Autónomas – territoriais e corporativas – e Autoridades Administrativas Independentes.

As Administrações Autónomas territoriais, à luz da Lei Fundamental actual, não estão, de todo, instituídas na sua plenitude. Hoje, as Regiões Administrativas não figuram na estrutura organizatória de Portugal continental.

A institucionalização da Regionalização Administrativa foi rejeitada no referendo realizado em 1998. Desde então, que esta matéria de elevado interesse nacional jamais foi tentada. Em substituição das Regiões, foram criadas as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR's) e as entidades intermunicipais.

Portugal é um país, se comparado com os demais países europeus, profundamente centralizado. Desde o Império Romano, liderado pelo Imperador Augusto, até à actualidade, Portugal é um país invariavelmente centralizado, pese embora tente encontrar soluções descentralizadoras que promovam o equilíbrio das diferentes regiões do país.

O Estado comporta tantas tarefas administrativas que não as consegue prosseguir de forma eficiente e diligente, pelo que é necessário descentralizar determinadas atribuições deste para as Administrações Autónomas, com especial enfoque, nas Regiões Administrativas. A descentralização da Administração Pública portuguesa é, pois, uma forma necessária de desonerar o Estado.

As Regiões Administrativa são o caminho necessário, para que a descentralização administrativa do Estado se possa concretizar eficazmente.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece no seu art.º 235º, que a organização democrática do Estado é composta pela existência de autarquias locais. Em Portugal as autarquias locais definidas pela CRP são, os municípios, as freguesias e as Regiões Administrativas.

As Regiões Administrativas, apesar da sua não concreta instituição, têm o seu regime jurídico estabelecido na Lei-quadro das Regiões Administrativas (LQR). Contudo, para além deste diploma legislativo é necessário um outro que respeite à concreta instituição

das Regiões Administrativas. Aquando do referendo, 1998, o Parlamento aprovou a Lei de Criação das Regiões Administrativa (LCRA), que procedeu à criação de oito Regiões administrativas em Portugal continental.

As Regiões Administrativas devem, portanto, ser consideradas entidades administrativas de natureza supramunicipal. i.e., colectividades territoriais dotadas de autonomia administrativa e financeira e constituídas por órgãos representativos próprios, assim permitindo estabelecer uma concreta e necessária aproximação dos serviços da Administração aos cidadãos.

Assim, as Regiões Administrativas, tendo em conta o panorama actual, deveriam corresponder às actuais CCDR's implementadas em Portugal continental, uma vez que estas ocupam o nível intermédio regional supramunicipal entre o Estado e os municípios, ou seja, o papel das Regiões Administrativas definido pela LQRA.

**Palavras-chave:** Regionalização Administrativa, Descentralização, Autarquias Locais Supramunicipais, Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, Administração Autónoma, Administração Pública.

## **ABSTRACT**

Portuguese Public Administration is organized in different administrative sectors, namely State Administrations - direct and indirect -, Autonomous Administrations - territorial and corporate - and Independent Administrative Authorities.

Autonomous Territorial Administrations, under the current Fundamental Law, are not at all fully established. Today, Administrative Regions do not figure in the organizational structure of mainland Portugal.

The institutionalization of Administrative Regionalization was rejected in the referendum held in 1998. Since then, this matter of high national interest has never been discussed. Instead of Administrative Regions, Regional Coordination and Development Commissions (CCDR's) and inter-municipal entities were created.

Portugal is, when compared with other European countries, a deeply centralized one. From the Roman Empire, led by the Emperor Augustus, until now, Portugal is an invariably centralized country, even though there has been a quest for decentralizing solutions that promote the balance between different regions of the country.

The State has so many administrative tasks that it cannot always proceed efficiently and diligently. Therefore, it is necessary to decentralize certain of its tasks to the Autonomous Administrations, particularly the Administrative Regions. The decentralization of the Portuguese Public Administration is, therefore, a necessary way to exonerate the State. The Administrative Regions are the necessary way to the effectiveness of administrative decentralization of the State.

The Constitution of the Portuguese Republic (CRP) establishes in its 235<sup>th</sup> article that the democratic organization of the State is composed by the local authorities. In Portugal, the local authorities defined by the CRP are: the municipalities, the parishes and the Administrative Regions.

Administrative Regions, despite their non-specific institution, have their legal regime established in the Framework Law of Administrative Regions (LQR). However, in addition to this legislation, another law is necessary to the concrete establishment of the Administrative Regions. After the 1998 referendum, the Parliament approved the

Administrative Region Creation Law (LCRA), which created eight administrative Regions in mainland Portugal.

The Administrative Regions should be considered administrative entities of a supramunicipal nature. i.e., territorial authorities with administrative and financial autonomy and constituted by their own representative bodies, thus allowing a concrete and necessary approximation of Administration services to citizens.

In conclusion, Administrative Regions, bearing in mind the current panorama, should correspond to the current CCDRs implemented in mainland Portugal, since they occupy the supramunicipal intermediate regional level between the State and the municipalities, that is, the role of the Administrative Regions defined by LQRA.

**Keywords:** Administrative Regionalization, Decentralization, Supra-municipal Local Authorities, Regional Coordination and Development Commissions, Autonomous Administration, Public Administration.

## **SIGLAS E ABREVIATURAS**

a.C. – antes de Cristo;

al. – alínea;

als. – alíneas;

AM – Área Metropolitana;

art.º – artigo;

art.ºs – artigos;

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional;

CCDR's – Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional;

CCR's – Comissões de Coordenação Regional;

C.E. – Conselho Europeu;

CEAL – Carta Europeia das Autarquias Locais;

Cfr. – conferir;

CIM's – Comunidades Intermunicipais;

CRP – Constituição da República Portuguesa;

DL – Decreto-Lei;

GAM – Grande Área Metropolitana;

GMCS – Gabinetes para os Meios de Comunicação Social;

Idem. – O mesmo;

i.e. – isto é;

in – em;

*in fine* – no final;

LCRA – Lei de Criação das Regiões Administrativas;

LFL – Lei das Finanças Locais;

LQRA – Lei-quadro das Regiões Administrativas;

n.º – número;

n.ºs – números;

NUTS – Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas;

PIB – Produto Interno Bruto;

TC – Tribunal Constitucional;

U.E. – União Europeia.



A presente dissertação procura seguir as normas de grafia do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, aprovado pela Resolução da Assembleia da República nº26/91 e ratificado pelo Decreto do Presidente da República nº43/91, ambos de 23 de Agosto.

<b>ÍNDICE</b>	
<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	2
<b>RESUMO</b> .....	3
<b>ABSTRACT</b> .....	5
<b>SIGLAS E ABREVIATURAS</b> .....	7
<b>I – INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>II – DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA</b> .....	14
1. Contextualização histórica .....	14
2. A Descentralização na Constituição .....	16
<b>III – A REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA</b> .....	24
1. A Regionalização na Constituição .....	24
2. A criação das regiões administrativas enquanto autarquias locais supramunicipais .....	29
3. Atribuições das regiões administrativas .....	38
4. Competências das regiões administrativas .....	41
5. Autonomia administrativa e financeira das regiões administrativas .....	42
6. Princípios orientadores das regiões administrativas .....	44
7. Órgãos representativos regionais .....	50
<b>IV – BREVE REFERÊNCIA ÀS REGIÕES NOUTROS ORDENAMENTOS JURÍDICOS</b> .....	53
1. Espanha .....	53
2. França .....	54
3. Itália .....	55
4. Alemanha .....	56
<b>V – CONCLUSÃO</b> .....	57
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	60
<b>JURISPRUDÊNCIA</b> .....	63

## I – INTRODUÇÃO

A Regionalização Administrativa do continente é uma variante da estrutura orgânica da Administração Pública<sup>1</sup> que tem como caracteres diferenciadores as pessoas colectivas de direito público, por um lado, e os serviços públicos por outro. Assim, as pessoas colectivas de direito público, providas de personalidade jurídica, manifestam-se juridicamente através dos respectivos órgãos administrativos. De igual modo, são os serviços públicos, adstritos ao correspondente ente público e que actuam na dependência dos órgãos administrativos, que asseguram estruturalmente a orgânica da Administração Pública.

A administração pública portuguesa, em termos de organização administrativa, deve ser equacionada tendo em conta os fenómenos de concentração-desconcentração – que põem em evidência a organização interna das pessoas colectivas de direito público – e os fenómenos de centralização-descentralização – que sugerem questões relacionadas com a autonomia personalizada e a auto-determinação das populações –, partindo de uma perspectiva jurídica. Os fenómenos de desconcentração<sup>2</sup> e descentralização<sup>3</sup> correlacionam-se, por um lado, porque aproximam as populações aos grandes polos decisores e, por outro, porque relevam a eficácia organizatória da Administração.

À luz do que prescreve a Constituição da República Portuguesa (CRP), a Administração Pública encontra-se organizada em diferentes sectores administrativos, designadamente as administrações estaduais directas<sup>4</sup> e indirectas<sup>5</sup>, as autoridades

---

<sup>1</sup> A estrutura organizatória administrativa deve ser olhada como “*aparelho ou conjunto estruturado de unidades organizatórias que desempenham, a título principal, a função administrativa*”, in *Lições de Direito Administrativo*, VIEIRA DE ANDRADE, J.C. p. 74.

<sup>2</sup> A desconcentração pode ser vertical ou horizontal. A vertical prende-se com o facto de serem atribuídas a uma determinada pessoa colectiva de direito público competências, exclusivas ou próprias, mediante recurso hierárquico a órgãos subalternos. Estas competências podem ser únicas, tratando-se de desconcentração vertical funcional, ou podem ser confiadas a vários órgãos subalternos, consoante as áreas geográficas, falando-se neste caso de desconcentração vertical territorial. Por seu turno, a desconcentração horizontal tem que ver com a distribuição de competências a diferentes órgãos, completamente independentes entre si, que se destinam a executar as atribuições da mesma pessoa colectiva.

<sup>3</sup> A descentralização é um processo de transferência de atribuições e poderes de decisão, que se encontravam na esfera de órgãos do Estado, para entidades independentes do Estado. Segundo Afonso Queiró, “*diz-se que há descentralização administrativa quando uma parte, maior ou menor, da função administrativa é autonomamente realizada, não pelo Estado, através dos seus órgãos administrativos (ou seja pelo Governo e pelos órgãos dele dependentes), mas por outras pessoas colectivas públicas, através dos seus órgãos do estado*”.

<sup>4</sup> “*A Administração estadual directa corresponde à pessoa colectiva Estado (“Estado-Administração”) e é constituída pelos órgãos e serviços organizados em Ministérios e directamente dependentes do Governo*”, in *Lições de Direito Administrativo*, VIEIRA DE ANDRADE, J.C. p.90.

<sup>5</sup> As Administrações Estaduais Indirectas são um sector administrativo composto pelos institutos públicos e pelas entidades públicas empresariais – administrações estaduais indirectas públicas –, pelas empresas públicas

administrativas independentes<sup>6</sup> e as administrações autónomas, que podem subdividir-se em corporativas<sup>7</sup> e territoriais.

São as administrações autónomas territoriais, com enfoque especial nas regiões administrativas, que se almejam neste estudo desenvolver. Na senda das administrações autónomas territoriais entre nós legalmente instituídas, temos as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e as autarquias locais, nas quais se destacam apenas e só os municípios e as freguesias, na medida em que as regiões administrativas não estão ainda legalmente institucionalizadas. Assim, o nível intermédio entre o Estado e os municípios é ainda apenas uma miragem do legislador ordinário.

A criação das regiões administrativas está constitucionalmente<sup>8</sup> prevista. No entanto, esta é ainda uma matéria que gera algum cepticismo, quer no plano político, quer também ao nível da comunidade local, uma vez que as pessoas desconhecem, realmente, o que é uma região administrativa e quais os benefícios que a instituição das mesmas poderá trazer para a região onde se inserem.

Face à não institucionalização das regiões administrativas em Portugal continental convocam-se, desde logo, duas posições bastante contraditórias. Por um lado, temos aqueles que consideram absolutamente desnecessário a institucionalização das regiões administrativas, alegando para tanto que Portugal é um território com uma densidade territorial muito diminuta e, portanto, não se justifica a criação das ditas regiões. Por outro, temos quem realmente defendem a Regionalização Administrativa do território continental, considerando indispensável para o desenvolvimento local e nacional a institucionalização das regiões administrativas, na medida em que permitiriam aproximar os centros de decisão aos cidadãos, numa perspectiva de dinamização democrática.

---

e pelas fundações públicas de direito privado – administrações estaduais indirectas privadas – e pelas autoridades administrativas reguladoras.

<sup>6</sup> Sobre este sector administrativo o Professor *Vieira de Andrade*, nas suas *Lições de Direito Administrativo*, considera que “*em sentido estrito, são autoridades associadas ao Parlamento, com poderes predominantes de fiscalização da legalidade administrativa e de garantia dos direitos dos cidadãos*”; e “*em sentido amplo englobam as autoridades reguladoras*”.

<sup>7</sup> Segundo *Vieira de Andrade*, ao nível das administrações autónomas corporativas há que compreender as associações públicas profissionais, as corporações territoriais, os consórcios públicos e ainda a administração intermunicipal privada.

<sup>8</sup> Cfr. Capítulo IV da CRP.

Com o referendo de 1998 a regionalização administrativa foi claramente refutada e, desde aí, nunca mais houve nenhuma tentativa de institucionalização formal das regiões administrativas. Uma vez que a tentativa da regionalização saiu gorada com a consulta popular de 98, o legislador teve de encontrar uma solução para substituir a não implementação das regiões administrativas. Esta solução passou pela criação das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR's)<sup>9</sup>; pela criação das entidades intermunicipais, subdivididas em áreas metropolitanas (Lisboa e Porto) e comunidades intermunicipais; e, por fim, por um fortalecimento das associações de municípios e de freguesias de fins específicos.

Perante este panorama, poderá ser considerado que Portugal se depara hoje com “*uma regionalização sem regiões administrativas*”, parafraseando *Fernando Alves Correia*.

---

<sup>9</sup> As CCDR's são actualmente reguladas pelo DL n.º 228/2012, posteriormente alterado pelo DL n.º 68/2014 que procedeu à substituição das anteriores Comissões de Coordenação Regional (CCR's), instituídas pelo DL n.º 494/79, de 21 de Dezembro.

## II – DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

### 1. Contextualização histórica

Portugal, desde a sua fundação em 1143<sup>10</sup> e o seu reconhecimento enquanto Estado soberano e vassalo da Santa Sé<sup>11</sup>, sempre foi um Estado profunda e invariavelmente centralizado.

No ano 27 a.C. Portugal, e na generalidade todo o Império Romano liderado pelo Imperador Augusto, conhece a sua primeira reforma administrativa. Toda a Península Ibérica à época fora administrativamente dividida em três grandes províncias<sup>12</sup> que, por sua vez, se subdividiam em *conventus*, i.e., distritos.

Todavia, é no período da Reconquista Cristã que surgem importantes desenvolvimentos em termos de organização territorial administrativa. É neste período que, de modo ainda bastante tradicional e medieval surgem os primeiros progressos ao nível da administração local, nomeadamente com a criação dos municípios. Estes, por sua vez, organizam-se territorialmente em concelhos e, mais tarde, em freguesias, sendo estas últimas de pendor exclusivamente eclesiástico e, por isso, dirigidas por um pároco.

Com o liberalismo, por seu turno, a centralização do Estado e a correlativa dependência e concentração administrativa em Lisboa, enquanto capital da Nação, tornou-se bastante notória e evidente. É durante os confrontos civis entre liberais e absolutistas<sup>13</sup> que a questão da Regionalização é primeiramente abordada. Em 1827, os liberais propõem às Cortes a instituição de sete grandes regiões administrativas. Tal proposta contrariava o mapa administrativo territorial que havia sido proposto às Cortes em 1822 e que procedia à organização administrativa territorial de Portugal enquanto Estado-Nação, na Europa e no mundo, com base nas províncias do Minho, Trás-os-Montes, Beira, Estremadura, Alentejo, Reino do Algarve e ilhas confinantes.

Contudo, é no ano de 1832 que surge a grande reforma administrativa através de Mouzinho da Silveira que, por via do Decreto n.º 23, de forte inspiração napoleónica, e dando

---

<sup>10</sup> Assinatura do Tratado de Zamora.

<sup>11</sup> *Bula Manifestus Probatum*, pelo Papa Alexandre III.

<sup>12</sup> Terraconensis, Lusitania e Baetica.

<sup>13</sup> Após a morte de D. João VI, Portugal enfrenta uma profunda Guerra Civil (1826-1834) entre liberais e absolutistas, disputada por dois irmãos, D. Pedro IV e D. Miguel I, culminando com a assinatura da Convenção de Evoramonte que pôs termo definitivo aos confrontos.

cumprimento à Carta Constitucional de 1826, Portugal é dividido em províncias, comarcas e concelhos. Tal reforma foi fortemente contestada pelo que, em 1835 e através da aprovação de dois diplomas<sup>14</sup>, Portugal passa a estar dividido em distritos, concelhos e juntas de paróquia, tendo sido estas últimas excluídas por Mouzinho da Silveira na sua reforma administrativa.

Com o Código Administrativo de Passos Manuel (1836) marcadamente descentralizador, não obstante de um poder central ainda muito enraizado, cada divisão administrativa passou a ter órgãos deliberativos directamente eleitos por sufrágio através dos seus habitantes. A grande novidade desta reforma foi a instituição dos distritos administrativos.

Em 1842 a centralização administrativa a Lisboa reaparece em peso através do novo Código Administrativo que vigorará até 1878, ano em que o diploma foi revisto, culminando num novo, o Código Administrativo de Rodrigues Sampaio, que se caracterizava por ser bem mais descentralizador que o de 1842. Com o Código Administrativo de 1878 a freguesia passou definitivamente a figurar na organização administrativa de Portugal. Os Códigos Administrativos de 1886 e 1896, por sua vez, ficaram notoriamente marcados por uma profunda centralização administrativa.

Na vigência da 1ª República, as bases de um poder local descentralizador estavam patentes na Constituição de 1911. Durante este período verificou-se uma verdadeira autonomia do poder local, sobretudo por força da vigência do Código Administrativo de 1896, de José Luciano de Castro, – que adoptou a divisão administrativa do Código Administrativo de Passos Manuel, de 1836 – e da entrada em vigor da Lei nº88, de 7 de Agosto de 1913.

A 28 de Maio de 1926 é implementada a Ditadura Militar, pelo que toda a autonomia do poder local, outrora alcançada, é interrompida.

Durante a vigência do Estado Novo, entre outros diplomas, foi instituído o Código Administrativo de 1936. Tal diploma procedeu à abolição da autonomia do poder local, apesar de a Constituição de 1933 reconhecer no seu texto a importância das autarquias locais

---

<sup>14</sup> A Carta de Lei de 25 de Abril e o Decreto de 18 de Julho, ambos de 1835, que mais tarde, em 1836, serviram de base ao Código Administrativo de Passos Manuel.

como elementos fundamentais da Nação. O Código Administrativo de 1936, de Marcello Caetano, procedeu à repartição do País em províncias, distritos, concelhos e freguesias. Ao nível do poder autárquico, a indigitação dos representantes das autarquias locais, a possibilidade de uma dissolução do órgão representativo, bem como a aprovação de determinadas deliberações compeliam directa e exclusivamente ao titular da pasta do Governo. Era, portanto, evidente a forte centralização do poder autárquico nos órgãos superiores governativos, derivado essencialmente da conjuntura que na altura caracterizava o regime de Salazar.

Com a chegada da democracia e a consequente aprovação da Constituição de 1976, Portugal conhece uma nova disciplina em múltiplos e importantes aspectos, sobretudo no respeitante às liberdades e garantias dos cidadãos. Contudo, é ao nível das autarquias locais que a nova Constituição estabelece algo inovador: a par das freguesias e dos municípios é criada uma terceira categoria de autarquia local – as regiões administrativas.

Volvidos quase 45 anos de um Portugal livre e democrático, este terceiro nível de autarquia local continua ainda a ser um assombramento constitucional.

## **2. A Descentralização na Constituição**

A Administração Pública Portuguesa caracteriza-se, grosso modo, por ser uma administração tendencialmente descentralizadora. A utilização do advérbio “tendencialmente” não é desgarrada, na medida em que não podemos, de forma alguma, concluir, *prima facie*, que a Administração Pública em Portugal é uma administração verdadeiramente descentralizadora. Se o fizermos, estamos a incorrer num desvirtuamento crasso acerca do que é realmente o fenómeno da descentralização em todos os seus aspectos.

Destarte, é essencial desde logo perceber o que é o fenómeno da descentralização, por um lado, e por outro atentar sobre as suas influências na estrutura organizatória da Administração Pública em Portugal. A descentralização, primeiramente, é um fenómeno por via do qual surgem diferentes organismos que compõem a estrutura organizatória da Administração Pública Portuguesa. É por força do fenómeno da descentralização que hoje



figuram, entre nós, as autarquias locais<sup>15</sup>, os institutos públicos e as empresas públicas<sup>16</sup>, bem como as associações públicas<sup>17</sup>.

Portugal, nos termos do art.º 6º, n.º 1 da CRP é um Estado unitário que respeita, na sua organização e funcionamento, o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública. É, portanto, no art.º 6º, n.º 1 da CRP que o conceito de descentralização surge primeiramente referenciado no texto constitucional. A descentralização democrática é, portanto assim, um dos princípios fundamentais que regem a República Portuguesa e, por conseguinte, a Administração Pública, especialmente na “*aproximação dos serviços das populações e com a participação dos interessados*”<sup>18,19</sup>.

A descentralização, segundo *SÉRVULO CORREIA*, é um fenómeno que se subsume no “*reconhecimento por parte do Estado do direito das populações que integram os diversos tipos de comunidades locais e regionais de se organizarem em pessoas colectivas de população e território dotadas de órgãos representativos que prosseguem com autonomia os interesses próprios dessas comunidades.*”

Posto isto, importa começar por dizer que a descentralização administrativa é a antítese perfeita da centralização administrativa e o mesmo se diga em sido inverso. Trata-se, antes de mais, de duas figuras que “*põem em causa várias pessoas colectivas públicas ao mesmo tempo*”<sup>20</sup>. No entanto, para se poder distinguir cada uma delas, é fundamental, desde logo, identificar dois planos distintos, o *plano político-administrativo* e o *plano jurídico*<sup>21</sup>, segundo os quais a descentralização e a centralização assumem acepções diferenciadoras. A delimitação destes dois planos é um exercício fulcral, na medida em que

---

<sup>15</sup>Relativamente às autarquias locais fala-se de uma descentralização territorial ou tão-somente “descentralização”, segundo a terminologia do Professor *Freitas do Amaral*.

<sup>16</sup> Os institutos públicos e as empresas públicas correspondem à designada administração institucional.

<sup>17</sup> As associações públicas pertencem à denominada descentralização associativa.

<sup>18</sup> Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, J.C., *Lições de Direito Administrativo*, 2ª Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011, p. 86.

<sup>19</sup> Cfr. Art.º 267º, n.º1 da CRP.

<sup>20</sup> FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4ª Edição, Almedina, 2015, p. 723.

<sup>21</sup> Trata-se de uma classificação apontada pelo Professor *Freitas do Amaral*, que permite alcançar uma melhor compreensão funcional daquelas duas figuras, que tendem, grosso modo, “gerir” a Administração Pública Portuguesa.

permite distinguir uma descentralização jurídica de uma centralização político-administrativa dissimulada<sup>22</sup>.

A nível *político-administrativo*, a descentralização verifica-se quando os órgãos que compõem as autarquias locais são livremente eleitos pelo povo, mediante a realização de sufrágio<sup>23</sup>. Ao passo que, a centralização existe, neste plano, quando os órgãos das autarquias locais são directamente indigitados e exonerados pelos órgãos decisores centrais – o Estado.

Do ponto de vista *jurídico*, a descentralização, *tout court*, existe quando a função administrativa está distribuída por diferentes pessoas colectivas territoriais, *maxime*, autarquias locais, e não apenas concentrada nos órgãos da administração central do Estado. Ou seja, há descentralização jurídica quando determinadas tarefas administrativas são realizadas pela administração autónoma Estado<sup>24</sup>, ou por serviços periféricos deste, que se encontram hierárquica e funcionalmente dependentes da administração do Estado. Por seu turno a centralização, no plano jurídico, verifica-se quando “*todas as atribuições de um dado país são por lei conferidas ao Estado*”<sup>25</sup>. i. e., quando a função administrativa é unicamente tutelada pela pessoa colectiva do Estado – “Estado-Administração” – que concentra todas as atribuições em si mesmo, não as redistribuindo pelos órgãos subalternos.

Pelo que acaba de ser exposto podemos, sem qualquer relutância, concretizar a ideia de que Portugal é um país eficazmente descentralizado, nomeadamente ao nível do plano político-administrativo. Ao invés, não podemos afirmar que, do ponto de vista jurídico, Portugal seja um país totalmente descentralizado, porque não o é claramente. A este nível, pese embora os esforços já alcançados, Portugal continua a ser um país em que o Estado tende a concentrar em si demasiadas tarefas administrativas. Estas tarefas, se fossem transferidas para a administração autónoma e demais serviços da orla periférica do Estado,

---

<sup>22</sup> A Constituição de 1933 é um caso perfeito que muito bem ilustra esta situação de centralização político-administrativa encapotada numa descentralização jurídica assumida pelo Regime vigente da altura.

<sup>23</sup> Aquilo que os germânicos designam por *selbstverwaltung*, entre nós, denominado por “auto-administração”, i.e., nada mais que a participação cívica da sociedade civil.

<sup>24</sup> Segundo o Professor *Vieira de Andrade*, “*consoante a importância geográfica*”, as administrações autónomas do Estado podem ser territoriais ou corporativas. As corporativas correspondem às regiões autarquias locais (municípios, freguesias e as inexistentes regiões administrativas) e Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. As administrações territoriais, por seu turno, compreendem as associações públicas, as corporações territoriais e os consórcios públicos.

<sup>25</sup> Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4ª Edição, Almedina, 2015, p. 723.

permitiriam um exercício da função administrativa bem mais eficiente, aliado a uma melhor gestão dos recursos financeiros.<sup>26</sup>

Como afirma a Professora *Fernanda Paula Oliveira*, “*um Estado só é descentralizado quando reconhece a existência de uma Administração Autónoma*”. A descentralização administrativa é, pois, um pilar fundamental da estrutura administrativa autónoma do Estado. Assim, as atribuições e toda a organização das autarquias locais actualmente existentes em Portugal são reguladas tendo como principal linha de orientação o princípio da descentralização administrativa. A propósito desta matéria, diz-nos a Constituição no art.º 237º, n.º 1 que, “*as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa*.”. A descentralização administrativa é, portanto, um princípio constitucional que deve ser devidamente observado pelo legislador ordinário, sobretudo no que concerne à administração do poder local.

Se durante o Estado Novo tínhamos um Estado profundamente centralizado, com a queda do Regime, em 1974, consagrou-se na Constituição o princípio da descentralização administrativa, nos termos do qual toda a Administração Pública portuguesa deveria assentar. Com a Constituição de 1976, as categorias das autarquias locais, *maxime*, freguesias, municípios e regiões administrativas são equacionadas como “*estruturas do poder local, descentralizadas e dotadas de órgãos representativos de origem democrática de acordo com um esquema diárquico*”<sup>27</sup>.

Apesar da consagração constitucional do princípio da descentralização administrativa, o mesmo só releva se o legislador ordinário o promover pragmaticamente, isto é, se realmente for levado a cabo um processo descentralizador ao nível da transferência de atribuições da Administração Central do Estado para a Administração Autónoma, em particular para as autarquias locais. Só assim se poderá, efectivamente, conseguir ter uma

---

<sup>26</sup> Neste âmbito, deve fazer-se referência à distinção entre descentralização em sentido amplo e descentralização em sentido estrito. A descentralização em sentido amplo corresponde, segundo *Fernanda Paula Oliveira*, “*a um modelo de Administração Pública que admite, a par do Estado, a existência de uma variedade de outras entidades administrativas distintas dele*”. Ao invés, a descentralização em sentido estrito tem que ver, efectivamente, com a tal transferência de tarefas administrativas do Estado para “*unidades administrativas infra estaduais*”, as quais estão dotadas de plena autonomia (administrativa e financeira), in *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, AAFDL Editora, Lisboa, 2018, p. 133.

<sup>27</sup> Cfr. RAMIRES FERNANDES, Manuel, *A Problemática da Regionalização*, Almedina, 1996, p. 18.

Administração forte e eficientemente descentralizadora, capaz de aproximar os cidadãos e as comunidades.

A descentralização administrativa, nos termos até aqui apresentados e defendidos, é uma descentralização funcional, *vulgo* institucional, na medida em que, aquilo que se pretende é uma eficaz transferência de tarefas administrativas do “Estado-Administração” para os serviços periféricos deste. i.e., quando “*as tarefas administrativas da responsabilidade dos órgãos centrais são delegadas em organismos autónomos (...) ou em serviços periféricos dependentes, hierárquica e funcionalmente, da Administração Central*”<sup>28</sup>,

A descentralização administrativa não pode traduzir-se apenas numa inadvertida e discricionária transferência de competências e atribuições da Administração Central. É fundamental uma actuação concertada e cooperante entre os serviços descentralizados e a Administração Central, bem como é necessário um terceiro elemento chave de nível intermédio, as Regiões Administrativas<sup>29</sup>, porém ainda não instituídas em Portugal continental. Efectivamente, as Regiões Administrativas teriam a este nível um papel fundamental de forte colaboração com os Municípios da sua respectiva área de circunscrição.

A descentralização implica, necessariamente, a autonomia das entidades administrativas descentralizadas. No entanto, esta autonomia não pode traduzir-se, de todo, num profundo afastamento da Administração Central. Para que se proceda a uma eficiente descentralização é fundamental o envolvimento colaborante da Administração Central, das Regiões<sup>30</sup> e dos municípios.

A descentralização administrativa deverá ser conjugada, naturalmente, com a desconcentração administrativa<sup>31</sup>. Enquanto que a descentralização administrativa envolve uma multiplicidade de pessoas colectivas públicas, a desconcentração implica a redistribuição de competências pelos diferentes órgãos de cada pessoa colectiva pública.

---

<sup>28</sup> Cfr. AFONSO VAZ, Manuel, *Regionalização Total ou Descentralização Parcial?*, in Revista “Direito e Justiça”, Vol. X, Tomo I, 1996, p.92.

<sup>29</sup> Cfr. *infra*, Capítulo III.

<sup>30</sup> As Regiões enquanto nível intermédio supra-municipal, capazes de unirem esforços em prol da comunidade local e regional.

<sup>31</sup> No entanto, trata-se de dois sistemas de organização administrativa completamente diferentes. A desconcentração administrativa, também designada por “administração desconcentrada” ou “desconcentração de competência”, consiste no “*sistema em que o poder decisório se reparte entre o superior e um ou vários órgãos subalternos*”, utilizando aqui a definição defendida e muito presente do Professor *Marcello Caetano*.

Assim, como sustenta o Professor *Diogo Freitas do Amaral*, a propósito desta conjugação, “à multiplicidade de pessoas colectivas públicas somar-se-á, dentro de cada uma delas, a repartição de competência entre órgãos superiores e subalternos<sup>32</sup>”. Portanto, podemos sem reserva afirmar que sem desconcentração administrativa não há uma eficiente e eficaz descentralização administrativa, capaz de “aproximar os serviços das populações e assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva”<sup>33</sup>.

Para estarmos diante de uma Administração Pública descentralizada, a mesma tem que ser caracterizada, cumulativamente, por determinados requisitos. O primeiro requisito diz respeito a uma “colectividade territorial ou outra dotada de especificidade dentro da colectividade nacional”<sup>34</sup>. i.e., uma administração autónoma infra-estadual, que exerce funções administrativas. O segundo requisito é referente à prossecução de interesses específicos por aquela administração autónoma infra-estadual. O terceiro requisito implica a existência de administração autónoma pelos próprios administrados<sup>35</sup>. Por último, refira-se a plena autonomia da administração autónoma, em relação ao Estado.

A descentralização administrativa não pode, efectivamente, implicar uma “desagregação do Estado”, parafraseando *Diogo Freitas do Amaral*. Deste modo, importa considerar que a descentralização conhece determinados limites que, segundo o mesmo Autor, podem ser de três tipos, a saber: limites a todos os poderes da Administração<sup>36</sup>; limites à quantidade de poderes transferíveis para as entidades descentralizadas<sup>37</sup>; e, por último, limites ao exercício dos poderes transferidos<sup>38, 39</sup>.

---

<sup>32</sup> Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4ª Edição, Almedina, 2015, p. 691.

<sup>33</sup> Cfr. Art.º 267º, n.º1 da CRP.

<sup>34</sup> Cfr. *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, AAFDL Editora, Lisboa, 2018, p. 136.

<sup>35</sup> i.e., aquilo que se designa por auto-governo ou auto-administração.

<sup>36</sup> São “barreiras” que delimitam o exercício das entidades descentralizadas, por força da lei e da própria Constituição.

<sup>37</sup> Esta segunda categoria remete-nos para a 2ª parte, do n.º 2, do art.º 267º da Constituição, quando nos diz que é através da lei e na dependência desta que todo o processo descentralizador será conduzido, «sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção da Administração e dos poderes de direcção, superintendência e tutela dos órgãos competentes».

<sup>38</sup> Estes limites estão relacionados com a figura da tutela administrativa. A tutela releva, essencialmente, para a administração autónoma, “por ser o único tipo de relação que a liga ao Governo”, in *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, OLIVEIRA, Fernanda Paula. A tutela pressupõe a existência de duas entidades públicas colectivas – a entidade tutelar e a entidade tutelada. A entidade tutelar garante que a entidade tutelada cumpre os normativos legais vigentes, bem como assegura que são seguidas as soluções necessárias e fundamentais para a prossecução do interesse público.

<sup>39</sup> Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4ª Edição, Almedina, 2015, p. 728.

Aqui chegados, importa agora chamar à colação a Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto, que versa sobre a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais e para as comunidades intermunicipais, constituindo assim o mais recente diploma legislativo sobre a descentralização administrativa. Esta Lei que, efectivamente, detém natureza universal, procede à transferência de novas competências para as autarquias locais e para as comunidades intermunicipais, “concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local<sup>40</sup>”. Ora, o processo descentralizador introduzido vem assim garantir aos cidadãos uma maior proximidade e igualdade no acesso aos serviços públicos, bem como vem assegurar, por outro lado, o cumprimento pela defesa da coesão e coerência dos territórios. São também transferidas novas competências para os órgãos dos municípios, das comunidades intermunicipais e das freguesias. A transferência destas novas competências para os órgãos das autarquias locais e para os órgãos das comunidades intermunicipais, em conformidade como que dispõe a Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto, deverá estar totalmente consolidada até ao dia 1 de Janeiro de 2021. No entanto, a Lei prevê que a transferência das novas competências ocorra de forma gradual e não automática e imediata. Senão vejamos: as autarquias locais e as comunidades intermunicipais que não pretenderam a transferência das novas competências para o ano de 2019, tiveram de o comunicar à Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) até ao dia 18 de Setembro de 2018, desde que tenha sido essa a decisão tomada pelos respectivos órgãos deliberativos; do mesmo modo, as autarquias locais e as comunidades intermunicipais que não pretendam a transferência das novas competências para os seus respectivos órgãos, no ano de 2020, devem comunicar tal pretensão à DGAL até ao dia 30 de Junho de 2019.

A Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto “*não passa de um mero projecto político*”<sup>41</sup>, que em nada reflecte uma eficaz e eficiente descentralização. Uma descentralização eficiente implicaria, por um lado, a transferência de atribuições do “Estado-Administração” para as autarquias locais e, por outro lado, que essa transferência tenha essencialmente por base “*interesses iminentemente locais*”<sup>42</sup>. Se este fosse o modelo prosseguido, então teríamos uma

---

<sup>40</sup> Cfr. Art.º 1º, 2ª parte, da Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto.

<sup>41</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5ª Edição, Almedina, p.150.

<sup>42</sup> *idem*.

Administração mais descentralizada e, por isso, mais igualitária e democrática perante as populações.

### III – A REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

#### 1. A Regionalização na Constituição

A Constituição Portuguesa estabelece no seu art.º 235º que a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, enquanto entidades jurídicas dotadas de órgãos representativos próprios, destinadas a prosseguir os interesses próprios das respectivas populações. Deste modo, podemos inferir que as autarquias locais são um corolário do princípio fundamental do Estado de Direito democrático, constitucionalmente plasmado no art.º 2º da CRP e, nessa medida, constituem um “*pilar da própria organização democrático-constitucional do Estado*”<sup>43</sup>

As autarquias locais, enquanto forma de administração autónoma, são pessoas colectivas territoriais de fins múltiplos, isto é, que visam prosseguir uma generalidade de interesses, próprios das respectivas comunidades locais. É com base nessa universalidade de interesses que se delimita a autonomia local<sup>44</sup>, própria das autarquias locais.

Posto isto, cumpre por agora focar a atenção no conteúdo programático que o art.º 236º da Constituição confere. Ora, nos termos de tal preceito, os municípios, as freguesias e as regiões administrativas constituem as três categorias de autarquias locais instituídas em Portugal continental. Estas categorias obedecem ao *princípio do numerus clausus*, isto significa, portanto, que não podem ser criados outros níveis de autarquias locais para além daqueles que o texto constitucional consagra.

No entanto, o legislador constituinte admite que nas grandes áreas urbanas e nas ilhas possam ser criadas “*outras formas de organização territorial autárquica*”. Trata-se, portanto assim de uma excepção constitucional, propositadamente criada pelo legislador. Ao abrigo desta excepção prevista no n.º 3, do art.º 236º foram criadas as Áreas Metropolitanas

---

<sup>43</sup> Cfr. GOMES CANOTLHO, J.J. e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4ª Edição, Coimbra Editora, 2010, p. 715.

<sup>44</sup> A autonomia local das autarquias locais traduz-se na “*auto-direcção, mediante órgãos próprios, democraticamente constituídos no âmbito da própria colectividade local*”. Enquanto princípio constitucional, precipuamente associado à acção descentralizadora do Estado, a autonomia local das autarquias locais distancia-se, por um lado da autonomia caracterizadora das ordens profissionais, a chamada autonomia corporativa e, por outro da autonomia institucional.



de Lisboa e Porto<sup>45</sup>, hoje designadas por Grandes Áreas Metropolitanas (GAM) de Lisboa e Porto<sup>46</sup>.

As três categorias de autarquias locais gozam de total independência entre si, ou seja, não existe qualquer relação hierárquica entre município, freguesias e regiões administrativas. No entanto, nos termos do art.º 241º da CRP, as autarquias locais dispõem de poder regulamentar dentro dos limites constitucionais, o que significa que as de grau superior podem emanar normas que incidam sobre as de grau inferior. Contudo, o facto de a Constituição conferir este poder regulamentar às autarquias locais, não implica, de todo, a existência de uma relação de tutela entre autarquias locais<sup>47</sup>.

Porém, apesar de a Constituição consagrar a existência de três níveis territoriais de autarquias locais, a instituição da autarquia local de nível regional – a região administrativa – permanece ainda por figurar na estrutura orgânica-administrativa de Portugal Continental enquanto nível regional intermédio entre o nível municipal e o nível nacional. Hoje, à luz da lei constitucional apenas temos duas categorias de autarquias locais eficientemente instituídas: as freguesias e os municípios. As regiões, essas, continuam a ser uma miragem.

A Constituição, nos termos do n.º 4, do art.º 236º, dispõe que a divisão administrativa do continente deverá ser estabelecida através da lei, nos termos da qual será fixada a criação, extinção e delimitação territorial das respectivas regiões administrativas. Tal lei, segundo os constitucionalistas *Gomes Canotilho e Vital Moreira*, “*deve ser considerada como lei reforçada*”, o que significa que a sua violação será, efectivamente, objecto de controlo constitucional, nomeadamente nos termos dos art.ºs 280, n.º 2, al. a) e 281º, n.º 1, al. d), ambos da CRP.

Pelo exposto, são assim as regiões administrativas criadas por lei, a qual estabelecerá os poderes, a composição, a competência e o funcionamento dos órgãos de cada região, “*podendo estabelecer diferenciações quanto ao regime aplicável a cada uma*”<sup>48</sup>. O facto de a Constituição admitir diferenciações quanto ao regime a ser aplicado a cada região

---

<sup>45</sup> As Área Metropolitanas de Lisboa e Porto foram instituídas pela Lei n.º 44/91, de 2 de Agosto.

<sup>46</sup> As Grandes Metropolitanas de Lisboa e Porto foram criadas por força da Lei n.º 10/2003, de 13 Maio.

<sup>47</sup> Portanto, o poder regulamentar das autarquias locais não deve, naturalmente, traduzir-se numa relação entre autarquias locais tutelares e autarquias locais tuteladas. Como ilustra *Gomes Canotilho e Vital Moreira*, “*as relações entre as três categorias de autarquias são caracterizadas pela independência*”.

<sup>48</sup> Cfr. art.º 255º da CRP.

que eventualmente venha a ser criada, levanta uma preocupação constante e presente que se prende com as diferentes assimetrias regionais, ou seja, o grande fosso que se verifica entre o interior e o litoral, e entre as áreas urbanas e industriais e a áreas rurais. O legislador constituinte, ao permitir esta flexibilização de regime a cada região administrativa, está, portanto, a “*ir ao encontro das profundas assimetrias regionais existentes*”<sup>49</sup> no território continental português.

O art.º 256º, n.º 1, da CRP, cuja epígrafe se reporta à *instituição em concreto* das regiões administrativas dispõe que “*a instituição em concreto das regiões administrativas, com aprovação da lei de instituição de cada uma delas, depende da lei prevista no artigo anterior e do voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta directa, de alcance nacional e relativa a cada área regional.*” Tendo em consideração o teor do preceito constitucional sobredito, podemos inferir que a instituição em concreto das regiões administrativas carece, necessariamente, por um lado da “*lei de instituição de cada uma delas*”<sup>50</sup> e, por outro, da lei-quadro<sup>51</sup> que procede à delimitação dos poderes, da composição, da competência e do funcionamento dos órgãos das regiões, eventualmente criadas. Portanto, a instituição em concreto das regiões administrativas está dependente de dois normativos legais: a lei-quadro que estabelece a divisão administrativa do território e respectivo regime jurídico; e a lei que cria em concreto as regiões administrativas.

Para a criação efectiva das regiões administrativas em Portugal continental é, para além dos dois diplomas legais referidos *in supra*, necessário que os eleitores se pronunciem em consulta directa, de alcance nacional e relativa a cada área regional. Trata-se, portanto, de uma matéria que carece da realização de um referendo de âmbito nacional.

Do art.º 256º da CRP retém-se, implicitamente, que os cidadãos eleitores devem, em contexto de referendo, responder a duas questões, as quais têm alcance e natureza distintos. A primeira questão deverá ser de alcance nacional, nos termos da qual os eleitores

---

<sup>49</sup> Cfr. GOMES CANOTLHO, J.J. e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4ª Edição, Coimbra Editora, 2010, p. 773.

<sup>50</sup> Cfr. Lei n.º 19/98, de 28 de Abril, que procedeu à criação das oito regiões administrativas, aquando da realização do referendo sobre a Regionalização administrativa do território continental português.

<sup>51</sup> A lei-quadro aqui enunciada reporta-se àquela que o art.º 255º da CRP exige para a criação legal em abstracto das regiões administrativas. Actualmente, vale entre nós a Lei n.º 56/91, de 13 de Agosto, enquanto lei-quadro das regiões administrativas, que estabelece o regime jurídico abstractamente aplicável às regiões.

se pronunciarão sobre o modelo e a divisão administrativa regional definidos em abstracto na lei-quadro, ou seja, deverão responder se concordam com a regionalização administrativa de Portugal continental. Na segunda questão os eleitores manifestar-se-ão acerca da concreta instituição da região administrativa em que se encontram inseridos.

Deste modo, das duas questões submetidas a referendo poderão resultar três cenários distintos. Num primeiro cenário poderá resultar a aprovação clara da regionalização administrativa em todo o território continental português, ou seja, uma aprovação generalizada das duas questões objecto do referendo. Em segunda hipótese, o referendo poderá culminar na aprovação da região administrativa em que o respectivo eleitorado esteja inscrito e, simultaneamente, na rejeição da regionalização administrativa;<sup>52</sup> Em terceiro lugar, poderá ocorrer a aprovação da regionalização administrativa do território continental e a não aprovação das regiões administrativas em concreto, ficando por isso dependentes da realização de um novo referendo as regiões que forem rejeitadas.

Chegados aqui, importa sublinhar que a instituição em concreto das regiões administrativas não depende apenas e só da vontade popular manifestada no acto eleitoral. Assim, é igualmente necessário verificar-se uma vontade expressa das respectivas assembleias municipais, a qual deve ser manifestamente “*superior a metade das da área regional e em cujas circunscrições municipais reside mais de metade da população (e não eleitores) da área regional*”<sup>53</sup>. Podemos, deste modo, dizer que a concreta instituição das regiões administrativas fica suspensa até que seja apurada a tal maioria clara das respectivas assembleias municipais. Como sustentam os Professores *Gomes Canotilho e Vital Moreira*, “*trata-se de uma espécie de referendo orgânico ou indirecto, sucedâneo de um referendo popular ou directo que a Constituição aqui afastou*”. Concluimos assim que a instituição em concreto das regiões administrativas ficará dependente do resultado favorável obtido por via daquele “*referendo orgânico ou indirecto*”.

O referendo, enquanto corolário do Princípio Democrático, pode ser do tipo facultativo ou obrigatório. Para efeitos do disposto nos art.ºs 115º, 225º, n.º 1 e 240º da CRP,

---

<sup>52</sup> Se do referendo resultar este segundo cenário, aplicar-se-á o disposto no n.º 2, do art.º 256º da CRP, ou seja, “*quando a maioria dos cidadãos eleitores participantes não se pronunciar favoravelmente em relação a pergunta de alcance nacional sobre a instituição em concreto das regiões administrativas, as respostas a perguntas que tenham tido lugar relativas a cada região criada na lei não produzirão efeitos*.”

<sup>53</sup> Cfr. GOMES CANOTILHO, J.J. e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4ª Edição, Coimbra Editora, 2010, p. 775.

o referendo será sempre do tipo facultativo. Ao invés, será sempre do tipo obrigatório o referendo que incida sobre a instituição em concreto das regiões administrativas em Portugal continental, conforme disposto art.º 256º da CRP.

Contudo, o regime do referendo para a instituição concreta das regiões é *sui generis*, face ao regime ordinário do referendo, talqualmente previsto no art.º 115º da CRP, ou seja, há algumas dissemelhanças entre regimes. A primeira diferença, já enunciada *in supra*, tem que ver com o carácter obrigatório do referendo para a criação efectiva das regiões administrativas, tal como o texto constitucional o exige no seu art.º 256º. A segunda diferença prende-se com a iniciativa da proposta do referendo. Pois, enquanto que no regime geral a iniciativa do referendo pode resultar da Assembleia da República, do Governo ou dos cidadãos, no regime para a instituição em concreto das regiões administrativas a iniciativa do referendo está exclusivamente reservada à Assembleia da República. Portanto, só o Parlamento pode apresentar uma proposta de referendo para a instituição em concreto das regiões administrativas, mediante a decisão do Presidente da República. A terceira e última diferença tem que ver com o apuramento do resultado eleitoral e o respectivo efeito atribuído: no regime geral do referendo o legislador constituinte impôs uma cláusula de vinculatividade<sup>54</sup>, segundo a qual o referendo só tem efeito vinculativo mediante a verificação de um quórum mínimo, quando o número de votantes for superior a metade dos eleitores inscritos no recenseamento. Diferentemente, no regime previsto no art.º 256º da CRP, não obstante ser exigida a verificação de quórum, este é menos exigente que o quórum do art.º 115º da CRP, na medida em que é suficientemente bastante “*o voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta directa*”.

Às regiões administrativas são conferidas determinadas atribuições, as quais merecerão um desenvolvimento e um destaque maior no sub-capítulo *in infra*. Por agora, importa prosseguir com a análise constitucional, que tem sido seguida até aqui, sobre a regionalização na Constituição.

Assim, a Constituição, nos termos dos art.ºs 257º e 258º estabelece quais as atribuições conferidas às regiões administrativas eventualmente criadas. Desta forma, nos termos destes dois normativos constitucionais, são atribuições das regiões administrativas:

---

<sup>54</sup> Cfr. Art.º 115º, n.º 11 da CRP.

dirigir serviços públicos; coordenar e apoiar a acção dos municípios; proceder à elaboração de planos regionais de desenvolvimento económico e social e participar na elaboração de planos nacionais, relacionados com o desenvolvimento económico e social<sup>55</sup>.

Como já enunciado, a regionalização administrativa do território continental português, traduzida naturalmente na divisão do território por regiões administrativas, talqualmente previsto na Constituição portuguesa, está ainda por concluir. Portugal não conhece, até à data, o nível intermédio entre o “Estado-Administração” e os municípios na sua estrutura administrativa. Este nível regional intermédio de autarquia local está por estabelecer há mais de 40 anos!

O legislador constituinte considerou colocar à mercê do povo a decisão sobre a regionalização de Portugal continental. Assim, até à instituição em concreto das regiões administrativas, o legislador constituinte consagrou transitoriamente no texto constitucional a divisão distrital, *vulgo* distritos. Portanto, enquanto não forem em concreto instituídas as regiões administrativas, mantêm-se provisoriamente os distritos, para efeitos do art.º 291º da CRP. Os distritos não devem, porém, ser considerados autarquias locais, uma vez que a Constituição é clara e taxativa, apenas considerando como autarquias locais as freguesias, os municípios e as regiões administrativas. O distrito é, em suma, uma circunscrição territorial que “*não tem autenticidade como autarquia local*”<sup>56</sup>.

## **2. A criação das regiões administrativas enquanto autarquias locais supramunicipais**

Como vimos anteriormente, as regiões administrativas são uma das três categorias de autarquias locais que a Constituição consagra no seu art.º 236º, n.º 1.

Os conceitos de região administrativa e regionalização administrativa são conceitos que, para além do seu diferente valor semântico, do ponto vista jurídico-administrativo são igualmente distintos, não obstante a sua efectiva e necessária correlação. Região e regionalização não são, efectivamente, conceitos equiparados, pelo que desde já merecem ser aclarados.

---

<sup>55</sup>Os planos nacionais aqui referidos são aqueles que a Constituição consagra nos art.ºs 90º e 92º.

<sup>56</sup>Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo, Vol. I, 3ª Edição, Almedina*, p. 658.

A Lei n.º 56/91, de 13 de Agosto<sup>57</sup>, que estabelece o regime jurídico das regiões administrativas, determina categoricamente no seu art.º 1º que a região administrativa é uma pessoa colectiva territorial, dotada de autonomia administrativa e financeira e de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios das populações respectivas como factor da coesão nacional. Tal como as demais autarquias locais consagradas na Constituição, as regiões são também pessoas colectivas territoriais que têm órgãos próprios, por via dos quais prosseguem os interesses próprios das respectivas populações. Portanto, as regiões são “*colectividades territoriais dotadas de auto-governo mediante órgãos representativos próprios*”<sup>58</sup>.

Diferentemente, a regionalização administrativa traduz-se “*no conjunto de medidas de carácter institucional que, integradas num processo evolutivo ao longo do tempo, conduzem à criação de instituições regionais e ao reforço da sua capacidade de decisão autónoma*”<sup>59</sup>.

Pelo exposto, podemos concluir que as regiões administrativas são entidades jurídico-administrativas, ao passo que a regionalização administrativa é um processo jurídico-administrativo, conducente à instituição das regiões administrativas.

Estabelecidas estas considerações introdutórias, podemos prosseguir com aquilo que esta dissertação almeja atingir, que não é mais do que defender a regionalização administrativa de Portugal continental através da instituição em concreto das regiões administrativas, cumprindo, deste modo, os desígnios constitucionais respeitantes a este nível intermédio de autarquia local.

“*A regionalização deve inserir-se numa estratégia de desenvolvimento equilibrado das várias regiões do País, de combate às assimetrias, de defesa da igualdade de oportunidades, de coesão económica e social, de solidariedade nacional (...)*”<sup>60</sup>. A regionalização deve, pois, ser considerada uma verdadeira estratégia de desenvolvimento

---

<sup>57</sup> Lei-Quadro das Regiões Administrativas.

<sup>58</sup> VITAL MOREIRA, *Organização, Atribuições, Poderes e Competências das Regiões Administrativas*, in Boletim da Faculdade de Direito, Vol. LXXIV, Coimbra 1998, p. 657.

<sup>59</sup> *Livro Branco sobre Regionalização*, Ministério da Administração Interna, Secretaria de Estado da Administração Regional e Local, 1981, p. 7.

<sup>60</sup> Cfr. Programa do XIII Governo Constitucional, a propósito da regionalização administrativa, 1995.

nacional, capaz de equilibrar diferentes realidades regionais, contribuindo para uma verdadeira coesão nacional.

A instituição em concreto das regiões administrativas em Portugal continental constitui, hoje, um factor preponderante para um desenvolvimento universal e colectivo nacional. A regionalização é, pois, um passo particularmente importante para o progresso e dinamismo das regiões e respectivas populações. Contudo, as regiões e os interesses próprios das respectivas populações devem ser, naturalmente, acautelados pelo processo de regionalização.

A regionalização deverá ser um processo adequadamente estruturado e concebido, de modo a não ser feita uma “*má regionalização*”, i. e. uma regionalização infundada, que não promova a satisfação máxima e necessária das regiões e respectivos interesses próprios das populações. Como afirma *Diogo Freitas do Amaral* “*pior do que não ter a regionalização, será fazer uma má regionalização, isto é, uma regionalização mal estudada, mal concebida ou mal executada*”. Portanto, podemos concluir que Portugal continental carece hoje de um terceiro nível intermédio de autarquia local – as regiões administrativas – o qual só poderá ser alcançado se todo o processo de regionalização for eficientemente bem conduzido, sobretudo do ponto de vista político. Pretende-se que a regionalização seja isenta de qualquer actuação política demagógica, capaz de inflamar todo o processo e, por isso, incapaz de respeitar o superior interesse nacional que aqui se pretende alcançar e garantir de forma incólume.

As regiões administrativas, aquando da sua concreta e efectiva instituição, serão autênticas *autarquias locais supramunicipais*, capazes de actuarem em prol e benefício dos interesses próprios das populações. A regionalização administrativa do território continental português deverá pois, ser uma verdadeira estratégia de desenvolvimento colectivo, uma vez que se propõe a encontrar o equilíbrio das diferentes regiões, combatendo as desigualdades territoriais, por um lado e, por outro, alcançando os ajustamentos necessários para o progresso económico e social, bem como uma redistribuição equilibrada das oportunidades.

Aqui chegados, importa deixar claro que todo o processo de regionalização administrativa implica, necessariamente, um processo de descentralização administrativa. Através da regionalização proceder-se-á a uma “*redistribuição de competências pelos*

*diferentes níveis da administração (central, regional e local)*<sup>61</sup>”, de forma a que as regiões administrativas possam deter um papel fortemente decisivo e interventivo em matérias administrativas de âmbito regional.

Deste modo, a regionalização administrativa implica uma necessária transferência de competências do “Estado-Administração” para as regiões administrativas e deve, por esta ordem de ideias, consistir numa autêntica descentralização do Estado, “*se não for para isto, a regionalização será um contra-senso*”<sup>62</sup>.<sup>63</sup>

A transferência de serviços da Administração Central do Estado para a esfera da Administração regional conduziria a uma Administração Pública bem mais eficiente e equilibrada. Assim, através dessa transferência de serviços para as Regiões, conseguir-se-ia obter um “*aproveitamento e gestão dos meios materiais e humanos muito mais eficiente que a Administração Central o pode fazer*”<sup>64</sup>.

A regionalização administrativa, aquando da sua concreta institucionalização, nunca irá colocar em causa a unidade e soberania nacional do Estado, uma vez que o que se pretende é o preenchimento daquele nível intermédio entre o Estado e o município através da instituição em concreto das regiões administrativas enquanto autarquias locais supramunicipais.

A instituição concreta das regiões administrativas contribui, naturalmente, para o enriquecimento da democracia, pois todo o processo implica uma forte adesão cívica e associativa das pessoas.

O poder local compreende, desde logo a existência de autarquias locais. Contudo, não basta apenas ter autarquias locais para que haja poder local: é necessário que àquelas seja reconhecida autonomia financeira e administrativa. Assim, só quando existirem autarquias locais autónomas financeira e administrativamente é que há, efectivamente, poder local. Se as regiões administrativas forem realmente instituídas, Portugal poderia ser um país com reconhecido poder local, capaz de resolver as debilidades regionais *in loco*, sem grandes burocracias e sem a tutela administrativa e financeira do poder central. Como sustenta *Diogo*

---

<sup>61</sup> Cfr. *Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado*, Comissão de apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território (...), Lisboa, 1998, p. 32.

<sup>62</sup> Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, 3ª Edição, Vol. I, Almedina, p. 663.

<sup>63</sup> Cfr. Capítulo I, *Descentralização na Constituição*, desta dissertação.

<sup>64</sup> Cfr. RAMIRES FERNANDES, Manuel, *A Problemática da Regionalização*, Almedina, 1996, p. 45.



*Freitas do Amaral, “em Portugal, o poder local é um objectivo a atingir, não é uma situação adquirida”.*

Portugal é hoje um país notoriamente desproporcional, em que determinadas zonas crescem a ritmo efervescente, em detrimento de outras que apresentam níveis de crescimento e investimento público e privado muito inferiores. Podemos então dizer que Portugal é um país “*a duas velocidades*”: as regiões do litoral, com especial destaque para as duas GAM de Lisboa e Porto, concentram a maior parte da população portuguesa, absorvendo quase a totalidade do emprego pelos diferentes sectores; enquanto as regiões do interior registam um crescimento e níveis de emprego diminutos, levando-as ao seu inexorável esquecimento. Mais de metade do Produto Interno Bruto (PIB) nacional é produzido pelas GAM de Lisboa e Porto.<sup>65</sup> O PIB, que corresponde à riqueza nacional produzida, é obtido maioritariamente apenas por duas zonas do país. Tal circunstância conduz ao desinvestimento e desinteresse empresarial, bem como a défices de emprego nas regiões do interior, mesmo nas cidades de médias dimensões. Pasmese, Lisboa é a região do país que detém a maior concentração de estabelecimentos do ensino superior, cerca de 1/3 do total nacional.

Durante anos houve, claramente, uma subversão das regiões do interior, que culminou no empobrecimento e na desertificação dessas zonas, que também são Portugal.

Verifica-se, assim, um país com fortes assimetrias regionais que carecem urgentemente de ser corrigidas e solucionadas, em prol dos interesses próprios das populações. Essa “*correção das assimetrias regionais*” passa pela instituição em concreto das regiões administrativas, através de um crescimento harmonioso das diferentes regiões, apostando em políticas sectoriais que consigam dinamizar económica e socialmente todas elas.

Com a regionalização administrativa pretende-se minimizar o cada vez maior fosso existente entre litoral e interior, de modo a “*evitar a esterilização e a necrose da província e impedir que todas as actividades culturais, políticas e económicas se concentram em*

---

<sup>65</sup> Segundo os dados mais recentes, respeitantes ao número de população residente, constata-se que na GAM de Lisboa, em 2016, residiam 2.817.014 de pessoas, correspondente a 27,3 % da população nacional registadas no mesmo período, ao passo que na Região da Beira Baixa (NUT III), no mesmo ano, residiam 83.10 pessoas. Na GAM do Porto, exactamente no mesmo período residiam 1.721.320 pessoas. Com estes dados podemos concluir que nas GAM de Lisboa e Porto concentra-se 44% da população nacional. Tais dados encontram-se livremente disponíveis para consulta em <https://www.pordata.pt/Municipios/Quadro+Resumo>.

*Lisboa, apropriando-se do Estado, tornando-se ela própria o Estado, pela desertificação do resto do país*<sup>66</sup>. A regionalização administrativa do continente português deverá, pois, contribuir para a minimização dos desequilíbrios regionais, através do aproveitamento das potencialidades endógenas das regiões, bem como deverá garantir a sustentabilidade ambiental e fomentar o ordenamento do território.

A regionalização irá também proporcionar uma melhor canalização e aproveitamento dos fundos comunitários, contribuindo igualmente para a correcção das assimetrias regionais. Deste modo, chama-se à colação os três diferentes níveis de integração regional previstos pela U.E.<sup>67</sup>, correspondentes às NUTS<sup>68</sup> I, NUTS II e NUTS III. Importa particularmente referenciar, para efeitos da presente dissertação, que o segundo nível de integração regional (NUTS II) deveria, justamente, corresponder às inexistentes Regiões Administrativas continentais, por um lado, e por outro às Regiões Autónomas insulares dos Açores e da Madeira. Dado que as regiões administrativas em Portugal continental permanecem por instituir, para efeitos da nomenclatura as NUTS II correspondem às actuais CCDRs<sup>69</sup> do Norte, Centro, Alentejo e Algarve, a Área Metropolitana de Lisboa, a Região Autónoma dos Açores e a Região Autónoma da Madeira. A nomenclatura NUTS II é responsável pela afectação dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão da União Europeia, os quais são instrumentos financeiros regionais da U.E., destinados a fomentar a coesão económica, social e territorial das diferentes regiões dos Estados-membros. Se, em Portugal continental estivessem concretamente instituídas as regiões administrativas, mais eficientemente seriam coordenados os programas operacionais regionais dos fundos estruturais e de coesão da U.E., ou seja, dificilmente teríamos zonas do país subaproveitadas relativamente a outras.

Aqui chegados, urge proceder à concreta instituição das regiões administrativas em Portugal continental, de modo a colmatar as acentuadas assimetrias regionais verificadas no nosso país. O grande objecto desta dissertação é, justamente, a defesa da regionalização em Portugal continental, ou seja, a concreta instituição daquele nível intermédio entre o Estado

---

<sup>66</sup> Cfr. RAMIRES FERNANDES, Manuel, *A Problemática da Regionalização*, Almedina, 1996, p. 50.

<sup>67</sup> Cfr. Regulamento (CE) n° 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio.

<sup>68</sup> As NUTS – Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas – foram criadas pelo EUROSTAT em parceria com os diferentes Institutos Nacionais de Estatística, com o objectivo de tratamento e análise estatística de dados, bem como auxiliar na Política de Coesão da U.E..

<sup>69</sup> Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, que *in infra* serão objecto de uma análise mais pormenorizada.

e o município, capaz de garantir os interesses próprios das respectivas populações. Pretende-se portanto a criação efectiva das regiões administrativas continentais<sup>70</sup>.

Para uma afectação eficiente e coordenada das políticas públicas destinadas ao desenvolvimento económico e social do território, o legislador teve de encontrar uma solução que permitisse garantir aquelas finalidades, uma vez que, do ponto de vista territorial, os municípios não estão devidamente apetrechados para prosseguir com missões de tão relevante interesse nacional. Face a esta insuficiente escala municipal em prosseguir com as políticas públicas, o legislador criou entidades administrativas territoriais regionais capazes de satisfazer tais necessidades. Deste modo, foram instituídas as actuais CCDR's, na condição de organismos administrativos desconcentrados de nível regional, bem como foram criadas as entidades intermunicipais<sup>71</sup>.

As CCDR's e as entidades intermunicipais foram a solução encontrada pelo legislador para “*cumprir alguns dos fins das regiões administrativas*”<sup>72</sup>. As CCDR's, enquanto entidades de nível regional, foram criadas de modo a que a afectação das políticas públicas pudesse ser aplicada pelas diferentes regiões do território continental português, visto que não estarem concretamente instituídas as regiões administrativas, as quais seriam as entidades cabalmente melhor qualificadas e preparadas para prosseguirem tais finalidades.

Face ao explanado, importa tecer algumas considerações sobre o papel das CCDR's na actual estrutura organizatória da Administração Pública portuguesa, visto que estas vieram assumir algumas das finalidades destinadas às regiões administrativas. Primeiramente, importa deixar claro que as CCDR's, quanto à sua natureza, estão desprovidas de personalidade jurídica: o legislador, aquando da sua criação, não lhes concedeu essa atribuição. Assim, em conformidade com o DL n.º 228/2012, de 25 de Outubro, posteriormente alterado pelo DL n.º 24/2015, de 6 de Fevereiro<sup>73</sup>, as CCDR's são

---

<sup>70</sup> As regiões administrativas continentais distanciam-se, como o próprio nome indica, das actuais e existentes regiões autónomas insulares. As regiões administrativas, talqualmente definidas no decurso desta dissertação, consistem em “*entidades administrativas, que exercem funções de auto-administração*”, ao passo que as outras “*são entidades políticas, que exercem funções de auto-governo*”. Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, 3ª Edição, Vol. 1, Almedina, p. 661.

<sup>71</sup> Que se subdividem nas áreas metropolitanas e nas comunidades intermunicipais.

<sup>72</sup> ALVES CORREIA, Fernando, *Regionalização em Portugal Continental: Regionalização sem Regiões Administrativas*, Revista de Legislação e Jurisprudência, N.º 3988, p. 5.

<sup>73</sup> Esta última alteração legislativa procedeu à extinção, por fusão, do Gabinete para os Meios da Comunicação Social (GMCS) e, por conseguinte, à transferências das suas atribuições para a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, para as CCDR e para a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P..

serviços periféricos da administração directa do Estado, dotados de autonomia administrativa e financeira. As CCDR's vieram, deste modo, suceder às anteriores Comissões de Coordenação Regional (CCR's), instituídas pelo DL n.º 494/79, de 21 de Dezembro. Por via do DL n.º 228/2012 de 25 de Outubro foram instituídas, consoante a circunscrição de municípios, cinco CCDR's, designadamente: CCDR do Norte, a CCDR do Centro, a CCDR de Lisboa e Vale do Tejo, a CCDR do Alentejo e a CCDR do Algarve, respectivamente sediadas no Porto, Coimbra, Lisboa, Évora e Faro.

Verificada a inexistência das regiões administrativas em Portugal continental, “as CCDR's procuraram colmatar, em parte, as lacunas da inexistência daquelas”<sup>74</sup>. As CCDR's visam então a prossecução e coordenação de políticas públicas sectoriais de natureza regional, assim como prosseguem diferentes missões, sobretudo a nível ambiental e de ordenamento do território e das cidades, no âmbito das respectivas circunscrições territoriais. As CCDR's estão, naturalmente, dotadas de atribuições, taxativamente previstas no n.º 3, do art.º 2º do DL n.º 228/2012. Tratam-se de atribuições que dizem estritamente respeito ao desenvolvimento regional das respectivas áreas territoriais.

Hoje, as CCDR's têm a braços uma fundamental e importante tarefa: a coordenação dos Programas Operacionais do Portugal 2020, que se traduzem em Fundos Europeus Estruturais e de Investimento<sup>75</sup>, destinados a apoiar as regiões da nomenclatura NUTS II, ou seja, as CCDR's do Norte, Centro, Alentejo, Algarve, a Área Metropolitana de Lisboa e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Por último, importa fazer uma breve referência às entidades intermunicipais<sup>76</sup>, actualmente instituídas no nosso ordenamento jurídico, pois, como sublinhado *in supra*, fazem parte da solução encontrada pelo legislador, a par das CCDR's, para colmatar a lacuna

---

<sup>74</sup> ALVES CORREIA, Fernando, *Regionalização em Portugal Continental: Regionalização sem Regiões Administrativas*, Revista de Legislação e Jurisprudência, N.º 3988, p. 6.

<sup>75</sup> Note-se que a atribuição destes fundos será feita, tendo em consideração três níveis, nomeadamente: regiões menos desenvolvidas (com um PIB per capita inferior a 75% da média do PIB per capita da U.E.), regiões em transição (com um PIB per capita a situar-se entre 75% e 90% da média da U.E.) e regiões mais desenvolvidas (com um PIB per capita superior a 90% da média da U.E.). No que concerne a Portugal, foram classificadas como regiões menos desenvolvidas, a Região Autónoma dos Açores, o Alentejo, o Centro e o Norte. O Algarve é considerado uma região em transição. Por último, a Área Metropolitana de Lisboa e a Região Autónoma da Madeira são as duas regiões mais desenvolvidas do país.

<sup>76</sup> Ao abrigo do DL n.º 75/2013, de 12 de Setembro, recentemente alterado pela Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto, existem apenas duas Áreas Metropolitanas, a de Lisboa e a do Porto, quanto às comunidades intermunicipais foram criadas 21, conforme consta do Anexo II do mencionado diploma.

constitucional da não criação efectiva das regiões administrativas continentais. Como afirma o Professor *Fernando Alves Correia*, as comunidades intermunicipais<sup>77</sup> são “*valiosas figuras de cooperação intermunicipal (...) que surgiram como novas formas de organização intermunicipal susceptíveis de funcionarem como soluções subsidiárias da criação, no continente português, de regiões administrativas*”.

Abordar-se-á agora o modelo de regionalização proposto em 1998 que culminou com a sua rejeição no referendo realizado nesse mesmo ano. A Lei n.º 19/98, de 28 de Abril, aprovada no Parlamento, procedeu à criação das regiões administrativas de Portugal continental. Através deste diploma foram criadas oito regiões administrativas continentais<sup>78</sup>. A Lei de Criação das Regiões Administrativas (LCRA) acolheu, quanto ao mapeamento territorial, o modelo da *região comarca* ou, como também designado, *grande região*. Segundo este modelo, “*as regiões devem ser grandes unidades heterogéneas, espaços muito amplos e diversificados, sobretudo voltadas para o planeamento económico.*”<sup>79</sup>. O modelo da *região comarca* contrapõe-se ao esquema da *região-província*, ou *média região*, nos termos do qual as regiões devem ser perspectivadas como “*unidades homogéneas de tipo médio, verdadeiras comunidades naturais*”<sup>80</sup>.

A 8 de Novembro de 1998 foi realizado o referendo, que obteve uma rejeição inequívoca (cerca de 63,52%) da regionalização administrativa do território continental português. Assim, as oito regiões administrativas propostas foram rejeitadas pela maioria dos portugueses.

---

<sup>77</sup> As criação das Comunidades Intermunicipais (CIM's) nos termos previstos no Decreto n.º 132/XII, que visava “*estabelecer o regime jurídico das autarquias locais, aprovar o estatuto das entidades intermunicipais, estabelecer o regime jurídico de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprovar o regime jurídico do associativismo autárquico*”, foi considerado inconstitucional nas matérias respeitantes à criação, ao estatuto e às atribuições das comunidades intermunicipais, por violação do princípio da taxatividade da categoria das autarquias locais, consagrado no art.º 236º, n.º 1, da CRP. Pode ler-se no Acórdão do Tribunal Constitucional (TC) n.º 296/2013: “*Conclui-se, assim, que as normas relativas à criação, ao estatuto e às atribuições das comunidades intermunicipais, objeto do pedido, devem ser consideradas inconstitucionais, por violação do princípio da tipicidade das autarquias locais no território continental consagrado no artigo 236.º, n.º 1, da CRP.*” O Decreto n.º 132/XII, posteriormente alterado, face às inconstitucionalidades verificados no diploma, conduziu à actual Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, recentemente alterada pela Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto.

<sup>78</sup> Região de Entre Douro e Minho; Região de Trás-os-Montes e Alto Douro; Região da Beira Litoral; Região da Beira Interior; Região da Estremadura e Ribatejo; Região de Lisboa e Setúbal; Região do Alentejo; e Região do Algarve.

<sup>79</sup> Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3ª Edição, Almedina, 2010, p. 672.

<sup>80</sup> *idem*.

Desde a realização do referendo que jamais se uniram esforços para proceder a uma reforma administrativa daquela natureza. É por isso urgente alcançar acordos, sobretudo políticos, a fim de obter o equilíbrio económico e social do país que há tantos anos clama. A regionalização administrativa do continente é a estratégia necessária para o desenvolvimento económico, social e cultural do país.

Analisando o modelo regional proposto há quase 21 anos considero que, hoje, tal modelo de ser revisto e alterado. A actual divisão do território continental português em cinco CCDR's deveria corresponder, hoje, às cinco regiões administrativas continentais. As actuais CCDR's desempenham as funções que deveriam ser da responsabilidade das inexistentes regiões administrativas.

Não pretendendo, de todo, descredibilizar o trabalho cooperante e a elevada experiência do trabalho com os municípios conduzido pelas actuais CCDR's, penso que o actual mapeamento territorial das mesmas poderia servir de base à divisão regional do território continental português. Visto que as CCDR's se encontram a funcionar em pleno e sabendo que elas ocupam aquele nível intermédio regional supramunicipal, então porque não aproveitá-las e nessa medida transformá-las em cinco verdadeiras regiões administrativas?

### **3. Atribuições das regiões administrativas**

Constitucionalmente, as atribuições das regiões administrativas encontram-se previstas nos art.ºs 257º e 258º<sup>81</sup>, pese embora a sua previsão não seja demasiadamente pormenorizada. Perante tal circunstancialismo constitucional, devemos conjugar estes preceitos com o critério previsto no art.º 237º, n.º 1 da CRP, nos termos do qual as atribuições das autarquias locais são reguladas por lei, em perfeita conformidade com o princípio da descentralização administrativa.

Ora, a lei em causa é, justamente, a LQRA<sup>82</sup>. A previsão das atribuições das regiões administrativas, conferidas pela LQRA assenta, fundamentalmente, em três princípios constitucionais: o princípio da descentralização, o princípio da subsidiariedade e o princípio dos interesses próprios das populações regionais. Dos três princípios enunciados, apesar do

---

<sup>81</sup> Cfr. *supra*, I. *Regionalização na constituição*, da presente dissertação.

<sup>82</sup> Cfr. Lei n.º 56/91, de 13 de Agosto.

seu respectivo tratamento individual, dois deles devem ser conjugados: o princípio da subsidiariedade e o princípio da descentralização. Quanto à matéria dos princípios orientadores das regiões administrativas, entre os quais se destacam os referidos serão, mais adiante nesta dissertação, objecto de um tratamento mais detalhado.

O Professor *Vital Moreira* considera que as atribuições das regiões administrativas podem agrupar-se em três conjuntos. Segundo o Autor, no primeiro conjunto compreendem-se as atribuições nos termos das quais as regiões administrativas, em conformidade com o art.º 19º da Lei-quadro<sup>83</sup>, devem participar na elaboração e execução dos planos de desenvolvimento regional, bem como participar na elaboração e execução dos planos nacionais de desenvolvimento económico e social. No segundo conjunto, figuram aquelas funções respeitantes à coordenação e apoio às actividades desenvolvidas pelos municípios, com a ressalva da preservação da autonomia e poderes destes<sup>84</sup>. Por último, no terceiro conjunto, agrupam-se as funções das regiões administrativas, associadas por um lado à elaboração dos planos regionais e, por outro, à direcção dos serviços públicos<sup>85</sup>. Portanto, as regiões administrativas compreendem funções que são próprias do Estado e que, segundo o Professor *Vital Moreira*, têm um relevante impacto a nível regional.

Como foi já referido, uma das funções das regiões administrativas prende-se com o apoio e coordenação da actividade dos municípios. No entanto, esta ingerência das regiões não significa, de todo, o estabelecimento de uma relação de tutela, em que as regiões são entidades tutelares e os municípios entidades tuteladas. Esta relação de tutela deve, efectivamente, ser desempenhada pelo Estado em relação aos municípios e não pelas regiões administrativas. O papel das regiões não é por isso absorver as funções dos municípios, já que estes têm as suas atribuições próprias. As regiões administrativas, aquando da sua concreta instituição, serão apenas o nível intermédio regional entre os municípios e o Estado, não se pretendendo uma usurpação do papel dos municípios, o que seria aliás prejudicial para a própria regionalização. Entre os municípios e as regiões deve verificar-se uma perfeita

---

<sup>83</sup> Cfr. art.º 258º, 2ª parte, da CRP.

<sup>84</sup> Cfr. art.º 257º, 2ª parte, da CRP.

<sup>85</sup> Cfr. art.º 258º, 1ª parte, e art.º 257º, 1ª parte, ambos da CRP.

relação de cooperação: “*devem reduzir-se ao mínimo as hipóteses de conflito entre os municípios e as regiões administrativas*”<sup>86</sup>.

É claramente evidente a existência de alguma celeuma quanto às atribuições das regiões administrativas, sobretudo ao nível da sua articulação com as demais atribuições do Estado e dos municípios. Contudo, apesar desta difícil articulação, o texto constitucional é exímio quanto a este aspecto, na medida em que, implicitamente, expressa que deve existir uma articulação concertada entre as atribuições e competências dos municípios e das regiões administrativas, num quadro de completa autonomia. Portanto, cada entidade é responsável pelos seus próprios assuntos, consoante estejam em causa assuntos de índole nacional, regional ou municipal.

No entanto, note-se que a LQRA prevê a possibilidade de serem delegadas competências de natureza estadual nas regiões administrativas, assim como as regiões podem, igualmente, delegar competências nos municípios.<sup>87</sup> Esta delegação de competências, quanto ao Professor *Vital Moreira*, não se trata de “*uma verdadeira descentralização ou administração autónoma, mas sim (...) uma forma heterodoxa de desconcentração por interposta autarquia*”.

São de referenciar também as efectivas e concretas atribuições das regiões administrativas, conferidas abstractamente, pelo art.º 17º da LQRA. Nos termos deste preceito, as atribuições nele constantes devem ser exercidas, “*com vista à atenuação das assimetrias de desenvolvimento do território do continente*”<sup>88</sup>. O art.º 17º da LQRA estabelece, portanto, as atribuições destas colectividades territoriais, as quais se distinguem das demais atribuições previstas na Lei das Autarquias Locais (LAL), cuja aplicação é extensível a todas as autarquias locais: freguesias, municípios e regiões administrativas.

Ora, de todas as atribuições elencadas no referido art.º 17º, é de estranhar o facto de naquele preceito não constarem atribuições respeitantes a domínios tão significativos para as regiões, como a saúde e a protecção civil. Uma das críticas apontadas, neste âmbito, à LQRA é o facto de o diploma não ser claro quanto à repartição de atribuições entre as regiões e os municípios. *Vital Moreira*, sobre esta questão, considera que é “*necessária uma*

---

<sup>86</sup> Cfr. VITAL MOREIRA, *Organização, Atribuições, Poderes e Competências das Regiões Administrativas*, in Boletim da Faculdade de Direito, Vol. LXXIV, Coimbra, 1998, p. 664.

<sup>87</sup> Cfr. art.º 25º, n.º 2, al. o), da LQRA.

<sup>88</sup> Cfr. art.º 18º da LQRA.



*densificação legislativa das mesmas atribuições e a sua delimitação em relação às tarefas municipais afins*”<sup>89</sup>. Esta aclaração legislativa pode ser exercida por uma revisão da LQRA ou através de uma densificação legislativa nos diplomas respeitantes à instituição em concreto de cada região administrativa.

No entanto, note-se que as leis que procederem à instituição em concreto de cada região administrativa não podem acrescentar ou retirar atribuições, senão apenas considerar aquelas que a LQRA estabelece no seu art.º 17º. Desta forma, se eventualmente o legislador considerar necessário acrescentar ou retirar atribuições além das previstas na LQRA, tal só poderá verificar-se através de um processo legislativo, por via do qual será imprescindível obter a aprovação por maioria absoluta da lei<sup>90</sup>.

#### **4. Competências das regiões administrativas**

As competências das regiões administrativas serão, naturalmente, as necessárias para a prossecução das atribuições conferidas pela LQRA. Ora, esta lei, ao invés do conjunto de atribuições que previu, optou na matéria das competências por reparti-las pelos dois órgãos representativos das regiões administrativas: a assembleia regional e a junta regional.

A assembleia regional é o órgão deliberativo das regiões administrativas e, como tal, compreende determinadas competências, desde logo a aprovação do plano de desenvolvimento regional, do plano anual de actividades e respectivo orçamento.<sup>91</sup> Esta assembleia, enquanto órgão representativo de uma autarquia local, *vulgo* região, tem competência para proceder à aprovação de regulamentos regionais, por força do poder regulamentar conferido às autarquias locais, nos termos do art.º 241º da CRP. Cabe-lhe também o exercício de poderes tributários, desde que tais poderes sejam concedidos por lei<sup>92</sup>, pelo que poderá proceder à criação de taxas e tarifas dos serviços públicos<sup>93</sup>. A assembleia regional tem, igualmente, competência para proceder à aprovação do plano regional de ordenamento do território, nos termos do art.º 25º, n.º 2, al. b), da LQRA. Compete-lhe ainda,

---

<sup>89</sup> Cfr. VITAL MOREIRA, *Organização, Atribuições, Poderes e Competências das Regiões Administrativas*, Boletim da Faculdade de Direito, Vol. LXXIV, Coimbra, 1998, p. 667.

<sup>90</sup> Trata-se portanto de uma lei orgânica que para a maioria da doutrina é considerada uma lei de valor reforçado.

<sup>91</sup> Cfr. art.º 237º, n.º 2, da CRP e art.º 25º, n.º 2 da Lei-quadro.

<sup>92</sup> Cfr. art.º 238º, n.º 2 da CRP.

<sup>93</sup> Cfr. art.º 25º, n.º 2 da Lei-quadro.

nos termos do n.º 1, alíneas a), b) e c), do art.º 25º da Lei-quadro, eleger a junta regional e respectiva composição, bem como apreciar e fiscalizar a sua actividade. Por último, é da responsabilidade da assembleia regional votar moções de censura à junta regional, nos termos do art.º 29º da LQRA.

Por sua vez, a junta regional, enquanto órgão executivo das regiões administrativas, tem competências ao nível do planeamento e desenvolvimento regional, bem como tem competências no funcionamento dos serviços e respectiva gestão corrente.<sup>94</sup> Portanto, à junta regional, cabe sobretudo conduzir a administração de cada região administrativa.

## **5. Autonomia administrativa e financeira das regiões administrativas**

As regiões administrativas são colectividades territoriais dotadas de autonomia administrativa e financeira que, correlacionadas, permitirão prosseguir os interesses próprios das respectivas populações regionais. Isto significa que “*não pode conceber-se a autonomia administrativa sem a autonomia financeira*”<sup>95</sup>, pois esta última é essencial para a concretização da primeira. Deste modo, a autonomia administrativa<sup>96</sup> das regiões administrativas traduz-se na capacidade conferida a estas para a prática de actos jurídicos de natureza executória e definitiva.

Por seu turno, a autonomia financeira das regiões administrativas significa que estas pessoas colectivas de direito público, a par das demais autarquias locais reconhecidas constitucionalmente, detêm património e finanças próprias, que lhes permitem proceder à aprovação dos seus orçamentos e respectivos planos anuais de actividades, bem como gerar receitas e processar despesas.<sup>97</sup>

A autonomia financeira das regiões administrativas traduz-se, assim, na chamada “*autodeterminação financeira*”<sup>98</sup>, que confere às regiões administrativas a sua independência face ao Governo. A autonomia financeira das regiões administrativas implica,

---

<sup>94</sup> Cfr. art.º 31º, da Lei-quadro das regiões administrativas.

<sup>95</sup> Cfr. FERNANDES RAMIRES, Manuel, *A problemática da regionalização*, Almedina, 1996, p. 103.

<sup>96</sup> Segundo os ensinamentos do Professor *Marcello Caetano*, a autonomia administrativa consiste “*no poder conferido aos órgãos de uma pessoa colectiva de direito público de praticar actos administrativos definitivos, que serão executórios, desde que obedeçam a todos os requisitos para tal efeito exigidos por lei*”.

<sup>97</sup> Cfr. art.º 238º da CRP e art.º 34º da Lei-quadro das regiões administrativas.

<sup>98</sup> Cfr. CANOTILHO, Gomes, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4ª Edição, Coimbra Editora, p. 729.

naturalmente, a proibição de quaisquer formas de subsídios ou participações financeiras concedidas pelo Estado, pelos Institutos Públicos ou pelos serviços e fundos autónomos. Se tal situação fosse possível não poderíamos falar de autonomia financeira das regiões administrativas, uma vez que isso significaria uma dependência em relação ao Governo.

Contudo, esta decorrência do princípio da autonomia financeira das regiões administrativas não foi consagrada na Lei-quadro das regiões administrativas, o que revela alguma perplexidade, visto que na Lei das Finanças Locais (LFL) de 1987<sup>99</sup> tal situação estava salvaguardada.

A questão financeira das regiões administrativas merece, efectivamente, ser seguida com alguma acuidade, na medida em que “*dela dependerá o sucesso ou o fracasso da regionalização*”<sup>100</sup>. Neste sentido, tem total provimento os Autores que defendem a existência de uma *Lei de Finanças Regionais* antes da concreta instituição das regiões administrativas.

O regime financeiro das regiões administrativas deve ser assegurado por um modelo, segundo o qual as receitas das regiões administrativas deverão ser determinadas em função das receitas gerais do Estado e, por conseguinte, distribuídas pelas diferentes regiões, tendo em consideração os diferentes níveis de desenvolvimento das mesmas.

Relativamente às receitas do Estado, a LQRA estabelece que as regiões podem deter uma participação no produto das receitas do Estado que será fixada em função do esforço financeiro próprio da região e, sobretudo, tendo em consideração o princípio da solidariedade nacional. Todavia, há Autores que defendem a ideia de que as receitas das regiões administrativas deverão ser asseguradas pela cobrança de impostos em cada uma delas. Se este for o modelo a adoptar, teremos então regiões que obtêm uma receita fiscal superior a outras, o que desde logo contraria o princípio da coesão económica das regiões administrativas. Segundo *Paulo Tiago Pereira*, “*o modelo de financiamento regional é importante como pano de fundo da descentralização política e administrativa*”, através da conjugação de “*medidas de âmbito mais microeconómico (de benefícios e incentivos fiscais aos investimentos) se se quiser chegar a um maior desenvolvimento das regiões menos*

---

<sup>99</sup> Cfr. Lei n.º 1/87, entretanto revogada. Hoje, o financiamento das autarquias locais e entidades intermunicipais é conferido pela Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro.

<sup>100</sup> Cfr. FERNANDES RAMIRES, Manuel, *A problemática da Regionalização*, Almedina, 1996, p. 106.

*desenvolvidas*”. Em relação às regiões menos desenvolvidas, alguns Autores, consideram ser necessário a criação de um “*Fundo de Perequação Regional*”, que permita “*obviar à insuficiência de receitas das regiões menos prósperas*”.

Ainda sobre a afectação dos recursos financeiros das regiões administrativas, a Carta Europeia da Autonomia Local (CEAL) dispõe que às autarquias locais financeiramente mais débeis deve proceder-se à “*implementação de processos de perequação financeira ou de medidas equivalentes destinadas a corrigir os efeitos da repartição desigual das fontes potenciais de financiamento, bem como dos encargos que lhes incumbem*”.

## **6. Princípios orientadores das regiões administrativas**

A regionalização administrativa, enquanto processo estruturante e renovador da Administração Pública, deve assentar em determinados princípios basilares. Os princípios a seguir apresentados têm, em certa medida, uma configuração estratégica para o processo de regionalização administrativa do continente português.

### **6.1. Princípio da legalidade**

O cumprimento da lei e o respeito pelos princípios fundamentais do direito devem, naturalmente, ser observados durante todo o processo de regionalização administrativa. Com efeito, toda a organização e funcionamento dos órgãos representativos das regiões administrativas devem respeitar o princípio da legalidade, ou seja, “*a actuação dos órgãos e agentes das regiões administrativas deve obedecer aos princípios gerais de direito e às normas legais e regulamentares em vigor, respeitar os fins para que os seus poderes lhes foram conferidos e salvaguardar os direitos dos cidadãos*”<sup>101</sup>.

### **6.2. Princípio da descentralização administrativa**

Como exposto nos capítulos precedentes, a regionalização administrativa impõe uma verdadeira descentralização de atribuições do “Estado-Administração” para as regiões

---

<sup>101</sup> Cfr. art.º 5º da LQRA.

administrativas continentais, através de uma transferência de tarefas que poderão ser eficientemente mais bem geridas pelas regiões do que pelo Estado. A regionalização administrativa implica, então, “fazer um número maior ou menor (mais significativo) de transferências para baixo, ou seja, do Estado para a região”<sup>102</sup>.

Em suma, a regionalização administrativa tem de consistir “numa espécie de descentralização, e não como um rearranjo técnico dentro de um Estado centralizado”<sup>103</sup>.

### 6.3. Princípio da subsidiariedade

“A autonomia administrativa e financeira das regiões administrativas funda-se no princípio da subsidiariedade das funções destas em relação ao Estado e aos municípios e na organização unitária do Estado”, nisto se traduz o princípio da subsidiariedade para efeitos da LQRA. No entanto, há Autores que consideram inconstitucional e ilegal a disposição sobredita, mas devemos antes focar-nos na *ratio* do princípio. O princípio da subsidiariedade tem a sua génese na Antiguidade Clássica, nomeadamente na Doutrina Social da Igreja, segundo o qual “as entidades superiores só devem intervir se se verificar a incapacidade de uma entidade inferior em atingir eficazmente o objectivo em causa”<sup>104</sup>. Trata-se de um princípio que se funda na dignidade da pessoa humana e, por isso, se justifica a sua vertente humanística, ou seja, a sua preocupação com os cidadãos, visto que estes são “seres incapazes de definir os seus próprios fins vitais”<sup>105</sup>.

O princípio da subsidiariedade é um princípio particularmente importante que o processo regionalizador deve, naturalmente, ter em consideração. Deste modo, à luz deste princípio, nenhuma entidade pública de grau hierarquicamente superior deve desempenhar quaisquer funções que sejam eficientemente mais bem geridas por outra entidade pública de grau hierarquicamente inferior. Assim, as regiões administrativas devem prosseguir aquelas tarefas que forem mais bem desempenhadas por estas do que pela Administração Central do Estado. Uma coisa é certa, as regiões, à luz deste princípio, não pretendem de todo assumir

---

<sup>102</sup> Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, 3ª Edição, Vol. 1, Almedina, 2010, p. 663.

<sup>103</sup> Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, 3ª Edição, Vol. 1, Almedina, 2010, p. 664.

<sup>104</sup> Cfr. FERNANDES RAMIRES, Manuel, *A problemática da regionalização*, Almedina, 1996, p. 213.

<sup>105</sup> Cfr. MOREIRA, José Manuel, *Ética, Democracia e Estado*, Principia Editora, 2002, p. 142.

tarefas que, efectivamente, possam vir a ser melhor geridas pelos municípios ou pelas freguesias. O critério de aferição a ter aqui em conta deverá, exactamente, ser aquele que melhor acautelar os interesses próprios dos cidadãos, numa perspectiva de proximidade e diminuição burocrática.

O princípio da subsidiariedade está, pelas razões *in supra* apresentadas, intrinsecamente ligado ao princípio da descentralização administrativa. Tal princípio é, portanto, assim “*corolário dos princípios da descentralização e da desconcentração administrativas, da desburocratização, da aproximação dos serviços às populações*”<sup>106</sup>.

O princípio da subsidiariedade é um princípio, igualmente, com repercussões ao nível do Direito Comunitário, pois está plasmado no Tratado de Roma, de 1957, e no Tratado de Maastricht, de 1992. A U.E. deve, assim, tomar todas as suas decisões tendo em consideração a total proximidade com todos os cidadãos dos Estado-membros. Para um melhor entendimento daquilo que a U.E. realmente sugere quanto a este princípio, refira-se o Artigo A. do Tratado de Maastricht, nos termos do qual se pretende “*um processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas no nível mais próximo possível dos cidadãos*”.

Será agora abordada a questão da inconstitucionalidade e ilegalidade, referida *in supra*, do art.º 4º, n.º 1 da LQRA. Para o Professor *Freitas do Amaral*, o preceito em causa pressupõe o município e o Estado como as principais entidades administrativas da Administração Pública portuguesa e as regiões administrativas como meras entidades subsidiárias do Estado. Como o Autor refere “*não são as regiões que são subsidiárias em relação ao Estado*”. O Autor invoca o art.º 4º, n.º 3, da CEAL para sustentar a ilegalidade prescrita pela LQRA. Nos termos da mesma disposição legal, “*o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos*”.

Podemos assim inferir que o preceito respeitante ao princípio da subsidiariedade, inscrito no art.º 4º da LQRA é inconstitucional, na medida em que põe em causa os princípios

---

<sup>106</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Uma breve aproximação à noção de Ordenamento do Território*, Revista de Administração e Políticas Públicas, p. 149.

constitucionais da descentralização democrática da Administração Pública, da subsidiariedade e da aproximação dos serviços da Administração aos cidadãos.

#### **6.4. Princípio do reforço da cidadania**

A regionalização deve ser um processo que, na sua condução, deve contribuir para o enriquecimento da democracia e, por conseguinte, promover a participação cívica de todos os cidadãos “*nas instituições públicas e na resolução dos seus problemas colectivos*”<sup>107</sup>.

#### **6.5. Princípio da coesão nacional**

A regionalização administrativa deverá garantir a coesão das diferentes regiões administrativas, de modo a reforçar a integração económica do território, por um lado e, por outro, garantir o equilíbrio necessário entre os diferentes níveis da Administração Pública.

A coesão nacional deverá, igualmente, contribuir para a promoção da democracia, através da mobilização cívica dos cidadãos, pois são estes os agentes principais deste sistema político.

Por último, a coesão nacional é crucial na aplicação de políticas de desenvolvimento económico-social, as quais deverão respeitar a solidariedade inter-regional, contribuindo assim para a justa equidade territorial.

#### **6.6. Princípio da solidariedade inter-regional**

O princípio da solidariedade inter-regional tem particular incidência ao nível da afectação dos recursos financeiros. A regionalização administrativa deverá, naturalmente, acautelar as regiões que se demonstrarem financeiramente menos sólidas, promovendo os processos de perequação financeira, promovendo, assim, a solidariedade inter-regional.

Outro instrumento garantidor deste princípio solidário é o procedimento, no âmbito da regionalização, à atribuição de majorações ajustadas aos diferentes índices de desenvolvimento territorial, bem como promover a contratualização com a Administração

---

<sup>107</sup> Cfr. *Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado*, Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Lisboa, 1998, p. 31.

Central, a fim de obter financiamento para a execução de projectos de desenvolvimento regional.

#### **6.7. Princípio da racionalização e modernização da Administração Pública**

A Administração Pública visa a prossecução do interesse público. Com efeito, deve evitar a burocratização e, sobretudo, garantir a proximidade dos serviços às populações. A concreta instituição das regiões administrativas permitirá contribuir para a modernização e racionalização da Administração Pública portuguesa, aumentando os seus níveis de eficiência e eficácia na resolução dos problemas e, nessa medida, aproximar-se dos cidadãos: os seus principais interessados.

#### **6.8. Princípio da parceria**

As atribuições transferidas para as regiões administrativas devem obedecer ao princípio da parceria. Assim, deve existir uma cooperação / “parceria” das regiões administrativas com o poder central e o poder regional e com entidades públicas e privadas.

À luz deste princípio, o exercício das competências regionais deve proceder “*ao reforço das articulações e parcerias entre a Administração Estadual e a Administração Local e entre o sector público e o sector privado*”<sup>108</sup>. Na prática, traduz-se na realização de contratos-programa, capazes de promover o desenvolvimento harmonioso das diferentes regiões administrativas continentais.

#### **6.9. Princípio da eficiência económica**

Cada região administrativa deverá ser dotada de uma estrutura orgânica diversificada ao nível económico, social e cultural, de modo a que cada uma possa contribuir para o fortalecimento da competitividade nacional. Esse desiderato poderá ser alcançado,

---

<sup>108</sup> Cfr. CONDESSO, Fernando & CONDESSO, Ricardo, *O poder político perdido sobre o modelo a seguir na reforma da administração pública local. Da irreversível deslizando atual “descentralização derivada” à futura regionalização constitucional*”, JURISMAT, Revista Jurídica do Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes, N.º 7, 2015, p. 181.



por um lado, através da “*internalização de externalidades territoriais positivas*”<sup>109</sup> e, por outro, através “*da produção de bens públicos de âmbito regional*”<sup>110</sup> permitindo, assim, garantir a eficiência económica e produtiva.

#### **6.10. Princípio da prioridade de intervenção nas decisões de investimento público**

O processo de descentralização implica uma distribuição inequívoca das competências entre os diferentes níveis de administração (central, regional e local) de modo a que cada uma as possa desenvolver adequadamente. É também fundamental que as atribuições de cada nível de administração sejam devidamente delimitadas.

O objectivo que se procura atingir é “*delimitar claramente os campos de intervenção e os instrumentos disponíveis*”<sup>111</sup> correspondente a cada nível de administração que permitam a promoção de políticas públicas, sem nunca ferir a unidade do Estado. Assim, a regionalização pretende “*o reforço e a afirmação do todo nacional*”<sup>112</sup>.

#### **6.11. Princípio do constitucionalismo fiscal**

Segundo a *ratio* deste princípio, o modelo financeiro regional deverá ser o mais transparente possível por forma a não prejudicar as políticas macro-económicas, designadamente no que concerne ao não agravamento do défice das contas públicas.

Assim, deverão ser impostos limites inerentes ao endividamento regional, bem como deverão ser criados mecanismos de indexação das transferências do Orçamento Geral do Estado para as regiões administrativas.

#### **6.12. Princípio da compatibilidade das finanças regionais com a política macro-económica e de redistribuição do rendimento**

---

<sup>109</sup> Cfr. *Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado*, Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Lisboa, 1998, p. 38.

<sup>110</sup> *idem*.

<sup>111</sup> Cfr. *Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado*, Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Lisboa, 1998, p. 40.

<sup>112</sup> *idem*.

O modelo financeiro regional deverá, naturalmente, ter em consideração as políticas macro-económicas e, por outro lado, a consequente redistribuição do rendimento resultante dessas políticas.

### **6.13. Princípio do não agravamento da carga fiscal**

A concreta instituição das regiões administrativas não pode, de todo, resultar num agravamento da carga fiscal dos contribuintes. Deste modo, o modelo financeiro regional deverá ser pensado numa perspectiva de “*reafecção ou partilha dos impostos existentes entre a Administração Central e as regiões*”<sup>113</sup>.

### **6.14. Princípio da equidade horizontal na distribuição dos bens e serviços primários**

Segundo este princípio, a todas as populações das respectivas regiões devem ser assegurados os bens e serviços primários, garantindo assim a *equidade horizontal*.

Os catorze princípios explanados correspondem a um conjunto de princípios essenciais para que o processo regionalizador seja conduzido eficaz e eficientemente, por forma a garantir e a acautelar o superior interesse nacional. Os cidadãos são os principais beneficiários deste processo e, como tal, têm de lhes ser asseguradas todas as condições para que, no fim do processo, se verifique uma desaceleração inequívoca das assimetrias regionais. A colmatação das assimetrias regionais é, pois, o cerne de todo este processo regionalizador.

## **7. Órgãos representativos regionais**

Os órgãos representativos que compõem as regiões administrativas são a assembleia regional e a junta regional.

A assembleia regional é o órgão deliberativo que há-de ser instituída em cada região administrativa. Esta assembleia política, nos termos do art.º 260º da CRP, será composta por

---

<sup>113</sup> Cfr. *Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado*, Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Lisboa, 1998, p.41.

deputados directa e indirectamente eleitos. Os deputados directamente eleitos para a assembleia regional são-no em conformidade com os princípios gerais de direito eleitoral, respectivamente, positivados no art.º 113º, n.º 1 da CRP. Ao invés, os demais membros são eleitos por um “*colégio eleitoral formado pelos membros das assembleias municipais da mesma área designados por eleição directa*”<sup>114</sup>. Deste modo, os deputados das assembleias regionais, a par dos das assembleias municipais, são democraticamente eleitos “*por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos recenseados na respectiva autarquia, segundo o sistema da representação proporcional*”<sup>115</sup>.

Quanto à junta regional, esta é o órgão executivo colegial instituído em cada região administrativa, nos termos do art.º 261º da CRP. Tal como o órgão executivo das demais autarquias locais, a junta regional é designada e constituída, nos termos do art.º 239º, n.º 3 da CRP.

Depois desta análise constitucional, importa atentar no regime jurídico estabelecido pela LQRA acerca destes dois órgãos, pese embora tratar-se de uma mera concretização do já referido no texto constitucional. Nos termos do art.º 22º da LQRA, a assembleia regional é o órgão deliberativo da região administrativa e é constituída por representantes das assembleias municipais, em número de 15 ou 20, e por membros directamente eleitos pelos cidadãos recenseados na área da respectiva região, em número de 31 ou 41, consoante se trate de região com menos ou mais de 1,5 milhões de eleitores, respetivamente.

Por seu turno, a junta regional, em conformidade com o que dispõe o art.º 26º da LQRA, é o órgão executivo da região administrativa, sendo constituído por um presidente e por vogais, em número de seis nas regiões com 1,5 milhões de eleitores e em número de quatro nas restantes regiões.

Por último, importa salientar a figura do *governador civil regional*, na qualidade de representante do Governo central, cuja nomeação compete ao Conselho de Ministros e cuja competência exerce “*junto das autarquias existentes na área respectiva*”<sup>116</sup>. O governador civil regional não é, efectivamente, um órgão das regiões administrativas. Será, se realmente

---

<sup>114</sup> Cfr. art.º 260º, n.º 1, *in fine*, da CRP.

<sup>115</sup> Cfr. art.º 239º, n.º 2, da CRP.

<sup>116</sup> Cfr. art.º 262º da CRP.

instituído, equiparado aos já extintos Governadores Cívicos<sup>117</sup> instalados nos dezoito distritos de Portugal continental.

À luz da LQRA, o governador civil regional deverá ser o garante da segurança e da ordem pública em cada região administrativa. No contexto da regionalização, o governo civil regional deverá ser, portanto, o “*delegado do Estado*”, que coordena os serviços das regiões.

---

<sup>117</sup> Com o DL n.º 114/2011, de 30 de Novembro, foram extintos e, por sua vez, transferidas as competências dos Governadores Cívicos e governos civis de cada distrito para outras entidades da Administração Pública.

## **IV – BREVE REFERÊNCIA ÀS REGIÕES NOUTROS ORDENAMENTOS JURÍDICOS**

Neste capítulo proceder-se-á a uma análise dos diferentes modelos de regionalização adoptados em alguns países europeus, nomeadamente: Espanha, França, Itália e Alemanha.

Em cada um dos casos, importa saber se a regionalização concretizada é semelhante àquela que se almeja para Portugal, uma verdadeira regionalização administrativa, ou se se trata de uma verdadeira regionalização política. A regionalização política implica que a cada região sejam atribuídos poderes administrativos e regulamentares, bem como poderes de governo. Este modelo corresponde, entre nós, às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. A regionalização administrativa, por seu turno, apenas envolve funções administrativas e regulamentares às respectivas regiões.

### **1. Espanha**

Espanha é, sem qualquer dúvida, um Estado Regional, que dispõe de três níveis de administração territorial autónoma: as Comunidades Autónomas, as Províncias e os Municípios.

As Comunidades Autónomas correspondem a 17 circunscrições territoriais. Tais entidades gozam de autonomia política e administrativa, bem como detém competências e atribuições próprias. Para além disso, são constituídas por dois órgãos representativos, a Assembleia e o Conselho do Governo.

A autonomia política das Comunidades Autónomas está consagrada na Constituição Espanhola, designadamente no seu art.º 2º. Nos termos deste preceito a Constituição Espanhola “reconhece e garante o direito à autonomia das nacionalidades e regiões.”<sup>118</sup>

Contudo, a autonomia política implica, necessariamente, a existência de autonomia financeira. Neste aspecto, a Constituição também é exímia ao consagrar no art.º 156º, n.º 1 que “as comunidades autónomas gozarão de autonomia financeira para o desenvolvimento e execução das suas competências”<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones”, *in* versão originária.

<sup>119</sup> “las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias”, *in* versão originária.

Quanto às atribuições e competências das Comunidades Autónomas estas podem exercer todas aquelas que a Constituição Espanhola elenca exaustivamente no art.º 148º, que vão desde o ordenamento do território, dos transportes, da agricultura, a saúde, a cultura, a educação entre outros domínios importantíssimos. Todavia, note-se que aquele elenco de competências e atribuições, conferido pela Constituição, não é uma distribuição/delegação de competências, tratando-se de domínios de actuação que as Comunidades Autónomas podem assumir. As Comunidades Autónomas espanholas, na prática, correspondem às nossas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

As Províncias são em número de 50, às quais compete, essencialmente, “*a coordenação e o apoio das actividades intermunicipais ou supramunicipais*”<sup>120</sup>.

Quanto aos órgãos, as Províncias são constituídas por “*Deputacion Provincial*”, entre nós, um Conselho Provincial.

Por último, os Municípios são vastíssimos, cerca de 8118. Em cada Município existe um Conselho Municipal. Os Municípios exercem competências ao nível da protecção civil, saúde e educação.

Face ao exposto podemos, portanto, concluir que o modelo de regionalização espanhol é o modelo de regionalização político.

## **2. França**

Actualmente, a organização administrativa francesa compreende, as regiões (26), os departamentos<sup>121</sup> (102) e as comunas (36.680).<sup>122</sup>

Ora, nos termos do art.º 2º do *Code General des Collectivites Territoriales*, “*as comunas, os departamentos e as regiões (...) concorrem com o Estado para a administração e o ordenamento do território, para o desenvolvimento económico, social, sanitário, cultural e científico, bem como para a protecção do ambiente e a melhoria da qualidade de vida*”<sup>123</sup>.

---

<sup>120</sup> Cfr. *Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado*, Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Lisboa, 1998, pp. 95.

<sup>121</sup> Estes, por sua vez, subdividem-se em “*arrondissements*”, cerca de 336.

<sup>122</sup> Como sustenta José António Rocha, “*em França, os escalões administrativos sobrepõem-se uns aos outros: a comuna, o cantão, o departamento, a região, o Estado e, ainda a Europa*”.

<sup>123</sup> “*Les communes, les départements et les régions (...) ils courent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu' à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie.*” In Versão original.

A regionalização administrativa em França é recente, uma vez que o país só foi considerado um Estado regional em 1982, com a entrada em vigor da *Loi Gaston Defferre*, que desencadeou uma forte descentralização da Administração pública francesa. Todavia, o funcionamento pleno das 26 regiões administrativas só surgiu em 1986, pois esse foi o ano em que se realizaram as primeiras eleições regionais. Hoje, as regiões administrativas são consideradas autarquias locais, tal como em Portugal. No entanto, a diferença é que em Portugal as regiões administrativas não passam de uma mera referência constitucional, ao passo que em França, para além da sua consagração como autarquias locais, estão instituídas e encontram-se a funcionar em pleno, ou seja, a desenvolver as acções próprias daquele nível territorial intermédio.

As regiões francesas exercem funções nos domínios do ordenamento do território e no planeamento, da educação e formação profissional, da economia, dos transportes, da habitação e do ambiente.

Em França, as regiões são autónomas jurídica e administrativamente, num quadro de descentralização. Quanto à autonomia financeira, as regiões não são plenamente autónomas, uma vez que não são livres de criar os seus próprios impostos.

Quanto aos órgãos representativos, as regiões em França compreendem um Conselho Regional, um Presidente e um Conselho Económico e Social.

### **3. Itália**

Em conformidade com o art.º 114º da Constituição Italiana, a República Italiana é constituída pelos Municípios, Províncias, pelas Cidades Metropolitanas, pelas Regiões e pelo Estado. Em Itália, os Municípios, as Cidades Metropolitanas e as Regiões são entidades autónomas.

As regiões italianas detêm poder legislativo, i.e., podem legislar em qualquer assunto que não seja matéria exclusiva do Estado. A Constituição, sobre este poder legislativo conferido às regiões, classifica-o como sendo um poder legislativo em assuntos de legislação corrente<sup>124</sup>. A Constituição Italiana confere às Regiões, às Comunas, aos Municípios, às Províncias e às Regiões autonomia financeira nas receitas e nas despesas.

Relativamente aos órgãos representativos, destacam-se o Conselho Regional, a Junta Regional e o Presidente da Junta Regional.

---

<sup>124</sup> Cfr. art.º 117º da Constituição Italiana.

#### 4. Alemanha

A Alemanha é um Estado federado, ao invés da Espanha, da França e da Itália, em que existe um nível de administração territorial de natureza supramunicipal, as Regiões.

A administração territorial alemã compreende três escalões: os *Länder*<sup>125</sup>, os *Kreise*<sup>126</sup> e os *Gemeinde*<sup>127</sup>. A República Federal da Alemanha compreende 16 Estados Federados, aos quais é conferido, pela *Verfassung der Bundesrepublik Deutschland*<sup>128</sup>, poder legislativo sobre todas as matérias, salvo aquelas que são da exclusiva competência do *Land*.

Assim, são da exclusiva competência dos *Länder* legislar sobre as matérias da cultura e da educação. Nas restantes matérias, os *Länder* exercem, concorrentemente, com o *Land* o poder legislativo. Todavia, em cada *Länder* existe uma Constituição que prescreve as atribuições próprias de cada Estado federado que compreendem os poderes legislativo, administrativo e jurisdicional, bem como podem celebrar tratados e convenções com países terceiros.

Em cada Estado federado existe uma Assembleia, um Governo Regional e um Ministro Presidente.

Quanto aos Distritos e aos Municípios, estes compreendem competências próprias<sup>129</sup> e competências delegadas<sup>130</sup>.

Após esta análise casuística, podemos inferir que, à excepção da Alemanha, os restantes países abordados são países em que existe, efectivamente, um verdadeiro nível de administração territorial autónoma supramunicipal: as Regiões.

De todos os modelos regionais apresentados o único que, atendendo ao nosso quadro constitucional e à nossa estrutura orgânica administrativa, se afigura possível é o modelo regional francês.

---

<sup>125</sup> Estados federados.

<sup>126</sup> Distritos.

<sup>127</sup> Municípios.

<sup>128</sup> Constituição da República Federal da Alemanha.

<sup>129</sup> Relativas à manutenção das infra-estruturas.

<sup>130</sup> Abastecimento de água e saneamento, apoio aos refugiados, vias de comunicação, entre outros domínios de actuação.



## V – CONCLUSÃO

Portugal, pese embora os esforços já conseguidos ao nível da descentralização do Estado, continua a ser um país marcadamente centralizado. É um país que, quando comparado com os demais países europeus, regista uma autêntica hiperconcentração de funções no Estado, o que conduz a défices de crescimento em certas zonas do país. Não podemos deter um Estado que concentre em si todas as funções, sob pena de não as conseguir gerir de modo eficiente e equilibrado e, por isso, incapaz de aproximar os interesses da colectividade junto da Administração.

A descentralização do Estado é essencial para o progresso do país, na medida em que contribuirá, por um lado, para a dinamização do território e, por outro, permitirá desburocratizar e aproximar os serviços públicos das populações. A desburocratização da Administração Pública é, pois, um pilar fundamental da estrutura orgânica desta, através do qual se pretende alcançar determinados objectivos, designadamente: “*a eliminação do dualismo entre o Estado e a sociedade civil*”; “*a inadmissibilidade de uma burocracia administrativa*”; e a “*transparência nos procedimentos de actuação e decisão dos serviços administrativos*”.<sup>131</sup>

A aproximação dos serviços administrativos do Estado às populações deve ser entendida não apenas *stricto sensu*, como a mera deslocação dos serviços para junto das populações, mas também como forma de “*multiplicar os contactos com as populações e ouvir os seus problemas, as suas propostas e as suas queixas*”<sup>132</sup>.

A descentralização administrativa do Estado deverá, portanto, consistir numa verdadeira transferência de atribuições deste para as diferentes Administrações Autónomas, as quais, nas suas diferentes modalidades, são as entidades mais cabalmente qualificadas, para prosseguirem aquelas finalidades, sobretudo do ponto de vista da “aproximação” dos cidadãos.

---

<sup>131</sup> Cfr. GOMES CANOTILHO, J.J. e MOREIRA, Vital, *A Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4ª Edição, Coimbra Editora, 2010, p. 807.

<sup>132</sup> Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, 3ª Edição, Vol. I, Almedina, 2010, p. 908.

Portanto, a descentralização administrativa do Estado é um exercício essencial e premente para que se possam atingir progressos económicos, sociais e culturais nas diferentes circunscrições territoriais do país.

Ora, no âmbito do que acaba de ser exposto, as regiões administrativas de Portugal continental, se realmente estivessem instituídas, poderiam contribuir competentemente para a descentralização administrativa do Estado e, nessa medida, aproximarem os serviços das populações. As regiões administrativas, enquanto substracto das Administrações Autónomas, teriam um papel crucial na aproximação da Administração aos particulares.

As regiões administrativas de Portugal continental, constitucionalmente consagradas como terceira categoria de autarquia local, encontram-se por institucionalizar. Aquele desiderato constitucional está há largos por cumprir. O referendo realizado em 1998 foi o último registo oficial sobre o processo de regionalização administrativa do território continental português, que culminou com a sua rejeição pela maioria dos portugueses. Passados quase 21 anos desde a realização deste acto eleitoral, a Regionalização Administrativa nunca mais foi promovida.

As regiões administrativas teriam um papel fulcral entre o Estado-Administração e os municípios, pois conseguiriam desempenhar melhor determinadas funções que estão apenas confiadas ao primeiro. As regiões administrativas ocupariam, portanto, o nível intermédio de autarquia local regional supramunicipal entre o Estado e os municípios. Seriam as regiões administrativas as entidades mais competentes para o desempenho de certas funções do Estado, numa perspectiva de profunda aproximação deste com os cidadãos.

A instituição das regiões administrativas em Portugal continental contribuiria fortemente para apaziguar as crassas assimetrias regionais existentes no nosso território. Portugal apresenta, hoje, grandes níveis de investimento e de desenvolvimento económico-social apenas na orla costeira do continente, com especial destaque para Lisboa e Porto, que apresentam os maiores índices de crescimento e riqueza do país. O que significa que a outra metade do país está desacreditada, quer para os que lá permanecem, quer para aqueles pretendem investir nessas zonas, mas que se vêm condicionados com a ausência de benefícios e incentivos.

Para colmatar a lacuna constitucional do art.º 236º da CRP foram criadas as CCDR's e as entidades intermunicipais, que vieram assumir a maioria das atribuições das regiões administrativas previstas na LQRA. Portanto, as CCDR's ocupam aquele nível territorial regional supramunicipal, o qual deveria ser preenchido pelas inexistentes regiões administrativas. O actual funcionamento das CCDR's poderia ser apontado para iniciar um novo processo regionalizador de Portugal continental, através da transformação daquelas em regiões administrativas.

*“O desenvolvimento económico-social de um País com fortes assimetrias regionais exige partilhas de poder de administração com atribuição de capacidade de decisão ao nível regional e local, de acordo com o princípio da subsidiariedade, vigente em todo o espaço da União.”*<sup>133</sup> É então imprescindível a criação das regiões administrativas em Portugal continental para que estas possam contribuir largamente para suprimir as diferentes desigualdades regionais existentes no território, que durante anos foram absolutamente ignoradas pelos decisores políticos. Assim, cabe ao Parlamento enquanto órgão representativo dos cidadãos portugueses, instigar ao desenvolvimento do processo regionalizador em Portugal continental.

O processo regionalizador de Portugal continental deverá ser alheio a qualquer ingerência política de carácter desvirtuoso e populista, pois tal processo deverá unicamente garantir o superior interesse nacional. O interesse da colectividade é, pois, o fundamento de todo o processo regionalizador, o qual deverá reflectir *“a promoção acelerada e autodirigida do bem-estar das populações”*<sup>134</sup>, sob pena de se tornar num processo amorfo e mal concebido.

---

<sup>133</sup> Cfr. CONDESSO, Fernando e CONDESSO, Ricardo, *O poder político perdido sobre o modelo a seguir na reforma da administração pública local. Da irreversível deslizante e actual “descentralização derivada” à futura regionalização constitucional. O impulso do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013*, in JURISMAT, Revista Jurídica do Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes, N.º 7, 2015, p. 176.

<sup>134</sup> *Idem.*

## **BIBLIOGRAFIA**

AFONSO VAZ, Manuel, *A regionalização total ou descentralização parcial?*, in *Direito e Justiça*, Vol. X, Tomo I, 1996.

ALVES CORREIA, Fernando, *A Regionalização em Portugal Continental: Regionalização sem Regiões Administrativas?* in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, N.º 3988, 2014.

CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª Edição, Almedina, 2015.

CAMPOS, João Mota de, *Uma Comunidade Estados ou uma Europa de Regiões?*, in *Direito e Justiça*, 1996.

CONDESSO, Fernando e CONDESSO, Ricardo, *O poder político perdido sobre o modelo a seguir na reforma da administração pública local. Da irreversível deslizante e atual “descentralização derivada” à futura regionalização constitucional. O impulso do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013*, in *JURISMAT*, Revista Jurídica do Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes, N.º 7, 2015.

FERREIRA, Fausto, *A Regionalização como Estratégia de Desenvolvimento*, in *Revista de Ciência e Cultura*, Lusíada, 2003.

FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, 3ª Edição, Vol. I, Almedina, 2010.

\_\_\_\_\_, *Curso de Direito Administrativo*, 4ª Edição, Vol. I, Almedina, 2015.

\_\_\_\_\_, *Como Avançar no processo de Regionalização*, in *Boletim do Centro de Estudos e Formação Autárquica*, 1993.

GOMES CANOTILHO, J.J. e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4ª Edição, Vol. II, Coimbra Editora, 2010.

LOBO XAVIER, António, *As receitas regionais e as receitas das outras parcelas do território nacional: concretização ou violação do princípio da igualdade?*, in *Direito e Justiça*, Vol. X, Tomo I, 1996.

MENDONÇA, Álvaro de e ÉVORA, César, *Dos três conventus romanos às oito regiões propostas*, in *Economia Pura*, 1998.

MERLONI, Francesco, BOURS, Adriian, *Amministrazione e territorio in Europa : la geografia amministrativa di sei paesi*, Bologna : Il Mulino, 1994.

MOREIRA, José Manuel, *Ética, Democracia e Estado*, Principia Editora, 2002.

MOREIRA, Vital, *Organização, Atribuições, Poderes e Competências das Regiões Administrativas*, in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Vol. LXXIV, 1998.

\_\_\_\_\_, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, 2003.

OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, AAFDL Editora, 2018.

OLIVEIRA, Fernanda Paula e FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo de Oliveira, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5ª Edição, Almedina, 2017.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Uma breve aproximação à noção de Ordenamento do Território*, in Revista de Administração e Políticas Públicas.

PEREIRA COUTINHO, José Luís, *Existe uma proibição do retrocesso na regionalização efectuada?*, in Direito e Justiça, Vol. X, Tomo I, 1996.

RAMIRES FERNANDES, Manuel, *A Problemática da Regionalização*, Almedina, 1996.

ROCHA, José António, *Regionalização no Âmbito da Gestão Autárquica*, Almedina, 2005.

SANTOS BRAVO, Ana Bela e VASCONCELOS E SÁ, Jorge A., *Autarquias Locais, Descentralização e Melhor Gestão*, Verbo, 2000.

SÉRVULO CORREIA, J. M., *Noções de Direito Administrativo*, Volume I, Editora Danubio, 1982.

SIMÕES LOPES, António, *Conceito de regionalização é muito elástico, dá para tudo*, in Economia Pura, 1998.

TRIGO PEREIRA, Paulo, *Partilhar receitas, controlar dívidas*, in Economia Pura, 1998.

VIEIRA DE ANDRADE, J.C., *Lições de Direito Administrativo*, 5ª Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2018.

\_\_\_\_\_, *Lições de Direito Administrativo*, 2ª Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011.

*Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado*, Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

*Livro Branco sobre Regionalização*, Ministério da Administração Interna, Secretaria de Estado da Administração Local, 2ª Edição, 1981.

Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, Gobierno de España, 2019.

## **JURISPRUDÊNCIA**

Tribunal Constitucional - Acórdão n.º 296/2013, processo n.º 354/13, relatora Conselheira Maria de Fátima Mata-Mouros.