

## 2. O estado do Estado: a regionalização no quadro da Constituição Portuguesa e da abertura à União Europeia

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.132.3>

*Joaquim Freitas da Rocha*

Escola de Direito da Universidade do Minho, jfrocha@direito.uminho.pt

<https://orcid.org/0000-0001-7510-7476>

*Andreia Barbosa*

Escola de Direito da Universidade do Minho, abarbosa@direito.uminho.pt

<https://orcid.org/0000-0002-2874-2781>

### Resumo

Se já se havia constatado que o Estado unitário, na sua conceção mais pura, se havia tornado demasiado pequeno para responder à sociedade aberta, europeia e internacional, o reavivar do debate em torno da descentralização permite constatar, agora a um outro nível, que tal Estado é, simultaneamente, demasiado grande para fazer face a necessidades territorial e particularmente localizadas. A questão que se tem vindo a levantar a propósito é a de saber qual é a intensidade ou a extensão que deve assumir a repartição ou o descongestionamento de poderes entre diferentes entidades públicas. Em particular, discute-se se a descentralização deve refletir-se na criação, em Portugal continental, de Regiões administrativas.

**Palavras-chave:** descentralização; regionalização; supraestadualidade; infraestadualidade; inconstitucionalidade.

## 2.1. A unidade e a complexidade do Estado

Discutir a regionalização significa colocar em perspectiva, pelo menos, duas premissas que têm servido de mote a tanto do que se escreve sobre o *estado do Estado*. Por um lado, e num ponto de vista internacionalista, a pretexto da globalização, o discurso tende a reforçar a forma como as fronteiras estaduais se esbatem, como o poder estadual se erradia para outras esferas, e como a própria legitimidade democrática se mitiga, enfim – e utilizando uma expressão que nos parece particularmente sugestiva (sem prejuízo da adesão ou não à respetiva *ideia*) –, como o Estado se *derrete*<sup>1</sup>. Por outro lado, no contexto europeísta, a atenção é constantemente centrada no, assim denominado, caminho federalista, na forma como os Estados “cedem”, também cada vez mais, segmentos do exercício da sua soberania, e na relevância de serem adotadas soluções jurídico-normativas harmonizadas (se não, uniformizadas). Enfim, como a União Europeia se *solidifica*.

Sem prejuízo da relevância dessas perspectivas – as quais, importa enfatizá-lo, não são imunes à crítica, e de modo algum devem ser perspectivadas como um *dado* sociológico, institucional, político ou sequer jurídico – a verdade é que o referido debate sobre o estado do Estado aí não se esgota, devendo igualmente direcionar-se a reflexão para um enfoque interno, cuidando de saber se as ideias de proximidade territorial e social não serão igualmente pertinentes e de convocação obrigatória.

Reconhece-se, naturalmente, que o Estado se integra hoje em comunidades políticas supranacionais ou em sistemas políticos internacionais, globalmente considerados, sendo comuns as referências ao contexto “pós-estadual” e “pós-nacional” como formas de marcar os tempos globais. O Estado nacional não é, porém, uma mera *região* integrada numa realidade mais ampla (num Estado global). A adequada percepção do Estado nacional, não sendo reduzido a uma região, ocupa, ainda, o centro das preocupações de índole constitucional, como também o ocupam as questões relacionadas com a sua própria estrutura, forma, organização e funcionamento<sup>2</sup>.

---

1 Cf. Bauman, Zygmunt (2007). *Modernidade Líquida*. Plínio Dentzien (trad.). Rio de Janeiro: Zahar.

2 Isto sem prejuízo de se reconhecer, necessariamente, que o constitucionalismo meramente centrado no Estado se encontra ultrapassado *Vide*, a propósito, Canotilho, J. J. Gomes (2005). O Estado no Direito Constitucional Internacional. *Revista de História das Ideias*, Volume 26, Instituto de História e Teoria das Ideias, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra (disponível em [https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/41679/1/O\\_Estado\\_no\\_Direito\\_Constitucional.pdf](https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/41679/1/O_Estado_no_Direito_Constitucional.pdf) [20-02-2023]).

Política e ideologicamente, os Estados assumem arranjos territoriais distintos, por serem distintos os termos em que se concretizam as relações de interação entre o Estado e as estruturas económicas, sociais, institucionais e políticas de uma determinada comunidade. A vertebração organizatório-territorial do poder do Estado poderá ser definida à luz de critérios formais que consideram a:

- i) a titularidade do poder constituinte;
- ii) a titularidade do poder legislativo; e
- iii) a existência de personalidade jurídica própria e de legitimação democrática dos entes subestaduais e dos respetivos órgãos.

Através destes critérios identificam-se, fundamentalmente, duas formas de Estado – os Estados simples ou unitários e os Estados complexos ou compostos<sup>3</sup>.

A complexidade do Estado, refletida, desde logo, em Estados federais (e também em uniões reais), advém da pluralidade de textos jurídico-políticos fundamentais e de sistemas de órgãos de governos soberanos, com competência normativo-legislativa, dotados de personalidade jurídica própria, autonomia político-decisória e de um elevado grau de legitimação democrática. Reconhece-se, nesse quadro, um estatuto constitucional que assenta em dois níveis ou degraus jurídico-políticos: as entidades federadas gozam de autonomia constitucional, materializada na prerrogativa de aprovação de disposições constituintes sem interferência exógena, ainda que com respeito pela Constituição federal e da prevalência do Direito com esta natureza (*Bundesrecht bricht Landesrecht; Supreme law of the land*<sup>4</sup>). Em contrapartida, os Estados federados não são soberanos na ordem externa, uma vez que não participam na comunidade internacional como sujeitos de pleno direito, nem possuem os outros atributos que tradicionalmente caracterizam os Estados independentes: o poder de celebrar convenções internacionais, de enviar e receber embaixadores, de declarar a guerra e de estabelecer a paz. O Estado federal poderá ser consequência de um processo de agregação de Estados (tal como sucedeu na Convenção Constitucional de Filadélfia, de 1787, que deu origem aos Estados Unidos da América) ou de um processo

---

<sup>3</sup> Para uma adequada diferenciação, *vide*, entre muitos outros, Miranda, Jorge (2010). *Manual de Direito Constitucional*, III. Coimbra: Coimbra Editora, p. 276 e seguintes, e Silva, Suzana Tavares da (2016). *Direito constitucional I*. Coimbra: Instituto Iuridico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, p. 181 e seguintes.

<sup>4</sup> Cf., respetivamente, §31 da Grundgesetze Alemã e art.º VI, cláusula 2.ª, da Constituição dos Estados Unidos da América.

de desagregação de um Estado unitário (tal como aconteceu no Brasil, em 1889, por via da proclamação da República Federativa do Brasil).

Já a unidade do Estado pressupõe que o poder soberano não se encontre dividido. Existe um único suporte para a soberania e para a estadualidade, reconhecendo-se uma *Kompetenz-kompetenz* claramente centrada e rejeitando-se a existência de poderes paralelos, dotados de legitimidade própria ou originária. Em termos claros: o Estado central reserva para si a autoridade suprema na definição e na repartição de poderes<sup>5</sup>, sem prejuízo da existência de “arranjos” quanto à distribuição de poderes relativamente a entes subnacionais, como Regiões ou Municípios (ou em alguns casos, como o Português, mesmo células territoriais ou subentidades mais densas e próximas, como as Freguesias).

Em geral, no contexto do Estado unitário encontram-se algumas variações de forma, como o Estado regionalizado<sup>6</sup>, o Estado meramente descentralizado<sup>7</sup>, ou o Estado parcialmente regionalizado, como é o caso do Estado português.

No contexto europeu não existe uma forma de Estado única, até porque as particularidades de cada Estado não permitiriam tal uniformidade. Os Estados encontram-se vertebrados de acordo com a sua realidade territorial, política, institucional, cultural, linguística e mesmo económica. Em particular, as circunstâncias históricas são muitíssimo determinantes na forma de cada Estado.

A própria determinação da forma de cada Estado constitui uma tarefa particularmente exigente e que não é facilitada pela consulta dos respetivos textos constitucionais – afinal, o *law in the books* nem sempre coincide com o *law in action*. Na verdade, a partir da leitura da versão mais recente do relatório elaborado pelo *Council of European Municipalities and Regions*<sup>8</sup> (dedicado a aferir a estrutura governamental local e regional na Europa)

---

5 Cf. Otero, Paulo (2017). *Direito Constitucional Português, Volume I, Identidade Constitucional*. Coimbra: Almedina, p. 139.

6 É o sucede, por exemplo, em Espanha, cujo Estado se diz *unitário regional*, encontrando-se o território, nos termos dos artigos 2.º e 137.º da Constituição espanhola, organizado em Municípios, Províncias e Comunidades autónomas. Às Comunidades autónomas, cujas competências se encontram elencadas no artigo 148.º, encontra-se vedada, n.º 1 do artigo 145.º, a possibilidade de assumirem a forma de uma federação.

7 Como é o caso do Estado francês, com as *collectivités territoriales* (artigos 72.º e seguintes da Constituição francesa).

8 Cf. Council of European Municipalities and Regions (2018). *Local and Regional Government in Europe – Structures and Competences* (disponível em <https://www.aedrel.org/wp-content/uploads/local-and-regional-government-in-europe.pdf> [21-02-2023]).

facilmente se constata que não existe uma forma única de Estado nem um modelo único de regionalização no espaço europeu. As regiões europeias assumem dimensões, significados e formas de autonomia muito distintas e, sem embargo do que acima se disse, parece poder concluir-se que a forma de Estado (unitária ou federal) não parece variar em função da dimensão territorial do Estado, do número de habitantes ou do nível de desenvolvimento económica ou social.

Do aludido relatório resulta ainda que, genericamente, os Estados (ditos) mais desenvolvidos são mais descentralizados e os Estados mais centralizados são (ditos) menos desenvolvidos. Porém, antes de tentar captar a essência de um eventual *incentivo* regionalista de feição ou procedência europeia, importará tentar perspetivar a região de acordo com o enfoque adotado pelo ator no qual ela geneticamente surge: o Estado (com especial atenção – para já, ainda de modo abstrato – no Estado português).

## 2.2. Regiões e tensões estaduais (unidade, descentralização e autonomia)

Sendo a Constituição o estatuto jurídico do poder político, cumpre-lhe definir a forma de Estado<sup>9</sup>. Neste sentido, a Constituição da República Portuguesa (CRP) afirma, no seu artigo 1.º, a natureza soberana da República, e reconhece, no seu artigo 3.º, a unidade e a indivisibilidade da soberania. A soberania e a unidade do poder estadual, enquanto dimensões interdependentes, justificam que o Estado português, nos termos do artigo 6.º, seja um Estado unitário, preceito que eleva o princípio da unidade do Estado a princípio estruturante do Estado português. Aliás, indo ao encontro da especialidade subjacente à realidade portuguesa, a atual epígrafe do artigo 6.º (“Estado unitário”) deveria ser substituída por aquela que melhor a expressa – *Estado unitário regional* –, até porque do aludido preceito decorre ainda a imposição de o Estado respeitar, 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.

---

<sup>9</sup> Cf. Canotilho, J. J. Gomes (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7.ª edição). Coimbra: Almedina, p. 359.

A consagração deste princípio é, de resto, a expressão de como o sentimento de autonomia local é particularmente forte e historicamente enraizado, o que se constata pela própria história do constitucionalismo português. Na realidade, após a consolidação do liberalismo sempre existiram em Portugal diferentes níveis territoriais de poder (entre eles, uma *autarquia supra-municipal*, sob a forma de província ou de distrito)<sup>10</sup>.

Ao longo do texto constitucional é concretizado o suporte único para a estadualidade, dele decorrendo:

- i) a existência de uma organização política e jurídica;
- ii) a existência de uma só soberania interna e externa;
- iii) a imediaticidade das relações jurídicas entre o poder central e os cidadãos; e
- iv) a indivisibilidade territorial.

A unidade do Estado português não é, porém, contrária a formas de descongestionamento, repartição ou fracionamento de poderes entre entidades públicas distintas, infraestaduais, que já existam ou que venham a ser criadas. O artigo 267.º, n.º 2, da CRP, aliás, impõe ao legislador o desenvolvimento e o aprofundamento de adequadas formas de descentralização e de desconcentração administrativas, fruto daquele que foi o acumular de distintas funções pelo Estado central e da conseqüente constatação de que a resposta deveria ser mais eficiente.

A unidade do Estado português convive, assim, com a *descentralização*, em expressão de um modelo pluralista de organização interna do Estado, necessariamente orientado e limitado pelo texto constitucional<sup>11</sup>, e em expressão da máxima de que o Estado de Direito democrático assenta na limitação jurídica do poder, que não deverá ficar concentrado. É, assim, por imposição constitucional que se assiste à transferência de poderes administrativos (atribuições e competências) do centro para a periferia, a favor de pessoas coletivas públicas distintas do Estado. A descentralização designa,

---

10 Sobre a contextualização histórica da descentralização e da regionalização, *vide* Amaral, Diogo Freitas do, Silva, Jorge Pereira da (2019). Estudo aprofundado sobre a problemática da regionalização, Volume I – Regiões administrativas, desconcentração e deslocalização, p. 14 e seguintes (disponível em [https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral\\_Jorge-Silva.pdf](https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral_Jorge-Silva.pdf) [22-02-2023]).

11 Cf. Otero, Paulo (2017). *Direito Constitucional Português*, Volume I, Identidade Constitucional. Coimbra: Almedina, p. 142 e 143.

portanto, o fenómeno de atribuição de poderes ou funções públicas a entidades infraestaduais<sup>12</sup>.

Num entendimento necessariamente distinto daquele que é o seu sentido estritamente mais comum, a *regionalização* corresponde precisamente a uma modalidade de descentralização – constitucionalmente imposta<sup>13</sup> – e a *região*, mais do que corporizar uma porção de território determinada por características comuns ou circunstâncias especiais, corresponderá a uma pessoa coletiva territorial, dotada de um autogoverno, mediante órgãos representativos próprios, a quem foram devolvidos poderes pelo Estado, e cuja delimitação é legalmente estabelecida. Através da regionalização, o território nacional (continental<sup>14</sup>) fica dividido em Regiões administrativas<sup>15</sup>, situadas acima dos Municípios e abaixo do Governo e da respetiva administração central.

Porém, e como melhor se verá, a divisão de Portugal continental em Regiões administrativas, apesar da imposição ao nível do escalão jurídico-normativo mais elevado (a Constituição), ainda não conheceu implementação<sup>16</sup>, se bem que, em termos práticos, se reconheça a existência de “delimitações” (e.g., Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) que servem como áreas de jurisdição de serviços ou como entidades desconcentradas do Estado (como é o caso das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, das Administrações Regionais de Saúde, das Direções Regionais da Educação, das Direções Regionais de Agricultura e Pescas, e das Direções Regionais da Cultura, entre outras).

---

12 Cf. Queiró, Afonso (1990). Descentralização. In José Pedro Fernandes (dir.), *Dicionário Jurídico da Administração Pública*. Coimbra: Coimbra Editora, p. 569.

A unidade do Estado português convive, ainda, com a *desconcentração*, enquanto deslocação de competências no âmbito da própria organização administrativa do Estado, dos órgãos centrais para os órgãos periféricos, dos órgãos superiores para os órgãos inferiores, sem que haja o reconhecimento de outras pessoas coletivas públicas, restringindo-se a uma repartição geográfica do poder central do Estado.

13 Cf. artigos 236.º, n.º 1, e 255.º da CRP.

14 Nas Regiões autónomas não há lugar a Regiões administrativas – artigo 236.º, n.º 2, da CRP – pela sua reduzida dimensão territorial e porque a existência daquelas consome a existência destas.

15 O emprego da expressão “Regiões administrativas” e não de “províncias” será justificado pela necessidade de se evitar encarar tal solução como uma forma de regressar à forma mais antiga de organização – Canotilho, J. J. Gomes, Moreira, Vital (2014). *CRP – Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II (4.ª edição revista, reimpressão). Coimbra: Coimbra Editora, p. 773.

16 Nos termos do artigo 291.º, n.º 1, da CRP, enquanto as Regiões administrativas não estiverem concretamente instituídas, subsistirá a divisão distrital no espaço por elas não abrangido, surgindo, aqui, o distrito enquanto circunscrição territorial do Estado.

Em todo o caso, é justo reconhecer que, não obstante a omissão na criação das regiões, existem altos graus de descentralização administrativa e autonomia, particularmente ao nível do poder local e das respetivas autarquias (Municípios e Freguesias). A estas é-lhes reconhecido constitucional e legalmente um conjunto de atribuições e de competências, distintas das atribuições e competências estaduais, bem assim como os meios normativos, organizatórios e funcionais que permitam a sua exequibilidade, falando-se, do ponto de vista constitucional, de uma garantia de auto-administração local<sup>17</sup>.

Do mesmo modo, reconhecem-se núcleos de *descentralização política*, designadamente ao nível insular (Açores e Madeira), sendo o respetivo regime autonómico respeitado.

Por aqui se compreende que os conceitos de *descentralização* e de *regionalização* não devem ser confundidos, constituindo a segunda umas das formas jurídicas da primeira, num imperativo (e desígnio) de valorização do poder local, o qual se traduz numa efetiva exigência do Estado de Direito e corresponde à manifestação de uma separação vertical de poderes<sup>18</sup>.

### 2.3. Regiões e tensões europeias

Percecionada a região a partir do Estado, procure-se agora alcançá-la numa perspetiva diversa, externa: a europeia.

A União Europeia não representa, verdadeiramente, e por si mesma, uma *forma de Estado*, mas sim uma solução singular, híbrida, que extravasa pressões de integração económica e que é erguida sob formulações que, no plano político, são originais, sendo discutível a existência de uma intencionalidade federadora ou confederadora perante a união de Estados em que assenta<sup>19</sup>.

---

17 Cf. Rocha, Joaquim Freitas da (2019). *Direito financeiro local – Finanças locais*. Coimbra: Almedina, p. 39.

18 Cf. Machado, J. Baptista (1982). *Participação e Descentralização – Democratização e Neutralidade na Constituição de 1976*. Coimbra: Almedina, p. 87 e seguintes.

19 Poderá dizer-se que, não obstante as resistências (compromissadas) das instituições e doutrinadores do ordenamento europeu, será ajustada – e já não é nova, bem pelo contrário, – a qualificação da integração europeia como uma “Comunidade de Estados” (*Staatengemeinschaft*). Assim, já classicamente, Kirchhof, Paul (1992). “*Der Deutsche Staat in Prozeß der europäischen Integration*”, in *Handbuch des Staatsrecht* (org. Insensee e Kirchhof), VII, C.F. Müller, Heidelberg, e BVerGE [*Bundesverfassungsgerichtentscheidungen*], 37, 278, *Solange I*.



Para o que aqui particularmente releva, a União Europeia é regida pelo princípio da subsidiariedade, encontrando-se as instituições europeias limitadas pelos poderes que os próprios Estados-membros lhes transmitem por via do Direito originário da União. Os Estados-membros, aliás, reservam o direito de fazer sobrepor à ordem jurídico-normativa da União os princípios fundamentais que regem os respetivos ordenamentos internos, nos termos que, em Portugal, se encontram consagrados no artigo 8.º, n.º 4, da CRP.

Na ausência de uma determinação europeia quanto à forma de Estado a adotar (se é que a mesma seria, sequer, abstratamente admissível), a arquitetura constitucional dos Estados-membros consagra duas formas estaduais – o Estado unitário e o Estado federal – com níveis ou formas de descentralização distintos, o que permite afirmar que a União Europeia é ainda caracterizada por uma diversidade de formas estaduais, respeitando as realidades regionais de cada Estado-membro, mesmo que a ideia federal possa corresponder àquela que, porventura, melhor concretize a própria ideia de União. O respeito pelas tradições de descentralização dos Estados Membros deverá, de resto, ser garantido por esta, precisamente como uma forma de lhes permitir contornar as eventuais desvantagens decorrentes da respetiva localização e de aproveitar da melhor forma as vantagens locais.

A circunstância de se encontrar uma considerável diversidade de organização estadual é ainda justificada pelo facto de que dos Tratados não decorre, nem expressa nem implicitamente, um *direito à autonomia regional ou federal* dos Estados-membros, nem um *direito à secessão*<sup>20</sup>. A matéria relativa à descentralização territorial e à autonomia regional é tida como um assunto interno dos Estados-membros, excluído da esfera de interferência da União Europeia<sup>21</sup>.

Não obstante, já desde a década de 90 que se assiste à afirmação crescente da “Europa das Regiões”, motivada pelo maior protagonismo social e político das regiões no quadro europeu, que nele surgem como o contrapeso e o reverso da unificação política e como promotoras do enraizamento cultural

---

20 A questão em torno das Regiões administrativas nos Estados-membros não se confunde com uma outra, reconduzida à *Europa das regiões*, e que trata de aferir da possibilidade de atribuir uma dimensão infraestadual à União Europeia. A propósito, vide a discutível proposta de Paul Goldschmidt, “Toward a Europe of the Regions?”, in *The Globalist*, 2017 (disponível em <https://www.theglobalist.com/eu-spain-catalonia-secession-democracy-eurozone/> [20-02-2023]).

21 Cf. artigo 3.º, *a contrario*, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. No limite, a matéria poderá ser reconduzida à *coesão territorial*, domínio no qual a União e os Estados-membros mantêm uma competência partilhada, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea c), do mesmo diploma.

e da legitimação política<sup>22</sup>. O projeto europeu parece, aliás, favorável a um modelo de governação interna a vários níveis, modelo esse que tem assumido um desenvolvimento muito significativo, particularmente a partir do Tratado da União Europeia e, antes dele, do Ato Único Europeu, comprometendo-se os Estados Membros a dar cumprimento a um modelo de desenvolvimento económico e social (o *modelo social europeu*) assente na articulação entre objetivos de competitividade e de coesão económica e social. A União Europeia chama a si responsabilidades diretas no cumprimento de objetivos de desenvolvimento e, a partir do Tratado de Lisboa, objetivos de coesão territorial (artigo 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia e artigos 174.º e seguintes do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia).

De qualquer forma, e ainda assim, não se poderá afirmar com segurança que a assunção de compromissos, a este nível, com a União Europeia, determinem a concreta criação de Regiões administrativas. Um compromisso com a descentralização não significa, necessariamente, um compromisso com a regionalização. O próprio Comité das Regiões não assume como papel a promoção da regionalização<sup>23</sup>, pelo que a sua existência não significa, por si só, que a regionalização seja imposta ou aconselhada pela União, mantendo-se vinculada a respeitar a identidade constitucional dos Estados-membros, o que inclui a matéria relativa à descentralização territorial interna.

Do restante quadro normativo europeu, em particular, da Carta Europeia de Autonomia Local<sup>24</sup>, também não decorre uma imposição de divisão territorial que comporte *regiões*, apesar de, no seu artigo 4.º, n.º 3, se determinar que, regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às “autoridades” mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra “autoridade” deve ter em conta a ampli-

---

22 Cf. Dias, Vitorino Vieira (1996). A regionalização, o desenvolvimento regional e a coesão nacional. *Nação e Defesa*, n.º 80, p. 174 (disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/62686344.pdf> [23-02-2022]).

23 Trata-se de um órgão consultivo da União (artigo 13.º, n.º 4, do Tratado da União Europeia), assente numa assembleia consultiva composta por representantes regionais e locais, cumprindo-lhe assegurar a representação institucional das diferentes coletividades territoriais junto das instituições da União Europeia, proporcionando um espaço de partilha de opiniões sobre o quadro jurídico da União Europeia. É consultado pelo Conselho e pela Comissão Europeia em vários domínios da política europeia (coesão económica e social; saúde pública; redes transeuropeias de transportes; energia e telecomunicações; educação e juventude) e mantém a competência para emitir pareceres sobre questões que afetem interesses regionais e locais. Para uma descrição pormenorizada sobre a história, composição e competências do Comité das Regiões, vide Antunes, Sandrina (2020). Comité das Regiões”. In Joana Covelo Abreu e Liliana Reis (Coord.), *Instituições, Órgãos e Organismos da União Europeia* (pp. 133 e seguintes). Coimbra: Almedina.

24 Ratificada sem reservas por Portugal, através da resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro.

tude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia. Poder-se-á, assim, dizer que o princípio da subsidiariedade encontra também acolhimento no Direito da União Europeia, daqui decorrendo a transferência de atribuições e competências *de cima para baixo*. A Carta Europeia da Autonomia Local, serve, de resto, como expressão de que é possível conceber-se um *Direito comum da autonomia local na União*, mas perante as significativas diferenças assinaladas entre Estados-membros, a harmonização da matéria parece ainda estar longe de ser alcançada.

Neste sentido, parece não se poder afirmar que o Direito da União Europeia sirva de particular impulso à criação de Regiões administrativas.

## 2.4. O impulso regionalista no quadro constitucional português

### 2.4.1. Enquadramento

Depois de, abstratamente, tentar captar a essência do fenómeno regionalista na dupla ótica estadual / supraestadual (europeia), importa recentrar a análise e adentrar numa perspetiva mais concreta, procurando perceber os respetivos contornos a partir dos dados impositivos – reitera-se: impositivos – consagrados pelo legislador constituinte português.

Neste quadro, afirmam-se as Regiões administrativas como Autarquias territoriais supramunicipais (em substituição do distrito), dotadas de órgãos eletivos próprios e de atribuições e competências próprias, com autonomia, sendo pensadas para se destinarem, essencialmente, à coordenação e à solidariedade entre os Municípios<sup>25</sup>.

A instituição das Regiões administrativas nos termos constitucionalmente previstos procura responder a dois propósitos: por um lado, dotar a estrutura autárquica de uma instância que corresponde à dimensão territorial e às exigências financeiras e técnicas dos problemas locais, para as quais os Municípios, em grande parte, não são adequados, por uma questão de *escala*; e, por outro lado, propiciar uma base territorial homogénea para a desconcentração territorial dos vários domínios da administração estadual<sup>26</sup>, em

---

25 Ideal que teria maior expressão se, tal como proposto por Jorge Miranda, os membros da assembleia regional fossem eleitos por um colégio eleitoral formado pelos membros das assembleias municipais da área da região administrativa, de harmonia com o princípio da representação proporcional – cf. Miranda, Jorge (2021). *Aperfeiçoar a Constituição*. Coimbra: Almedina, p. 130 e 131.

26 Cf. Canotilho, J. J. Gomes, Moreira, Vital (2014). *CRP – Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II (4.ª edição revista, reimpressão). Coimbra: Coimbra Editora, p. 773.

prol de uma Administração pública não só mais eficiente pela maior proximidade que promove com os cidadãos, mas também mais democrática, por via do reforço da participação dos mesmos<sup>27</sup>. Como *Autarquias regionais* que são, não deixam de visar, nos termos do n.º 2, do artigo 235.º, a prossecução de interesses próprios das populações respetivas. E este é um aspeto da maior importância, designadamente no que se refere ao desenho que as mesmas venham possivelmente a revestir.

No que às suas específicas atribuições concerne, determina o artigo 257.º da CRP que às Regiões administrativas são conferidas, designadamente, a direção de serviços públicos e tarefas de coordenação e apoio à ação dos Municípios no respeito da autonomia destes e sem limitação dos respetivos poderes, acrescentado o preceito seguinte que cabe às Regiões administrativas a elaboração de planos regionais e a participação na elaboração dos planos nacionais (preceitos estes cuja separação, aliás, se mostra injustificada). À esfera das atribuições das regiões, sendo constituídas, chegarão, assim, as atuais atribuições dos distritos (que são, nesta medida, “espécies em vias de extinção”) e de algumas das atribuições municipais, devolvendo-se-lhe as atribuições atualmente conferidas ao Estado e aos correspondentes serviços públicos. A direção dos serviços públicos, aliás, refere-se aos serviços públicos transferidos do Estado para as Regiões ou criados nestas *ex novo*, tal como previsto no artigo 21.º da Lei n.º 56/91 (Lei-Quadro das Regiões administrativas).

Relativamente à coordenação e ao apoio à ação dos Municípios, em causa não poderá estar o exercício de um poder hierárquico ou de tutela, nem tais atribuições poderão levar à redução das atribuições dos Municípios (soluções que, de resto, sempre dificilmente passariam no crivo da constitucionalidade, designadamente em face do princípio da autonomia a estes conferida). A melhor interpretação é, portanto, aquela que tem em consideração o princípio da subsidiariedade, sem prejuízo da possibilidade de se assistir ao desempenho municipal de tarefas regionais, em expressão da “desconcentração”<sup>28</sup>.

Destas disposições atinentes às atribuições das Regiões administrativas decorre um núcleo duro de atribuições, constitucionalmente garantidas, ficando o legislador ordinário impedido de esvaziar o seu sentido, perante

---

27 Neste sentido, *vide* Amaral, Diogo Freitas do, Silva, Jorge Pereira da (2019). Estudo aprofundado sobre a problemática da regionalização, Volume I – Regiões administrativas, desconcentração e deslocalização, em especial, p. 192 e seguintes (disponível em [https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral\\_Jorge-Silva.pdf](https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral_Jorge-Silva.pdf) [22-02-2023]).

28 Cf. Canotilho, J. J. Gomes, Moreira, Vital (2014). *CRP – Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II (4.ª edição revista, reimpressão). Coimbra: Coimbra Editora, p. 777 e 778.

a natureza imperativa que tais disposições assumem, ainda que lhe caiba concretizar quais as funções que devem, em concreto, ocupar as Regiões administrativas. Neste sentido, estas últimas gozam (melhor dito, deveriam gozar) de uma *garantia institucional*. Por corresponderem a um fenómeno de descentralização administrativa (e não de descentralização político-administrativa), não dispõem de quaisquer competências de natureza legislativa, até porque em causa não está, para estes efeitos, a descentralização ou a desconcentração normativa, com a qual também convive o Estado unitário. De resto, a regionalização é, na verdade, evolutiva (o emprego da expressão, no artigo 257.º, “designadamente” também para aí aponta), podendo ser equacionado o reforço dos poderes das Regiões no caso de aquela se revelar positiva e desde que existam recursos financeiros para o efeito<sup>29</sup>.

A este propósito é, aliás, evidente que a criação de Regiões administrativas pressuporá a assunção de custos, suportados pelo erário público, associados, nomeadamente, às despesas de instalação, de pessoal, de funcionamento corrente e de investimentos. Vindo a ser legalmente possível a existência de défices orçamentais e reconhecendo-se a capacidade de endividamento das Regiões administrativas, a dívida pública nacional sofrerá um aumento. Sem querer entrar pelas questões atinentes aos prós e aos contras associados à criação das Regiões administrativas – os quais não podem ser apontados com ligeireza ou modismo – sempre se dirá que um projeto nesses termos deverá partir da existência de viabilidade financeira, o que pressupõe o afastamento de intenções centradas na mera criação de mais centros de poder territorial e de efeitos associados a uma maior despesa pública. A viabilidade de tal projeto pressuporá sempre maior proximidade, responsabilidade e eficiência do poder (e do dinheiro) público e a existência de adequados e eficazes mecanismos de escrutínio.

#### 2.4.2. Equívocos da subsidiariedade na estrutura do Estado unitário

O princípio da subsidiariedade, nos termos que aqui importam<sup>30</sup>, aponta para o tipo de relação supletiva, de auxílio ou de assistência, que é mantida

---

29 Cf. Amaral, Diogo Freitas do, Silva, Jorge Pereira da (2019). Estudo aprofundado sobre a problemática da regionalização, Volume I – Regiões administrativas, desconcentração e deslocalização, (disponível em [https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral\\_Jorge-Silva.pdf](https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral_Jorge-Silva.pdf) [22-02-2023]).

30 Para uma detalhada análise ao princípio da subsidiariedade, vide Morais, Carlos Blanco (1998). A dimensão interna do princípio da subsidiariedade no ordenamento português. *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 58, II, p. 779 e seguintes.

entre o Estado (o ente público maior) e os entes territoriais que, em relação a ele, lhe são menores mas que com ele coexistem no âmbito dos seus interesses específicos. O princípio da subsidiariedade funciona, portanto, como critério competencial, apesar da vaguidade que o caracteriza.

Foi na sequência da revisão constitucional de 1997 que o princípio da subsidiariedade, no que se refere à estrutura vertical-territorial do Estado unitário<sup>31</sup>, passou a constar no artigo 6.º, n.º 1, da CRP, enquanto critério de repartição dos poderes decisórios entre o Estado e os entes infraestaduais. Assim sendo, os entes infraestaduais devem ter preferência na realização das tarefas que possam ser por si resolvidas, legítima e eficazmente. Ao Estado apenas compete o papel de resolução de tarefas que não podem ou não devem ser confiadas aos entes infraestaduais e o controlo de atuações e/ou o suprir de eventuais omissões destes nas tarefas que lhes estão adstritas<sup>32</sup>. O princípio da subsidiariedade é, portanto, um *princípio de preferência*, dado que estabelece uma decisão de eleição a favor do âmbito territorialmente mais próximo<sup>33</sup>. Apesar de ser esta a linha interpretativa mais consensual, verifica-se que, no quadro das Regiões administrativas, a lógica subjacente ao princípio da subsidiariedade é oposta.

A disciplina das Regiões administrativas é orientada por um quadro de princípios, entre eles se encontrando, precisamente, o princípio da subsidiariedade, nos termos dos artigos 4.º a 7.º da Lei-Quadro n.º 56/91. À luz do disposto no artigo 4.º do aludido diploma, e em conformidade com a organização unitária do Estado, a autonomia administrativa e financeira das Regiões administrativas é subsidiária em relação ao Estado e aos Municípios. A autonomia regional deve respeitar a esfera de atribuições e competências dos Municípios e dos seus órgãos. Trata-se, aqui, de uma peculiar incidência da subsidiariedade no Direito português, no quadro da relação triangular Estado-Regiões-Municípios, já que são as Regiões que, nos termos desta lei, e como coletividades intermédias, são subsidiárias frente ao Estado e aos Municípios.

Esta solução será compreensível se se atender à *novidade* que as Regiões administrativas representam na realidade portuguesa. Não havendo in-

---

31 O princípio da subsidiariedade já conhecia acolhimento constitucional desde a revisão constitucional de 1992, no que respeita à relação entre Portugal e a União Europeia, surgindo em articulação com a cláusula de integração europeia (artigo 7.º, n.º 6, da CRP).

32 A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto – Lei-Quadro da transferência de competências para as Autarquias locais e para as entidades intermunicipais –, surgiu como reflexo da descentralização, orientada pelo princípio da subsidiariedade.

33 Cf. Isensee, J., *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, p. 226 e seguintes, *apud* Canotilho, J. J. Gomes (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7.ª edição). Coimbra: Almedina, p. 363.

fraestruturas regionais montadas nem pessoas experimentadas no exercício autónomo de poderes regionais, a solução vertida no artigo 4.º poderá ser tida como justificada e cautelosa, apesar das vozes que, na altura, se levantaram no sentido da ilegalidade ou da inconstitucionalidade indireta do preceito, por violação do já aludido n.º 3 do artigo 4.º da Carta Europeia da Autonomia Local, e por violação dos princípios constitucionais da descentralização, nos termos dos artigos 6.º, n.º 1, e 237.º, da CRP, perante a forma como subverte a pureza do princípio da subsidiariedade<sup>34</sup>.

### 2.4.3. A inexistência de Regiões administrativas – um silêncio inconstitucional?

É possível sufragar o entendimento de que a criação de Regiões administrativas constitui um imperativo constitucional, inequivocamente consagrado no Título VIII da Parte III da CRP. Sem a criação das mesmas, ficaria por cumprir na plenitude o programa de descentralização territorial no Continente, previsto no artigo 255.º da CRP, que prevê que a criação legal das Regiões administrativas deve instituí-las simultaneamente – isto é, a lei que, abstratamente, as criar deverá proceder à divisão do país em Regiões, numa solução que procura assegurar que é tido em conta o conjunto do país, afastando-se a criação de Regiões isoladas. O próprio artigo 6.º, n.º 2, da CRP, proclama formalmente o princípio da descentralização democrática da Administração pública, a qual deve ser constituída por várias pessoas coletivas públicas, juridicamente distintas do Estado e dotadas de personalidade jurídica e autonomia de gestão, surgindo as Regiões administrativas como uma concretização de tal imposição constitucional, a par do que resulta do disposto no artigo 267.º, n.º 1, da CRP, que exige uma aproximação dos serviços públicos às populações.

Nesta linha de pensamento, entraria, portanto, em rota de colisão com a Lei Fundamental, em desrespeito pelas exigências do Estado de Direito, o não cumprimento, por parte dos órgãos de soberania, de uma parte da Constituição que, desde os finais dos anos 90, imporia a criação de Regiões administrativas. As disposições contidas nos artigos 236.º, n.º 1, e 255.º e seguintes da CRP seriam tidas como regras constitucionais impositivas, por constituírem imperativos normativos (deónticos) que obrigam o legislador

---

<sup>34</sup> Para uma apreciação detalhada destas e de outras considerações atinentes à (des)conformidade constitucional do disposto no artigo 4.º da Lei-Quadro, vide *Morais, Carlos Blanco (1998). A dimensão interna do princípio da subsidiariedade no ordenamento português. Revista da Ordem dos Advogados, ano 58, II, p. 813 e seguintes.*

à emanação de várias leis, destinadas a possibilitar a instituição e o funcionamento das Regiões administrativas<sup>35</sup>. A Constituição serviria, então, de impulso e de ordenador à criação de Regiões administrativas.

Será também possível, porém, adotar uma outra linha argumentativa, centrada na circunstância de que a efetiva criação das Regiões administrativas sempre ficará dependente da vontade popular, manifestada através do referendo, de realização obrigatória nesta matéria. Os órgãos de soberania competentes deram cumprimento à determinação constitucional quando, no final dos anos 90, foi criada a Lei-Quadro das Regiões administrativas e quando foi promovido o referendo, que acabou por rejeitar a regionalização. Neste sentido, dificilmente se conseguirá sustentar a existência de uma inconstitucionalidade por omissão, perante a circunstância de o dever de legislar, para além de não ter sido incumprido (perante a promulgação da Lei-Quadro), sempre pressupõe, para efeitos do seu desenvolvimento e concretização prática, a aprovação em referendo das Regiões.

Independentemente da posição adotada, o certo é que, ainda hoje, decorridos mais de 20 anos desde a sua previsão constitucional, as Regiões administrativas não foram ainda criadas, sendo uma matéria que parece longe de reunir o consenso entre os cidadãos. Não sendo uma matéria consensual, é discutível a manutenção nos termos atuais dos preceitos constitucionais que apontam para a regionalização. Uma solução de consenso passaria, porventura, por alterar a natureza imperativa das normas constitucionais que a consagram, tornando-a, malgrado a eventual necessidade, menos impositiva, até porque em causa não está uma matéria que se reconduza aos limites materiais de revisão constitucional, tal como determinado do artigo 288.º da CRP.

Esta solução acaba por acautelar um possível desfecho negativo associado à criação das Regiões: sendo criadas, e se se vierem a revelar insustentáveis, poderão ser extintas, por não serem constitucionalmente obrigatórias. Esta leitura será permitida se se encarar o disposto nos artigos 236.º, n.º 1, e 255.º e seguintes não como normas constitucionais densas mas, sim, como normas constitucionais abertas, por versarem sobre um assunto no contexto do qual é necessário criar um espaço de conformação política e porque são medidas que justificam, sobretudo perante a natureza evolutiva que caracteriza a descentralização, correções ou adaptações<sup>36</sup>.

---

35 A propósito da qualificação como ordens de legislar, *vide* Canotilho, J. J. Gomes (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7.ª edição). Coimbra: Almedina, p. 1172.

36 Sobre a diferença entre normas constitucionais abertas e normas constitucionais densas, *vide* Canotilho, J. J. Gomes (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7.ª edição). Coimbra: Almedina, p. 1181.



## 2.5. Avanços e recuos na criação de Regiões administrativas

### 2.5.1. As vicissitudes do procedimento legislativo de regionalização

Como se constata, a circunstância de a regionalização encontrar acolhimento constitucional não facilita a criação de Regiões administrativas. Na verdade, o procedimento constitucionalmente previsto de criação e de instituição das mesmas é particularmente complexo.

Ao nível legislativo, impõe a Constituição a adoção dos seguintes diplomas:

- i) Uma Lei-Quadro das Regiões administrativas, que não institui nem cria qualquer região em concreto. Trata-se, portanto, de uma lei de valor reforçado, da competência exclusiva da Assembleia da República (artigo 164.º, alínea n), que define o respetivo regime jurídico geral;
- ii) Uma lei orgânica da criação das Regiões administrativas, nos termos do artigo 255.º;
- iii) Uma lei de instituição de cada uma das Regiões administrativas, dando origem à instituição, em concreto, de cada uma delas depois de referendada a sua criação (artigo 256.º)<sup>37</sup>. Ao contrário do que se exige em relação à Lei-Quadro (a criação, em simultâneo, de todas as Regiões administrativas), esta lei de instituição poderá concretizar uma regionalização meramente parcial;
- iv) Uma lei orgânica definidora da condição e dos termos das consultas dos cidadãos eleitores, nos termos do n.º 3, do artigo 256.º, da CRP.

A Lei n.º 56/91, de 13 de agosto, corresponde à Lei-Quadro das Regiões administrativas e consagra os princípios gerais, disciplina a instituição concreta das Regiões, define as atribuições das Regiões<sup>38</sup> e identifica e determina os órgãos das Regiões e as suas competências.

---

<sup>37</sup> Esta lei de instituição deve respeitar a Lei-Quadro, sob pena de ilegalidade, sendo discutível se a sua emanação se enquadra na competência política ou legislativa da Assembleia da República - cf. Canotilho, J.J. Gomes, Moreira, Vital (2014). *CRP – Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II (4.ª edição revista, reimpressão). Coimbra: Coimbra Editora, p. 775.

<sup>38</sup> No seu artigo 17.º, a Lei-Quadro estabelece atribuições nos seguintes domínios: a) desenvolvimento económico e social; b) ordenamento do território; c) ambiente, conservação da natureza e recursos hídricos; d) equipamento social e vias de comunicação; e) educação e formação profissional; f) cultura e património histórico; g) juventude, desporto e tempos livres; h) turismo; i) abastecimento público; j) apoio às atividades produtivas; l) apoio à ação dos Municípios.

Apesar de ter sido emanada no início da década de 90 e de não terem sido criadas Regiões administrativas, a aludida Lei-Quadro não foi ainda revogada, nem expressa nem tacitamente, podendo, ainda assim, questionar-se se terá caducado com o referendo de 1998. Na realidade, tendo existido um referendo sobre a regionalização e tendo sido as mesmas rejeitadas na vigência desta Lei-Quadro, inviabilizando a respetiva criação, poder-se-ia argumentar que aquela já teria deixado de vigorar. Não nos parece, porém, ser essa a melhor interpretação: a vigência da Lei-Quadro n.º 56/91 não fica condicionada ao restante trâmite legislativo e referendário tendente à criação das Regiões administrativas, antes se tratando daquele que é um segundo momento (o primeiro reconduz-se à previsão constitucional), autónomo, nesse procedimento. Entende-se, portanto, que a aludida Lei-Quadro permanece em vigor.

A Lei n.º 19/98, de 28 de abril, surgiu como Lei orgânica da criação das Regiões administrativas, em concretização do disposto no artigo 255.º da CRP<sup>39</sup>. Desta Lei decorre(ria) a criação de oito regiões administrativas: 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; Região do Algarve). Mantendo-se o entendimento exposto a propósito da vigência da Lei-Quadro, dir-se-á também que a Lei orgânica permanece, ainda, em vigor<sup>40</sup>.

### 2.5.2. O referendo sobre a regionalização

Sendo a criação legal concretizada em abstrato, a sua criação efetiva depende da vontade dos cidadãos manifestada em referendo, tal como previsto no n.º 1, do artigo 256.º, da CRP. É, assim, condição necessária para a criação das Regiões administrativas a existência de voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta direta, de alcance nacional e relativa a cada área regional.

---

39 Enquanto Lei orgânica que é, a sua aprovação ficou sujeita ao cumprimento das exigências especiais estabelecidas no artigo 168.º, n.º 5, da CRP, fruto da revisão constitucional de 1997. As leis orgânicas carecem de aprovação, em votação final global, por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções. Porém, estando em causa, como estava, a delimitação territorial das Regiões, a respetiva lei orgânica teve ser aprovada, na especialidade, em Plenário, também por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções.

40 A relevância de se aferir da vigência deste quadro jurídico-normativo prende-se com a possibilidade de se realizar um novo referendo sobre a regionalização ou não, perante aquele que é o quadro político atual, em função da maioria parlamentar exigida para efeitos de aprovação de uma nova disciplina.

A Constituição impõe, assim (enquanto exigência introduzida na revisão constitucional de 1997), a realização obrigatória de referendo, enquanto condição da instituição, em concreto, de regiões administrativas. Trata-se de um referendo que está sob reserva de iniciativa da Assembleia da República, que deve ser convocado pelo Presidente da República, que não poderá abster-se de o fazer uma vez recebida a proposta da Assembleia da República e uma vez pronunciada a sua não inconstitucionalidade e ilegalidade pelo Tribunal Constitucional.

Na consulta direta, os cidadãos serão chamados a responder a dois tipos de questões, sujeitando-se, portanto, em rigor, a constituição de Regiões administrativas a um duplo voto referendário. É feita uma questão de alcance nacional, dirigida a todos os cidadãos eleitores, no sentido de saber se concordam com o modelo e com o mapa de regionalização definido na lei (“concorda com a instituição simultânea, e em concreto, das Regiões administrativas previstas no mapa anexo?”), e uma outra questão, dirigida aos cidadãos eleitores recenseados na área de cada região administrativa, perguntando-se se concordam com a instituição concreta da Região em que estejam inscritos (“concorda com a instituição em concreto da região administrativa na qual se encontra recenseado?”).

Perante as questões que são levantadas, os resultados poderão ser diversos: (i) aprovação a nível nacional e a nível regional; (ii) não aprovação a nível nacional e aprovação a nível regional – neste caso, não produzem efeitos as respostas a perguntas que tenham sido feitas quanto a cada Região criada na lei; e (iii) aprovação a nível nacional e não aprovação a nível regional – neste caso, a criação de cada Região em concreto fica dependente da realização de um novo referendo<sup>41</sup>.

A 8 de novembro de 1998 foi realizado o referendo que impõe o artigo 256.º, n.º 1, da CRP, perante uma proposta que visava a divisão do Estado em oito regiões, constante da aludida Lei n.º 19/98: Entre-Douro e Minho; Trás-os-montes e Alto Douro; Beira Litoral; Beira Interior; Estremadura e Ribatejo; Região de Lisboa e Setúbal; Alentejo; e Algarve. A regionalização acabou por ser rejeitada, perante os seguintes resultados: (i) não votaram mais de 50% dos eleitores inscritos; (ii) na pergunta nacional, o *não* venceu com 60,87% dos votantes; (iii) nas perguntas regionais, o *não* só

---

41 Cf. Canotilho, J.J. Gomes, Moreira, Vital (2014). *CRP – Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II (4.ª edição revista, reimpressão). Coimbra: Coimbra Editora, p. 776.

venceu em quatro das oito regiões propostas, enquanto nas outras quatro venceu o *sim*<sup>42</sup>.

Perante o resultado alcançado, onde a subrepresentação da opinião pública é evidente, são justificadas as dúvidas quanto à forma como este referendo terá servido como um instrumento de aperfeiçoamento da democracia. O certo, porém, é que teve como efeito travar o procedimento legislativo, apesar de não se poder falar, em boa verdade, numa efetiva legitimação da decisão parlamentar.

Por outro lado, e apesar de, abstratamente, o referendo contribuir para uma maior visibilidade do poder e para uma maior transparência na tomada de decisões coletivamente vinculantes<sup>43</sup>, os termos em que, constitucionalmente, o referendo sobre a regionalização se encontra determinado poderão ser criticáveis. Por um lado, a sujeição do cidadão a duas questões parece ser desnecessária: a pergunta de “alcance nacional” já absorve, repetindo, a pergunta de “alcance regional”, podendo gerar, inclusivamente, resultados contraditórios, com um “não” à primeira questão, e um “sim” à segunda, o que é contrário à desejável natureza simples das perguntas referendárias. A pergunta de alcance nacional conhece um nível de abstração que é incompatível com o carácter concreto de um referendo.

Por outro lado, a previsão constitucional da realização de referendo obrigatório não deixa de ser incongruente, sabendo-se que tal exigência já não se repete para efeitos de criação das Regiões autónomas dos Açores e da Madeira nem para a adesão à União Europeia, fenómenos estes potencialmente mais impactantes do que a regionalização administrativa de Portugal continental.

## Conclusões

- i) O Estado português é um Estado unitário e não regionalizado, subordinado aos princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da prossecução dos interesses próprios das populações;

---

42 Cf. Amaral, Diogo Freitas do, Silva, Jorge Pereira da (2019). Estudo aprofundado sobre a problemática da regionalização, Volume I – Regiões administrativas, desconcentração e deslocalização, p. 141 (disponível em [https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral\\_Jorge-Silva.pdf](https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral_Jorge-Silva.pdf) [22-02-2023]).

43 Cf. Canotilho, J. J. Gomes (2017). “Brançosos” e interconstitucionalidade – Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional (2.ª edição, 2.ª reimpressão). Coimbra: Almedina, p. 318.

- ii) A matéria relativa às *formas de Estado* deverá conformar-se com o seu carácter necessariamente inacabado e imperfeito, perante as constantes novas propostas de recomposição do(s) poder(es), pelo que a própria concretização da regionalização constitui um fenómeno evolutivo;
- iii) A realidade europeia demonstra que não existe uniformidade no que toca aos termos em que os Estados se encontram vertebrados, apesar de ser possível associar-se a regionalização a Estados cujo nível de desenvolvimento social e económico é tido, genericamente, como superior;
- iv) Apesar de favorável à regionalização, o Direito da União Europeia não estabelece uma efetiva imposição dirigida aos Estados-membros para criação de Regiões administrativas, tratando-se de uma matéria que integra a esfera decisória interna de cada Estado;
- v) A regionalização encontra acolhimento constitucional nos artigos 255.º e seguintes, a par de outros preceitos constitucionais, reconduzidos à descentralização democrática da Administração pública e à aproximação dos serviços públicos às populações;
- vi) As normas constitucionais atinentes à criação de Regiões administrativas poderiam, ao menos abstratamente, ao invés de ser tidas como normas imperativas, ser consideradas como normas abertas, suscetíveis de alteração;
- vii) O regime de referendo constitucionalmente previsto afigura-se incongruente, não se encontrando previsto para outras formas de descentralização, e poderá, inclusivamente, ser tido como injustificado, perante o “efeito-travão” que dele decorre apesar dos níveis de abstenção que pode representar.