

REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA

LISBON LAW REVIEW



ANO LXVI

2025

NÚMERO 1

REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO
DA UNIVERSIDADE DE LISBOA
Periodicidade Semestral
Vol. LXVI (2025) 1

LISBON LAW REVIEW

COMISSÃO CIENTÍFICA

Alfredo Calderale (Professor da Universidade de Foggia)
Christian Baldus (Professor da Universidade de Heidelberg)
Jean-Louis Halpérin (Professor da Escola Normal Superior de Paris)
Gertrude Lübke-Wolff (Professora da Universidade de Bielefeld)
Judith Martins-Costa (Ex-Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Kai Ambos (Professor da Universidade de Gotinga)
Luís Greco (Professor da Universidade Humboldt de Berlim)
Massimo La Torre (Professor da Universidade de Catanzaro)
Miodrag Jovanovic (Professor da Universidade de Belgrado)
Paul Kahn (Professor da Universidade de Yale)
Pierre Brunet (Professor da Universidade de Paris I - Panthéon Sorbonne)
Pierluigi Chiassoni (Professor da Universidade de Génova)

DIRETOR

Luís Pereira Coutinho

COMISSÃO DE REDAÇÃO

Cláudia Madaleno
Francisco Rodrigues Rocha
Marco Caldeira
Raquel Franco Moniz
Rui Soares Pereira

SECRETÁRIO DE REDAÇÃO

Guilherme Grillo

PROPRIEDADE E SECRETARIADO

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Alameda da Universidade – 1649-014 Lisboa – Portugal

EDIÇÃO, EXECUÇÃO GRÁFICA E DISTRIBUIÇÃO

LISBON LAW EDITIONS

Alameda da Universidade – Cidade Universitária – 1649-014 Lisboa – Portugal

ISSN 0870-3116

Depósito Legal n.º 75611/95

Data: Julho, 2025

-
- Luís Pereira Coutinho**
9-11 Editorial

ESTUDOS DE ABERTURA

-
- Lars Vinx**
15-46 Radbruch's Legal Philosophy: From the Cultural Concept of Law to the Radbruch-Formula
A Filosofia do Direito de Gustav Radbruch: Do conceito cultural de direito à fórmula de Radbruch

-
- Luís Greco**
47-64 Identidade, autenticidade e culpabilidade – reflexões por ocasião dos novos processos contra “velhos nazistas”
Identity, Authenticity and Guilt – Reflections on the New Processes against “Old Nazis”

ESTUDOS DOUTRINAIS

-
- Catarina Almeida Coelho**
67-119 A redução da pena convencional em caso de atraso na execução da obra em contratos de construção internacionais. Análise de Direito Internacional Privado e de Direito Comparado dos ordenamentos jurídicos inglês, espanhol e português
Delay Damages Clause Reduction on International Construction Contracts. Analysis Of Private International Law and Comparative Law of the English, Spanish and Portuguese Legal Systems

-
- Daniel Bessa de Melo**
121-135 Do depósito do preço na ação de execução específica de contrato-promessa
On the Deposit of the Purchase Price in a Claim for the Performance of a Preliminary Contract

-
- Herbert Küpper**
137-197 The Effect of War on a Legal System – the Russian Example
O efeito da guerra numa ordem jurídica – o exemplo da Rússia

-
- Manuel Barreto Gaspar**
199-240 As idiossincrasias jus-administrativas do Estado Novo português e do Estado fascista italiano: Breve jornada pela evolução histórica do Direito Administrativo e pelo pensamento jurídico marcellista – Parte II
The Legal-Administrative Idiosyncrasies of the Portuguese Estado Novo and the Italian Fascist State: Brief Journey through the Historical Evolution of Administrative Law and the Marcellista Juridical Thought – Part II

-
- Pedro Gil Martins**
241-287 Os acordos informais da Administração Pública: a problemática da legalidade e vinculatividade
The Informal Agreements of the Public Administration: The Problems Concerning Their Legality and Bindingness

-
- Pedro Madeira de Brito**
289-335 Revisitando o conceito de subordinação jurídica à luz do trabalho em plataformas digitais e da presunção de laboralidade do artigo 12.º-A
Rethinking the Concept of Legal Subordination in Light of Work on Digital Platforms and the Presumption of Employment of Article 12-A

CONFERÊNCIAS E COLÓQUIOS

-
- Ana Rita Gil**
339 Conferência “Regulating Human Rights & Business”

-
- Jernej Letnar Čerňič**
341-357 The United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights and its Contours
Os princípios orientadores das Nações Unidas sobre empresas e direitos humanos e seus contornos

-
- Ana Rita Gil | Thaís Leonel Magalhães**
359-381 The OECD’s Blueprint for Multinational Responsibility: Historical and Contemporary Perspectives
O plano da OCDE para a responsabilidade das empresas multinacionais: perspectivas históricas e contemporâneas

-
- Ricardo Fernandes**
383-402 The Road to Mandatory Due Diligence: Tracing the EU Directive’s Legislative Journey
O caminho para a obrigatoriedade do dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade: traçando o percurso legislativo da diretiva da UE

JURISPRUDÊNCIA CRÍTICA

-
- Cláudia Madaleno**
405-423 Ainda o arrendamento *versus* hipoteca. Comentário ao Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 25 de fevereiro de 2025
Yet Again on House Rental vs. Mortgage. Comment to the Decision of the Supreme Court of Justice of 25 February 2025

VIDA CIENTÍFICA DA FACULDADE

Gonçalo Sampaio e Mello

427-466 Presença de vultos históricos no acervo da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Presence of Historical Figures in the Faculty of Law of the University of Lisbon's Collection

José Luís Bonifácio Ramos

467-475 Arguição da dissertação apresentada para provas de doutoramento por Cláudia Alves Trindade, *A Livre Convicção do Juiz e a Fundamentação da Decisão sobre Matéria de Facto no Processo Civil*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 21 de Novembro de 2024

Argument presented on occasion of the doctoral examinations of Cláudia Alves Trindade on the thesis The Free Conviction of the Judge and the Basis of the Decision on Matters of Fact in Civil Procedure Law, Faculty of Law, University of Lisbon, November, 21, 2024

LIVROS & ARTIGOS

José Maria Cortes

479-488 Recensão a *Das lacunas da lei, no Direito português: maxime, do disposto no art. 203.º da CRP* de João Pedro Charters de Azevedo Marchante

Review of the Work Das lacunas da lei, no Direito português: maxime, do disposto no art. 203.º da CRP, by João Pedro Charters de Azevedo Marchante

As idiossincrasias jus-administrativas do Estado Novo português e do Estado fascista italiano: Breve jornada pela evolução histórica do Direito Administrativo e pelo pensamento jurídico marcellista – Parte II

The Legal-Administrative Idiosyncrasies of the Portuguese Estado Novo and the Italian Fascist State: Brief Journey through the Historical Evolution of Administrative Law and the Marcellista Juridical Thought – Part II

Manuel Barreto Gaspar^{*|**}

Resumo: Este texto corresponde à segunda parte de estudo comparativo do Estado Novo português e do Estado fascista italiano. Depois de, na Parte I^{***}, se ter considerado o apartamento filosófico-ideológico e jurídico-constitucional entre ambos os regimes, abordam-se aqui os traços jurídico-corporativos e administrativos estruturantes e peculiares de um e de outro. Deste modo, dedicamo-nos agora ao exame da evolução histórica do Direito Administrativo e Corporativo português e italiano do século XX e do pensamento jurídico de intelectuais fascistas italianos e *jus-administrativistas* portugueses – mormente, do Professor Marcello Caetano –, prosseguindo o propósito de demonstrar como as desarmonias filosóficas entre os arquitectos

Abstract: This text corresponds to the second part of a comparative study of the Portuguese Estado Novo and the Italian fascist state. After having considered the philosophical-ideological and legal-constitutional differences between both regimes in Part I, the structural and peculiar juridical-corporative and administrative features of each are addressed here. In this vein, we now turn to examining the historical evolution of Portuguese and Italian Administrative and Corporative Law in the 20th century and the legal thinking of Italian fascist intellectuals and Portuguese administrative law scholars – mainly, Professor Marcello Caetano –, proceeding with the purpose of showing how the philosophical disharmonies between the architects of both

^{*} Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Mestrando em Ciência Política e Relações Internacionais pelo Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa.

^{**} Primeira parte do estudo realizado na Licenciatura em Direito na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, no âmbito do Prémio Jovem Direito Administrativo 2021.

^{***} A primeira parte deste estudo foi publicada no vol. LXIV, n.º 2, desta revista.

de ambos os regimes se materializaram em estruturas corporativa e administrativa diferentes. Evidencia-se assim que a composição e *modus operandi* do Estado Novo e do Estado fascista italiano exibiam diferenças estruturais que impedem que os regimes correspondentes sejam tidos como semelhantes.

Palavras-Chave: Fascismo; Estado Novo; Corporativismo; Código Administrativo; Partido Político.

regimes materialized in different corporative and administrative structures. It is thus clarified that the composition and *modus operandi* of the Estado Novo and the Italian fascist state exhibited structural differences that prevent the corresponding regimes from being considered similar.

Keywords: Fascism; Estado Novo; Corporatism; Administrative Code; Political Party.

Sumário: 1. Objecto de Estudo; 2. A Organização Corporativa do Estado; 2.1. A Organização Corporativa do Estado e a Estagnação do Direito Administrativo Italiano; 2.2. A Revolução Corporativa Portuguesa: O Estatuto do Trabalho Nacional e a Legitimidade Histórica do Corporativismo Português; 2.2.1. A Representação dos “Corpos Intermédios” da Nação: a Câmara Corporativa no Sistema Constitucional Estadonovista; 3. A Organização Administrativa do Estado: o Estado de Desenvolvimento da Ciência Administrativa Italiana e Portuguesa; 3.1. O Processo de Fascização Administrativa do Estado: a Conquista da Administração Pública Italiana pelo Partido Nacional Fascista e a Estagnação do Direito Administrativo Italiano; 3.2. O Direito Administrativo no Estado Novo: a Codificação e o Desenvolvimento Acelerado da Ciência Jus-administrativa; 4. Modelos de Justiça Administrativa; 4.1. Justiça Administrativa Fascista: Modelo Administrativista Tendencialmente «Judicializante»; 4.2. Justiça Administrativa no Estado Novo: O Problema da Execução das Sentenças dos Tribunais Administrativos e das Garantias Administrativas dos Particulares no âmbito do Modelo «Judicialista com Traços Administrativistas»; 5. Conclusão: O Apartamento Político-Jurídico entre o Pragmatismo Eclético Estadonovista e a Intransigência Revolucionária Fascista Italiana como Corolário das Suas Diferenças Ideológicas.

1. Objecto de Estudo

Na Parte I do presente estudo, expuseram-se as divergências filosófico-ideológicas inescapavelmente existentes entre os arquitectos do Estado Fascista Italiano e do Estado Novo Português. A partir delas, foi exibido o apartamento jurídico-constitucional entre ambos os Estados como manifestação da sua ostensiva dissemelhança – que as suas estruturas corporativa e administrativa novamente revelam.

Concedendo particular enfoque ao modo de surgimento do corporativismo em ambos os Estados, à autonomia concedida por cada Governo central às autoridades da sua Administração Corporativa, ao nível da sistematização do

Direito Administrativo em cada Estado – que influenciou a autonomia concedida às autoridades administrativas que o compunham, sobretudo a nível local – e, mormente, ao grau de intervenção do partido político único nas Administrações de cada Estado, percorreremos um trilha árduo mas necessário para a compreensão do apartamento efectivamente existente entre regimes cujas lembranças assolam ainda, nos dias de hoje, os retratos históricos que deles se fazem.

2. A Organização Corporativa do Estado

2.1. A Organização Corporativa do Estado e a Estagnação do Direito Administrativo Italiano

Na sua encíclica *Rerum Novarum* (1891), o Papa Leão XIII declarara publicamente a rejeição dos valores do capitalismo liberal e das soluções socialistas para a resolução dos problemas gerados pela ideologia liberal¹. Rejeitando a terceira via inaugurada pela Igreja, o corporativismo fascista italiano assentou num conceito peculiar de “democracia orgânica”². Na construção dos fascistas italianos, as “unidades «orgânicas» – famílias, poderes locais, associações e organizações profissionais e instituições de interesses – tomariam o lugar central do indivíduo como ente central da representação e da legitimidade parlamentar no seio do modelo eleitoral liberal – tornando-se, assim, o principal e/ou complementar órgão legislativo ou consultivo do governo executivo.”³.

Efectivamente, sendo certo que “o corporativismo social ofereceu aos autocratas um sistema formal de representação de interesses, capaz de gerir as relações de trabalho, legitimando a repressão ao sindicalismo livre, pela cooptação de alguns de seus segmentos por meio de sindicatos controlados pelo Estado”⁴, a concepção corporativa fascista não se limitou à instituição destas medidas. Modelado pelas teses do corporativismo integral e do sindicalismo nacional de Rocco, Costamagna⁵

¹ Carta Encíclica «*Rerum Novarum*» do Sumo Pontífice Papa Leão XIII, Libreria Editrice Vaticana, 1891, pp. 1-6, disponível em *Rerum Novarum: sobre a condição dos operários* (15 de maio de 1891) | LEÃO XIII (vatican.va).

² Carlo Costamagna, “Teoria Geral do Estado Corporativo”, in António José de Brito, *Para a Compreensão do Fascismo*, Lisboa, Nova Arrancada, 1999, p. 127.

³ António Costa Pinto, “O Corporativismo nas Ditaduras da Época do Fascismo”, *Varia Historia*, Belo Horizonte, vol. 30, Jan./Abr. 2014, p. 21.

⁴ Costa Pinto, “O Corporativismo...”, in *Varia Historia*, pp. 21-23.

⁵ Nos termos de Costamagna, “(...) o fascismo tinha compreendido bem como o problema dos grupos sociais não estava necessariamente ligado à destruição da economia capitalista. Tratava-se,

e Enrico Corradini⁶, pelas concepções do *homo corporativus* de Gino Arias⁷ ou Filippo Carli⁸ ou pela tese da identidade de Ugo Spirito⁹ e estribando-se nas três

ao invés, de isolar o sindicalismo do nacionalismo e das ideologias antinacionais, pacifistas, internacionalistas, humanitárias e anárquicas que o cercavam. Então, o capitalismo criou um sindicalismo nacional inspirador da Pátria e da solidariedade da Nação. (...) O sindicalismo nacional, introduzido antes da Marcha Sobre Roma, havia declarado que queria substituir a luta de classes por uma defesa de classe, ordenada, consciente, que respeitasse as necessidades de desenvolvimento da produção e as exigências da vida nacional. Desde os seus primeiros actos, aquele havia enunciado a proposição da «corporação» para reconhecer o conceito de colaboração que o animava.”. Cfr. *Diritto Corporativo Italiano*, 2.^a Edição, Unione Tipografico – Editrice Torinese, Turim, 1928, pp. 37-38.

⁶ Nos termos de Corradini, “[a] nação é uma sociedade cooperativa para a divisão do trabalho. Esta definição não é analógica; é real e exacta. (...) A sociedade nacional é toda divisões e lutas. Os elementos que a compõem, indivíduos, classes, partidos, círculos, uniões de qualquer forma, tendo socialmente assegurada a sua existência, perdem a sua consciência social, desencadeiam o seu egoísmo particular, lançam-se para os seus fins particulares. (...) Mas [aqueles] não se podem desenraizar do desiderato comum, não podem libertar-se da unidade comum. (...) o nacionalismo aproxima e reconstrói. Reconstrói a ordem viva das funções na sociedade nacional. (...) A luta de classes é digna de notícia. (...) A união de individualismo e comunismo que constitui a sociedade nacional é reconstruída.”. Cfr. *L'unità e la potenza delle Nazioni*, Vallecchi Editore, Florença, 1922, pp. 111, 123-124 e 216-217.

⁷ De acordo com a concepção de Arias, o corporativismo apenas seria efectivamente concretizável se o Estado anulasse o “suposto interesse particular, as mais das vezes ilusório” e o substituísse pelo “interesse particular efectivo, bem determinado, que coincide sempre com o interesse social”. A fim de produzir este resultado, o Estado deveria proceder à modelação dos espíritos dos particulares – isto é, criar o “homem dotado de «consciência corporativa» (...) [correspondente a] uma entidade abstracta. É o «homem que vê o movimento do grupo no passado, no presente e no futuro, e não é senão uma peça desse movimento; supõe-se que o homem sem individualidade e portanto sem realidade.”, conforme preconizava o Professor Mário de Figueiredo. Cf. António da Motta Veiga, *A Economia e o Problema dos Preços (Ensaio de Teoria Económica)*, Sociedade Astória, Lisboa, 1941, pp. 190-194.

⁸ Semelhantemente a Gino Arias, Carli preconizava “que o sujeito económico (...) não é o *homo oeconomicus* da economia mecânico-racional, mas sim o *homo corporativus*, quer dizer, o indivíduo que age, não sob o impulso do seu interesse pessoal, mas conforme os fins e interesses superiores da Nação, através dos fins corporativos do grupo industrial de que faz parte”. Ora, uma vez que o indivíduo nunca teria, na realidade, os mesmos interesses que a nação, o Estado deveria “impor ao indivíduo a conduta económica exigida pela necessária conformidade entre o interesse privado e o interesse social”. Tal como nas teses de Arias, está em causa “uma abstracção pseudo-científica, tão infecunda como o «*homo-oeconomicus*» da ciência económica clássica.”, que o autor procura encobrir enquanto abstracção estribada não num “resultado dum raciocínio *a priori*, mas assenta sobre uma realidade *in actu*, fundada na existência da organização corporativa”. Cf. Motta Veiga, *A Economia* cit., pp. 195-197.

⁹ Concebendo os interesses do Estado e dos indivíduos enquanto antagónicos, Spirito elaborou as suas concepções corporativas tendo em vista a “identificação entre o indivíduo e o Estado”. Ora,

condições de Mussolini “para aplicar o corporativismo pleno, completo, integral, revolucionário”¹⁰ – “um partido único (...), o Estado totalitário (...) que absorve para os transformar e fortalecer toda a energia, todos os interesses, todas as esperanças de um povo (...) [e] viver um período de altíssima tensão ideal”¹¹ –, o corporativismo fascista instrumentalizou os corpos intermédios da nação para absorver no Estado – “o absoluto para o qual o homem naturalmente tende”¹² – a individualidade pessoal de cada cidadão.

Desde os primórdios da sua elaboração, o regime jurídico-corporativo fascista italiano visou cumprir este desígnio. A reforma corporativa encetada a partir de 1926¹³, fonte originária da criação do Ministério das Corporações e do Conselho Nacional das Corporações (1928)¹⁴ – este último subordinado ao Grande Conselho do Fascismo –, foi o primeiro passo dado para a sua concretização. Adensou ostensivamente a realização deste propósito a publicação da *Carta Del Lavoro*, a 30 de Abril de 1927¹⁵, na qual se consignaram a proibição da greve e do *lock-out*, a definição dos contratos colectivos de trabalho¹⁶, a criação de corporações de carácter

uma vez que, “no sistema corporativo, o indivíduo reconhece livremente no Estado o seu fim próprio e a sua razão de ser, e o Estado assume um valor espiritual, enquanto vive na mente e na mesma vontade dos cidadãos.”, asseverava o Professor Motta Veiga, na esteira de Manoilescu, que o corporativismo de Spirito, associando a essência dos indivíduos à essência universal do Estado, olvida uma premissa primordial do corporativismo tradicional: a de que o Estado é dotado de “*personalidade superior e diversa da dos indivíduos que o compõem*”, ou seja, de que “a verdadeira posição do indivíduo em relação ao Estado não é a de *identidade*, mas a de *hierarquia*.”. Cf. Motta Veiga, *idem*, pp. 197-200.

¹⁰ Benito Mussolini, “Sobre o Estado Corporativo” (14 de Novembro de 1933), in Benito Mussolini, *Quatro Discursos sobre o Estado Corporativo*, Laboremus, Roma, 1935, p. 25.

¹¹ Mussolini, “Sobre...”, in Mussolini, *Idem*, p. 25.

¹² Pedro Soares Martínez, *Curso de Direito Corporativo*, I, Lisboa, 1962, p. 79.

¹³ Decreto-Real n.º 1130/1926, de 1 de Julho.

¹⁴ O Conselho Nacional das Corporações – órgão criado pela Lei n.º 206, de 20 de Março de 1930 – era concebido por Mussolini enquanto “uma assembleia revolucionária, que opera com método e com entusiasmo para operar nas instituições, nas leis e nos costumes as transformações políticas e sociais que se tornaram necessários à vida de um povo.”, cuja criação se seguiu à “demolição” da “anacrónica” Câmara dos Deputados, “estranha à nossa alma e a nossa paixão de fascistas.”. Cfr. “Sobre...”, in Mussolini, *Quatro Discursos*, p. 22; “Discurso pronunciado na posse dos Vinte Dous Conselhos das Corporações” (10 de Novembro de 1934), *Idem*, p. 43 e p. 82.

¹⁵ “A «*Carta del Lavoro*» (...) foi apresentada, para aprovação, por Giuseppe Bottai, então subsecretário do Ministério das Corporações, em 22 de abril de 1927”, assentando nas asserções de que “Todos os participantes na vida económica da nação trabalhavam para a prosperidade do Estado [e que] (...) O Estado era mais importante do que qualquer indivíduo, sociedade, tendência ou conflito.”. Cfr. Benito Mussolini, *Autobiografia*, Edições Sílabo, 1.ª Edição, 2019, pp. 310 e ss..

¹⁶ Lei n.º 563/1926, de 3 Abril.

predominantemente económico¹⁷ e totalmente integradas no Estado¹⁸, bem como os princípios do “exclusivismo dos organismos corporativos” e da rejeição dos “organismos corporativos mistos”.

Acima de tudo, todavia, fora no conceito de corporação adoptado pelo legislador italiano que o carácter jurídico-corporativo do regime fascista italiano se sedimentara – e fora na sua constituição que a intervenção do PNF adquirira particular acuidade. Com efeito, concebidas inicialmente enquanto meros “órgãos centrais de coligação entre as associações sindicais correspondentes de empregados e empregadores”¹⁹ (artigo 3.º, Lei n.º 563, de 3 de Abril de 1926), dotados de “carácter nacional” (artigo 42.º, Decreto-Real n.º 1130, de 1 de Julho de 1926) e desprovidos de personalidade jurídica (artigo 43.º, Decreto-Real n.º 1130), as corporações configuravam “órgãos da administração do Estado” que “constituem a organização unitária das forças da produção e representam integralmente seus interesses” (artigo 6.º, Código do Trabalho italiano de 1937²⁰) e que são destinados a diminuir “gradual e inflexivelmente as distâncias entre as maiores possibilidades e as menores ou nulas da vida, [a promover] (...) o que se chama uma ou mais alta «justiça social» (...) [e a] aumentar progressivamente a potência global da nação, em vista da sua expansão no mundo”²¹.

Estando na dependência directa do Ministério das Corporações – o qual as constituía (artigo 42.º/3.º parágrafo/Decreto-Real n.º 1130) e nomeava os seus presidentes (artigo 46.º/Decreto-Real n.º 1130) –, as corporações foram constituídas tendo por base o “princípio do grande ramo de produção”²², assim após a aprovação da Lei n.º 163, de 5 de Fevereiro de 1934, que se seguiu à aprovação do projecto

¹⁷ Nos termos do Decreto-Real n.º 1131/1926, de 2 de Julho, foram criadas treze corporações, “das quais as 12 primeiras agrupavam actividades agrícolas, industriais, comerciais, de crédito e de transportes terrestres e marítimos (...), e só a 13ª respeitava às profissões liberais.”, bem como o respectivo Ministério – número que aumentou para 22 (Lei n.º 163/1934, de 5 de Fevereiro), sendo que apenas duas não eram de carácter económico (a das profissões liberais e a dos espectáculos). Cfr. Soares Martínez, *Curso*, I, p. 80.

¹⁸ “«O Ministério das Corporações», afirmou (...) Mussolini, «é o órgão através do qual, no centro e na periferia, se concretiza a *corporação integral*, se implementa o equilíbrio entre os interesses e as formas do mundo económico e social».”. Cfr. Nino Orsi, *Fascismo e Legislazione Fascista*, Alpes Italia Casa Editrice, Milão, 1928, p. 290 (itálico citando o “Discurso pronunciado a 31 de Julho de 1926, por ocasião da tomada de posse do Chefe do Governo como Ministro das Corporações”).

¹⁹ Mussolini, *Quatro Discursos*, p. 80.

²⁰ Aprovado pelo Grande Conselho do Fascismo, a 21 de Abril de 1937. Cf. Benito Mussolini, *O Estado Corporativo*, Vallecchi Editore, Florença, 1938, pp. 109-121.

²¹ Mussolini, “Discurso pronunciado na posse...”, in Mussolini, *Quatro Discursos*, pp. 44-45.

²² António de Castro Fernandes, *O Corporativismo Fascista*, Império Editora, Lisboa, 1938, pp. 245-246.

de lei pelo Grande Conselho do Fascismo, a 9 de Dezembro de 1933²³. Neste âmbito, afigurava-se particularmente clarividente a intervenção do PNF: a presidência das corporações poderia ser entregue ao Secretário do PNF, por nomeação do *Duce* (artigo 2.º); a composição dos Comitês corporativos pelo Chefe de Governo requeria a presença de representantes do PNF (artigo 6.º, *in fine*); o Conselho de cada uma das 22 corporações era constituído por 3 representantes do PNF; “a designação dos membros do conselho das corporações é feita pelo secretário de Estado do Partido Nacional Fascista, pelo Instituto Nacional Fascista da Cooperação e pelas respectivas associações sindicais”²⁴; as confederações de trabalhadores, das quais dependiam os sindicatos e as federações, eram objecto de controlo político parcial do PNF; as associações não-sindicais tais como os órgãos dependentes do Estado e os organismos autárquicos eram integralmente controladas pelo PNF (controlo político e administrativo); e o vice-presidente de todas as corporações era um dos três representantes do PNF²⁵.

Assim, ainda que se encontrassem “fora das organizações administrativas do Estado, as quais funcionam independentemente delas”²⁶, as corporações foram o veículo primariamente empregue pelos fascistas italianos para a evolução fascizante da organização corporativa do Estado italiano em direcção à figura do “Partido-Estado”. A par dos conceitos de *popolo* – “a série infinita de gerações que se sucedem no tempo (...) [que tornam] o Estado (...) a condição indispensável para manter viva através do tempo a consciência da identidade nacional” –, de trabalho – “a complexa totalidade das actividades humanas (...) relacionadas com as representações superiores da personalidade humana: inteligência, sentimento, ciência e arte.”²⁷ –, de nação – “um organismo que tem fins, vida e meios de acção superiores, por potencia e duração, aos dos indivíduos isolados ou agrupados que a compõem (...), uma unidade moral, política e económica, que se realiza integralmente no Estado Fascista” (Declaração I/*Carta del Lavoro*) –, e de lei – “exacta interpretação da doutrina fascista, que repousa no princípio da socialidade e numa única hierárquica disciplinadora adversa a qualquer espécie de atomismo individual”²⁸ –, a corporação sobressaía como o cerne predilecto da fascização paulatina do Estado italiano, onde a presença do PNF se tornara fatal.

²³ Castro Fernandes, *O Corporativismo* cit., p. 242.

²⁴ Castro Fernandes, *O Corporativismo*, p. 265.

²⁵ Castro Fernandes, *Idem*, p. 275.

²⁶ Castro Fernandes, *idem*, p. 273, citando F. M. Paccas, “Sbloccamento delle Corporazioni e riorganizzazione corporativa dei Ministeri”, in *Crítica Fascista*, 1 de Janeiro de 1937.

²⁷ Costamagna, “Teoria”, in José de Brito, *Para a Compreensão*, p. 125.

²⁸ Orsi, *Fascismo*, p. 238.

Numa palavra, uma vez que “o Partido, elemento vivo do fascismo (...), [representava] nos conselhos corporativos o pensamento da Revolução, a própria Revolução”²⁹, a concepção corporativa fascista configurava o modelo de corporativismo parcial e de Estado produzido pela “reforma mais revolucionária [alguma vez] realizada pelo governo nacional”³⁰, no seio do qual o PNF adquiria particular acuidade.

2.2. A Revolução Corporativa Portuguesa: O Estatuto do Trabalho Nacional e a Legitimidade Histórica do Corporativismo Português

Em Portugal, o corporativismo apresentou um semblante algo distinto. Partindo de uma particular concepção de Nação (Artigo 71.º/Constituição) – “comunidade cultural perfeitamente definida no espaço e possuidora de uma História, (que) reúne as condições necessárias para se governar segundo leis elaboradas de acordo com as suas condições, características e ideais próprios”³¹ –, a ‘Revolução Nacional’ portuguesa foi acompanhada pelo “dever de dar concurso à Revolução Corporativa”, impendente sobre “os vários departamentos do Estado ou dos corpos administrativos”³².

Moldado pela ética Aristotélico-Tomista³³ e pela Doutrina Social da Igreja³⁴ e originado, à luz da doutrina portuguesa do segundo quartel do século XX³⁵, na Idade Média³⁶, no municipalismo de Alexandre Herculano³⁷, nas reacções legitimistas

²⁹ Castro Fernandes, *O Corporativismo*, p. 275.

³⁰ Balbino Giuliano, *La Política Scolastica del Governo Nazionale*, Alpes Italia Casa Editrice, Milão, 1924, p. 36.

³¹ Marcello Caetano, *A Constituição de 1933 – Estudo de Direito Político*, Coimbra, Coimbra Editora, 1956, p. 37.

³² Discurso do Ministro das Corporações e Previdência Social, Henrique Veiga de Macedo, proferido no dia 8 de Julho de 1955, in *Política Social e Corporativa – Doutrina e Acção*, Edição do Sindicato Nacional dos Empregados de Escritório do Distrito de Lisboa, Lisboa, 1957, p. 8.

³³ Rui Chancerelle de Machete, *Princípios e classificações fundamentais de direito corporativo*, in Separata da Revista SCIENTIA IVRIDICA, XVIII, n.ºs 99-100, Setembro-Dezembro 1969, pp. 21-24.

³⁴ “Discurso proferido por Sua Excelência o Ministro das Corporações e da Previdência Social, Prof. Doutor José João Gonçalves de Proença, nas Comemorações do XXIX Aniversário do Estatuto do Trabalho Nacional”, Ramos, Afonso & Moita – Lda., Lisboa, 1961, §§ 2 e 3; e José Joaquim Teixeira Ribeiro, *Princípios e Fins do Sistema Corporativo Português*, Coimbra Editora, Coimbra, 1939, pp. 34-37.

³⁵ Vide, para uma súmula geral, Filipe de Arede Nunes, *A Construção Jurídico-Política do Estado Social em Portugal (1933-1974) – Contributo para o Estudo da História do Pensamento Político em Portugal*, AAFDL Editora, Lisboa, 2018, pp. 154-165; e L. Reis Torgal, “Os Corporativismos e as ‘Terceiras Vias’”, in Fernando Rosas e Álvaro Garrido, *Corporativismo, Fascismos e Estado Novo*, Almedina, 2012, pp. 49-61.

³⁶ O Professor Pedro Soares Martínez concebe a possibilidade de o corporativismo ter surgido na Grécia Antiga, em virtude das menções às “corporações de Atenas” no texto de uma lei Sólon, publicadas no Digesto (XLVII, Tit. 22) – autorizadas a “elaborar livremente os seus regimentos, desde que não contrariassem as leis do Estado” –, no “velho Egipto e [n]a Índia, após a conquista de Alexandre” ou nos «collegia» romanos, constituídos, “segundo plutarco, no tempo de Numa Pompílio” ou no Império Romano, por “Sérvio Túlio”.

Considerava, porém, o autor que o florescer do corporativismo ocorreu, efectivamente, na Idade Média, mormente nas “guildas do norte da Europa, que a partir do século VII se podem localizar em várias regiões, nomeadamente na Inglaterra, no reino de Wessex, na Dinamarca e na Noruega. Em Portugal, os primeiros sinais de organizações corporativas remontam aos séculos XII e XIII, sobretudo às “escrituras de 1167 da Colegiada Vimaranesa, [na qual] há referências a uma rua de Guimarães designada por zapateira”; e em documentos de 1203 e 1206 são mencionadas uma rua «forja» e uma rua «ferreira», situadas também em Guimarães.” e “em documentos de 1298 e de 1339”, publicados durante os reinados de D. Dinis, D. Afonso IV e D. Pedro I.

O Professor Fezas Vital atestava que, não obstante não se poder falar de uma “restauração *pura e simples* do corporativismo medieval” – dado que o corporativismo moderno visava resolver os problemas associados à “troca capitalista”, e não às dificuldades da economia agrícola medieval –, era possível asseverar que ambos correspondiam “à mesma exigência, à mesma tendência da natureza humana para a associação e, pelo menos em algumas das suas manifestações, o corporativismo moderno não só [obedecia] ao mesmo *espírito* de colaboração de classes e de fraternidade profissional que dominou o corporacionismo da Idade Média, mas também se propunha idênticos objectivos de moralização da economia.”, tal como exemplificado pelas “corporações de mesteres», «bandeiras» e «grémios», em Portugal”, pela organização interna hierarquizada das oficinas dos mesteres (mestres-companheiros/oficiais-aprendizes), dominada pelo “espírito de solidariedade próprio da época (...), o espírito cristão medieval”, e pelo facto de “assim como o corporativismo moderno (...) fala de interesse nacional, de economia *nacional*, a que devem subordinar-se todos os interesses profissionais, todos os interesses económicos, assim o corporativismo da Idade Média, o corporativismo artesano visava o interesses da cidade, a *economia da cidade*, a que deviam subordinar-se os interesses económicos intra-urbanos.”. Acompanhando a posição do Professor Teixeira Ribeiro, O Professor Fezas Vital preconizava que a “onda corporativa medieval” portuguesa tinha sido originada antes de 1383, “pois a Casa dos Vinte e Quatro, criada nesse ano por D. João I, então «regedor e defensor do Reino», era constituída por «vinte e quatro homens, dois de cada mester»” e, bem assim, devido à possibilidade de a cada grémio não corresponder um, mas sim vários ofícios: “ofício principal – a *cabeça* – e *anexos* que, se eram geralmente ofícios anexos ou afins, algumas vezes nenhuma afinidade especial mantinham com o ofício principal, como sucedeu com os picheiros agregados aos ourives de prata.”.

O Professor José Pires Cardoso, ainda que reconhecendo as guildas como marco da origem do corporativismo medieval dos “povos do norte da Europa”, assinalava que “a mais antiga organização dos ofícios que conhecemos entre nós é a do arruamento, pelo qual certos ofícios mecânicos, como então se chamava, eram obrigados a ter as suas lojas em ruas ou lugares designados” – o que acontecia, pelo menos, desde 1308, de acordo com os relatos de Frei Manuel da Esperança. Aos arruamentos, acrescia a Casa dos Vinte e Quatro, criada por D. João I, em 1383, o Livro dos Regimentos dos Oficiais mecânicos, da mui nobre e sempre leal cidade de Lisboa”, de 1572, compilada então por Duarte Nunes de Lião e publicada, em 1926, pelo Professor Doutor coimbrese Virgílio Correia.

O Professor Adriano Moreira frisava que “A organização corporativa medieval era apenas um aspecto do institucionalismo básico de toda a vida pública, animada pela doutrina católica que, em oposição

de José da Gama e Castro³⁸, João Ferrão Mártens³⁹, Silvestre Pinheiro Ferreira⁴⁰, Adrião Forjaz de Sampaio⁴¹ e António Costa Lobo⁴² às medidas ‘anti-corporativas’ do Marquês de Pombal⁴³ e dos liberais do segundo terço do século XIX⁴⁴, o cor-

a um dos traços do protestantismo, reconhecia à própria Igreja um bem comum coexistente com o bem da pessoa humana”, concordando com o Professor Marcello Caetano quando este preconizava que “«corporações eram a Igreja, suas ordens monásticas e religiosas militares, seus cabidos, suas confrarias e irmandades; eram os concelhos; era a Universidade; eram, enfim, os grêmios de artes e ofícios. (...)»” e atestando, na esteira do preconizado pelo Professor Teixeira Ribeiro, que “Em Portugal, as corporações medievais receberam o nome de «corporações de mesteres», «bandeiras» e «grêmios», e forma a réplica de das «artes» e «corporações das artes» italianas, e das «guildas» dos países germânicos.”.

Cf. Soares Martínez, *Curso*, I, pp. 28-29; D. Fezas Vital, *Curso de Direito Corporativo*, Minerva Comercial Sintrense, Lisboa, 1940, pp. 5-14; Cf. José Pires Cardoso, *Lições de Direito Corporativo* [Texto Policopiado – ed. Raúl da Silva Pereira], Lisboa, 2011, pp. 25-26 e 55-69; Adriano Moreira, *Direito Corporativo – Súmula das Lições dadas ao 3.º Ano de Curso de Administração Ultramarina*, Ano Lectivo de 1950-1951, Instituto Superior de Estudos Ultramarinos, pp. 62-63; Marcello Caetano, “A História da Organização dos Mesteres na cidade de Lisboa (Tese apresentada ao Colóquio de Direito Corporativo e do Trabalho, promovido pela Associação Jurídica de Braga, de 7 a 9 de Novembro de 1958)”, in *Separata da Revista SCIENTIA IVRIDICA*, Tomo VIII, n.º 39/41, Janeiro-Junho de 1959, pp. 3-15; e “A Legitimidade Histórica e Doutrinária do Corporativismo Português”, in *Discurso proferido por Sua Excelência o Ministro das Corporações e da Previdência Social, Prof. Doutor José João Gonçalves de Proença, na sessão de encerramento do I Colóquio Nacional do Trabalho, da Organização Corporativa e da Previdência Social*, Junta da Acção Social, Lisboa, 1961, §§ 3-4.

³⁷ Moreira, *Direito*, pp. 56-58.

³⁸ José da Gama e Castro, *O Novo Príncipe ou o Espírito dos Governos Monarchicos*, Editora Pro Domo, Lisboa, 1945, pp. 15-20 e 155-163; Reis Torgal, “Corporativismos...”, in Rosas e Garrido, *Corporativismos*, p. 52; e *Tradicionalismo e Contra-Revolução: O Pensamento e Acção de José da Gama e Castro*, Universidade de Coimbra, Coimbra, 1973, pp. 267-280-

³⁹ João Ferrão Mártens, Dissertação Inaugural para o Acto de Conclusões Magnas na Faculdade de Direito, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1854, pp. 251-259.

⁴⁰ Silvestre Pinheiro Ferreira, *Projecto de Código Político para a Nação Portuguesa*, Rey e Gravier, Paris, 1838, pp. III-V e 15-16; e *Projecto d'Associação para o Melhoramento da Sorte das Classes Industriais*, Rey e Gravier, Paris, 1840, pp. 96-110 e pp. 140-141.

⁴¹ Adriano Forjaz de Sampaio, *Novos Elementos de Economia Política e Estadística*, II, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1859, pp. 122-132.

⁴² António de Sousa Silva Costa Lobo, *O Estado e a Liberdade de Associação – Dissertação inaugural para o acto de conclusões magnas*, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1864, pp. 45-65.

⁴³ Referimo-nos aos decretos de 7 de Fevereiro e de 18 de Abril de 1761, cujo teor permitia, no essencial, ao poder central – na figura da Junta de Comércio, criada em 1755 – substituir-se “às bandeiras na apreciação da competência dos que pretendiam abrir loja, que não ficavam sujeitos à disciplina das corporações”. Cf. Soares Martínez, *Curso*, I, pp. 49-51. Arede Nunes, *A Construção*, p. 157.

⁴⁴ Adquirindo, neste âmbito, particular acuidade a restrição do acesso às instituições corporativas e a “pressão absorvente do poder central”, desde o século XVI, “a quebra da unidade espiritual da

porativismo social “natural” ou orgânico português⁴⁵ jazeu no âmago do “autoritarismo corporativo”⁴⁶ *estadonovista*.

Com efeito, alicerçando-se na ideia de que “(...) podem os homens sacrificar ao bem comum interesses materiais mas nunca valores espirituais, nunca a sua

Europa, operada pela Reforma, (...) [que abalou] profundamente uma organização que na religiosidade dos seus membros encontrava o seu mais vigoroso apoio.”, a cisão laboral entre mestres e oficiais, “deixando de verificar-se a solidariedade que os unia, como membros duma mesma família”, nas palavras do Professor Pires Cardoso, materializada na proibição das corporações pelo governo de Turgot, durante o reinado de Luís XVI e, posteriormente, numa “actividade legislativa que, iniciada na Inglaterra, em 1753, rapidamente se generalizou a outros países da Europa, atingindo a sua culminância na lei *Le Chapelier*, de 14 de Junho de 1791, que proibiu todas as associações profissionais, por contrárias aos princípios da Revolução.”.

Foram, pois, estes acontecimentos que influenciaram a emissão do decreto ditatorial do Duque de Bragança de 7 de Maio de 1834, nos termos do qual se extinguíram “os lugares de juiz e procuradores do povo, mesteres, Casa dos Vinte e Quatro e grémios dos diferentes officios”, e a proibição de “todas associações com mais de vinte pessoas” por via do Código Penal de 1852, “regra que o Código Penal de 1884 haveria de manter.”. À época, já António de Sousa Silva Costa Lobo, Professor na Universidade de Coimbra, criticava asperamente os frutos político-legislativos da revolução francesa: “Dirigida por estas doutrinas, a revolução francesa, que provocaram a péssima administração do país e a ruína das suas finanças, se consagrou por uma poderosa sanção política e justas garantias os direitos sopeados de personalidade nos seus dois elementos, de – igualdade perante Deus e pela razão – e de – liberdade intelectual, moral e civil –; ao mesmo tempo, passando pelo país a rasoura da centralização, desmoronou os grupos naturais do povo, as divisões provinciais e municipais, os grémios e corporações, que para diversos fins sociais se haviam agregado no correr dos séculos. Destruuiu as forças de coesão, e soltou aqueles laços íntimos, formados entre os homens pela comunhão e fins e interesses, que não podem ser substituídos pela plenitude dos direitos civis e políticos; os quais, se aplicados em errónea direcção, acendem na classe industrial a luta de interesse e paixões, e dissolvem os princípios fundamentais de religião e de moral, sem os quais a sociedade é impossível. Realeza, aristocracia, clero e ordens religiosas, tudo quanto limitava num círculo determinado a acção individual, foi despedaçado pela revolução (...). A velha sociedade não era livre, mas era organizada: a revolução, conquistando a liberdade através das ruínas, não encontrou nelas a organização.”.

Cf. Soares Martínez, *Curso*, I, pp. 44-49; Pires Cardoso, *Lições*, pp. 73-77; Fezas Vital, *Curso*, pp. 14-16; Arede Nunes, *A Construção*, pp. 157-158; e Costa Lobo, *O Estado e a Liberdade de Associação* cit., pp. 37-38.

⁴⁵ “Sistema de representação de interesses no qual as unidades constituintes são organizadas em um número limitado de categorias singulares, compulsórias, não competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou licenciadas (se não criadas) pelo Estado e concedidas, enquanto um monopólio deliberadamente representacional, dentro de suas respectivas categorias, em troca da supervisão da selecção de líderes e da articulação de demandas e apoios”. Cfr. Costa Pinto, *Varia Historia*, p. 21, citando Philippe C. Schmitter, “Still the century of corporatism?”, in Frederick Pike e Thomas Stritch (eds.), *The new corporatism: social-political structures in the Iberian world*, Notre Dame: Notre Dame University Press, 1974, p. 94.

⁴⁶ Carlos Blanco de Moraes, *O Sistema Político – No Contexto da Erosão da Democracia Representativa*, Almedina, Coimbra, 2018, reimpr., pp. 209-210.

dignidade de pessoa (...), [denegando] os movimentos totalitários [que] objectivam e conseguem organizar as massas – e não as classes (...), [dependentes] da força bruta [e não da força numérica]”⁴⁷ –, [pressupondo que] “o homem não se integra no grupo para a destruição da sua personalidade (...), [mas sim visando] o aperfeiçoamento da sua personalidade”⁴⁸ e nunca se predispondo a extrapolar as fronteiras entre Estado absoluto e a criação espiritual do *homo corporativus*, o corporativismo português do século XX visava, de acordo com os seus arquitectos, a satisfação de um fim último: salvaguardar a autonomia dos “indivíduos, seres substanciais, dotados de espontaneidade e personalidade inalienável”⁴⁹.

Tendo sido, pois, deste “corporativismo natural” que resultou a noção de que a soberania da Nação portuguesa “só reconhece limites na moral e no direito” (Artigo 4.º/Constituição) – “(...) uma moral e um direito alheios e superiores ao Estado [Artigo 43.º/§ 3.º/Constituição], porque a soberania não poderia encontrar limites nas suas próprias manifestações revogáveis.”⁵⁰ –, o Estado não poderia ser senão “simples meio ou instrumento ao serviço do que há de mais íntimo e superior no homem: o seu destino transcendente”⁵¹.

Empregando esta retórica no seguimento da aprovação do Estatuto do Trabalho Nacional (doravante, «ETN»)⁵², em 1933, os corporativistas portugueses, cientes da sua ostensiva semelhança semântica face à *Carta del Lavoro* – mormente no que se referia ao artigo 1.º daquele⁵³ face à Declaração I⁵⁴ desta última⁵⁵ e à referência ao conceito de «organismos corporativos» em sentido amplo⁵⁶ na Constituição

⁴⁷ Hannah Arendt, *O Sistema Totalitário*, D. Quixote, 1978, p. 395.

⁴⁸ Soares Martínez, *Curso*, I, pp. 14-15.

⁴⁹ Costa Lobo, *O Estado e a Liberdade de Associação*, p. 47.

⁵⁰ Soares Martínez, *Curso*, I, pp. 141-142.

⁵¹ António Ribeiro da Silva e Sousa, *Elucidário Prático da Doutrina Corporativa*, Minerva, Lisboa, 1943, p. 66.

⁵² Decreto-Lei n.º 23.048/1933, de 23 de Setembro.

⁵³ “Artigo 1.º A Nação Portuguesa constitui uma unidade moral, política e económica, cujos fins e interesses dominam os dos indivíduos e grupos que a compõem.”.

⁵⁴ “I – A Nação italiana é um organismo com finalidades, vida, meios, de acção superior, em poder e duração, à acção dos indivíduos, agrupados ou separados, que a compõem. é uma unidade moral, política e económica, que se realiza integralmente no Estado fascista.”.

⁵⁵ Manuel de Lucena, *A Evolução do Sistema Corporativo Português, I (O Salazarismo)*, Perspectivas & Realidades, Lisboa, 1976, pp. 179-180.

⁵⁶ “Em sentido amplo, «organismos corporativos» serão as corporações e todas as pessoas colectivas nelas integradas.”; por seu turno – e parecia ser esta a concepção adoptada ao nível da prática jurídica portuguesa –, “em sentido restrito, «organismo corporativo» será apenas a associação, simples ou complexa, com carácter representativo de uma profissão, de uma categoria económica ou de uma actividade social, quer seja Corporação, quer seja elemento dela.”.

(após a revisão de 1935-38, Artigos 16.º, 17.º, 18.º, 20.º e 37.º) e no ETN (Artigos 5.º, 17.º, 20.º, 33.º, 39.º, 41.º, 42.º, 44.º, 46.º e 48.º) – e visando comprovar a natureza associativista do corporativismo português⁵⁷, arguíam fundamentalmente que, correspondendo a Nação a uma “unidade moral” não enquadrada integralmente no Estado – “unidade substancial (...) cuja forma unificadora se encontra no fim, no bem comum que se propõe(m), (...) [os quais] não se desligam dos elementos unificados e antes aparecem como condições ou meios de realização dos valores espirituais que, encarnando na Pessoa humana, a elevam à categoria de fim superior e transcendente”⁵⁸ –, não podiam os indivíduos configurar meros “agregados atomísticos”, porquanto “[ainda que] os interesses particulares, individuais ou colectivos, [vivessem] subordinados ao (...) bem comum nacional, (...) este, por sua vez, vive ligado ao Bem espiritual, ao bem da Pessoa humana”⁵⁹. Destarte, a menção ao conceito de “organismos” visava “apenas para traduzir, numa fórmula expressiva, a ideia de que os sindicatos, os grémios, as corporações são instituições unitárias, fruto natural das solidariedades económicas, e não simples agregados atomísticos de indivíduos e fruto duma criação, de certo modo arbitrária, do Estado.”⁶⁰

Ora, se é certo que a omissão, por parte do legislador português, da referência ao “Estado Fascista” – no qual a Nação, “unidade moral, política e económica[,] (...) se realiza integralmente”, à luz da Declaração *I/in fine* da *Carta del Lavoro* – e que a instituição de princípios corporativos ecléticos⁶¹ – inconsistentes com a natureza finalística do corporativismo fascista italiano, estribada na figura do *homo corporativus* – pareciam indicar dissemelhanças face à concepção corporativa italiana, os aspectos que tornaram elucidativo o apartamento de natureza de ambos os regimes foram sobretudo a reacção “fria e violenta” ao conteúdo normativo do

Cfr. Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª Edição, I, Coimbra, 1980, p. 385.

⁵⁷ À luz do critério tradicional, o corporativismo seria de Estado ou de Associação em função, respectivamente, da obrigatoriedade ou liberdade de inscrição nos organismos corporativos e da pessoa jurídica que os criou (o Estado ou os particulares). Contudo, desde meados dos anos 50, alguma doutrina adoptou como critério a maior ou menor dependência dos organismos corporativos face ao poder central, passando o corporativismo a ser rotulado enquanto “dependente” ou “autónomo”. Cf. Soares Martínez, *Curso*, I, p. 146; e, qualificando o corporativismo português como de Estado, cf. Maria da Glória Garcia, *Da Justiça Administrativa em Portugal*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 1994, p. 602; Alberto Xavier, *Direito Corporativo*, Lisboa, 1978, II (policopiado), pp. 81-86; e Vital Moreira, *Direito Corporativo*, Coimbra, 1973 (policopiado), pp. 55-56.

⁵⁸ Fezas Vital, *Curso*, p. 57.

⁵⁹ Fezas Vital, *Curso*, p. 58.

⁶⁰ Fezas Vital, *idem*, p. 55, nota 1.

⁶¹ Fernando Rosas, *O Estado Novo nos Anos Trinta (1928 – 1938) – Elementos para o Estudo da Natureza Económica e Social do Salazarismo*, 2.ª Edição, Editorial Estampa, 1996, pp. 268-272.

ETN por parte dos Nacionais-Sindicalistas, a consagração jurídica do princípio geral da liberdade de inscrição (artigo 41.º/ETN) e a relevância considerável da Câmara Corporativa na arquitectura jurídico-constitucional e corporativa.

Efectivamente, qualificado como “meia solução”, o ETN não constituía senão uma demonstração iterada de que “comparando o regime português com as ditaduras de Mussolini e Hitler, «ambas com as suas místicas [...] e a sua milícia dedicada à revolução», este ficava-se com «uma burocracia adversa, delegados locais do poder central impreparados, impotentes e sem escola política.»”⁶² – a mesma dinâmica revolucionário-militar de que careciam a UN e a “«Constituição de Pelicano»”⁶³.

Por outro lado, mantendo, “no plano jurídico, a estrutura orgânica e os meios de acção do Estado democrático-liberal do período anterior”⁶⁴ e visando “alicerçar um sistema corporativo que respondesse às emergências sociais e políticas causadas pela conjuntura internacional depressiva e pelas instabilidades internas que marcaram os anos 1930”⁶⁵, o emprego do princípio geral da liberdade de inscrição (Artigo 41.º/ETN) conduziu à criação de uma extensa rede de organismos locais e primários, dotados de competências económicas e sociais – 143 grémios obrigatórios⁶⁶, 307 grémios facultativos⁶⁷, 236 grémios da lavoura⁶⁸, 423 sindicatos nacionais⁶⁹, 1119 casas do povo⁷⁰ e 31 casas

⁶² António Costa Pinto, *Os Camisas Azuis: Rolão Preto e o Fascismo em Portugal*, EDUPE, Recife/Porto Alegre, 2016, pp. 270-271.

⁶³ Expressão criticamente usada por membros dos sectores integralistas como José Pequito Rebelo e Cunha Gonçalves acerca do teor normativo da Constituição de 1933. Cf. António de Araújo, *A Lei de Salazar: Estudos Sobre a Constituição Política de 1933*, Tenacitas, Coimbra, 2007, pp. 62-66.

⁶⁴ Garcia, *Da Justiça*, p. 600.

⁶⁵ Dulce Freire e Nuno Estêvão Ferreira, “A Construção do Sistema Corporativo em Portugal (1933-1974)”, *Revista Tempo*, 25, Jan./Abr. 2019, pp. 256-276.

⁶⁶ Criados por iniciativa do Governo, por via de decreto emanado do Ministério competente, nos termos do Artigo 5.º/Decreto-Lei n.º 23.049/1933, de 23 de Setembro.

⁶⁷ Instituídos por iniciativa dos particulares interessados e com a autorização respectiva do Sub-Secretariado de Estado das Corporações e Previdência Social (Artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 24715/1934, de 3 de Dezembro)

⁶⁸ Representando as actividades agrícolas, foram criados por iniciativa particular ou governamental (Lei n.º 1.957/1937, de 29 de Maio), sendo a inscrição dos patrões obrigatória (Artigo 6.º/§ 1.º/Decreto-Lei n.º 29.494/1939, de 22 de Março).

⁶⁹ Visando “o estudo e a defesa dos interesses profissionais nos seus aspectos moral, económico e social” e sendo formado por “indivíduos que trabalham por conta de outrem ou exercem profissões livres.” (Artigo 1.º/Decreto-Lei n.º 23.050/1933, de 23 de Setembro) – e em cuja inscrição passou de facultativa a obrigatória (Decretos-Leis n.º 49.058/1969, de 14 de Junho e o n.º 447/1972, de 10 de Novembro) – foram edificados por iniciativa particular, com autorização das autoridades administrativas competentes.

⁷⁰ Criadas por iniciativa de particulares ou de autoridades administrativas locais (Decretos-Leis n.º 23.051/1933, de 23 de Setembro e n.º 23618/1934, de 1 de Março), cuja inscrição passou de

dos pescadores⁷¹ –, reunidos em organismos corporativos intermédios – 92 federações e uniões (de base distrital ou provincial)⁷² –, por sua vez agrupados em 11 corporações culturais, económicas e morais⁷³ (Artigos 15.º-17.º e 20.º/Constituição)⁷⁴, materialmente tuteladas pelo Ministério das Corporações⁷⁵ e enformadoras da natureza integral do corporativismo português⁷⁶. Não obstante as competências normativas (emissão de

facultativa (Decreto-Lei n.º 28.859/1938, de 18 de Julho) a obrigatória (Decreto-Lei n.º 30.710/1940, de 29 de Agosto).

⁷¹ Reguladas pela Lei n.º 1958/1937, de 11 de Março, e criadas por iniciativa particular (com inscrição obrigatória para alguns sócios – Base III) ou das autoridades administrativas competentes, visavam a “representação profissional”, a “educação e instrução” e a “previdência e assistência” (Base II).

⁷² Criadas pelos Decretos-Leis n.º 443/1970, de 23 de Setembro, e n.º 51/1972, de 13 de Outubro, as federações (distritais, provinciais, regionais ou nacionais) organizavam-se em função das categorias de organismos primários, quando a área de cada um destes abrangesse “apenas uma circunscrição”, enquanto as uniões eram organizadas em função das actividades exercidas no seio de cada categoria de organismos corporativos primários.

Cf. Caetano, *Manual*, I, p. 388.

⁷³ Não obstante ter sido aprovado o Decreto-Lei n.º 29.110/1938, de 12 de Novembro, a sua não-execução levou a que as corporações apenas fossem instituídas, em 1956, por via da Lei n.º 2086/1956, de 22 de Agosto – tratavam-se de pessoas colectivas públicas (Base II/n.º 1) com “objectivos científicos, literários, artísticos ou educação física; de assistência, beneficência ou caridade; de aperfeiçoamento técnico ou solidariedade de interesses” (Artigo 16.º/Constituição) e dotadas de atribuições representativas (Base V/alínea c)), regulamentares (Base V/alíneas b) e f)), consultivas (Base V/alínea i) e Base VII) e disciplinares (Base V/alínea j)), cuja personalidade jurídica deveria ser reconhecida pelo Conselho Corporativo (Base II, n.º 2) Cfr. Caetano, *Manual*, I, pp. 386-387.

⁷⁴ Haviam, também, sido instituídos, através do Decreto-Lei n.º 26.757/1936, de 21 de Outubro (complementado pelo Decreto-Lei n.º 27.138/1936, de 21 de Outubro), “organismos para-corporativos de coordenação económica”, criados pelo Ministro do Comércio e da Indústria (Artigo 1.º), sob a forma de comissões reguladoras, juntas nacionais ou institutos (Artigo 3.º/alíneas a), b) e c) e § 1.º, § 2.º e § 3.º).

⁷⁵ Conforme denota o Professor Manuel de Lucena, as corporações eram materialmente tuteladas pelo Ministro das Corporações e, bem assim, pelo Conselho Corporativo, uma vez que “cada corporação «é assistida por um representante de Estado, ao qual incumbe a defesa dos interesses da Comunidade e dos consumidores.»” [v., a título de exemplo, artigo 29.º/§ 1.º/DL n.º 43.287/1957, de 23 de Setembro (Corporação de Lavoura); artigo 28.º/§ 1.º/DL n.º 41.289/1957, de 23 de Setembro (Corporação do Crédito e Seguros); artigo 29.º/§ 1.º/DL n.º 41.288/1957, de 23 de Setembro (Corporação dos Transportes e Turismo); artigo 29.º/§ 1.º/DL n.º 41.290/1957, de 23 de Setembro (Corporação da Pesca e Conservas)], tal como sucedia no âmbito dos grémios obrigatórios [artigo 5.º/§ único/DL n.º 23.049/1933, de 23 de Setembro].

Não se denota, porém, qualquer intervenção do “partido único” estadonovista – elemento-matriz do corporativismo fascista italiano, conforme se explanou *supra*.

Cf. Lucena, *A Evolução*, I, pp. 320-321; e José Joaquim Teixeira Ribeiro, *Legislação Corporativa*, Coimbra Editora, Coimbra, 1946, pp. 19-22.

⁷⁶ Soares Martínez, *Curso*, I, p. 143.

regulamentos económicos) e eleitorais dos organismos corporativos (Artigos 16.º, 28.º, 37.º, 234.º, 242.º e 251.º/CA), a sua tutela era realizada por “órgãos não-corporativos”, tal como o Conselho Corporativo⁷⁷, alicerçando-se no princípio da independência da organização política face aos órgãos corporativos⁷⁸ – o que, a par da ideia de que o Estado não cria, mas apenas “se limita a não contrariar, a favorecer a constituição espontânea desses organismos”⁷⁹, parecia indiciar a existência de uma concepção corporativa de natureza *tendencialmente associativa*.

O “espírito de associação”⁸⁰ catalisado pelo princípio da liberdade de inscrição materializava-se, igualmente, na não-incidência da actividade corporativa sobre as instituições familiar (Artigos 11.º-13.º e 17.º-19.º/Constituição), paroquial (Artigos 196.º e ss./CA), municipal [Artigos 134.º e ss. (serviços municipais); 164.º e ss. (serviços municipalizados); 199.º e ss. (freguesia); e 247.º e ss. (junta de freguesia)] e provincial (Artigos 124.º e ss./Constituição e 284.º e ss./CA) – corolário da asserção de que o Estado deriva de uma sociedade política pré-existente alicerçada em “comunidades naturais” (família, freguesia, concelho) e “associações voluntárias” (Igreja) e apanágio da “República unitária e corporativa” (Artigo 5.º/§ 1.º/Constituição), em sentido orgânico, social, jurídico e administrativo⁸¹, então gerada em solo português.

2.2.1. A Representação dos “Corpos Intermédios” da Nação: a Câmara Corporativa no Sistema Constitucional Estadonovista

Produto da “assembleia em que se resumem todas as forças intelectuais e materiais da associação [estatal]”⁸² sugerida por Silvestre Pinheiro Ferreira, da “rejeição dos pressupostos filosóficos da democracia representativa e da mecânica institucional do parlamentarismo” e do favorecimento da atribuição “às instituições, e não aos indivíduos, [de] direitos políticos de representação de interesses”⁸³, a Câmara Corporativa (Artigos 102.º e ss./Constituição) foi concebida enquanto

⁷⁷ Criado pelo Decreto-Lei n.º 24.362/1934, de 15 de Agosto (alterado pelo Decreto-Lei n.º 40.324/1955, de 6 de Outubro), era composto pelos Ministros da Presidência, do Ultramar, da Economia e das Corporações e Previdência Social, sendo presidido pelo Presidente do Conselho (Artigo 1.º), competindo-lhe “aprovar a constituição das corporações” (Artigo 2.º/§ 3.º) e “designar os procuradores à Câmara Corporativa que a lei atribua à sua escolha” (Artigo 2.º/§ 4.º).

⁷⁸ Fezas Vital, *Curso*, pp. 84 e ss..

⁷⁹ Soares Martínez, *Curso*, I, p. 145.

⁸⁰ Pinheiro Ferreira, *Projecto de Código*, pp. 15-16.

⁸¹ Caetano, *Manual*, I, pp. 383-384.

⁸² Pinheiro Ferreira, *Projecto d'Associação*, pp. 96-110.

⁸³ Soares Martínez, *Curso*, I, p. 144.

órgão sucedâneo à “Câmara dos Representantes” inicialmente prevista nos projectos constitucionais⁸⁴, a fim de modificar semanticamente a consagração do bicameralismo representativo, paradoxalmente avesso à predilecção de Salazar pelo “monocameralismo”⁸⁵ e para desagrado de membros do sector integralista, como Pequito Rebelo⁸⁶.

Auxiliando a Assembleia Nacional e o Governo no exercício das suas funções legislativas – através da emissão de pareceres não-vinculativos (Artigo 103.º/Constituição) –, a Câmara Corporativa constituía instância representativa dos “elementos estruturais” da Nação em que os indivíduos se valorizam socialmente (...) [através da qual se obtinha] a expressão genuína do interesse geral e a imagem fiel da sociedade política.⁸⁷, detentora de um papel relevante – ainda que subalternizado –, no seio da arquitectura jurídico-constitucional da Segunda República⁸⁸.

⁸⁴ Araújo, *A Lei*, p. 49.

⁸⁵ Araújo, *Idem*, p. 54.

⁸⁶ “Quanto à Câmara Corporativa, parece não o satisfazer [a Pequito Rebelo] – «na própria definição da Câmara Corporativa é atenuado o mais possível o carácter corporativo; e deixa-se no vago a sua composição; acontecerá como no Conselho Económico, nunca mais se reunirá ou será mera delegação política.»”. Cf. *Ibidem*, p. 65.

⁸⁷ Caetano, *A Constituição*, p. 104.

⁸⁸ Em sentido contrário, atestava o Professor Manuel de Lucena que a Câmara Corporativa não era verdadeiramente uma “Câmara das Corporações” por duas ordens de razão: por fazerem parte da sua composição não apenas as autarquias locais e as corporações morais, culturais e económicas, mas também os “representantes dos interesses sociais de ordem administrativa” (artigos 1.º e 5.º/Decreto Lei n.º 29.111/1938, de 12 de Novembro); e pela irrelevância das corporações face aos “fins superiores de toda a organização corporativa” – tendo, sobretudo, em consideração os artigos 1.º e 41.º do ETN –, materializada no controlo não-efectivo da Câmara Corporativa das actividades daquelas, cujo controlo efectivo competia materialmente ao Governo.

No que se refere ao primeiro argumento apresentado, suscita-se a problemática das ‘células sociais’ que deveriam estar representadas na Câmara Corporativa. Com efeito, uma vez que, segundo o autor, estão representadas “actividades que não estão, em sentido estrito, corporativamente organizadas” – os denominados “interesses sociais de ordem administrativa” e os “interesses locais” –, ou seja, actividades e interesses não corporativos, não deveriam, igualmente, estar representadas naquela todas as instâncias corporativas naturais (família, comunas e Igreja), a fim de que se estivesse perante uma espécie de corporativismo ‘efectivo’ ou, no dizer de Manoilescu, “puro”, no qual as corporações teriam um papel político-legislativo preponderante? É que, se se considerar que a concepção corporativista deixa de o ser caso abranja um excesso de entidades que não estão corporativamente organizadas, será igualmente possível arguir que, atendendo à tendência histórico-municipalista do corporativismo português e, mormente, à própria natureza ‘celular’ do corporativismo, a sua consagração efectiva a nível parlamentar apenas seria concretizada por via da representação das diversas instâncias sociais em que o indivíduo se desenvolve – a família, a comuna e a Igreja.

No que ao segundo motivo exposto concerne, considerando que o Conselho Corporativo era presidido pelo Presidente do Conselho (artigo 2.º/§ 2.º/ DL n.º 24.362/1934, de 15 de Agosto) e

Contrariamente ao requerido pelo “corporativismo puro”⁸⁹ concebido por Manoilescu⁹⁰ – o qual, segundo um sector da doutrina, teria influenciado osten-

composto pelos Ministros da Justiça, das Obras Públicas e Comunicações, do Comércio e da Indústria e da Agricultura, pelo Sub-Secretário de Estado das Corporações e “dois professores das Universidades de Lisboa e de Coimbra que rejam ou tenham regido o curso de direito corporativo” (artigo 2.º/DL n.º 24.362/1934) – podendo os demais Ministros presenciar as reuniões do Conselho Corporativo “quando nele hajam de ser tratados assuntos relacionados com a organização corporativa nacional e respeitantes ao seu Ministério” (artigo 2.º/§ 1.º/DL 24.362/1934) – e competindo-lhe “a designação das entidades que além do presidente hão-de representar na Câmara cada corporação” (artigo 2.º/§ 1.º/DL n.º 29.111/1938), em função da “importância relativa das actividades abrangidas pela corporação e a representação dos interesses das empresas e do trabalho” (artigo 2.º/§ 2.º/DL n.º 29.111/1938) e a designação dos procuradores “representantes dos interesses sociais de ordem administrativa” (artigo 1.º/ DL 29.111/1938, *ex vi* do artigo 3.º/1.ª Parte do mesmo diploma), afigura-se inegável que o Governo exercia um nível de controlo considerável nas corporações.

Não se vislumbra, contudo, a importância do papel preponderante do Governo na arquitectura jurídico-constitucional *estadonovista* para a controvérsia em apreço: primeiramente, porque não se deixa de poder qualificar o corporativismo português enquanto subordinado, em função do papel subalternizado da Câmara Corporativa; e, em segundo lugar, porque, contrariamente ao que sucedia no quadro jurídico-constitucional fascista italiano, os membros da UN não eram titulares de qualquer competência no seio do Conselho Corporativo ou da Câmara Corporativa. Ora, se, com efeito, o objectivo último consistiria em demonstrar a dimensão fascizante do Salazarismo, afigurar-se-ia imprescindível exemplificar, a nosso ver, de que modo o “partido único” português havia conquistado o Estado – enquanto movimento político-militar em que se traduzia –, por via do corporativismo – o que não parece susceptível de ser identificado nas considerações do Professor Manuel de Lucena.

Cf. Teixeira Ribeiro, *Legislação*, pp. 265-283.

⁸⁹ À luz desta concepção, “as corporações e o parlamento corporativo constituem a única fonte de poder legislativo supremo”. Cf. Chancerelle de Machete, *Princípios*, in *SCIENTIA*, p. 35.

⁹⁰ O Professor Manuel de Lucena – cujas teses culminam na qualificação do Salazarismo enquanto *fascista* – aceita, inclusivamente, esta premissa, asseverando que o caso português se enquadrava no seio do “corporativismo subordinado de partido único” concebido por Manoilescu, cuja condição *sine qua non* residia no facto daquele partido nascer “espontaneamente na Nação, representando um dado imediato da sua consciência e o que há de essencial na sua vontade de viver.”.

Se, porém, “Manoilescu tinha em mente o fascismo italiano”, conforme denota o insigne Professor, o âmagô da controvérsia quanto à natureza do corporativismo português enquanto “puro ou subordinado” remete-nos, uma vez mais, para a natureza da estrutura e da actuação do partido único em cada um dos regimes.

Ora, enquanto, em Itália, o *partido* era o *movimento* e o *Estado* não podia senão ser o *partido* – ou seja, o *Estado* correspondia, na sua essência, ao *movimento* que o conquistou –, em Portugal, não sucedeu o mesmo com a UN. Esta, além de não estar formalmente consagrada na Constituição, não tomou parte em qualquer espécie de movimento político-militar de conquista do Estado; pelo contrário, poder-se-á arguir que foi criada por Salazar precisamente para afrontar as forças políticas revolucionárias de direita que procuravam conquistar o Estado – mormente as lideradas por Rolão Preto –, no hiato temporal imediatamente posterior ao golpe palaciano do 28 de Maio.

sivamente o corporativismo português⁹¹ –, a Câmara Corporativa residia no âmago da influência político-legislativa informal na acção governamental, desempenhando um papel relevante na produção legislativa. Entre as 29 propostas legislativas que obtiveram parecer desfavorável da Câmara Corporativa, nenhuma delas teve “sequência legislativa”⁹².

Efectivamente, ao invés do sucedido na *Camera dei Fasci e delle Corporazioni* (Artigo 1.º/Lei n.º 129/1939, de 19 de Janeiro⁹³) – na qual tinham assento os membros do Conselho Nacional do PNF e do Conselho Nacional das Corporações⁹⁴ (Artigo 3.º), o seu Presidente (Artigo 11.º) e o *Duce* (Artigo 4.º) –, a Câmara Corporativa era composta por “procuradores escolhidos e nomeados pelo Governo devido às suas qualidades e méritos académicos e profissionais”⁹⁵, cuja “relevância técnica e (...) profissionalismo demonstrado [se materializavam] na elaboração cuidadosa e minuciosa de alguns dos pareceres emitidos” e cujas actuações – aliadas à clemente ausência de espírito maquiavélico do Professor Marcello Caetano, no plano político⁹⁶ – levaram à ruptura insanável das relações entre a oposição do

Cf. Lucena, *A Evolução*, p. 164; e Costa Pinto, *Os Camisas*, pp. 265 e ss.

⁹¹ Rosas, *O Estado Novo*, pp. 268-272.

⁹² Foram publicados, no total, 533 pareceres da Câmara Corporativa, em função da secção de interesses em apreço (23 secções – Decreto-Lei n.º 24.683/1934, de 27 de Novembro –, aumentadas, ao longo do regime, para 38 secções económicas e 8 de secções relacionadas com as áreas governamentais de maior projecção pública, através dos Decretos-Leis n.º 29.111/1938, de 12 de Novembro; n.º 39.442/1953, de 21 de Novembro; n.º 46.596/1965, de 15 de Outubro e n.º 54/1974, de 15 de Fevereiro).

Cf. José Luís Cardoso e Nuno Estêvão Ferreira, “A Câmara Corporativa (1935-1974) e as políticas públicas no Estado Novo”, in *Ler História*, n.º 64, 2013, p. 3; e Marcello Caetano, *Constituições Portuguesas*, 5.ª Edição, Editorial Verbo, 1981, p. 121.

⁹³ V. pdf (gazzettaufficiale.it).

⁹⁴ Criado pela Lei n.º 206/1930, de 20 de Março, o Consiglio nazionale delle corporazioni era composto por le Sezioni e le Sottosezioni; le Commissioni specialit permanenti; l’Assemblea generale; il Comitato corporativo centrale (Artigo 2.º), sendo presidido pelo Chefe do Governo (Artigo 3.º) e tendo como attribuzioni a integração e aplicação dos princípios contidos na Carta del Lavoro (Artigo 10.º/§ 1.º) e a tutela dos interesses sociais e do interesse nacional (Artigo 10.º/§ 3.º), enquanto órgão consultivo do Ministério das Corporações.

Cfr. pdf (gazzettaufficiale.it).

⁹⁵ Denote-se que, de entre os 1047 procuradores com assento na Câmara Corporativa (Decreto-Lei n.º 45.830/1964, de 25 de Julho), entre 1935 e 1974, “apenas 183 foram escolhidos como redactores de pareceres, acumulando, na sua maioria, mais de uma consulta.”, o que comprova a existência “de uma reduzida elite de extracção muito particular”. Cfr. Cardoso e Ferreira, “A Câmara...”, in *Ler História*, p. 4.

⁹⁶ A distinta carreira académica do Professor Marcello Caetano e o seu desempenho governamental, desde 1944, foram algo desvirtuadas e até olvidadas pela sua prestação enquanto Presidente do

regime e a classe política dirigente, aquando do debate dos Projectos de Lei 6/X e 7/X (apresentados pelos membros da “Ala Liberal”), relativo à revisão constitucional de 1971⁹⁷.

3. A Organização Administrativa do Estado: o Estado de Desenvolvimento da Ciência Administrativa Italiana e Portuguesa

3.1. O Processo de Fascização Administrativa do Estado: a Conquista da Administração Pública Italiana pelo Partido Nacional Fascista e a Estagnação do Direito Administrativo Italiano

A edificação do Estado Mussoliniano assentou, em virtude da concepção corporativa perfilhada, na adopção de um sistema administrativo concentrado e centralizado, em cujo topo residia o Governo – organização administrativa estatal não muito distinta da do Estado Liberal⁹⁸ –, controlador inato da actuação da Administração em sentido material ou objectivo (*attiva*⁹⁹, *consultiva*¹⁰⁰ e *de controllo*)

Conselho, entre Setembro de 1968 e Abril de 1974, em virtude das acusações de falta de astúcia política da parte de alguns dos então defensores do Estado Novo.

Cf. Vasco Pulido Valente, *Marcello Caetano – As Desventuras da Razão*, Editora Gótica, Lisboa, 2002, p. 143; e Jaime Nogueira Pinto, *Portugal – Os Anos do Fim (A Revolução Que Veio de Dentro)*, 2.ª Edição, D. Quixote, Lisboa, 2017, pp. 375-385.

⁹⁷ Os deputados do grupo político “proto-oposicionista” – Francisco Sá Carneiro, Francisco Pinto Balsemão, João Miller Guerra, José Pinto Leite, entre outros – apresentaram propostas de alteração da Constituição, de carácter democrático e liberalizante, tais como a eliminação da intervenção estatal na opinião pública (Artigo 22.º), a abolição da censura prévia (Artigo 23.º), a re-instauração do sufrágio popular directo para a eleição do Chefe de Estado (Artigo 72.º) e o estabelecimento de limites aos poderes de dissolução da Assembleia Nacional, por parte do Presidente da República (Artigo 81.º/n.º 6).

O procurador escolhido, Afonso Queiró, criticou severamente as alterações sugeridas, classificando-as como “inúteis”, emitindo parecer negativo (Parecer 23/X) – com o voto de vencido de Maria de Lourdes Pintasilgo e dos Professores Freitas do Amaral e André Gonçalves Pereira – e inviabilizando a institucionalização das mudanças liberalizantes sugeridas, o que culminou na aprovação da Proposta de Lei 14/X (apresentada pelo Governo).

Cf. Filipe de Arede Nunes, “A Revisão Constitucional de 1971: o Projecto de Lei 6/X da “Ala Liberal” Num Contexto de Tensões Internas no Marcelismo”, in *Estudos Luso-Hispanos de História do Direito*, Madrid, Editorial Dykinson, 2018, pp. 515-543.

⁹⁸ Jaime Nogueira Pinto, *A Direita e as Direitas*, 1.ª Edição, Lisboa, D. Quixote, 2018, p. 211 e Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, I, 4.ª Edição, Lisboa, Almedina, 2015, reimp., pp. 75 e ss..

⁹⁹ A Administração activa visava a satisfação dos interesses gerais fixados pelo Estado enquanto primordiais, através, sobretudo, de órgãos individuais (*agenti*), e não de órgãos colegiais (*consigli*), dada a maior eficácia e eficiência da actuação administrativa dos primeiros.

– a actividade administrativa vocacionada para a satisfação das funções do Estado Social – e em sentido subjectivo ou formal – atribuições e competências dos órgãos administrativos e, em especial, das *persone giuridiche pubbliche amministrative*¹⁰¹.

Era, pois, no seio da Administração activa que sobressaía a problemática da organização vertical – vigorava, então, um sistema hierárquico centralizado¹⁰², à luz do qual os órgãos subalternos deviam subordinar-se às ordens da sua *autorità superiore*, em função das atribuições que lhes fossem concedidas por lei (dever de obediência). Alicerçando-se numa lógica de centralização contínua da actividade administrativa, o vínculo de subordinação materializava-se nos agudos poderes *ex officio* da autoridade superior – poder de dar ordens (gerais ou especiais¹⁰³; com eficácia interna ou externa¹⁰⁴); poder de anular ou alterar os actos do subalterno praticados no âmbito das suas relações externas¹⁰⁵, poder esse a ser exercido por

¹⁰⁰ A Administração consultiva correspondia ao ramo auxiliar da Administração activa, cuja função consistia em emitir pareceres não-vinculativos acerca da matéria dos actos (regulamentos, medidas, negócios jurídicos) e deliberações por esta tomados. Geralmente, eram constituídas Comissões (órgão colegial), de carácter temporário, compostas por particulares estranhos à Administração Pública, cujas capacidades técnico-jurídicas fossem particularmente acentuadas, em função da matéria em apreço. O Conselho de Estado, a Procuradoria-Geral do Estado e os Conselhos Superiores de cada Ministério (Conselho Superior da Saúde; da Educação; das Obras Públicas; etc.) constituíam exemplos de órgãos colegiais consultivos. Cfr. Oreste Ranalletti, *Istituzioni di diritto pubblico*, 3.^a ed., Editrice Dott, Pádua, 1932, pp. 457 e ss..

¹⁰¹ *E.g.*, necessidades gerais de defesa e segurança do Estado e manutenção da ordem interna (organização de exército e forças policiais) e de garantia e promoção do bem-estar social adequado a uma verdadeira *società civile* [criação de escolas, universidades, associações ou institutos de educação e instrução; conceder assistência às gerações mais idosas; permitir o acesso a bens públicos e prestar serviços (postais, telegráficos, etc.)]. Cfr. Ranalletti, *Istituzioni*, pp. 425-426 e V. E. Orlando, *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, X, 1.^a Parte, 1930.

¹⁰² A hierarquia administrativa consistia no “complexo de órgãos de um determinado ramo da administração considerados unidos pela relação e vínculo de subordinação”. Cfr. Ranalletti, *Istituzioni*, p. 428.

¹⁰³ A ordem especial consiste naquela que apenas existe em casos individualmente determinados, cujo conteúdo deverá ser fixado pelo órgão superior, em função das circunstâncias casuísticas do caso concreto – por exemplo, as ordens de serviço concedidas pelo Ministro do Interior aos Presidentes da Câmara; as ordens gerais são as que resultam de normas administrativas gerais e abstractas, vinculativas para certos órgãos administrativos, em função da matéria em apreço (*ordinanze amministrative circolari*, por serem emanadas dos órgãos do poder central) – o seu conteúdo resulta das disposições normativas, dependendo, assim, do modo como estas são interpretadas pelo superior hierárquico.

¹⁰⁴ A eficácia interna ou externa das instruções e ordens dos superiores hierárquicos resultava, respectivamente, da repercussão dos efeitos jurídicos na esfera jurídica de outros órgãos administrativos ou dos cidadãos.

iniciativa própria¹⁰⁶ por “*motivi di legittimità o per motivi di merito*”¹⁰⁷; poder de substituição¹⁰⁸; poder de superintendência e poder disciplinar, estes últimos dotados de menor relevância.

Por seu turno, ainda que formal e materialmente limitados¹⁰⁹, os deveres de obediência dos órgãos subalternos raramente cessavam, aproximando-se, ao nível

¹⁰⁵ Só existiam se *i*) a lei atribuísse competências gerais ao órgão superior (por exemplo, ao Ministro) para tutelar certa matéria (a descentralização de competências no Ministério e nos órgãos locais não prejudicaria o seu poder de tutela inicial); *ii*) a lei concedesse a mesma competência ao órgão superior e, subsidiariamente, ao inferior (Artigo 1.º/*Legge* n.º 1265/1934, de 27 de Julho); *iii*) a competência fosse atribuída exclusivamente ao órgão inferior, mas este fosse obrigado a transmitir a sua actuação ao superior hierárquico.

Se, por exemplo, a lei atribuísse competência relativa a determinada matéria, em exclusivo, ao órgão inferior, sem que este tivesse a obrigação de informar o superior hierárquico, ou se resultasse das normas jurídicas que os actos do inferior eram definitivos, o superior já não podia anular ou alterar o acto praticado por aquele – regras que não eram, porém, assiduamente cumpridas, devido à intromissão arbitrária dos órgãos ligados ao Partido Nacional Fascista.

Cfr. Ranelletti, *Istituzioni*, pp. 435-436.

¹⁰⁶ Estava-se perante anulação se o órgão superior fizesse cessar os efeitos do acto do inferior, sem que o substituísse por um acto próprio; perante alteração quando o superior praticasse um acto próprio visando modificar, parcial ou totalmente, um acto do inferior.

¹⁰⁷ Os motivos de legitimidade respeitavam aos casos em que o acto do inferior não fosse conforme ao direito positivo vigente; os motivos de mérito residiam na inconveniência do acto do inferior para a idónea prossecução do interesse público fascista (princípio da boa-administração).

¹⁰⁸ Os superiores hierárquicos substituíam os subalternos, no exercício das suas competências, se estes omitissem um acto que estavam obrigados a praticar e violassem o seu dever de obediência.

¹⁰⁹ Existiam dois limites materiais ao dever de obediência: a matéria abrangida na competência dos órgãos inferior e superior; e o conteúdo ou a legitimidade da ordem emanada pelo superior hierárquico (Artigo 51.º/*Codice Penale* 1929). À luz deste último, o inferior apenas tinha de obedecer se a ordem fosse legítima, não podendo ser penalmente responsabilizado pelo seu cumprimento; se fosse ilegítima, “*quell obbligo cessa*” e aquele tinha o direito de sindicar a legitimidade da ordem (nos casos em que a lei não o excluísse), havendo responsabilidade solidária entre ambos, excepto se o subalterno tivesse actuado com base *errore di fatto* ou se a lei proibisse a avaliação da legitimidade da ordem.

Caso a lei não consentisse a averiguação da legitimidade da ordem, haveria que distinguir entre dois casos: aqueles em que o órgão inferior era de pura execução e não podia contestar o conteúdo da ordem – nos quais apenas era penalmente responsabilizado o superior hierárquico; e aqueles em que o próprio órgão inferior ficava incumbido de decidir, unilateralmente, as medidas que devia tomar para densificar a ordem emanada – caso em que ambos deveriam esclarecer o conteúdo e a legitimidade da ordem, o que permitiria determinar a existência do dever de obediência e atribuir responsabilidade penal (por hipótese, tendo os reitores das Universidades competência para gerir as matrículas dos estudantes nas Universidades italianas, se o Ministro da Educação Nacional, enquanto superior hierárquico, emanasse uma ordem visando impedir algumas inscrições por razões não previstas legalmente, podia o primeiro contestar a legitimidade legal da ordem e recusar observá-la). Havia, também, um limite formal: a forma adoptada para a emissão da ordem, quando exigida (por escrito, tradicionalmente).

Cfr. Ranelletti, *Istituzioni*, pp. 431-432.

da prática jurídica, das tendências administrativistas oitocentistas¹¹⁰. Com efeito, a pertinaz intervenção do PNF no seio da Administração Pública e o exercício arbitrário dos “*potere supremo di controllo*” das relações administrativas pelo Governo (Artigo 6.º/Lei n.º 383/1934, de 3 de Março), a pretexto da necessidade de assegurar a sua legalidade, perturbavam o exercício de poderes dos superiores hierárquicos, extravasando a coarctação que lhes era imposta por lei – o que se fazia sentir nas esferas jurídicas dos *cittadini*¹¹¹.

Transmitindo uma realidade fictícia de controlo imparcial (de legitimidade, mérito ou técnico¹¹²; preventivo ou sucessivo¹¹³; inspectivo ou repressivo¹¹⁴) da ac-

¹¹⁰ Considerava a vecchia dottrina que “L’inferiore non deve discutere gli ordine del superiore, ma deve limitarsi ad eseguirli, senza alcun diritto di sindacato.”. Porém, com o surgimento do Estado moderno, o direito positivo passou a fundamentar e limitar a sua actuação; impunha-se-lhe “regular não só as relações dos indivíduos entre si, mas também destes com o Estado”, pelo que “Se l’ordine del superiore, perciò, (...) è illegittimo, l’obbedienza non può essere ilimitada”. Cfr. Ranelletti, *Istituzioni*, pp. 429-430.

¹¹¹ Não obstante as decisões administrativas se repercutirem nas esferas jurídicas dos subalternos, se os seus interesses fossem violados, não podiam ser invocados enquanto fundamento para a protecção de um direito subjectivo ou interesse legalmente protegido, uma vez que aquelas apenas visavam satisfazer o interesse público – tinham de invocar o direito positivo e impugnar a legitimidade da ordem emanada ou das medidas tomadas pelo subalterno na sua execução. Do mesmo modo, caso o particular intentasse uma acção contra o Estado, visando a tutela dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, o juiz não podia proferir a sua decisão com base em ordens que tivessem sido emanadas pelo superior hierárquico a um dos órgãos inferiores – as decisões jurisdicionais deviam ser fundadas em normas legislativas ou regulamentares, correspondendo as ordens não a normas jurídicas, mas sim a instrumentos a que o decisor devia recorrer para as interpretar.

¹¹² Segundo o critério finalístico, o controlo era de legitimidade, quando se visasse assegurar que os órgãos administrativos actuaram em conformidade com o direito vigente); de mérito, caso se almejasse garantir que a actuação administrativa era oportuna ou conveniente para a idónea prossecução do interesse público; técnico, se se procurasse garantir que os órgãos administrativos actuavam de acordo com as *leges artis* do ramo de conhecimento no âmbito do qual actuavam.

¹¹³ À luz do critério temporal, o controlo era preventivo, quando ocorresse antes da formação ou da execução do acto pelo órgão competente (abrangendo, assim, as autorizações concedidas antes da prática do acto pelo órgão administrativo, como a celebração de um contrato com uma pessoa colectiva de direito privado); sucessivo, se o controlo fosse realizado após a execução do acto, através da atribuição de vistos (declaração de controlo de legitimidade, que legitimava o acto praticado) e das *approvazioni* (actos de controlo do mérito, que confirmavam que a actuação administrativa tinha sido diligente e conveniente ao interesse público), dos quais dependia a eficácia do acto administrativo.

¹¹⁴ O controlo inspectivo consistia na realização de avaliações e revisões à actuação de certos funcionários ou gabinetes de entes administrativos, correspondendo à forma de controlo mais eficaz, não apenas porque envolvia, na generalidade dos casos, o exercício de prerrogativas do controlo substitutivo, mas também porque permitia a realização de fiscalizações assíduas dos órgãos administrativos, uma vez que os órgãos inspectivos operavam junto dos diversos Ministérios – daí

tividade da Administração activa – incoadunável com as tendências centralizadoras do Fascismo italiano e de concentração paulatina do poder na figura do *Duce*¹¹⁵ –, o processo de fascização administrativa estendia-se, igualmente, ao âmago da Administração de controlo e, bem assim, da Administração local, pois que “*A medida que toda la burocracia va siendo puramente fascista, menor es la influencia política directa del partido en la provincia y municipio (...) [lo que] proporciona al Gobierno un medio eficaz de obligar a sus delegados a una obediencia absoluta.*”¹¹⁶.

Mussolini, sob o véu da imposição da ordem – e em virtude dos levantamentos populares ocorridos entre 1919 e 1922 e da insubordinação do povo face às autoridades administrativas –, impôs a extinção das uniões de municípios, confiando a administração municipal a comissários designados pelo Governo e reinstaurou, através de uma Lei de 2 de fevereiro de 1926, a figura medieval da *Podestà*¹¹⁷; o que, acrescentando à reforma do “*régimen provincial*” de 1928¹¹⁸ – à luz da qual o Governo passou a ser

que fosse uma forma de controlo usada ostensivamente em relação aos órgãos da Administração Local. O órgão de inspecção mais conhecido era o Tribunal de Contas (*Corti dei Conti*), “*l'organo massimo di controllo sull'amministrazione centrale dello Stato, specialmente per l'esercizio del bilancio e la gestione patrimoniale dello Stato stesso.*”.

Por seu turno, o controlo repressivo materializava-se na possibilidade de anulação de actos administrativos ilegítimos (controlo de legitimidade) ou de não-aprovação de actos que o órgão fiscalizador considere inconvenientes à idónea prossecução do interesse público (controlo de mérito); na possibilidade de os órgãos fiscalizadores substituírem os órgãos competentes que se tivessem recusado a cumprir os seus deveres (controlo substitutivo), no exercício da actividade administrativa (controlo substitutivo de actividade – esporádico e passageiro) ou no desempenho das competências que lhes foram legalmente atribuídas, de forma integral, mas temporária (controlo orgânico – o órgão fiscalizador substitui-se no exercício de todas as actividades administrativas a desempenhar pelo órgão competente); e na dissolução dos diversos Conselhos Superiores.

Cfr. Ranelletti, *Istituzioni*, pp. 469 e ss..

¹¹⁵ Ranelletti, *Istituzioni*, pp. 341 e ss..

¹¹⁶ Ernst Eschmann, *El Estado Fascista En Italia*, Editorial Labor, 1931, p. 86.

¹¹⁷ Tratava-se do *jefe de la administración municipal*, com funções de gestão municipal e acompanhado de um órgão consultivo, designado pelo Presidente da Câmara, por um período de cinco anos.

Existia, ainda, um regime jurídico especial para as cidades de Nápoles (Lei de 15 de agosto de 1925) e Roma (Lei de 28 de outubro de 1925) – enquanto nas demais cidades havia um Presidente da Câmara, a primeira seria governada por um Comissário Superior e a segunda por um Governador Civil, directamente nomeados pelo Governo.

Cfr. Eschmann, *El Estado*, pp. 87-89.

¹¹⁸ Desta resultou também que: *i*) os Conselhos Municipais e Provinciais foram substituídos pelos Reitorados (compostos por 4 a 8 membros e designados por decreto-real, por um período de quatro anos, sob proposta do Presidente da Câmara, tendo como funções informá-lo das aspirações e da vontade popular); *ii*) o Conselho Provincial foi substituído por um Conselho administrativo que operava como um tribunal da administração provincial e que detinha direitos especiais na sugestão

o árbitro da administração provincial e foi criada uma Comissão Para a Deportação Governativa (constituída por um titular de um alto cargo no exército italiano, um oficial da milícia, um promotor do reino e o secretário provincial do PNF e operante sob a alçada do Presidente da Câmara), cujas funções consistiam em expatriar “*personas políticamente sospechosas a las islas del Sur de Italia*” –, comprova a existência de “*una evidente incompatibilidad entre el Estado fascista, que no responde a ningún sistema de derechos contrapuestos, sino a la idea de una totalidad que absorbe en sí sus partes, y el concepto de autonomía administrativa.*”¹¹⁹.

3.2. O Direito Administrativo no Estado Novo: a Codificação e o Desenvolvimento Acelerado da Ciência Jus-administrativa

A intransigência político-ideológica demonstrada por Salazar, ao longo do regime, foi contestada por diversos *juspublicistas*, cujas contribuições jurídico-científicas enriqueceram e moldaram ostensivamente o desenvolvimento *Jus-administrativo* português durante o século XX.

A codificação do direito administrativo na Segunda República principiou, em 1936, com a entrada em vigor do Código Administrativo (doravante, «CA»), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27.424/1936, de 31 de Dezembro¹²⁰ – cujo objectivo era “assegurar a transição para um novo regime que começou logo a ser preparado”¹²¹ (Artigo 44.º) –, no que constituiu momento histórico assinalável de passagem de uma realidade jurídico-administrativa e constitucional conturbada e de conflito entre a jurisprudência e alguns *jus-publicistas* e os militares recentemente chegados

de candidatos ao Reitorado; *iii*) os Presidente da Câmara passaram a ter prerrogativas praticamente ilimitadas, dentro da sua circunscrição territorial respectiva, podendo dissolver qualquer associação que considerem estar a atentar contra a prossecução do interesse público, participar nas reuniões dos sindicatos fascistas (obrigatórios) e vigiá-los a todo o tempo, suspender os jornais provinciais, autorizar ou rejeitar a instalação de indústrias, hotéis ou teatros, realizar “relatórios de conduta política” (os quais são necessários para o exercício de qualquer actividade pública de remuneração mais elevada). Cfr. Eschmann, *El Estado*, pp. 84 e ss..

¹¹⁹ Eschmann, *El Estado*, p. 84.

¹²⁰ Tendo como precursores a reforma administrativa delineada por Mouzinho da Silveira (Decreto-Lei n.º 23/1822, de 16 de Maio) e a codificação da organização administrativa do território, operada *ex vi* dos Códigos Administrativos de 1836, 1842, 1886, 1895 e 1896. Cfr. António Francisco de Sousa, *Fundamentos Históricos de Direito Administrativo*, Lisboa, i-editores, 1995, pp. 145 e ss.; e Marcello Caetano, *História do Direito Português (Símula das Lições proferidas pelo Ex.^{ma} Prof. Doutor Marcelo Caetano ao Curso do 1.º Ano Jurídico de 1940-41 na Faculdade de Direito de Lisboa, compil. Ernesto Fernandes e Aníbal Rego)*, Imp. Baroeth, Lisboa, 1941.

¹²¹ Francisco de Sousa, *Fundamentos*, p. 363.

ao poder¹²². Não obstante as objecções levantadas pelos Professores Marcello Caetano, Barbosa de Magalhães e Fezas Vital e das cartas dirigidas pelo Presidente do então Supremo Conselho de Administração Pública, Osório de Castro, ao Presidente do Conselho, Oliveira Salazar¹²³, o término da relação conflitual da magistratura com o Executivo ocorreu somente com a entrada em vigor da Constituição de 1933 e do Código Administrativo de 1940.

Após os esforços desenvolvidos pelo Professor Magalhães Colaço, no contexto do surgimento do “novo surto positivista legalista”¹²⁴, para o aperfeiçoamento da metodologia científica, primando “pelo emprego do método dogmático na exposição sistemática de toda a matéria, embora temperado pela consideração dos aspectos histórico, político e filosófico das instituições, que se reflectem no modo de compreender as leis”¹²⁵, o Professor Marcello Caetano, “obreiro das instituições da justiça administrativa do longo período *estadonovista*”¹²⁶, reuniu sinergias para proceder à primeira codificação efectiva do Direito Administrativo português. Com efeito, reconhecendo a “necessidade

¹²² Desde 1926 até 1933, uma das questões erigida pelos Professores Barbosa de Magalhães e Marcello Caetano – este último no seu artigo *Preocupações Legalistas*, publicado na revista *Ordem Nova* – ineria aos poderes pertencentes, à luz da Constituição de 1911, ao Chefe de Estado, ilegalmente atribuídos ao “presidente do ministério”, por via dos Decretos-Lei n.º 11.960/1926, de 27 de Julho, e n.º 12.740/1926, de 29 de Novembro.

Num trecho de “resistência inconformista”, alegaram os autores que se tornou “inequívoco, do ponto de vista político-jurídico, que o Governo agia à margem da legalidade constitucional, tendo concentrado em si a exclusividade do exercício do poder legislativo.”, conforme demonstrado pelos acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça de 24 de Maio de 1927, de 26 de Julho de 1927 e de 25 e 28 de Outubro de 1927.

Cfr. Luís Bigotte Chorão, *A Crise da República e a Ditadura Militar*, 2.ª Edição, Sextante Editora, 2010, pp. 373 e ss..

¹²³ O Presidente do Conselho Supremo da Administração Pública advertiu Oliveira Salazar para o facto de “as (...) decisões [do Supremo Conselho] (serem) executórias” e de “o Ex.^{mo} Ministro das Obras Públicas (...) diminuir e comprometer [o Supremo Conselho], despojando-o da independência que a lei lhe outorgou e que ao Poder compete respeitar.”, no que, após a resposta do Presidente do Conselho (na qual este alega que “Tem o Governo o desejo, o interesse, o alto dever de olhar pelo prestígio de todas as instituições que vivem no Estado, e de modo especial pelo prestígio dos Tribunais (...) [o que] seria impossível (...) [se as] instituições (...) por si próprias, pela sua austeridade e pelo seu trabalho se não prestigiam também.”), culmina com um pedido de exoneração no qual evidenciou “[que] é com estranha surpresa que nos vemos apodados de menos apurmo moral no exercício das nossas funções judiciárias.”.

Cfr. Bigotte Chorão, *A Crise*, pp. 410-415.

¹²⁴ António Manuel Hespanha, “Historiografia Jurídica e Política do Direito”, in *Análise Social*, XVIII, 1982, p. 800.

¹²⁵ Caetano, *Manual*, I, pp. 171-172.

¹²⁶ Pedro Vélaz, *O Fundamento da Jurisdição Administrativa Portuguesa*, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2003, p. 25.

maior de codificar o direito administrativo relativo à administração local do que o relativo à administração central”, reconhecendo também que apenas os preceitos “de carácter duradouro ou de aplicação geral” eram susceptíveis de codificação *jus* administrativa¹²⁷ e recorrendo ao direito comparado (mormente, ao ordenamento jurídico francês), o Autor almejou melhorar a “técnica das leis administrativas em geral, onde pouco a pouco vão sendo acolhidos os termos e conceitos consagrados pela doutrina e pela jurisprudência, tendendo-se para a uniformização de soluções que prepare e facilite a concepção de um verdadeiro Código Administrativo.”¹²⁸

Contrariamente, pois, ao sucedido na Itália fascista – na qual a parca evolução da ciência jurídico-administrativa se deveu, em grande parte, à prevalência dos pilares político-ideológicos do PNF –, o direito administrativo português desenvolveu-se ostensivamente desde os anos 40 do século XX. Inaugurara-se então, à época, a “era da independência nacional do Direito Administrativo”¹²⁹: no dia 31 de Dezembro de 1940, foi criado definitivamente o Código Administrativo, por via do Decreto-Lei n.º 31.095/1940.

À criação das Auditorias Administrativas (Artigo 798.º¹³⁰) – no seio de duas categorias de tribunais administrativos (Artigo 797.º) – e à consagração jurídica de novas normas de competência contenciosa (Artigos 815.º-816.º) – na qual se inseriam as decisões da Administração feridas de “incompetência, excesso de poder ou violação de lei, regulamento ou contracto administrativo” (Artigo 815.º/§ 1.º)¹³¹ –, acresceram inovações jurídico-administrativas tais como a inserção sistemática da figura do desvio de poder¹³², negligente e doloso (artigos 15.º/CA e 19.º/Regulamento

¹²⁷ Marcello Caetano, “A Codificação Administrativa em Portugal (Um Século de Experiência: 1836-1935)”, in *Separata da Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Lisboa, 1934 (Ano 2.º), pp. 81-86.

¹²⁸ Caetano, *Manual*, I, p. 173.

¹²⁹ Marcello Caetano, *Tratado Elementar de Direito Administrativo*, I, Coimbra Editora, 1943, p. 5.

¹³⁰ Existiam em cada distrito judicial, fixado no mapa anexo ao Decreto-Lei n.º 31.571/1941, de 14 de Outubro (através do qual a Auditoria de Coimbra foi extinta, em derrogação do disposto no Decreto-Lei n.º 18.017/1930, de 27 de Fevereiro), sendo os auditores – junto dos quais actuavam os agentes do Ministério Público (Artigo 803.º) –, independentes e inamovíveis (Artigo 802.º).

¹³¹ Destacavam-se, neste seio, os contractos administrativos: as alíneas a), b) e c) do § I.º do Artigo 815.º faziam referência às “questões sobre interpretação, validade ou execução dos contractos administrativos”, “pedidos de indemnização de perdas e danos feitos à Administração (...)”, excluídos os que tenham sido praticados em execução de contractos” e, no § II.º deste preceito, consagrou-se a definição de contractos administrativos – medida nunca antes vista no ordenamento jurídico-administrativo português.

¹³² “(...) vício que afecta o acto administrativo praticado no exercício de poderes discricionários quando estes hajam sido usados pelo órgão competente com fim diverso daquele para que a lei os

do STA¹³³; doravante, «RSTA»¹³⁴ – em vigor desde 1930¹³⁵ e geradora de críticas quanto à sua natureza “legalista”¹³⁶, por parte dos Professores Afonso Queiró e Gonçalves Pereira¹³⁷, cuja posição foi posteriormente contraditada pelo Professor Marcello Caetano¹³⁸ – e a instituição do Supremo Tribunal Administrativo (Artigo 833.º; doravante, «STA»¹³⁹) – cuja actuação jurídica não se estribava somente no

conferiu ou por motivos determinantes que não condigam com o fim visado pela lei que conferiu tais poderes.”. Cfr. Caetano, *Manual*, I, p. 506.

¹³³ Decreto-Lei n.º 41.234/1957, de 20 de Agosto.

¹³⁴ O desvio de poder negligente derivava “de erro de interpretação da norma que define o fim para cuja realização é conferido o poder discricionário”, enquanto o desvio doloso assentava no “«propósito consciente e deliberado»” de prosseguir interesses privados ou outros interesses públicos e preterir o interesse público em causa. Em ambos os casos, o órgão administrativo gozava da presunção de que exerceu o poder discricionário em conformidade com o fim legalmente estabelecido, podendo esta ser ilidida pelos interessados que intentem uma acção contra a Administração.

¹³⁵ Decretos-Leis n.º 18.017/1930, de 27 de Fevereiro (Artigo 1.º/§ 2.º/n.º 2), e n.º 19.243/1931, de 16 de Janeiro (Artigos 1.º e 2.º/Regulamento do Supremo Conselho da Administração Pública – doravante, «RSCAP»).

¹³⁶ Na perspectiva dos Professores Magalhães Colaço, Hauriou e Renard, a observância das regras de atribuição de competência a prosseguir no exercício dos poderes discricionários resultava das “directrizes subjectivas do próprio Poder Administrativo” e o “desvio de poder seria assim um fruto do autocontrolo da Administração”, pelo constituía “mera imoralidade administrativa”. Cfr. Caetano, *Manual*, I, p. 506.

¹³⁷ Fundando-se a letra da lei na asserção de que não existia verdadeiramente discricionariedade administrativa – porquanto o fim do poder discricionário era o “fim para que a lei o conferiu ao órgão”, vinculando-o sempre –, “o juiz só pode anular um acto por desvio de poder na medida em que ele contrarie o fim expresso ou implícito na lei.” [v. Acórdãos do STA (1.ª secção) de 9 de Dezembro de 1938; 28 de Outubro de 1955 (confirmado pelo Acórdão do STA, enquanto Tribunal Pleno, de 15 de Novembro de 1956); 28 de Abril de 1961; 15 de Fevereiro de 1963; 14 de Abril de 1967; e 10 de Abril de 1970)]. Ora, segundo os Professores Afonso Queiró e Gonçalves Pereira, o legislador teria acolhido “doutrina errónea, uma vez que os actos praticados no exercício de poderes discricionários também podem ser atacados contenciosamente com outros fundamentos, *v.g.* o erro de facto nos motivos ou a falta de causa.”.

¹³⁸ Inversamente aos dois autores mencionados, o Professor Marcello Caetano arguia que o § único do Artigo 19.º/RSTA – no qual constava o sistema da prova moral – apenas permitia ao julgador averiguar os motivos determinantes em que assentaram os actos administrativos e interpretar a norma atributiva de competência, tendo por base que “a determinação do fim do poder discricionário é uma vinculação legal para o caso da prática de um acto administrativo”. No essencial, “num acto administrativo há elementos correspondentes a poderes vinculados e outros em que são exercidos poderes discricionários: é só quanto a estes que vale a regra do Art. 19.º (...), onde a lei deixa ao órgão liberdade de escolha, de tal modo que qualquer solução adoptada dentro dessa liberdade é legal, só o fim visado por lei pode constituir limite do exercício de tal poder.”. Cfr. Caetano, *Manual*, I, p. 508.

¹³⁹ Restaurado pelo Decreto-Lei n.º 23.185/1933, de 30 de Outubro, detinha quatro secções: 1.ª) do Contencioso Administrativo; 2.ª) do Contencioso das Contribuições e Impostos; 3.ª) do Contencioso do Trabalho e da Previdência Social; 4.ª) Aduaneira.

CA, mas também na sua Lei Orgânica¹⁴⁰ (doravante, «LOSTA») e no seu Regulamento –, o que permitiu sedimentar a aplicação e o enquadramento sistemático do CA e a satisfação do escopo do contencioso administrativo¹⁴¹.

Ao contrário do sucedido em Itália no mesmo hiato temporal – cuja ciência jurídico-administrativa estagnou em razão da maior concentração de esforços na definição de um sistema de controlo exercido pelo PNF sobre as instituições administrativas italianas e da entrada de Itália na Segunda Grande Guerra –, aquela última novidade, tendo sido acompanhada pela introdução da resolução dos “conflitos de competência, positivos ou negativos, entre autoridades administrativas dependentes de diversos Ministérios ou entre elas e os tribunais administrativos [Artigos 15.º/n.º 3/LOSTA e 81.º/RSTA]”¹⁴² no âmbito de competências do STA, permitiu ao direito administrativo português seguir a tendência *jus* administrativa europeia contemporânea e instituir a dualidade de jurisdições, tendo pesado para esse efeito a influência dos Professores Marcello Caetano, Fezas Vital e Magalhães Colaço¹⁴³. Com efeito, depondo as teses da natureza objectiva da justiça administrativa (defendidas pela doutrina alemã dos finais do século XIX e por Alessi e Guicciardi)¹⁴⁴ e do princípio da especialidade (Professores Afonso Queiró, Fezas Vital e Magalhães Colaço)¹⁴⁵, preconizavam aqueles Autores – na senda do pensamento de Édouard

¹⁴⁰ Decreto-Lei n.º 40.768/1956, de 8 de Setembro.

¹⁴¹ O qual consistia na “simples anulação, (...) verificar se o acto recorrido foi ou não praticado dentro de preceitos legais, para o confirmar, no caso afirmativo, ou anulá-lo, no caso negativo”. Cfr. António Pires de Lima e Manuel Dias da Fonseca, *Código Administrativo, Atualizado e Anotado – Partes III e IV*, Coimbra Editora, Coimbra, 1962, p. 257.

¹⁴² Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, II, 9.ª Edição, Almedina, Coimbra, 1980, pp. 1284.

¹⁴³ Em defesa da unidade de jurisdições, manifestaram-se os Professores Barbosa de Magalhães, António Luís de Seabra e Alberto dos Reis. Cfr. Garcia, *Da Justiça*, pp. 453-454 e 477-480.

¹⁴⁴ Desenvolvida pela doutrina italiana, e acolhida, em França, por Michel Fromont, esta concepção estribava-se na dicotomia entre justiça objectiva – cujo fim consistia em prosseguir o interesse público e “assegurar que a Administração respeitasse na sua actividade a norma legal, fundamento e medida da sua acção” (através da anulação de actos administrativos ilegais) – e justiça subjectiva – a qual almejava a tutela dos interesses dos particulares, sendo, portanto, inerente à sua actuação e aos ramos de direito privado –, sendo criticada, no seio da doutrina portuguesa, pelos Professores Vasco Pereira da Silva, Freitas do Amaral e Mário Aroso de Almeida, segundo os quais as decisões dos tribunais administrativos não visavam somente a anulação de actos administrativos, mas sim a tutela dos direitos subjectivos e interesses legalmente protegidos dos particulares, pelo que justiça ordinária e administrativa tinham natureza idêntica.

V., neste âmbito, a obra do Professor Vasco Pereira da Silva, *Ventos de Mudança no Contencioso Administrativo*, Almedina, Lisboa, 2005; e Vêlez, *O Fundamento*, pp. 31-32.

¹⁴⁵ Sufragada por alguma doutrina tradicional (Professores Fêzàs Vital e Magalhães Colaço) e por alguns autores contemporâneos (Professores Jean Rivero, Jean Waline, Jean-Marie Auby e

Laferrière – ser imprescindível criar autoridades administrativas independentes incumbidas de resolver os litígios que envolvessem a Administração, assim atendendo ao princípio da separação de poderes e ao facto de “o Poder Judicial deixa[r] de o ser quando condena o Poder Administrativo”, sendo pois que “os tribunais podem julgar a Administração Pública mas não podem executá-la”¹⁴⁶, porquanto nunca lhe conseguiriam impor as suas decisões, nem sequer por meios coercivos. Era, pois, este o fruto da “realidade fáctica” das relações entre os tribunais comuns e a Administração¹⁴⁷.

Assim, atribuindo ao Tribunal dos Conflitos¹⁴⁸ competências de resolução de conflitos de jurisdição entre os tribunais administrativos e os tribunais comuns, foram lançadas as bases para o “enraizamento da jurisdição administrativa”¹⁴⁹, após um período alvoraçado de indecisão entre a dualidade ou unidade de jurisdições, no decurso da Primeira República Portuguesa¹⁵⁰.

4. Modelos de Justiça Administrativa

4.1. Justiça Administrativa Fascista: Modelo Administrativista Tendencialmente «Judicializante»

Se é certo que a imiscuição do PNF no seio da organização administrativa se reflectia pejorativamente no plano da autonomia e descentralização administrativa, as suas desmedidas actuações de veemente carácter político prejudicavam, outrossim,

Jean-Bernard Auby, Freitas do Amaral, Sérvulo Correia e Vieira de Andrade), esta concepção fundava-se na imprescindibilidade de “assegurar a separação de poderes para a de entregar o julgamento das questões de direito administrativo a quem possa ter um conhecimento exacto deste direito, do funcionamento dos serviços públicos e das conveniências práticas.”

Cfr. Vélez, *Idem*, pp. 35 e ss.; e Afonso Queiró, *Lições de Direito Administrativo*, I, policopiado, Coimbra, 1976, p. 145.

¹⁴⁶ Vélez, *Idem*, p. 25, nota 52.

¹⁴⁷ A perspectiva do Professor Marcello Caetano foi acolhida, em França, por Bonnard, segundo o qual “o juiz é mais facilmente obedecido porque é conselheiro da Administração, de quem esta se encontra próxima e em quem deposita confiança.”. Cfr. *Idem*, p. 26, nota 53.

¹⁴⁸ Composto por três juízes do Supremo Tribunal de Justiça e outros tantos do STA (Artigo 17.º/Decreto-Lei n.º 23.185/1933, de 30 de Outubro).

¹⁴⁹ Vélez, *Idem*, pp. 11-12.

¹⁵⁰ O contencioso administrativo foi abolido, em 1924, pelo Decreto-Lei n.º 9.340/1924, de 7 de Janeiro, tendo sido restituído, em 1925, por via do Decreto-Lei, n.º 11.250/1925, de 19 de Janeiro. Em 1926, o primeiro daqueles Decretos-Leis reentrou em vigor, através do Decreto-Lei n.º 12.258/1926, de 4 de Setembro, reinstituindo a unidade de jurisdições; em 1930, foi novamente consagrada a dualidade de jurisdições.

a tutela das garantias jurídicas dos particulares, especialmente a impugnação contenciosa dos actos administrativos ilegais.

Visando-se, através do uso desta garantia, a prossecução do interesse público¹⁵¹ – e não a tutela de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos –, a existência de tribunais – ainda que elucidativa da passagem para o modelo judicialista – não configurava sinónimo de imparcialidade na resolução de litígios. Pelo contrário, uma vez que as decisões favoráveis aos particulares conduziam à “derrota política” do Executivo, o reforço da fiscalização governamental sobre a actuação e composição dos tribunais administrativos culminava na inexistência de órgãos jurisdicionais independentes, cujas sentenças “não têm força executiva ou têm uma força executiva fortemente limitada perante a Administração”¹⁵², e, outrossim, na criação de órgãos administrativos com competências judiciais¹⁵³.

Enformando o modelo «administrativista de natureza político-partidária» então vigente¹⁵⁴, a legislação processual e os tribunais administrativos asseguravam a imunidade política governamental, em detrimento dos direitos subjectivos e interesses legalmente protegidos dos particulares. Destarte, a instrumentalização do princípio da legalidade para os fins do Estado fascista proporcionou a “legitimação jurídica de um regime politicamente orientado contra os ideais históricos do Estado de Direito.”¹⁵⁵ Com efeito, nesta lógica, se “o estado deve ser juiz, deve ser carabineiro, deve ser milícia nacional... fascista, [é] necessário, pois, (...) [reorganizá-lo] no seu tecido jurídico, dotando-o de um forte poder judiciário e militar”¹⁵⁶.

¹⁵¹ Freitas do Amaral, *Curso*, I, pp. 77-78.

¹⁵² José Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa – Lições*, 16.^a Edição, Coimbra, Almedina, 2018, p. 18.

¹⁵³ Era o caso do Conselho Administrativo Provincial, órgão administrativo cuja competências eram semelhantes às do *Tribunal Administrativo de apelación*. Cfr. Eschmann, *El Estado*, p. 95.

¹⁵⁴ À luz do critério dos sujeitos administrativos com competência para decidir, o modelo de justiça administrativa pode ser classificado, segundo o Professor Vieira de Andrade, enquanto administrativista (característico do Estado Liberal do século XIX – a decisão final dos litígios administrativos cabia aos órgãos da Administração activa) ou judicialista (actualmente em vigor nos Estados de Direito Democrático do pós-II Guerra Mundial – os litígios são decididos por tribunais administrativos, órgãos administrativos independentes, ligados ao exercício da função jurisdicional).

Cfr. Vieira de Andrade, *A Justiça*, pp. 13 e ss..

¹⁵⁵ Jorge Reis Novais, *Contributo Para uma Teoria do Estado de Direito – do Estado de Direito Liberal ao Estado Social e Democrático de Direito*, Almedina, Coimbra, 1987, p. 143.

¹⁵⁶ Sergio Panunzio, *Lo Stato Fascista*, L. Cappelli Editore, Bolonha, 1925, p. 135.

4.2. Justiça Administrativa no Estado Novo: O Problema da Execução das Sentenças dos Tribunais Administrativos e das Garantias Administrativas dos Particulares no âmbito do Modelo «Judicialista com Traços Administrativistas»

O acompanhamento das tendências europeias continentais de evolução da ciência jurídico-administrativa, ao longo da Segunda República, levou a que, contrariamente ao sucedido no período de estagnação *jus* administrativa do Fascismo italiano, o enfoque do contencioso administrativo português se transferisse para o que se tornou “um dos pontos mais melindrosos do sistema do contencioso administrativo”¹⁵⁷, amplamente desenvolvido pelo Professor Freitas do Amaral: a inexecução das sentenças dos tribunais administrativos.

Configurando, a par da imutabilidade, da obrigatoriedade e da incontestabilidade, “atributo do caso julgado”¹⁵⁸, a executoriedade traduzia-se – dada a força obrigatória das sentenças para qualquer sujeito de direito (Artigos 831.º/CA; 28.º/LOSTA; 76.º/RSTA) –, no momento do trânsito em julgado da sentença (e não no momento em que os particulares exerciam, nos termos do Artigo 28.º/LOSTA, a faculdade de requerer a execução da sentença), num dever de execução cujo exercício devia ser feito no prazo de três meses [Artigos 832.º/n.ºs 1 e 3/CA, para as decisões das Auditorias; e, analogicamente¹⁵⁹, 53.º/RSTA, relativamente ao STA] pela autoridade administrativa que praticou o acto administrativo ilegal anulado pela sentença exequenda (ainda que havendo excepções¹⁶⁰), o qual era determinável em função das competências que lhe eram legalmente atribuídas e do conteúdo da execução.

Sucedia, porém, que, não se estribando o direito administrativo português na “fórmula «direito administrativo = garantia da liberdade do particular» (...), que satisfaz as exigências democráticas e liberais”¹⁶¹, o dever de execução das sentenças dos tribunais administrativos era deixado em oblióvio pela actuação do Governo – ou, pelo menos, era descurado pela arbitrariedade concedida a uma panóplia de

¹⁵⁷ Caetano, *Manual*, II, p. 1403.

¹⁵⁸ Caetano, *Idem*, II, p. 1395.

¹⁵⁹ Aplicar-se-ia, no silêncio da lei, o “prazo marcado para a produção do acto tácito”, equiparando-se, posteriormente, o silêncio da Administração, após a passagem do prazo, ao indeferimento da pretensão do requerente; ora, “como indeferir um requerimento de execução é o mesmo que não executar”, considerava-se a sentença como não-executada. Cfr. Caetano, *Idem*, II, p. 1399.

¹⁶⁰ Não caberia à autoridade administrativa que praticou o acto ilegal anulado, “quando for necessária a abertura de um crédito especial para custear a execução, caso em que (...) é indispensável a colaboração do Ministro das Finanças.”. Cfr. Caetano, *Idem*, II, p. 1399.

¹⁶¹ Rogério Soares, “Administração Pública, Direito Administrativo e Sujeito Privado”, in *Separata do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, Volume XXXVII, Coimbra, 1962, p. 14.

autoridades administrativas – e constituía, “no caso de não ocorrer nenhuma causa legítima de inexecução[,] (...) um facto ilícito”¹⁶², cujos efeitos se faziam sentir nas esferas dos administrados e, por vezes, na prossecução do interesse público pelos órgãos administrativos.

Com efeito, no primeiro caso mencionado, sem embargo de estar sujeito ao regime do RSTA, de forma pouco linear, enquanto órgão supremo da Administração Pública (Artigo 108.º/n.º 4/Constituição), o Governo poderia, tal como salientava o Professor Freitas do Amaral, executar prestações pecuniárias “quando (...), em Conselho de Ministros, (...) [julgasse] conveniente a sua liquidação”, nos termos do Artigo 77.º/§ 4.º/RSTA, o que contrariava a obrigatoriedade das sentenças e o “princípio segundo o qual os órgãos da Administração activa têm o dever executar todas as sentenças dos tribunais administrativos.”¹⁶³.

Havia, ainda, um segundo tipo de casos em que, infligindo a execução das sentenças pelos órgãos administrativos “graves prejuízos públicos” – “perturbações da ordem, danos irreparáveis em obras ou em bens de interesse geral e outros” –, a obrigatoriedade do caso julgado devia também ser aplicada, segundo o Professor Marcello Caetano. Paralelamente ao consagrado no âmbito do direito processual civil (Artigos 933.º e ss./CPC 1961), os órgãos administrativos podiam escolher o momento da execução (respeitando o prazo de três meses *supra* referido), ou optar “entre a execução directa e específica da decisão jurisdicional e a execução mediante o pagamento de indemnização, isto é, por sucedâneo.”¹⁶⁴, posto que “o recurso de anulação não tem só a função objectiva de reintegrar a legalidade, mas também a de reparar os direitos individuais ofendidos”¹⁶⁵. Todavia, segundo o Professor Freitas do Amaral, a execução sucedânea não configurava mais que uma inexecução lícita. De outro modo, apenas a execução específica representava “verdadeira execução”, porquanto, tendo o recurso de anulação por objecto um acto administrativo ilegal, e não a tutela de direitos subjectivos dos particulares, o único modo idóneo de restaurar a legalidade requeria a prática de novos actos administrativos legais, “e não no plano do património do lesado”.

Não obstante a violação dos seus direitos subjectivos em virtude da não-execução “verdadeira” das sentenças dos tribunais administrativos, por parte da autoridade

¹⁶² Diogo Freitas do Amaral *A Execução das Sentenças dos Tribunais Administrativos*, Lisboa, Edições Ática, 1967, p. 237.

¹⁶³ Caetano, *Manual*, II, p. 1399.

¹⁶⁴ Caetano, *idem*, II, p. 1400.

¹⁶⁵ Caetano, *idem*, II, p. 1401; e Freitas do Amaral, *A Execução*, pp. 174 e ss..

administrativa competente – por motivos de ordem económica (Benvenuti)¹⁶⁶, político-eleitoral (Hauriou, Montané De La Roque, Keller-Shohn), ligados à obstinação pessoal das autoridades ou à evolução do sistema do administrador-juiz para o de tribunais administrativos (Édouard Laferrière¹⁶⁷) –, os particulares podiam recorrer às garantias administrativas ao seu dispor, através da execução por via hierárquica ou tutelar, caso a autoridade administrativa competente para a execução estivesse sujeita às ordens de um superior hierárquico ou de um órgão tutelar (Artigo 833.º/CA)¹⁶⁸.

Com efeito, os particulares podiam interpor recurso hierárquico ou tutelar ao auditor que proferiu a sentença exequenda (Artigo 832.º/CA) e não directamente ao superior hierárquico ou órgão tutelar competente, podendo o processo ser remetido a estes apenas se não se tratasse de um corpo administrativo (Artigos 328.º e seguintes) ou de uma pessoa colectiva de utilidade pública (Artigo 416.º)¹⁶⁹. Caso fosse remetido para o superior hierárquico ou para o órgão tutelar competente, estes exerceriam os seus “poderes hierárquicos ou de mera inspecção” (no caso do superior, poderes de direcção¹⁷⁰, superintendência¹⁷¹, disciplinar¹⁷², inspecção¹⁷³ e

¹⁶⁶ Causa mais comum de inexecução, em Portugal, originária de casos em que a Administração não entregava aos particulares a quantia que lhes era devida. Cfr. Freitas do Amaral *A Execução*, pp. 242-243.

¹⁶⁷ Segundo o autor francês, a transformação do *Conseil d'État* num tribunal “veio reactivar a desconfiança da Administração pelos juizes e fomentar, por isso, as inexecuções.”. Cfr. Freitas do Amaral, *A Execução*, p. 240.

¹⁶⁸ Nos casos que se encontrassem fora do âmbito do CA, “decorre da natureza das relações hierárquica e tutelar que os interessados podem solicitar aos órgãos superiores ou tutelares o exercício da sua própria competência” – ainda que esta fosse uma via pouco adoptada pelos subalternos. Conforme explanava o Professor Freitas do Amaral, “a relação hierárquica e a relação tutelar supõem a titularidade de um conjunto de poderes cujo exercício, visando a prossecução do interesse público, pode em certos casos beneficiar interesses particulares”, pelo que, em virtude do princípio de que “a todo o particular é lícito requerer a um órgão administrativo o exercício da sua competência ou (...) a regra de que aos cidadãos portugueses pertence o direito de representação ou petição, perante quaisquer autoridades, em defesa dos seus direitos ou do interesse geral.” (Artigo 8.º/n.º 18/Constituição).

Cfr. Caetano, *Manual*, II, p. 1404; e Freitas do Amaral, *A Execução*, p. 281.

¹⁶⁹ Nestes casos, o processo era remetido, respectivamente, à Direcção-Geral de Administração Política e Civil e ao governador civil (Artigo 832.º/n.ºs 2 e 3).

¹⁷⁰ “Poder típico da superioridade na ordem hierárquica” que consiste na faculdade de o superior emanar ordens (“comandos individuais e concretos”) e instruções (“comandos gerais e abstractos”), ao subalterno, por forma a garantir “o bom funcionamento dos serviços” ou a fornecer a “mais conveniente interpretação da lei” – neste caso, visando a execução da sentença –, sob pena de desobediência, sem que sejam produzidos efeitos externos (Artigos 500.º/n.º 3, 502.º e 503.º/CA). Cfr. Caetano, *Manual*, I, pp 244-247.

decisão de conflitos de competência, excluindo-se o poder de substituição¹⁷⁴; no caso da autoridade tutelar – cujos poderes não se presumiam, tendo que constar da normatividade –, tutela inspectiva¹⁷⁵, correctiva¹⁷⁶ e substitutiva¹⁷⁷), nos termos do Artigo 832.º/n.º 3/CA – o que, não obstante as suas vantagens¹⁷⁸, gerava problemas em virtude da inaplicabilidade do sistema de garantias graciosas ao Governo e “aos órgãos independentes sobre quem se exerça a fiscalização tutelar”

¹⁷¹ Poder de revogação, anulação ou modificação dos actos praticados pelo subalterno, por iniciativa própria do superior (avocação) ou por solicitação do particular (recurso hierárquico em sentido próprio).

¹⁷² Faculdade de punir, “por meio de sanções correctivas e expulsivas”, o subalterno pelo incumprimento do dever de executar (infracção disciplinar), através da aplicação das sanções legalmente previstas (Artigo 500.º/n.º 2/CA). Cfr. Caetano, *Manual*, I, p. 247; *Manual*, II, pp. 799 e ss.; e Marcello Caetano, *Do Poder Disciplinar no Direito Administrativo português*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1932; e Freitas do Amaral, *Curso*, I, p. 675.

¹⁷³ Poder instrumental que permite ao superior “fiscalizar continuamente o comportamento dos subalternos e o funcionamento dos serviços”, por via do qual exercerá os poderes de direcção, supervisão e disciplinar – o que significava que pode o superior dotado destes últimos poderes exercer, também, poderes de inspecção. Cfr. Freitas do Amaral, *Curso*, I, p. 676; e Caetano, *Manual*, II, p. 246.

¹⁷⁴ O Professor Freitas do Amaral criticou o descuramento da tutela substitutiva no CA de 1940, anteriormente prevista no CA de 1896 (Artigos 94.º e 108.º), sustentando que a lacuna do legislador – justificada, segundo o Professor Marcello Caetano, pela preferência de “cominar a sanção de dissolução dos órgãos colegiais renitentes na inexecução das sentenças, visto as autoridades tutelares não terem de aprovar os orçamentos” – oferecia menos garantias de efectivação da execução das sentenças aos particulares, uma vez que a autoridade tutelar não podia “agir em vez da pessoa tutelada, sempre que esta se abstenha de praticar os actos que a lei lhe impõe”. Cfr. Freitas do Amaral, *A Execução*, pp. 279-286; e Caetano, *Manual*, II, p. 1404.

¹⁷⁵ “Poder de fiscalizar a actuação da pessoa tutelada, para o efeito de promover a aplicação de sanções contra as ilegalidades verificadas.” Cfr. Freitas do Amaral, *A Execução*, p. 285.

¹⁷⁶ “Poder de autorizar ou aprovar os actos da pessoa tutelada”. Cfr. Freitas do Amaral, *A Execução*, p. 285.

¹⁷⁷ “Poder de agir em vez da pessoa tutelada, sempre que este se abstenha de praticar actos que a lei lhe impõe.”, cuja eficácia acentuada para a protecção dos direitos dos particulares a permitia classificar enquanto “execução administrativa forçada”. Cfr. Freitas do Amaral, *A Execução*, p. 287; e Paulo Otero, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo – Enquadramento Dogmático-Constitucional*, II, Lex Editora, 1995.

¹⁷⁸ Nas palavras do Professor Marcello Caetano, “o sistema oferece a única possibilidade de dinamizar o poder interno da Administração com respeito pela sua independência funcional”; de acordo com o Professor Freitas do Amaral, “quando o superior esteja realmente empenhado em que a execução da sentença se realize, (...) não será fácil acontecer que possa falhar na consecução dessa finalidade” – o que culminava na possibilidade de o Governo, através de uma comissão por si nomeada (Artigo 384.º/§§ 4.º e 5.º/CA), dissolver os corpos administrativos que não executaram a sentença (Artigos 381.º e 410.º). Cfr. Diogo Freitas do Amaral, *A Execução*, p. 287; e Caetano, *Manual*, II, p. 1405.

e, bem assim, da respetiva permeabilidade a “«considerações políticas na resolução de problemas jurídicos»”¹⁷⁹.

À via de contenda jurídica explicitada acresciam, ainda, garantias como *i*) a obrigação de publicar as sentenças dos tribunais administrativos no *Diário do Governo* (Artigo 7.º/RSTA), no que constituiu “«Uma das grandes inovações» do Decreto-Lei n.º 23.185, de 30 de Outubro de 1933”, e cujo “não-cumprimento (...) constitui prática pouco corrente entre nós”, não obstante as restrições impostas à sua eficácia¹⁸⁰; *ii*) a impugnação contenciosa dos actos de inexecução que envolvessem a prática de actos administrativos ilegais (Artigos 364.º e 815.º/CA)¹⁸¹, através de um pedido de declaração de anulabilidade ou nulidade¹⁸² tremendamente útil para os particulares, dada a permeabilidade da Administração¹⁸³; *iii*) o poder

¹⁷⁹ Caetano, *Manual*, II, p. 1405.

¹⁸⁰ A substituição do anterior Regulamento do Conselho Superior da Administração Pública (1931) pelo RSTA (1957) tornou os acórdãos do STA e do Conselho Ultramarino “imediatamente executórios”, os quais passaram a ter de ser “publicados no Diário da República independentemente de qualquer formalidade” (Artigos 15.º/RSTA e 48.º/Regimento do Conselho Ultramarino).

Estando prevista exclusivamente para o STA e o Conselho Ultramarino (e não para as auditorias e os tribunais administrativos do Ultramar), configurava garantia parcial de eficácia “muito diminuta”, uma vez que “a publicação pela imprensa oficial tende a sair atrasada” e que “não se consegue em regra que a publicação evite a prática do facto ilícito” – correspondia, pois, a uma forma de “coacção moral” da Administração que só se tornava “eficaz se a Administração souber que o público interessado, assim como fica a conhecer a sentença, virá também a ter notícia da sua inexecução, se ela ocorrer”; afirmação na qual se estribava o debate acerca do melhor sistema de publicação de sentenças.

Cfr. Freitas do Amaral, *A Execução*, pp. 271 e ss.; Caetano, *Manual*, II, p. 1398.

¹⁸¹ A impugnação contenciosa dos actos de inexecução era admitida pacificamente pelo STA, relativamente aos seus próprios acórdãos (Acórdãos STA, de 6 de Janeiro de 1939; de 14 de Julho de 1950 e de 27 de Novembro de 1964) e recusada pelo Conselho Ultramarino, no respeitante aos acórdãos por si proferidos (Acórdão Conselho Ultramarino, de 13 de Janeiro de 1966), com base em argumentação algo vulnerável, firmemente rebatida pelos Professores Freitas do Amaral e Afonso Queiró.

Cfr. Freitas do Amaral, *A Execução*, pp. 304.

¹⁸² Contrariamente ao Professor Afonso Queiró – que sufragava que os particulares podiam impugnar qualquer acto ilegal praticado pela Administração, após a sentença exequenda –, o Professor Freitas do Amaral preconizava que a invalidez-regra era a nulidade, nos casos em que a inexecução ilícita não constituísse crime de desobediência; se o constituísse, a regra seria a anulabilidade. Cfr. Freitas do Amaral, *A Execução*, pp. 297 e ss.

¹⁸³ Conforme preconizava o Professor Freitas do Amaral, não se tratava de um simples “«meio indirecto de constrangimento»” da Administração (Professor Afonso Queiró), nem de um caso em que “a segunda sentença não fará mais do que confirmar a primeira (...), [dando azo a] uma cadeia infundável de sucessivas «anulações platónicas».” (Gabolde); configurava, pois, garantia que, pelo facto de o Tribunal fixar, na segunda sentença, o modo de executar a sentença exequenda, detinha eficácia elevada, nos casos (maioritários) em que a Administração se encontrava de boa-fé – “mesmo

de promover a averiguação da existência de causas legítimas de inexecução específica (Artigo 77.º/RSTA)¹⁸⁴; *iv*) a responsabilidade penal dos agentes administrativos por crime de desobediência (Artigos 28.º/LOSTA e 9.º/Lei Orgânica do Conselho Ultramarino), cuja eficácia era, por vezes, ambígua¹⁸⁵; e *v*) a responsabilidade civil da Administração ou dos titulares dos seus órgãos ou agentes, se os factos por estes praticados fossem ilícitos e culposos, operando sob a lógica (não isenta de críticas) de interacção constante entre o direito administrativo e o direito civil (Artigos 366.º-367.º/CA; 2399.º-2400.º/Código Civil de 1867; e 465.º-466.º/Reforma Administrativa Ultramarina)¹⁸⁶. Através da consagração jurídico-administrativa

nas hipóteses de sucessivas anulações a Administração acaba quase sempre por ceder”. Cfr. Freitas do Amaral, *A Execução*, pp. 313-315.

¹⁸⁴ Podiam os particulares requerer ao STA que se pronunciasse acerca da existência de causas legítimas de inexecução (se tal não tivesse sido feito, entretanto, pela autoridade competente), caso tivessem, anteriormente, requerido a execução da sentença e independentemente de a Administração ter invocado como fundamento uma causa legítima de inexecução – no que constituiria processo declarativo no qual “o tribunal mais não faz do que declarar se existe ou não algumas daquelas causas, «sem qualquer espécie de poderes executórios específicos, que lhe permitam actuar sem ou contra a vontade da Administração»”.

Não obstante não estar prevista para as decisões das auditorias administrativas, dos tribunais administrativos do Ultramar e do Conselho Ultramarino – o que levantava a questão da aplicação analógica do RSTA –, a celeridade e a eficácia coactiva da garantia em apreço beneficiava grandemente a posição jurídica subjectiva dos particulares, que obtinham uma declaração de inexistência de causas legítimas de inexecução, face à qual se expectava que a Administração não fosse “insensível” – o que sucedia, na vasta maioria das situações.

Cfr. Caetano, *Manual*, II, p. 1407; e Freitas do Amaral, *A Execução*, p. 333.

¹⁸⁵ Garantia com eficácia preventiva, fundada no inidóneo exercício de funções dos agentes administrativos e no pressuposto de que se estes soubessem “que (...) serão acusados e condenados nos tribunais sem embargo das suas qualidades ou situações pessoais, decerto terão em maior conta os direitos alheios e maior escrúpulo na observância dos princípios jurídicos.”.

A sua eficácia era, todavia, questionável, não apenas pela complexidade da tramitação jurídico-penal – “acção penal é pública e a fiscalização do seu não exercício é meramente hierárquica; depois, (...) os membros do Governo e certas autoridades administrativas estão protegidos por condições legais de procedibilidade, que podem paralisar a acção penal; (...) a prova do dolo é muitas vezes difícil de fazer (...) (Arts. 77.º e 188.º/Código Penal)” –, mas também pela procura usual de “evitar que os actos funcionais sejam discutidos”, que redundava, pois, “em desprestígio para a Administração”.

Cfr. Freitas do Amaral, *A Execução*, pp. 341-342; Laurentino Araújo, *A Garantia Administrativa e o Processo Criminal*, Almedina, Coimbra, 1959, pp. 14.

¹⁸⁶ Os casos de responsabilidade da Administração eram, geralmente, referentes a “um *facere* que só poder ser realizado pelo próprio deverdor”, cujo não-cumprimento devia levar ao ressarcimento do credor (“*nemo potest praecise cogere ad factum*”), encontrando-se “o grande defeito desta garantia (...) em que o próprio pagamento da indemnização devida é quase sempre insusceptível de ser obtido sem ou contra a vontade da Administração”.

destas, ficara patente, nas palavras do Professor Marcello Caetano, de que eram “raras as hipóteses em que a Administração pode – sem reacções – levar tão longe, e de forma tão persistente, a sua rebeldia contra as sentenças dos tribunais. Quando tal suceder, a situação será já de crise do sistema do contencioso administrativo adoptado no País, senão mesmo de crise do Direito Administrativo: ganha-se então plena consciência de que, mais que das garantias organizadas pelas leis, é da formação de uma forte consciência jurídica e da criação de uma jurisprudência administrativa correcta, sensata e coerente, que há a esperar a submissão sistemática, por espírito inteligente de colaboração, da autoridade que actua à autoridade que julga.”¹⁸⁷.

Não obstante ser, por vezes, posta em causa pela actuação da Administração – devido a “rebeldia declarada” e “resistência passiva” (Professor Marcello Caetano); “rebelião aberta” e “negligência querida” (Allier); “inexecuções directas e indirectas” (Odent); “resistência declarada”, “submissão incompleta” e “acatamento desviado” (Fayole); inexecuções “brutais e flagrantes”, “por recusa ou negligência”, “incompletas” e “insidiosas ou camufladas” (Prosper Weil); ou, na pioneira classificação do Professor Freitas do Amaral, devido a erro, negligência ou dolo da Administração¹⁸⁸; ao tipo de fundamentos apresentados¹⁸⁹; ao âmbito¹⁹⁰, à duração¹⁹¹; à forma¹⁹²; e ao

Por sua vez, a responsabilidade pessoal dos agentes administrativos constituía “garantia subsidiária” face à (ir)responsabilidade da Administração, identificada e desenvolvida por Hauriou, para quem responsabilizar uma pessoa colectiva de direito público a pagar uma indemnização “acabava por conduzir o problema a um impasse, se ela voluntariamente não executar a sentença” – daí a necessidade de responsabilizar pessoalmente o agente administrativo.

Sem embargo da sua aceitação por alguma doutrina francesa, a concepção de Hauriou foi criticada pelo Professor Freitas do Amaral – rejeitando as ideias de que era impossível determinar concretamente o agente responsável (Prosper Weil e Aubry-Drago) e de que o particular só viria o seu crédito satisfeito com a execução específica da sentença (Guicciardi), o autor português preconizava que o agente concretamente responsabilizado podia ser insolvente e, bem assim, que a responsabilidade pessoal do agente apenas resultava do preenchimento dos pressupostos da responsabilidade civil, incluindo a culpa, cujo carácter probatório era extremamente árduo. Cfr. Freitas do Amaral, *A Execução*, pp. 367 e ss.; e Caetano, *Manual*, II, pp. 1408-1409.

¹⁸⁷ Caetano, *Manual*, II, p. 1409.

¹⁸⁸ Segundo o critério da vontade da Administração, esta tinha actuado em boa-fé nos casos de erro ou negligência da autoridade administrativa, havendo, no segundo caso, culpa, causada pela “desorganização dos serviços” ou pela “falta de zelo dos funcionários”; e má-fé nos casos de dolo – a Administração deliberadamente não procedeu à execução da sentença, devido a “caprichos pessoais, paixões políticas, deformação profissional”.

¹⁸⁹ A inexecução ilícita fundava-se: na inexistência do dever de executar (a Administração considerava que a lei não lhe impunha esse dever – Caso *Petrangol*); na divergência face à sentença exequenda (a Administração alegava que o tribunal não julgou bem – Acórdão STA, de 10 de janeiro de 1964); na interpretação do conteúdo da execução (a Administração não concordava com o conteúdo da execução, não executando ou executando de modo distinto a sentença – Acórdãos

conteúdo¹⁹³ da inexecução –, a execução das sentenças dos tribunais administrativos acabava, na generalidade dos casos, conforme asseverado pelo Professor Freitas do Amaral, por ser morosamente efectivada – produzindo prejuízos pecuniários não muito díspares face aos resultantes da problemática contemporânea da morosidade da justiça (no plano judicial), na esfera jurídica dos particulares¹⁹⁴ –, num contexto histórico em que o escopo da Administração Pública era o de “dirigir a actuação dos órgãos executivos do Estado à completa satisfação de interesses públicos concretos e rigorosamente individualizados na lei (...), sob prudentes véus consoante as preocupações mais ou menos autoritárias do(s) Estado(s)”¹⁹⁵, conforme tende a suceder no que se pode denominar de modelo «judicialista com traços administrativistas».

5. Conclusão: O Apartamento Político-Jurídico entre o Pragmatismo Eclético Estadonovista e a Intransigência Revolucionária Fascista Italiana como Corolário das Suas Diferenças Ideológicas

O surgimento do Fascismo italiano e do Estado Novo português no mesmo contexto histórico e a identificação dos seus principais actores e pensadores políticos

STA, de 5 de fevereiro de 1937 e STA-Pleno, de 19 de janeiro de 1939); e na existência de uma causa legítima de inexecução (a Administração invocava uma causa legítima de inexecução inexistente – Acórdão STA, de 14 de julho de 1950).

¹⁹⁰ Quanto ao seu âmbito, as inexecuções eram totais (“se a Administração não realizar nenhum dos actos jurídicos ou operações materiais em que a execução consiste”) ou parciais (incumprimento do dever de execução não foi integral, isto é, “se a Administração realizar alguns daqueles actos ou operações materiais, mas não todos”).

¹⁹¹ As inexecuções eram definitivas (se a execução se tornasse impossível *ad eternum*, em virtude da insusceptibilidade da sua execução, por parte da Administração) ou temporárias (se a execução se atrasasse, mas continuasse a poder ser realizada).

¹⁹² As inexecuções eram negativas, caso se traduzissem “na omissão de comportamentos devidos para que se obtenha a execução integral”; positivas, se se traduzissem em actos administrativos ou operações materiais “diferentes dos que são devidos para se obter a execução integral” (a Administração “pratica actos diferentes daqueles que devia praticar para executá-la” ou “declara que pretende cumprir o dever de executar, muito embora, depois, o não faça pela forma devida”).

¹⁹³ A inexecução dependeria dos tipos de acções ou de omissões, se as execuções integrais da sentença requererem, respectivamente, uma omissão ou uma acção da Administração: se a execução consistisse na substituição do acto anulado por outro legal ou na supressão dos efeitos do acto ilegal, a inexecução corresponderia, respectivamente, à não-substituição do acto ilegal e à não-supressão dos seus efeitos, e vice-versa (Acórdãos STA, de 14 de Janeiro de 1949; 23 de Abril de 1965; 22 de Novembro de 1940).

¹⁹⁴ Vide, em geral, Maria Benedita Urbano, “Duração Excessiva do Processo”, in Paulo Pinto de Albuquerque, *Comentário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e dos Protocolos Adicionais*, Volume II, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2019.

¹⁹⁵ Soares, “Administração...”, in *Separata*, p. 12.

– Mussolini e Oliveira Salazar – com a rejeição da democracia pluripartidária e do liberalismo conduz, por vezes, ao esquecimento das suas idiossincrasias fundamentais nos planos político-filosófico e jurídico-administrativo.

Se é certo que o primado da Nação configurava traço comum do pensamento de ambos, o nacionalismo *revolucionário* e *meta-político* do primeiro não se coaduna com o nacionalismo *católico* e *conservador* do segundo. Se aquele é “renascentista, romântico, aventureiro, criativo, perigoso, guerreiro” e vocacionado para a exaltação da violência, este é “medieval, barroco, ordeiro, realista, tranquilo, pacífico” e alicerça-se na fórmula de que “o Estado deverá ser forte para não ter de ser violento.”¹⁹⁶. Fundamentalmente, o *ethos* político de ambos os regimes não é coincidente: o Fascismo estribava-se nas concepções neo-hegelianas de Gentile – vocacionadas para “a revelação da essência idealista do Estado e da nação, da sociedade, da pátria, encontrada no próprio ânimo que é fonte secreta do que o indivíduo pode ver na sua consciência como conteúdo real da sua personalidade.”¹⁹⁷ – e nas ideias nietzschianas do “homem religioso, (...) [como] um decadente típico”¹⁹⁸, criador da sua própria moral; o Salazarismo fundava-se, sobretudo, nos limites impostos pela “sabedoria normativa da moral cristã, dos estímulos da iniciativa privada e da segurança da propriedade individual”, situando-se “entre dois fogos: o do espírito socialista e o do espírito liberal.”¹⁹⁹.

Paralelamente, atendendo à “diversidade do pensamento-guia de ambos os corporativismos”²⁰⁰, o florescimento da Administração corporativa enquanto ramo próximo da recém-criada Administração indirecta e o parco controlo político das corporações pela União Nacional, permitiram ao regime *estadonovista* edificar eficazmente um modelo adjacente à “pirâmide corporativa ideal”²⁰¹, ao invés do sucedido no regime fascista italiano, cujas tendências corporativas ou administrativas se materializaram, sobretudo, na progressiva concentração de poder executivo no *Duce* e na presença inescapável de órgãos fascistas ligados ao PNF, congregados para a fiscalização restrita dos órgãos administrativos, tal como o Grande Conselho Fascista, “organização que estaria de fora e acima dos vários mecanismos de antigamente que dominavam e desgovernavam a nossa vida nacional.”²⁰². Assim,

¹⁹⁶ Nogueira Pinto, *A Direita*, pp. 221-222.

¹⁹⁷ Giovanni Gentile, “A Filosofia do Fascismo”, in José de Brito, *Para a Compreensão*, p. 40.

¹⁹⁸ Friedrich Nietzsche, *O Anticristo*, Publicações Europa-América, 1977, p. 106.

¹⁹⁹ Marcello Caetano, *Princípios e Definições (Textos de 1936 a 1967)*, Edições «Panorama», Lisboa, 1969, pp. 62-66.

²⁰⁰ Fezas Vital, *Curso*, p. 46.

²⁰¹ Freire e Ferreira, “A Construção...”, in *Revista Tempo*, p. 273.

²⁰² Mussolini, *Autobiografia*, pp. 217-218.

se em Itália o corporativismo integral e de Estado saiu vitorioso, na Segunda República Portuguesa a concepção corporativa parece aproximar-se de um modelo *tendencialmente associativo, integral e transitoriamente subordinado*: pois que, nas palavras do Professor Marcello Caetano, “«Portugal é um Estado corporativo em intenção: não de facto. O mais que se pode dizer é que temos um Estado de base sindical corporativa ou de tendência corporativa: não um Estado corporativo.»”²⁰³.

Ademais, ainda que admitindo como última *ratio* a “elaboração de um direito social e autoritário”²⁰⁴ e sustentando a primazia do poder executivo, a identificação parcial do pensamento jurídico do principal arquitecto da ciência jurídico-administrativa portuguesa dos dois quartéis de meados do século XX, o Professor Marcello Caetano, com o tecnicismo kelseniano – no qual assentou a “moderna estrutura científica”²⁰⁵ da Ciência *Jus-Administrativa* – e a rejeição veemente da concepção do Estado de Legalidade de Stahl, característica do Fascismo italiano, indicavam que as suas concepções jurídicas não derivavam somente da criação de teor normativo formalmente consagrado, mas também da necessidade de assegurar a sua aplicação, por via da jurisprudência dos tribunais e das decisões administrativas, mormente no que respeita à execução de sentenças dos tribunais administrativos²⁰⁶.

Acompanhando, pois, as discussões acerca dos direitos subjectivos então predominantes em Estados demo-liberais seus contemporâneos como a França, a Itália ou a República Federal da Alemanha, o contencioso administrativo português não parece assemelhar-se a uma concepção idílica de um “Estado-Ético”, típica dos fascismos, susceptível de ser associado ao “juízo formulado por Jellinek em 1900, segundo o qual as teorias éticas sobre os fins do Estado resultam, inevitavelmente, em termos práticos, «na arbitrariedade do Governo e no aniquilamento da liberdade espiritual do indivíduo».”²⁰⁷. Se, então, no regime fascista italiano, se dá “a prevalência absoluta da prossecução do interesse público, [em] (...) sacrifício de quaisquer posições jurídicas subjectivas”²⁰⁸ – sempre através das actuações do PNF –, no caso

²⁰³ Cardoso e Ferreira, “A Câmara...”, in *Ler História*, p. 3, cit. Marcello Caetano, *Posição Actual do Corporativismo Português*, Lisboa, Gabinete de Estudos Corporativos do Centro Universitário de Lisboa da Mocidade Portuguesa, 1950, p. 12.

²⁰⁴ Caetano, *História*, p. 311.

²⁰⁵ Caetano, *Manual*, I, p. 69.

²⁰⁶ “O que é inteiramente inadmissível, sob pena de se negar a existência do Estado de Direito e de relações jurídico-administrativas, é a liberdade de inexecução dos casos julgados deixada à Administração quando assim o entenda e sem que por isso tenha a obrigação de indemnizar.” Cfr. Caetano, *Manual*, II, p. 1400.

²⁰⁷ Reis Novais, *Contributo*, pp. 149-150.

²⁰⁸ Paulo Otero, *Manual de Direito Administrativo*, I, Almedina, 2019, pp. 309.

português, o “[vigorar] de muitas leis e (...) [o persistir] de muitas instituições do sistema individualista [do século XIX e da Primeira República]”²⁰⁹, a consagração constitucional e administrativa de direitos e garantias dos cidadãos – indubitavelmente lesados pela morosidade de execução da sentenças proferidas pelos tribunais administrativos – e as características dos modelos jurídico-corporativo e jurídico-administrativo instituídos na Segunda República Portuguesa – entre as quais sobressaem a autonomia corporativa e administrativa das entidades que os compunham – concederam às elites do regime margem de actuação para incorrer num tipo particular de pragmatismo nacionalista eclético – materializado, primordialmente, na “Constituição Semântica”²¹⁰ de 1933 –, inadmissível para a intransigência revolucionária e ideológica dos fascistas italianos.

Pela ordem temporal dos factos relatados acerca do Estado Novo Português e do Estado Fascista Italiano; pelo substrato ideológico e filosófico daqueles que os arquitetaram; pela documentação estatalmente produzida à época, as declarações e escritos das suas principais figuras e o modo como se materializaram nas realidades jurídicas constitucional, corporativa e administrativa então vividas, torna-se patente, parece-nos, que procurar conotar ambos como *fascistas* e assemelhá-los desmedidamente, olvidando as suas idiossincrasias, não só é inexequível, como não faz jus ao apartamento ideológico e, mormente, jurídico-constitucional, corporativo e administrativo entre ambos que a História exhibe – e que almejámos esboçar no presente excuro.

²⁰⁹ Caetano, *História*, p. 311.

²¹⁰ Adriano Moreira, *O Novíssimo Príncipe – Análise Da Revolução*, 11.ª Edição, Braga-Lisboa, Editorial Intervenção, 1977, p. 90.