

APRESENTAÇÃO DA OBRA «CONTRATOS
INTERADMINISTRATIVOS»*, DE ALEXANDRA
LEITÃO, NA OCASIÃO DO SEU LANÇAMENTO

2012.01.19

SÉRVULO CORREIA

1. Deparei, há pouco tempo, num catálogo de alfarrabista, com uma versão em vernáculo das «Sátiras e Epístolas» de Horácio, editada no Porto, em 1846. Aquilo que desde logo me despertou interesse – a par de alguma surpresa – foi a identidade do tradutor: António Luiz de Seabra, ou seja, o futuro Visconde de Seabra, autor material do Código Civil de 1867. Segundo explica em breve «Advertência», tratava-se de um trabalho levado a cabo em 1823, enquanto, antes de se exilar, se escondia, em Vila-Flor, da violência miguelista. Numa ocasião em que cada dia poderia ser o último, não havia condições para – como diz - «escrever de Minerva», ou seja, compor uma obra totalmente original. Traduzir era o recurso que melhor se casava com a sua situação. Como observa, enquanto poeta satírico, Horácio alude com abundância aos mais diversos aspectos da vida dos romanos e o Direito Civil tem sido esclarecido por alguns dos seus versos, assim se explicando que, em França, se haviam publicado já uns «Estudos Jurídicos sobre Horácio».

* Almedina, 2011.

Nós próprios tivemos ocasião de experimentar, logo nas primeiras páginas, a sensibilidade jurídica do Vate. Para o administrativista particularmente interessado, neste nosso tempo, pela problemática da margem de livre decisão administrativa, foi grande o maravilhamento com um verso e meio, na Sátira Terceira:

«E mesmo a conveniência, quasi origem

Da Justiça e equidade.»

Embora no afã de ditar parâmetros de racionalidade para os comportamentos humanos em geral, a alusão aplica-se como uma luva, nomeadamente, ao postulado de que a conveniência ou oportunidade da actuação administrativa só faz sentido ou, mesmo, só pode ocorrer, na medida em que, através do seu ajuizamento, se observem valores fundamentais.

2. Mas, a esta altura, já se interrogará a nossa homenageada – e todos quantos aqui se reuniram para lhe render preito de admiração e amizade – se eu não estarei a divagar descontroladamente.

Ora, se arrastamento terá havido, descontrolo não. É que pretendo chegar a um outro verso de Horácio que, a meu ver, retrata perfeitamente o dilema que Alexandra Leitão teve de enfrentar ao estruturar a sua obra, dilema esse que, em minha opinião, venceu com denodo.

Na Sátira Segunda, verseja Horácio que

« ... o néscio

Se quer fugir de um vício cae no oposto».

A verdade é que, ao avançar para o tratamento monográfico aprofundado do instituto dos contratos interadministrativos, a Autora se defrontou com dois imperativos não totalmente compatíveis. Perante um fenómeno quase desconhecido da doutrina pátria, cumpria-lhe, por um lado, descrevê-lo, identificando e caracterizando as suas manifestações significativas, que um simples relance pela Parte II do livro mostra serem em número muito superior a quanto se poderia imaginar e, por vezes, dificilmente distinguíveis de fenómenos afins. Não podia, porém, a Autora furtar-se à simultânea tarefa da construção dogmática. Exigiam-na quer a natureza do estudo, quer a necessidade de demonstrar a autonomia do instituto à luz de características identitárias e de uma normatividade em alguma medida própria.

Uma investigação excruciantemente descritiva teria significado uma resposta animosa ao desafio colocado pela imensidão, subitamente desvendada, do material examinável e pela obscuridade que, em grande maioria, ainda o envolve. Mas não resistir a essa compreensível tentação impossibilitaria o cabal desempenho da tarefa de construção dogmática, essencial à dignidade científica de uma dissertação de doutoramento. E a investigadora não teria oportunidade de nos elucidar sobre a medida em que as características identitárias da contratualização de relações interadministrativas reclamam novos roteiros de teorização e sobre

aqueles outros planos em que se conserva não só legítimo mas até imperativo o recurso ao contributo da teoria geral dos contratos administrativos.

Tanto o pólo da descrição classificatória como o do discurso da construção dogmática abstratizante de um regime para o instituto poderiam ter gerado, para uma Autora nas circunstâncias da Doutora Alexandra Leitão, tentações específicas e um risco comum. Tentações de mergulhar mais e mais numa sempre incompleta faina, qual Lineu na Botânica, de identificar novas espécies de contratos interadministrativos, descrevê-los e classificá-los à luz de critérios sistemáticos. O material é inesgotável – como, apesar da devida contenção, a tese revela -, e sempre haveria o mérito de se ter desbravado e mapeado um território repleto de incógnitas. Mas uma concentração imponderada no trabalho descritivo teria implicado a fuga à árdua tarefa de construir no plano dogmático, divisando princípios reitores, captando a essência unitária de «uma realidade tão fluida e multifacetada», buscando a raiz da administratividade numa exorbitância não necessariamente assente em relações de supremacia, intercalando a contratualização intersubjectiva e interorgânica no contexto das clássicas relações organizatórias da superintendência, tutela e hierarquia, cruzando com estas matrizes de conexão vertical a perspectiva horizontal das relações paritárias de cooperação inspiradas pelo princípio da lealdade institucional, preenchendo, enfim, um duplo vazio regulativo, decorrente tanto de um invulgar comedimento do legislador quanto de uma praxis

contratual ainda pouco consciente das vantagens de um nível acrescido de estatuição.

Se, porém, Alexandra Leitão se houvesse refugiado das dificuldades de um destes pólos situando a análise quase exclusivamente sobre o outro, dificilmente ficaria imune ao epigrama de Horácio. Sob as vestes académicas do arguente, este ressurgiria clamando com razão contra o excesso descritivista em detrimento do labor dogmático, ou contra uma dogmatização desprovida de alicerces no real por partir de uma visão composta de generalidades insuficientemente testadas no confronto com as espécies contratuais autênticas.

Considerando, para retomar a imagem horaciana, como «vícios» tanto o excesso de exame descritivo em detrimento do tratamento dogmático, como uma teorização não suficientemente enraizada no conhecimento das realidades, direi, por meu lado, que de modo algum Alexandra Leitão fugiu de um vício para cair no vício oposto. A justa medida no equilíbrio entre as duas vertentes sempre requeria uma acomodação traduzida numa utilização funcionalmente recíproca de ambas, ou seja, no tratamento de cada uma na medida necessária à precisão e utilidade do tratamento da outra. A leitura da obra mostra que esse desiderato foi atingido.

3. Explorando um universo multiforme e pouco conhecido, Alexandra Leitão consegue imprimir-lhe inteligibilidade e coerência sistémica graças à selecção criteriosa de coordenadas subjectivas, materiais e estruturais. No

plano dogmático, partindo embora de um conceito apriorístico de contrato interadministrativo – o que se explica pela necessidade de delimitação de um âmbito de investigação –, a Autora confirma a razão de ser de um conceito unitário graças à identificação de linhas de coerência interna capazes de suplantar a heterogeneidade das situações. Para tal efeito, merece atenção o modo cuidadoso como prospectou a aplicabilidade adaptativa do regime geral dos contratos administrativos. Assim se manifesta a pertença dos contratos interadministrativos à grande família dos contratos administrativos e a vitalidade deste instrumento de actuação administrativa, já velho, por certo, mas sempre remoçado pelo desvendamento de novas virtualidades funcionais e pela sua capacidade de servir a concretização das grandes pulsões evolutivas do Direito Administrativo contemporâneo.

Estas tarefas – equilibradamente paralelas – de sistematização classificatória e de identificação de um regime básico e de regimes especiais obrigaram a Autora a visitar uma série de temas essenciais para a compreensão do Direito Administrativo dos nossos dias. Desde logo, as linhas de força da diversificação da organização administrativa e os difíceis critérios da respectiva delimitação. E, ainda em primeiro lugar, as directrizes axiológicas e funcionais da crescente contratualização da actividade administrativa e o potencial de dinamização decorrente do princípio da fungibilidade entre acto e contrato administrativos.

Com estes temas, cruzam-se no livro de Alexandra Leitão muitas outras questões determinantes: o papel da autonomia de apreciação e decisão administrativa, não apenas no plano funcional, mas também no organizatório, e a dialéctica entre o imperativo de legalidade e a necessidade de abertura dos programas normativos para a administração do nosso tempo; o rompimento de barreiras clássicas ao reconhecimento de relações interorgânicas e o modo de polarizar as situações materiais assim equacionadas; as raízes da materialidade administrativa de relações de cooperação paritária, contrapostas à clássica estrutura da colaboração subordinada; a configuração tendencial da actividade administrativa como um universo distinto daquele outro a que se dá o nome de «mercado» mas, ao mesmo tempo, a recepção no seio daquela actividade de mecanismos contratuais sujeitos a uma lógica de mercado.

4. É altura de parar. Um livro como aquele que hoje se lança a público desafia à reflexão, mas essa será agora a dos futuros leitores, por certo em grande número. Concluirei salientando que obras como esta demonstram a permanente juventude da «Escola de Direito Público de Lisboa», ou seja, a sua inesgotável capacidade de servir Portugal e a Ciência Jurídica global através do permanente aprofundamento e da constante actualização das Ciências Jurídico-Públicas sob a dupla perspectiva do melhor conhecimento e da maior eficácia social do Direito.