U.PORTO

**MESTRADO EM DIREITO**

CIÊNCIAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS

# Discricionariedade e Conceitos Indeterminados: Subjetividade, Objetividade e Tutela Jurisdicional Efetiva

Eduardo Tavares Lopes

M

**2026**

**Agradecimentos**

*Ao meu orientador, Professor Doutor António Francisco de Sousa, expresso o meu profundo agradecimento pela orientação científica, pela disponibilidade constante e pelo rigor académico demonstrado durante a elaboração da presente dissertação.*

*Uma palavra de apreço aos Professores, Henrique Dias da Silva, Artur Flamínio da Silva, José Fernandes Farinha Tavares, Patrícia Cardoso Dias e Pedro Trovão do Rosário pelos contributos prestados no ínterim da licenciatura na Universidade Autónoma de Lisboa, os quais se revelaram determinantes para o presente trabalho.*

*À Faculdade de Direito da Universidade do Porto, agradeço o ambiente académico exigente e enriquecedor, as condições proporcionadas ao longo do meu percurso, bem como a todos os Professores, Juliana Manuela Alves Ferraz Coutinho, João Salvador Velez Pacheco de Amorim, que neste trajeto transmitiram o conhecimento, potenciando o desenvolvimento de pensamento crítico, em especial na área das Ciências Jurídicas Administrativas, que este trabalho procura, de algum modo honrar.*

*À minha Mulher, aos meus Pais, Irmãs, Irmãos, sobrinhos, restantes Familiares, Afilhados, Amigos e colegas da vida académica expresso a minha gratidão pelo incentivo constante em todas as etapas deste trabalho.*

*Para os meus Filhos (Gustavo, Yasmin e Dhara), um ensinamento: é importante ter sonhos, mas o caminho se constrói com determinação e compromisso. Nunca deixem que obstáculos ou circunstâncias vos prendam ao sonho sem o transformarem em ação.*

*Nota: O texto que aqui se publica comporta uma correção introduzida posteriormente à realização das provas públicas, nomeadamente o título, que não altera o mérito e objeto da dissertação.*

## Índice

**Agradecimentos** ..... 2
**Índice** ..... 3
**1. Nota Prévia** ..... 5
**2. Razão de Escolha do Tema** ..... 6
**3. Resumo** ..... 7
3.1 Abstract ..... 7
**Lista de Abreviaturas, Siglas e Acrónimos** ..... 8
**4. Discricionariedade no Direito português** ..... 8
4.1. Definição e Fundamentos ..... 8
4.2. Limites da Discricionariedade ..... 10
4.3. Tipologia da Discricionariedade ..... 11
4.4. A Discricionariedade e a Jurisprudência ..... 12
**5. Conceitos Jurídicos Indeterminados no Ordenamento Jurídico Português** ..... 14
5.1. Definição e Teorias ..... 14
5.2. O Conceito de «Interesse Público» ..... 16
5.3. O Conceito de «Necessidade Social» ..... 18
5.4. O Conceito de «Segurança Pública» ..... 20
**6. A Relação entre os Conceitos Indeterminados e a Discricionariedade** ..... 21
6.1. O Controlo Judicial sobre Conceitos Indeterminados ..... 22
**7. Subjetividade e Objetividade nas Decisões Jurídicas** ..... 25
7.1. A Subjetividade na Interpretação Jurídica ..... 25
7.2. A Objetividade nas Decisões ..... 26
7.3. Tensão entre Subjetividade e Objetividade ..... 27
7.4. A Fundamentação das Decisões Jurídicas ..... 28
**8. Tutela Jurisdicional e o Controlo da Discricionariedade** ..... 29
8.1. A Tutela Jurisdicional no Direito Português ..... 29
8.2. O Papel do CPTA na Efetivação da Tutela Jurisdicional ..... 30
**9. Densificação do Princípio da Legalidade-Juridicidade** ..... 32
9.1. A Legalidade como Elemento de Legitimação e Controlo da Administração ..... 34
9.2. Princípios Integrados no Conteúdo da Juridicidade ..... 36
9.3. Implicações para a Discricionariedade Administrativa ..... 36

**10. Os Princípios da Atividade Administrativa como Critérios e Parâmetros de Controlo** ..... 37
10.1. Princípios Gerais como Critérios de Decisão Administrativa ..... 38
10.2. Princípios Gerais como Parâmetros de Controlo da Atuação Administrativa ..... 39
10.3. Convergência entre Decisão e Controlo: Uma Perspetiva Sistémica ..... 41
**11. A Vinculação aos Fins, à Competência e aos Pressupostos de Facto e de Direito** ..... 42
**12. A Redução da Discricionariedade a Zero** ..... 45
12.1. O Debate Doutrinário: Única Solução Correta versus Pluralismo de Soluções ..... 45
12.2. O Dever de Otimização da Decisão Administrativa ..... 50
12.3. A Prova Produzida no Processo como Fator de Redução da Discricionariedade ..... 52
**Conclusão** ..... 54
**Bibliografia** ..... 57
I. Monografias, Tratados e Obras Coletivas ..... 57
II. Artigos e Publicações Periódicas ..... 59
III. Jurisprudência ..... 59
IV. Leis ..... 59

## 1. Nota Prévia

O presente trabalho tem por objeto a discricionariedade administrativa e os conceitos jurídicos indeterminados no ordenamento jurídico português, analisados na perspetiva das suas implicações para o controlo jurisdicional da atuação da Administração Pública.

O estudo segue o método jurídico-dogmático de base hermenêutica, mobilizando doutrina nacional e estrangeira e recorrendo à jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo e do Tribunal Central Administrativo Norte como elemento de densificação prática. A questão de investigação que orienta toda a dissertação pode ser formulada nos seguintes termos: em que condições pode a margem de discricionariedade conferida à Administração ser juridicamente reduzida a zero, e quais as consequências dessa redução para a tutela jurisdicional efetiva dos particulares?

Esta questão não é meramente académica. A tensão entre a flexibilidade que o Direito Administrativo necessariamente confere à Administração e a exigência de controlo que o Estado de Direito impõe sobre o exercício de qualquer poder público está no centro dos litígios administrativos mais relevantes da contemporaneidade. Compreendê-la rigorosamente é condição indispensável para qualquer jurista que opere neste domínio, seja como advogado, magistrado ou decisor administrativo.

Para desenvolver a argumentação proposta, o trabalho estrutura-se do seguinte modo. Começa pela caracterização da discricionariedade no Direito português — definição, fundamentos, limites e tipologia —, ancorando a análise na doutrina nacional e na jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo. Segue-se o estudo dos conceitos jurídicos indeterminados, com análise das principais teorias e dos exemplos mais relevantes no ordenamento português. A dissertação aborda depois a tensão entre subjetividade e objetividade nas decisões jurídicas, densificando o papel da fundamentação como instrumento de controlo do arbítrio. Desenvolve em seguida o princípio da legalidade-juridicidade e os princípios gerais da atividade administrativa. Analisa a vinculação quanto aos fins, à competência e aos pressupostos de facto e de direito. Culmina, finalmente, na doutrina da redução da discricionariedade a zero: as suas condições de verificação, o dever de otimização da decisão, e os casos em que a prova produzida no processo determina que apenas uma decisão é juridicamente admissível.

O trabalho mobiliza doutrina nacional e estrangeira relevante — com particular referência aos contributos de António Francisco de Sousa, Vieira de Andrade, Freitas do Amaral, Mário Aroso de Almeida, Paulo Otero e Sérvulo Correia — e recorre à

jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo e do Tribunal Central Administrativo Norte como elemento de densificação prática das questões abordadas.

**2. Razão de Escolha do Tema**

A escolha do tema «Discricionariedade e Conceitos Indeterminados: Subjetividade, Objetividade e Tutela Jurisdicional Efetiva» baseia-se na sua relevância atual e na pertinência que assume no seio das relações jurídico-administrativas, como expressão concreta da aproximação entre a Administração Pública e os cidadãos.

Trata-se de uma matéria que ocupa posição central no Estado de Direito, na medida em que representa um verdadeiro mecanismo de garantia da justiça material e da efetivação do interesse público. Como refere a doutrina, a grande relevância deste tema resulta do facto de ele ser «a válvula de segurança e de garantia de efetivação do Estado de direito, e assim de realização da justiça material e do interesse público».[1]

Neste contexto, a transparência e a coerência dos conteúdos normativos e procedimentais tornam-se essenciais para assegurar o controlo jurisdicional das decisões administrativas, sobretudo quando estas decorrem do exercício de poderes discricionários. A complexidade inerente à discricionariedade administrativa, em especial quando conjugada com a aplicação de conceitos jurídicos indeterminados, cuja extensão semântica não pode ser previamente fixada, exige uma análise cuidadosa dos critérios que orientam a atuação administrativa, bem como das possibilidades de sindicância judicial.

A utilização de conceitos jurídicos indeterminados transcende o Direito Público, sendo transversal a diversas áreas do ordenamento jurídico.[2] Tal característica reforça a necessidade de compreender a sua aplicabilidade concreta, de modo a garantir uma resposta jurídica adequada às especificidades de cada caso. Adicionalmente, a articulação entre subjetividade e objetividade na decisão administrativa revela-se decisiva para a proteção dos interesses legalmente tutelados, permitindo que os tribunais, no exercício da sua função de controlo, interpretem e apliquem o Direito em conformidade com os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e justiça.

Por fim, o estudo aprofundado desta temática contribuirá para a consolidação de um conhecimento estruturado sobre os mecanismos jurídicos que regem a atuação administrativa,

[1] *SOUSA, António Francisco de, «Discricionariedade juridificada de Estado de direito», Revista de Direito Público do IDP, vol. 17, n.º 96, 2020, pág. 333.*
[2] *TOURINHO, Rita, R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 237: 317-326, jul./set. 2004, pág. 318.*

revelando-se indispensável para qualquer jurista comprometido com a justiça, a legalidade e o bom funcionamento da Administração Pública.

**3. Resumo**

A presente dissertação analisa a discricionariedade administrativa e os conceitos jurídicos indeterminados no ordenamento jurídico português, incidindo sobre as suas implicações para o controlo jurisdicional da Administração Pública. O estudo parte da constatação de que a margem de liberdade decisória conferida à Administração não é uma categoria estática: pode ser progressivamente comprimida pela densificação normativa, pela aplicação de princípios jurídicos e pela verificação concreta dos pressupostos de facto e de direito, podendo em determinadas circunstâncias reduzir-se a zero.

Neste quadro, examina-se a relação entre conceitos indeterminados — como «interesse público», «necessidade social» e «segurança pública» — e o exercício da discricionariedade, bem como a tensão entre subjetividade e objetividade nas decisões jurídicas. O papel da tutela jurisdicional é analisado à luz do princípio da legalidade-juridicidade e dos poderes de plena jurisdição consagrados no Código de Processo nos Tribunais Administrativos, designadamente no seu artigo 71.º, n.º 2.

***Palavras-chave:*** *Discricionariedade; Legalidade; Juridicidade; Conceitos Jurídicos Indeterminados; Subjetividade; Objetividade; Tutela Jurisdicional Efetiva; Redução da Discricionariedade a Zero.*

**3.1 Abstract**

This dissertation examines administrative discretion and indeterminate legal concepts in the Portuguese legal system, focusing on their implications for the judicial review of public administration. The study proceeds from the premise that the margin of decisional freedom conferred upon the administration is not a static category: it may be progressively compressed through normative densification, the application of legal principles, and the concrete verification of factual and legal prerequisites, potentially being reduced to zero in specific circumstances.

Against this background, the dissertation examines the relationship between indeterminate concepts — such as «public interest», «social need» and «public security» — and the exercise of administrative discretion, as well as the tension between subjectivity and objectivity in legal decision-making. The role of judicial protection is analyzed considering the principle of legality-juridicity and the powers of full jurisdiction enshrined in the Code of Procedure in Administrative Courts, particularly in Article 71(2) thereof.

***Keywords:*** *Discretion; Legality; Juridicity; Indeterminate Legal Concepts; Subjectivity; Objectivity; Effective Judicial Protection; Reduction of Discretion to Zero.*

**Lista de Abreviaturas, Siglas e Acrónimos**

**CPA** *Código do Procedimento Administrativo (Decreto-Lei n. º 4/2015, de 7 de janeiro)*

**CPTA** *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*

**CRP** *Constituição da República Portuguesa*

**STA** *Supremo Tribunal Administrativo*

**TC** *Tribunal Constitucional*

**TCAN** *Tribunal Central Administrativo Norte*

**TCAS** *Tribunal Central Administrativo Sul*

**TAF** *Tribunal Administrativo e Fiscal*

## 4. Discricionariedade no Direito português

### 4.1. Definição e Fundamentos

A discricionariedade administrativa é uma prerrogativa da Administração Pública que lhe confere a faculdade de tomar decisões dentro de um leque de opções, quando a lei assim o permite. Não se trata de uma liberdade absoluta nem de um espaço de pura arbitrariedade: trata antes de um poder-dever, atribuído pelo legislador para que a Administração escolha, em cada caso, a solução que melhor concretize o interesse público protegido pela norma.

O Professor *Freitas do Amaral*[3]considerou correto dizer que o poder é vinculado quando a lei não remete para o critério do respetivo titular a escolha da solução concreta mais adequada, e será discricionário quando o seu exercício fica entregue ao critério do respetivo titular, que pode e deve escolher a solução a adotar em cada caso como mais ajustada à realização do interesse público protegido pela norma que o confere. No entanto, não existe atos totalmente vinculados nem atos totalmente discricionários.

*Vieira de Andrade*[4]sublinha que a discricionariedade «não é uma escolha livre do Direito, entre uma série de soluções, todas elas igualmente legítimas»; implica, sim, «a procura da melhor solução para a satisfação, no caso concreto, dos interesses públicos legalmente definidos, numa escolha que há-de ser orientada por princípios jurídicos». Esta conceção, que

[3] *FREITAS DO AMARAL, Diogo, Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 3.ª edição, Almedina, Coimbra, 2016, págs. 65-86.*
[4] *ANDRADE, José Carlos Vieira de, Lições de Direito Administrativo, 5.ª edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, págs. 59-60.*

podemos designar de discricionariedade funcional, afasta a ideia de um espaço de pura liberdade administrativa e aproxima o exercício da discricionariedade de uma atividade juridicamente conformada.

*António Francisco de Sousa*[5]aprofunda este entendimento ao afirmar que, no Estado de Direito, apenas há lugar para uma discricionariedade juridificada, isto é, concebida e limitada pelo Direito como produto do Direito. A solução discricionária tem de ser a solução imposta pela lei e pelo Direito, encontrada de acordo com o melhor exercício do poder, a maior transparência, clareza e objetividade. Não é, portanto, qualquer solução que serve: é a melhor solução juridicamente possível no caso concreto.

Na mesma linha, a doutrina francesa[6]esclarece que nenhum poder da Administração é totalmente discricionário: o juiz exerce, mesmo em caso de poder discricionário, um controlo mínimo que limita os poderes da Administração. Esta conceção, que assenta numa ideia de Estado de Direito como vinculação total ao Direito, enquadra bem a evolução do sistema jurídico português, em que o controlo jurisdicional da Administração tem vindo a ser progressivamente alargado.

A evolução histórica da discricionariedade no Direito Administrativo português acompanha, de perto, a transformação do próprio modelo de Estado. No período do Estado liberal, dominado pela ideia de separação estrita de poderes, o contencioso administrativo era essencialmente um contencioso de mera anulação: os tribunais podiam anular os atos administrativos ilegais, mas não podiam substituir-se à Administração na definição do conteúdo das decisões. A discricionariedade constituía, nesse contexto, um amplo espaço de imunidade jurisdicional.

Com a consolidação do Estado social e democrático de Direito, e com a crescente complexidade das funções administrativas, esta conceção foi progressivamente abandonada. O alargamento dos poderes de plena jurisdição dos tribunais administrativos, consagrado no CPTA de 2002, representou uma mudança de paradigma: o tribunal passou a poder não apenas anular decisões ilegais, mas também condenar a Administração à prática de atos devidos e ao reconhecimento de situações jurídicas subjetivas. Este alargamento reflete, em última análise, uma conceção mais exigente do Estado de Direito, em que a proteção jurisdicional efetiva dos particulares exige um controlo substantivo e não apenas formal, da atuação administrativa.

---

[5] *SOUSA, António Francisco de, Manual de Direito Administrativo, Vida Económica, 2019, pág. 412.*
[6] *Charles DEBBASCH; Frédéric, COLIN, Droit Administratif, 7.ª édition, Économica, Paris,2004, pág. 110.*

A aprovação do CPA de 2015 aprofundou esta evolução, codificando um conjunto de princípios gerais da atividade administrativa que funcionam simultaneamente como critérios de decisão e como parâmetros de controlo. A elevação da boa administração, da eficiência e da proporcionalidade ao estatuto de princípios jurídicos vinculantes reduziu significativamente o espaço de liberdade administrativa, impondo à Administração não apenas a obrigação de não violar a lei, mas também o dever positivo de adotar a melhor decisão possível nas circunstâncias do caso.

**4.2. Limites da Discricionariedade**

A discricionariedade, apesar de conferir liberdade de escolha, encontra limites em diversas normas e princípios. A Constituição da República Portuguesa, no artigo 266.º, consagra os princípios da legalidade e da proporcionalidade, enquanto o artigo 3.º do CPA os densifica no contexto procedimental, impondo à Administração o respeito pelos princípios da justiça, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé e da colaboração com os particulares.

Esses normativos encontram respaldo na lei e apenas por essa via jurídica a prossecução do interesse público, sustentada pelo Direito na instrumentalização do caso concreto, encontrará o melhor conceito de justiça.[7]A Administração não pode, sob pretexto do exercício de poderes discricionários, violar os direitos fundamentais dos particulares ou desconsiderar os princípios gerais do Direito Administrativo.

A jurisprudência do Tribunal Constitucional e do Supremo Tribunal Administrativo confirma que, mesmo no exercício da discricionariedade, a Administração deve fundamentar adequadamente as suas decisões, de forma a garantir que não haja abusos de poder. O Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte[8]analisou um caso em que, não tendo havido audiência dos interessados sem fundamento que suportasse a sua não realização, se verificou um manifesto vício procedimental, capaz de comprometer a validade do ato. Só «em casos extremos» poderá o tribunal imiscuir-se no exercício da discricionariedade técnica da Administração, anulando os correspondentes atos com fundamento em «erro manifesto de apreciação».

---

[7] *SOUSA, António Francisco de, «Discricionariedade juridificada de Estado de direito», RID do IDP, vol. 17, n.º 96, 2020, pág. 339.*
[8] *Acórdão do TCA Norte, Processo n.º 00301/14.0BEBRG, de 07-07-2017, 1.ª Secção — Contencioso Administrativo, TAF de Braga.*

Os limites da discricionariedade podem ser agrupados em duas categorias fundamentais. Os limites internos decorrem da própria norma habilitante, que define o fim, a competência e os pressupostos do ato e dos princípios gerais da atividade administrativa. Os limites externos resultam dos direitos fundamentais dos particulares e das garantias constitucionais de acesso à justiça. A violação de qualquer um destes limites é suscetível de controlo jurisdicional.

No que respeita aos limites internos, destaca-se, em particular, o princípio da igualdade, que impõe à Administração o dever de adotar critérios de decisão consistentes e uniformes. Uma vez estabelecida uma prática administrativa num determinado domínio, o desvio dessa prática sem justificação objetiva configura uma violação do princípio da igualdade, tornando o ato sindicável independentemente de qualquer outra ilegalidade. Esta dimensão da igualdade, enquanto autovinculação administrativa é uma das formas mais eficazes de limitação da discricionariedade na prática.

Os limites externos da discricionariedade decorrem, fundamentalmente, dos direitos fundamentais consagrados na CRP. Nenhuma decisão administrativa discricionária pode restringir direitos fundamentais além do estritamente necessário para a prossecução do interesse público. O princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 18.º, n.º 2 da CRP para as restrições a direitos fundamentais, funciona assim como um limite externo de primeira importância à discricionariedade administrativa.

A doutrina tem ainda identificado um terceiro tipo de limite — os limites procedimentais —, que decorrem das regras do procedimento administrativo. A audiência prévia dos interessados, a instrução adequada do processo, a fundamentação suficiente e o prazo razoável de decisão são exigências que condicionam o exercício da discricionariedade, independentemente do conteúdo substantivo da decisão. A violação destes limites procedimentais determina, em regra, a invalidade do ato, ainda que a decisão tomada seja, em si mesma, juridicamente adequada.

### 4.3. Tipologia da Discricionariedade

A doutrina distingue diversas modalidades de discricionariedade, consoante o tipo de liberdade conferida à Administração pelo ordenamento jurídico:

— **Discricionariedade de decisão:** a lei habilita a Administração a decidir se deve ou não agir perante determinados pressupostos (*an agat*). É o caso das normas que conferem poderes de intervenção, mas não obrigam à sua utilização. A Administração pode, neste contexto, optar pela abstenção de agir, desde que essa opção seja compatível com os princípios da legalidade e da boa administração.

— **Discricionariedade de escolha:** a lei prevê o *an*, mas deixa à Administração a escolha entre várias soluções admissíveis quanto ao conteúdo, ao momento ou à forma da decisão (*quid e quomodo agat*). Nesta modalidade, a Administração dispõe de uma verdadeira margem de apreciação, que deve ser exercida em conformidade com os princípios jurídicos aplicáveis.

— **Discricionariedade técnica:** relacionada com decisões que pressupõem conhecimentos especializados, nos quais o julgamento técnico da Administração, por ser mais qualificado, deve merecer deferência relativa por parte dos tribunais, salvo erro manifesto. Esta modalidade surge frequentemente em domínios como o urbanismo, o ambiente ou a regulação económica.

— **Discricionariedade política ou de planificação:** emerge no âmbito da execução de programas ou diretivas político-estratégicas. Como nota Vieira de Andrade,[9] trata-se da «discricionariedade implementadora no contexto da execução de programas ou diretivas político-estratégicas de governo», em que a lei serve sobretudo como limite e como orientação, muitas vezes com participação procedimental e compromisso negocial.

— **Margem de livre apreciação** *(Beurteilungsspielraum)***:** situando-se ao nível da previsão normativa, envolve uma avaliação subjetiva de propriedades não jurídicas da situação regulada. O intérprete dispõe de margem para valorar os factos, mas não de liberdade de escolha entre soluções equivalentes. Esta figura é particularmente relevante nos casos em que os conceitos jurídicos indeterminados conferem à Administração uma certa latitude na apreciação factual.

A distinção entre a discricionariedade de estatuição e a margem de livre apreciação é nuclear nesta matéria, na medida em que determina o alcance e a intensidade do controlo jurisdicional. Na discricionariedade de estatuição, o tribunal controla os limites externos da escolha; na margem de livre apreciação, o tribunal pode sindicar a coerência interna da valoração factual.

### 4.4. A Discricionariedade e a Jurisprudência

A jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo tem assumido um papel central no controlo da discricionariedade administrativa. O Acórdão do STA, de 3 de março de 2016 (Processo n.º 0768/15), relatado pela Conselheira Maria do Céu Neves,[10] constitui um

[9] *ANDRADE, José Carlos Vieira de, Lições de Direito Administrativo, 5.ª edição, 2017, pág. 65.*
[10] *Acórdão do STA, Processo n.º 0768/15, de 3 de março de 2016, Relatora: MARIA DO CÉU NEVES, Descritores: AVALIAÇÃO; TESTE AMERICANO; ERRO MANIFESTO; PODER VINCULADO; PODER*

contributo de primeira importância para a delimitação do âmbito do poder discricionário e dos seus limites jurisdicionais.

O referido acórdão enuncia, com clareza exemplar, a distinção entre discricionariedade e poder vinculado: «a discricionariedade consiste numa liberdade de escolha entre várias soluções tidas como igualmente possíveis», sendo que «o controlo jurisdicional do poder discricionário obedece apenas ao controlo da legalidade não se estendendo à esfera da oportunidade, onde o poder discricionário ocupa o seu espaço por excelência». Esta formulação é coerente com a posição dominante na doutrina portuguesa e europeia, que reserva ao tribunal o controlo da legalidade da decisão, sem lhe permitir substituir a apreciação administrativa quanto à oportunidade ou conveniência da escolha efetuada.

No domínio específico das provas de conhecimento como método de seleção em procedimentos concursais, o acórdão sublinha que «os Tribunais não podem proceder à avaliação das prestações dos concorrentes e substituir-se à Administração, atribuindo a classificação que entendem ser a justa, salvo nos casos em que seja flagrante que o júri não procedeu de forma correta na aplicação dos critérios de classificação, que estabeleceu como padrão da resposta exata». Deste modo, o acórdão preserva a reserva de Administração nos domínios de avaliação técnica especializada, admitindo apenas o controlo jurisdicional em caso de erro manifesto.

Após esse momento prévio, «o que se sucede é apenas uma mera aplicação mecânica»: o júri limita-se a verificar se o candidato assinalou a resposta previamente determinada como correta. Esta distinção temporal entre o momento de definição dos critérios, onde existe margem de apreciação e, portanto, discricionariedade imprópria e o momento da aplicação mecânica desses critérios, onde não existe qualquer liberdade, ilustra, de forma paradigmática, como a discricionariedade pode reduzir-se a zero em função das circunstâncias concretas da decisão.

Esta evolução permite compreender que o controlo jurisdicional da discricionariedade não é estático, mas variável em função da densidade normativa e da natureza da decisão em causa. Quando a análise do caso concreto conduz à exclusão de todas as soluções alternativas,

---

*DISCRICIONÁRIO. Sumário: «A discricionariedade consiste numa liberdade de escolha entre várias soluções tidas como igualmente possíveis [...]. No caso de teste de escolha múltipla, a aparente discricionariedade ou discricionariedade negativa verifica-se num momento prévio ao da correção do teste [...]; ou seja, verifica-se quando o júri/comissão de avaliação determina qual a resposta considerada correta nas várias hipóteses previstas e apresentadas aos candidatos. De seguida, o que se sucede é apenas uma mera aplicação mecânica.».*

a discricionariedade encontra-se reduzida a zero, é exatamente nestes casos que o controlo jurisdicional se intensifica.[11]

A título exemplificativo, num procedimento concursal em que os critérios de avaliação se encontram integralmente definidos e objetivados, e em que um candidato reúne inequivocamente a pontuação mais elevada, a Administração que opte por não o selecionar não exerce legitimamente a discricionariedade, antes viola os parâmetros legais e principiológicos aplicáveis. A intervenção do tribunal não configurará substituição da Administração, mas reconhecimento de que o Direito já impunha uma única solução.[12]

Contudo, a discricionariedade administrativa não se apresenta como um espaço imune ao Direito, mas antes como uma dimensão juridicamente estruturada pela lei e pelos princípios que orientam a atuação administrativa. O controlo jurisdicional, ainda que não se projete sobre a oportunidade da decisão, incide necessariamente sobre a sua conformidade jurídica, assegurando a efetividade do princípio do Estado de Direito.

## 5. Conceitos Jurídicos Indeterminados no Ordenamento Jurídico Português

### 5.1. Definição e Teorias

Os conceitos jurídicos indeterminados são expressões que, por sua natureza, possuem uma margem de interpretação, não tendo um significado fixo e definitivo. No contexto jurídico, esses conceitos permitem que o intérprete, juiz ou administrador, preencha o conteúdo da norma com base no contexto e na sua própria compreensão, dentro dos limites estabelecidos pela ordem jurídica. *Ronald Dworkin*[13] sugere que a interpretação dos conceitos indeterminados deve ser orientada pelos princípios constitucionais, que fornecem ao intérprete os critérios necessários para identificar a solução mais adequada.

No Direito português, conceitos indeterminados são frequentemente usados para assegurar flexibilidade na aplicação da lei, como no caso de termos como «interesse público», «necessidade social», «dignidade humana». Estes conceitos exigem uma ponderação entre a letra da lei e os valores subjacentes à Constituição e ao sistema jurídico, impondo ao intérprete uma argumentação estruturada e fundamentada. António Francisco de Sousa apresenta o posicionamento de *Bühler* que, partindo da doutrina de *Tezner*, sustentou que todos os conceitos vagos são conceitos jurídicos, pertencendo ao âmbito da vinculação legal.

---

[11] *ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, Comentário ao CPTA, Almedina, 2017, págs. 489-490.*
[12] *ANDRADE, José Carlos Vieira de, Lições de Direito Administrativo, 5.ª edição, 2017, págs. 62-63.*
[13], *Ronald, Taking Rights Seriously, Harvard University Press, Cambridge, 1977, págs. 72-110.*

Na aplicação de conceitos jurídicos indeterminados, a autoridade administrativa deve considerar apenas o seu sentido legal, decidindo pela sua verificação ou não.[14]Esta perspetiva afasta a ideia de que os conceitos indeterminados conferem sempre discricionariedade, aproximando-os de uma atividade interpretativa vinculada.

*Von Laun* entende que a aplicação dos conceitos jurídicos indeterminados implica uma atividade intelectual particularmente complexa. Porém, tal facto não serve de fundamento para se admitir o exercício de discricionariedade livre.[15] Assim, somente a vontade do legislador é capaz de determinar se um conceito legal indeterminado é um «conceito de valor», sujeito a uma única interpretação correta, ou um «conceito discricionário», que confere à Administração uma verdadeira margem de escolha.

*Carl Hermann Ule* desenvolveu a «teoria da sustentabilidade», também tratada por *António Francisco de Sousa*[16] e *Hartmut Maurer*,[17]ambos concordando que os conceitos jurídicos indeterminados admitem valorações diversas. Em consequência dessa diversidade de valoração, seria a Administração Pública mais bem indicada para dizer qual a solução melhor aplicável à situação, uma vez que possui conhecimento especializado. Esta teoria reconhece assim um espaço de deferência administrativa na aplicação de conceitos indeterminados, sem afastar a possibilidade de controlo jurisdicional em caso de valoração manifestamente irracional ou desproporcionada.

A influência do Direito Administrativo alemão na formação da teoria dos conceitos jurídicos indeterminados é inegável.

A doutrina germânica distinguiu historicamente entre conceitos que admitem uma única resposta correta, os chamados *unbestimmte Rechtsbegriffe* e conceitos que conferem à Administração uma verdadeira margem de apreciação, o *Beurteilungsspielraum*. Esta distinção, embora objeto de crítica e de reformulação ao longo do tempo, mantém a sua utilidade analítica no Direito Administrativo contemporâneo, nomeadamente para delimitar o âmbito do controlo jurisdicional.

No ordenamento jurídico português, a problemática foi aprofundada pela doutrina e pela jurisprudência administrativas, que desenvolveram critérios para determinar quando um

---

[14] *SOUSA, António Francisco de, «Conceitos Indeterminados» no Direito Administrativo, Almedina, Coimbra, 1994, pág. 37.*
[15] *Idem, pág. 39.*
[16] *Idem, pág. 50.*
[17] *MAURER, Hartmut, Elementos de Direito Administrativo Alemão, Sérgio António Fabris Editor, Porto Alegre, 2001, pág. 57.*

conceito indeterminado confere à Administração uma margem de apreciação interna, insuscetível de substituição judicial, e quando, pelo contrário, a sua aplicação está sujeita a controlo pleno. A posição maioritária na doutrina portuguesa reconhece a existência de uma margem de apreciação administrativa em domínios de elevada especialização técnica, enquanto tende a sujeitar a controlo mais intenso os conceitos que integram juízos de valor juridicamente determinados.

**5.2. O Conceito de «Interesse Público»**

No ordenamento jurídico português, os conceitos indeterminados desempenham um papel fundamental na flexibilidade e adaptação do Direito às complexidades da realidade social e política. O uso de tais conceitos permite que o Direito se mantenha dinâmico e capaz de responder a situações novas ou imprevistas, mas impõe igualmente desafios interpretativos que exigem uma metodologia rigorosa.

A Administração pública[18]deve sempre garantir que os conceitos indeterminados sejam preenchidos de acordo com critérios objetivos e transparentes, sob pena de violação do princípio da tipicidade e da legalidade. Nos domínios de reserva de lei absoluta, como o Direito Fiscal, a utilização de expressões indeterminadas é constitucionalmente inadmissível quando implique atribuir à Administração um poder de apreciação subjetiva quanto aos elementos essenciais do tributo.

Entre os exemplos mais significativos no ordenamento jurídico português encontram-se os conceitos de «interesse público», «necessidade social» e «segurança pública», que serão analisados nas subsecções seguintes. Cada um destes conceitos apresenta especificidades próprias quanto ao grau de indeterminação, ao âmbito de aplicação e ao modo como se relaciona com a discricionariedade administrativa, sendo o «interesse público» o mais abrangente e estruturante de todos.

Um dos exemplos mais notáveis de conceito indeterminado no Direito português é o «interesse público», frequentemente mencionado na CRP (cf. artigo 266.º, n.º 1) e no artigo 4.º do CPA.[19]O «interesse público»[20]é um conceito essencial que serve como base para inúmeras intervenções do Estado, regulamentação de atividades privadas, limitação de direitos individuais em prol de objetivos coletivos, justificação de políticas públicas.

---

[18] *LUÍS, Sara Dias, Direito Fiscal — Casos Práticos Resolvidos, GESTLEGAL, 2021, pág. 25.*
[19] *CAUPERS, João; EIRÓ, Vera, Introdução ao Direito Administrativo, 12.ª edição, Âncora Editora, 2016, pág. 60.*
[20] *SOUSA, António Francisco de, «A Discricionariedade Administrativa no Estado de Direito», RID, 2020, pág. 29.*

A interpretação desse conceito é flexível e depende de diversas variáveis, incluindo a política vigente, os valores sociais predominantes e as necessidades económicas e sociais.

Importa referir que o interesse público é um pilar fundamental do Estado de Direito, com valor reforçado a nível jurídico e com proteção constitucional. Como salienta Freitas do Amaral, «a Administração tem perante a Constituição uma dignidade igual à do poder legislativo e à do poder judicial», acrescentando que «o princípio da separação dos poderes acaba por ser o grande fundamento do poder discricionário».[21]

Não basta administrar: há sempre que procurar administrar da melhor forma possível, obtendo uma «ótima administração» — fala-se agora em vinculação ao princípio da eficiência ou boa administração.[22]No contexto de decisões administrativas e judiciais, o «interesse público» deve ser interpretado com perspetiva proporcionada, de modo a evitar excessos ou abusos, garantindo que as decisões respeitem os direitos fundamentais dos cidadãos. Em diversas decisões, como em casos de expropriações ou restrições à liberdade individual, o conceito de «interesse público» foi utilizado como fundamento para a ação do Estado, sendo, porém, necessário um controlo rigoroso para assegurar que esse interesse seja legítimo e não sirva de justificativa para abusos. O Tribunal Constitucional tem afirmado reiteradamente que a invocação do interesse público não pode funcionar como um cheque em branco que justifique qualquer decisão administrativa.

A doutrina portuguesa distingue entre o interesse público primário e o interesse público secundário. O interesse público primário corresponde ao bem comum da coletividade, tal como definido pela Constituição e pelas leis, é o interesse que a Administração está constitucionalmente obrigada a prosseguir. O interesse público secundário corresponde ao interesse da própria organização administrativa enquanto tal, interesses burocráticos, de autopreservação institucional ou de conveniência interna. Apenas o interesse público primário pode legitimar a atuação administrativa; o interesse público secundário não constitui fundamento válido para restrições aos direitos dos particulares.

Esta distinção tem consequências práticas importantes. Uma decisão administrativa que invoque formalmente o interesse público, mas que, na realidade, sirva apenas interesses da

---

*[21] FREITAS DO AMARAL, Diogo, Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 3.ª edição, Almedina, Coimbra, 2016, pág. 70. No mesmo sentido, MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, Direito Administrativo Geral, Tomo I, 3.ª edição, Dom Quixote, Lisboa, 2008, págs. 200-201, sublinham que a separação de poderes constitui o fundamento institucional da margem de livre decisão administrativa. V. igualmente OTERO, Paulo, Manual de Direito Administrativo, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2013, pág. 78, que desenvolve a relação entre separação de poderes e discricionariedade no quadro constitucional português.*
*[22] OTERO, Paulo, Manual de Direito Administrativo, Vol. I, Almedina, 2013, pág. 78.*

organização administrativa ou de grupos particulares dentro dela, configura um desvio de poder, vício que, nos termos do artigo 161.º, alínea l) do CPA, determina a anulabilidade do ato. A identificação do desvio de poder exige, contudo, uma análise aprofundada dos motivos reais que determinaram a decisão, o que pode ser particularmente difícil quando a Administração apresenta justificações formalmente coerentes.

No contexto europeu, o conceito de «interesse público» adquire uma dimensão adicional através da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, que tem desenvolvido critérios para avaliar quando restrições à livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais são justificadas por razões imperiosas de interesse público. Estes critérios, que incluem a proporcionalidade, a não discriminação e a adequação à finalidade prosseguida, reforçam o controlo jurisdicional das decisões administrativas que invocam o interesse público como fundamento.

O conceito de «interesse público» apresenta-se, assim, como o mais abrangente e estruturante dos conceitos jurídicos indeterminados presentes no ordenamento jurídico português. A sua indeterminação não é um defeito técnico-legislativo, mas uma opção teleológica consciente: o legislador constituinte e ordinário reconheceu que a diversidade e mutabilidade das situações da vida social tornam impossível a prefixação exaustiva do seu conteúdo. Ao mesmo tempo, essa abertura semântica não equivale a uma delegação em branco na Administração, antes exige desta um esforço argumentativo e fundamentador proporcional à intensidade da intervenção que o interesse público é chamado a justificar. Como resulta da análise empreendida, o controlo jurisdicional das decisões que invocam o interesse público como fundamento é tanto mais intenso quanto maior for a compressão de direitos fundamentais que essas decisões impliquem, operando os princípios da proporcionalidade e da igualdade como parâmetros objetivos de avaliação da adequação da ponderação realizada pela Administração.[23] É rigorosamente esta articulação entre abertura semântica, fundamentação obrigatória e controlo judicial que confere ao conceito de «interesse público» o seu papel central na dogmática do Direito Administrativo contemporâneo.

### 5.3. O Conceito de «Necessidade Social»

O conceito de «necessidade social», invocado designadamente pelos artigos 65.º e 66.º da Constituição nos contextos do direito à habitação e do direito ao ambiente, é outro exemplo

[23] *CORREIA, J. M. Sérvulo, Noções de Direito Administrativo, Vol. I, Lisboa, Almedina,1982, pág. 175.*

clássico de conceito indeterminado no Direito português. Este conceito é utilizado para justificar políticas públicas que visem garantir o direito à habitação, especialmente em contextos de crise habitacional, bem como intervenções estaduais no domínio do ordenamento do território.

A interpretação judicial desse conceito exige uma avaliação aprofundada das condições socioeconómicas de determinada população e das políticas públicas implementadas pelo Estado. O juiz, ao interpretar a «necessidade social», deve ponderar os direitos fundamentais dos cidadãos, em particular o direito à dignidade humana e à habitação condigna, com a necessidade de intervenção estatal que, em certos casos, pode restringir outros direitos ou liberdades individuais.

A jurisprudência administrativa portuguesa tem reconhecido que o preenchimento do conceito de «necessidade social» exige uma análise contextualizada, que atenda às circunstâncias concretas da situação em causa, aos recursos disponíveis e às opções de política pública legalmente admissíveis. Tal análise não pode ser substituída por critérios puramente formais ou abstratos.

No domínio específico do direito à habitação, a crise habitacional que Portugal atravessou na segunda década do século XXI, suscitou um conjunto de medidas legislativas e administrativas que ilustram bem a tensão entre a indeterminação do conceito de «necessidade social» e as exigências de objetividade e de previsibilidade jurídica. Medidas como o arrendamento coercivo, o direito de preferência do arrendatário ou as limitações ao despejo em situações de carência demonstram como o conceito de «necessidade social» pode fundamentar intervenções administrativas que restringem direitos de proprietários em nome de interesses coletivos habitacionais.[24]

O controlo jurisdicional destas medidas exige dos tribunais uma apreciação que vá além da verificação formal dos requisitos legais, abrangendo também a avaliação da proporcionalidade e da adequação das soluções adotadas face às necessidades sociais concretamente identificadas. Esta apreciação envolve inevitavelmente um elemento de julgamento político e valorativo que os tribunais devem respeitar, limitando o seu controlo ao

[24] *O quadro legislativo referido compreende designadamente: a Lei n.º 12/2019, de 12 de fevereiro (proibição e invalidade das práticas de assédio no âmbito das relações de arrendamento); a Lei n.º 13/2019, de 12 de fevereiro (medidas destinadas a corrigir situações de desequilíbrio entre arrendatários e senhorios, a reforçar a segurança e a estabilidade do arrendamento urbano e a proteger arrendatários em situação de especial vulnerabilidade); e a Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro (Mais Habitação), que introduziu o regime do arrendamento coercivo de imóveis devolutos, previsto nos artigos 107.º e seguintes do Código Civil na redação conferida por aquela lei.*

verificar se a ponderação realizada pelo legislador ou pela Administração se mantém dentro dos limites constitucionalmente admissíveis.

O conceito de «necessidade social» revela, assim, uma dupla natureza: é simultaneamente um instrumento de habilitação da intervenção estadual, ao fundar políticas públicas destinadas a compensar desequilíbrios estruturais e um limite implícito a essa mesma intervenção, na medida em que a necessidade social que justifica a restrição de direitos individuais deve ser real, identificável e proporcionada ao sacrifício imposto. A experiência legislativa e jurisprudencial recente demonstra que a densidade deste conceito não é constante: varia em função das condições socioeconómicas vigentes, das opções de política pública disponíveis e dos direitos fundamentais em causa.[25]O seu preenchimento exige, em qualquer caso, uma fundamentação contextualizada que permita ao tribunal verificar se a ponderação realizada pelo legislador ou pela Administração continuou dentro dos limites constitucionalmente admissíveis, tarefa que, como se demonstrará adiante, pode conduzir, em determinadas circunstâncias, à redução da margem de apreciação a zero.

**5.4. O Conceito de «Segurança Pública»**

No contexto da Constituição e das normas administrativas, o conceito de «segurança pública» é outro conceito indeterminado de especial relevância. É utilizado para justificar ações do Estado como intervenções policiais, [26] restrições ao direito de reunião e de manifestação, ou medidas excecionais de segurança.

Na tradição francesa,[27]consagrada entre nós pela doutrina de *João Caupers*, a ordem pública apresenta três vertentes: a segurança pública (inexistência de entraves ou riscos à circulação na via pública); a tranquilidade pública (sossego e relativo silêncio nas ruas); e a salubridade pública (cumprimento das regras de higiene nos lugares públicos). O juiz, ao aplicar este conceito, deve garantir que as medidas adotadas pelo Estado sejam proporcionais e necessárias para a efetiva proteção da segurança pública, sem que haja excessos ou violação dos direitos fundamentais.

A utilização do conceito de «segurança pública» para fundamentar restrições a direitos fundamentais exige um juízo de proporcionalidade particularmente rigoroso, atendendo à natureza e intensidade da restrição, à urgência e gravidade da ameaça e à inexistência de meios alternativos menos lesivos. A discricionariedade administrativa neste domínio é

[25] *SOUSA, António Francisco de, Manual de Direito Administrativo, 2019, págs. 131-132.*
[26] *SOUSA, António Francisco de, Manual de Direito Administrativo, 2.ª edição, 2025, pág. 464.*
[27] *CAUPERS, João, Introdução ao Direito Administrativo, 10.ª edição, Âncora Editora, 2009, pág. 210.*

significativa, mas encontra limites claros nos princípios constitucionais de proteção dos direitos fundamentais.

Em resumo, o conceito de «segurança pública» exemplifica de forma particularmente clara a tensão estrutural entre a necessidade de flexibilidade na atuação administrativa, indispensável para responder à imprevisibilidade e urgência das ameaças à ordem pública e as exigências de juridicidade que o Estado de Direito impõe ao exercício de qualquer poder público. A discricionariedade que este conceito confere à Administração é, de entre os exemplos estudados, aquela que funciona de forma mais visível na fronteira com os direitos fundamentais, tornando o controlo jurisdicional não apenas admissível, mas constitucionalmente necessário. A análise destes três conceitos, interesse público, necessidade social e segurança pública, permite concluir que a indeterminação semântica não exclui a sindicabilidade judicial: antes a torna mais exigente, na medida em que obriga o intérprete a mobilizar uma argumentação jurídica de maior densidade para justificar o sentido da opção administrativa concretamente adotada.

**6. A Relação entre os Conceitos Indeterminados e a Discricionariedade**

Os conceitos indeterminados exigem, antes de mais, interpretação judicial e administrativa, uma atividade que, como se viu, é tendencialmente vinculada, orientada para a identificação do único sentido juridicamente correto da norma. Todavia, a amplitude semântica de certos conceitos, como «necessidade social», «interesse público» ou «segurança pública», pode, na prática da sua aplicação concreta, gerar para a Administração uma margem de apreciação que, sem confundir-se com a discricionariedade de estatuição, produz efeitos funcionalmente análogos no plano do controlo jurisdicional.[28] Não se trata, portanto, de uma liberdade de escolha entre soluções igualmente válidas, mas de uma latitude interpretativa que decorre da indeterminação semântica do conceito e que, como defende António Francisco de Sousa, deve ser preenchida de acordo com o melhor sentido legal, com objetividade, clareza e transparência. A Administração, ao lidar com estes termos, não escolhe arbitrariamente: procura a solução que melhor concretize o interesse público protegido pela norma, dentro dos limites que o ordenamento jurídico impõe.[29]

Há uma «outra discricionariedade», que *Sérvulo Correia* designa por «autonomia administrativa de valoração e prognose». Trata-se, agora, da utilização pela lei, mais comum na previsão da norma, de conceitos que conferem à Administração um poder jurídico de

[28] *SOUSA, António Francisco de, «Discricionariedade juridificada», RID do IDP, 2020, pág. 336.*
[29] *ANDRADE, José Carlos Vieira de, Lições de Direito Administrativo, 5.ª edição, 2017, pág. 61.*

«avaliação subjetiva sobre propriedades não jurídicas de certo componente da situação a regular».[30]Esta modalidade distingue-se da discricionariedade de estatuição, na medida em que incide sobre a verificação dos pressupostos do ato, e não sobre a determinação do seu conteúdo.

A utilização de conceitos indeterminados no Direito português é essencial para garantir que a legislação possa adaptar-se às realidades complexas e em constante mudança da sociedade. No entanto, essa flexibilidade acarreta desafios interpretativos, pois a indeterminação desses conceitos pode resultar em discricionariedade excessiva ou em insegurança jurídica, em prejuízo dos particulares que não conseguem antecipar o sentido das decisões administrativas.

A discricionariedade muitas vezes envolve a interpretação de conceitos indeterminados. A Administração Pública tem a liberdade de escolher uma solução adequada, mas deve sempre respeitar os limites da legalidade e dos direitos fundamentais. António Francisco de Sousa[31] argumenta que a discricionariedade, quando aplicada a conceitos vagos, exige que o agente público tenha uma justificativa clara e coerente para a decisão tomada, o que é assegurado pela exigência de fundamentação.

### 6.1. O Controlo Judicial sobre Conceitos Indeterminados

O controlo judicial sobre a aplicação de conceitos indeterminados é crucial para evitar abusos. O Tribunal Constitucional tem reiterado que, quando a Administração aplica conceitos vagos, deve justificar de forma detalhada o uso desses conceitos, o que permite ao juiz verificar a adequação e a legalidade do ato administrativo.

A questão central que o controlo judicial[32] dos conceitos indeterminados coloca é a de saber qual a intensidade desse controlo: deve o tribunal substituir integralmente a apreciação administrativa pela sua própria apreciação, ou deve limitar-se a verificar se a apreciação realizada pela Administração é defensável, racional e coerente com os critérios jurídicos aplicáveis? A resposta a esta questão varia em função da natureza do conceito indeterminado em causa, do contexto de aplicação e do grau de especialização técnica que a apreciação pressupõe.

---

[30] *CAUPERS, João; EIRÓ, Vera, Introdução ao Direito Administrativo, 12.ª edição, 2016, pág. 55.*
[31] *SOUSA, António Francisco de, Manual de Direito Administrativo, 2.ª edição, 2025, pág. 504.*
[32] *ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, Comentário ao CPTA, Almedina, 2017, pág. 489.*

Nos domínios em que os conceitos indeterminados se resolvem através de juízos de valor juridicamente determinados, como a ponderação de direitos fundamentais em conflito, o controlo judicial tende a ser mais intenso, aproximando-se de uma revisão plena. Nos domínios em que a apreciação exige conhecimentos técnicos especializados, como a avaliação de impacto ambiental ou a regulação de mercados financeiros, o tribunal tende a adotar uma posição de maior deferência, limitando o controlo à verificação da racionalidade e da proporcionalidade da decisão.

A «conceção do controlo total», nascida na República Federal da Alemanha após a 2.ª Guerra Mundial,[33] respondia negativamente à pergunta colocada: quando a lei recorre a conceitos indeterminados, o legislador[34] não atribui quaisquer poderes discricionários à Administração, reconduzindo-se a questão a um mero problema de interpretação conceitual, suscetível de reexame pelos tribunais. Esta conceção, preconizada por *Rupp*,[35] parte de uma ideia de discricionariedade como liberdade absoluta e de uma ideia de Estado de Direito acentuadamente formal, segundo a qual quanto maior for o controlo judicial melhor se garantirá a ligação da Administração ao Direito.[36]

A doutrina alemã, representada paradigmaticamente por *Maurer*, desenvolveu, em contraponto à tese do controlo total, uma distinção dogmática de primeira importância para a determinação da intensidade do controlo jurisdicional: a distinção entre *Ermessen* e *Beurteilungsspielraum*. Enquanto o *Ermessen* designa a discricionariedade de estatuição — a liberdade de escolha quanto ao conteúdo, ao momento ou à forma da consequência jurídica — , o *Beurteilungsspielraum* designa a margem de livre apreciação ao nível da previsão normativa, isto é, a latitude reconhecida à Administração na valoração dos factos e na verificação dos pressupostos de aplicação da norma. Como sublinha *Maurer*, esta distinção determina o alcance do controlo jurisdicional: na discricionariedade de estatuição, o tribunal

---

[33] *ANDRADE, José Carlos Vieira de, Lições de Direito Administrativo, 5.ª edição, 2017, pág. 57.*
[34] *SOUSA, António Francisco de, «Discricionariedade juridificada», RID do IDP, 2020, pág. 337.*
[35] *RUPP, Hans Heinrich, «Ermessen, unbestimmter Rechtsbegriff und kein Ende — Zu den Grundlagen der verwaltungsgerichtlichen Ermessenskontrolle», in Die öffentliche Verwaltung, 1969, págs. 284 e segs.; v. também RUPP, Hans Heinrich, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, Tübingen, Mohr Siebeck, 1965, págs. 180-220, onde o autor desenvolve a tese de que os conceitos jurídicos indeterminados estão sujeitos a controlo judicial pleno, por constituírem questões de interpretação e não de discricionariedade. Para uma exposição crítica desta posição no contexto português, v. ANDRADE, José Carlos Vieira de, Lições de Direito Administrativo, 5.ª edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, pág. 57; e SOUSA, António Francisco de, «Discricionariedade Juridificada de Estado de Direito», Revista de Direito Público do IDP, vol. 17, n.º 96, 2020, pág. 337.*
[36] *OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo Figueiredo, Noções Fundamentais de Direito Administrativo, 4.ª edição, 2015, pág. 127.*

controla os limites externos da escolha; na margem de livre apreciação, o tribunal pode sindicar a coerência interna da valoração factual, mas deve deferência à apreciação técnica especializada da Administração, salvo erro manifesto.[37]

Esta distinção, consolidada no Direito Administrativo alemão e progressivamente recebida nos ordenamentos de tradição continental europeia, tem consequências diretas para o modo como os tribunais administrativos portugueses devem calibrar a intensidade do seu controlo. Nos domínios de elevada especialização técnica, o princípio da separação de poderes e o reconhecimento da competência funcional da Administração impõem uma postura de deferência relativa; nos domínios em que os conceitos indeterminados se resolvem através de princípios jurídicos de aplicação direta — como a proporcionalidade ou a igualdade —, o controlo tende a ser mais intenso, podendo, em casos limite, conduzir à identificação da única solução juridicamente admissível.

No Direito Administrativo espanhol, *García de Enterría* e *Fernández* desenvolveram esta mesma problemática em termos funcionalmente análogos. Os autores distinguem entre os conceitos jurídicos indeterminados que admitem uma única solução justa — que o intérprete deve descobrir mediante um processo de valoração juridicamente controlável — e os conceitos que conferem à Administração uma verdadeira margem de apreciação, insuscetível de substituição judicial. A determinação da qual das duas categorias se trata em cada caso concreto é, precisamente, a questão central do controlo jurisdicional dos conceitos indeterminados. Esta abordagem é convergente com a posição maioritária no Direito português: a intensidade do controlo varia em função da natureza do conceito e da densidade dos critérios jurídicos disponíveis para orientar a apreciação, não sendo possível estabelecer uma regra uniforme aplicável a todos os casos.[38]

Todavia, a doutrina dominante no Direito português e na generalidade dos sistemas de *civil law* europeus, não acolheu a tese do controlo total de forma irrestrita. Reconhece-se que, em determinados domínios, a Administração possui uma margem de apreciação interna que o

---

[37] *MAURER, Hartmut, Elementos de Direito Administrativo Alemão, tradução de Luís Afonso Heck, Sérgio António Fabris Editor, Porto Alegre, 2001, pág. 57. A distinção entre Ermessen e Beurteilungsspielraum é desenvolvida pelo autor no contexto da análise dos limites do controlo jurisdicional da Administração, sublinhando que a margem de livre apreciação ao nível da previsão normativa impõe ao tribunal uma posição de deferência relativa nos domínios de elevada especialização técnica.*

[38] *GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo, Vol. I, 17.ª edición, Civitas/Thomson Reuters, Madrid, 2015, págs. 462-470, sobre a distinção entre conceitos jurídicos indeterminados que admitem uma única solução justa e conceitos que conferem à Administração uma margem de apreciação insuscetível de substituição judicial; e págs. 476-482, sobre a reducción de la discrecionalidad a cero como resultado da aplicação cumulativa dos critérios normativos ao caso concreto.*

juiz deve respeitar, substituindo-se à Administração apenas quando a decisão se revele irracional, desproporcionada ou manifestamente errada. O controlo jurisdicional dos conceitos indeterminados é, portanto, de natureza variável: mais intenso quando a indeterminação resulta de opções valorativas que o Direito resolve através de princípios; mais contido quando a apreciação exige conhecimentos técnicos especializados.

Importa sublinhar que este controlo de intensidade variável não dispensa, em qualquer caso, a exigência de fundamentação adequada por parte da Administração. É precisamente através da fundamentação que o tribunal pode aferir se a apreciação realizada continuou dentro dos limites juridicamente admissíveis, tema que será desenvolvido na secção 7.4, no quadro mais amplo da objetividade das decisões jurídicas.

## 7. Subjetividade e Objetividade nas Decisões Jurídicas

### 7.1. A Subjetividade na Interpretação Jurídica

A subjetividade na interpretação jurídica pode ocorrer quando o intérprete se baseia em valores pessoais ou contextuais para aplicar uma norma. «Na aplicação de conceitos indeterminados — ao invés dos conceitos determinados, cujo conteúdo é fixado pela própria norma —, fica nas mãos do intérprete a concretização do seu conteúdo.»

Contudo, esta materialização não é uma «liberdade de escolha», porque a lei, quando recorre a este tipo de conceitos, fornece já critérios interpretativos dos quais o intérprete não se deverá desviar.[39]

Nesse contexto, *Mário Esteves de Oliveira* refere que o intérprete não dispõe «de qualquer margem de livre escolha, tendo antes de procurar conhecer a *mens legis* e atuar na sua conformidade: o sentido a adotar na interpretação é único, pelo que a atividade interpretativa é algo de profundamente diferente, senão contrário, da discricionariedade.»[40]

O desígnio fundamental é a interpretação da lei: estamos no âmbito da interpretação jurídica, que é uma atividade vinculada, uma vez que a Administração Pública está obrigada a descobrir o sentido da lei e apenas existe um alcance correto. A interpretação é sempre vinculada e, *Ipso facto*, juridicamente controlável. A dimensão subjetiva do intérprete não desaparece — o juiz ou o administrador traz sempre consigo a sua pré-compreensão —, mas essa subjetividade deve ser disciplinada pela argumentação jurídica e pela exigência de fundamentação.

---

[39] *SOUSA, Marcelo Rebelo de, Lições de Direito Administrativo, Vol. I, Lisboa, 1994/95, págs. 132-133.*
[40] *OLIVEIRA, Mário Esteves de, Direito Administrativo, Vol. I, Lex, Lisboa, 1980, pág. 246.*

No plano da teoria do Direito, a distinção entre interpretação e discricionariedade é de natureza estrutural: a interpretação visa identificar o sentido único da norma, enquanto a discricionariedade pressupõe a escolha entre várias soluções igualmente válidas. Na prática, porém, as fronteiras entre os dois fenómenos nem sempre são nítidas, especialmente quando se trata de aplicar conceitos de elevada indeterminação semântica.

A hermenêutica jurídica contemporânea tem aprofundado a compreensão da subjetividade na interpretação do Direito. Autores como *Hans-Georg Gadamer*, ao desenvolver a teoria da fusão de horizontes, e *Ronald Dworkin*, ao propor a metáfora do «romance em cadeia», sublinharam que a interpretação jurídica não é um ato de criação *ex novo*, mas de continuação de uma tradição normativa. O intérprete parte sempre de uma pré-compreensão do Direito que condiciona a sua leitura das normas, mas que deve ser progressivamente confrontada e corrigida através do diálogo com o texto legal e com a prática jurídica.

Esta perspetiva hermenêutica tem implicações importantes para a teoria dos conceitos jurídicos indeterminados. Se a interpretação é sempre condicionada pela pré-compreensão do intérprete, a determinação do conteúdo de um conceito indeterminado não pode ser inteiramente objetiva. No entanto, a exigência de fundamentação e o escrutínio público das decisões criam um mecanismo de depuração intersubjetiva que aproxima progressivamente as interpretações divergentes e reduz, embora não elimine, o elemento subjetivo.

### 7.2. A Objetividade nas Decisões

A objetividade é necessária para garantir que as decisões sejam baseadas em critérios legais e consistentes. Em termos de controlo judicial, a objetividade assegura que os tribunais não sejam influenciados por critérios pessoais ou subjetivos ao decidir sobre a legalidade dos atos administrativos.

*António Francisco de Sousa*[41]defende que a objetividade é fundamental na aplicação do Direito, especialmente quando se trata de garantir os direitos dos cidadãos. O arbítrio previne-se e controla-se, administrativa e contenciosamente, fundamentalmente pela objetividade, clareza e transparência da Administração, exigências que devem resultar da fundamentação da decisão administrativa. A intensidade de controlo jurisdicional deve ser maior quando a Administração exerce poderes discricionários.

[41] *SOUSA, António Francisco de, Manual de Direito Administrativo, 2019, pág. 387.*

A objetividade nas decisões jurídicas não se confunde com a ausência de valoração. Toda a decisão jurídica implica uma operação de valoração, seja na interpretação da norma, seja na subsunção dos factos, seja na ponderação de interesses em conflito. O que a objetividade exige é que essa valoração seja realizada à luz de critérios jurídicos identificáveis, comunicáveis e controláveis, e não com base em preferências pessoais ou motivações espúrias.

No domínio do Direito Administrativo, a objetividade da decisão é garantida por um conjunto de mecanismos procedimentais e substantivos: o dever de fundamentação (artigo 152.º do CPA), o princípio da imparcialidade (artigo 9.º do CPA), a audiência prévia dos interessados (artigos 121.º e seguintes do CPA) e a possibilidade de impugnação contenciosa dos atos administrativos. Estes mecanismos asseguram que a decisão administrativa seja, ao mesmo tempo, resultado de um processo racionalmente conduzido e objeto de controlo por instâncias externas.

**7.3. Tensão entre Subjetividade e Objetividade**

A tensão entre subjetividade e objetividade é uma característica constitutiva das decisões jurídicas, especialmente quando se lida com conceitos indeterminados e com o exercício de poderes discricionários. A jurisprudência do Tribunal Constitucional tem explorado como equilibrar esses dois aspetos, garantindo que, mesmo quando o juiz ou administrador utiliza a sua dimensão subjetiva, a decisão esteja em conformidade com a razão pública e com os princípios constitucionais.

A solução para esta tensão não passa pela eliminação da subjetividade — o que seria ilusório —, mas pela sua juridificação: a subjetividade do decisor deve ser canalizada por critérios jurídicos, controlada pela exigência de fundamentação e sindicável pelos tribunais. É neste sentido que a doutrina fala de uma racionalidade jurídica da decisão administrativa.

Esta racionalidade jurídica não é uma racionalidade puramente lógico-dedutiva — o Direito não funciona como a matemática —, mas uma racionalidade argumentativa, que exige do decisor a capacidade de justificar as suas escolhas com recurso a razões reconhecidas pelo ordenamento como válidas. O debate entre a «única solução correta» e o «pluralismo de soluções legítimas» — que será retomado no capítulo 12 — é, em parte, um debate sobre os limites desta racionalidade argumentativa.

No contexto específico do Direito Administrativo, a tensão entre subjetividade e objetividade manifesta-se de forma particularmente aguda nas decisões que envolvem ponderação de interesses em conflito. Quando a Administração deve decidir entre o interesse

público e os direitos dos particulares, ou entre interesses públicos de diferente natureza, a decisão implica inevitavelmente um juízo de valor que não pode ser inteiramente objetivado. O que o Direito exige, nestes casos, não é a eliminação da dimensão valorativa, mas a sua explicitação, fundamentação e submissão a um controlo de razoabilidade.

A doutrina constitucional portuguesa tem afirmado de forma consistente o princípio da proporcionalidade como parâmetro de controlo da conformidade das restrições impostas pelo legislador e pela Administração aos direitos fundamentais. Através da verificação da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito das medidas adotadas, torna-se possível aferir a sua conformidade com as exigências constitucionais, sem que o órgão de controlo substitua a apreciação de oportunidade ou conveniência do decisor administrativo pelo seu próprio juízo. O controlo incide, antes, sobre a conformidade da medida com os limites constitucionais e com as exigências de justa medida inerentes ao Estado de Direito, criando um quadro de referência que permite avaliar a racionalidade da ponderação realizada sem a substituir integralmente por uma apreciação judicial autónoma.[42]

### 7.4. A Fundamentação das Decisões Jurídicas

A fundamentação das decisões jurídicas é um dos pilares do Estado de Direito, especialmente no contexto da Administração Pública e da função judicial. A CRP, no artigo 268.º, n.º 3, estabelece que todos os atos administrativos devem ser devidamente fundamentados, garantindo a transparência e o controlo público sobre as decisões que afetam os direitos dos cidadãos.

A fundamentação[43]assume particular relevância no contexto da discricionariedade e da aplicação de conceitos indeterminados: é o instrumento através do qual a Administração demonstra que a sua decisão não resulta de arbítrio, mas de uma ponderação racional e

---

[42] *NOVAIS, Jorge Reis, Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, págs. 178-186, sistematiza o princípio da proporcionalidade como parâmetro de controlo constitucional das restrições impostas pelo legislador e pela Administração aos direitos fundamentais, articulando-o com o princípio da proteção da confiança e sublinhando que o tribunal sindicante não aprecia a oportunidade da medida mas apenas a sua conformidade com os parâmetros constitucionais. No mesmo sentido, CANOTILHO, José Joaquim Gomes, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7.ª edição, Almedina, Coimbra, 2003, págs. 269-272, sistematiza os três subprincípios — adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito — como dimensões autónomas do princípio constitucional da proporcionalidade, aplicável tanto ao legislador como à Administração Pública, e cuja violação é suscetível de controlo jurisdicional independentemente da natureza vinculada ou discricionária da decisão sindicada. Para a articulação deste princípio com o controlo da discricionariedade administrativa em concreto, v. SOUSA, António Francisco de, Manual de Direito Administrativo, Vida Económica, Porto, 2019, pág. 387, e ANDRADE, José Carlos Vieira de, Lições de Direito Administrativo, 5.ª edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, pág. 63.*

[43] *SOUSA, António Francisco de, «Discricionariedade juridificada», RID do IDP, 2020, pág. 355.*

juridicamente sustentada dos elementos relevantes do caso. Neste sentido, a fundamentação cumpre uma dupla função: é, simultaneamente, garantia de legitimidade interna da decisão, na medida em que obriga o decisor a explicitar o raciocínio que o conduziu à solução adotada e condição de sindicabilidade externa, na medida em que torna possível ao tribunal verificar se esse raciocínio continuou dentro dos parâmetros juridicamente admissíveis.

Assim, para além do desvio de poder, do erro de facto e da falta de fundamentação, são hoje juridicamente controláveis: (a) o erro manifesto de apreciação; (b) a compatibilidade da decisão com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos; e (c) a observância dos princípios jurídicos fundamentais que regem a atividade administrativa.[44]

A falta de fundamentação adequada pode levar à anulação do ato, como demonstra a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo, que exige que a atuação administrativa, mesmo no exercício de poderes discricionários, seja justificada com base em critérios objetivos e juridicamente sustentados. Uma fundamentação meramente formal, que enuncia os preceitos legais aplicáveis sem explicar o raciocínio que conduziu à decisão, não satisfaz esta exigência: o que a lei exige não é a citação da norma habilitante, mas a exposição do percurso cognoscitivo e valorativo que levou o órgão administrativo a optar pela solução concretamente adotada.

A conjugação entre a exigência de fundamentação, a vinculação aos princípios jurídicos e o controlo jurisdicional efetivo revela que a subjetividade inerente à decisão administrativa não corresponde a um espaço de liberdade arbitrária, mas a uma dimensão juridicamente conformada. Com efeito, sempre que a aplicação do Direito, incluindo normas, princípios e direitos fundamentais, conduza à exclusão de todas as soluções alternativas, a decisão administrativa deixa de ser uma escolha entre várias possibilidades, convertendo-se na única solução juridicamente admissível. Nestes casos, a discricionariedade encontra-se, em termos materiais, reduzida a zero e a fundamentação, que deveria justificar uma escolha, passa a documentar uma obrigação.

## 8. Tutela Jurisdicional e o Controlo da Discricionariedade

### 8.1. A Tutela Jurisdicional no Direito Português

A tutela jurisdicional no Direito português é um mecanismo essencial para garantir que os cidadãos possam recorrer ao poder judicial quando acreditam que os seus direitos foram violados pela Administração Pública ou por decisões discricionárias. Este direito está

[44] *ANDRADE, José Carlos Vieira de, Lições de Direito Administrativo, 5.ª edição, 2017, pág. 63.*

consagrado no artigo 20.º da CRP, que assegura a proteção jurisdicional efetiva a qualquer pessoa que se sinta prejudicada por atos administrativos, especialmente quando estes envolvem discricionariedade ou conceitos indeterminados.

A tutela jurisdicional visa proteger os direitos fundamentais e a legalidade do ato administrativo, controlando a aplicação de normas indeterminadas e evitando abusos de poder.[45] O CPTA, ao atribuir aos tribunais administrativos poderes de plena jurisdição, anulação, condenação e reconhecimento, concretizou de forma robusta este direito fundamental, superando o modelo clássico de contencioso de mera anulação.

O STA e o TC desempenham papéis centrais no controlo da discricionariedade administrativa, garantindo que os atos administrativos sejam compatíveis com os princípios constitucionais e legais. A jurisprudência tem enfatizado que, embora a Administração possua certa margem de liberdade para tomar decisões, esta margem não pode ser utilizada de forma arbitrária,[46] devendo os tribunais analisar a adequação, a proporcionalidade e a legalidade dos atos administrativos.

O controlo jurisdicional da discricionariedade é, em princípio, um controlo negativo e externo: o tribunal não se substitui à Administração na escolha da melhor solução, mas verifica se a solução escolhida se mantém dentro dos limites jurídicos admissíveis. Este modelo, que a doutrina designa de «controlo de juridicidade», distingue-se do modelo de «revisão plena», que implicaria a substituição integral da apreciação administrativa pela apreciação judicial.

Contudo, o CPTA de 2002, e as suas posteriores revisões, alargaram significativamente os poderes dos tribunais administrativos. O artigo 71.º, n.º 2 do CPTA estabelece que, quando seja possível identificar, com base nos elementos do processo, qual seria a única decisão administrativa legalmente possível, o tribunal pode condenar a Administração à prática de ato com conteúdo determinado. Esta norma constitui a consagração legislativa expressa da doutrina da redução da discricionariedade a zero no ordenamento jurídico português.

### 8.2. O Papel do CPTA na Efetivação da Tutela Jurisdicional

O Código de Processo nos Tribunais Administrativos representa um ponto de viragem fundamental na evolução da tutela jurisdicional efetiva em Portugal. Aprovado em 2002 e revisto em 2015, o CPTA introduziu um modelo de contencioso orientado para a efetivação

[45] *RIVERO, Jean, Direito Administrativo, tradução de Rogério Ehrhardt Soares, Almedina, 1981, pág. 96.*
[46] *SOUSA, António Francisco de, «Discricionariedade juridificada», RID do IDP, 2020, pág. 339.*

dos direitos dos particulares, superando o paradigma anterior, centrado na mera anulação de atos ilegais.

O artigo 4.º do CPTA confere aos tribunais administrativos competência para conhecer de litígios que tenham por objeto relações jurídicas administrativas e fiscais, incluindo ações destinadas à condenação da Administração à prática de atos devidos, à adoção de comportamentos e à realização de prestações. Esta amplitude de competência reflete a conceção de um contencioso administrativo de plena jurisdição, em que o tribunal pode intervir ativamente na definição dos direitos e obrigações das partes.

No que respeita ao controlo da discricionariedade, o artigo 71.º do CPTA é particularmente relevante. O n.º 1 estabelece que, nas ações de condenação à prática do ato devido, o tribunal aprecia a pretensão do requerente e, se a considerar procedente, condena a Administração à prática do ato. O n.º 2 acrescenta que, quando a situação do caso em apreço permita identificar, com segurança, qual seria a única decisão legalmente possível, o tribunal determina o conteúdo do ato a emitir. É justamente aqui que a doutrina da redução da discricionariedade a zero encontra a sua expressão normativa mais direta.[47]

A jurisprudência administrativa portuguesa tem vindo a interpretar o artigo 71.º, n.º 2 do CPTA de forma progressivamente mais ampla, reconhecendo que a «única decisão legalmente possível» não se refere apenas aos casos de atos estritamente vinculados, mas também aos casos em que a análise dos factos e dos princípios jurídicos aplicáveis exclui todas as soluções alternativas exceto uma. Esta evolução jurisprudencial é coerente com a tese defendida nesta dissertação.

O processo de condenação à prática do ato devido distingue-se do processo de impugnação de atos administrativos em dois aspetos fundamentais. Em primeiro lugar, enquanto a impugnação visa a eliminação de um ato ilegal da ordem jurídica, a condenação visa obter a prática de um ato que a Administração ilegalmente omitiu ou recusou. Em segundo lugar, o objeto do processo de condenação não é apenas a legalidade do ato recusado ou omitido, mas também a legalidade da pretensão do requerente, avaliada no momento da decisão judicial, o que implica que o tribunal deve tomar em consideração todos os elementos de facto e de direito relevantes, incluindo os que se tornaram conhecidos após a decisão administrativa.

[47] *ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, Comentário ao CPTA, 2017, pág. 489.*

Esta dimensão temporal do processo de condenação tem implicações importantes para a doutrina da redução da discricionariedade a zero. Com efeito, pode acontecer que a discricionariedade administrativa não se encontrasse reduzida a zero quando a Administração tomou a sua decisão, mas venha a sê-lo quando o tribunal aprecia a pretensão do requerente, em virtude de novos elementos de facto entretanto apurados ou de uma evolução da jurisprudência quanto aos critérios jurídicos aplicáveis. Nestes casos, o tribunal pode condenar a Administração à prática de um ato com conteúdo determinado, mesmo que, no momento da decisão administrativa, existisse uma margem legítima de escolha.

**9. Densificação do Princípio da Legalidade-Juridicidade**

O princípio da legalidade, na sua expressão clássica, constitui um dos pilares fundamentais do Estado de Direito Democrático, estando consagrado no artigo 266.º, n.º 2 da CRP, que impõe que a Administração Pública prossiga o interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. Este comando constitucional densifica-se através da exigência de que a atuação administrativa seja subordinada à lei, não apenas numa perspetiva formal, mas também material.

O artigo 3.º do CPA[48]reitera esta exigência ao dispor que a Administração Pública está sujeita à Constituição e à lei: deve atuar segundo os princípios da justiça, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé e da colaboração com os particulares. Esta norma densifica o princípio da legalidade, alargando o seu conteúdo para abarcar não só a lei em sentido formal, mas também os princípios gerais do Direito e da atividade administrativa, configurando uma verdadeira vinculação à juridicidade.[49]

Entre o conceito de legalidade em sentido estrito (mera conformidade com normas legais) e o princípio da juridicidade em sentido amplo[50]— que implica a conformação da Administração a todo o ordenamento jurídico, incluindo os princípios jurídicos, os direitos fundamentais e os valores constitucionais —, verifica-se uma evolução de uma conceção negativo-proibitiva para uma formulação positivo-habilitadora. A Administração não só não pode agir contra a lei, como também deve agir em conformidade com o conjunto do ordenamento jurídico.

---

*[48] ALMEIDA, Mário Aroso de, Teoria Geral do Direito Administrativo, 2.ª Edição, Almedina, 2015, pág. 41.*
*[49] CORREIA, Sérvulo, Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos, Almedina, 1987, pág. 284.*
*[50] OTERO, Paulo, Legalidade e Administração Pública, Almedina, 2003, págs. 290-291.*

Esta conceção impede que o poder discricionário se confunda com poder arbitrário: mesmo nos casos em que a lei confere margem de apreciação[51]à Administração, essa margem é sempre juridicamente delimitada e controlável. Por outro lado, o princípio da legalidade-juridicidade reforça a exigência de fundamentação e de motivação das decisões administrativas (cf. artigo 152.º do CPA), garantindo não só a transparência da atuação pública, mas também o controlo jurisdicional efetivo.

Como salienta *Mário Aroso de Almeida*,[52]a legalidade hoje não se limita a garantir que a Administração não atua contra a lei, mas exige que ela atue conforme a melhor interpretação do Direito, numa ótica de realização do interesse público juridicamente qualificado. Esta formulação é convergente com a tese da discricionariedade como categoria variável: quanto mais densamente juridificado for o parâmetro de controlo, menor é o espaço de liberdade administrativa.

Importa, outrossim, destacar que a subordinação da Administração ao princípio da juridicidade não se esgota numa relação genérica com o ordenamento. *Vieira de Andrade* identificou um conjunto de subprincípios [53] adstritos ao princípio da juridicidade, que especificam, em diferentes dimensões, o conteúdo e o alcance da vinculação administrativa ao Direito. Esses subprincípios serão desenvolvidos na secção seguinte, enquanto instrumentos de legitimação e de controlo da atuação administrativa.

O princípio da precedência da lei, ou primado da lei em sentido positivo, vai mais longe: a lei não é apenas limite, mas também pressuposto e fundamento de toda a atividade administrativa. Não há poder administrativo sem base legal, o que implica que a Administração só pode agir nos termos e nos limites conferidos pela lei. Este princípio justifica a exigência de habilitação legal para qualquer intervenção administrativa que afete direitos ou interesses dos particulares.

O princípio da determinidade de conteúdo exige que as normas que habilitam a Administração a agir sejam suficientemente precisas e determinadas, de modo que os particulares possam antecipar o âmbito e as condições de exercício do poder administrativo. Este princípio tem especial relevância nos domínios de reserva de lei — como os direitos fundamentais —, onde a densidade normativa deve ser máxima.

---

[51] *SOUSA, António Francisco de, «Discricionariedade juridificada», RID do IDP, 2020, pág. 343.*
[52] *ALMEIDA, Mário Aroso de, Teoria Geral do Direito Administrativo, 2.ª Edição, Almedina, 2015, págs. 115 e 116.*
[53] *ANDRADE, José Carlos Vieira de, Lições de Direito Administrativo, 5.ª edição, 2017, págs. 49-50.*

O princípio da discricionariedade condicionada afirma que a existência de poderes discricionários depende sempre de atribuição legislativa, e que o seu exercício está sujeito ao Direito na sua globalidade, incluindo as normas constitucionais, os princípios gerais e os direitos fundamentais. Este princípio exclui a existência de uma discricionariedade «natural» ou «inerente» à função administrativa, que prescindisse de base legal.

O princípio da tutela judicial plena e efetiva, que corresponde ao artigo 268.º, n.º 4 da CRP e ao artigo 20.º, n.º 1 da CRP, garante que qualquer decisão administrativa que lese direitos ou interesses legalmente protegidos dos particulares pode ser objeto de controlo jurisdicional. Este princípio é o correlato processual do princípio da legalidade-juridicidade: se a Administração está sujeita ao Direito, deve existir um mecanismo que assegure o cumprimento dessa sujeição.

### 9.1. A Legalidade como Elemento de Legitimação e Controlo da Administração

«O poder discricionário não é uma exceção ao princípio da legalidade, mas sim uma das formas possíveis de estabelecer a subordinação da Administração à lei.»[54]Este mecanismo confere uma linha de orientação que impõe à Administração um dever de agir de acordo com o estipulado na lei, sem extravasar e deturpar os conteúdos normativos vigentes.

A plena compreensão deste princípio exige a identificação dos subprincípios que o integram e que especificam, em diferentes planos, o modo como a juridicidade condiciona a atuação administrativa. Vieira de Andrade identifica os seguintes: o princípio do primado da lei em sentido negativo; o princípio da precedência da lei; o princípio da determinidade de conteúdo; o princípio da discricionariedade condicionada; o princípio da imperatividade atenuada; e o princípio da tutela judicial plena e efetiva.

O princípio do primado da lei em sentido negativo traduz a ideia clássica de que a Administração não pode agir contra a lei: os atos administrativos não podem contrariar as normas legislativas vigentes, sob pena de ilegalidade. Este princípio constitui o núcleo histórico do princípio da legalidade e permanece indispensável como limite mínimo da atuação administrativa.

Esta conceção é reforçada pelo disposto no artigo 268.º, n.º 4 da CRP, que consagra o direito à impugnação judicial dos atos administrativos que lesem direitos ou interesses legalmente protegidos.[55]Ora, este direito pressupõe que a Administração esteja vinculada ao

[54] *FREITAS DO AMARAL, Diogo, Curso de Direito Administrativo, Vol. II, Almedina, 1986, pág. 78.*
[55] *FREITAS DO AMARAL, Diogo, Curso de Direito Administrativo, Vol. II, Almedina, 2001, pág. 88.*

Direito na sua globalidade, permitindo que as suas decisões possam ser sindicáveis à luz do princípio da juridicidade.

A Administração Pública está subordinada à Constituição e à lei,[56]sendo controlada pelos tribunais através dos mecanismos disponíveis. Estes têm de fiscalizar a correta utilização e interpretação ao caso concreto, viabilizando o princípio da igualdade.[57] Este controlo não é meramente formal — não se limita a verificar se a Administração invocou os preceitos legais aplicáveis —, mas estende-se à correção da interpretação e aplicação dessas normas ao caso concreto.

A evolução do contencioso administrativo português reflete, de forma clara, o aprofundamento da vinculação da Administração ao princípio da juridicidade. O modelo originário de contencioso de mera legalidade, em que o tribunal se limitava a verificar se o ato respeitava formalmente a lei, foi progressivamente substituído por um modelo de plena jurisdição, em que o tribunal pode apreciar não apenas a legalidade formal, mas também a conformidade substantiva da decisão com os princípios jurídicos aplicáveis.

Este alargamento do âmbito do controlo jurisdicional não representa uma invasão da esfera de competência própria da Administração, mas antes a concretização do princípio constitucional da tutela jurisdicional efetiva. Com efeito, se a Administração está sujeita ao Direito na sua totalidade — incluindo normas, princípios e valores constitucionais —, o controlo jurisdicional deve ser igualmente abrangente, sob pena de deixar sem sanção violações do ordenamento jurídico que apenas uma apreciação substantiva das decisões administrativas permite detetar.

A densificação do princípio da legalidade-juridicidade tem ainda implicações importantes para a responsabilidade civil da Administração. Quando a Administração adota uma decisão que viola a juridicidade — nomeadamente por ter exercido a discricionariedade de forma desproporcionada, discriminatória ou contrária à boa-fé —, os particulares lesados têm direito à indemnização, nos termos da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro (Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas). Esta dimensão ressarcitória reforça a efetividade do princípio da juridicidade, ao criar um incentivo adicional para o cumprimento das suas exigências.

---

[56] *SOUSA, António Francisco de, Manual de Direito Administrativo, 2019, págs. 375-376.*
[57] *BANDEIRA DE MELLO, Celso António, O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade, 3.ª edição, Malheiros Editores, 2000, págs. 12-13.*

### 9.2. Princípios Integrados no Conteúdo da Juridicidade

O artigo 3.º do CPA impõe à Administração a observância de um conjunto de princípios jurídicos — justiça, imparcialidade, proporcionalidade, boa-fé e colaboração —, cuja violação configura vício de legalidade suscetível de controlo contencioso. Estes princípios não são apenas diretrizes ético-políticas, mas verdadeiras normas jurídicas vinculantes.[58]

*Diogo Freitas do Amaral*[59] sublinha que «a Administração não é remetida para um arbítrio, ainda que prudente, não pode fundar na sua vontade as decisões que toma. A decisão administrativa tem de ser racional, porque não pode ser fruto de emoção ou capricho, mas, mais que isso, tem de corresponder à solução que melhor sirva o interesse público que a lei determinou.»

A integração dos princípios gerais no conteúdo da juridicidade tem uma consequência fundamental para a teoria da discricionariedade: o espaço de liberdade administrativa é delimitado não apenas pelas normas positivas, mas também pelos princípios que orientam a atividade administrativa. Um ato que respeite formalmente a lei, mas viole o princípio da proporcionalidade ou da igualdade é um ato ilegal e, por isso, passível de controlo jurisdicional.

### 9.3. Implicações para a Discricionariedade Administrativa

A densificação da legalidade conduz, necessariamente, à compressão da margem de liberdade da Administração. A doutrina nacional tem vindo a defender que a discricionariedade não é um espaço de pura liberdade de escolha, mas um poder-dever[60]de decidir de acordo com critérios jurídicos.

Como bem sintetiza *António Francisco de Sousa*,[61]«a legalidade exige uma submissão ao Direito como um todo, o que inclui normas e princípios, pelo que o princípio da legalidade se converte num princípio da juridicidade. A 'legalidade' é, mais que conformidade com a lei escrita, conformidade com o Direito como um todo, abarcando a lei escrita e os princípios jurídicos, especialmente os princípios jurídico-administrativos.»

Assim, mesmo em situações em que o legislador conferiu liberdade de apreciação, esta não pode traduzir-se num poder arbitrário ou imune a controlo,[62]pois está sujeita a princípios constitucionais e legais que condicionam a atuação administrativa. A progressiva densificação

[58] *OTERO, Paulo, Legalidade e Administração Pública, Almedina, 2003, pág. 850.*
[59] *FREITAS DO AMARAL, Diogo, Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 1986, pág. 71.*
[60] *Idem, págs. 72-73.*
[61] *SOUSA, António Francisco de, Manual de Direito Administrativo, 2019, pág. 376.*
[62] *SOUSA, Marcelo Rebelo de, Lições de Direito Administrativo, Vol. I, Lex, 1999, pág. 109.*

destes princípios, através da jurisprudência e da doutrina, tem vindo a reduzir o espaço de liberdade da Administração, aproximando, em muitos casos, a decisão formalmente discricionária de uma verdadeira vinculação.

Este processo de densificação progressiva tem uma dimensão dinâmica que não pode ser ignorada. O conteúdo dos princípios jurídicos não é fixo: evolui com a jurisprudência, com a doutrina e com as transformações sociais e políticas.[63] Um ato administrativo que, num determinado momento histórico, seria considerado um exercício legítimo da discricionariedade pode, à luz dos padrões jurídicos vigentes num momento posterior, revelar-se incompatível com as exigências da juridicidade. Esta dimensão evolutiva dos parâmetros de controlo é particularmente relevante em domínios como a proteção do ambiente, os direitos das minorias ou a não discriminação, onde os standards jurídicos têm evoluído de forma acelerada.

A densificação da legalidade-juridicidade tem também implicações para a formação e a atuação dos agentes administrativos. A exigência de que as decisões administrativas sejam não apenas legalmente conformes, mas também juridicamente otimizadas, impõe aos funcionários e titulares de órgãos administrativos um nível de competência jurídica que vai além do mero conhecimento das normas procedimentais. A compreensão dos princípios que estruturam o ordenamento jurídico-administrativo, a capacidade de identificar e ponderar os interesses em conflito e a aptidão para fundamentar adequadamente as decisões tomadas são competências indispensáveis para uma Administração que pretenda atuar em conformidade com as exigências do Estado de Direito.

**10. Os Princípios da Atividade Administrativa como Critérios e Parâmetros de Controlo**

A atividade administrativa no contexto do Estado de Direito encontra-se sujeita a um conjunto estruturado de normas e princípios que orientam e limitam a sua atuação. Os princípios gerais do Direito Administrativo desempenham um papel fundamental, quer como critérios de decisão por parte dos órgãos da Administração Pública, quer como parâmetros de controlo da legalidade dos atos administrativos.

---

[63] *A natureza evolutiva e historicamente condicionada dos princípios jurídicos que integram o bloco da juridicidade é reconhecida pela doutrina portuguesa e europeia. V. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, Lições de Direito Administrativo, 5.ª edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, págs. 49-52, que destaca a evolução do princípio da legalidade para um princípio de juridicidade material, cujo conteúdo é progressivamente densificado pela jurisprudência; ALMEIDA, Mário Aroso de, Teoria Geral do Direito Administrativo, 2.ª edição, Almedina, Coimbra, 2015, págs. 115-118, sobre a evolução do bloco da juridicidade e a sua dimensão dinâmica; e OTERO, Paulo, Legalidade e Administração Pública — O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade, Almedina, Coimbra, 2003, págs. 290-295, que desenvolve a ideia de que a juridicidade é uma categoria aberta, cujo conteúdo se reconstrói continuamente através da prática jurídica.*

### 10.1. Princípios Gerais como Critérios de Decisão Administrativa

Nos termos do artigo 266.º, n.º 2, da CRP, «os órgãos e agentes da Administração Pública devem atuar com respeito pelos princípios[64]da igualdade, da proporcionalidade[65], da justiça, da imparcialidade e da boa-fé». Esta enumeração traduz uma obrigação de conduta e uma exigência de conformidade da atuação administrativa [66] com valores jurídicos fundamentais.[67]

Estes princípios funcionam como critérios de orientação da decisão administrativa, tanto em situações de atuação vinculada como, sobretudo, no exercício do poder discricionário. Como refere *Paulo Otero*,[68]a Administração Pública «encontra-se subordinada a pautas ou parâmetros normativos de conduta», que não se limitam às normas legislativas, abrangendo também os princípios jurídicos fundamentais.

O princípio da proporcionalidade[69]exige que as medidas adotadas pela Administração sejam adequadas, necessárias e equilibradas em relação aos fins públicos prosseguidos. Decompõe-se em três subprincípios: a adequação (a medida deve ser apta a prosseguir o fim visado), a necessidade (entre as medidas adequadas, deve escolher-se a menos restritiva dos direitos dos particulares) e a proporcionalidade em sentido estrito (os benefícios da medida devem ser proporcionais aos seus custos). A violação de qualquer um destes subprincípios configura ilegalidade.

O princípio da igualdade[70]impõe tratamento uniforme para situações idênticas, salvo existência de motivo objetivamente justificável. No domínio da discricionariedade, o

---

[64] *SOUSA, António Francisco de*, «Princípios Jurídico-Fundamentais no Estado de Direito: sua Função e Relevância Jurídica», in *La fuerza institucional de la abogacía pública en el contexto europeo*, Vol. I, 2020, *págs. 247-248.*

[65] *A decomposição do princípio da proporcionalidade em três subprincípios — adequação (Geeignetheit), necessidade (Erforderlichkeit) e proporcionalidade em sentido estrito (Verhältnismässigkeit im engeren Sinne) — radica na dogmática constitucional alemã e foi sistematizada, no plano da teoria dos princípios, por ALEXY, Robert, Theorie der Grundrechte, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1986 [tradução castelhana: Teoría de los Derechos Fundamentales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, págs. 111-115 e 529-549], que desenvolveu a «lei da ponderação» (Abwägungsgesetz) e a estrutura lógica do sopesamento de princípios. No Direito Administrativo português, a receção deste quadro conceptual opera na doutrina de CANOTILHO, José Joaquim Gomes, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7.ª edição, Almedina, Coimbra, 2003, págs. 269-272. A presente dissertação centra-se nas implicações administrativistas da proporcionalidade — designadamente como parâmetro de controlo da discricionariedade —, razão pela qual o desenvolvimento da teoria alexyana dos princípios, de dimensão filosófico-jurídica mais ampla, não constitui o objeto central da análise.*

[66] *ALMEIDA, Mário Aroso de, Teoria Geral do Direito Administrativo, 2.ª Edição, Almedina, 2015, págs. 117-118.*

[67] *Cf. Nota 57, págs. 241-242.*

[68] *OTERO, Paulo, Manual de Direito Administrativo, Almedina, 2016, pág. 73.*

[69] *CAUPERS, João, Introdução ao Direito Administrativo, 10.ª edição, 2009, págs. 107-108.*

[70] *Idem, págs. 108-109.*

princípio da igualdade implica que a Administração adote critérios de decisão consistentes ao longo do tempo e não discrimine entre particulares que se encontrem em situações substancialmente idênticas. A violação do princípio da igualdade pode ser invocada como fundamento de impugnação de atos administrativos discricionários.

O princípio da imparcialidade[71]visa afastar qualquer interesse pessoal ou favorecimento indevido na tomada de decisão administrativa. Concretiza-se nas regras relativas a impedimentos, suspeições e escusas, que visam garantir que o titular do órgão que decide não tem interesse pessoal no resultado da decisão. O incumprimento destas regras determina a invalidade do ato.

O princípio da boa-fé impõe à Administração o dever de agir de modo honesto, transparente e coerente com as expectativas legítimas que criou nos particulares. Este princípio desdobra-se em diversas exigências: a proibição de comportamentos contraditórios (*venire contra factum proprium*), a proteção das expectativas legítimas criadas por atos ou comportamentos anteriores da Administração, e a exigência de lealdade e transparência nas relações procedimentais. A violação do princípio da boa-fé constitui fundamento de impugnação de atos administrativos.

O princípio da eficiência, implícito no conceito de «boa administração» consagrado no artigo 5.º do CPA e no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, impõe à Administração o dever de prosseguir o interesse público da forma mais eficaz e económica possível, evitando desperdícios de recursos e atrasos injustificados. Este princípio tem vindo a ganhar crescente importância no Direito Administrativo contemporâneo, na medida em que a eficiência da Administração é condição de realização efetiva dos direitos dos cidadãos.

**10.2. Princípios Gerais como Parâmetros de Controlo da Atuação Administrativa**

Para além da sua função orientadora, os princípios gerais do Direito Administrativo têm igualmente uma função normativa repressiva ou de controlo, permitindo avaliar da validade jurídica dos atos administrativos à luz dos valores superiores da ordem jurídica.[72]

Neste contexto, a doutrina tem desenvolvido o conceito de «bloco da juridicidade»,[73] especialmente através de autores como *Sérvulo Correia*, que defende que «a atividade administrativa se encontra subordinada não apenas à lei em sentido formal, mas a toda a

[71] *Idem, págs. 109-110.*
[72] *ALMEIDA, Mário Aroso de, Teoria Geral do Direito Administrativo, 2.ª Edição, Almedina, 2015, pág. 117.*
[73] *MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, Lições de Direito Administrativo — 1, Almedina, 2024, pág. 147.*

ordem jurídica, incluindo os princípios [74] constitucionais [75] e gerais do Direito». Um ato administrativo pode ser declarado ilegal não apenas por violar uma norma legal, mas também por ofensa a um princípio geral.

A jurisprudência administrativa (Acórdão do TCA Norte, Processo n.º 01497/06.0BEBRG, de 11-09-2008), [76] tem vindo a reconhecer este entendimento, considerando inválidos atos que afrontem princípios gerais como o da boa-fé, e densificando o seu conteúdo procedimental: a Administração e os particulares devem agir segundo as regras da boa-fé em todas as formas e fases da atividade administrativa, visando esse princípio, por um lado, impedir comportamentos desleais e incorretos e, por outro, promover a cooperação entre os sujeitos procedimentais.

O controlo pode assumir natureza jurisdicional, exercido pelos tribunais administrativos, ou administrativa, através de mecanismos internos como a tutela hierárquica e a fiscalização pelo Tribunal de Contas.

A aplicação dos princípios gerais como parâmetros de controlo tem permitido aos tribunais administrativos portugueses alargar progressivamente o âmbito da sua fiscalização, abrangendo situações que, num modelo estritamente positivista, estariam fora do controlo jurisdicional. Esta evolução é coerente com o modelo de Estado de Direito material consagrado na CRP e com as exigências do Direito da União Europeia.

No plano do Direito da União Europeia, os princípios gerais da atividade administrativa adquirem uma dimensão adicional, na medida em que a aplicação do Direito da União pelas administrações nacionais está sujeita a princípios como a efetividade, a equivalência e a proteção das expectativas legítimas. O Tribunal de Justiça da União Europeia tem contribuído de forma significativa para a densificação destes princípios, que se repercutem na ordem jurídica portuguesa através do mecanismo do primado do Direito da União.

A interação entre os princípios gerais do Direito Administrativo nacional e os princípios do Direito da União Europeia cria um quadro normativo de elevada complexidade, em que os tribunais administrativos portugueses devem aplicar, simultaneamente, os parâmetros decorrentes da CRP, do CPA e do Direito da União. Esta pluralidade de fontes normativas

---

*[74] ANTÓNIO, Isa, Manual Teórico-Prático de Direito Administrativo, 4.ª edição, 2023, pág. 96.*
*[75] Cf. Nota 64, pág. 118.*
*[76] Acórdão do TCA Norte, Processo n.º 01497/06.0BEBRG, de 11-09-2008, Relator: José Luís Paulo Escudeiro. O tribunal densificou o princípio da boa-fé no âmbito procedimental, exigindo que a fundamentação dos atos administrativos que afetem direitos ou interesses legalmente protegidos seja expressa, clara, coerente e completa, permitindo ao destinatário «fazer a reconstituição do itinerário cognoscitivo e valorativo percorrido pelo seu autor» — exigência hoje prevista nos artigos 152.º e 153.º do CPA de 2015.*

enriquece o controlo jurisdicional da Administração, mas exige também uma metodologia cuidada de articulação e de hierarquização dos parâmetros aplicáveis.

**10.3. Convergência entre Decisão e Controlo: Uma Perspetiva Sistémica**

Ao funcionar simultaneamente como critérios de decisão e como parâmetros de controlo,[77] os princípios gerais asseguram uma coerência sistémica entre os momentos de formação e de avaliação da decisão administrativa. Esta convergência[78] traduz-se numa Administração juridicamente vinculada, responsável e controlável, conforme ao modelo do Estado de Direito material.

O princípio da juridicidade[79] impõe à Administração uma conduta em linha com os normativos estatuídos, sem margem para diferir a vontade pessoal. A conceção de legalidade[80] em sentido material aponta para uma Administração que decide e age segundo o Direito, sendo simultaneamente objeto de fiscalização à luz desse mesmo Direito, por forma a garantir um sistema de equidade.

Esta perspetiva é essencial para assegurar o equilíbrio entre o interesse público[81] e a proteção dos direitos fundamentais, prevenindo abusos de poder e promovendo a confiança dos cidadãos na Administração. Os princípios gerais da atividade administrativa têm vindo a consolidar-se como elementos estruturantes do Direito Administrativo português, numa Administração pública moderna, eficiente[82] e juridicamente comprometida.

Ao exigir a conformidade substancial da atuação administrativa com a proporcionalidade, a igualdade,[83] a boa-fé ou a imparcialidade, o ordenamento jurídico promove um modelo de Administração que serve verdadeiramente o interesse público, respeitando simultaneamente os direitos dos particulares e os valores do Estado de Direito. É

---

[77] *ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, Comentário ao CPTA, 2017, págs. 489-490.*
[78] *MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, A Recusa de Aplicação de Regulamentos pela Administração com Fundamento em Invalidade - CONTRIBUTO PARA A TEORIA DOS REGULAMENTOS, Almedina, 2012, pág. 409-410. "A referência dogmática à vinculação administrativa a princípios reporta-se, por via de regra, à atividade decisória da Administração e à coetânea necessidade de os órgãos afeiçoarem, no caso concreto, a convergência de princípios com exigências díspares. Trata-se agora de aferir qual o sentido da vinculação dos órgãos com competências regulamentares aos princípios normativos, para efeitos de o projetar sobre o problema da validade dos regulamentos."*
[79] *SOUSA, António Francisco de, Manual de Direito Administrativo, 2019, pág. 376.*
[80] *OTERO, Paulo, Legalidade e Administração Pública, Almedina, 2003, pág. 976.*
[81] *CORREIA, Sérvulo, A&C — Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Fórum Editora, 2016, pág. 54.*
[82] *ALMEIDA, Mário Aroso de, Teoria Geral do Direito Administrativo, 2.ª Edição, 2015, pág. 56.*
[83] *BANDEIRA DE MELLO, Celso António, O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade, 3.ª edição, 2000, pág. 45.*

precisamente este modelo que torna compreensível a doutrina da redução da discricionariedade a zero: quando todos os princípios pertinentes convergem no sentido de uma única solução, o espaço de liberdade administrativa desaparece.

A perspetiva sistémica da convergência entre decisão e controlo tem consequências importantes para a teoria da responsabilidade administrativa. Quando a Administração dispõe de discricionariedade e a exerce dentro dos limites jurídicos, não há, em princípio, fundamento para responsabilidade civil pelos danos que a decisão possa causar aos particulares. Quando, pelo contrário, a discricionariedade se encontrava reduzida a zero e a Administração optou por uma solução diferente da juridicamente devida, está-se perante uma ilegalidade que pode fundamentar responsabilidade, nos termos da Lei n.º 67/2007.

Esta articulação entre a doutrina da redução a zero e a responsabilidade administrativa revela a dimensão prática mais imediata do problema: para o particular que sofreu um dano em consequência de uma decisão administrativa que deveria ter sido diferente, a questão de saber se a Administração tinha ou não discricionariedade quando decidiu não é meramente académica, é a chave para a procedência ou improcedência de um pedido indemnizatório. Do ponto de vista da organização administrativa, a convergência entre critérios de decisão e parâmetros de controlo incentiva a Administração a internalizar as exigências jurídicas no seu próprio processo de tomada de decisão. Uma Administração que compreende os parâmetros pelos quais será avaliada tende a antecipar esses parâmetros na sua atuação, reduzindo a necessidade de intervenção jurisdicional corretiva.

Neste sentido, a densificação dos princípios jurídicos como parâmetros de controlo contribui não apenas para a efetividade da tutela jurisdicional, mas também para a melhoria da qualidade da própria decisão administrativa.

**11. A Vinculação aos Fins, à Competência e aos Pressupostos de Facto e de Direito**

A Administração Pública, enquanto estrutura organizada de realização do interesse público, está submetida aos princípios fundamentais do Estado de Direito[84]democrático. Entre eles destacam-se os princípios da legalidade, da justiça, da imparcialidade, da boa administração e da tutela jurisdicional efetiva, que condicionam a atuação administrativa, reduzindo ou eliminando os espaços de liberdade decisória[85]quando o ordenamento jurídico impõe uma atuação vinculada.

---

[84] *SOUSA, António Francisco de, «O princípio da justa ponderação em direito administrativo», POLIS, n.º 8 (II série), jul./dez. 2023, pág. 87.*
[85] *CAUPERS, João, Introdução ao Direito Administrativo, 11.ª edição, Âncora Editora, 2013, pág. 84.*

O fim ou finalidade de cada tipo de ato administrativo corresponde à prossecução dos interesses públicos que o legislador pretende salvaguardar ao atribuir determinado poder a um órgão administrativo. Esta competência administrativa constitui, por natureza, um poder funcional,[86] ou seja, um instrumento jurídico conferido com vista à realização de fins de interesse público previamente definidos na ordem jurídica.

Ainda que, na maioria dos casos, esses fins não se encontrem expressamente enunciados na letra da norma, eles decorrem implicitamente da definição normativa dos pressupostos que regulam a prática do ato.[87]Ao estabelecer em que condições se deve atuar, a norma impõe para que se atue. A garantia da vinculação do ato ao interesse público reside, antes de mais, na estruturação normativa dos seus pressupostos.

Os pressupostos do ato administrativo constituem as circunstâncias objetivas que a norma legal predefine e cuja verificação condiciona a formação do poder-dever[88]de atuação do órgão administrativo competente. O ato administrativo apenas cumpre o seu fim legalmente pretendido quando a sua emissão assenta em pressupostos legalmente estabelecidos e efetivamente verificados na situação concreta.

Quando tal não acontece, está-se perante um vício por falta de pressupostos,[89]o qual afeta a legalidade do ato e determina a sua anulabilidade. Tal ocorre, por exemplo, se a Administração atuar com base em pressupostos não previstos pela norma, falta de pressuposto abstrato, hipotético ou de direito.

A vinculação quanto aos fins diz respeito à obrigação da Administração de prosseguir apenas os interesses públicos legalmente consagrados. Quando a lei determina expressamente o fim a atingir, não existe liberdade para a Administração escolher outra finalidade.[90]Isto traduz uma vinculação teleológica que pode, por si só, excluir qualquer margem discricionária.

A vinculação quanto à competência refere-se à imposição legal de que certos atos administrativos só possam ser praticados por órgãos específicos da Administração Pública. Qualquer ato praticado por órgão incompetente é afetado de nulidade, conforme o artigo

[86] *ALMEIDA, Mário Aroso de, Teoria Geral do Direito Administrativo, 2.ª Edição, 2015, pág. 294.*
[87] *Idem, pág. 297.*
[88] *SOUSA, António Francisco de, Manual de Direito Administrativo, 2019, pág. 376.*
[89] *ALMEIDA, Mário Aroso de, Teoria Geral do Direito Administrativo, 2.ª Edição, 2015, pág. 295.*
[90] *CORREIA, Sérvulo, Legalidade e Autonomia Contratual, Almedina, 1987, pág. 298.*

161.º, n.º 2, alínea b) do CPA. A competência não admite discricionariedade, constituindo um caso evidente de discricionariedade reduzida a zero.[91]

A Administração encontra-se igualmente vinculada quanto aos pressupostos de facto e de direito necessários para a prática de determinado ato administrativo. Esta vinculação resulta da exigência de que os factos invocados sejam verdadeiros e juridicamente relevantes[92]e de que os normativos legais aplicáveis sejam corretamente interpretados e aplicados.[93]

Nesses três domínios — fins, competência e pressupostos —, a margem de liberdade decisória da Administração é praticamente anulada. A discricionariedade reduz-se a zero porque não há liberdade na determinação do fim[94]legalmente imposto, bem como não existe liberdade na escolha do órgão competente, nem tampouco na apreciação dos pressupostos de facto e de direito fixados pela norma habilitante. Esta configuração permite um controlo jurisdicional[95] eficaz e exaustivo, nos termos do artigo 268.º da CRP e do CPTA.

A vinculação teleológica, relativa aos fins, é talvez a mais subtil das três dimensões, exatamente porque os fins do ato administrativo nem sempre se encontram expressamente enunciados na norma habilitante. A sua identificação exige uma interpretação sistemática e teleológica da norma, que atenda ao contexto em que está inserida e às finalidades que o legislador pretendeu prosseguir. Quando os fins são identificados com suficiente precisão, a margem de escolha da Administração fica confinada às opções que prossigam esses fins, excluindo automaticamente todas as que sirvam outros propósitos.

A vinculação quanto à competência tem uma dimensão formal e uma dimensão material. A dimensão formal diz respeito à identificação do órgão competente para a prática do ato, questão que, em princípio, não admite discricionariedade. A dimensão material relaciona-se com os limites substantivos da competência atribuída: um órgão que extravase o âmbito da competência que lhe foi conferida pratica um ato inválido, independentemente da sua conformidade com os restantes requisitos de legalidade.

---

[91] *A equiparação é feita aqui num sentido funcional e não dogmático estrito. Com efeito, a doutrina da redução da discricionariedade a zero — Ermessensreduzierung auf Null — pressupõe tecnicamente a existência de uma margem de apreciação que é comprimida até à eliminação por força das circunstâncias concretas do caso. A vinculação quanto à competência opera num plano logicamente anterior: não há margem que se reduza, porque o poder simplesmente não foi atribuído ao órgão em causa. O resultado prático é idêntico — ausência total de liberdade decisória —, mas o mecanismo e o fundamento são estruturalmente distintos. Para um desenvolvimento desta distinção, v. ALMEIDA, Mário Aroso de, Teoria Geral do Direito Administrativo, 2.ª ed., Almedina, 2015, págs. 299-300.*

[92] *SOUSA, António Francisco de, Manual de Direito Administrativo, 2019, pág. 496.*

[93] *CORREIA, Sérvulo, Legalidade e Autonomia Contratual, Almedina, 1987, pág. 493.*

[94] *Idem, pág. 624.*

[95] *SOUSA, António Francisco de, Manual de Direito Administrativo, 2019, pág. 461.*

A vinculação quanto aos pressupostos de facto é particularmente importante para a compreensão da relação entre a prova produzida no processo e a redução da discricionariedade a zero, tema que será desenvolvido no capítulo 12.3. Com efeito, a verificação ou não verificação dos pressupostos de facto é, em princípio, uma questão objetiva: os factos ou existem ou não existem, independentemente da apreciação que deles faça a Administração. Quando os factos relevantes estão plenamente apurados e são suficientes para desencadear a aplicação da norma habilitante, a Administração fica juridicamente vinculada à adoção de uma conduta legalmente determinada.

A vinculação quanto aos pressupostos de direito, por sua vez, remete para a correta interpretação das normas aplicáveis. Se a interpretação é, como se afirmou, uma atividade vinculada — sujeita a critérios objetivos de hermenêutica jurídica —, então a identificação dos pressupostos jurídicos do ato não abre, em princípio, uma margem de livre escolha para a Administração. A divergência de interpretações sobre os requisitos legais de um ato administrativo é, em última instância, uma questão de Direito, suscetível de controlo jurisdicional pleno.

## 12. A Redução da Discricionariedade a Zero

A compreensão do fenómeno da redução da discricionariedade a zero exige, antes de mais, o enquadramento no debate doutrinário que opõe a tese da única solução juridicamente correta ao pluralismo de soluções legítimas. É dessa discussão que emerge o critério que permite delimitar, em cada caso concreto, quando a Administração deixa de poder escolher e passa a estar juridicamente obrigada a decidir num único sentido. Verificada essa redução, o administrado deixa de estar perante uma mera expectativa jurídica, passando a ser titular de um verdadeiro direito subjetivo à prática do ato devido, plenamente passível de controlo pelos tribunais administrativos, os quais não substituem a Administração, mas apenas reconhecem que o Direito, no caso concreto, já não lhe permitia qualquer margem legítima de escolha.

### 12.1. O Debate Doutrinário: Única Solução Correta versus Pluralismo de Soluções

Como se enunciou na Nota Prévia, a tese aqui defendida posiciona-se de forma deliberadamente intermédia entre a conceção da «única solução correta» e o pluralismo de soluções legítimas. Importa agora desenvolver, com maior densidade analítica, os fundamentos e os limites de cada uma das posições, de modo a precisar os critérios que permitem identificar, em concreto, quando a discricionariedade se encontra reduzida a zero e a Administração deixa de poder escolher para passar a estar juridicamente obrigada a decidir num único sentido.

O debate em causa não é periférico nem meramente académico: é o debate estruturante de toda a teoria da discricionariedade no Direito Administrativo contemporâneo, na medida em que a resposta que se der à questão — pode ou não o ordenamento jurídico conter, em abstrato, uma única solução juridicamente correta? — determina o alcance do controlo jurisdicional e, em última análise, a extensão dos direitos subjetivos dos particulares perante a Administração. É, pois, com essa consciência que as duas posições são agora expostas e avaliadas criticamente.

A primeira posição sustenta que, mesmo perante conceitos jurídicos indeterminados ou margens de discricionariedade, o ordenamento jurídico contém, em última análise, critérios suficientes para conduzir a uma única solução juridicamente correta. Nesta perspetiva, a atividade administrativa não constitui uma verdadeira escolha entre alternativas igualmente válidas, mas antes um processo de descoberta da solução que melhor se conforma com o Direito. A discricionariedade seria, assim, mais aparente do que real, resultando sobretudo de uma insuficiente densificação normativa ou de dificuldades na interpretação e aplicação das normas. Esta perspetiva encontra eco na doutrina portuguesa, designadamente em António Francisco de Sousa, que caracteriza a discricionariedade como uma «falsa escolha», [96] orientada para a decisão juridicamente adequada, bem como em *Vieira de Andrade*, ao sublinhar que a atuação administrativa deve traduzir a procura da melhor solução para a satisfação do interesse público no caso concreto.[97]

Esta conceção encontra fundamento numa visão forte do princípio da legalidade, entendido não apenas como vinculação formal à lei, mas como exigência de conformidade material com o conjunto do ordenamento jurídico, incluindo os princípios gerais. A aplicação do Direito implicaria, portanto, uma operação de concretização normativa que, se corretamente conduzida, permitiria identificar a solução juridicamente devida em cada caso. Neste quadro, a redução da discricionariedade a zero surge não como uma exceção, mas como uma consequência lógica da juridicidade da atuação administrativa.

Importa notar que esta doutrina tem origem no Direito Administrativo alemão, onde foi formulada sob a designação de *Ermessensreduzierung auf Null*, desenvolvida pelo *Bundesverwaltungsgericht* a partir da década de 1960 e sistematizada pela doutrina

[96] *SOUSA, António Francisco de, «Discricionariedade juridificada», RID do IDP, 2020, pág. 339.*
[97] *ANDRADE, José Carlos Vieira de, Lições de Direito Administrativo, 5.ª edição, 2017, págs. 59-60.*

germânica, designadamente por *Alfons Gern*.[98]A sua receção no Direito português operou-se progressivamente através da doutrina e da jurisprudência administrativa, encontrando hoje expressão normativa no artigo 71.º, n.º 2 do CPTA.

No plano dogmático alemão, *Maurer* sistematizou a distinção entre *Ermessen* e *Beurteilungsspielraum* como instrumento de delimitação do âmbito do controlo jurisdicional da Administração.[99] Esta distinção é analiticamente relevante para a presente análise porque determina o locus em que a redução a zero opera: a *Ermessensreduzierung auf Null* incide sobre a escolha da consequência jurídica — a discricionariedade de estatuição —, enquanto a redução ao nível do Beurteilungsspielraum incide sobre a apreciação dos factos constitutivos do poder de agir. Em ambos os casos, o resultado prático é idêntico: a Administração deixa de poder escolher. Mas o fundamento dogmático e o mecanismo de controlo jurisdicional são estruturalmente distintos, o que tem implicações diretas para a intensidade e o objeto da sindicância judicial.

A origem histórica da *Ermessensreduzierung auf Null* revela, ademais, um aspeto que a presente dissertação considera fundamental: a doutrina surgiu originalmente no contexto da proteção policial de direitos fundamentais. Quando a vida ou a integridade física de uma pessoa estão em perigo imediato, a margem de apreciação da autoridade administrativa quanto à intervenção colapsa numa obrigação jurídica de agir — o espaço de liberdade dissolve-se por força da intensidade da tutela constitucional dos direitos em causa. Esta origem não é circunstancial: ela demonstra que a redução a zero ocorre com particular frequência precisamente quando os direitos fundamentais exercem maior pressão sobre a decisão administrativa, comprimindo progressivamente o espaço de escolha até à sua eliminação. Esta conclusão é coerente com a tese de que a juridificação da discricionariedade é proporcional à densidade normativa dos parâmetros de controlo aplicáveis ao caso.

Em sentido oposto, a tese do pluralismo de soluções legítimas sustenta que, em determinados contextos, o Direito não impõe uma única resposta, admitindo antes a coexistência de várias soluções juridicamente admissíveis. Nestes casos, a Administração

---

*[98] SOUSA, António Francisco de, «A Discricionariedade Administrativa no Estado de Direito», RID, 2020, p. 29; SOUSA, António Francisco de, "Rule of Law Discretion: A Limited Power" [«A discricionariedade no Estado de Direito: um poder limitado»], Revista Ibérica do Direito, vol. 6, n.º 2, 2025, p. 34, com referência a GERN, Alfons, Die Ermessensreduzierung auf Null, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), 1987, pp. 1194 e segs.*

*[99] MAURER, Hartmut, Elementos de Direito Administrativo Alemão, tradução de Luís Afonso Heck, Sérgio António Fabris Editor, Porto Alegre, 2001, pág. 57. A análise de Maurer é particularmente relevante para a distinção entre o plano da estatuição — onde opera a Ermessensreduzierung auf Null — e o plano da previsão normativa — onde opera o Beurteilungsspielraum —, confirmando que em ambos os casos o resultado prático é a ausência de liberdade decisória, embora por mecanismos dogmaticamente distintos.*

dispõe de uma verdadeira margem de decisão, podendo escolher entre alternativas igualmente conformes ao ordenamento jurídico, com base em critérios de oportunidade, conveniência ou mérito administrativo. Esta posição encontra expressão na doutrina de *Marcelo Rebelo de Sousa*, ao admitir que pode existir mais do que uma solução administrativa juridicamente legítima, [100] bem como na conceção clássica de *Freitas do Amaral*, que reconduz a discricionariedade a uma liberdade de escolha entre soluções igualmente válidas. [101]

No plano do direito comparado, *García de Enterría* e *Fernández* sistematizaram a doutrina da *reducción de la discrecionalidad a cero* no ordenamento jurídico espanhol, desenvolvendo um enquadramento dogmático que parte precisamente do reconhecimento inicial do pluralismo de soluções admissíveis para, em seguida, demonstrar como esse pluralismo pode ser progressivamente eliminado pelas circunstâncias concretas do caso. [102] Os autores sustentam que a discricionariedade não é uma categoria binária — existe ou não existe —, mas um fenómeno graduável: a margem de escolha pode ser maior ou menor em função dos parâmetros normativos aplicáveis, e pode reduzir-se a zero quando esses parâmetros, cumulativamente considerados, excluem todas as alternativas exceto uma. Esta formulação é funcionalmente idêntica à defendida na presente dissertação, e o facto de encontrar correspondência no Direito espanhol — ordenamento próximo do português e sujeito a influências dogmáticas comuns — reforça a plausibilidade da tese.

Esta lógica — que reconhece a discricionariedade como fenómeno graduável, suscetível de redução parcial ou total em função dos parâmetros normativos aplicáveis — encontra confirmação no próprio ordenamento jurídico português. *João Pacheco de Amorim* [103] demonstra, no contexto do contrato de subordinação celebrado com o operador do serviço público universal, que a Administração pode encontrar-se vinculada quanto ao instrumento (a

---

*[100] SOUSA, Marcelo Rebelo de, Lições de Direito Administrativo, Vol. I, Lex, 1999, pág. 107.*
*[101] FREITAS DO AMARAL, Diogo, Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 3.ª edição, Almedina, 2016, págs. 65-86.*
*[102] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo, Vol. I, 17.ª edición, Civitas/Thomson Reuters, Madrid, 2015, págs. 476-482. Os autores desenvolvem a doutrina da reducción de la discrecionalidad a cero como resultado do reconhecimento de que, em certos casos, os critérios jurídicos aplicáveis excluem todas as alternativas decisórias exceto uma, habilitando o tribunal a condenar a Administração à prática do ato com conteúdo determinado — lógica idêntica à do artigo 71.º, n.º 2 do CPTA.*
*[103] AMORIM, João Pacheco de, Introdução ao Direito dos Contratos Públicos, Coimbra, 2021, pp. 119-120. O autor analisa o contrato de subordinação no contexto das relações regulatórias com operadores licenciados do SPU, identificando um prévio poder de decisão de designação de natureza discricionária que, uma vez exercido, vincula a Administração a contratar — sem que dessa vinculação resulte, na esfera do operador designado, uma obrigação de contratar, porquanto o momento impositivo das obrigações de serviço universal antecede o contrato. Cf. GONCALVES, Pedro C., Regulação administrativa e contrato, p. 1019; MAURER, Hartmut, Droit Administratif Allemand, trad. Michel Fromont, Paris, 1992, pp. 368-369.*

lei determina que o exercício do poder de designação se concretiza através de contrato), enquanto conserva discricionariedade quanto ao sujeito (a escolha do operador licenciado). Trata-se de um exemplo paradigmático de redução parcial ou seletiva da discricionariedade: a margem de escolha não é eliminada na sua totalidade, mas é progressivamente comprimida em relação a determinados elementos da decisão — *o como* — ficando intacta quanto a outros — *o quem*. Este resultado é inteiramente coerente com a formulação de *Garcia de Enterria* e *Fernandez* sobre a natureza graduável do fenómeno, e confirma que a redução a zero pode operar de forma diferenciada sobre os vários elementos que integram uma decisão administrativa complexa.

A articulação entre a doutrina alemã da *Ermessensreduzierung auf Null*, tal como sistematizada por *Maurer*, e a doutrina espanhola da reducción de la discrecionalidad a cero, tal como desenvolvida por *García de Enterría* e *Fernández*, demonstra que o fenómeno da redução a zero não é uma construção dogmática idiossincrática do ordenamento português. É, antes, uma solução estrutural que os principais sistemas de Direito Administrativo de tradição continental europeia têm vindo a adotar de forma convergente, com terminologias distintas, mas com fundamentos e resultados funcionalmente equivalentes. A sua consagração normativa expressa no artigo 71.º, n.º 2 do CPTA situa o ordenamento português na vanguarda desta tendência, ao converter em direito positivo o que noutros sistemas permanece essencialmente como construção jurisprudencial e doutrinária.

A nosso ver, nenhuma das teses, isoladamente considerada, oferece uma resposta satisfatória à complexidade do fenómeno jurídico-administrativo. A ideia de uma única solução correta ignora a dimensão valorativa e contingente de muitas decisões administrativas, ao pressupor uma racionalidade normativa plenamente determinante em todos os casos, enquanto o pluralismo irrestrito corre o risco de legitimar um espaço excessivo de subjetividade, potencialmente incompatível com as exigências do Estado de Direito.

Mais adequado será, assim, adotar uma posição intermédia e dinâmica, que reconheça a existência de uma pluralidade de soluções juridicamente admissíveis em certos contextos, mas admita, simultaneamente, que essa pluralidade pode ser progressivamente reduzida através da densificação normativa e da aplicação de princípios jurídicos. Com efeito, a intervenção de critérios como a proporcionalidade, a igualdade ou a proteção da confiança pode conduzir, em situações concretas, à identificação de uma única solução juridicamente aceitável.

É cuidadosamente neste ponto que se torna inteligível o fenómeno da redução da discricionariedade a zero. Esta não pressupõe a negação da existência de uma margem de apreciação em abstrato, mas antes a sua eliminação em concreto, em virtude da incidência de parâmetros jurídicos suficientemente densos para excluir soluções alternativas. A redução a zero surge, assim, como o resultado de um processo de juridificação da decisão administrativa, em que o Direito deixa de permitir uma escolha e passa a impor uma solução.

Em síntese, o critério decisivo não é abstrato, mas situacional: a redução da discricionariedade a zero verifica-se quando, no caso concreto, a aplicação cumulativa dos princípios jurídicos pertinentes, designadamente a proporcionalidade, a igualdade e a prossecução do interesse público, exclui todas as soluções alternativas, tornando apenas uma compatível com o Direito. Neste momento, a escolha administrativa deixa de constituir uma faculdade e converte-se numa verdadeira obrigação jurídica.

**12.2. O Dever de Otimização da Decisão Administrativa**

No exercício de poderes discricionários, a Administração Pública não atua livremente ou de modo arbitrário: está vinculada à adoção da melhor solução ao caso concreto, orientada pelos princípios da legalidade, proporcionalidade, justiça e adequação, nos termos do artigo 266.º, n.º 1 da CRP e do artigo 3.º do CPA.

O poder discricionário não constitui uma liberdade de escolha arbitrária, mas um dever jurídico de otimização da decisão administrativa.[104]Este dever encontra expressão normativa direta no artigo 71.º, n.º 2 do CPTA, que habilita o tribunal administrativo a condenar a Administração à prática do ato administrativo devido quando, nas circunstâncias do caso, apenas uma solução se revele legalmente possível. Quando o quadro normativo admite várias opções, estas não são juridicamente equivalentes: compete à Administração identificar a mais adequada, o que pode conduzir, em determinadas circunstâncias, à exclusão de todas as restantes.

Esta exigência de otimização aproxima, em certos casos, a atuação formalmente discricionária de uma verdadeira vinculação, na medida em que a margem de escolha se vai estreitando à medida que os critérios jurídicos aplicáveis se tornam mais densos e os factos do caso mais determinados.

O Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, Processo n.º 57/14.7YFLSB, constitui um exemplo paradigmático do modo como a jurisprudência delimita o perímetro legítimo da

[104] *FREITAS DO AMARAL, Diogo, Curso de Direito Administrativo, Vol. II, Almedina, 1986, págs. 72-73.*

discricionariedade e o diferencia dos casos em que essa margem é excedida. No caso apreciado — relativo à recusa de prorrogação de licença sem vencimento a magistrado judicial para exercício de funções em organismo internacional —, o tribunal reconheceu que a decisão do Conselho Superior da Magistratura se inscrevia dentro da margem discricionária legítima, por ter ponderado adequadamente os princípios da proporcionalidade e da igualdade à luz do interesse público concretamente em causa: a necessidade de disponibilidade de juízes face à nova organização judiciária resultante da Lei n.º 62/2013.[105]

Este acórdão é instrutivo precisamente por ilustrar o caso oposto à redução a zero: a Administração dispunha de margem legítima e exerceu-a dentro dos parâmetros jurídicos admissíveis. O tribunal limitou o seu controlo à verificação da observância dos princípios condicionantes, recusando substituir-se ao órgão administrativo na ponderação de valorações que integram a reserva de Administração. Fica assim demonstrado que o controlo jurisdicional da discricionariedade é, em princípio, um controlo pela negativa — de mera anulação e não de plena jurisdição —, salvo nos casos em que a discricionariedade reduz-se a zero.

A distinção entre o caso em que a Administração dispõe de margem legítima e o caso em que a discricionariedade se encontra reduzida a zero não é sempre fácil de traçar na prática. Com efeito, a determinação de se uma decisão se inscreve «no perímetro de discricionariedade» legítimo exige, ela própria, um juízo jurídico sobre os limites desse perímetro, juízo que, por definição, pertence ao tribunal. A aparente circularidade desta afirmação dissolve-se quando se compreende que o tribunal não avalia a qualidade da escolha administrativa, mas apenas a sua conformidade com os parâmetros jurídicos que a delimitam externamente.

No mesmo sentido, o TCA Norte, em contexto de incumprimento de contrato de ajudas comunitárias, concluiu que, verificado o incumprimento contratual, a Administração agia «no uso de um poder-dever», pelo que «não restava senão a prática do acto devido», traduzida na modificação unilateral do contrato e na exigência de devolução das ajudas. O tribunal retirou

[105] *Acórdão do STJ, Processo n.º 57/14.7YFLSB: «[A] decisão [...] visou um interesse público — a disponibilidade de juízes em função daquela novel realidade — [...] inscrevendo-se tal decisão no perímetro de discricionariedade que assiste às deliberações desse órgão. O presente acórdão respeita a deliberação do Conselho Superior da Magistratura, órgão de autogoverno da magistratura judicial, cuja sindicância é atribuída ao Supremo Tribunal de Justiça nos termos do artigo 170.º, n.º 1 do Estatuto dos Magistrados Judiciais (Lei n.º 21/85, de 30 de julho, na redação vigente). A invocação deste aresto não contraria a competência geral dos tribunais administrativos no controlo da discricionariedade, antes ilustra que a doutrina da redução a zero é transversal às diversas ordens jurisdicionais que sindicam poderes discricionários de órgãos públicos.».*

daqui uma consequência diretamente relevante para a teoria da redução a zero: sendo a decisão imposta pelo ordenamento jurídico como único resultado possível, ficam automaticamente afastadas as hipóteses de abuso de direito e de violação do princípio da boa-fé, pois estas figuras pressupõem uma margem de escolha que, naquele caso, simplesmente não existia.[106]

O dever de otimização não implica, por conseguinte, que o tribunal possa impor à Administração a solução que ele próprio consideraria a mais adequada. Implica apenas que, quando os parâmetros jurídicos aplicáveis sejam suficientemente densos para excluir todas as alternativas exceto uma, o tribunal reconheça essa exclusão e condene a Administração à prática do único ato juridicamente admissível. Nestes casos, o tribunal não substitui a apreciação administrativa, simplesmente constata que essa apreciação já não tinha lugar.

### 12.3. A Prova Produzida no Processo como Fator de Redução da Discricionariedade

A margem discricionária tende a desaparecer sempre que os elementos probatórios conduzam inexoravelmente a uma única solução conforme ao Direito. Esta redução assenta na conjugação entre os pressupostos de facto, apurados objetivamente no procedimento ou no processo, e os pressupostos de direito, que impõem critérios normativos determinantes para a decisão. Quando essa conjugação exclui todas as alternativas exceto uma, a discricionariedade reduz-se a zero e a Administração fica juridicamente obrigada a adotar essa solução, sob pena de ilegalidade passível de anulação contenciosa.

Este raciocínio é plenamente compatível com o princípio da tutela jurisdicional efetiva consagrado no artigo 268.º, n.º 4 da CRP: quando a decisão devida resulta inequivocamente dos factos provados e do Direito aplicável, o tribunal pode sindicar a sua legalidade de forma plena, sem que tal implique substituir-se à Administração, apenas reconhece que o Direito, naquele caso concreto, já não deixava margem legítima de escolha. Nestas situações, o administrado passa a ser titular de um verdadeiro direito subjetivo à prática do ato devido, nos termos do artigo 71.º, n.º 2 do CPTA.

O Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, Processo n.º 0232/12, de 16 de janeiro de 2013, densifica de forma particularmente rigorosa o regime da ação de condenação à prática do ato devido e o papel central que a prova nela desempenha.[107]No caso apreciado —

[106] *Cf. Nota 68.*
[107] *Acórdão do STA, Processo n.º 0232/12, de 16 de janeiro de 2013, Relator: FRANCISCO ROTHES: «O pedido de condenação à prática do acto devido não se basta com a apreciação da legalidade do acto administrativo sindicado, impondo ao Tribunal a análise da legalidade da pretensão do interessado aferida quando é proferida a decisão final da acção.».*

relativo ao indeferimento pela Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF) de pedido de autorização para dedução de prejuízos fiscais acumulados em operação de fusão —, o STA clarificou que o pedido de condenação à prática do ato devido não se basta com a apreciação da legalidade do ato administrativo sindicado, impondo ao tribunal a análise da legalidade da pretensão do interessado aferida quando é proferida a decisão final da ação.

Desta orientação jurisprudencial decorrem duas consequências decisivas para a compreensão da redução da discricionariedade a zero. A primeira é que o direito à prova[108] é objeto de forte tutela neste tipo de ação: são admissíveis todos os meios gerais de prova que as partes ofereçam, só podendo ser recusados quando manifestamente impertinentes ou inúteis. A segunda é que o tribunal não pode limitar-se a apreciar a legalidade da decisão administrativa com base nos elementos de prova disponíveis no procedimento, deve decidir com base em toda a prova produzida em sede contenciosa. Daqui resulta que factos não apurados no procedimento administrativo, mas demonstrados no processo judicial, podem determinar que a única decisão juridicamente admissível seja a pretendida pelo interessado, reduzindo a discricionariedade que a Administração exerceu a zero.

A título ilustrativo, considere-se um procedimento de atribuição de licença de exercício de atividade profissional em que a lei define critérios objetivos de habilitação e a Administração dispõe de margem de apreciação quanto à idoneidade do requerente. Se a instrução do processo demonstrar, de forma inequívoca, que todos os requisitos legais estão preenchidos e que nenhum facto relevante justifica a recusa, a única decisão juridicamente admissível é o deferimento. A recusa configuraria desvio de poder e violação do princípio da igualdade, sendo anulável nos termos gerais.

Mais ilustrativo da verdadeira dimensão do fenómeno é o caso em que a Administração dispõe de poderes discricionários quanto ao conteúdo da decisão, mas a prova produzida elimina progressivamente todas as opções exceto uma. Imagine-se uma decisão de renovação de autorização de residência em que a lei confere margem de apreciação ao órgão competente, mas em que os factos demonstram vínculos familiares, residência prolongada, ausência de antecedentes e integração social plena. A acumulação destes elementos pode conduzir à conclusão de que a única decisão compatível com os princípios da proporcionalidade e da proteção da confiança é a renovação, reduzindo a zero uma margem que, em abstrato, existia.

[108] *COUTINHO, Juliana Ferraz, "A prova no processo administrativo", in Comentários à Lei Processual Administrativa, Volume II, 5.ª edição, coord. Carla Amado Gomes/Ana Fernanda Neves/Tiago Serrão, Lisboa: AAFDL Editora, 2020, pág. 457.*

Esta lógica foi recentemente confirmada pelo Supremo Tribunal Administrativo no Acórdão de 10 de julho de 2025 (Processo n.º 0622/18.3BECBR), onde o tribunal afirmou expressamente que mesmo um juízo técnico-científico formulado por junta médica «não escapa ao controlo judicial, já que pode ser infirmado, também, por outros juízos técnicos da mesma natureza, com o mesmo âmbito e com igual objeto» — reconhecendo assim que, verificada a convergência probatória, não subsiste margem de apreciação que o tribunal deva respeitar.[109]

É neste plano, o da aplicação concreta do Direito aos factos provados, que a discricionariedade se revela verdadeiramente como categoria variável: ora como espaço de liberdade juridicamente conformada, ora como obrigação de decidir num único sentido, com as correspondentes consequências para a tutela jurisdicional efetiva dos particulares.[110]

**Conclusão**

A investigação desenvolvida ao longo desta dissertação permitiu demonstrar, de forma sistemática e apoiada na doutrina e na jurisprudência administrativas, que a discricionariedade administrativa constitui uma categoria jurídica de natureza variável e não uma posição estática de liberdade outorgada pelo legislador à Administração Pública.

A tese central foi cabalmente confirmada: a margem de liberdade decisória da Administração pode ser progressivamente comprimida e, em determinadas circunstâncias, totalmente eliminada, pela conjugação de três fatores autónomos mas cumulativamente operantes: a densificação normativa decorrente da aplicação dos princípios gerais da atividade administrativa; a vinculação quanto aos fins, à competência e aos pressupostos de facto e de direito; e a prova produzida em sede procedimental ou contenciosa, quando esta conduz inexoravelmente a uma única solução compatível com o ordenamento jurídico. Quando essa convergência verifica-se, a Administração deixa de poder escolher: a discricionariedade reduz-se a zero e o administrado passa a ser titular de um direito subjetivo à prática do ato

---

[109] *Acórdão do STA, de 10 de julho de 2025, Processo n.º 0622/18.3BECBR. O aresto, relativo ao indeferimento de pedido de aposentação por invalidez, confirmou que os pareceres de juntas médicas não são insindicáveis: a perícia judicial produzida em juízo pode infirmar o juízo técnico procedimentalmente formulado, sendo o controlo da logicidade e congruência desses juízos um controlo de carácter verificativo que não implica substituição da Administração. O acórdão é anotado por SILVA, Artur Flamínio da; PINTO, João Vilas Boas, «O fantasma da 'discricionariedade técnica': as condições de sindicabilidade jurisdicional de pareceres de juntas médicas», O Direito, 158.º (2026), I, pp. 197-210, onde os autores concluem que «a discricionariedade técnica, no plano da prova pericial produzida em processo judicial, mais não é, afinal, do que um conceito que perdeu a sua densidade operativa», convergindo com a tese da redução da discricionariedade a zero quando os elementos probatórios conduzam inexoravelmente a uma única solução conforme ao Direito.*

[110] *OTERO, Paulo, Direito do Procedimento Administrativo, Almedina, 2016, pág. 171.*

devido, plenamente sindicável pelos tribunais administrativos nos termos do artigo 71.º, n.º 2 do CPTA.

A dissertação defende uma posição intermédia e dinâmica: em abstrato, podem coexistir várias soluções juridicamente admissíveis; em concreto, a aplicação dos princípios da proporcionalidade, da igualdade, da imparcialidade e da proteção da confiança pode excluir progressivamente todas as alternativas exceto uma, convertendo a escolha em obrigação.[111] É necessariamente este processo de juridificação progressiva da decisão administrativa que constitui o núcleo da tese aqui sustentada.

O debate doutrinário entre a tese da «única solução correta» e o «pluralismo de soluções legítimas» foi analisado criticamente, concluindo-se que nenhuma das posições, isoladamente considerada, oferece uma resposta satisfatória à complexidade do fenómeno jurídico-administrativo. A tese da única solução correta peca por ignorar a dimensão valorativa e contingente de muitas decisões administrativas; o pluralismo irrestrito, por seu turno, arrisca legitimar um espaço de subjetividade incompatível com as exigências do Estado de Direito material. A posição intermédia e dinâmica aqui defendida, que reconhece a pluralidade de soluções em abstrato, mas admite a sua progressiva eliminação em concreto, revela-se a mais coerente com a evolução do Direito Administrativo português e com os imperativos constitucionais de tutela jurisdicional efetiva.

Neste quadro, o papel da tutela jurisdicional foi reconfigurado: não se trata de substituir a Administração nas escolhas que o ordenamento lhe confia — o que violaria a reserva de Administração e o princípio da separação de poderes —, mas antes de sindicar a conformidade dessas escolhas com os parâmetros juridicamente admissíveis. O controlo judicial constitui, assim, uma garantia da legalidade e uma salvaguarda contra o arbítrio.[112] Quando esses parâmetros se tornam suficientemente densos para excluir todas as alternativas

---

[111] *Esta posição intermédia e dinâmica encontra suporte em SOUSA, António Francisco de, «Discricionariedade Juridificada de Estado de Direito», Revista de Direito Público do IDP, vol. 17, n.º 96, nov.-dez. 2020, pág. 339, que caracteriza a discricionariedade juridificada como uma «falsa escolha» orientada para a decisão juridicamente adequada; e em VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, Lições de Direito Administrativo, 5.ª edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, págs. 59-60, ao sublinhar que o exercício da discricionariedade implica «a procura da melhor solução para a satisfação, no caso concreto, dos interesses públicos legalmente definidos, numa escolha que há-de ser orientada por princípios jurídicos». No plano comparado, v. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo, Vol. I, 17.ª edición, Civitas/Thomson Reuters, Madrid, 2015, págs. 476-482, sobre a reducción de la discrecionalidad a cero.*

[112] *RIVERO, Jean, Direito Administrativo, tradução de Rogério Ehrhardt Soares, Almedina, 1981, pág. 95.*

exceto uma, o tribunal não substitui a Administração: simplesmente reconhece que o Direito já tinha decidido no caso concreto.

A análise revelou ainda que a distinção clássica entre atos vinculados e atos discricionários não constitui uma dicotomia rígida, mas um continuum. Toda a atuação administrativa se situa num espectro que vai da vinculação estrita, em que a decisão está integralmente determinada pela norma, até à discricionariedade ampla. A redução a zero representa o ponto de convergência desse espectro: o momento em que a discricionariedade formalmente atribuída se esvazia de conteúdo em virtude das circunstâncias concretas do caso.

A posição intermédia e dinâmica aqui defendida distingue-se, com precisão, das duas teses extremas. Face à tese da «única solução correta», o presente trabalho recusa a ideia de que o Direito contenha sempre, em abstrato, critérios suficientes para determinar uma única resposta, reconhecendo que a indeterminação normativa é real e não meramente aparente. Face ao pluralismo irrestrito, recusa igualmente a ideia de que a Administração disponha de uma liberdade de escolha imune ao Direito, sustentando que a aplicação cumulativa dos princípios jurídicos pode, e frequentemente deve, excluir progressivamente todas as alternativas exceto uma. O contributo específico desta dissertação para o estado da arte reside nomeadamente nesta articulação: a redução da discricionariedade a zero não é uma exceção ao sistema, mas uma consequência estrutural da juridificação progressiva da decisão administrativa, operada através da densificação normativa, da vinculação aos fins e pressupostos, e da prova produzida em sede contenciosa.

Do ponto de vista das implicações práticas, os resultados alcançados têm consequências diferenciadas para os principais operadores jurídicos. Para o advogado que representa um particular lesado, a doutrina da redução a zero oferece fundamento autónomo para pedir ao tribunal não apenas a anulação do ato ilegal, mas a condenação da Administração à prática do ato com conteúdo determinado, evitando o risco de uma nova decisão administrativa igualmente desfavorável. Para o magistrado administrativo, a doutrina impõe uma análise que não se esgota na verificação da legalidade formal, exigindo a identificação da solução que o Direito concretamente impõe à luz dos factos provados. Para o decisor administrativo, a doutrina funciona como incentivo à internalização dos parâmetros jurídicos no próprio processo de formação da vontade administrativa — uma Administração que compreende os critérios pelos quais será avaliada tende a antecipar esses critérios na sua atuação, reduzindo a necessidade de intervenção jurisdicional corretiva.

A articulação entre a doutrina da redução a zero e a responsabilidade civil extracontratual do Estado merece uma nota conclusiva. Como resulta da análise empreendida, a questão de saber se a Administração dispunha ou não de margem legítima de escolha não é meramente académica: é a chave de procedência ou improcedência de pretensões de ressarcimento com relevância patrimonial direta para os particulares. Quando a discricionariedade estava reduzida a zero e a Administração optou por solução diferente da juridicamente devida, a ilegalidade que daí resulta é suscetível de fundar pedido indemnizatório nos termos da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro. Esta dimensão ressarcitória reforça a efetividade prática da doutrina[113], convertendo-a de instrumento de controlo meramente anulatório em garantia patrimonial dos particulares lesados pela atuação administrativa ilícita.

Não obstante a solidez da construção aqui defendida, importa reconhecer que a juridificação da discricionariedade não é um processo ilimitado. Subsistem domínios — em particular aqueles que pressupõem conhecimentos técnicos especializados de elevada complexidade, como a regulação financeira, a avaliação de impacto ambiental ou, crescentemente, a tomada de decisão algorítmica — em que a margem de apreciação administrativa resiste à compressão total, exigindo do juiz uma atitude de deferência relativa que preserve a autonomia funcional da Administração. A juridificação da discricionariedade densifica e condiciona esse espaço, mas não o elimina integralmente.

Em suma: a discricionariedade administrativa não desaparece enquanto categoria jurídica, mas encontra-se progressivamente juridificada. Pode reduzir-se a zero sempre que o Direito, através de normas, princípios e factos concretamente demonstrados, determine, de forma inequívoca, a única solução admissível. A prossecução do interesse público com transparência e rigor técnico-jurídico impõe à Administração o dever de descobrir e aplicar essa solução — e ao juiz o poder-dever de sindicar, com a intensidade que o caso exige, o modo como esse dever foi cumprido.

## Bibliografia

### I. Monografias, Tratados e Obras Coletivas

ALMEIDA, Mário Aroso de, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2015.

ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Almedina, Coimbra, 2017.

ALEXY, Robert, *Theorie der Grundrechte, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1986 [tradução castelhana: Teoría de los Derechos Fundamentales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, págs. 111-115 e 529-549].*

AMORIM, João Pacheco de, *Introdução ao Direito dos Contratos Públicos*, Coimbra, 2021.

[113] *SOUSA, António Francisco de, Manual de Direito Administrativo, 2019, pág. 487.*

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, 5.ª edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2017.

ANTÓNIO, Isa, *Manual Teórico-Prático de Direito Administrativo*, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 2023.

BANDEIRA DE MELLO, Celso António, *O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*, 3.ª edição atualizada, 8.ª tiragem, Malheiros Editores, São Paulo, 2000.

CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, 10.ª edição, Âncora Editora, Lisboa, 2009.

CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, 11.ª edição, Âncora Editora, Lisboa, 2013.

CAUPERS, João; EIRÓ, Vera, *Introdução ao Direito Administrativo*, 12.ª edição, Âncora Editora, Lisboa, 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, Almedina, Coimbra, 2003.

Charles DEBBASCH; Frédéric, COLIN, Droit *Administratif*, 7.ª *édition, Économica, 2004, Paris.*

CORREIA*, J. M. Sérvulo, Noções de Direito Administrativo, Vol. I, Lisboa, Almedina, 1982.*

CORREIA, Sérvulo, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Almedina, Coimbra, 1987.

DWORKIN, Ronald, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge, 1977.

FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 1986.

FREITAS DO AMARAL*, Diogo, Curso de Direito Administrativo,* Vol. II, Almedina, 2001.

FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 3.ª edição, Almedina, Coimbra, 2016.

GONÇALVES, Pedro C., *Regulação administrativa e contrato*, in «Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia», vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 2010.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 17.ª edición, Civitas/Thomson Reuters, Madrid, 2015.

GERN, Alfons, "*Die Ermessensreduzierung auf Null*", DVBl 1987.

LUÍS, Sara Dias, *Direito Fiscal — Casos Práticos Resolvidos*, 1.ª edição, GESTLEGAL, Coimbra, 2021.

MAURER, Hartmut, *Elementos de Direito Administrativo Alemão*, tradução de Luís Afonso Heck, Sérgio António Fabris Editor, Porto Alegre, 2001.

MONIZ, Ana Raquel Gonçalves*, A Recusa de Aplicação de Regulamentos pela Administração com Fundamento em Invalidade - CONTRIBUTO PARA A TEORIA DOS REGULAMENTOS, Almedina, 2012.*

MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, *Lições de Direito Administrativo — 1*, Almedina, Coimbra, 2024.

NOVAIS*,* Jorge Reis*, Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa, Coimbra Editora, Coimbra, 2004*

OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo Figueiredo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 2015.

OLIVEIRA, Mário Esteves de, *Direito Administrativo*, Vol. I, Lex, Lisboa, 1980.

OTERO, Paulo, *Legalidade e Administração Pública — O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*, Almedina, Coimbra, 2003.

OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, Almedina, Coimbra, 2013.

OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2016.

OTERO, Paulo, *Direito do Procedimento Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2016.

RIVERO, Jean, *Direito Administrativo*, tradução de Rogério Ehrhardt Soares, Almedina, Coimbra, 1981.

RUPP, Hans Heinrich, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, Mohr Siebeck, Tübingen, 1965.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Discrecionalidad Administrativa y Control Judicial*, Tecnos, Madrid, 1994.

SOUSA, António Francisco de, *«Conceitos Indeterminados» no Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 1994.

SOUSA, António Francisco de, *Manual de Direito Administrativo*, Vida Económica, Porto, 2019.

SOUSA, António Francisco de, *Manual de Direito Administrativo*, 2.ª edição, Vida Económica, Porto, 2025.

SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, Lex, Lisboa, 1994/95.

SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, Lex, Lisboa, 1999.

SOUSA, Marcelo Rebelo de, e MATOS, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral, Tomo I, 3.ª edição*, Dom Quixote, Lisboa, 2008.

**II. Artigos e Publicações Periódicas**

CORREIA, Sérvulo, «Direito Administrativo», *A&C — Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Fórum Editora, 2016, pág. 54.

FLAMÍNIO DA SILVA, Artur; VILAS BOAS PINTO, João, *O fantasma da discricionariedade técnica: as condições de sindicabilidade jurisdicional de pareceres de juntas médicas* (anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 10 de julho de 2025, processo n.º 0622/18.3BECBR)», O Direito, 158.º (2026), I, pp. 197-210.

COUTINHO, *Juliana Ferraz, "A prova no processo administrativo", in Comentários à Lei Processual Administrativa, Volume II, 5.ª edição, coord. Carla Amado Gomes/Ana Fernanda Neves/Tiago Serrão, Lisboa: AAFDL Editora, 2020, pág. 457.*

RUPP, Hans Heinrich*, «Ermessen, unbestimmter Rechtsbegriff und kein Ende — Zu den Grundlagen der verwaltungsgerichtlichen Ermessenskontrolle», in Die öffentliche Verwaltung, 1969, págs. 284 e segs.*

SOUSA, António Francisco de, «A Discricionariedade Administrativa no Estado de Direito (o seu enquadramento jurídico)», *Revista Ibérica do Direito (RID)*, Ano I, Vol. I, n.º I, jan./abr. 2020, pp. 21-37.

SOUSA, António Francisco de, «Discricionariedade Juridificada de Estado de Direito», *Revista de Direito Público do IDP*, vol. 17, n.º 96 (nov.-dez. 2020), pp. 329-358, Brasília.

SOUSA, António Francisco de, «O Princípio da Justa Ponderação em Direito Administrativo», *POLIS*, n.º 8 (II série), julho/dezembro 2023, pp. 83-102.

SOUSA, António Francisco de, «Princípios Jurídico-Fundamentais no Estado de Direito: sua Função e Relevância Jurídica», in *La fuerza institucional de la abogacía pública en el contexto europeo*, Vol. I, 2020.

SOUSA, António Francisco de, "Rule of Law Discretion: A Limited Power" ["A discricionariedade no Estado de Direito: um poder limitado"], Revista Ibérica do Direito, vol. 6, n.º 2, 2025.

TOURINHO, Rita, «Conceitos Jurídicos Indeterminados e Discricionariedade Administrativa», *R. Dir. Adm.*, Rio de Janeiro, 237: 317-326, jul./set. 2004.

**III. Jurisprudência**

Supremo Tribunal Administrativo — *Acórdão de 3 de março de 2016, Processo n.º 0768/15,*
*Relatora: MARIA DO CÉU NEVES.*

Supremo Tribunal Administrativo — *Acórdão de 16 de janeiro de 2013, Processo n.º 0232/12, Relator: FRANCISCO ROTHES.*

Supremo Tribunal Administrativo — *Acórdão de 08-01-2003, Processo n.º 01925/02, 2.ª Subsecção do CA.*

*Supremo Tribunal Administrativo — Acórdão de 10 de julho de 2025, Processo n.º 0622/18.3BECBR.*

Supremo Tribunal de Justiça — *Acórdão, Processo n.º 57/14.7YFLSB.*

Tribunal Central Administrativo Norte — *Acórdão de 07-07-2017, Processo n.º 00301/14.0BEBRG, 1.ª Secção — Contencioso Administrativo, TAF de Braga.*

Tribunal Central Administrativo Norte — *Acórdão de 11-09-2008, Processo n.º 01497/06.0BEBRG.*

**IV. Leis**

Lei n.º 12/2019, de 12 de fevereiro *(proibição e invalidade das práticas de assédio no âmbito das relações de arrendamento.*

Lei n.º 13/2019, de 12 de fevereiro — *Medidas de proteção de arrendatários em situação de especial vulnerabilidade, Diário da República, 1.ª série, n.º 30, 12 de fevereiro de 2019.*

Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro — *Programa Mais Habitação, Diário da República, 1.ª série, n.º 193, 6 de outubro de 2023.*

Lei n.º 67/2007 de 31 de dezembro (*Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*).

FACULDADE DE **DIREITO**

