

ano 20 - n. 80 | abril/junho – 2020

Belo Horizonte | p. 1-306 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v20i80

A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

[www.revistaaec.com](http://www.revistaaec.com)

# A&C

**Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO  
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &  
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

**FORUM**

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) - . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral  
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.  
I. Fórum.

CDD: 342  
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Aline Sobreira

Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico: Walter Santos

### Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

#### Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

#### Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Remeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

#### Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

#### Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

#### Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

#### Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

#### Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

# **A responsabilidade patrimonial no Estado espanhol após a reforma da legislação do regime jurídico das Administrações Públicas e do procedimento administrativo comum\***

*Patrimonial liability of the Spanish State after the reform of the legislation of the legal regime for Public Administrations and the common administrative procedure*

**Josep Ramon Fuentes i Gasó\*\***

Universitat Rovira i Virgili (Espanha)  
josepramon.fuentes@urv.cat

**Recebido/Received:** 02.02.2020 / February 2nd, 2020  
**Aprovado/Approved:** 03.09.2020 / September 3rd, 2020

---

Como citar este artigo/*How to cite this article*: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. A responsabilidade patrimonial no Estado espanhol após a reforma da legislação do regime jurídico das Administrações Públicas e do procedimento administrativo comum. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 80, p. 13-47, abr./jun. 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i80.1448.

\* Tradução do original em espanhol para o português realizada pela Prof.ª Dra. Ana Claudia Santano, Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil, Doutora pela Universidad de Salamanca.

\*\* Professor Titular de Direito Administrativo e Ex-Diretor do Departamento de Direito Público da Universitat Rovira i Virgili (Tarragona, Espanha). Doutor em Direito pela Universidad Autónoma de Barcelona. Diretor da Càtedra d'Estudis Jurídics Locals Màrius Viadel i Martín e Coordenador de Relaciones Institucionales del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT) da Universitat Rovira i Virgili (Tarragona, Espanha). Presidente da Sección de Tarragona del Jurat d'Expropiació de Catalunya. Realizou estadias de pesquisa em diversos centros, como: Scuola per il perfezionamento del Diritto Amministrativo de la Università degli Studi di Bologna, Itália (1991-1993); Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung em Speyer, Alemanha (1995, 2008); Università degli Studi di Lecce, Itália (2001, 2005, 2006, 2010, 2013, 2015). *E-mail*: josepramon.fuentes@urv.cat.

**Resumo:** O artigo tem por objetivo analisar as mudanças promovidas no tema da responsabilidade patrimonial do Estado espanhol a partir da reforma da legislação pertinente ao regime jurídico das Administrações Públicas e do procedimento administrativo comum. Com a revogação da Lei nº 30/1992, de 26 de novembro, de Regime Jurídico das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum, o tema sofreu modificações realizadas pela promulgação da Lei nº 39/2015, de 1º de outubro, do Procedimento Administrativo Comum das Administrações Públicas, e da Lei nº 40/2015, de 1º de outubro, de Regime Jurídico do Setor Público, as quais introduziram relevantes mudanças na matéria.

**Palavras-chave:** Responsabilidade patrimonial do Estado. Regime jurídico da Administração Pública. Estado espanhol. Reparação de danos. Direito Administrativo espanhol.

**Abstract:** The purpose of the article is to analyze the changes promoted in the subject of the Spanish State's patrimonial liability from the reform of the legislation pertinent to the legal regime of public administrations and the common administrative procedure. With the repeal of Law no. 30/1992, of November 26, which regulated the Legal Regime for Public Administrations and for the Common Administrative Procedure, the subject underwent changes made by the promulgation of Law no. 39/2015, of October 1, of the Common Administrative Procedure for Public Administrations, and Law no. 40/2015, of October 1, of Public Sector Legal Regime, which introduced relevant changes in the matter.

**Keywords:** Patrimonial responsibility of the State. Legal regime of Public Administration. Spanish State. Damage repair. Spanish Administrative Law.

**Sumário:** **1** Introdução: a reforma do procedimento administrativo e o regime jurídico das Administrações Públicas. O novo marco jurídico da responsabilidade patrimonial – **2** O regime jurídico da responsabilidade patrimonial: princípios da responsabilidade e aspectos substantivos – **3** Novidades destacáveis introduzidas na Lei nº 40/2015, de 1º de outubro, do regime jurídico do setor público em matéria de responsabilidade patrimonial – **4** Aspectos procedimentais: especialidades da responsabilidade patrimonial no procedimento administrativo comum – **5** Conclusões – Referências

Chama-nos a uma “profunda reconsideração do sistema legal espanhol da responsabilidade administrativa, que começou a funcionar já faz algum tempo de forma pouco satisfatória e deficiente, criando problemas já visíveis no funcionamento de alguns serviços” (Professor Eduardo García de Enterría, 2002).<sup>1</sup>

## 1 Introdução: a reforma do procedimento administrativo e o regime jurídico das Administrações Públicas. O novo marco jurídico da responsabilidade patrimonial<sup>2</sup>

O fundamento da responsabilidade administrativa se encontra exposto no art. 106.2 da Constituição Espanhola de 1978 (doravante CE), a partir da perspectiva

<sup>1</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. Prólogo. In: MIR PUIGPELAT, O. *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*. Madrid: Civitas, 2002. p. 25-26.

<sup>2</sup> Vide in totum: GARCÍA RUBIO, F.; FUENTES I GASÓ, J. R. *La responsabilidad de las Administraciones Públicas tras la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público*. Barcelona: Atelier, 2017.

de que a atuação dos poderes públicos, que conta com privilégios, não está isenta da existência de responsabilização, mas está diretamente submetida ao controle jurisdicional e ao direito por parte dos particulares que eventualmente devem ser ressarcidos pelas lesões que cause a atividade administrativa. Assim, dispõe o referido artigo que “os particulares, nos termos estabelecidos em lei, terão direito a serem indenizados por toda lesão que sofram em quaisquer de seus bens e direitos, salvo nos casos de força maior, sempre que a lesão seja consequência do funcionamento dos serviços públicos”.<sup>3</sup>

O direito de toda pessoa de ser indenizada pelos danos que outro lhe haja causado já vinha incluído no art. 1.902 do Código Civil, que estabelece que “Aquele que, por ação ou omissão, causa dano a outro, intervindo culpa ou negligência, está obrigado a indenizar o dano causado”.<sup>4</sup> É a denominada responsabilidade civil extracontratual.

A responsabilidade que este trabalho aborda já não é somente extracontratual, mas sim é um instituto jurídico de índole própria, contido e regulado tanto na Constituição quanto na já revogada Lei nº 30/1992, de 26 de novembro, de Regime Jurídico das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum (em diante, LRJPAC), substituída atualmente pelas Leis nºs 39/2015, de 1º de outubro, do Procedimento Administrativo Comum das Administrações Públicas (em diante, LPAC), e 40/2015, de 1º de outubro, de Regime Jurídico do Setor Público (doravante, LRJSP), que se converteram em leis básicas por excelência do Direito Administrativo.

Assim, o título X da revogada LRJPAC regulava nos arts. 139 ao 146 a denominada responsabilidade patrimonial da Administração Pública, desenvolvendo com isso o mandado constitucional do art. 106. Uma regulação que foi antes papel do também já revogado Real Decreto nº 429/1993, de 26 de março, pelo que se aprovou o Regulamento dos Procedimentos das Administrações Públicas em matéria de responsabilidade patrimonial (em diante, RRP).

O art. 139.1 da LRJPAC dispunha que “os particulares terão direito a ser indenizados pelas Administrações Públicas correspondentes, por toda lesão que sofram em quaisquer de seus bens e direitos, salvo em casos de força maior, sempre que a lesão seja consequência do funcionamento normal ou anormal dos serviços públicos”.

<sup>3</sup> Texto traduzido do original: “*Artículo 106.2: Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos*”.

<sup>4</sup> Texto traduzido do original: “*Artículo 1902: El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado*”.

Com a entrada em vigor da Lei nº 39/2015, de 1º de outubro, da LPAC e da LRJSP, materializaram-se uma das medidas previstas pela Comissão para a Reforma das Administrações Públicas e o Programa Nacional de Reformas da Espanha para 2014, que reuniram a necessidade de impulsionar novas normas administrativas que vinham para reformar o procedimento administrativo e o regime jurídico das Administrações Públicas.

Assim sendo, a LPAC revoga a Lei nº 30/1992, de 26 de novembro, sobre o Regime Jurídico das Administrações Públicas, o do Procedimento Administrativo Comum, passando a regular o regime jurídico anterior em dois textos legais distintos, tratando, em um, sobre as relações *ad extra* e, no outro, as *ad intra* das Administrações Públicas.

Por um lado, a LPAC regula as relações externas entre a Administração e os cidadãos. Por outro, a LRJSP regula *ad intra* o funcionamento interno de cada Administração, bem como as relações entre elas. Engloba, assim, a legislação básica sobre o regime jurídico administrativo aplicável a todas as Administrações Públicas e o regime jurídico específico da Administração Geral do Estado, onde se inclui tanto a Administração institucional quanto a Administração periférica do Estado. A LRJSP também contempla a regulação sistemática das relações internas entre as Administrações, estabelecendo os princípios gerais de atuação e as técnicas de relação entre os distintos sujeitos públicos.

Destaca-se que, apesar da vocação do legislador para regular de forma separada e completa a organização administrativa, por um lado, e o procedimento administrativo comum, por outro, ainda existem distintas matérias nas quais coexistem disposições em ambos os textos legais, como é o caso da responsabilidade patrimonial.

Recorda-se que, até a aprovação das leis mencionadas, a responsabilidade patrimonial se regulava nos arts. 139 a 146 da LRJPAC e no RRP.

Como já dito, a LRJPAC, em seu Título X, regulava a responsabilidade das Administrações Públicas e de suas autoridades e demais pessoas ao seu serviço (arts. 139 a 146 da LRJPAC e no RRP). Agora há a regulação dos princípios básicos da responsabilidade patrimonial das Administrações Públicas que contêm os arts. 32 a 37 da LRJSP, bem como se inseriu na LPAC o procedimento especial de responsabilidade patrimonial como especialidades do procedimento administrativo comum, seguindo uma das novidades da LPAC e da LRJSP, que é a sua sistemática. Com isso, a LPAC e também a LRJSP elevaram o *status* das disposições regulamentares, que estabeleciam as especialidades procedimentais na matéria de responsabilidade patrimonial.

Este enfoque, como afirma o próprio Preâmbulo, responde a um dos objetivos que persegue a LPAC, “a simplificação dos procedimentos administrativos e a sua integração como especialidades no procedimento administrativo comum, contribuindo, assim, ao aumento da segurança jurídica”.

Esse ponto tem sido criticado pelo Conselho de Estado, em seu Acórdão nº 275/2015, de 29 de abril, sobre o anteprojeto da LPAC, afirmando que “[...] chama a atenção que a própria exposição de motivos do anteprojeto conceitue como ‘procedimentos especiais’ o que no nosso Direito Administrativo são autênticas instituições e que foram assim reguladas”. Além disso, no referido acórdão, o Conselho de Estado conclui que “[...] a regulação da competência sancionatória e de responsabilidade patrimonial das Administrações públicas não podem ter [...], uma resposta adequada à sua natureza jurídica, considerando que, nestas instituições, como em toda instituição jurídico-administrativa, se entrelaçam aspectos orgânicos, substantivos e procedimentais”. E seguindo este raciocínio, propõe a “sua regulação em leis singulares e distintas dos anteprojetos em questão”.<sup>5</sup>

Portanto, para o Conselho de Estado, o critério sistemático utilizado pelo legislador na LPAC e na LRJSP não foi o mais adequado para modificar o ordenamento jurídico-administrativo, já que expõem uma série de inconvenientes que “evidenciam a rigidez do esquema seguido, bem como a sua insuficiência para alcançar uma regulação adequada da matéria em geral, assim como determinados aspectos concretos”.<sup>6</sup>

No entanto, esses problemas que são indicados pelo Conselho de Estado são suscitados em especial na regulação de determinadas instituições-chave do regime jurídico das Administrações Públicas, como é a responsabilidade patrimonial.<sup>7</sup>

Desse modo, essa nova normativa não está isenta de críticas, e isso se verifica em autores como Moreno Molina, que conclui que a lei descumpra os princípios da boa regulação que consagra a própria LPAC em seu art. 129.<sup>8</sup>

Previamente ao anterior, e seguindo a estrutura que distingue as mencionadas leis entre os aspectos procedimentais e substantivos, a seguir serão examinados, em primeiro lugar, os fatores substantivos (regime jurídico), e após serão analisadas as alterações mais significativas do marco regulador vigente no regime de responsabilidade patrimonial das Administrações Públicas, e, finalmente, tratar-se-á dos elementos procedimentais.

<sup>5</sup> N.t.: tradução literal do texto original.

<sup>6</sup> Apartado III. A), 1, do parecer do Conselho de Estado 274/2015, de 29 de abril, sobre o anteprojeto de Lei do Regime Jurídico do Setor Público.

<sup>7</sup> Nesse sentido, MORENO MOLINA, J. A. Las novedades en la regulación por las Leyes 39 y 40/2015 de la responsabilidad patrimonial y la potestad sancionadora de las administraciones públicas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 179, p. 87-109, 2016. p. 92.

<sup>8</sup> *Ibidem*. Veja-se também: MARTÍN REBOLLO, L. Análisis de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Aranzadi digital*, n. 1, 2015, p. 6.

## 2 O regime jurídico da responsabilidade patrimonial: princípios da responsabilidade e aspectos substantivos

No que se refere ao regime jurídico da responsabilidade patrimonial, a primeira nota que se destaca é a leve reformulação da definição do conceito. O art. 32.1 da LRJSP estabelece que “os particulares terão direito a ser indenizados pelas Administrações Públicas correspondentes por toda lesão que sofram, em qualquer de seus bens e direitos, sempre que a lesão seja consequência do funcionamento normal ou anormal dos serviços, salvo nos casos de força maior”, e acrescenta: “ou de danos que o particular tenha o dever jurídico de suportar, de acordo com a Lei. A anulação por via administrativa ou por ordem jurisdicional do contencioso administrativo dos atos ou disposições administrativas não pressupõe por si mesma direito à indenização”. Desse modo, trata-se de um novo enunciado que não introduz novidades significativas, ainda que aporte um maior rigor jurídico. Não obstante, o legislador perdeu a oportunidade para substituir o conceito de “particulares” pelo de “prejudicados” ou de “lesionados”. Com essa alteração, se englobariam também as Administrações Públicas, que, segundo a doutrina jurisprudencial do Tribunal Supremo, podem ser lesionadas por outra Administração Pública, sem que tenham a obrigação legal de suportá-lo.<sup>9</sup>

### 2.1 Os requisitos do sistema de responsabilidade patrimonial

As principais características<sup>10</sup> do regime de responsabilidade patrimonial<sup>11</sup> se mantêm, podendo ser resumidas em cinco: a) é um regime unitário, ou seja, que

<sup>9</sup> A sentença do Tribunal Supremo (STS) de 7 de abril de 2007 mantém esse critério e afirma que: “[...] Existe una tradición normativa muy consolidada que utiliza la expresión ‘los particulares’ como sujeto pasivo y receptor de los daños y que el art. 139.1 de la Ley 30/1992 mantiene. Pero en criterios de buena hermenéutica jurídica debe incluirse en la misma no solo a los sujetos privados sino también a los sujetos públicos, cuando éstos se consideren lesionados por la actividad de otra Administración pública, pudiendo comprenderse dentro de aquéllos a las corporaciones o entidades locales (Sentencias de 8 de febrero de 1964 y 24 de febrero de 1994)”. Em termos similares, na STS de 10 de abril 2000: “El sujeto activo de la relación jurídica de responsabilidad extracontractual por funcionamiento de un servicio público puede ser el mismo un sujeto público que uno privado y de este tipo, un simple particular o un servidor público”.

<sup>10</sup> A sentença da Seção Terceira da Sala do Contencioso-Administrativo da Audiência Nacional com data de 3 de maio de 2019 dispõe: “La Responsabilidad Patrimonial de la Administración que se proclama en el artículo 106.2 de la Constitución, se ha desarrollado en el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público (tras haber derogado las disposiciones del artículo 139 y siguientes de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común), y ha sido configurada como una responsabilidad directa y objetiva, que obliga a la Administración a indemnizar toda lesión que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes o derechos, siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos ‘salvo en los casos de fuerza mayor o de casos en los que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley’. El daño indemnizable es únicamente el que merezca la consideración de lesión, entendida, según la doctrina y jurisprudencia, como daño antijurídico; antijuridicidad que deriva

rege<sup>11</sup> qualquer Administração Pública;<sup>12</sup> b) é um regime geral, que engloba a totalidade da atuação administrativa, seja ela fática ou jurídica, e por ação ou omissão;<sup>13</sup> c) é um regime de responsabilidade direta; d) trata-se de uma responsabilidade objetiva; e) é uma responsabilidade na qual a pretensão de reparação se admite integralmente, ainda que limitada no tempo a um prazo de prescrição de um ano.<sup>14</sup>

*no del hecho de que la conducta de quien lo causa sea contraria a Derecho, sino de que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportarlo (artículo 34.1 de la Ley 40/2015), por no existir causas de justificación que lo legitimen.*

*Por tanto, los requisitos que deben concurrir para tener derecho a la indemnización por razón de responsabilidad patrimonial de la Administración (artículo 32.1 y 34.1 de la Ley 40/2015) son los siguientes: 1) Existencia y realidad de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona, y que el interesado no tenga el deber jurídico de soportarlo.*

*2) Que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y no producido por fuerza mayor.*

*3) Relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño o lesión, que impone la comprobación de la existencia de una relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños que se invocan, es decir, si los mismos son imputables a la Administración.*

*La doctrina jurisprudencial consolidada califica la responsabilidad patrimonial como objetiva, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión. La antijuridicidad del daño se funda en el criterio objetivo de la lesión, entendida como daño o perjuicio antijurídico que quien lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar, pues si existe ese deber jurídico decae la obligación de la Administración de indemnizar (Sentencias de 31 de octubre de 2000 y 30 de octubre de 2003)".*

<sup>11</sup> Para uma análise exaustiva do regime de responsabilidade patrimonial, cf. entre outros: GONZÁLEZ PÉREZ, J. *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*. Madrid: Civitas, 2000; MUGA MUÑOZ, J. L. Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 4, 2003; NAVARRO MUNUERA, A. E. La regulación de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. In: TORNOS MAS, J. (coord.). *Administración Pública y Procedimiento Administrativo: comentarios a la Ley 30/1992*, de 26 de noviembre. Bosch Editor, 1994. p. 521-545.

<sup>12</sup> Estamos na presença de um sistema unitário de Direito administrativo que se aplica a todas as Administrações públicas sem exceção, tanto se atuam dentro da esfera do Direito administrativo quanto se forem consideradas sujeitos de Direito Privado, e que protege por igual a todos os sujeitos garantindo um tratamento patrimonial comum quando tenham sofrido algum dano que deva ser indenizado. *Vide* LEGUINA VILLA, J. La responsabilidad del Estado y de las entidades públicas regionales o locales por los daños causados por sus agentes o por sus servicios administrativos. *Revista de Administración Pública*, n. 92, p. 7-44, 1980; LEGUINA VILLA, J. El fundamento de responsabilidad de la Administración. *Revista española de derecho administrativo*, n. 23, p. 523-536, 1979; LEGUINA VILLA, J. Responsabilidad del Estado legislador. *Cuadernos de derecho judicial*, n. 19, p. 481-492, 1993.

<sup>13</sup> O princípio constitucional de responsabilidade patrimonial pelo "funcionamiento dos serviços públicos" tem um alcance geral, compreendendo todo o tipo de atuações extracontratuais da Administração, sejam elas normativas, jurídicas ou materiais, e já se tratem de simples atividades ou omissões. Nesse sentido, como declarou a STS de 4 de janeiro de 1991, reiterando constantes precedentes jurisprudenciais, "al operar el daño o el perjuicio como meros hechos jurídicos, es totalmente irrelevante para la imputación de los mismos a la Administración que ésta haya obrado en el estricto ejercicio de una potestad administrativa o en forma de mera actividad material o en omisión de una obligación legal". *Vide* entre outras, as SSTS de 11 de abril 1986, 7 de outubro 1997 e 27 de março 1998. Sobre a responsabilidade por omissão, no Direito peruano e no Direito brasileiro, ver: HUAPAYA TAPIA, R.; SANCHEZ POVIS, L. A. La responsabilidad patrimonial derivada de la inactividad de la administración pública en el ordenamiento peruano: notas para el estudio de su régimen jurídico. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 6, n. 2, p. 283-320, jul./dic. 2019. DOI: 10.14409/redoeda.v6i2.9106; HACHEM, D. W. Derechos fundamentales económicos y sociales y la responsabilidad del Estado por omisión. *Estudios Constitucionales*, Santiago, año 12, n. 1, p. 285-328, jan./jun. 2014.

<sup>14</sup> MARTÍN REBOLLO, L. *Leyes Administrativas*. 21. ed. Navarra: Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2015. p. 488; MARTÍN REBOLLO, L. Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones. *Anuario de la facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 4, 2000. p. 295.

Portanto, a responsabilidade segue sendo direta<sup>15</sup> e objetiva,<sup>16</sup> mantendo-se o conceito de lesão ressarcível com a sua já tradicional caracterização como um dano efetivo,<sup>17</sup> aferível economicamente<sup>18</sup> e individualizável. Também se exige que o dano seja antijurídico,<sup>19</sup> ou seja, que o afetado não tenha o dever jurídico de suportá-lo. E finalmente, exige-se que exista uma relação de causalidade<sup>20</sup> entre a

<sup>15</sup> Significa que se reconhece sem exigir dos cidadãos que identifiquem o funcionário que tenha causado o dano. Nesse sentido, o art. 36.1 da LRJSP determina que: “os particulares exigirão diretamente à Administração Pública correspondente as indenizações pelos danos e prejuízos causados pelas autoridades e pessoal ao seu serviço”.

<sup>16</sup> Nota mais importante do regime jurídico da responsabilidade patrimonial. A jurisprudência o tem definido dizendo que: “[...] ao afirmar que é objetiva [a responsabilidade], pretende-se significar que não se requer culpa ou ilegalidade no autor do dano, diferentemente da tradicional responsabilidade subjetiva própria do Direito Civil, já que se trata de uma responsabilidade que surge à margem de qual seja o grau de vontade e previsão do agente, inclusive quando a ação originária é exercida legalmente, e a partir desse ponto, a referência ao funcionamento normal ou anormal dos serviços públicos na dicção do art. 40 da Lei de Regime Jurídico da Administração do Estado, pois qualquer consequência daninha derivada desse funcionamento deve ser, a princípio, indenizada, porque de outro modo, produzir-se-á um sacrifício individual a favor de uma atividade de interesse público que, em alguns casos, deve ser suportada pela comunidade [...]”. Vide STS de 28 de novembro de 1998, FJ 2. Tese sustentada pelo Tribunal Supremo, desde a sua clássica sentença de 10 de julho de 1943, em numerosos pronunciamentos, entre os quais cabe citar os de 14 de outubro de 1969, 28 de janeiro de 1972, 15 de novembro de 1979, 2 de fevereiro de 1980, 25 de junho de 1982, 2 de novembro de 1983, 11 de abril de 1987, 14 de dezembro de 1990, 20 de abril de 1991, 28 de janeiro de 1993, 19 de novembro de 1994, 16 de outubro de 1995, 20 de outubro de 1997, 7 de maio de 2001, 24 julho de 2001, 25 junho de 2002, entre outras. MUÑOZ GUIJOSA, M. A. Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial administrativa. Antijuridicidad y atención al tipo de funcionamiento administrativo. *Revista de Administración Pública*, n. 187, p. 97-139, 2012.

<sup>17</sup> Não são indenizáveis os danos futuros ou hipotéticos. Vide STS de 2 de fevereiro de 2005.

<sup>18</sup> Característica que engloba três conceitos: danos materiais, danos pessoais ou corporais e danos morais.

<sup>19</sup> Assim foi tratado pela jurisprudência, mostrando que a antijuridicidade, como requisito do dano indenizável, não vem conectada ao aspecto subjetivo da atuação antijurídica da Administração, mas sim ao objetivo da ilegalidade do prejuízo, no sentido de que o cidadão não tenha o dever jurídico de suportá-lo, já que, nesse caso, desapareceria a antijuridicidade da lesão ao existir causas de justificação no produto do dano, isso é, na atuação da Administração (S. 13.1.00, que se refere a outras anteriores de 10.3.98, 29.10.98, 16.9.99 e 13.1.00). Nesse mesmo sentido, a sentença de 22 de abril de 1994, que cita as de 19 de janeiro e 7 de junho de 1988; 29 de maio de 1989, 8 de fevereiro de 1991 e 2 de novembro de 1993, indica: “esa responsabilidad patrimonial de la Administración se funda en el criterio objetivo de la lesión, entendida como daño o perjuicio antijurídico que quien lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar, pues si existe ese deber jurídico decae la obligación de la Administración de indemnizar (en el mismo sentido sentencias de 31-10-2000 y 30-10-2003 )”.

*Tratándose de la responsabilidad patrimonial como consecuencia de la anulación de un acto o resolución administrativa, ha de estarse a la jurisprudencia elaborada al efecto sobre la consideración de la antijuridicidad del daño, que se plasma, entre otras, en sentencias de 5-2-96, 4-11-97, 10-3-98, 29-10-98, 16-9-99 y 13-1-00, que en definitiva condiciona la exclusión de la antijuridicidad del daño, por existencia de un deber jurídico de soportarlo, a que la actuación de la Administración se mantenga en unos márgenes de apreciación no sólo razonables sino razonados en el ejercicio de facultades discrecionales o integración de conceptos jurídicos indeterminados”.*

<sup>20</sup> Entre a atuação administrativa e o dano ocasionado ou produzido, deve existir, obrigatoriamente, uma relação de causalidade, ou seja, uma conexão direta, imediata e exclusiva de causa ou efeito, sem uma intervenção estranha que pudessem influenciar, alterando este nexo causal. Este necessário e imprescindível nexo causal deve ser, em geral, direto, imediato e exclusivo, o que terá que se verificar caso a caso. Contudo, eventualmente a relação de causalidade pode aparecer por formas mediatas, indiretas ou concorrentes, tal e como tem declarado o Tribunal Supremo, desde a sua sentença de 16 de novembro de 1974 e reiterando nas sentenças de 25 de janeiro de 1997, 26 de abril de 1997, 16 de dezembro de 1997, 4 de maio de 1998, 13 de março de 1999, 28 de julho de 2001, entre outras.

ação ou omissão imputável à Administração e o fato lesivo, sem haver força maior<sup>21</sup> na produção do dano.<sup>22</sup>

Desse modo, pode-se afirmar que a LRJSP, que é onde estão regulados os princípios e requisitos da responsabilidade patrimonial, não apresenta mudanças importantes. Contudo, a lei aporta algumas modificações pontuais que melhoram a sistemática da regulação dessa instituição jurídica. Nesse sentido, agora o art. 32 LRJSP integra, junto com os requisitos de responsabilidade patrimonial, o critério da antijuridicidade, que antes se tratava no art. 141.1 LRJPAC junto com a indenização.<sup>23</sup>

No que tange à responsabilidade dos contratantes por danos e prejuízos causados a terceiros durante a execução de um contrato, a LPAC e a LRJSP abordam, pela primeira vez, esse tipo de responsabilidade.

No entanto, o primeiro tratamento jurídico sobre a responsabilidade da Administração pelos danos produzidos aos particulares, quando se trate de um serviço público gerido por um contratante, já estava previsto nos arts. 121.2 e 123 da Lei de Desapropriação Forçada, de 16 de dezembro de 1954, atribuindo a responsabilidade ao concessionário gestor do serviço. A doutrina interpretou que o concessionário respondia de forma direta diante do lesionado, sendo competente a jurisdição contencioso-administrativa.<sup>24</sup> Desse modo, se conseguia que “fosse qual fosse a forma de gestão de um determinado serviço público, a responsabilidade patrimonial teria um tratamento unitário conforme o disposto no art. 106.2 da Constituição Espanhola, já que, tanto em um caso como em outro, estaria presente o funcionamento de um serviço público”.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Pode-se definir como aquele evento alheio à atividade da Administração, que não se pode prever ou que, ainda que se possa, não se pode evitar. Portanto, os pontos que o caracterizam são: a imprevisibilidade; a irresistibilidade; e a exterioridade. Como recorda a jurisprudência, a existência de força maior exonera a Administração de qualquer tipo de responsabilidade. Dito isso, o ônus da prova de demonstrar que concorre na produção de um fato concreto recai sobre a Administração. Além disso, os tribunais costumam avaliar se o fato natural é habitual ou não na zona onde se produziu o sinistro, porque pode ser possível identificá-lo como um fenômeno repetido e conhecido. Por outro lado, os casos fortuitos devem ser assumidos pela Administração. Seriam aqueles que se caracterizam, em contraposição à força maior também por ser imprevisíveis e inevitáveis, mas que têm sua origem no interior da Administração, que estão conectados ao funcionamento administrativo. *Vide* SSTs de 16 de fevereiro de 1999 e de 27 de janeiro de 2001.

<sup>22</sup> TORRENT I RIBERT, P. J.; GIFREU I FONT, J. La responsabilitat patrimonial dels ens locals. *In*: GIFREU I FONT, J. (coord.). *Introducció al dret local de Catalunya*. Cedecs, 2002. p. 289-304.

<sup>23</sup> GUERRA POSADAS, R. Novedades en el régimen de la responsabilidad patrimonial en las Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre. *Revista de estudios locales*, n. 196, recopilatorio anual por materias, p. 115-127, 2016. p. 115.

<sup>24</sup> BOCANEGRA SIERRA, R. Responsabilidad de contratistas y concesionarios de la Administración Pública por daños causados a terceros. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 18, 1978. p. 398. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. *Curso de Derecho Administrativo*. 13. ed. Thomson Reuters, 2013. t. II. p. 388.

<sup>25</sup> REBOLLO PUIG, M. Servicios públicos concedidos y responsabilidad de la Administración: imputación o responsabilidad por hecho de otro (comentario a la STS de 9 de mayo de 1989). *Poder Judicial*, n. 20. p. 28. [N.t.: tradução literal do texto original.]

Ainda que a já revogada LRJPAC não tivesse previsto o tratamento dessa matéria, isso ficou a cargo do RRP em seu art. 1.3, ao indicar que se seguiria o procedimento de responsabilidade patrimonial para determinar a responsabilidade das Administrações por danos e prejuízos causados a terceiros durante a execução de contratos, quando fosse consequência de uma ordem direta e imediata da Administração ou dos vícios do projeto elaborado por ela mesma.

A LRJSP ressalta, em seu art. 32.9, que “se seguirá o procedimento previsto na Lei de Procedimento Administrativo Comum das Administrações Públicas para determinar a responsabilidade delas pelos danos e prejuízos causados a terceiros durante a execução de contratos quando sejam consequência de uma ordem imediata e direta da Administração ou dos vícios do projeto elaborado por ela mesma, sem prejuízo das especificidades que, em seu caso, estabeleça o Real Decreto Legislativo nº 3/2011,<sup>26</sup> de 14 de novembro, pelo que se aprova o texto reunido da Lei de Contratos do Setor Público (LCSP)”, hoje Lei nº 9/2017, de 8 de novembro, de Contratos do Setor Público, pela qual se transpõe para o ordenamento jurídico espanhol as Diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho 2014/23/UE e 2014/24/UE, de 26 de fevereiro de 2014.

Hoje em dia, a LCSP, em seu art. 196, dispõe, como regra geral, a obrigação do contratante de indenizar todos os danos e prejuízos que se causem a terceiros como consequência das operações que requeiram a execução do contrato. Não obstante, quando os danos e prejuízos tenham sido ocasionados como resultado imediato e direto de uma ordem da Administração, será esta a responsável dentro dos limites estabelecidos nas leis. Também será a Administração a responsável pelos danos que se causem a terceiros como consequência dos vícios do projeto no contrato de obras ou em contrato de abastecimento de bens móveis (em espanhol, contrato de *suministro de fabricación*). Os terceiros poderão requerer que se indique a quem se deve atribuir a responsabilidade previamente, dentro do ano seguinte ao da ocorrência do fato, ao órgão de contratação para que este, ouvido o contratante, informe sobre qual das partes corresponde à responsabilidade dos danos. O exercício dessa faculdade interrompe o prazo de prescrição da ação. A reclamação<sup>27</sup> daqueles se formulará, em todo caso, conforme o procedimento fixado na legislação aplicável a cada evento.

<sup>26</sup> O Real Decreto Legislativo 3/2011, pelo qual se aprova a Lei de Contratos do Setor Público (TRLCSP), estabelecia em seu art. 214 que o contratante tinha a obrigação de indenizar todos os danos e prejuízos que se causassem a terceiros como consequência da execução de um contrato. Somente quando eles tivessem provocado à consequência imediata e direta de uma ordem da Administração ou fossem resultado de vícios do projeto elaborado pela mesma Administração no contrato de obras ou no fornecimento será a responsável diante de quem tenha sofrido as lesões.

<sup>27</sup> Caso distinto é a previsão que possui a Lei de Contratos do Setor Público, em seu art. 152.2, nos casos em que o órgão de contratação desista de um procedimento de adjudicação ou decida não adjudicar ou celebrar um contrato (antes de sua formalização), em todo caso, deverá compensar os candidatos

Assim, a nova regulação reproduz o que até agora constava no RRP, o que gera as mesmas dúvidas que o regulamento suscitou na sua época sobre o procedimento a seguir e qual seria a jurisdição competente.<sup>28</sup> Contudo, como afirma Cueto Pérez, “[...] a lógica do sistema deve prevalecer e ela nos leva a seguir defendendo a conveniência de que a responsabilidade do contratante se solvete conforme o regime administrativo da responsabilidade e perante a jurisdição contencioso-administrativa, em outro caso, corremos o risco de que se produzam sentenças contraditórias sobre situações idênticas e, por outro lado, se poderia dar lugar a resoluções injustas”.<sup>29</sup>

Além disso, os particulares continuam com o mesmo problema de poder determinar de primeira a quem corresponde à obrigação de indenizar, já que o caráter facultativo com que o art. 196.3 da LCSP (que antes era o art. 214.3 do já revogado Real Decreto Legislativo nº 3/2011, de 14 de novembro, pelo qual se aprovou o texto consolidado da Lei de Contratos do Setor Público – em diante, TRLCSP) mantém o requerimento e faz com que o particular possa acessar a uma ou a outra jurisdição. Portanto, como indica Cueto Pérez sobre o apartado 9 do art. 32, LRJSP, e do art. 214, TRLCSP (hoje é o art. 196, Lei de Contratos do Setor Público – LCSP) parece “deduzir que há um procedimento diferente e uma legislação distinta em função de quem está chamado a responder, se a Administração ou o contratante, a primeira conforme a regulação administrativa diante da jurisdição contencioso-administrativa e a segunda conforme o código civil e a jurisdição civil, em que pese resultar pouco adequado que se siga mantendo a via dupla”.<sup>30</sup>

## 2.2 A responsabilidade concorrente das Administrações Públicas

A respeito da responsabilidade concorrente<sup>31</sup> das Administrações Públicas, o art. 33 da LRJSP contempla as mesmas disposições que nos arts. 140 da LRJPAC e 18 do RRP.<sup>32</sup>

---

aptos para participar na licitação ou licitadores pelos gastos que tenham suportado na forma prevista no anúncio ou no edital ou, em sendo prejudicado isso, de acordo com os critérios de avaliação empregados para o cálculo da responsabilidade patrimonial da Administração, por meio dos trâmites do procedimento administrativo comum.

<sup>28</sup> Nesse sentido, *vide* CUETO PÉREZ, M. Incidencia de las Leyes 39 y 40/2015 en la responsabilidad patrimonial por asistencia sanitaria en supuestos de gestión privada. *Revista de Administración Pública*, n. 201, 2016. p. 327. Questão criticada no Parecer do Conselho de Estado 275/2015, Anteprojeto da Lei de Procedimento Administrativo Comum das Administrações Públicas. [N.t.: tradução literal do texto original].

<sup>29</sup> CUETO PÉREZ, M. Incidencia de las Leyes 39 y 40/2015..., cit. p. 328.

<sup>30</sup> CUETO PÉREZ, M. Incidencia de las Leyes 39 y 40/2015..., cit. p. 329. [N.t.: tradução literal do texto original].

<sup>31</sup> O Tribunal Supremo, em sua Sentença nº 1.654/2018, de novembro, Recurso de Cassação nº 3.719/2017, para a uniformização da jurisprudência, em um assunto sobre responsabilidade patrimonial das Administrações Públicas em procedimentos urbanísticos para a aprovação de instrumentos de planejamento, também conhecidos como procedimentos bifásicos, pronunciou que: “*El siguiente*

Não obstante, no apartado 4 do art. 33 da LRJSP, tem-se uma novidade, ao estabelecer um prazo de quinze dias para que as Administrações consultadas possam se manifestar quando considerem procedentes. Esse novo prazo possibilita maior segurança jurídica.<sup>32</sup>

## 2.3 A indenização

No que se refere à indenização a receber pelo afetado, a regra geral é que ele deverá ser restituído na totalidade patrimonial<sup>33</sup> prejudicada pela atuação administrativa danosa.

A principal novidade sobre essa questão é que se fixam os critérios para exigir a indenização pelos danos causados por uma lei declarada posteriormente inconstitucional ou como consequência da aplicação de uma norma contrária ao Direito da União Europeia. Nesses casos, determina-se que serão indenizáveis os danos produzidos no prazo de cinco anos anteriores à data da publicação da sentença que declare a inconstitucionalidade da norma com *status* de lei ou de caráter de norma contrária ao Direito da União Europeia, salvo se a sentença disponha outra solução (art. 34.1, LRJSP). Dessa forma, o legislador introduziu um prazo de retroatividade indenizatória dos efeitos lesivos causados por estas normas.<sup>34</sup>

Sobre esse assunto, o Conselho de Estado, no Acórdão nº 275/2015, de 29 de abril, afirmou que “resulta evidente a necessidade de delimitar temporalmente as margens nas que se devem reconhecer as indenizações que são referidas neste novo apartado, mas chama a atenção para que o prazo fixado seja de cinco anos, por ser este um prazo atípico no âmbito do Direito Administrativo, no qual os direitos e obrigações de Direito Público prescrevem em quatro anos, sendo o prazo

---

*problema que se nos plantea consiste de determinar, si existiendo dicha responsabilidad, cuál sería la Administración responsable, partiendo del dato de que los Planes urbanísticos son aprobados normalmente por dos Administraciones distintas (Municipio y Comunidad Autónoma), en lo que se conoce como un procedimiento bifásico.*

*Un criterio simplista sería el de atribuir la responsabilidad a la Administración que hace la aprobación definitiva. Sin embargo, parece más correcto acudir, en estos casos, a la tesis de que existe un supuesto de concurrencia entre ambas Administraciones y que la responsabilidad es entonces solidaria, sin perjuicio de que la Administración condenada a pagar pueda repetir contra las demás que hayan intervenido en la causación del daño. Esta postura tiene a su favor el tenor literal de la Ley dado que los procedimientos bifásicos encajan en la fórmula empleada en la Ley cuando se refiere a la ‘gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones públicas’, máxime cuando no han quedado acreditadas circunstancias que permitan excluir la regla de la solidaridad”.*

<sup>32</sup> MUÑOZ MACHADO, S. *La responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas*. Civitas, 1992.

<sup>33</sup> O Tribunal Supremo reiterou em diversas sentenças que a reparação deve ser integral, ou seja, que equivalha aos danos sofridos pelo prejudicado. É o que se denomina como “princípio da total indenização”. Vide SSTs de 20 de maio de 1977; 2 de fevereiro de 1980; 5 de junho de 1981; 30 de março de 1982; 19 de novembro de 1996; 23 de novembro de 1996; 24 de janeiro de 1997; 14 de fevereiro de 1998; 31 de dezembro de 2001; 9 de fevereiro de 2002; e 1º de fevereiro de 2003; entre outras.

<sup>34</sup> GUERRA POSADAS, R. *Novedades en el régimen...*, cit. p. 118.

de prescrição da ação para reclamar indenizações sob o conceito de responsabilidade patrimonial de um ano”.<sup>35</sup>

Sobre o valor da indenização, o art. 34.2 da LRJSP introduziu outra novidade. Além de calcular a indenização segundo os critérios de dosimetria estabelecidos na legislação fiscal ou de desapropriação forçada, nos casos de morte ou lesões corporais se poderá tomar em conta o valor incluído na tabela da normativa vigente em matéria de seguros obrigatórios e da Seguridade Social.<sup>36</sup>

Com relação ao cálculo da indenização, o apartado 3 do art. 34, LRJSP, traz outras duas novidades. A primeira é sobre a atualização do valor, já que se substitui o valor de referência ao Índice de Preços ao Consumo (IPC)<sup>37</sup> pelo Índice de Garantia da Competitividade,<sup>38</sup> fixado pelo Instituto Nacional de Estatística. Já a segunda novidade é que os juros que procedam por conta da demora no pagamento da indenização fixada se exigirão segundo o estabelecido na Lei nº 47/2003, de 26 de novembro, Lei Geral Orçamentária, ou, em seu caso, segundo as normas orçamentárias das Comunidades Autônomas, sendo essa a inovação legislativa (art. 34.3, LRJSP).

No entanto, para determinar os montantes das indenizações, os tribunais já costumavam recorrer ao sistema de indenizações taxadas estabelecido para os danos às pessoas, já com o valor da perda sofrida e os rendimentos que deixaram de obter, previstos, previsíveis ou que sabidamente se derivem do fato gerador, incluindo os danos morais,<sup>39</sup> ainda que os casos de responsabilidade da Administração não

<sup>35</sup> Apartado 16 do Parecer nº 275/2015, de 29 de abril, sobre o Anteprojeto da Lei de Procedimento Administrativo Comum das Administrações Públicas.

<sup>36</sup> Esta matéria tem sido objeto de modificações nos últimos anos. A Lei nº 35/2015, de 22 de setembro, de reforma do sistema para a avaliação de danos e prejuízos causados às pessoas em acidentes de circulação, introduz um novo sistema e regula as indenizações por causa de morte, sequelas e lesões temporais. Em cada um desses casos, distinguem-se entre o prejuízo pessoal básico, os particulares e o patrimonial, que, por sua vez, se diferencia entre dano emergente e lucro cessante.

<sup>37</sup> O art. 141.3 da LRJPAC previa que se realizasse isso de acordo com o IPC.

<sup>38</sup> Este índice estabelece uma taxa de preços consistente com a recuperação de competitividade diante da zona euro. Essa taxa será igual à do Índice de Preços ao Consumo Harmonizado (IPCA) da UEM, menos uma parte da perda de competitividade acumulada pela Espanha desde 1999. Quando a taxa de variação desse índice se situe abaixo de 0%, tomar-se-á esse valor como referência, o que equivaleria à aplicação da regra de não revisão. Quando a taxa de variação desse índice supere o objetivo em médio prazo de inflação anual do Banco Central Europeu (2%), será considerado este valor como referência. Dessa forma, assegura-se que os contratos aos que se aplique esse novo índice contribuam para garantir a manutenção da competitividade da economia em médio prazo.

De acordo com a Lei nº 2/2015, de 30 de março, de desindexação da economia espanhola, o Instituto Nacional de Estatística é o responsável pelo cálculo e publicação mensal do Índice de Garantia da Competitividade.

<sup>39</sup> O Tribunal Supremo considera que: “[...] *El daño moral afecta a intereses espirituales del ser humano que son atacados; puede ser directo o, más frecuentemente indirecto, que es el sufrido en consecuencia de un daño personal, el atentado a la integridad física no sólo produce daños directamente, sino también un indudable daño moral, el ‘pretium doloris’ que debe ser resarcido [...] por lo que la indemnización valora económicamente y sin duda parcialmente este daño moral, es el llamado en la doctrina alemana los ‘Schmerzensgeld’*”. Vide STS de 29 de dezembro de 1998.

entraram no pressuposto de fato da legislação sobre responsabilidade civil e seguro na circulação de veículos motores.<sup>40</sup>

## 2.4 A responsabilidade das autoridades e funcionários a serviço das Administrações Públicas

Sobre essa questão, a LRJSP unifica no art. 36 a regulação que fixavam os arts. 145, LRJPAC, e 20 e 21, RRP.

Para a exigência de responsabilidade por parte da Administração Pública às autoridades e funcionários ao seu serviço,<sup>41</sup> estabelece-se que se deverá iniciar um procedimento conforme o disposto na LPAC, e se iniciará por acordo do órgão competente, que notificará os interessados e que constará, ao menos, dos seguintes trâmites: a) alegações pelo prazo de quinze dias; b) produção de provas admitidas e quaisquer outras que o órgão competente estime oportunas, pelo prazo de quinze dias; c) audiência pelo prazo de dez dias; d) formulação da proposta de resolução em prazo de cinco dias, a partir da finalização do trâmite da audiência; e) resolução pelo órgão competente no prazo de cinco dias. Contudo, segue-se prevendo o começo do procedimento somente quando tenha concorrido dolo, culpa ou negligência grave, excluindo, como já havia previsto a regulação anterior, os danos causados por negligência leve.

Assim, todos esses trâmites são os mesmos, bem como os prazos que já estavam contemplados no art. 21, RRP. Contudo, o trâmite do relatório, que deve ser solicitado ao serviço cujo funcionamento tenha provocado à suposta lesão indenizável, a nova regulação não prevê. No entanto, como o art. 36, LRJSP, remete ao procedimento administrativo comum, segue estando intuitivo que o relatório de serviço causante do dano deve ser solicitado segundo o art. 81 da LPAC.

Ao indicar os critérios para ponderar a exigência de responsabilidade, no apartado segundo do art. 36.2, acrescenta-se “e, em seu caso, para a sua quantificação”, substitui a “existência ou não de intencionalidade” pela de “grau de culpabilidade” de quem tenha provocado o efeito lesivo.

<sup>40</sup> STC 181/2000, de 29 de junho.

<sup>41</sup> A disposição adicional vigésima oitava da LCSP estabelece que a responsabilidade patrimonial das autoridades e do pessoal a serviço das Administrações Públicas derivada de suas atuações em matéria de contratação pública, tanto por danos causados a particulares quanto à própria Administração, exigirá-se de acordo ao disposto na Lei nº 40/2015, de 1 de outubro, do Regime Jurídico do Setor Público, assim como a normativa regulamentar de desenvolvimento da mesma, porém, a infração ou aplicação indevida dos preceitos contidos na LCSP por parte do pessoal a serviço das Administrações Públicas dará lugar à responsabilidade disciplinar, que se exigirá segundo a normativa específica no tema.

### 3 Novidades destacáveis introduzidas na Lei nº 40/2015, de 1º de outubro, do regime jurídico do setor público em matéria de responsabilidade patrimonial

Como foi possível verificar, além da separação da regulação da responsabilidade patrimonial das Administrações Públicas em duas leis, o tema segue tendo um regime jurídico muito similar ao que tinha na revogada LRJPAC. Contudo, como inovações e alterações introduzidas mais destacáveis e que reclamam especial atenção, ressalte-se, por um lado, a responsabilidade do Estado legislador pelas lesões que sofram os particulares em seus bens e direitos derivados de leis declaradas inconstitucionais ou que sejam contrárias ao Direito da União Europeia, concretizando-se as condições que devem se dar para que se possa proceder, em seu caso, à indenização que corresponda, e por outro lado, a responsabilidade da Administração Pública nas relações de Direito Privado.

#### 3.1 A responsabilidade do Estado legislador

Até agora, a responsabilidade patrimonial do Estado legislador somente encontrava um reconhecimento muito geral no art. 9.3 da CE, quando assegura a responsabilidade dos poderes públicos. No entanto, a jurisprudência do Tribunal Supremo já tinha reconhecido a responsabilidade do Estado legislador, estimando a existência de responsabilidade quando se produziram danos em virtude de atos de aplicação de leis e que existisse um sacrifício patrimonial singular de direitos ou de interesses econômicos legítimos que pudessem ser considerados como afetados por atuações administrativas anteriores.<sup>42</sup> Essa jurisprudência foi influenciada pela doutrina do Tribunal de Justiça da União Europeia, que tem reconhecido a responsabilidade dos Estados-membros pelo descumprimento do direito da União Europeia.<sup>43</sup>

A LRJSP introduz ao ordenamento jurídico a jurisprudência existente em matéria de responsabilidade patrimonial pelos danos causados pelas leis e, em seu caso, por outras normas, através de uma regulação sistematizada, nos apartados 3 a 6 do art. 32.

A chamada responsabilidade do Estado legislador contempla três pressupostos distintos: a) a responsabilidade pela lesão que sofram os particulares pela aplicação de atos legislativos de natureza não expropriatória de direitos que os

<sup>42</sup> MORENO MOLINA, J. A. Las novedades en la regulación..., cit. p. 102.

<sup>43</sup> Vide, entre outras, SSTJUE de 19 de novembro de 1991, assuntos acumulados C-6/90 e C-9/90, Francovich; 26 de março de 1996, assunto 392/93, The Queen; 8 de outubro de 1996, assuntos C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94, Erich Dillenkofer; 30 de setembro de 2003, assunto C-224/01, Gerhard Kobler.

particulares não tenham o dever jurídico de suportar, quando assim estabeleça os próprios atos legislativos e nos termos que eles especifiquem (art. 32, LRJSP); b) a responsabilidade pela lesão que sofram os particulares pelos danos derivados da aplicação de uma norma com *status* de lei declarada inconstitucional, quando o particular tenha obtido sentença já transitada em julgado que julgue improcedente um recurso contra a atuação administrativa que ocasionou o dano, sempre que se tenha alegado a inconstitucionalidade posteriormente declarada (art. 32.4, LRJSP); e c) a responsabilidade pela lesão que sofram os particulares pelos danos derivados da aplicação de uma norma declarada por sentença ser contrária ao Direito da União Europeia (art. 32.5, LRJSP).

O primeiro caso constante no apartado 3 do art. 32 da LRJSP engloba a previsão anterior do art. 139.3, LRJPAC,<sup>44</sup> relativa ao direito dos particulares a serem indenizados pelas Administrações Públicas de “toda lesão que sofram em seus bens e direitos como consequência da aplicação de atos legislativos de natureza não expropriatória de direitos que não tenham o dever jurídico de suportar, quando assim estabeleçam os próprios atos legislativos e nos termos que eles especifiquem”.

Portanto, a interpretação e aplicação desse novo dispositivo legal deve seguir o que vem sendo feito desde o art. 139.3 da LRJPAC, na medida em que ambos são textualmente coincidentes.<sup>45</sup> Assim, deve-se seguir a jurisprudência<sup>46</sup> que tem fixado a obrigação da Administração de ressarcir os danos causados pela aplicação de atos legislativos mesmo nos casos em que estes não tenham previsto expressamente, ou seja, ainda que a própria norma não disponha sobre a indenização, ao violar o princípio da boa-fé que deve reger as relações da Administração com os particulares, de segurança jurídica e do equilíbrio de prestações que deve guiar as relações econômicas.<sup>47</sup> Estes

<sup>44</sup> Única disposição que, até a entrada e vigor da LRJSP, se ocupava do tema. Sobre esta questão, cf. GONZÁLEZ PÉREZ, J. *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*. Madrid: Civitas, 2000. p. 54 e ss.

<sup>45</sup> Nesse sentido, QUINTANA LÓPEZ, T. La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y la potestad sancionadora. In: JORNADAS SOBRE NUEVAS LEYES ADMINISTRATIVAS, 2016. Junta de Castilla y León: Escuela de Administración Pública de Castilla y León, 2016. p. 7.

<sup>46</sup> Sobre isso, o Tribunal Constitucional interpretou na Sentença nº 28/1997, de 13 de fevereiro, diante de uma questão de inconstitucionalidade sobre uma lei que não determinava indenização para os proprietários de terrenos classificados como urbanizáveis que, por efeito direto dessa normativa, passava a ser terrenos rústicos, que, “*el silencio de la Ley sobre este particular no puede ser considerado como una exclusión vulneradora de lo dispuesto en el artículo 33.3, sino que ha de entenderse que ese extremo quedará sometido a la normativa general del ordenamiento jurídico sobre la responsabilidad patrimonial de los actos de los poderes públicos que procede otorgar a quienes, por causa de interés general, resulten perjudicados en sus bienes y derechos*”. Veja-se também GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado como autor de una Ley declarada inconstitucional. *Revista de Administración Pública*, n. 166, p. 99-147, 2005. p. 99-147.

<sup>47</sup> Vide QUINTANA LÓPEZ, T. La responsabilidad patrimonial..., cit. p. 8. Nesse sentido, Alvarez Barbeito afirma que: “Nesses casos, os princípios de segurança jurídica e de confiança legítima têm servido em diversas ocasiões como fundamento para justificar a existência de responsabilidade patrimonial do Estado Legislador, pretensão que tem sido atendida em várias situações por nossos tribunais. À vista da jurisprudência existente a esse respeito, e ainda que não seja possível estabelecer um catálogo fechado de casos nos quais deve prosperar a ação da condenação patrimonial ao Estado Legislador,

conceitos, utilizados pela jurisprudência, estão estritamente conectados com o princípio da confiança legítima.<sup>48</sup>

Contudo, a novidade<sup>49</sup> consta nos dois seguintes casos, ou seja, na regulação da responsabilidade pelas lesões que sofram os particulares e seus bens e direitos derivados das leis declaradas inconstitucionais,<sup>50</sup> ou contrárias ao Direito da União Europeia.

desprende-se que a violação da confiança legítima dos cidadãos se terá produzido quando uma norma jurídica estabelece uma situação *ex novo* que surpreende as expectativas razoavelmente fundadas de cidadãos na conservação de uma situação criada por uma norma anterior que, repentinamente e sem a adoção de medida transitória alguma, se modifica, surpreendendo à pessoa ou ao grupo de pessoas que experimentam um dano efetivo e que não têm a obrigação jurídica de suportar” (*vide* ALVAREZ BARBEITO, P. La responsabilidad patrimonial del estado legislador: especial referencia a la vulneración del derecho comunitario. *Anuário da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*, n. 8, 2004. p. 64-65).

<sup>48</sup> Vide SSTs 5 de março de 1999; 27 de junho de 1994; e 22 de setembro de 1990, entre outras. Sobre o princípio de confiança legítima, cf. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado. *Revista de Administración Pública*, n. 159, 2002; GARCÍA MACHO, R. Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 56, 1987.

<sup>49</sup> STS 3.120/2019, de 3 de outubro de 2019 (FJ 5): “[...] *Ha de destacarse cómo la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, introduce en nuestro ordenamiento jurídico la primera regulación legislativa específica de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por leyes contrarias a Derecho. En efecto, como hemos visto, el precepto distingue entre los casos en que la lesión deriva de una norma con rango de ley declarada inconstitucional y aquellos en los que los daños fueron ocasionados por la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea. En ambos supuestos, para que nazca el deber de indemnizar, deben concurrir los requisitos generales de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas: a) que la aplicación de la ley haya ocasionado una lesión que ‘el particular no tenga el deber jurídico de soportar’; y b) que el daño alegado sea ‘efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas’.* También respecto de ambos casos, la Ley 40/2015 dispone que [solo] procederá la indemnización ‘cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la inconstitucionalidad [o la infracción del Derecho de la Unión Europea] posteriormente declarada’. Es decir, los perjudicados por la aplicación de la ley posteriormente declarada inválida que no agotaron todas las instancias judiciales contra dicha aplicación, o no adujeron en ellas la correspondiente inconstitucionalidad o infracción del ordenamiento jurídico comunitario, no podrán luego exigir el resarcimiento de los daños sufridos”.

<sup>50</sup> O Pleno do Tribunal Constitucional, em sua Sentença nº 59/2017, decidiu por unanimidade declarar a inconstitucionalidade e nulidade dos arts. 107.1, 107.2, “a”, e 110.4 do texto refundido da Lei Reguladora das Fazendas Locais, aprovada pelo Real Decreto Legislativo nº 2/2004, de 5 de março, considerando que o imposto sobre o incremento do valor dos terrenos de natureza urbana vulnerava o princípio constitucional da capacidade econômica, na medida em que não se vinculava necessariamente à existência de um incremento real do valor do bem, “mas sim à mera titularidade do terreno durante um período de tempo”, reiterando a doutrina estabelecida pelo Tribunal nas Sentenças nºs 26/2017 e 37/2017, referidas, respectivamente, à fixação desse mesmo imposto nos territórios históricos de Gipuzkoa e Arava. Em tais decisões, o Tribunal chegou à conclusão de que o estabelecimento pelo legislador de impostos que gravem o aumento do valor dos terrenos urbanos é constitucionalmente admissível sempre e quando aqueles respeitem o princípio da capacidade econômica (art. 31.1, CE). Igualmente, afirmou que, para salvaguardar este princípio, o imposto não pode, em nenhum caso, gravar atos e fatos que “não sejam exponents de uma riqueza real ou potencial”.

A declaração anterior de inconstitucionalidade pode comportar a exigência de devolução dos ingressos indevidos pelo imposto sobre o incremento do valor dos terrenos de natureza urbana por parte dos sujeitos passivos, circunstância que a doutrina expõe que as prefeituras estejam facultadas para exigir que o Estado lhes compense por todos os prejuízos econômicos que tenham que suportar devido à declaração de inconstitucionalidade do IIVTNU (PAGÈS GALTÉS, J. Efectos de la declaración de inconstitucionalidad parcial del IIVTNU tras la sentencia interpretativa dictada por el Tribunal Supremo en 2018).

No primeiro deles, determina-se que se procederá à indenização quando o particular tenha obtido, em qualquer instância, sentença já transitada em julgado que julgue improcedente um recurso contra a atuação administrativa que ocasionou o dano, sempre que se tenha alegado a inconstitucionalidade posteriormente declarada (art. 32.4, LRJSP).

Com relação a esse ponto, desde a sentença do Tribunal Supremo (STS) de 29 de fevereiro de 2000, se têm reiterado os pronunciamentos que reconhecem o direito à indenização dos sujeitos que tenham sofrido lesão.<sup>51</sup>

Com esses precedentes, no art. 32.4, LRJSP se estabelecem alguns requisitos<sup>52</sup> específicos para o reconhecimento da responsabilidade patrimonial pela aplicação de normas com *status* de lei declaradas inconstitucionais. Esses requisitos são: a) que o sujeito que interponha ação de responsabilidade tenha, previamente, recorrido na via administrativa e pela via de jurisdição contencioso-administrativa perante a atuação administrativa que causou o dano e que, como resultado disso, tenha obtido uma sentença improcedente que, sem a necessidade de esgotar todas as instâncias, transite em julgado; e b) que o recorrente tenha alegado no recurso interposto à causa da inconstitucionalidade da lei.

Além disso, no art. 67.1, LPAC, estabelece-se que o direito a reclamar nesse tipo de casos prescreve no ano da publicação da sentença declaratória de inconstitucionalidade da lei no *Diário Oficial do Estado*.

No entanto, no caso de lesão sofrida como consequência da aplicação de uma norma declarada contrária ao Direito da União Europeia (32.5, LRJSP), exige-se cumprir todos os requisitos seguintes: a norma deve ter como objeto conferir direito aos particulares; o descumprimento do Direito da União Europeia que supõe a aplicação

---

Deve-se acrescentar ao anteriormente descrito que, recentemente, o Pleno do Tribunal Constitucional, em sua sentença de 31 de outubro (Questão de Inconstitucionalidade nº 1020-2019) declarou a inconstitucionalidade do art. 107.4 do texto refundido da Lei Reguladora das Fazendas Locais, aprovado pelo Real Decreto Legislativo nº 2/2004, de 5 de março (FJ5): “[...] *En coherencia con la declaración parcial de inconstitucionalidad que hizo la STC 59/2017, el art. 107.4 TRLHL debe serlo únicamente en aquellos casos en los que la cuota a satisfacer es superior al incremento patrimonial realmente obtenido por el contribuyente. Eso sí, la inconstitucionalidad así apreciada no puede extenderse, sin embargo, como pretende el órgano judicial, al art. 108.1 TRLHL (tipo de gravamen), pues el vicio declarado se halla exclusivamente en la forma de determinar la base imponible y no en la de calcular la cuota tributaria. [...] b) La necesaria intervención del legislador: es importante señalar que una vez declarados inconstitucionales, primero los arts. 107.1, 107.2 a) y 110.4 del TRLHL por la STC 59/2017, de 11 de mayo, y ahora el art. 107.4 TRLHL por la presente sentencia, es tarea del legislador, en el ejercicio de su libertad de configuración normativa, realizar la adaptación del régimen legal del impuesto a las exigencias constitucionales puestas de manifiesto en una y otra sentencia*”.

<sup>51</sup> Entretanto, esse caso de responsabilidade patrimonial tem sido polêmico no mesmo núcleo jurisprudencial, como se pode verificar nos reiterados votos particulares apresentados pelos magistrados que discrepavam da sentença que reconhecia o direito de serem indenizados de quem tivessem sofrido algum dano economicamente avaliável, como consequência da aplicação de leis que após tivessem sido declaradas contrárias à Constituição.

<sup>52</sup> Em relação aos requisitos específicos, cf. Sentença do Tribunal Superior de Justiça do País Basco nº 104/2019, de 7 de março de 2019, número de recurso 821/2018.

da norma interna contrária a este deve estar suficientemente caracterizado,<sup>53</sup> e deve existir uma relação de causalidade direta entre o descumprimento da obrigação imposta à Administração responsável pelo Direito da União Europeia e o dano sofrido por particulares.

Nesse caso, o direito a reclamar, conforme o art. 67.1, LPAC, prescreve no ano da publicação da sentença que declare o caráter contrário da norma ao Direito da União Europeia no *Diário Oficial da União Europeia*.

Portanto, em todos os casos contemplados pelo legislador, exige-se o esgotamento de todas as vias de ação existentes para reconhecer o direito a reclamar pela via da responsabilidade patrimonial derivada de atos legislativos.

Desse modo, o legislador plasma o critério jurisprudencial já consolidado nessa matéria, iniciado pela STS de 29 de fevereiro de 2000, que declarou a existência de responsabilidade patrimonial pela aplicação de uma lei fiscal declarada inconstitucional.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Seguindo o critério da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, este descumprimento deve ser manifesto e grave. Vide STJUE de 26 de janeiro de 2010, C118/08, *Transportes Urbanos y Servicios Generales*. Trata-se de um requisito mais rigoroso que o exigido no âmbito geral da responsabilidade patrimonial da Administração pelo funcionamento normal ou anormal dos serviços públicos. Vide QUINTANA LÓPEZ, T. La responsabilidad patrimonial..., cit. p. 10.

<sup>54</sup> A Sala do Contencioso-Administrativo do TS proferiu duas sentenças, ambas de 18 de fevereiro de 2016, que anulam as decisões do Conselho de Ministros que denegaram a devolução do "centavo sanitário" solicitada por duas empresas de transporte, ao concluir que, quando entrou em vigor este imposto, as autoridades espanholas eram conscientes, ou deveriam ter sido, de que não se ajustava à diretiva comunitária. Este tem sido um assunto recorrente dentro da responsabilidade patrimonial do Estado Legislador. A STJUE de 27 de fevereiro de 2014, asunto C-82/12, *Transportes Jordi Besora*, considerou que o mencionado imposto era contrário ao Direito da União Europeia. Diante desse pronunciamento, os contribuintes afetados solicitaram devolução dos valores arrecadados em contravenção ao Direito comunitário como ingressos indevidos de natureza tributária, mas quando se produziu a prescrição ou uma liquidação firme, isso impedia a devolução dos ingressos indevidos, e se abria uma segunda via de reclamação dessas quantidades como indenização pela responsabilidade patrimonial do Estado legislador.

Assim, o TS avaliou que, na época da implementação do imposto, a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, "as uniformes e insistentes" comunicações das autoridades comunitárias com as espanholas, colocavam em manifesto que este imposto não se ajustava ao disposto no art. 3.2. da Diretiva 92/12/CEE. "*De modo que la violación del Derecho Comunitario tenía el grado de claridad suficiente para ser considerada como suficientemente caracterizada.*"

Portanto, o TS afirma que: "*Nos encontramos, en definitiva y recapitulando lo anterior, ante una infracción suficientemente caracterizada porque cuando entra en vigor, en 2002, el controvertido impuesto, creado mediante Ley 24/2001, las autoridades españolas eran conscientes, o deberían haberlo sido (lo que significa que no puede ser un error jurídico de carácter excusable), que dicho impuesto no se ajustaba a lo dispuesto por el art. 3.2 de la Directiva 92/12/CEE.*"

*Así lo demuestra no sólo la jurisprudencia del TJUE, que en el año 2000 ya declaraba que la finalidad específica que debía tener un impuesto indirecto, al margen de los armonizados, era una finalidad no presupuestaria; sino también que las autoridades comunitarias, antes y después de la creación del impuesto, insistían en sus comunicaciones al Gobierno de España que el impuesto vulneraba el artículo 3.2 de la Directiva de impuestos especiales. Y a pesar de ello, el impuesto se aplica en 2002 y se mantiene en vigor durante más de diez años" (FJ 11).*

Já no que se refere à relação de causalidade direta, o TS indica que: "*el daño tiene su origen exclusivo en la Ley 24/2001, que configura un impuesto que vulnera el Derecho comunitario y permite la creación de tipos adicionales por las Comunidades Autónomas. Lo relevante, en definitiva, es la concurrencia de los presupuestos propios de la responsabilidad patrimonial, determinando la acción que, de modo exclusivo,*

Ainda que o próprio legislador se refira à responsabilidade do “Estado legislador”,<sup>55</sup> também se deve estendê-la à responsabilidade pelas normas com *status* de lei que aprovem as Comunidades Autônomas.<sup>56</sup>

No entanto, autores como Moreno Molina questionam a diferenciação entre os requisitos exigidos para o reconhecimento da responsabilidade nos apartados 4 e 5 do art. 32 da LRJSP. O autor afirma que essa diferenciação pode ser contrária ao princípio de equivalência que tem reconhecido o Tribunal de Justiça da União Europeia, já que daria lugar a um tratamento diferente para algumas situações consideradas equiparáveis.<sup>57</sup>

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça da União Europeia considerou que é contrária ao Direito da União Europeia a regra de um Estado-membro “em virtude da qual uma reclamação de responsabilidade patrimonial do Estado baseada em uma infração deste Direito por uma lei nacional declarada mediante sentença do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias proferida segundo o art. 226 do Tratado de Lisboa, apenas pode se estimar se o demandante esgotou previamente todas as vias de recurso internas dirigidas a impugnar a validade do ato administrativo lesivo aprovado sobre a base dessa lei”, quando tal regra não seja “de aplicação a uma reclamatória de responsabilidade patrimonial do Estado fundamental na infração da Constituição por essa mesma lei declarada pelo órgão jurisdicional competente”.<sup>58</sup> Após esse pronunciamento, o Tribunal Supremo retificou a sua jurisprudência e reconheceu que “a doutrina desse Tribunal Supremo sobre a responsabilidade do Estado legislador nos casos de vulneração da Constituição deve se aplicar, pelo princípio da equivalência, aos casos de responsabilidade do Estado legislador por vulneração do Direito Comunitário. Isso obriga, pelo princípio da vinculação ao que antes temos referido, a retificar a doutrina assentada nas sentenças de 29 de janeiro de 2004 e 24 de maio de 2005, que entenderam que a não impugnação, administrativa e judicial, do ato aplicativo de norma contrária ao Direito Comunitário rompia o nexos causal exigido pela própria jurisprudência comunitária para a declaração da responsabilidade patrimonial, ruptura que, como já se expressou, não se admite nos casos de atos de aplicação de leis inconstitucionais, nos que não é preciso o esgotamento de recursos administrativos e jurisprudenciais para o exercício da ação de responsabilidade”.

---

*produce la lesión que debe ser indemnizada. Dicho de otro modo, la condición necesaria para ocasionar el perjuicio económico padecido por la parte recurrente es la Ley 24/2001, sin dicha actuación no se hubiera producido, en ninguna de las cantidades abonadas. Y ello no sucede con las leyes autonómicas que se dictaron, por algunas Comunidades Autónomas, al amparo de la citada Ley estatal” (FJ 12).*

<sup>55</sup> Assim diz o apartado 3 do art. 32 LRJSP.

<sup>56</sup> Nesse sentido, *vide* GUERRA POSADAS, R. Novedades en el régimen..., cit. p. 115.

<sup>57</sup> *Vide* MORENO MOLINA, J. A. Las novedades en la regulación..., cit. p. 104.

<sup>58</sup> *Ibidem*. p. 105.

Portanto, seguindo essa jurisprudência, resulta evidente que o previsto na LRJSP se separa do critério, ao impor, em todo caso como requisito, a obtenção de uma sentença que declare a improcedência de recurso interposto contra a atuação administrativa lesiva e que tenha esta transitada em julgado, o que equivale a exigir o esgotamento de todas as vias de impugnação existentes.<sup>59</sup>

### 3.2 A responsabilidade nas relações de Direito Privado

A segunda inovação em matéria de responsabilidade se refere aos casos em que as Administrações Públicas atuam nas relações de Direito Privado.<sup>60</sup>

Sobre o tema, o art. 144 da LRJPAC estabelecia que as Administrações Públicas devesses responder diretamente sobre os danos e prejuízos causados pelo pessoal que se encontra ao seu serviço, considerando-se a sua atuação como atos próprios da Administração sobre o qual o serviço se encontra, em conformidade com o regime de responsabilidade patrimonial da Administração. No entanto, o novo art. 35 da LRJSP estende esta responsabilidade aos casos em que as Administrações Públicas atuam diretamente ou “através de uma entidade de direito privado”. Desse modo, pode-se exigir responsabilidade quando concorra com sujeitos de Direito Privado ou a responsabilidade se exija diretamente da entidade de Direito Privado por meio da qual atue a Administração ou a entidade que cubra a sua responsabilidade.

Portanto, segundo o regulado no citado dispositivo legal, como afirma Companys i Alet, na prática pode ocorrer uma situação contraditória, já que entidades de Direito Privado que possuem participação majoritária da Administração e que sujeitam a sua atividade ao Direito Privado, responderão pelos danos que ocasionem a terceiros com base no Direito Administrativo; e, nesse caso, deverão ser demandadas perante a jurisdição contencioso-administrativa.<sup>61</sup>

De fato, o art. 35, LRJSP, contempla diferentes formas de atuação da Administração Pública em relação ao Direito Privado, as quais dão lugar a quatro situações: a) quando a Administração atue diretamente nas relações de Direito privado e se exija dela a responsabilidade; b) quando a Administração atue por meio

<sup>59</sup> Vide MORENO MOLINA, J. A. Las novedades en la regulación..., cit. p. 105. Parecer do Conselho de Estado nº 275/2015, de 29 de abril de 2015, Anteprojeto de Lei de Procedimento Administrativo Comum das Administrações Públicas.

<sup>60</sup> STSJ Catalunya nº 777/2018, 19 de dezembro de 2018 (FJ3) “[...] Este nuevo régimen faculta a los particulares el derecho a ser indemnizados, siempre que concurran todos los presupuestos legales, por las Administraciones públicas en el caso de las Sociedades Mercantiles (en este caso estatal) (art. 35 de la Ley 40/2015), norma que entró en vigor el 2 de octubre de 2016. Como en este caso el demandante formuló su reclamación el 11 de noviembre de 2015 no le es aplicable este nuevo régimen de la responsabilidad patrimonial”.

<sup>61</sup> COMPANYS I ALET, A. Principales novedades introducidas por las Leyes 39/2015 y 40/2015 en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las Administraciones públicas. *Actualidad Jurídica*, Uría Menéndez, n. 41, 2015. p. 90.

de uma entidade de Direito Privado e se exija a responsabilidade da Administração; c) quando na atuação e na lesão produzida concorra tanto a Administração quanto os sujeitos de Direito Privado;<sup>62</sup> d) quando a responsabilidade se exige da entidade de Direito Privado através da qual atue a Administração.

Contudo, no âmbito processual da Jurisdição Contencioso-Administrativa, esta unificação do conhecimento de todas as reclamações de responsabilidade patrimonial, qualquer que seja o tipo de atividade que houver ocasionado, já que previu no art. 2, “e”, da Lei nº 29/1998, de 13 de julho, reguladora da Jurisdição Contencioso-Administrativa (LJCA), desde a sua modificação pela Lei Orgânica nº 19/2003, de 23 de dezembro, de alterações da Lei Orgânica nº 6/1985, de 1º de julho, do Poder Judiciário, na qual se dispõe que “a responsabilidade patrimonial das Administrações públicas, qualquer que seja a natureza da atividade ou o tipo de relação que derive, não podendo ser demandadas aquelas por este motivo perante os órgãos jurisdicional civil ou social, ainda quando na produção de dano concorram com particulares ou contem com um seguro de responsabilidade”.

Desse modo, o art. 35, LRJSP, incorpora na norma administrativa a previsão processual, bem como o critério jurisprudencial a esse respeito.<sup>63</sup>

#### 4 Aspectos procedimentais: especialidades da responsabilidade patrimonial no procedimento administrativo comum

Finalmente, seguindo a sistematização que diferencia ambas as leis, uma vez analisado o seu regime jurídico, e as novidades e alterações introduzidas mais destacáveis na matéria objeto desse estudo, corresponde agora examinar os aspectos procedimentais.

A LRJSP, em seu art. 36.4, estabelece que os procedimentos de responsabilidade patrimonial estejam conformados segundo o disposto na LPAC, uma vez que, após essa regulação, esse procedimento de responsabilidade já não mais se configura como um rito especial, mas sim se aplica o procedimento sancionador, administrativo comum ou ordinário, com algumas peculiaridades ou particularidades. A LPAC integrou em cada uma das fases do procedimento administrativo as especialidades do procedimento sancionador e do de responsabilidade patrimonial, regulados agora no art. 63 e seguintes, e não mais em título específico, como ocorria com a LRJPAC.

A regulação do procedimento de responsabilidade patrimonial não incorpora grandes novidades e se configura partindo da normativa anterior. Entretanto, cabe

<sup>62</sup> Essa seria outra situação paralela ao regime previsto no art. 33 da LRJSP.

<sup>63</sup> Nesse sentido, cf. SSTs de 22 de dezembro de 2014; 21 de julho de 2009; 26 de setembro de 2007; e 21 de novembro de 2007; entre outras.

destacar a adoção do uso generalizado de meios eletrônicos em todas as fases do procedimento administrativo comum.<sup>64</sup>

## 4.1 Novidades nas fases dos procedimentos de responsabilidade patrimonial

O art. 36.4 da LRJPSC dispõe que o procedimento se iniciará de acordo com o órgão competente, que notificará aos interessados e que constará ao menos dos seguintes trâmites: a) alegações pelo prazo de quinze dias; b) produção de provas admitidas e quaisquer outras que o órgão competente estime oportunas, pelo prazo de quinze dias; c) audiência pelo prazo de dez dias; d) formulação da proposta de resolução no prazo de cinco dias, a partir da finalização do trâmite da audiência; e e) resolução pelo órgão competente no prazo de cinco dias.

Com base nisso, cabe agora detalhar cada um dos trâmites, segundo as disposições da LPAC.

### 4.1.1 Iniciação

A iniciação do procedimento se regula nos arts. 54 e seguintes da LPAC. Esta regulação não se separa essencialmente da norma anterior, se bem que há o destaque expresso sobre as especialidades dos procedimentos em matéria de responsabilidade patrimonial.<sup>65</sup> Portanto, mantém-se a regulação da iniciação do procedimento tanto de ofício (art. 59 e seguintes) quanto por provocação do interessado (art. 66 e seguintes).

A iniciação do procedimento de ofício ocorre nos seguintes quatro casos: a) por iniciativa própria; b) por ordem superior; c) por petição motivada de outros órgãos não competentes ou com função de investigação e/ou inspeção; d) por denúncia.

Dessas quatro modalidades, em matéria de responsabilidade patrimonial, destaca-se a por petição motivada de outros órgãos não competentes ou com funções de investigação ou inspeção, por ter certas peculiaridades.

Nos procedimentos de responsabilidade patrimonial, o art. 61.4, LPAC, acrescenta uma série de obrigações que deverão ser respeitadas pelo órgão que apresente a petição motivada, exigindo-se que a peça individualize “a lesão produzida em uma pessoa ou grupo de pessoas, sua relação de causalidade com o funcionamento do serviço público, sua avaliação econômica, se possível, bem como o

<sup>64</sup> Sobre este tema, cf. GAMERO CASADO, E. Panorámica de la administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 175, p. 15-27, 2016; MORENO MOLINA, J. A. Las novedades en la regulación..., cit. p. 109.

<sup>65</sup> Integra-se em boa medida o RRP.

momento em que a lesão efetivamente ocorreu”.<sup>66</sup> Tais exigências coincidem com os elementos para a exigibilidade da responsabilidade patrimonial atualmente regulados no art. 32 da LRJSP. Além disso, o art. 65, LPAC, determina as “especialidades no início de ofício dos procedimentos de responsabilidade patrimonial”. Assim, indica-se que “quando as Administrações públicas decidam começar de ofício um procedimento de responsabilidade patrimonial, será necessário que não tenha prescrito o direito de reclamação do interessado ao que se refere o art. 67”. O prazo de prescrição não foi alterado e se mantém em um ano a partir da ocorrência dos danos às pessoas. Portanto, o órgão administrativo competente pode iniciar de ofício esse procedimento administrativo, mas deve, inescapavelmente, antes de decidir pela iniciação, avaliar e apreciar a ausência da prescrição mencionada.<sup>67</sup>

Essas exigências são realmente redundantes<sup>68</sup> a respeito de questões genéricas que se desprendem da LPAC ou dos princípios próprios e fundamentos de responsabilidade patrimonial regulados na LRJSP.

No entanto, surpreende que não se estabeleça o conteúdo mínimo que deve constar no acordo de iniciação de ofício desse procedimento, à diferença do exaustivo conteúdo requerido pelo art. 64.2, LPAC, para o acordo de início do procedimento sancionador.<sup>69</sup>

Em que pese isso, a iniciação de procedimentos de responsabilidade patrimonial de ofício pelas Administrações públicas é um caso excepcional,<sup>70</sup> sendo os cidadãos quem, por regra geral, dão início ao procedimento. Nesse sentido, o próprio art. 13, “f”, da LPAC reconhece o direito da cidadania de exigir as responsabilidades das Administrações Públicas e autoridades, quando assim corresponda legalmente.<sup>71</sup>

<sup>66</sup> Conteúdo do acordo de início que autores como Gosálbez Pequeño consideram indevido. Vide GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.). *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, Las Rozas, 2016. p. 256.

<sup>67</sup> GOSÁLBEZ PEQUEÑO afirma que o já revogado art. 142.1 da LRJPAC amparava uma interpretação doutrinária em prol do exercício obrigatório da competência de início de ofício. Vide GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.). *La nueva Ley del...*, cit. p. 255.

<sup>68</sup> MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. *El régimen jurídico del nuevo procedimiento administrativo común*. Madrid: Aranzadi, 2016. p. 289.

<sup>69</sup> Gosálbez Pequeño se surpreende ainda mais: “observando o art. 61.4 que, ao contrário, estabelece explicitamente o conteúdo obrigatório que deve ter a petição prévia e específica, motivada, para o início de ofício desse tipo de procedimento administrativo de responsabilidade patrimonial [...], surpreende definitivamente que o legislador seja desnecessariamente exigente na tipificação mínima do conteúdo de uma mera petição motivada de início procedimental e, contrariamente, omita uma tipificação mínima do conteúdo da decisão de início do procedimento”. Vide GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.). *La nueva Ley del...*, cit. p. 256.

<sup>70</sup> MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. *El régimen jurídico...*, cit. p. 290.

<sup>71</sup> Martínez Gutierrez destaca duas vertentes desse direito. Afirma que tal direito “dota de cobertura a exigência de responsabilidade de pessoas a serviço das Administrações públicas em relação com o cumprimento adequado de suas funções e do exercício de competências públicas pelas autoridades e, em particular, a possibilidade de reclamar perante o funcionário que a tramita, que instrui ou que é responsável pelo procedimento pelo seu impulso deficitário. Por outro lado, este direito se materializa na possível exigência de responsabilidade patrimonial pelo funcionário normal ou anormal dos serviços públicos que, com a legislação de 2015, veio regular sobre o procedimento de reclamação de responsabilidade patrimonial ao

O acordo de iniciação de ofício “notificará os particulares supostamente lesados, concedendo-se um prazo de dez dias para que apresentem quantas alegações, documentos ou informação que estimem conveniente ao seu direito, e que proponham as provas que sejam pertinentes para o seu reconhecimento. O procedimento iniciado se instruirá, ainda que os particulares supostamente lesados não se apresentem no prazo estabelecido” (art. 65.2, LPAC).

Mesmo que se disponha sobre a falta de participação dos supostamente lesados, evidentemente que ela é importante para conseguir maior registro dos fatos e dos danos, assim como para avaliar a desnecessidade do início de ofício do procedimento.<sup>72</sup>

Portanto, a LPAC não estabelece nenhum impedimento para que uma resolução reconheça o direito dos particulares de serem indenizados sem terem se apresentado e sem terem formulado alegações.<sup>73</sup>

No que se refere à iniciação por solicitação do interessado, a LPAC prevê especialidades nos pedidos de reclamação de responsabilidade patrimonial.

As solicitações<sup>74</sup> que forem realizadas pelos interessados deverão respeitar o contido no art. 66 da LPAC relativo às solicitações de iniciação por parte do interessado, mas que, além disso, deverão especificar “as lesões havidas, a suposta relação de causalidade entre elas e o funcionamento do serviço público, a avaliação econômica da responsabilidade patrimonial, se possível, e o momento em que a lesão efetivamente ocorreu, acompanhada de alegações, documentos e informações que se estimem oportunos e de produção de provas, concretizando os meios pelos quais se pretende se basear o reclamante”.<sup>75</sup>

---

longo da LPAC e, paralelamente, em relação ao procedimento administrativo comum, no que se refere aos princípios e bases fundamentadoras da possível exigência de responsabilidade patrimonial nos arts. 32 e seguintes da LRJSP”. Vide MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. *El régimen jurídico...*, cit. p. 131.

<sup>72</sup> *Ibidem*. p. 304.

<sup>73</sup> Desse modo, como afirma Gosálbez Pequeño, os temores e críticas da doutrina manifestados pelo disposto no art. 142.4 da LRJPAC continuam vigentes. Além disso, devemos ter em mente a revogação do RRP, no qual em seu art. 11.3 impedia essa resolução indenizatória e que deixava ao interessado que comparecesse no trâmite da audiência. Assim, “até que não se aprove o regulamento do procedimento de responsabilidade patrimonial que substitua o RRP, com a atual LRJPAC não está tão claro que a resolução administrativa indenizatória demanda a apresentação de uma ação administrativa de responsabilidade, seja ela direta e *ab initio* (no procedimento iniciado mediante a solicitação de iniciação) ou indireta e *a posteriori* (mediante o comparecimento no procedimento iniciado de ofício), porque o começo por ofício e a oficialidade da instrução do procedimento dispostos no art. 65 não o impedem. Mas isso não é tudo: essa resolução declaratória da responsabilidade patrimonial administrativa que coloca termo ao procedimento iniciado de ofício sem prévia pretensão do prejudicado se poderá determinar em um curto prazo se a Administração decide pela tramitação simplificada do procedimento, conforme o art. 96”. Vide GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.). *La nueva Ley del...*, cit. p. 255.

<sup>74</sup> Se a solicitação de iniciação não reúne os requisitos que indicam os arts. 66 e 67, será requerido ao interessado que, no prazo de dez dias, sane a falta ou junte os documentos necessários, com indicação de que, se assim não o fizer, terá como desistida a sua petição, a partir de prévia decisão proferida nesse sentido.

<sup>75</sup> O art. 67.2 LPAC detalha as especificações que devem conter os pedidos de início de procedimentos de responsabilidade patrimonial.

No art. 67, LPAC, estabelece-se que “somente poderão solicitar o início de um procedimento de responsabilidade patrimonial quando não tenha prescrito o seu direito de reclamação. O direito a reclamar prescreverá em um ano após a ocorrência do fato ou do ato que motive a indenização ou se manifeste o seu efeito lesivo. Em caso de danos<sup>76</sup> de caráter físico ou psicológico<sup>77</sup> às pessoas, o prazo será computado a partir da cura ou da determinação do alcance das sequelas”.

Junto com a previsão anterior, já tradicional, acrescentam-se os dois últimos parágrafos do art. 67.1 da LPAC, nos quais se esclarece o início da contagem do prazo para a apresentação tempestiva da reclamação de responsabilidade nos dois casos concretos – reclamações por anulação de normas regulamentares tanto por via administrativa quanto por via judicial (que prescreverá em um ano da notificação da resolução administrativa ou da sentença transitada em julgado), e nos casos de reclamação derivados da aplicação de leis e normas da União Europeia (o direito de reclamar prescreverá em um ano a partir da publicação no *Boletim Oficial do Estado* ou no *Diário Oficial da União Europeia*, conforme o caso, da sentença que declare a inconstitucionalidade de norma ou seu caráter contrário ao Direito da União Europeia).

Um dos efeitos mais importantes da apresentação da reclamação é que se produz a interrupção da prescrição.

#### 4.1.2 Ordenação

A ordenação do procedimento se regula no capítulo III do título IV da LPAC. Sobre essa fase do procedimento a LPAC não introduz novidades, exceto o caráter eletrônico de todo o procedimento e da definição legal de expediente.

<sup>76</sup> Importante é a distinção entre danos continuados e permanentes, diferença que foi delineada principalmente pela jurisprudência do âmbito do contencioso-administrativo. O Tribunal Supremo, em sua sentença de 26 de fevereiro de 2013, proferida no Recurso de Cassação nº 367/2011, em relação aos danos derivados de uma assistência sanitária deficiente, esclarece as divergências, afirmando que o dano continuado “não permite(m) conhecer no momento em que se produzem os efeitos definitivos de uma lesão e nos que, portanto, no início do prazo para reclamar, é aquele que esse conhecimento alcance”. Por sua vez, os danos permanentes “se referem às lesões irreversíveis e incuráveis, ainda que não intratáveis, cujas sequelas resultem previsíveis na sua evolução e determinação, sendo, portanto quantificáveis, pelo que os tratamentos paliativos ou de reabilitação ulteriores ou encaminhados a obter uma melhor qualidade de vida, ou a evitar eventuais complicações para a saúde, ou a obstar a progressão da enfermidade, não desgastam a realidade de que o dano já tenha se manifestado com todo o seu alcance em um momento anterior”, dito de outras maneiras pelo mesmo tribunal Supremo, na sentença de 31 de março de 2014 (Recurso nº 4.867/2011) “a jurisprudência tem considerado danos permanentes os caracterizados como os que o seu ato gerador se esgota em um momento concreto ainda quando sejam inalterável e permanente no tempo os resultados lesivos”.

<sup>77</sup> A STS nº 463/2019, Sala do Contencioso-Administrativo, fixa como critério interpretativo que o *dies a quo* para o cômputo do prazo de um ano para a apresentação de uma ação de responsabilidade patrimonial por danos físicos ou psíquicos se iniciará na data da cura ou estabilização, com conhecimento do afetado, das sequelas, com independência e à margem de que, com base nas mesmas sequelas, continue constando o quadro de incapacidade laboral, qualquer que seja o seu resultado administrativo ou judicial.

No que se refere ao princípio da celeridade, também não há novos elementos além da obrigatória tramitação eletrônica dos procedimentos.

Segundo o art. 71.2, LPAC, a tramitação dos expedientes deverá se realizar em “rigorosa ordem de início em assuntos de natureza homogênea”, com exceção de que o titular da unidade administrativa competente “dê ordem motivada em oposição, que deve ficar registrada a termo”. A respeito do descumprimento dessa obrigação, a nova LPAC prevê que isso dará lugar à exigência de responsabilidade disciplinar do infrator e, nesse caso, será causa de remoção do posto de trabalho. Nesse sentido, o apartado 3 do art. 71, LPAC acrescenta que “as pessoas designadas como órgão instrutor ou, em seu caso, os titulares das unidades administrativas que tenham atribuída tal função, serão responsáveis diretos da tramitação do procedimento e, em especial, do cumprimento dos prazos estabelecidos”.

Sobre essa regulação, como afirma Martínez Gutierrez, e diante das consequências do descumprimento, tivesse sido oportuno que o legislador houvesse desenvolvido mais o regime jurídico do princípio do impulso e suas exceções, inclusive “exigindo de maneira imperativa um relatório motivando as razões que determinaram não seguir a ordem do início ou que tenha provocado dilatações de prazos normais de tramitação dos procedimentos”.<sup>78</sup>

### 4.1.3 Instrução

A instrução do procedimento se regula no capítulo III do título IV da LPAC, nos arts. 75 e seguintes. A nova regulação continua dividindo essa fase do procedimento nas seções: disposições gerais; provas; relatórios e participação dos interessados.

No que se refere às provas, segundo dispõe o art. 77 e 78 da LPAC, serão produzidas no prazo de até trinta dias, não inferior a dez, e o órgão instrutor somente poderá rechaçar as provas solicitadas pelos interessados quando sejam manifestamente improcedentes ou desnecessárias, mediante resolução motivada. E, caso exista a possibilidade, o instrutor, quando seja necessário e à petição dos interessados, pode abrir um período extraordinário de provas pelo prazo não superior a dez dias.

Já no que tange aos relatórios, a sua regulação geral não foi alterada, exceto que nos arts. 79 e 80 da LPAC se estabelece que a sua emissão seja realizada por meios eletrônicos e com os requisitos relativos à emissão de documentos por parte das Administrações Públicas, a partir do art. 26, LPAC.

Por sua vez, no art. 81 da LPAC se contemplam as peculiaridades da solicitação de relatórios e pareceres nos procedimentos de responsabilidade patrimonial. Assim,

<sup>78</sup> MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. *El régimen jurídico...*, cit. p. 317.

nesse dispositivo se fixa o caráter prescritivo dos relatórios de procedimentos de responsabilidade patrimonial pelo serviço cujo funcionamento “tenha ocasionado a suposta lesão indenizável”. Igualmente, o apartado 2 do art. 81, LPAC, determina que “quando as indenizações reclamadas sejam de quantia igual ou superior a 50 mil euros ou a que se estabeleça na legislação autonômica correspondente, assim como naqueles casos que disponha a Lei Orgânica 3/1980, de 22 de abril, do Conselho de Estado, será necessário solicitar um parecer do Conselho de Estado ou, em seu caso, ao órgão consultivo da Comunidade Autônoma”. Portanto, nos casos descritos, o legislador determinou a obrigatoriedade de emitir um parecer. Sobre a tramitação desse parecer, o mencionado dispositivo legal estabelece que “[...] o órgão instrutor, no prazo de dez dias a contar desde a finalização do trâmite de audiência, remittirá ao órgão competente junto com a solicitação de parecer, uma proposta de resolução, que se ajustará ao previsto no art. 91 ou, em seu caso, a proposta de acordo pelo qual se poderá terminar convencionalmente o procedimento”.

Nesse sentido, o órgão instrutor do procedimento, no prazo de dez dias a partir da finalização do trâmite da audiência, deve remittir ao órgão competente, junto com a solicitação de parecer, uma proposta de resolução. No que alcança o prazo para emitir o parecer pelo Consultivo, esse será de dois meses e deverá se pronunciar sobre uma série de aspectos que vêm a coincidir com os elementos para valorar se existe responsabilidade: “existência ou não de relação de causalidade entre o funcionamento do serviço público e a lesão produzida e, em seu caso, sobre a avaliação do dano causado e a quantia e modo da indenização, de acordo com os critérios estabelecidos nessa Lei” (art. 81.2, LPAC).

O apartado 3 do art. 81, LPAC, refere-se ao caso de reclamações em matéria de responsabilidade patrimonial do Estado pelo funcionamento anormal da Administração da Justiça. Nessa hipótese, indica-se que o relatório prescritivo do Conselho Geral do Poder Judiciário será elaborado no prazo máximo de dois meses. Porém, acrescenta o legislador que aqui “os prazos para emitir resoluções ficará suspenso pelo tempo que houver a solicitação, a elaboração do relatório e sua recepção, não podendo exceder o prazo mencionado de dois meses”.

Instruído o procedimento e antes de formular a proposta de resolução, deve-se realizar a audiência. O art. 82.5, LPAC, regula as especialidades do seu trâmite nos<sup>79</sup> “procedimentos de responsabilidade patrimonial que estão referidos no art. 32.9, LRJSP”. Estes casos são os que se produzem danos a terceiros causados no marco de uma execução de um contrato “quando seja consequência de uma ordem imediata e direta da Administração ou dos vícios de projeto elaborado por ela

<sup>79</sup> Com relação à omissão desse trâmite, a jurisprudência considera que isso não invalida o procedimento, exceto que se produza um cerceamento de defesa real e efetivo. *Vide* STS 23 de março de 2011 e STC 145/2001.

mesma”. Para essas situações, fixa-se audiência ao contratante, motivo este que se estabelece que se notifique “quantas atuações se realizem no procedimento, para que a pessoa manifeste, nele, o que a seu direito convenha e proponha quantos meios de prova estime necessários”. Como consequência, diante desses casos, a audiência será para a pessoa afetada e para o contratante.

#### 4.1.4 Terminação

A fase de terminação do procedimento (conclusão) se regula no capítulo V do título IV, nos arts. 84 a 95 da LPAC.

No que se refere às especialidades do procedimento de responsabilidade patrimonial nessa fase, o art. 91.2, LPAC, determina três casos adicionais ao regime geral.

Em primeiro lugar, faz-se referência ao caso em que é necessário o parecer para as indenizações reclamadas de montante igual ou inferior a 50 mil euros, bem como aqueles estabelecidos na Lei Orgânica do Conselho de Estado, ou quando este parecer não seja imperativo, e uma vez finalizado o trâmite da audiência do procedimento, “o órgão competente resolverá ou submeterá a proposta de acordo para a sua formalização pelo interessado e pelo órgão administrativo competente para subscrevê-lo. Quando não se estime procedente formalizar a proposta de terminação convencional, o órgão competente resolverá nos termos previstos no apartado seguinte”.

Em segundo lugar, no caso em que não seja possível a terminação convencional, estabelece-se que o órgão competente resolverá segundo o previsto, com caráter geral no art. 88 da LPAC, para a resolução de procedimentos. Além disso, será necessário que a resolução se pronuncie “sobre a existência ou não da relação de causalidade entre o funcionamento do serviço público e a lesão ocorrida e, em seu caso, sobre a avaliação do dano causado, o valor e o modo da indenização, quando proceda, de acordo com os critérios que, para calculá-la e aboná-la, estabeleça o art. 34 da LRJSP”.

E em último lugar, o próprio art. 91.3, LPAC, determina uma regra de terminação de desprovimento do procedimento por silêncio, segundo a qual: “transcorridos seis meses desde que se deu início ao procedimento sem que tenha recaído e se notificado resolução expressa ou, em seu caso, se tenha formalizado o acordo, poderá se entender que a resolução é contrária à indenização do particular”.

No que tange à terminação convencional em procedimentos de responsabilidade patrimonial, o art. 86.5, LPAC, fixa que “nos casos de procedimentos de responsabilidade patrimonial, o acordo alcançado entre as partes deverá estabelecer o montante e o modo de indenização, segundo os critérios que, para o cálculo e respectiva satisfação, estabelece o art. 34 da LRJSP”. Como afirma Rastrollo

Suárez, o mencionado dispositivo legal anterior continua previsto no art. 141 da LRJPAC, porém, incorpora no novo texto articulado uma série de novidades: se diminui para cinco anos desde a promulgação da sentença o prazo para reclamar a responsabilidade patrimonial derivada da inconstitucionalidade da norma ou seu caráter contrário ao Direito da União Europeia; e também se determina que, em caso de morte ou lesões corporais, se poderá tomar como referência a avaliação incluída nas tabelas da normativa vigente em matéria de seguros obrigatórios e de seguridade social. Por último, faz-se menção expressa à normativa autonômica como possível referente para o momento de estabelecer os juros procedentes da demora no pagamento da indenização fixada.<sup>80</sup>

Por outro lado, no que se refere aos órgãos competentes para terminar o procedimento de responsabilidade patrimonial, o art. 92 da LPAC mantém os mesmos que a normativa anterior. Desse modo, no âmbito da Administração Geral do Estado, os procedimentos serão concluídos pelo Ministro respectivo ou pelo Conselho de Ministros nos casos do art. 32.3, LRJSP, ou quando uma lei assim o disponha. Nos demais, não há alterações nas competências para os âmbitos autonômico e local, e no caso das Entidades de Direito Público.

Assim, a nova regulação continua sem mencionar de forma completa o conjunto de órgãos, ainda que conte com um perfil mais claro como tinha o art. 3 do RRP, que, como afirma Rastrollo Suárez, contribui para o aumento da segurança jurídica e supõe uma melhora técnica em relação à norma regulamentar.<sup>81</sup>

## 4.2 A tramitação simplificada

O art. 96, LPAC, prevê a “tramitação simplificada” do procedimento administrativo comum, uma das inovações mais destacadas da lei. Essa é uma novidade que merece uma avaliação positiva, uma vez que supõe agilidade do procedimento administrativo. Contudo, necessita de um esclarecimento regulamentar ou jurisprudencial de casos que se submetem à sua aplicação.<sup>82</sup>

Conforme o citado dispositivo legal, essa tramitação será aplicada “quando razões de interesse público ou a falta de complexidade do procedimento assim

<sup>80</sup> RASTROLLO SUAREZ, J. J. La estructura del procedimiento administrativo. In: RIVERO ORTEGA, R.; CALVO SÁNCHEZ, M. D.; FERNANDO PABLO, M. (dir.). *Instituciones de procedimiento administrativo común. Novedades de la Ley 39/2015*. Lisboa: Juruá, 2016. p. 112.

<sup>81</sup> RASTROLLO SUAREZ, J. J. La estructura del procedimiento..., cit. p. 114.

<sup>82</sup> Nesse sentido, Rastrollo Suárez acrescenta que “a incorporação da tramitação simplificada implica uma projeção mais intensa no texto de diversos princípios contidos na Constituição Espanhola e a LRJSP, como os de eficácia, eficiência, simplicidade, clareza e serviço efetivo aos cidadãos, pelo que a sua incorporação à norma é, inegavelmente, adequada e conveniente”. Vide RASTROLLO SUAREZ, J. J. La estructura del procedimiento..., cit. p. 116.

o sugiram, as Administrações Públicas poderão convencionar, de ofício ou sob a solicitação do interessado, a tramitação simplificada do procedimento”.

Portanto, para utilizar essa tramitação, exigem-se o registro e justificativa das razões de interesse público ou a falta de complexidade, podendo-se voltar à tramitação ordinária do procedimento se a qualquer momento não mais se verificam tais circunstâncias.

A tramitação simplificada dos procedimentos leva a uma redução do prazo para a sua conclusão, que será de trinta dias a contar a partir da notificação do interessado sobre o acordo de tramitação simplificada do procedimento. Além disso, essa simplificação também afeta o número de trâmites a realizar. Desse modo, o próprio legislador determina que a tramitação simplificada do procedimento conste unicamente dos seguintes atos: a) início do procedimento de ofício ou solicitação do interessado; b) emenda da solicitação apresentada, se for o caso; c) alegações formuladas ao início do procedimento durante o prazo de cinco dias; d) trâmite da audiência, somente quando a resolução seja desfavorável para o interessado; e) relatório do serviço jurídico, quando este seja obrigatório; f) relatório do Conselho Geral do Poder Judiciário, quando seja obrigatório; g) parecer do Conselho de Estado ou órgão consultivo equivalente da Comunidade Autônoma nos casos em que seja obrigatório. Desde que se solicite o parecer ao Conselho de Estado ou órgão equivalente, até que este seja elaborado, haverá a suspensão automática do prazo para resolver o procedimento;<sup>83</sup> e h) resolução.

Contudo, se um procedimento exige mais trâmites que os acima elencados, o apartado 7 do art. 96, LPAC, estabelece que se deva adotar o rito ordinário, mesmo que se verifiquem claramente as razões de interesse público ou falta de complexidade procedimental.

O acordo de tramitação simplificada deverá notificar aos interessados em todos os casos, e se “algum deles manifestar a sua oposição expressa, a Administração deverá seguir a tramitação ordinária” (art. 96.2, LPAC). No entanto, no caso que a pessoa interessada apresente solicitação de tramitação simplificada, o apartado 3 do art. 96 da LPAC determina que o órgão competente para a tramitação “poderá desconsiderar o pedido no prazo de cinco dias desde a sua apresentação, sem que exista possibilidade de recurso por parte do interessado. Transcorrido o mencionado prazo, entender-se-á desconsiderada a solicitação”.<sup>84</sup>

<sup>83</sup> Ainda que a LPAC determine que “o parecer poderá ser emitido no prazo de 15 dias se assim o solicita o órgão competente”, é difícil imaginar que esse prazo possa ser cumprido. Contudo, o legislador determinou que “no expediente que se remeta ao Conselho de Estado ou órgão consultivo equivalente, será incluída uma proposta de resolução”, indicando-se que “quando o parecer seja contrário ao fundo da proposta de resolução, com independência de que se atenda ou não esse critério, o órgão competente para resolver decidirá continuar o procedimento de acordo com o rito ordinário, sendo isso objeto de notificação aos interessados”.

<sup>84</sup> Sobre essa questão tem-se criticado a falta de referência à necessidade de motivação por parte da Administração pública. *Vide* RASTROLLO SUAREZ, J. J. La estructura del procedimiento..., cit. p. 116.

O apartado 4 do art. 96, LPAC, determina algumas considerações especiais a respeito da tramitação simplificada dos procedimentos de responsabilidade patrimonial. Assim, estabelece que, “[...] se uma vez iniciado o procedimento administrativo o órgão competente para a sua tramitação considera inequívoca a relação de causalidade entre o funcionamento do serviço público e a lesão, assim como a avaliação do dano e o cálculo do montante da indenização, poderá decidir de ofício a suspensão do procedimento geral e a iniciação de um procedimento simplificado”. Desse modo, somente em caso de o órgão competente para a tramitação do procedimento ter verificado o nexo causal entre o fato imputável e a lesão, bem como a avaliação do dano e a indenização não apresentem conflito, deverá suspender a tramitação ordinária e executar a simplificada.

## 5 Conclusões

Desde 2 de outubro de 2016, a responsabilidade patrimonial das Administrações Públicas se sistematiza em dois textos legais, a LPAC e a LRJSP, dedicando-se a primeira a regular e estabelecer o procedimento, e a segunda, os princípios gerais e requisitos dessa instituição.

Como já se expôs, essa nova sistematização normativa não está isenta de críticas. Contudo, isso também tem o seu lado positivo, considerando que já há o que se destacar que, agora, a responsabilidade patrimonial deixa de ser um procedimento especial para passar a ser outro comum, porém, com peculiaridades que lhe são próprias. Além disso, eleva-se o *status* legal das disposições que antes se regulavam em regulamentos e que se plasmavam normativamente interpretações jurisprudenciais sobre alguns aspectos desse instituto jurídico.

Também se deve ressaltar a incorporação da tramitação simplificada, a qual pode ser a peça decisiva para conseguir uma efetiva simplificação dos procedimentos administrativos e uma Administração, em geral, mais ágil. Contudo, a regulação prevista sobre este novo rito ainda é insuficiente, pelo que se entende que se faz necessário um maior desenvolvimento regulamentar e jurisprudencial, assim como de uma especial atenção por parte da Administração na preservação das garantias dos cidadãos.<sup>85</sup>

Em resumo: essa reforma legislativa apresenta luzes e sombras. Por um lado, incorporam-se à sua regulação critérios interpretativos sobre alguns dos requisitos do regime jurídico da responsabilidade patrimonial. Isso gera uma maior segurança jurídica na tramitação dos procedimentos. Por outro lado, perdeu-se a oportunidade de inserir casos de responsabilidade que ainda se regulam em leis especiais.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> Nesse sentido, RASTROLLO SUAREZ, J. J. La estructura del procedimiento..., cit. p. 118.

<sup>86</sup> GUERRA POSADAS, R. Novedades en el régimen..., cit. p. 127.

Assim, a nova normativa da responsabilidade patrimonial contém modificações continuístas do regime anterior, já que as inovações aqui analisadas não têm a suficiente magnitude para transformar o procedimento como seria desejável.

## Referências

ALVAREZ BARBEITO, P. La responsabilidad patrimonial del estado legislador: especial referencia a la vulneración del derecho comunitario. *Anuário da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*, n. 8, 2004.

BELADÍEZ ROJO, M. *Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios públicos*. Madrid: Tecnos, 1997.

BERMEJO VERA, J. (dir.). *Derecho administrativo. Parte especial*. 4. ed. Madrid: Civitas, 1999.

BLASCO ESTEVE, A. Medio ambiente y responsabilidad. In: ESTEVE PARDO, J. (coord.). *Derecho del medio ambiente y administración local*. Madrid: Civitas, 1995. p. 630-647.

BOCANEGRA SIERRA, R. Responsabilidad de contratistas y concesionarios de la Administración Pública por daños causados a terceros. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 18, 1978.

CAMPOS ACUÑA, C. (dir.). *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*. Madrid: Wolters Kluwer, Las Rozas, 2016.

COMPANYS I ALET, A. Principales novedades introducidas por las Leyes 39/2015 y 40/2015 en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las Administraciones públicas. *Actualidad Jurídica*, Uría Menéndez, n. 41, 2015.

COSCULLUELA MONTANER, L. (dir.); GARCÍA RUBIO, F.; SÁNCHEZ GOYANES, E. (coord.). *Comentarios a la legislación ambiental de la Comunidad de Madrid*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2003.

CUETO PÉREZ, M. Incidencia de las Leyes 39 y 40/2015 en la responsabilidad patrimonial por asistencia sanitaria en supuestos de gestión privada. *Revista de Administración Pública*, n. 201, 2016.

GALERA RODRIGO, S. *La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales*. Madrid: Montecorvo, 2001.

GAMERO CASADO, E. Panorámica de la administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 175, p. 15-27, 2016.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado. *Revista de Administración Pública*, n. 159, 2002.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado como autor de una Ley declarada inconstitucional. *Revista de Administración Pública*, n. 166, p. 99-147, 2005.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. *Curso de Derecho Administrativo*. 13. ed. Thomson Reuters, 2013. t. II.

GARCÍA MACHO, R. Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 56, 1987.

GARCÍA RUBIO, F.; FUENTES I GASÓ, J. R. *La responsabilidad de las Administraciones Públicas tras la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público*. Barcelona: Atelier, 2017.

GIFREU I FONT, J. A vueltas con los términos y los plazos. La regulación jurídica de la temporalidad en el procedimiento administrativo común. *Revista de estudios locales*, n. 191, p. 82-121, 2016.

GIMENO FELIÚ, J. M. El informe CORA. *Heraldo de Aragón*, 17 de diciembre de 2013.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*. Madrid: Civitas, 2000.

GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.). *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, Las Rozas, 2016.

GUERRA POSADAS, R. Novedades en el régimen de la responsabilidad patrimonial en las Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre. *Revista de estudios locales*, n. 196, recopilatorio anual por materias, p. 115-127, 2016.

HACHEM, D. W. Derechos fundamentales económicos y sociales y la responsabilidad del Estado por omisión. *Estudios Constitucionales*, Santiago, año 12, n. 1, p. 285-328, jan./jun. 2014.

HUAPAYA TAPIA, R.; SANCHEZ POVIS, L. A. La responsabilidad patrimonial derivada de la inactividad de la administración pública en el ordenamiento peruano: notas para el estudio de su régimen jurídico. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 6, n. 2, p. 283-320, jul./dic. 2019. DOI: 10.14409/redoeda.v6i2.9106.

JORDANO FRAGA, J. La reforma del artículo 141, apartado 1, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre o el inicio de la demolición de la responsabilidad objetiva de las Administraciones públicas. *Revista de Administración Pública*, n. 149, p. 321-336, 1999.

LEGUINA VILLA, J. El fundamento de responsabilidad de la Administración. *Revista española de derecho administrativo*, n. 23, p. 523-536, 1979.

LEGUINA VILLA, J. La responsabilidad del Estado y de las entidades públicas regionales o locales por los daños causados por sus agentes o por sus servicios administrativos. *Revista de Administración Pública*, n. 92, p. 7-44, 1980.

LEGUINA VILLA, J. Responsabilidad del Estado legislador. *Cuadernos de derecho judicial*, n. 19, p. 481-492, 1993.

MARTÍN REBOLLO, L. Análisis de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Aranzadi digital*, n. 1, 2015.

MARTÍN REBOLLO, L. Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones. *Anuario de la facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 4, 2000.

MARTÍN REBOLLO, L. *Leyes Administrativas*. 21. ed. Navarra: Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2015.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. *El régimen jurídico del nuevo procedimiento administrativo común*. Madrid: Aranzadi, 2016.

MIR PUIGPELAT, O. *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*. Madrid: Civitas, 2002.

MIR PUIGPELAT, O. Propuestas para una reforma legislativa del sistema español de responsabilidad patrimonial de la Administración. In: ORTIZ BLASCO, J.; MAHILLO GARCÍA, P. (coord.). *La responsabilidad de las Administraciones públicas. Crisis y propuestas para el siglo XXI*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009. p. 33-60.

MIR PUIGPELAT, O. Responsabilidad objetiva vs. funcionamiento anormal en la responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria (y no sanitaria). *Revista española de derecho administrativo*, n. 140, p. 629-652, 2008.

MORENO MOLINA, J. A. Las novedades en la regulación por las Leyes 39 y 40/2015 de la responsabilidad patrimonial y la potestad sancionadora de las administraciones públicas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 179, p. 87-109, 2016.

MUGA MUÑOZ, J. L. Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 4, 2003.

MUÑOZ GUIJOSA, M. A. Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial administrativa. Antijuridicidad y atención al tipo de funcionamiento administrativo. *Revista de Administración Pública*, n. 187, p. 97-139, 2012.

MUÑOZ MACHADO, S. *La responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas*. Civitas, 1992.

NAVARRO MUNUERA, A. E. La regulación de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. In: TORNOS MAS, J. (coord.). *Administración Pública y Procedimiento Administrativo: comentarios a la Ley 30/1992*, de 26 de noviembre. Bosch Editor, 1994. p. 521-545.

PAGÈS GALTÉS, J. Efectos de la declaración de inconstitucionalidad parcial del IIVTNU tras la sentencia interpretativa dictada por el Tribunal Supremo en 2018. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, n. 11, p. 156-183, abr. 2019.

QUINTANA LÓPEZ, T. La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y la potestad sancionadora. In: JORNADAS SOBRE NUEVAS LEYES ADMINISTRATIVAS, 2016. Junta de Castilla y León: Escuela de Administración Pública de Castilla y León, 2016.

RASTROLLO SUAREZ, J. J. La estructura del procedimiento administrativo. In: RIVERO ORTEGA, R; CALVO SÁNCHEZ, M. D.; FERNANDO PABLO, M. (dir.). *Instituciones de procedimiento administrativo común. Novedades de la Ley 39/2015*. Lisboa: Juruá, 2016.

REBOLLO PUIG, M. Servicios públicos concedidos y responsabilidad de la Administración: imputación o responsabilidad por hecho de otro (comentario a la STS de 9 de mayo de 1989). *Poder Judicial*, n. 20.

TORRENT I RIBERT, P. J.; GIFREU I FONT, J. La responsabilitat patrimonial dels ens locals. In: GIFREU I FONT, J. (coord.). *Introducció al dret local de Catalunya*. Cedecs, 2002. p. 289-304.

VILLAR ROJAS, F. J. La privatización de la gestión de los servicios sanitarios públicos: las experiencias de Valencia y Madrid. *Revista Derecho y salud*, v. 17, n. extraordinario 1, p. 1-22, 2009.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. A responsabilidade patrimonial no Estado espanhol após a reforma da legislação do regime jurídico das Administrações Públicas e do procedimento administrativo comum. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 80, p. 13-47, abr./jun. 2020.

---