

LUÍS MENEZES LEITÃO

Professor Catedrático da Faculdade de Direito de Lisboa  
Advogado e Jurisconsulto

✓

# **OS DEVERES DE INFORMAÇÃO DOS ADMINISTRADORES JUDICIAIS E A SUA FISCALIZAÇÃO.**

## **PARECER**

## SUMÁRIO

### 1. CONSULTA.

A- Enquadramento.

B- Questões.

### 2. PARECER.

§ 1º. Introdução.

§ 2º. Natureza do prazo estabelecido no artigo 61º, nº1, do CIRE.

§ 3º. A admissibilidade de justificação do atraso por parte do administrador judicial.

§ 4º. A não qualificação como contra-ordenação da simples ultrapassagem do prazo previsto no artigo 61º, nº1, do CIRE.

§ 5º. A constitucionalidade da atribuição da competência à CAAJ, e especificamente à CFAJ, para fiscalizar os actos processuais dos administradores judiciais.

§ 6º. Os meios de defesa dos administradores judiciais que sejam sujeitos a processos contra-ordenacionais.

§ 7º. Conclusões.



## CONSULTA

### A- ENQUADRAMENTO.

A APAJ – ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DOS ADMINISTRADORES JUDICIAIS (doravante APAJ) é a Associação Profissional que representa a classe dos Administradores Judiciais, dedicando-se de forma constante e intransigente à defesa dos seus direitos e interesses, designadamente pugnando pelo superior interesse público da sua actividade.

Nos termos definidos pela Lei nº 22/2013, de 26 de Fevereiro [*Estatuto dos Administradores Judiciais*], os referidos profissionais estão sujeitos à disciplina e fiscalização da CAAJ – COMISSÃO PARA O ACOMPANHAMENTO DOS AUXILIARES DE JUSTIÇA (doravante CAAJ), através da sua Comissão de Fiscalização (doravante CFAJ), a qual é responsável por promover o cumprimento por parte dos administradores judiciais das regras legais, regulamentares, deontológicas e éticas a que os mesmos estão sujeitos.

Ora, no decurso destas suas atribuições, a CAAJ tem, nas últimas semanas, preparado e efectivado acções de fiscalização não presencial, as quais têm como objetivo principal verificar o cumprimento por parte dos Administradores Judiciais do disposto no n.º 1 do artigo 61º do CIRE, tendo em conta o número de participações dos tribunais recebidas pela

CAAJ relativas à falta de colaboração e inércia processual destes profissionais.

Dispõe o referido artigo que o Administrador Judicial deve apresentar, após a realização da Assembleia de Credores, informações trimestrais sobre o estado da administração e liquidação. Porém, as ações inspectivas aqui em causa fazem apenas um cálculo aritmético, verificando tão somente se após cada período de 90 dias existe ou não envio de informação ao processo, sem atender, nomeadamente, ao tipo de processo e factores adicionais relevantes.

A APAJ entende, no entanto, que os critérios que subjazem, quer à aplicação da letra da lei, quer à aplicação de eventuais processos contraordenacionais, decorrentes dos referidos relatórios, têm assentado em pressupostos pouco claros e meramente subjectivos, que suscitam dúvidas relativamente ao rigor da sua aplicação.

Para efeitos da nossa consulta, pudemos analisar quatro relatórios de fiscalização não presencial elaborados pela CFAJ.



## B- QUESTÕES.

Com base neste enquadramento, são-nos colocadas as seguintes questões:

1. Deve o prazo estabelecido no art. 61º, nº1, do CIRE ser considerado como peremptório ou como meramente ordenador?
2. Constitui violação desse preceito o facto de uma informação ter sido enviada para além dos 90 dias, mas tendo sido a ultrapassagem desse prazo objecto da devida justificação no processo, a qual foi aceite pelo tribunal?
3. A simples ultrapassagem deste prazo pode ser considerada como contra-ordenação, com possibilidade de os administradores judiciais serem sujeitos a coimas?
4. Pode considerar-se conforme à Constituição a atribuição de competência à CAAJ, e especificamente à CFAJ, para efectuar fiscalização de actos processuais dos Administradores Judiciais praticados num processo judicial, que é da competência do Tribunal?
5. Quais os meios de defesa dos Administradores Judiciais acusados pela CAAJ nos processos contra-ordenacionais?

QUID IURIS?



## PARECER

### §1º. INTRODUÇÃO

A presente consulta reconduz-se às questões de averiguar a natureza do prazo estabelecido no art. 61º, nº1, do CIRE, quais as consequências para o administrador judicial que pratica o acto no processo depois desse prazo, quais as competências da CAAJ para fiscalizar essa actuação, e quais os meios de defesa que os Administradores Judiciais podem invocar nos processos contra-ordenacionais.

Em ordem a poder responder cabalmente a estas questões teremos que proceder inicialmente à interpretação do art. 61º, nº1, do CIRE. Em seguida, procederemos à averiguação de quais as consequências legais para o Administrador Judicial que ultrapassa esse prazo e quais as competências da CAAJ para fiscalizar essa situação. Depois analisaremos os meios de defesa dos Administradores Judiciais nos processos contra-ordenacionais. Após a realização dessas análises, estaremos então em condições de responder às questões que nos são levantadas na consulta.



## §2º. NATUREZA DO PRAZO ESTABELECIDO NO ARTIGO 61º, Nº 1 DO CIRE.

O artigo 61º do CIRE dispõe o seguinte:

### Artigo 61º

#### Informação trimestral e arquivo de documentos

1 - No termo de cada período de três meses após a data da assembleia de apreciação do relatório, deve o administrador da insolvência apresentar um documento com informação sucinta sobre o estado da administração e liquidação, visado pela comissão de credores, se existir, e destinado a ser junto ao processo.

2 - O administrador da insolvência promove o arquivamento de todos os elementos relativos a cada diligência da liquidação, indicando nos autos o local onde os respectivos documentos se encontram.

Esta disposição não constitui propriamente uma inovação do CIRE, uma vez que o artigo 219º do CPEREF previa a apresentação de relatórios periódicos pelo liquidatário a informar o estado da liquidação, estabelecendo, no entanto, um prazo de seis meses para esse efeito. O CIRE, de uma forma algo contraditória, ao mesmo tempo que diminuiu drasticamente a intervenção do juiz no processo de insolvência, aumentou

de uma forma enorme a frequência da prestação de informações pelo administrador da insolvência do processo.

Efectivamente, e conforme explicam CARVALHO FERNANDES e JOÃO LABAREDA: "Este art.º 61.º integra-se no quadro das obrigações informativas que o Código põe especificamente a cargo do administrador, que ele deve satisfazer sem necessidade de qualquer interpelação e por sua iniciativa exclusiva. Estão neste grupo também, entre outros, os deveres relativos à prestação de contas e o de comunicação da intenção da prática de actos legalmente qualificados como de especial relevo (cfr. art.ºs 62º e 161.º, *maxime*, nºs 1, 3 e 4)". Porém, "este dever não prejudica e corre em paralelo com o de, correspondendo a solicitações então feitas para tanto, o administrador ter de prestar os esclarecimentos que lhes sejam pedidos, pelo juiz, pela comissão de credores e pela própria assembleia (cfr. art.ºs 58.º, 68.º, nº.º 2, e 79.º"<sup>1</sup>. Tal demonstra a não essencialidade desta obrigação de entrega dos relatórios, uma vez que corre em paralelo com muitos outros deveres de informação, prestados pelo administrador judicial ao longo do processo.

Relativamente há que avaliar se o mesmo é peremptório, dilatório ou meramente ordenador. Conforme se sabe, o actual art. 139º CPC, correspondendo ao anterior art. 146º CPC 1961, distingue apenas entre prazo dilatório e peremptório, sendo que o primeiro "difere para certo momento a possibilidade de realização de um ato ou o início da contagem de um outro prazo", enquanto que o segundo "extingue o

---

<sup>1</sup> Cfr. LUÍS CARVALHO FERNANDES / JOÃO LABAREDA, *Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas Anotado*, 2<sup>a</sup> ed., Lisboa, Quid Juris, 2012, sub art. 61º, nº4, p. 372.

direito de praticar o ato". No entanto, a doutrina e a jurisprudência têm admitido uma terceira categoria de prazo, o prazo meramente ordenador, que não extingue o direito de praticar o acto, ainda que admita a possibilidade de aplicação de sanções pela sua ultrapassagem.

Ainda que no âmbito do processo criminal, essa classificação veio a ser reconhecida no Acórdão de Uniformização de Jurisprudência 1/2011, do Supremo Tribunal de Justiça, publicado no D.R. I Série, nº 18, de 26 de Janeiro, que refere o seguinte:

“Os prazos podem classificar-se de dilatórios, peremptórios e meramente ordenadores.

Os prazos dilatórios diferem para certo momento a possibilidade de realização de qualquer acto ou o início ou continuação da contagem dum outro prazo, enquanto o decurso do prazo peremptório faz extinguir o direito a praticar o acto, salvo o caso de justo impedimento. Trata-se de uma classificação fundada no sentido de limitação temporal que os prazos encerram. Assim, os dilatórios, também chamados iniciais ou suspensivos, marcam o momento a partir do qual o acto processual pode ser praticado, enquanto os prazos peremptórios, igualmente conhecidos como finais, extintivos ou resolutivos, estabelecem o momento até ao qual o acto pode ser praticado.

Os prazos meramente ordenadores estabelecem também um limite para a prática do acto, mas nem por isso os actos praticados após esse limite perdem validade”.

No caso presente é manifesto que nada impede o administrador judicial de entregar o relatório, depois de passado o prazo respectivo, não sendo causa de recusa pelo juiz o envio do relatório depois desse prazo. Por esse motivo, o prazo do art. 61º, nº1, CIRE, não se pode considerar peremptório, sendo antes um prazo meramente ordenador.

Conclui-se assim pela natureza meramente ordenadora do prazo estabelecido no art. 61º, nº1, do CIRE, nada impedindo consequentemente o Administrador Judicial de enviar o relatório depois de decorrido esse prazo.



### §3º. A ADMISSIBILIDADE DE JUSTIFICAÇÃO DO ATRASO POR PARTE DO ADMINISTRADOR JUDICIAL.

A segunda questão que nos é colocada prende-se em averiguar se constitui violação do art. 61º, nº1, CIRE, o facto de uma informação ter sido enviada para além dos 90 dias, mas tendo sido a ultrapassagem desse prazo objecto da devida justificação no processo, a qual foi aceite pelo tribunal.

É manifesto que a resposta é a de que, em caso de justificação do atraso aceite pelo Tribunal, não se mostra violado o art. 61º, nº1, do CIRE, uma vez que a situação se encontra sanada, pelo que não pode nesse caso o administrador judicial ser objecto de qualquer sanção.

Ainda que a propósito do prazo fixado no art. 188º, nº2 (hoje nº3) do CIRE, isso mesmo foi reconhecido pelo Tribunal de Comércio de Lisboa, no processo 664/10.07TYLSB-O.L1-1, onde se afirmou que "a não previsão de qualquer sanção para o incumprimento do prazo fixado por parte do Sr. Administrador da Insolvência implica que este é um prazo meramente ordenador e que o seu incumprimento não preclude o oferecimento posterior de tal parecer" e que "a não apresentação do parecer ou o seu desentranhamento apenas teriam uma mesma consequência: a advertência por parte do juiz para a sua junção – cabe ao juiz providenciar para que, mesmo tardio, o parecer seja emitido". Essa decisão foi confirmada pela Relação de Lisboa, por acórdão de 17 de Abril de 2012, onde se salientou que "a justificação do atraso acabou por ser apresentada posteriormente e, como referido na decisão recorrida, sendo esse



julgamento merecedor de concordância por parte desta Relação, os motivos invocados são atendíveis. E, mais do que isso, ao contrário do afirmado pelo recorrente, esse atraso não acarretou qualquer prejuízo – nem sequer mínimo – para a massa insolvente, para os direitos e interesses merecedores da tutela do Direito dos credores, ou para a normal e devida tramitação do processo”<sup>2</sup>.

Está assim claramente reconhecido na jurisprudência a possibilidade de justificação do atraso perante o tribunal, em caso de cumprimento tardio da prática dos actos por parte do Administrador Judicial, sendo manifesto que nesse caso o mesmo não pode ser sujeito a qualquer sanção.

Conclui-se assim que, em caso de justificação do atraso aceite pelo Tribunal, não se pode considerar violado o art. 61º, nº1, do CIRE, não podendo o Administrador Judicial ser objecto de qualquer sanção nessa circunstância.

---

<sup>2</sup> Cfr. Ac. RL 17/4/2012 (EURICO REIS), processo 664/10.07TYLSB-O.L1-1



## §4º. A NÃO QUALIFICAÇÃO COMO CONTRA-ORDENAÇÃO DA SIMPLES ULTRAPASSAGEM DO PRAZO PREVISTO NO ARTIGO 61º, Nº1, CIRE.

Outra questão que nos é colocada prende-se em averiguar se o administrador judicial pode ser objecto de processo contra-ordenacional e sujeito a coimas, em caso de ultrapassagem do prazo previsto no art. 61º, nº1, do CIRE.

Esta questão tem sido objecto de posicionamentos divergentes na nossa doutrina. CARVALHO FERNANDES e JOÃO LABAREDA entendem que "o incumprimento injustificado destes deveres, em qualquer das suas modalidades, constitui justa causa de destituição"<sup>3</sup>, não prevendo por isso a possibilidade de aplicação de qualquer outra sanção por esse incumprimento. Já ANA PRATA, JORGE MORAIS DE CARVALHO e RUI SIMÕES sustentam que, para além da possibilidade de destituição, "o administrador da insolvência pode ainda ser sujeito a processo disciplinar ou à aplicação de sanções contraordenacionais, nos termos dos artigos 17º e segs. do Estatuto do Administrador Judicial"<sup>4</sup>.

O art. 19º, nº4, do Estatuto do Administrador Judicial aprovado pela Lei 22/2013, de 26 de Fevereiro, com a última redacção conferida pelo Decreto-Lei 52/2019, de 17 de Abril, prevê que "a violação de qualquer dever de informação previsto no presente estatuto ou na lei a cujo

---

<sup>3</sup> Cfr. CARVALHO FERNANDES / JOÃO LABAREDA, *Código*, sub art. 61º, nº4, p. 372.

<sup>4</sup> Cfr. ANA PRATA / JORGE MORAIS CARVALHO / RUI SIMÕES, *Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas Anotado*, Coimbra, Almedina, 2013, sub art. 61º, nº4, p. 196.

cumprimento esteja adstrito o administrador judicial constitui contraordenação punível com coima de € 1000 a € 50 000". Essa previsão legal exige, no entanto, que o dever de informação tenha sido efectivamente violado, não se bastando com um simples atraso no seu cumprimento, e ainda menos se esse atraso tiver sido entretanto justificado.

Efectivamente, estando em causa, conforme acima se referiu, um prazo meramente ordenador relativo ao fornecimento deste relatório ao Tribunal, nunca a sua simples ultrapassagem poderia ser considerada como violação de um dever de informação. Essa violação só poderia ocorrer, após insistência do juiz para entrega do relatório, que não fosse acatada pelo administrador judicial. Efectivamente, sem essa insistência, o que existe é uma simples mora na entrega do relatório<sup>5</sup>, o que não constitui ainda violação do dever de informação em termos definitivos e só esta poderia ser sancionada pelo art. 19º, nº4, do Estatuto do Administrador Judicial.

Conclui-se em consequência que o simples atraso no envio do relatório ao Tribunal, não constitui violação do dever de informação para efeitos do art. 19º, nº4, do Estatuto do Administrador Judicial, não podendo por esse motivo serem aplicadas coimas aos administradores judiciais apenas em virtude do atraso nesse envio.

---

<sup>5</sup> Sobre a mora do devedor e a sua distinção do incumprimento definitivo das obrigações cfr. por todos MENEZES LEITÃO, *Direito das Obrigações*, II- *Transmissão e extinção das obrigações, não cumprimento e garantias do crédito*, 3<sup>a</sup> ed., 12<sup>a</sup> ed. Coimbra, Almedina, 2018, pp. 233 e ss.



## §5º A INCONSTITUCIONALIDADE DA ATRIBUIÇÃO DA COMPETÊNCIA À CAAJ, E ESPECIFICAMENTE À CFAJ, PARA FISCALIZAR OS ACTOS PROCESSUAIS DOS ADMINISTRADORES JUDICIAIS.

Somos igualmente questionados sobre se se pode considerar-se legal e constitucional a atribuição de competência à CAAJ, e especificamente à CFAJ, para efectuar a fiscalização de actos processuais dos Administradores Judiciais praticados num processo judicial, que é da competência do Tribunal.

A CAAJ foi criada pela Lei 77/2013, de 21 de Novembro, alterada pelo Decreto-Lei 52/2019, de 17 de Abril. Nos termos do artigo 1º, nº1, dessa Lei, a mesma "é responsável pelo acompanhamento, fiscalização e disciplina dos auxiliares da justiça, em conformidade com a presente lei e com os estatutos dos profissionais que prevejam a sua intervenção". Entre os auxiliares de justiça sujeitos ao acompanhamento, fiscalização e disciplina da CAAJ encontram-se os agentes de execução e os administradores judiciais (art. 1º, nº2, da Lei 77/2013). Entre as atribuições da CAAJ encontra-se a de "aplicar sanções disciplinares e contraordenacionais aos auxiliares da justiça, exceto quando o exercício do poder disciplinar esteja concretamente cometido à associação pública profissional em que se integrem" (art. 3º, nº1, h) da Lei 77/2013).

Nos termos do art. 1º, nº4, da Lei 77/2013, "são órgãos da CAAJ o órgão de gestão, o fiscal único, o conselho consultivo, a comissão de fiscalização dos auxiliares da justiça e a comissão de disciplina

dos auxiliares da justiça". À Comissão de Fiscalização compete, nos termos do art. 26º, nº2, c) e e) da Lei 77/2013 "planejar e realizar ações de fiscalização, presenciais ou à distância, da atividade dos auxiliares da justiça sujeitos ao acompanhamento, fiscalização e disciplina da CAAJ" e "informar a comissão de disciplina sobre a eventual existência de indícios de infrações disciplinares ou contraordenacionais detetadas no exercício das suas competências". Por sua vez, compete à Comissão de Disciplina, nos termos do art. 28º, nº 2, c) e d) da Lei 77/2013, "instaurar e instruir processos disciplinares e contraordenacionais relativos aos auxiliares da justiça sujeitos ao acompanhamento, fiscalização e disciplina da CAAJ" e "aplicar sanções disciplinares, coimas e sanções acessórias em processo disciplinar ou de contraordenação aos auxiliares da justiça sujeitos ao acompanhamento, fiscalização e disciplina da CAAJ".

Não podem, porém, estas competências da Comissão de Fiscalização e da Comissão de Disciplina sobrepor-se à apreciação pelo Tribunal dos actos do Administrador Judicial, especialmente nos casos em que o mesmo considera justificada ou decide não sancionar a apreciação tardia relatório. Efectivamente, nos termos do art. 202º, nº1, da Constituição, "os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo". Em consequência, a competência dos tribunais não pode ser usurpada por entidades administrativas. A Constituição prevê no seu art. 202º, nº3, que "no exercício das suas funções os tribunais têm direito à coadjuvação das outras autoridades", mas já não admite naturalmente que outras autoridades se sobreponham às funções judiciais, designadamente sancionando como



contra-ordenação uma entrega tardia que o Tribunal tenha considerado justificada, ou tenha decidido não sancionar.

Efectivamente, resulta do art. 203º da Constituição que "os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos à lei". Em consequência, não podem os mesmos ser sujeitos à ingerência de uma entidade administrativa relativamente à sua gestão processual, sancionando a conduta processual dos administradores judiciais, em substituição do juiz do processo.

Neste sentido se pronunciam expressamente JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS:

**"O princípio da independência** visa defender os tribunais dos *demais poderes do Estado* (nomeadamente do Governo e da administração), pondo-os a coberto das suas ingerências ou pressões e garantindo, assim, a defesa dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos perante o Estado (independência subjectiva).

A independência perante os demais poderes do Estado concretiza-se, desde logo, na *independência perante o poder executivo* (governo e administração). Deriva da constituição a inamissibilidade de instruções concretas, de preceitos administrativos ou de quaisquer outras formas de pressão ou de influência sobre a actividade dos tribunais. Neste sentido subjectivo, a independência é também uma refracção do princípio da separação de poderes que se traduz, desde logo,

na inadmissibilidade de condicionamentos, pressões e instruções por parte de titulares de órgãos de outros poderes"<sup>6</sup>.

Em consequência da independência do poder judicial determina o art. 205º, nº2, da Constituição que "as decisões dos tribunais são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades". Como igualmente referem JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, "as decisões judiciais não necessitam de nenhuma homologação ou confirmação de outra autoridade para se tornarem obrigatórias nem podem ser anuladas ou superadas por uma decisão de nenhuma outra autoridade (inclusive quando investida do poder legislativo)"<sup>7</sup>. É assim claramente inconstitucional admitir-se que a Comissão de Fiscalização e a Comissão de Disciplina da CAAJ se possam substituir à decisão do Tribunal, aplicando coimas por uma pretensa infracção do Administrador Judicial que o Tribunal considerou não se ter verificado.

Existe ainda uma questão de constitucionalidade na aplicação de coimas aos administradores judiciais. É que a actual redacção do art. 19º, nº4, da Lei 22/2013 foi introduzida pelo Decreto-Lei 52/2019, de 27 de Abril, diploma emitido pelo Governo sem autorização legislativa, constando anteriormente essa previsão do art. 19º, nº3, da Lei 22/2013. Ora, os limites máximos e mínimos estabelecidos naquela norma ultrapassam os constantes do art. 17º, nº1, do RGIMOS.

---

<sup>6</sup> Cfr. JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, II, 4<sup>a</sup> ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 213.

<sup>7</sup> Cfr. JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, II, p. 529.

Ora, conforme sustentou o Tribunal Constitucional no seu douto acórdão 110/95, de 23 de Fevereiro de 1995 "tem-se entendido que, sob pena de constitucionalidade, o Governo não pode ultrapassar o regime geral de punição fixado no Decreto-Lei nº 433/82, o que significa que não pode fixar à coima um limite mínimo inferior nem um limite máximo superior aos fixados no artigo 17º daquela lei-quadro. Pode, no entanto, fixar às coimas limites mínimos superiores ou limites máximos inferiores aos fixados pelo mencionado artigo 17º (cf., neste sentido, os Acórdãos deste Tribunal nºs. 305/89, 428/89, 324/90, 435/91, 447/91 e 314/92 - publicados no Diário da República, 2ª série, de 12 de Junho e 15 de Setembro de 1989, 19 de Março de 1991, 24 de Abril de 1992, 1ª série de 11 de Janeiro de 1992 e 2ª série de 1 de Março de 1993, respectivamente - e os Acórdãos nºs. 355/92, 385/93 e 424/93, ainda inéditos)"<sup>8</sup>.

É assim também inconstitucional, por violação do art. 165º, nº1, d) da Constituição, a actual previsão do art. 19º, nº4, da Lei 22/2013, na redacção que lhe conferida pelo Decreto-Lei 52/2019, de 27 de Abril, por este diploma ter estabelecido coimas acima do limite legal sem autorização legislativa.

Conclui-se assim pela inconstitucionalidade da atribuição de competência à CAAJ, e especificamente à CFAJ, para efectuar fiscalização de actos processuais dos Administradores Judiciais praticados num

---

<sup>8</sup> Cfr. Ac. Tribunal Constitucional 110/95 (TAVARES DA COSTA), publicado no D.R. II Série de 21/4/1995.

# LUÍS MENEZES LEITÃO

Professor Catedrático da Faculdade de Direito de Lisboa  
Advogado e Jurisconsulto



processo judicial, a qual é necessariamente da competência exclusiva do Tribunal nos termos dos arts. 202º e 203º da Constituição.

## **§6º OS MEIOS DE DEFESA DOS ADMINISTRADORES JUDICIAIS QUE SEJAM SUJEITOS A PROCESSOS CONTRA-ORDENACIONAIS.**

Somos finalmente questionados sobre quais os meios de defesa dos Administradores Judiciais que venham a ser acusados pela CAAJ de infracção ao artigo 61º do CIRE em processos contra-ordenacionais. Uma vez que já nos pronunciámos pela inconstitucionalidade da competência da CFAJ para a fiscalização de actos da competência dos Tribunais e bem assim pela inconstitucionalidade da actual redacção do art. 19º, nº4, da Lei 22/2013, naturalmente que estas inconstitucionalidades devem ser invocada pelos Administradores Judiciais aquando de qualquer fiscalização da CFAJ, na altura em que esta ocorra, bem como na defesa que apresentem em processo contra-ordenacional.

Neste âmbito cabe salientar a existência do Regulamento 150/2015, da CAAJ, de 25 de Junho de 2014<sup>9</sup>, que regula o procedimento de fiscalização da CAAJ. Nos termos do art. 4º desse Regulamento, as fiscalizações podem ser presenciais ou não presenciais, só havendo comunicação prévia da fiscalização ao auxiliar de justiça nos casos de fiscalização presencial (art. 6º). A comunicação prévia pode, porém, ser dispensada nos casos previstos no art. 7º, designadamente quando o procedimento vise apenas a consulta, recolha ou cruzamento de informação, destinados a confirmar a verificação efectuada por outras entidades (art. 7º d)) ou o fundamento do processo for uma participação ou denúncia efectuada nos termos legais (art. 7º e)).

---

<sup>9</sup> Este Regulamento encontra-se publicado no Diário da República, 2ª Série, nº 60, de 26 de Março de 2015.

Nos termos do art. 8º do Regulamento 150/2015, o procedimento de fiscalização decorre de forma contínua, só podendo suspender -se em casos excepcionais e inadiáveis, abrangendo toda a atividida do auxiliar da justiça, estando este obrigado a facultar aos fiscalizadores acesso integral ao escritório ou escritórios onde exerce a atividade a bem como a outros locais onde tenha documentos relativos a essa atividade. Para além disso, o auxiliar da justiça fiscalizado está também obrigado a disponibilizar aos fiscalizadores todos os documentos e informações relativos à sua actividade, independentemente do seu suporte, assegurando o acesso aos correspondentes sistemas de informação.

Após a análise da informação recolhida na acção de fiscalização, é elaborado um projecto de relatório, o qual concluirá sobre a existência ou inexistência de indícios de infração disciplinar ou de contraordenações, sendo o projecto de relatório é enviado ao auxiliar da justiça fiscalizado para o exercício do contraditório (art. 9º do Regulamento 150/2015). O contraditório apenas pode ser dispensado nos casos em que existam factos que indiciariamente revelem situações passíveis de sancionamento em sede criminal ou que prejudiquem a instrução de eventual processo-crime e a obtenção da respetiva prova (art. 10º, nº5, Regulamento 150/2015).

O art. 10º do Regulamento 150/2015 prevê que o contraditório pode ser informal ou formal, sendo informal quando os fiscalizadores no decurso da realização do trabalho ou em reunião final agendada para o efeito, sujeitam conclusões à apreciação dos seus interlocutores e formal quando o projecto de relatório é submetido à apreciação do auxiliar da justiça fiscalizado para este, querendo, se pronunciar por escrito sobre as

conclusões que decorrem do trabalho desenvolvido junto da mesma entidade.

Não nos parece adequado, para efeitos da defesa dos administradores judiciais envolvidos, a existência de um contraditório informal, devendo os mesmos insistir sempre pela realização de um contraditório formal, onde deverão sempre expor as razões da existência de atraso no envio da informação.

O art. 11º do Regulamento 150/2015 prevê que dentro dos 60 dias seguintes ao termo do prazo do contraditório seja apresentado, pelo fiscalizador responsável pela ação, um relatório final contendo os resultados do exercício do contraditório e todas as peças, que o devam integrar, sendo esse relatório assinado por todos os fiscalizadores intervenientes e aprovado pela comissão de fiscalização.

É esse relatório que poderá determinar que a CAAJ, ao abrigo dos arts. 3º, alíneas g) e h) e 28º c) e d) da Lei 77/2013, e 17º, nº1, da Lei 22/2013, que lhe atribuem competência para a instrução de processos disciplinares e contraordenacionais e a aplicação das correspondentes sanções aos auxiliares de justiça, decida proceder à instauração dos correspondentes processos contraordenacionais. Efectivamente, o art. 19º, nº1, da Lei 22/2013, na redacção do Decreto-Lei 52/2019, estabelece que "a entidade responsável pelo acompanhamento, fiscalização e disciplina dos administradores judiciais pode, por deliberação fundamentada, instaurar processo de contraordenação, aplicando-se, neste caso, as sanções previstas nos números seguintes". Nesse caso, determina o art. 17º, nº3, da Lei 22/2013, na redacção do Decreto-Lei 52/2019, que "aos processos de contraordenação

instaurados contra administrador judicial aplica-se, subsidiariamente, o regime geral do ilícito de mera ordenação social, constante do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 356/89, de 17 de outubro, 244/95, de 14 de setembro, e 323/2001, de 17 de dezembro, e pela Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro".

É assim no âmbito do Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social (RGIMOS), constante do Decreto-Lei 433/82, de 27 de Outubro, com a última redacção dada pela Lei 109/2001, de 24 de Dezembro, que é estabelecida a acusação e defesa dos administradores judiciais em processo contra-ordenacional.

Neste momento, ainda não existem, pelo que temos conhecimento, processos contraordenacionais instaurados contra administradores judiciais, existindo apenas os relatórios de fiscalização não presencial, onde é proposta à Comissão de Disciplina dos Auxiliares de Justiça a instauração dos competentes processos contra-ordenacionais. Analisado esses relatórios, verifica-se que os mesmos se limitam a fazer menção à ultrapassagem do prazo previsto no art. 61º, nº1, CIRE, não fazendo referência aos pressupostos da prática da contra-ordenação, pelo que, no estado em que estão, são inidóneos para servir de acusação em processo contra-ordenacional.

Efectivamente, nos termos do art. 1º do RGIMOS "constitui contra-ordenação todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima". Qualquer acusação em processo contra-ordenacional terá assim que fazer referência, não apenas à ilicitude, mas também à culpa do agente, sem o que não se verificará qualquer

contra-ordenação o que não ocorre nos relatórios de fiscalização que examinámos. Na verdade, e como escreve SÉRGIO PASSOS, "a culpa é o fundamento (não exclusivo) da aplicação de sanções contraordenacionais, o [que] equivale a dizer que ainda que se verifique uma ação típica e ilícita contraordenacional, em regra, se não houver culpa, a mesma não será sancionável. Portanto, por princípio, não se prescinde da culpa no domínio contraordenacional"<sup>10</sup>.

Como corolário do princípio da culpa no domínio das contra-ordenações, o art. 8º, nº1, do RGIMOS estabelece que "só é punível o facto praticado com dolo ou, nos casos especialmente previstos na lei, com negligência". O art. 20º, nº1, da Lei 22/2013 estabelece que "os ilícitos de mera ordenação social previstos na presente lei são imputados a título de dolo ou de negligência", admitindo assim a punição do comportamento negligente do Administrador Judicial nesta circunstância. No entanto, em caso de negligência os limites máximos e mínimos das coimas são reduzidos para metade (art. 20º, nº2, da Lei 22/2013), o que consequentemente altera o tipo legal de contra-ordenação em causa. Não é assim admissível que uma acusação em processo contra-ordenacional deixe de distinguir consoante o facto foi praticado com dolo ou com negligência.

Para além disso, e nos termos do art. 18º, nº1, do RGIMOS, "a determinação da medida da coima faz-se em função da gravidade da contra-ordenação, da culpa, da situação económica do agente e

---

<sup>10</sup> Cfr. SÉRGIO PASSOS, *Contraordenações e coimas. Anotações ao Regime Geral*, Lisboa, Nova Causa, 2020, p. 21.

o benefício económico que este retirou da prática da contra-ordenação". A culpa do agente constitui assim um dos elementos a ponderar na medida da coima, não podendo consequentemente a mesma ser aplicada sem que haja qualquer referência à culpa do agente na avaliação da sua conduta. E muito menos se houver intenção de acusar os agentes a título de dolo, atenta a conhecida regra probatória de que o dolo não se presume, devendo a sua existência ser demonstrada por aquele que o invoca.

Ora, os relatórios da CFAJ que examinámos não fazem qualquer referência à qualificação da alegada violação do art. 61º, nº1, CIRE, como dolosa ou negligente, limitando-se a mencionar que "da análise efetuada aos processos de insolvência supramencionados verificou-se que o AJ não cumpriu o prazo estabelecido no nº 1 do artigo 61º do CIRE. A violação / incumprimento do dever suprareferido é suscetível de configurar ilícito contraordenacional ao arbigo do artigo 19.º da Lei nº 22/2013, de 26/02". Tal implica não estar sequer sequer a ser invocada qual a contra-ordenação praticada pelo Administrador Judicial, o que impede a sua defesa no processo contra-ordenacional. Em consequência deve ser invocada a nulidade da acusação em qualquer futuro processo contra-ordenacional, uma vez que a CFAJ não averiguou se o facto foi praticado com dolo ou com negligência.

Para além disso, salienta-se que, uma vez que os relatórios da CFAJ fazem referência a vários casos de ultrapassagem de prazos, não poderá qualquer acusação em processo contraordenacional limitar-se a proceder à aplicação de uma coisa por cada pretensa infracção, havendo antes que aplicar as regras relativas ao concurso de contra-ordenações previstas no

art. 19º do RJIMOS. A defesa em processo contra-ordenacional deverá assim invocar igualmente esta situação.

A última defesa que pode ser invocada no processo de contra-ordenação refere-se à prescrição do procedimento por contra-ordenação. Efectivamente, determina o art. 27º do Decreto-Lei 433/82, na redacção da Lei 109/2001, de 24 de Dezembro, que "o procedimento por contra-ordenação extingue-se por efeito da prescrição logo que sobre a prática da contra-ordenação hajam decorrido os seguintes prazos: a) Cinco anos, quando se trate de contra-ordenação a que seja aplicável uma coima de montante máximo igual ou superior a € 49879,79; b) Três anos, quando se trate de contra-ordenação a que seja aplicável uma coima de montante igual ou superior a € 2493,99 e inferior a € 49879,79; c) Um ano, nos restantes casos".

Ora, embora o art. 19º, nº4, da Lei 22/2013, preveja uma contra-ordenação punível com coima com o limite máximo de € 50.000, que estaria por isso sujeita ao prazo de prescrição de cinco anos, a verdade é que em caso de negligência esse limite é reduzido para metade (art. 20º, nº 2, da Lei 22/2013), o que colocaria a prescrição do procedimento contra-ordenacional no prazo de três anos.

Ora, a maior parte das omissões de informação referidas nos relatórios de fiscalização que nos foram enviados foram praticadas nos anos de 2016, 2017 e 2018, pelo que em relação às mesmas já se teria verificado a prescrição do procedimento contra-ordenacional, podendo assim a prescrição ser igualmente invocada na defesa apresentada nesse procedimento.



## § 7º. CONCLUSÕES.

A análise realizada permite apresentar as seguintes conclusões:

UM- O prazo estabelecido no art. 61º, nº1, do CIRE não é peremptório, mas antes meramente ordenador, pelo que nada impede o Administrador Judicial de enviar o relatório depois de decorrido esse prazo.

DOIS- Em caso de justificação do atraso aceite pelo Tribunal, não se pode considerar violado o art. 61º, nº1, do CIRE, não podendo o Administrador Judicial ser objecto de qualquer sanção nessa circunstância.

TRÊS- O simples atraso no envio do relatório ao Tribunal, não constitui violação do dever de informação para efeitos do art. 19º, nº4, do Estatuto do Administrador Judicial, não podendo por esse motivo serem aplicadas coimas aos administradores judiciais apenas em virtude do atraso nesse envio.

QUATRO- É inconstitucional, por violação dos arts. 202º e 203º da Constituição, a atribuição de competência à CAAJ, e especificamente à CFAJ, para efectuar fiscalização de actos processuais dos administradores judiciais praticados num processo judicial, a qual é necessariamente da competência exclusiva do Tribunal.

CINCO- É também inconstitucional, por violação do art. 165º, nº1, d) da Constituição, a actual previsão do art. 19º, nº4, da Lei 22/2013, na redacção que lhe conferida pelo Decreto-Lei 52/2019, de 27 de Abril, por

# LUÍS MENEZES LEITÃO

Professor Catedrático da Faculdade de Direito de Lisboa  
Advogado e Jurisconsulto

L

este diploma ter estabelecido coimas acima do limite legal sem autorização legislativa.

SEIS- As inconstitucionalidades acima referidas devem ser invocadas pelos Administradores Judiciais aquando de qualquer fiscalização da CFAJ, na altura em que esta ocorra, bem como na defesa que apresentem em processo contra-ordenacional.

SETE- No âmbito da defesa dos Administradores Judiciais envolvidos, não deve ser aceite a existência de um contraditório informal, conforme permitido pelo art. 10º do Regulamento 150/2015, devendo os mesmos insistir sempre pela realização de um contraditório formal, onde deverão sempre expor as razões da existência de atraso no envio da informação.

OITO- Os relatórios da CFAJ que pudemos examinar limitam-se a fazer menção à ultrapassagem do prazo previsto no art. 61º, nº1, CIRE, não fazendo referência aos pressupostos da prática da contra-ordenação, pelo que, no estado em que estão, são inidóneos para servir de acusações em processo contra-ordenacional.

NOVE- Nos termos do art. 1º do RGIMOS, qualquer acusações em processo contra-ordenacional terá assim que fazer referência, não apenas à ilicitude, mas também à culpa do agente, sem o que não se verificará qualquer contra-ordenação.

DEZ- Nos termos do art. 8º, nº1, do RGIMOS e 20º, nº1, da Lei 22/2013, a acusações deverá ainda referir se o facto foi praticado com dolo ou com negligência, sendo que em caso de negligência os limites máximos e mínimos das coimas são reduzidos para metade (art. 20º, nº2, da Lei

22/2013), nada se referindo a este respeito nos relatórios da CFAJ que examinámos, o que gera a nulidade da acusação em qualquer futuro processo contra-ordenacional, uma vez que a CFAJ não averiguou se o facto foi praticado com dolo ou com negligência.

ONZE- Para além disso, e uma vez que os relatórios da CFAJ fazem referência a vários casos de ultrapassagem de prazos, não poderá qualquer acusação em processo contraordenacional limitar-se a proceder à aplicação de uma coisa por cada pretensa infracção, havendo antes que aplicar as regras relativas ao concurso de contra-ordenações previstas no art. 19º do RJIMOS, o que deve ser igualmente invocado na defesa em processo contra-ordenacional.

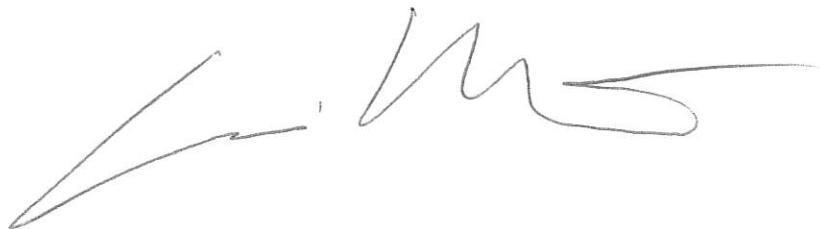
DOZE- Deve ser igualmente invocada na defesa no processo de contra-ordenação a prescrição do procedimento por contra-ordenação, uma vez que, nos termos do art. 27º do Decreto-Lei 433/82, prescrevem no prazo de três anos as infracções em que seja aplicável uma coima de montante inferior a € 49879,79, o que será o caso relativamente às infracções que sejam imputáveis ao Administrador Judicial a título de negligência (art. 20º, nº 2, da Lei 22/2013).

# LUÍS MENEZES LEITÃO

Professor Catedrático da Faculdade de Direito de Lisboa  
Advogado e Jurisconsulto

Tal é, salvo melhor juízo, o nosso parecer.

Lisboa, 22 de Outubro de 2021

A handwritten signature in black ink, appearing to read "L. M. L.", is positioned here.

(Luís Menezes Leitão)