

Tribunal da Relação do Porto
Processo nº 10455/16.6T8VNG-W.P1

Relator: RUI MOREIRA
Sessão: 16 Janeiro 2026
Número: RP2026011610455/16.6T8VNG-W.P1
Votação: MAIORIA COM 1 VOT VENC
Meio Processual: APELAÇÃO
Decisão: CONFIRMAÇÃO

ADMINISTRADOR JUDICIAL

REMUNERAÇÃO VARIÁVEL

Sumário

I - Quando o n.º 10 do artigo 23.º EAJ refere remuneração calculada nos termos da alínea b) do n.º 4 pretende significar que o limite de € 100.000,00 se aplica às situações em que existe liquidação do activo, por contraponto aos casos de recuperação do devedor a que se refere a alínea a). Por outras palavras, o que o n.º 10 do artigo 23.º diz é: A remuneração variável global, calculada em função do resultado da liquidação, não pode ser superior a € 100.000,00.

II - Não deve ser recusada a aplicação da regra do artigo 23.º do Estatuto do Administrador Judicial aprovado pela Lei n.º 22/2013, de 26 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 9/2022, de 11 de Janeiro, com fundamento na sua inconstitucionalidade.

Texto Integral

Apelação n.º 10455/16.6T8VNG-W.P1

Tribunal Judicial da Comarca da Comarca do Porto

Juízo de Comércio de Vila Nova de Gaia - Juiz 6

REL. N.º 1004

Relator: Juiz Desembargador Rui Moreira

1º Adjunto: Juiz Desembargador João Diogo Rodrigues

2º Adjunto: Juíza Desembargadora Márcia Portela

Acordam no Tribunal da Relação do Porto[\[1\]](#)

1. Relatório

Nos autos de insolvência em epígrafe, o Sr. Administrador da insolvência apresentou, em 3 de Abril de 2025, proposta de remuneração variável de €678.640,33, sem IVA, de que €100.000,00 corresponde à remuneração variável a que alude a alínea b) do n.º 4 do artigo 23.º do Estatuto do Administrador Judicial, aprovado pela Lei n.º 22/2013, de 26 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 9/2022, de 11 de Janeiro, com a limitação do n.º 10 do referido artigo 23.º, e € 577.640,33, sem IVA, reportada à majoração a que alude o n.º 7 do mesmo preceito.

Sobre esta pretensão recaiu o seguinte despacho:

“Consta do sumário do acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 17/12/2024, proferido no processo n.º 380/12.55TYVNG-N.P1.S1, publicado na base de dados da dgsi, jurisprudência que temos por boa, que: «O limite de € 100.000,00, tal como se encontra fixado no artigo 23º, n.º 10, do Estatuto de Administrador Judicial, expressa o tecto máximo final aplicável à remuneração variável do administrador da insolvência, entendida globalmente, como um todo, e não apenas o limite parcelar relativo à componente da remuneração sem a majoração que seja devida.».

Assim, tendo em consideração o cálculo da remuneração variável apresentado pelo Senhor Administrador da insolvência e constatando-se que o seu valor total é superior a € 100.000,00, na senda da jurisprudência do STJ, atrás citada, fixa-se o seu valor global no montante de € 100.000,00, desde já se autorizando a retirar tal montante da conta da massa.

Notifique, inclusive o Senhor Administrador da insolvência para, em 10 dias, juntar aos autos documento fiscalmente válido e apresentar mapa de rateio final.”

Inconformado, apelou o Sr. Administrador da insolvência, apresentado as seguintes conclusões:

(...)

Contra-alegou o MP, pugnando pela manutenção do decidido.

2. Fundamentos de facto

Relevam para a apreciação do recurso os seguintes factos que resultam do processo de insolvência:

1. Por sentença proferida em 14.09.2018, apelante foi nomeado administrador da insolvência nos presente autos, mantendo-se ininterruptamente no exercício de funções,-.
2. Foram apreendidos bens correspondentes a 176 verbas, sendo 170 correspondentes a bens imóveis.
3. Todos os bens foram alienados e as rendas dos imóveis que se encontravam arrendados, recebidas.
4. As receitas arrecadadas pela alienação do património apreendido e pelas rendas recebidas ascendem a € 36.005.145,27.
5. As contas apresentadas foram julgadas válidas.
6. O apelante representou a massa insolvente em acções judiciais nas quais aquela assumiu a posição de R., as quais se extinguiram por inutilidade superveniente da lide (apensos I e J).
7. Representou a massa insolvente em acções judiciais nas quais aquela assumiu a posição de R., nas quais se logrou obter transação e noutra ganho de causa (apensos U e S).
8. Procedeu à resolução do contrato de arrendamento de vários imóveis, tendo assumiu a posição de representação da R. na ação de impugnação que foi intentada, e que terminou por transação (apenso K);
9. Em representação da massa insolvente instaurou dois processos de cobrança, ambas com sucesso .
10. O presente processo é constituído pelos autos principais e por 18 apensos (17 que constam do citius e 1 apenso correspondente a uma providência cautelar).
11. Representa a massa insolvente em acção judicial na qual esta ocupa a posição de co-ré, na qual é pedida a sua condenação no pagamento de € 535.597,07, na qual foi proferida sentença absolutória na primeira instância

ainda não transitada em julgado com prévia instauração de uma providência cautelar.

12. Foram ainda praticados os seguintes actos:

- análise das reclamações de créditos;
- análise da graduação de créditos;
- reuniões com a Comissão de Credores;
- gestão dos seguros dos prédios arrolados;
- arrolamento e apreensão de 170 prédios;
- registo da sua apreensão junto das Conservatórias Prediais;
- outorga das escrituras notariais dos prédios;
- abertura de conta bancária e depósito dos valores recebidos;
- gestão das contas bancárias;
- operações de rateios parciais pelos credores;
- promoção de obras de reparação e manutenção dos prédios;
- pedido de vários orçamentos a fornecedores;
- controle e pagamento das obras efectuadas;
- acompanhamento e verificação dos condomínios;
- gestão dos impostos devidos, nomeadamente dos IMI's dos prédios apreendidos;
- várias deslocações aos prédios;
- acompanhamento de peritos avaliadores;
- pedidos de certidões,

3. Do mérito do recurso

O objecto do recurso, delimitado pelas conclusões das alegações (artigo 635.º, n.º 4, e 639.º, n.º 1 CPC), salvo questões do conhecimento oficioso não

transitadas (artigos 608.º, n.º 2, *in fine*, e 635.º, n.º 5, CPC), consubstancia-se nas seguintes questões:

- se o limite de € 100.000,00 estabelecido no n.º 10 do artigo 23.º do EAJ se aplica à totalidade da remuneração variável, ou apenas à remuneração variável calculada nos termos do artigo 6.º, por referência à alínea b) do artigo 4.º, antes da aplicação da majoração prevista no n.º 7;
- se o artigo 23.º, n.º 10, EAJ padece de inconstitucionalidade.

3.1. Se o limite de € 100.000,00 estabelecido no n.º 10 do artigo 23.º do EAJ se aplica à totalidade da remuneração variável, ou apenas à remuneração variável calculada nos termos do artigo 6.º, por referência à alínea b) do artigo 4.º, antes da aplicação da majoração prevista no n.º 7

O apelante apresentou proposta de remuneração variável de € 678.640,33, sem IVA, de que € 100.000,00 corresponde à remuneração variável a que alude a alínea b) do n.º 4 do artigo 23.º do Estatuto do Administrador Judicial, aprovado pela Lei n.º 22/2013, de 26 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 9/2022, de 11 de Janeiro, com a limitação do n.º 10 do referido artigo 23.º, e € 577.640,33, sem IVA, reportada à majoração a que alude o n.º 7 do mesmo preceito.

O despacho recorrido, louvando-se no acórdão do STJ, de 17.12.2024, proc. n.º 380/12.55TYVNG-N.P1.S1, entendeu que a remuneração variável global a atribuir era de € 100.000,00, por entender que este limite estabelecido no n.º 10 do artigo 23.º do Estatuto do Administrador Judicial à primeira componente da remuneração variável, a que se reporta o n.º 6 do artigo 23.º EAJ, por referência à alínea b) do n.º 4, mas já não à segunda componente, correspondente à majoração prevista no n.º 7 do mesmo artigo.

Contra este entendimento se insurge apelante, restringindo a aplicação do limite estabelecido no artigo 23.º EAJ à aludida primeira componente.

Apreciando:

O artigo 60.º CIRE estabelece que o administrador da insolvência nomeado pelo juiz tem direito à remuneração prevista no seu estatuto e ao reembolso das despesas que razoavelmente tenha considerado úteis ou indispensáveis.

Somos, assim, remetidos para o artigo 23.º do Estatuto do Administrador Judicial aprovado pela Lei n.º 22/2013, de 26 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 9/2022, de 11 de Janeiro, cujo teor é o seguinte:

1 - O administrador judicial provisório em processo especial de revitalização ou em processo especial para acordo de pagamento ou o administrador da insolvência em processo de insolvência nomeado por iniciativa do juiz tem direito a ser remunerado pelos atos praticados, sendo o valor da remuneração fixa de 2000 (euro).

2 - Caso o processo seja tramitado ao abrigo do disposto no artigo 39.º do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas, a remuneração referida no número anterior é reduzida para um quarto.

3 - Sem prejuízo do direito à remuneração variável, calculada nos termos dos números seguintes, no caso de o administrador judicial exercer as suas funções por menos de seis meses devido à sua substituição por outro administrador judicial, aquele apenas auferirá a primeira das prestações mencionadas no n.º 2 do artigo 29.º

4 - Os administradores judiciais referidos no n.º 1 auferem ainda uma remuneração variável em função do resultado da recuperação do devedor ou da liquidação da massa insolvente, cujo valor é calculado nos termos seguintes:

a) 10 /prct. da situação líquida, calculada 30 dias após a homologação do plano de recuperação do devedor, nos termos do n.º 5;

b) 5 /prct. do resultado da liquidação da massa insolvente, nos termos do n.º 6.

5 - Para os efeitos do disposto no número anterior, em processo especial de revitalização, em processo especial para acordo de pagamento ou em processo de insolvência em que seja aprovado um plano de recuperação, considera-se resultado da recuperação o valor determinado com base no montante dos créditos a satisfazer

aos credores integrados no plano.

6 - Para efeitos do n.º 4, considera-se resultado da liquidação o montante apurado para a massa insolvente, depois de deduzidos os montantes necessários ao pagamento das dívidas dessa mesma massa, com exceção da

remuneração referida no n.º 1 e das custas de processos judiciais pendentes na data de declaração da insolvência.

7 - O valor alcançado por aplicação das regras referidas nos n.os 5 e 6 é majorado, em função do grau de satisfação dos créditos reclamados e admitidos, em 5 /prct. do montante dos créditos satisfeitos, sendo o respetivo valor pago previamente à satisfação daqueles.

8 - Se, por aplicação do disposto nos números anteriores relativamente a processos em que haja liquidação da massa insolvente, a remuneração exceder o montante de € 50 000 por processo, o juiz pode determinar que a remuneração devida para além desse montante seja inferior à resultante da aplicação dos critérios legais, tendo em conta, designadamente, os serviços prestados, os resultados obtidos, a complexidade do processo e a diligência empregue pelo administrador judicial no exercício das suas funções.

9 - À remuneração devida ao administrador judicial comum para os devedores que se encontrem em situação de relação de domínio ou de grupo, nomeado nos termos do disposto no n.º 6 do artigo 52.º do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas, aplica-se o limite referido no número anterior acrescido de €100.000 por cada um dos devedores do mesmo grupo.

10 - A remuneração calculada nos termos da alínea b) do n.º 4 não pode ser superior a € 100 000.

11 - No caso de o administrador judicial cessar funções antes do encerramento do processo, a remuneração variável é calculada proporcionalmente ao resultado da liquidação naquela data.

A questão a decidir consiste em determinar o alcance da remissão operada pelo n.º 10 do artigo 23.º EAJ para a alínea b) do n.º 4 do mesmo artigo.

Numa primeira abordagem, porque a alínea b) do n.º 4 deste artigo se refere à primeira parcela da remuneração variável, dir-se-ia, tal como defende o apelante, que o limite de € 100.000,00 se refere a essa parcela, deixando incólume a majoração.

No entanto, não é essa a solução que melhor se coaduna com a leitura integrada do artigo 23.º, que, reconhece-se, não prima pela clareza.

Fosse essa a intenção do legislador, bastaria ter acrescentado na alínea b) do n.º 4 a expressão “até ao limite de € 100.000,00”, “com o limite máximo de € 100.000,00”, “não podendo ultrapassar € 100.000,00 ou outra equivalente.

Atente-se que o n.º 10 do artigo em apreço surge na sequência de dois outros artigos que, para além de se referirem à remuneração variável global (*i.e.*, com majoração incluída), têm a tónica na redução dos valores que resultam da aplicação dos critérios enunciados nos artigos anteriores.

Assim:

8 - Se, por aplicação do disposto nos números anteriores relativamente a processos em que haja liquidação da massa insolvente, a remuneração exceder o montante de (euro) 50 000 por processo, o juiz pode determinar que a remuneração devida para além desse montante seja inferior à resultante da aplicação dos critérios legais, tendo em conta, designadamente, os serviços prestados, os resultados obtidos, a complexidade do processo e a diligência empregue pelo administrador judicial no exercício das suas funções.

(...)

10 - A remuneração calculada nos termos da alínea b) do n.º 4 não pode ser superior a € 100 000.

Não descurando a importância do elemento literal, que constitui o limite da interpretação (artigo 9.º, n.º 2, CC), esta não prescinde – não pode prescindir – de critérios lógicos. Ora, não faria grande sentido que, após ter estabelecido, no n.º 8, um critério de redução da remuneração variável global, o legislador, no n.º 10, estabelecesse um limite máximo apenas para a primeira componente da remuneração variável. Falhou aqui o legislador do desiderato de exprimir o seu pensamento em termos adequados.

Somos confrontados com um elemento literal que aponta para um situação desprovida de lógica que impõe a sua correcção por forma a garantir a coerência interna do normativo.

Nessa conformidade, quando o n.º 10 do artigo 23.º EAJ refere remuneração calculada nos termos da alínea b) do n.º 4 pretende significar que o limite de € 100.000,00 se aplica às situações em que existe liquidação do activo, por contraponto aos casos de recuperação do devedor a que se refere a alínea a). Por outras palavras, o que o n.º 10 do artigo 23.º diz é: A remuneração variável global, calculada em função do resultado da liquidação, não pode ser superior a € 100.000,00.

Como se lê no acórdão do STJ, de 01.10.2024, Maria Olinda Garcia, www.dgsi.pt/jstj, proc. n.º 14878/16.2T8LSB-G.L1.S1

O n.º 10 do artigo 23º foi introduzido pela Lei n.º 9/2022.

Porém, com este diploma, os critérios de composição da remuneração variável do administrador da insolvência, em caso de liquidação da massa insolvente, não sofreram alterações significativas (por confronto com as versões anteriores deste artigo)².

Ao remeter para a alínea b) do n.º 4, é inequívoco que o legislador pretendeu que o limite previsto no n.º 10 se aplicasse aos casos em que há liquidação da massa insolvente [por contraposição à hipótese de recuperação, prevista na alínea a) do n.º 4].

Porém, a alínea b) do n.º 4 não encerra, em si mesma, um critério de cálculo definitivo, já que o critério nela previsto tem de ser completado pelo disposto no n.º 6 (que fornece a noção de resultado da liquidação). E o n.º 7 estabelece um complemento (uma majoração) do valor alcançado por aplicação do n.º 6.

Existe, assim, uma sequência articulada de disposições [n.º 4, alínea b), n.º 6 e n.º 7] que traçam o alcance normativo do que deve ser entendido por remuneração variável em caso de liquidação da massa insolvente.

Neste quadro, do ponto de vista da coerência teleológica da norma, não seria compreensível que o legislador fixasse um limite de 100.000 Euros para a primeira parcela da remuneração variável (a que é calculada nos termos do n.º 6), mas que tal limite já não valesse para a segunda parcela (a majoração prevista no n.º 7), que é um complemento da primeira. Efetivamente, a majoração (atualmente prevista no n.º 7) foi, desde a Lei n.º 22/2013 (então prevista no n.º 5 do artigo 23º), legalmente consagrada como um complemento remuneratório da parcela que correspondia a 5% do resultado da liquidação, permitindo, assim, ao administrador receber um valor mais elevado em função do grau de satisfação dos créditos reclamados e admitidos³.

Assim, percebendo a relação entre as duas componentes da remuneração variável, seria incoerente e ilógico fixar um limite máximo à primeira parcela e, depois, continuar a complementar essa parcela com a majoração. E ainda mais ilógico seria entender que esta segunda parcela não teria qualquer limite.

Acresce que, como bem se refere no acórdão recorrido, faria pouco sentido que o legislador não tivesse pretendido aplicar o limite do n.º 10 à parcela da

majoração quando, nos termos do n.º 8, o juiz tem o poder de reduzir (de forma justificada) toda a remuneração variável que exceda 50.000 Euros.

No mesmo sentido, e a título meramente exemplificativo:

– acórdão da Relação do Porto, de 08.10.2024, Artur Dionísio, www.dgsi.jtrp.pt, proc. n.º 1029/16.2T8STS-V.P1: O limite de 100 mil euros previsto no n.º 10, do artigo 23.º, do EAJ diz respeito ao valor global **da remuneração variável** que é devida AI nos casos de liquidação **da** massa insolvente, e não apenas à primeira **das** parcelas que integram essa **remuneração** antes de calculada a majoração prevista no n.º 7 do mesmo artigo.

– acórdão da Relação do Porto, de 10.09.2024, Alexandra Pelayo, www.dgsi.jtrp.pt, proc. n.º 380/12.5TYVNG-N.P1, com voto de vencida da ora Relatora na vertente da conformidade constitucional do preceito: O limite e de 100.000€ estabelecido no artigo 23º nº 10 pela Lei nº 9/2022 de 11 de janeiro (EAI) aplica-se à remuneração variável no seu todo e não apenas a uma parcela do seu cálculo.

– acórdão da Relação do Porto, de 18.04.2023, Fernando Vilares Ferreira, www.dgsi.jtrp.pt, proc. n.º 1024/10.5TYVNG-N.P1: III – O limite de 100.000€ previsto no art. 23.º, n.º 10, do EAJ, representa o teto máximo para a remuneração variável no seu todo, e não apenas o limite da componente da remuneração sem a majoração.

– acórdãos da Relação de Lisboa, de 04.06.2022 e de 20.12.2022, Fátima Reis Silva, www.dgsi.jtrl.pt, proc. n.º 1545/09.2TYLSB-L.L1-1 e 22770/19.2T8LSB-F.L1-1: 4- O limite previsto no art. 23º nº10 do Estatuto do Administrador Judicial é aplicável à remuneração variável total, compreendendo a majoração, nos processos em que a remuneração variável seja calculada sobre o resultado da liquidação da massa insolvente, funcionando como limite da mesma e não apenas da parcela achada com a operação de cálculo prevista na al. b) do nº4 e no nº6 do mesmo artigo.

– acórdão da Relação de Lisboa, de 20.12.2022, Isabel Fonseca, www.dgsi.jtrl.pt, proc. n.º 1159/11.7TYLSB-J.L1-1; 1 – O limite previsto no art. 23º nº 10 do Estatuto do Administrador Judicial é aplicável à remuneração variável total, compreendendo a majoração, nos processos em que a remuneração variável seja calculada sobre o resultado da liquidação da massa insolvente, funcionando como limite da mesma e não apenas da parcela

achada com a operação de cálculo prevista na al. b) do nº4 e no nº6 do mesmo artigo.

Improcede, pois, este segmento do recurso.

3.2. Se se o artigo 23.º, n.º 10, EAJ padece de inconstitucionalidade

Suscitou o apelante a inconstitucionalidade da norma extraída do artigo 23.º, n.º 10, EAJ, por violação do artigo 2.º e 13.º da Constituição.

Sobre esta questão se pronunciou recentemente o Tribunal Constitucional, através do acórdão n.º 653/2025, Joana Fernandes Costa, em sentido negativo, com os seguintes fundamentos:

“Quanto ao princípio da confiança

Tendo em conta que o ficou dito, facilmente se percebe que a única questão de inconstitucionalidade que a norma sindicada permitiria configurar à luz do princípio da tutela da confiança seria a de saber se, ao aditar ao artigo 23.º da Lei n.º 22/2013 o seu atual n.º 10, interpretado no sentido de que o limite de 100.000€, ali referido, se aplica à totalidade da remuneração variável devida aos administradores de insolvência, nela se incluindo a majoração prevista no respetivo n.º 7, a Lei n.º 9/2022 teria operado uma mutação da ordem jurídica causadora da preterição «intolerável, arbitrária, opressiva ou demasiado acentuada” daqueles mínimos de certeza e segurança que as pessoas, a comunidade e o direito têm de respeitar, como dimensões essenciais do Estado de direito democrático» (Acórdão n.º 12/2012).

Apesar de não ter sido esta a questão de inconstitucionalidade suscitada pela recorrente - que nada refere sobre a sucessão de leis no tempo -, importa, ainda assim, assinalar que a resposta a uma tal objeção sempre seria necessariamente negativa.

Cumprе recordar que a tutela da proteção da confiança não elimina a liberdade de conformação legislativa que assiste ao legislador democrático, a qual inclui a faculdade de rever as leis — instrumento essencial para garantir a adequação das opções político-legislativas às exigências do interesse público em cada momento. Por isso, o reconhecimento de uma lesão da confiança constitucionalmente tutelável pressupõe, como a jurisprudência constitucional assinalando, a verificação cumulativa de quatro requisitos: em primeiro lugar, é necessário indagar se o Estado (mormente o legislador) encetou comportamentos capazes de gerar nesses cidadãos «expetativas» de continuidade; depois, importa perceber se essas expetativas são legítimas e

fundadas em razões atendíveis à luz do ordenamento jurídico-constitucional; em terceiro lugar, há que verificar se esses cidadãos fizeram planos de vida tendo em conta a perspetiva de continuidade daquele «comportamento» estadual; por último, é necessário comprovar que não ocorrem razões de interesse público suscetíveis de justificar, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa (cf. Acórdão n.º 128/2009).

No caso vertente, estaríamos perante uma eventual expectativa da recorrente de vir a auferir uma remuneração variável de valor superior a € 100.000, expectativa essa alegadamente fomentada pela atuação do Estado-legislador.

Todavia, como se referiu supra, desde a redação originária da Lei n.º 22/2013, o legislador previu expressamente a possibilidade de limitação judicial de toda a remuneração variável que excedesse € 50.000, solução que foi reiterada em todas as revisões subsequentes do referido diploma. Assim, não se retiram da evolução legislativa quaisquer elementos que possam fundar ou legitimar uma expectativa, por parte dos administradores de insolvência, de virem a auferir uma remuneração variável superior a € 100.000, suscetível de ser oposta à introdução de uma ulterior limitação, ainda que de ordem legal, que veio fixar no dobro do teto aplicável à possibilidade de limitação judicial do valor da remuneração variável o montante máximo que esta pode em qualquer caso atingir. Nessa medida, falharia, desde logo, o primeiro dos requisitos referidos

Quanto ao princípio da igualdade

13. O controlo da conformidade das normas jurídicas com base no princípio da igualdade coloca sempre um problema de comparação.

(...)

14. Como se sabe, o administrador da insolvência é a pessoa incumbida da «liquidação da massa insolvente no âmbito do processo de insolvência» – isto é, a denominada execução universal –, designadamente da «fiscalização e da orientação dos atos integrantes do processo especial de revitalização e do processo especial para acordo de pagamento, bem como da gestão ou liquidação da massa insolvente no âmbito do processo de insolvência, sendo competente para a realização de todos os atos que lhe são cometidos» por lei (artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 22/2013). Entre outras tarefas, cabe-lhe, em regra, «[...] prover à conservação e frutificação dos direitos do insolvente e à eventual continuação da empresa (art. 55.º, 1, b), do CIRE), representar o devedor «para todos os efeitos de carácter patrimonial que interessem à

insolvência» (art. 81.º, 4, do CIRE) e (...) administrar os bens da massa insolvente e deles dispor. A massa insolvente, que é (...) um património autónomo, continua a pertencer ao devedor, mas este não pode administrar os bens que a integram nem deles dispor. Em contexto litigioso, relativamente a bens e direitos que integrem a massa insolvente, competirá ao administrador representá-la em juízo» (Acórdão n.º 310/2025). Já o agente de execução é a pessoa que pratica um conjunto de atos numa execução singular com o objetivo de obter a cobrança coerciva da quantia exequenda. Na definição constante do n.º 1 do artigo 162.º do Estatuto dos Agentes de Execução, aprovado em anexo à Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro, «é o auxiliar da justiça que, na prossecução do interesse público, exerce poderes de autoridade pública no cumprimento das diligências que realiza nos processos de execução, nas notificações, nas citações, nas apreensões, nas vendas e nas publicações no âmbito de processos judiciais, ou em atos de natureza similar que, ainda que não tenham natureza judicial, a estes podem ser equiparados ou ser dos mesmos instrutórios».

A recorrente não coloca em causa que o cargo de administrador judicial se distingue do de agente de execução. O que alega é que, não obstante essa diferença, ambos são «considerados servidores da justiça, exercem diligências com recurso a meios coercivos com vista ao ressarcimento dos credores da forma mais profícua possível», desempenhando uma função e atividade idêntica na liquidação de bens, razão pela qual se «não se encontra nenhum fundamento material ou substantivo que justifique a dissemelhança remuneratória entre as duas funções» que decorre da circunstância de só o valor da remuneração dos administradores judiciais se encontrar sujeito ao tipo de limitação que decorre da norma impugnada.

Mas sem razão.

15. Não estando em causa, desde logo, qualquer das categorias suspeitas elencadas no artigo 13.º, n.º 2, da Constituição, deve começar por assinalar-se que assiste ao legislador democrático uma ampla liberdade para conformar o regime remuneratório daqueles que exercerem funções públicas, seja na administração direta ou indireta, seja enquanto auxiliares da atividade desenvolvida por órgãos estaduais. De modo que, desde logo, para poder surpreender-se uma diferenciação de tratamento constitucionalmente inviável deveríamos estar perante «situações objetivamente iguais». Como tem sido frequentemente afirmado na jurisprudência do Tribunal Constitucional, «a definição do critério a que se reporta o juízo de igualdade pressupõe uma prévia valoração da realidade, apresentando-se com um conteúdo

indissociavelmente ligado aos fins que se pretendem alcançar com o estabelecimento da igualdade. A qualificação de uma situação como igual a outra inclui, necessariamente, a razão pela qual ela deve ser tratada de certo modo» (Acórdão n.º 750/95).

Para tentar demonstrar a igualdade de posições entre os administradores judiciais e os agentes de execução, a recorrente invoca a circunstância de uns e outros exercerem «cargos idênticos», de tal maneira que a previsão legal de um limite máximo para a remuneração apenas dos primeiros consubstanciará um «tratamento desigual da remuneração pelo exercício de funções idênticas», contrário à proibição do arbítrio.

Ao enveredar por este caminho, a que a recorrente incorre, todavia, em dois equívocos: o primeiro é presumir que administradores judiciais e agentes de execução exercem funções idênticas; o segundo é procurar demonstrar a desigualdade do tratamento dispensado a uns e a outros isolando um particular aspeto dos respetivos estatutos remuneratórios, desconsiderando que eles são globalmente distintos e que só na sua globalidade poderiam ser objeto de uma comparação relevante.

16. *A profissão, função e atividade do administrador judicial distinguem-se claramente das do agente de execução. Cada um possui um estatuto jurídico próprio: o administrador de insolvência rege-se pelo Estatuto do Administrador Judicial, aprovado pela Lei n.º 22/2013, enquanto o agente de execução se encontra sujeito ao Estatuto do Agente de Execução, publicado em anexo à Lei n.º 154/2015. No que respeita à remuneração decorrente da liquidação de bens — questão que aqui se coloca —, a única semelhança relevante entre ambos reside no facto de um e outro deterem poderes para promover a venda de bens. Contudo, a natureza da liquidação difere substancialmente em função do tipo de processo. O administrador de insolvência atua no âmbito de uma execução universal, onde, em regra, existem múltiplos credores. Neste contexto, a remuneração é suportada, em regra, pela massa insolvente, pelo que se impõe a fixação de um limite remuneratório que procure salvaguardar o equilíbrio entre os direitos dos credores e do próprio devedor. Pretende-se, assim, evitar que o produto da liquidação seja excessivamente absorvido pela remuneração do administrador. Já na execução singular, os credores são, por norma, em número bastante reduzido. Consequentemente, as restrições impostas aos direitos patrimoniais dos credores e do executado também são menores. Importa sublinhar também que, na execução universal, se está perante uma situação de grave desequilíbrio económico do devedor, o que pode justificar a adoção de regras*

remuneratórias mais restritivas — realidade que não se verifica, em princípio, na execução singular.

17. *Por outro lado, as regras a que obedece o cálculo da remuneração dos administradores judiciais e dos agentes de execução não são idênticas. É certo que o agente de execução auferir uma remuneração fixa e uma remuneração adicional. No entanto, no que respeita à remuneração fixa, a mesma depende do número e tipo de atos efetivamente praticados. Já o administrador de insolvência recebe um montante fixo global, previamente determinado, que ascende a 2.000€ em caso de liquidação da massa insolvente (artigo 23.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 22/2013). Quanto à remuneração adicional — ou variável — decorrente do resultado da liquidação, as diferenças entre ambos são ainda mais evidentes. No caso do administrador de insolvência, até ao montante de 50.000€, não se aplica qualquer limitação. A sua remuneração é calculada com base em 5% do produto da liquidação, podendo ainda ser acrescida de uma majoração nos termos legalmente previstos. Por outro lado, o agente de execução não beneficia de qualquer majoração. De acordo com o Anexo VIII da Portaria n.º 282/2013, de 29 de agosto, a sua remuneração adicional é calculada com base no valor efetivamente recuperado ou garantido. Para valores até 16.320€ (160 unidades de conta), aplica-se uma taxa percentual de 10%, 7,5% ou 5%, consoante o momento da recuperação: antes da primeira penhora, após a penhora e antes da venda, ou após a venda, respetivamente. Assim, a remuneração adicional máxima até esse limite é de 1.632€. Caso o valor recuperado ou garantido ultrapasse os 16.320€, aplica-se uma percentagem sobre o remanescente: 4%, 3% ou 2%, consoante a fase em que a recuperação ocorra — respetivamente, antes da primeira penhora, após penhora e antes da venda, ou após a venda.*

Importa ainda sublinhar que a jurisprudência dos tribunais comuns tem vindo a admitir que a própria remuneração adicional do agente de execução pode ser objeto de limitação, numa interpretação conforme à Constituição, visando evitar que as custas processuais atinjam valores que comprometam o acesso ao direito e aos tribunais. Neste sentido, veja-se o Acórdão da Relação de Lisboa de 28 de março de 2023 (Processo n.º 5893/19.5T8FNC.L1-7).

Em suma, o legislador modelou de forma diferente a remuneração pela liquidação/venda de bens apreendidos/penhorados, residindo o fundamento dessa distinção no diferente conteúdo das funções desempenhadas pelo administrador de insolvência e pelo agente de execução, nas características próprias da atividade que cada um desenvolve e nas especificidades da

execução em que cada um deles intervêm: universal no primeiro caso, singular no segundo.

Assim, qualquer comparação relevante entre o estatuto de uns e de outros exigiria a apreciação global e integrada de cada um dos respetivos regimes remuneratórios, e não, como pretende a recorrente, a seleção isolada de um aspeto específico de cada um desses regimes para, a partir daí, sustentar que se verifica um tratamento discriminatório arbitrário.”

Quanto ao princípio da proporcionalidade

Quanto ao princípio da proporcionalidade, prossegue tal acórdão:

“19. Como se escreveu no Acórdão n.º 656/2014, «a determinação do valor remuneratório de uma atividade de coadjuvação do tribunal não est[á] sujeita às regras de mercado ou ao jogo da livre concorrência, na fixação de preços, só assim se assegurando a compatibilização da sua repercussão no valor final das custas devidas, com a garantia do acesso à justiça». Como ali se refere, «[n]ão existe nenhuma imposição constitucional a exigir a ilimitada fixação do valor remuneratório», impondo-se, pelo contrário, a «harmonização do direito à justa compensação [...] pelo serviço prestado com o direito de acesso aos tribunais» «a determinação de alguma contenção na fixação de padrões dos respetivos valores remuneratórios».

Importa sublinhar que, também no caso do administrador de insolvência, não existe qualquer direito constitucional a uma remuneração ilimitada. Pelo contrário, impõe-se uma lógica de contenção e equilíbrio, de modo a salvaguardar igualmente os direitos dos credores, cuja satisfação decresce na medida em que aumentam os encargos suportados pela massa insolvente. E há que cautelar também o próprio direito de acesso ao direito e aos tribunais, já que uma pessoa singular declarada insolvente que não beneficie de apoio judiciário terá de suportar as custas do processo, podendo um valor excessivo conduzi-la a novas dificuldades financeiras. No caso das pessoas coletivas, importa levar em conta que pode ocorrer uma liquidação apenas parcial do ativo, coexistindo com um plano de insolvência destinado a manter a atividade da empresa. Ora, a remuneração e demais despesas do administrador de insolvência repercutem-se diretamente nas custas suportadas pela devedora no processo de insolvência, podendo somar-se às já incorridas num eventual processo especial de revitalização anterior. Por isso, compreende-se a necessidade de harmonizar interesses potencialmente conflitantes, havendo uma clara preocupação do legislador em evitar que os custos associados a estes processos se tornem desproporcionados, comprometendo o acesso aos

tribunais ou impondo encargos de tal modo elevados que inviabilizem, na prática, qualquer possibilidade de recuperação económica. Tal situação teria impactos negativos não apenas para o devedor, mas também para os credores, os trabalhadores e as famílias que deles dependem.

Sem perder de vista o que ficou dito, importa agora verificar se a sujeição da remuneração global do administrador de insolvência a um limite máximo de 100.000€ à remuneração do administrador de insolvência representa para este um ónus excessivo.

20. O primeiro aspeto a considerar para esse efeito é o valor do teto máximo fixado para a remuneração do administrador de insolvência.

Desde logo, convém ter presente que se trata da limitação do montante da remuneração variável, que acresce à remuneração fixa dos administradores de insolvência, cujo valor ascende a €2.000 em caso de liquidação da massa insolvente (artigo 23.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 22/2013). Ademais, nos Acórdãos do Tribunal Constitucional anteriormente citados, o juízo positivo de inconstitucionalidade assentou, em grande medida, no valor manifestamente reduzido do limite então em causa. Tratava-se de um teto máximo de 10 unidades de conta (1.020€), valor que o Tribunal considerou insuficiente para assegurar uma compensação proporcional ao esforço exigido em determinadas perícias. Como se afirmou no Acórdão n.º 656/2014, «a norma em apreciação não contempla um valor suficientemente dilatado» e, perante um limite tão exíguo, «não será difícil imaginar atividade pericial cujo valor, pela complexidade, dimensão ou mesmo duração do esforço exigido ao seu autor, possa exceder — e exceder consideravelmente — aquele “teto”». A relevância do valor do limite remuneratório na aferição da sua conformidade ao princípio da proibição do excesso não deixou de ser enfatizada no Acórdão n.º 33/2017, onde se considerou que, na ausência de uma cláusula legal que permitisse «acautelar a consideração de circunstâncias excecionais na fixação judicial da remuneração pela realização da perícia», aquele limite não permitia que o juiz respondesse «satisfatoriamente às situações em que, no caso concreto, a justa compensação pelo sacrifício ultrapass[asse] o limite máximo mencionado», que se tornava por isso «excessivo ou intolerável em termos de poder considerar-se que afronta o princípio da proporcionalidade».

Ora, a situação presente é manifestamente distinta. O limite de 100.000€, cerca de cem vezes superior ao que foi objeto de apreciação nos referidos acórdãos, não permite afirmar que seja fácil conceber situações em que a atividade do administrador de insolvência, pela sua complexidade, dimensão

ou exigência temporal, justificaria ultrapassar esse valor. Pelo contrário, trata-se de um montante suficientemente elevado para garantir uma compensação adequada, sendo, aliás, cerca de cento e quinze vezes superior à retribuição mínima mensal garantida.

Deste modo, o valor do teto funciona como elemento mitigador de qualquer eventual restrição que pudesse ser identificada, nomeadamente quando comparado com a remuneração que o administrador de insolvência poderia auferir de uma outra pessoa singular ou coletiva, a quem tivesse prestado serviços de equivalentes, segundo as regras do mercado. Trata-se, em suma, de um limite que não impede a compensação adequada das funções desempenhadas pelos administradores de insolvência, o que, só por si, torna intransponível para o caso vertente o juízo positivo de inconstitucionalidade formulado nos arestos supra mencionados.

21. Um outro aspeto a considerar é que o exercício das funções de administrador não releva, ao contrário do que sucede com a intervenção dos peritos, de um dever obrigatório de colaboração com o tribunal (v. Acórdão n.º 33/2017, o n.º 13).

Diferentemente do que sucedia no contexto da jurisprudência citada — em que se discutia a imposição de colaboração pericial com remuneração rigidamente limitada —, no presente caso não está em causa qualquer forma de colaboração forçada que possa, nomeadamente, afetar o direito ao livre desenvolvimento da personalidade ou a liberdade de escolha de profissão (cf. artigos 26.º, n.º 1, 47.º, n.º 1 e 18.º, n.º 2, todos da Constituição). O exercício das funções de administrador de insolvência decorre de uma escolha profissional livre. O administrador é livre de aceder à profissão, livre de aceitar ou recusar nomeações, e conhece previamente as condições remuneratórias aplicáveis, incluindo os limites legais. Assim, não se verifica aqui qualquer compressão de direitos fundamentais como aquela que poderia ser apontada ao regime jurídico escrutinado nos acórdãos acima referidos.

22. Importa, por último, assinalar um conjunto de circunstâncias que concorrem para afastar a ideia de que o limite remuneratório em causa configura uma restrição desproporcionada. Desde logo, a remuneração decorrente de um processo de insolvência não constitui, em regra, a única fonte de rendimento do administrador judicial. Com efeito, este poderá já ter sido remunerado por intervenção anterior no âmbito de um processo especial de revitalização (PER) ou de um processo especial para acordo de pagamento (PEAP). Poderá também ser compensado pelo exercício de funções de

fiduciário (no caso de pessoas singulares) ou pela eventual nomeação para a gestão provisória ou execução de um plano de insolvência (no caso de pessoas coletivas).

Paralelamente, importa ter presente que o administrador de insolvência tem direito a uma remuneração fixa adicional e que todas as despesas inerentes à sua atuação são suportadas, em regra pela massa insolvente. Tal realidade diferencia substancialmente esta atividade da lógica do mercado livre, onde os custos operacionais estão usualmente incluídos no valor global dos serviços prestados.

Cumprе ainda referir que o administrador pode estar nomeado em vários processos em simultâneo, o que dilui o impacto económico de um eventual limite individual por processo. Além disso, a atividade de liquidação, mesmo em processos com elevado volume de ativos, raramente se configura como particularmente complexa, tratando-se de uma função técnica que se insere no núcleo das competências profissionais do administrador. Frequentemente, essa atividade é executada com o recurso a terceiros — avaliadores, leiloeiras, instituições bancárias — cujos encargos são refletidos diretamente na massa insolvente.

Deste modo, numa ponderação global do regime remuneratório aplicável aos administradores de insolvência, não se pode considerar que o limite máximo de 100.000€, tendo por referência um processo, seja inadequado, desnecessário ou desproporcionado, tendo em conta a finalidade a que se dirige: evitar o risco de inflacionamento descontrolado das custas processuais, em prejuízo dos direitos do insolvente e dos respetivos credores.

Pertinente é ainda o facto de a lei estabelecer, no artigo 169.º do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE), o prazo de um ano para a conclusão da liquidação, cabendo ao administrador planificar a sua atuação em conformidade. Conhecendo previamente o limite remuneratório máximo, esse valor pode funcionar como um incentivo à celeridade e eficiência do processo. Com efeito, se o administrador concluir a liquidação no prazo legal, a remuneração variável correspondente poderá atingir, mensalmente, cerca de 8.000€, valor que representa mais de oito vezes a retribuição mínima mensal garantida.

Por outro lado, é importante sublinhar que a existência de políticas remuneratórias assentes em valores fixos ou limites máximos constitui uma prática comum tanto no setor público como no setor privado. Em certos casos, pode acontecer que a remuneração auferida pelos trabalhadores seja inferior

à complexidade, responsabilidade e esforço exigidos. Porém, isso resulta da necessidade de conter a despesa pública ou de preservar a viabilidade financeira das organizações — lógica que é igualmente acolhida, por exemplo, no artigo 399.º, n.º 1, do Código das Sociedades Comerciais.

Por último, importa ter em conta que, em determinados processos, a existência de remunerações fixas ou de limites superiores pode, na prática, beneficiar o administrador de insolvência. Em casos menos complexos, a remuneração fixa ou a remuneração variável “blindada” até 50.000€ pode revelar-se superior à que seria auferida por prestação de serviços equivalentes no mercado. Veja-se, por exemplo, situações em que a liquidação se limita à apreensão de valores provenientes de execuções já concluídas, exigindo escassa intervenção adicional. Nestes casos, o legislador optou por proteger em maior medida os direitos do administrador, assumindo uma restrição proporcional dos direitos do credor e do devedor.”

Entendemos não haver razão para deixar de acompanhar o Tribunal Constitucional quanto à liberdade de conformação do legislador ordinário no que ao estatuto remuneratório judicial concerne, na necessidade de compatibilizar interesses contraditórios – os dos credores e do devedor, por um lado, e o do administrador da insolvência, por outro –, e de evitar remunerações excessivas por aplicação de percentagens cegas.

Por conseguinte, tal como se concluiu no acórdão cujos trechos acima se transcreveram e aderindo aos respectivos fundamentos, entende-se não se dever recusar a aplicação da regra do artigo 23.º do Estatuto do Administrador Judicial aprovado pela Lei n.º 22/2013, de 26 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 9/2022, de 11 de Janeiro, por se lhe não reconhecer a invocada inconstitucionalidade.

Sumário:

.....

.....

.....

4. Decisão

Termos em que, rejeitando o provimento do recurso sob apreciação, acordam os juízes que constituem este Tribunal em rejeitar o provimento do presente

recurso de apelação, em consequência do que confirmam a sentença recorrida.

Custas pelo apelante.

Registe e notifique.

Porto, 16/1/2026

Rui Moreira

João Diogo Rodrigues

Márcia Portela (**vencida conforme declaração de voto que segue**) :

[Voto de vencida:

Discordo da posição que fez vencimento na questão da inconstitucionalidade pelas razões que passo a expor e defendi como Relatora inicial.

Suscitou o apelante a inconstitucionalidade da norma extraída do artigo 23.º, n.º 10, EAJ, por violação do artigo 2.º e 13.º da Constituição.

Sobre esta questão se pronunciou recentemente o Tribunal Constitucional, através do acórdão n.º 653/2025, Joana Fernandes Costa, em sentido negativo, com os seguintes fundamentos:

Quanto ao princípio da confiança

Tendo em conta que o ficou dito, facilmente se percebe que a única questão de inconstitucionalidade que a norma sindicada permitiria configurar à luz do princípio da tutela da confiança seria a de saber se, ao aditar ao artigo 23.º da Lei n.º 22/2013 o seu atual n.º 10, interpretado no sentido de que o limite de 100.000€, ali referido, se aplica à totalidade da remuneração variável devida aos administradores de insolvência, nela se incluindo a majoração prevista no respetivo n.º 7, a Lei n.º 9/2022 teria operado uma mutação da ordem jurídica causadora da preterição «*intolerável, arbitrária, opressiva ou demasiado acentuada*» daqueles mínimos de certeza e segurança que as pessoas, a comunidade e o direito têm de respeitar, como dimensões essenciais do Estado de direito democrático» (Acórdão n.º 12/2012).

Apesar de não ter sido esta a questão de inconstitucionalidade suscitada pela recorrente 58 que nada refere sobre a sucessão de leis no tempo 59, importa,

ainda assim, assinalar que a resposta a uma tal objeção sempre seria necessariamente negativa.

Cumprе recordar que a tutela da proteção da confiança não elimina a *liberdade de conformação legislativa* que assiste ao legislador democrático, a qual inclui a faculdade de rever as leis — instrumento essencial para garantir a adequação das opções político-legislativas às exigências do interesse público em cada momento. Por isso, o reconhecimento de uma lesão da confiança constitucionalmente tutelável pressupõe, como a jurisprudência constitucional assinalando, a verificação cumulativa de *quatro requisitos*: em primeiro lugar, é necessário indagar se o Estado (mormente o legislador) encetou comportamentos capazes de gerar nesses cidadãos «expectativas» de continuidade; depois, importa perceber se essas expectativas são legítimas e fundadas em razões atendíveis à luz do ordenamento jurídico-constitucional; em terceiro lugar, há que verificar se esses cidadãos fizeram planos de vida tendo em conta a perspectiva de continuidade daquele «comportamento» estadual; por último, é necessário comprovar que não ocorrem razões de interesse público suscetíveis de justificar, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa (cf. Acórdão n.º 128/2009).

No caso vertente, estaríamos perante uma eventual expectativa da recorrente de vir a auferir uma remuneração variável de valor superior a € 100.000, expectativa essa alegadamente fomentada pela atuação do Estado-legislador.

Todavia, como se referiu *supra*, desde a redação originária da Lei n.º 22/2013, o

legislador previu expressamente a possibilidade de *limitação judicial* de toda a remuneração variável que excedesse € 50.000, solução que foi reiterada em todas as revisões subsequentes do referido diploma. Assim, não se retiram da evolução legislativa quaisquer elementos que possam fundar ou legitimar uma expectativa, por parte dos administradores de insolvência, de virem a auferir uma remuneração variável superior a € 100.000, suscetível de ser oposta à introdução de uma ulterior limitação, ainda que de ordem *legal*, que veio fixar no dobro do teto aplicável à possibilidade de limitação judicial do valor da remuneração variável o montante máximo que esta pode em qualquer caso atingir. Nessa medida, falharia, desde logo, o primeiro dos requisitos referidos

Quanto ao princípio da igualdade

13. O controlo da conformidade das normas jurídicas com base no princípio da igualdade coloca sempre um *problema de comparação*.

(...)

14. Como se sabe, o administrador da insolvência é a pessoa incumbida da «*liquidação da massa insolvente no âmbito do processo de insolvência*» – isto é, a denominada execução universal –, designadamente da «*fiscalização e da orientação dos atos integrantes do processo especial de revitalização e do processo especial para acordo de pagamento, bem como da gestão ou liquidação da massa insolvente no âmbito do processo de insolvência, sendo competente para a realização de todos os atos que lhe são cometidos*» por lei (artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 22/2013). Entre outras tarefas, cabe-lhe, em regra, «*[...] prover à conservação e frutificação dos direitos do insolvente e à eventual continuação da empresa (art. 55.º, 1, b), do CIRE), representar o devedor «para todos os efeitos de carácter patrimonial que interessem à insolvência» (art. 81.º, 4, do CIRE) e (...) administrar os bens da massa insolvente e deles dispor. A massa insolvente, que é (...) um património autónomo, continua a pertencer ao devedor, mas este não pode administrar os bens que a integram nem deles dispor. Em contexto litigioso, relativamente a bens e direitos que integrem a massa insolvente, competirá ao administrador representá-la em juízo*» (Acórdão n.º 310/2025). Já o agente de execução é a pessoa que pratica um conjunto de atos numa execução singular com o objetivo de obter a cobrança coerciva da quantia exequenda. Na definição constante do n.º 1 do artigo 162.º do Estatuto dos Agentes de Execução, aprovado em anexo à Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro, «*é o auxiliar da justiça que, na prossecução do interesse público, exerce poderes de autoridade pública no cumprimento das diligências que realiza nos processos de execução, nas notificações, nas citações, nas apreensões, nas vendas e nas publicações no âmbito de processos judiciais, ou em atos de natureza similar que, ainda que não tenham natureza judicial, a estes podem ser equiparados ou ser dos mesmos instrutórios*».

A recorrente não coloca em causa que o cargo de administrador judicial se distingue do de agente de execução. O que alega é que, não obstante essa diferença, ambos são «*considerados servidores da justiça, exercem diligências com recurso a meios coercivos com vista ao ressarcimento dos credores da forma mais profícua possível*», desempenhando uma *função e atividade idêntica* na liquidação de bens, razão pela qual se «*não se encontra nenhum fundamento material ou substantivo que justifique a dissemelhança*

remuneratória entre as duas funções» que decorre da circunstância de só o valor da remuneração dos administradores judiciais se encontrar sujeito ao tipo de limitação que decorre da norma impugnada.

Mas sem razão.

15. Não estando em causa, desde logo, qualquer das categorias suspeitas elencadas no artigo 13.º, n.º 2, da Constituição, deve começar por assinalar-se que assiste ao legislador democrático uma ampla liberdade para conformar o regime remuneratório daqueles que exercerem funções públicas, seja na administração direta ou indireta, seja enquanto auxiliares da atividade desenvolvida por órgãos estaduais. De modo que, desde logo, para poder surpreender-se uma diferenciação de tratamento constitucionalmente inviável deveríamos estar perante «*situações objetivamente iguais*». Como tem sido frequentemente afirmado na jurisprudência do Tribunal Constitucional, «*a definição do critério a que se reporta o juízo de igualdade pressupõe uma prévia valoração da realidade, apresentando-se com um conteúdo indissociavelmente ligado aos fins que se pretendem alcançar com o estabelecimento da igualdade. A qualificação de uma situação como igual a outra inclui, necessariamente, a razão pela qual ela deve ser tratada de certo modo*» (Acórdão n.º 750/95).

Para tentar demonstrar a igualdade de posições entre os administradores judiciais e os agentes de execução, a recorrente invoca a circunstância de uns e outros exercerem «*cargos idênticos*», de tal maneira que a previsão legal de um limite máximo para a remuneração apenas dos primeiros consubstanciará um «*tratamento desigual da remuneração pelo exercício de funções idênticas*», contrário à proibição do arbítrio.

Ao enveredar por este caminho, a que a recorrente incorre, todavia, em dois equívocos: o primeiro é presumir que administradores judiciais e agentes de execução exercem *funções idênticas*; o segundo é procurar demonstrar a desigualdade do tratamento dispensado a uns e a outros isolando um particular aspeto dos respetivos estatutos remuneratórios, desconsiderando que eles são *globalmente distintos* e que só na sua globalidade poderiam ser objeto de uma comparação relevante.

16. A profissão, função e atividade do administrador judicial distinguem-se claramente das do agente de execução. Cada um possui um *estatuto jurídico próprio*: o administrador de insolvência rege-se pelo Estatuto do Administrador Judicial, aprovado pela Lei n.º 22/2013, enquanto o agente de execução se encontra sujeito ao Estatuto do Agente de Execução, publicado

em anexo à Lei n.º 154/2015. No que respeita à remuneração decorrente da liquidação de bens — questão que aqui se coloca —, a única semelhança relevante entre ambos reside no facto de um e outro deterem poderes para promover a venda de bens. Contudo, a natureza da liquidação difere substancialmente em função do tipo de processo. O administrador de insolvência atua no âmbito de uma *execução universal*, onde, em regra, existem múltiplos credores. Neste contexto, a remuneração é suportada, em regra, pela massa insolvente, pelo que se impõe a fixação de um limite remuneratório que procure salvaguardar o equilíbrio entre os direitos dos credores e do próprio devedor. Pretende-se, assim, evitar que o produto da liquidação seja excessivamente absorvido pela remuneração do administrador. Já na *execução singular*, os credores são, por norma, em número bastante reduzido. Consequentemente, as restrições impostas aos direitos patrimoniais dos credores e do executado também são menores. Importa sublinhar também que, na execução universal, se está perante uma situação de grave desequilíbrio económico do devedor, o que pode justificar a adoção de regras remuneratórias mais restritivas — realidade que não se verifica, em princípio, na execução singular.

17. Por outro lado, as regras a que obedece o cálculo da remuneração dos administradores judiciais e dos agentes de execução *não são idênticas*. É certo que o agente de execução auferir uma remuneração fixa e uma remuneração adicional. No entanto, no que respeita à remuneração fixa, a mesma depende do número e tipo de atos efetivamente praticados. Já o administrador de insolvência recebe um montante fixo global, previamente determinado, que ascende a 2.000€ em caso de liquidação da massa insolvente (artigo 23.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 22/2013). Quanto à remuneração adicional — ou variável — decorrente do resultado da liquidação, as diferenças entre ambos são ainda mais evidentes. No caso do administrador de insolvência, até ao montante de 50.000€, não se aplica qualquer limitação. A sua remuneração é calculada com base em 5% do produto da liquidação, podendo ainda ser acrescida de uma *majoração* nos termos legalmente previstos. Por outro lado, o agente de execução não beneficia de qualquer *majoração*. De acordo com o Anexo VIII da Portaria n.º 282/2013, de 29 de agosto, a sua remuneração adicional é calculada com base no valor efetivamente recuperado ou garantido. Para valores até 16.320€ (160 unidades de conta), aplica-se uma taxa percentual de 10%, 7,5% ou 5%, consoante o momento da recuperação: antes da primeira penhora, após a penhora e antes da venda, ou após a venda, respetivamente. Assim, a remuneração adicional máxima até esse limite é de 1.632€. Caso o valor recuperado ou garantido ultrapasse os 16.320€, aplica-se uma

percentagem sobre o remanescente: 4%, 3% ou 2%, consoante a fase em que a recuperação ocorra — respetivamente, antes da primeira penhora, após penhora e antes da venda, ou após a venda.

Importa ainda sublinhar que a jurisprudência dos tribunais comuns tem vindo a admitir que a própria remuneração adicional do agente de execução pode ser objeto de limitação, numa interpretação conforme à Constituição, visando evitar que as custas processuais atinjam valores que comprometam o acesso ao direito e aos tribunais. Neste sentido, veja-se o Acórdão da Relação de Lisboa de 28 de março de 2023 (Processo n.º 5893/19.5T8FNC.L1-7).

Em suma, o legislador modelou de forma diferente a remuneração pela liquidação/venda de bens apreendidos/penhorados, residindo o fundamento dessa distinção no diferente conteúdo das funções desempenhadas pelo administrador de insolvência e pelo agente de execução, nas características próprias da atividade que cada um desenvolve e nas especificidades da execução em que cada um deles intervêm: universal no primeiro caso, singular no segundo.

Assim, qualquer comparação relevante entre o estatuto de uns e de outros exigiria a *apreciação global e integrada* de cada um dos respetivos regimes remuneratórios, e não, como pretende a recorrente, a seleção isolada de um aspeto específico de cada um desses regimes para, a partir daí, sustentar que se verifica um tratamento discriminatório arbitrário.

Do princípio da proporcionalidade

Aqui chegados, acompanhamos o Tribunal Constitucional quanto à liberdade de conformação do legislador ordinário no que ao estatuto remuneratório judicial concerne, na necessidade de compatibilizar interesses contraditórios — os dos credores e do devedor, por um lado, e o do administrador da insolvência, por outro —, e de evitar remunerações excessivas por aplicação de percentagens cegas.

O problema reside em combater os eventuais resultados excessivos por aplicação de percentagens cegas por aplicação de um tecto fixo absoluto, que abstrai da complexidade e demais vicissitudes do processo, o que nos remete para a questão da (des)proporcionalidade .

A questão foi suscitada pelo MP no âmbito daquele acórdão por paralelo com a jurisprudência constitucional que culminou com a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória e geral da norma constante do

artigo 17.º, n.ºs 2 e 4, RCP, em conjugação com a tabela IV, que impede a fixação de remuneração de perito em montante superior ao limite de 10 UCs, por violação do princípio da proporcionalidade, ancorado no princípio do Estado de direito democrático consignado no artigo 2.º da Constituição e também consagrado no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição. Questão que a ora Relatora já suscitou em voto de vencida .

O Tribunal Constitucional entendeu que o juízo de inconstitucionalidade formulado naquela sede não é transponível para o caso em análise, com a seguinte argumentação:

19. Como se escreveu no Acórdão n.º 656/2014, *«a determinação do valor remuneratório de uma atividade de coadjuvação do tribunal não est[á] sujeita às regras de mercado ou ao jogo da livre concorrência, na fixação de preços, só assim se assegurando a compatibilização da sua repercussão no valor final das custas devidas, com a garantia do acesso à justiça»*. Como ali se refere, *«[n]ão existe nenhuma imposição constitucional a exigir a ilimitada fixação do valor remuneratório»*, impondo-se, pelo contrário, a *«harmonização do direito à justa compensação [...] pelo serviço prestado com o direito de acesso aos tribunais»* *«a determinação de alguma contenção na fixação de padrões dos respetivos valores remuneratórios»*.

Importa sublinhar que, também no caso do administrador de insolvência, não existe qualquer direito constitucional a uma remuneração ilimitada. Pelo contrário, impõe-se uma lógica de contenção e equilíbrio, de modo a salvaguardar igualmente os direitos dos credores, cuja satisfação decresce na medida em que aumentam os encargos suportados pela massa insolvente. E há que cautelar também o próprio direito de acesso ao direito e aos tribunais, já que uma pessoa singular declarada insolvente que não beneficie de apoio judiciário terá de suportar as custas do processo, podendo um valor excessivo conduzi-la a novas dificuldades financeiras. No caso das pessoas coletivas, importa levar em conta que pode ocorrer uma liquidação apenas parcial do ativo, coexistindo com um plano de insolvência destinado a manter a atividade da empresa. Ora, a remuneração e demais despesas do administrador de insolvência repercutem-se diretamente nas custas suportadas pela devedora no processo de insolvência, podendo somar-se às já incorridas num eventual processo especial de revitalização anterior. Por isso, compreende-se a necessidade de harmonizar interesses potencialmente conflitantes, havendo uma clara preocupação do legislador em evitar que os custos associados a estes processos se tornem desproporcionados, comprometendo o acesso aos tribunais ou impondo encargos de tal modo elevados que inviabilizem, na

prática, qualquer possibilidade de recuperação económica. Tal situação teria impactos negativos não apenas para o devedor, mas também para os credores, os trabalhadores e as famílias que deles dependem.

Sem perder de vista o que ficou dito, importa agora verificar se a sujeição da remuneração global do administrador de insolvência a um limite máximo de 100.000€ à remuneração do administrador de insolvência representa para este um *onus excessivo*.

20. O primeiro aspeto a considerar para esse efeito é o *valor* do teto máximo fixado para a remuneração do administrador de insolvência.

Desde logo, convém ter presente que se trata da limitação do montante da *remuneração variável*, que acresce à *remuneração fixa* dos administradores de insolvência, cujo valor ascende a €2.000 em caso de liquidação da massa insolvente (artigo 23.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 22/2013). Ademais, nos Acórdãos do Tribunal Constitucional anteriormente citados, o juízo positivo de inconstitucionalidade assentou, em grande medida, no valor manifestamente reduzido do limite então em causa. Tratava-se de um teto máximo de 10 unidades de conta (1.020€), valor que o Tribunal considerou insuficiente para assegurar uma compensação proporcional ao esforço exigido em determinadas perícias. Como se afirmou no Acórdão n.º 656/2014, «*a norma em apreciação não contempla um valor suficientemente dilatado*» e, perante um limite tão exíguo, «*não será difícil imaginar atividade pericial cujo valor, pela complexidade, dimensão ou mesmo duração do esforço exigido ao seu autor, possa exceder — e exceder consideravelmente — aquele “teto”*». A relevância do valor do limite remuneratório na aferição da sua conformidade ao princípio da proibição do excesso não deixou de ser enfatizada no Acórdão n.º 33/2017, onde se considerou que, na ausência de uma cláusula legal que permitisse «*acautelar a consideração de circunstâncias excecionais na fixação judicial da remuneração pela realização da perícia*», aquele limite não permitia que o juiz respondesse «*satisfatoriamente às situações em que, no caso concreto, a justa compensação pelo sacrifício ultrapass[asse] o limite máximo mencionado*», que se tornava por isso «*excessivo ou intolerável em termos de poder considerar-se que afronta o princípio da proporcionalidade*».

Ora, a situação presente é manifestamente distinta. O limite de 100.000€, cerca de cem vezes superior ao que foi objeto de apreciação nos referidos acórdãos, não permite afirmar que seja fácil conceber situações em que a atividade do administrador de insolvência, pela sua complexidade, dimensão ou exigência temporal, justificaria ultrapassar esse valor. Pelo contrário, trata-

se de um montante suficientemente elevado para garantir uma compensação adequada, sendo, aliás, cerca de cento e quinze vezes superior à retribuição mínima mensal garantida.

Deste modo, o valor do teto funciona como elemento mitigador de qualquer eventual restrição que pudesse ser identificada, nomeadamente quando comparado com a remuneração que o administrador de insolvência poderia auferir de uma outra pessoa singular ou coletiva, a quem tivesse prestado serviços de equivalentes, segundo as regras do mercado. Trata-se, em suma, de um limite que não impede a compensação adequada das funções desempenhadas pelos administradores de insolvência, o que, só por si, torna intransponível para o caso vertente o juízo positivo de inconstitucionalidade formulado nos arestos supra mencionados.

21. Um outro aspeto a considerar é que o exercício das funções de administrador não releva, ao contrário do que sucede com a intervenção dos peritos, de um *dever obrigatório de colaboração* com o tribunal (v. Acórdão n.º 33/2017, o n.º 13).

Diferentemente do que sucedia no contexto da jurisprudência citada — em que se discutia a imposição de colaboração pericial com remuneração rigidamente limitada —, no presente caso não está em causa qualquer forma de colaboração forçada que possa, nomeadamente, afetar o direito ao livre desenvolvimento da personalidade ou a liberdade de escolha de profissão (cf. artigos 26.º, n.º 1, 47.º, n.º 1 e 18.º, n.º 2, todos da Constituição). O exercício das funções de administrador de insolvência decorre de uma escolha profissional livre. O administrador é livre de aceder à profissão, livre de aceitar ou recusar nomeações, e conhece previamente as condições remuneratórias aplicáveis, incluindo os limites legais. Assim, não se verifica aqui qualquer compressão de direitos fundamentais como aquela que poderia ser apontada ao regime jurídico escrutinado nos acórdãos acima referidos.

22. Importa, por último, assinalar um conjunto de circunstâncias que concorrem para afastar a ideia de que o limite remuneratório em causa configura uma restrição desproporcionada. Desde logo, a remuneração decorrente de um processo de insolvência não constitui, em regra, a única fonte de rendimento do administrador judicial. Com efeito, este poderá já ter sido remunerado por intervenção anterior no âmbito de um processo especial de revitalização (PER) ou de um processo especial para acordo de pagamento (PEAP). Poderá também ser compensado pelo exercício de funções de fiduciário (no caso de pessoas singulares) ou pela eventual nomeação para a

gestão provisória ou execução de um plano de insolvência (no caso de pessoas coletivas).

Paralelamente, importa ter presente que o administrador de insolvência tem direito a uma remuneração fixa adicional e que todas as despesas inerentes à sua atuação são suportadas, em regra pela massa insolvente. Tal realidade diferencia substancialmente esta atividade da lógica do mercado livre, onde os custos operacionais estão usualmente incluídos no valor global dos serviços prestados.

Cumpra ainda referir que o administrador pode estar nomeado em vários processos em simultâneo, o que dilui o impacto económico de um eventual limite individual por processo. Além disso, a atividade de liquidação, mesmo em processos com elevado volume de ativos, raramente se configura como particularmente complexa, tratando-se de uma função técnica que se insere no núcleo das competências profissionais do administrador. Frequentemente, essa atividade é executada com o recurso a terceiros — avaliadores, leiloeiras, instituições bancárias — cujos encargos são refletidos diretamente na massa insolvente.

Deste modo, numa ponderação global do regime remuneratório aplicável aos administradores de insolvência, não se pode considerar que o limite máximo de 100.000€, tendo por referência *um* processo, seja inadequado, desnecessário ou desproporcionado, tendo em conta a finalidade a que se dirige: evitar o risco de inflacionamento descontrolado das custas processuais, em prejuízo dos direitos do insolvente e dos respetivos credores.

Pertinente é ainda o facto de a lei estabelecer, no artigo 169.º do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE), o prazo de um ano para a conclusão da liquidação, cabendo ao administrador *planificar* a sua atuação em conformidade. Conhecendo previamente o limite remuneratório máximo, esse valor pode funcionar como um incentivo à celeridade e eficiência do processo. Com efeito, se o administrador concluir a liquidação no prazo legal, a remuneração variável correspondente poderá atingir, mensalmente, cerca de 8.000€, valor que representa mais de oito vezes a retribuição mínima mensal garantida.

Por outro lado, é importante sublinhar que a existência de políticas remuneratórias assentes em valores fixos ou limites máximos constitui uma prática comum tanto no setor público como no setor privado. Em certos casos, pode acontecer que a remuneração auferida pelos trabalhadores seja inferior à complexidade, responsabilidade e esforço exigidos. Porém, isso resulta da

necessidade de conter a despesa pública ou de preservar a viabilidade financeira das organizações — lógica que é igualmente acolhida, por exemplo, no artigo 399.º, n.º 1, do Código das Sociedades Comerciais.

Por último, importa ter em conta que, em determinados processos, a existência de remunerações fixas ou de limites superiores pode, na prática, beneficiar o administrador de insolvência. Em casos menos complexos, a remuneração fixa ou a remuneração variável “blindada” até 50.000€ pode revelar-se superior à que seria auferida por prestação de serviços equivalentes no mercado. Veja-se, por exemplo, situações em que a liquidação se limita à apreensão de valores provenientes de execuções já concluídas, exigindo escassa intervenção adicional. Nestes casos, o legislador optou por proteger em maior medida os direitos do administrador, assumindo uma restrição proporcional dos direitos do credor e do devedor.

23. Em suma, como bem se reconhece na decisão recorrida, a introdução de limites remuneratórios traduz uma tentativa de conciliar uma compensação condigna pela atividade do administrador de insolvência com a necessária contenção de custos num processo marcado, por definição, pela insuficiência de meios. Como ali se refere, estes limites *«espelham uma procura de equilíbrio entre uma remuneração condigna e uma ideia de contenção na distribuição de recursos que, pela natureza insolvencial do processo, não serão, em regra, suficientes para a satisfação integral dos credores»*. É certo que, em casos excecionais, poderá sustentar-se que o trabalho desenvolvido justificaria uma remuneração superior a 100.000€. Porém, não se pode ignorar que nos encontramos no âmbito de um processo de insolvência — situação em que a ausência de limites remuneratórios adequados pode traduzir-se num agravamento injustificado dos encargos da massa, com prejuízo direto para os credores e, reflexamente, para o próprio devedor. A erosão da base patrimonial destinada à satisfação dos créditos pode, com efeito, ter consequências muito significativas: inviabilizar a recuperação de empresas, afetar a subsistência de trabalhadores e gerar impactos sociais relevantes nas famílias que deles dependem.

Apreciando:

A circunstância de a remuneração do administrador da insolvência não se subordinar aos critérios de mercado não deve impedir a justa compensação devida pelo trabalho desenvolvido pelo administrador da insolvência. Não se trata de consagrar uma remuneração ilimitada, mas apenas evitar que um

limite rígido, alheio às circunstâncias concretas do processo, impeça a remuneração adequada,

Por outras palavras, na procura do equilíbrio entre interesses conflitantes – o dos credores e devedor, por um lado, e o administrador da insolvência, por outro – o sacrifício não tem de ser integralmente suportado pelo administrador da insolvência.

Entendeu o Tribunal Constitucional que o tecto máximo de € 100.000,00 estabelecido no artigo 23.º, n.º 10, EAJ, é um montante suficientemente elevado para garantir uma compensação adequada por ser 115 superior à retribuição mínima mensal garantida.

No entanto, afigura-se que esse tecto é pouco elástico para abranger situações mais complexas ou trabalhosas, o que se torna mais flagrante se atentarmos que, se por aplicação dos critérios enunciados nos n.ºs 6 e ss. do artigo 23.º EAJ, a remuneração variável global ascender a € 50.000,00, esse montante não sofre qualquer redução. Se, porém, esse montante ascender a, por exemplo, € 678.640,33, como no caso vertente, ou ao dobro ou triplo disso, o administrador da insolvência não poderá receber mais de € 100.000,00, independentemente da complexidade ou extensão do processo.

O facto de o administrador da insolvência poder ter vários processos em simultâneo e, nessa medida, maior remuneração, não ilude a questão da justa remuneração em cada um dos processos. O mesmo sucedendo com a possibilidade de recusa de nomeação, sendo certo que a rigidez do tecto remuneratório legalmente estabelecido pode ter efeitos perversos: os administradores da insolvência mais competentes e diligentes passarem a recusar processos mais complexos ou trabalhosos por sentirem que o seu trabalho não é devidamente valorizado, e ser mais vantajoso trabalhar em processos mais simples.

O desiderato de evitar o risco de inflacionamento descontrolado das custas processuais, em prejuízo dos direitos do insolvente e dos respectivos credores, não deve ser obtido integralmente pela compressão desproporcionada da remuneração do administrador da insolvência, desconsiderando o seu trabalho e os custos de organização, já que tem de ter um espaço físico e funcionários de apoio, o que implica custos que não podem ser ignorados.

Afigura-se que, tendo o resultado da liquidação ascendido a € 36.005.145,27, e atendendo ao nível de trabalho desenvolvido, que fixar-se a remuneração

variável global em € 200.000, 00, inferior a 1/3 do montante que resulta da aplicação dos critérios enunciados nos n.ºs 6 e 7 do artigo 23.º EAJ.

Desaplicaria, assim, a norma extraída do n.º 10 do artigo 23.º, EAJ, na interpretação que o limite de € 100.000,00 aplica-se independentemente da natureza do trabalho desenvolvido, tendo em conta a complexidade e/ ou extensão do processo, por violação do disposto no artigo 18.º, n.º 2, CRP, sem que isso implique a abolição de todo e qualquer limite.】

[1] O texto do presente acórdão corresponde ao texto originalmente proposto pela relatora a quem o processo foi inicialmente distribuído, Exma. Sra. Juíza Desembargadora Márcia Portela, que apenas ficou vencida no respeitante à desaplicação da norma constante do n.º 10 do artigo 23.º, EAJ, na interpretação de que o limite de € 100.000,00 se aplica independentemente da natureza do trabalho desenvolvido.