

Processo n.º 661/2023

(Autos de recurso contencioso)

Relator: Fong Man Chong

Data : 11 de Julho de 2024

Assuntos:

- Multa aplicada por motivo do atraso na conclusão da obra (incumprimento de de cláusulas contratuais)

SUMÁRIO:

I - Está em causa a impugnação do acto praticado pela Entidade Recorrida que aplicou à Recorrente uma multa por atraso na conclusão de uma obra pública, com fundamento na norma do n.º 1 do artigo 174.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, de 8 de Novembro, que dispõe: "se o empreiteiro não concluir a obra no prazo contratualmente estabelecido, acrescido das prorrogações administrativas ou legais, é-lhe aplicada, até ao fim dos trabalhos ou à rescisão do contrato, a seguinte multa diária, se outra maior não for fixada no caderno de encargos (...)".

II – Dos factos assentes resulta que o prazo inicialmente contratado para a execução da obra foi de 693 dias, terminando no dia 21 de Outubro de 2021. Mercê das diversas prorrogações acordadas entre dono da obra e empreiteira, aquele prazo foi ampliado para 1140 dias, tendo terminado no dia 29 de Abril

de 2023. No dia 2 de Maio de 2023, foi verificado que a obra não havia sido concluída no prazo acordado, algo que só veio a acontecer no dia 27 de Julho de 2023. Ocorreu, portanto, o pressuposto de facto que integra a previsão da norma do n.º 1 do artigo 174.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M: a Recorrente não concluiu a obra no prazo contratualmente estabelecido, acrescido das diversas prorrogações administrativas que tiveram lugar.

III – Não se verificando qualquer causa legalmente relevante de exclusão da responsabilidade contratual da Recorrente resultante da respectiva mora no cumprimento da sua obrigação, nem estando demonstrado qualquer facto que afaste a presunção de culpa da Recorrente no respectivo incumprimento contratual, nomeadamente, que esse incumprimento tenha resultado de facto da dona da obra, de caso de força maior ou de outro facto não imputável à Recorrente, preenchido o pressuposto de facto abstractamente previsto na hipótese da norma legal do n.º 1 do artigo 174.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, está a Administração habilitada a aplicar da multa diária ali prevista, motivo pelo qual é de manter a decisão recorrida.

O Relator,

Fong Man Chong

Processo n.º 661/2023

(Autos de recurso contencioso)

Data : 11 de Julho de 2024

Recorrente : **Sociedade de Construção e Engenharia-Grupo de Construção de A(Macau), Limitada (A 建工集團(澳門)有限公司)**

Entidade Recorrida : **Secretário para os Transportes e Obras Públicas**

*

ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:

I – RELATÓRIO

Sociedade de Construção e Engenharia-Grupo de Construção de A(Macau), Limitada (A 建工集團(澳門)有限公司), Recorrente, devidamente identificada nos autos, discordando do despacho do **Secretário para os Transportes e Obras Públicas**, datado de 04/08/2023, veio, em 08/09/2023, interpor o recurso contencioso para este TSI, com os fundamentos constantes de fls. 2 a 55, tendo formulado as seguintes conclusões:

一、本次上訴所針對之行為

1. 本次司法上訴所針對之行為為**運輸工務司司長**於 2023 年 8 月 4 日作出的批示，該批示內容由公共建設局透過 9795/DCE/OFI/2023 號信函通知上訴人。

2. 上述批示之事實依據和法律依據載於 2023 年 8 月 1 日所發出的第 1637/DCE/2022 號建議書中。

二、事實部份

3. 於 2019 年 2 月 19 日，行政長官批准將「澳門新監獄工程-第三期」之工程判予上訴人。

4. 於 2019 年 6 月 13 日，澳門特別行政區與上訴人簽署承攬合同。

5. 公共建設局局長 閣下批准新監獄三期工程之竣工日期延長至 2023 年 4 月 29 日。

6. 監察實體於 2023 年 5 月 2 日到涉案工程現場巡視，並指出工程並未竣工，繼而作出第 F1435(16/2019)號文件。

7. 隨後，公共建設局於 2023 年 5 月 19 日向上訴人發出『違反合同所定期間而科處罰款之聽證通知』，認為上訴人在合同所定且按法定方式延期之期間內未完成工程，須被科處罰款。

8. 上訴人隨後針對上指的罰款聽證提交書面回覆，並同時向公共建設局提交 5 份的合約工期延長之申請，分別為 EOT-0038、EOT-0039、EOT-0040、EOT-0041 以及 EOT-0042。

9. 然而，公共建設局局長 閣下於 2023 年 6 月 23 日向上訴人發出信函並通知上訴人『有關申請延長工期之書面聽證通知』，當中指出其提出的 5 項合約工期延長申請，在經監察實體之分析後，認為申請理由不合理，故不接納有關申請。

10. 對此，上訴人並不同意監察實體作出之分析報告，並於 2023 年 7 月 3 日提交了書面聽證回覆。

11. 隨後，被訴實體根據監察實體作出的分析報告(No.68)，再次駁回上訴人上述的 5 項合約工期延長申請。

12. 被訴實體認為自 2023 年 4 月 30 日至 7 月 27 日(2023 年 7 月 27 日為簽署臨時接收筆錄之日)，共計 72 個工作天，根據第 74/99/M 號法令第 174 條之規定，罰款為判給價金的千分之一，即罰款為 MOP53,119,539.56(MOP737,771,382.84/1000x72 天)。

三、法律依據

i. 先決問題

13. 基於被訴實體駁回上訴人提出的 5 份合約工期延長申請，上訴人須就其延誤的期間被科處罰款。

14. 上訴人針對被訴實體違反法律規定不合理地駁回上指的 5 份合約工期延長之申請，已於 2023 年 9 月 1 日向行政法院提出行政合同之訴，案件編號為 TA-23-0496-CAD。

15. 必須指出，本案要討論的事實與上述 TA-23-0496-CAD 一案的訴因基本相同，同樣涉及到 5 份合約工期延長申請。

16. 倘若被訴實體當時批准了上訴人的 5 份合約工期延長，原本批准的工程竣工日期(2023 年 4 月 29 日)應被延長至 2023 年 7 月 12 日(按照最長可以延長的 60 日計)，距上訴人 7 月 27 日的實際工程竣工日只是延誤了 13 個工作天。

17. 假設在不考慮上訴人在本訴訟中提出之其他合理應被延長工期的情況下，按照被訴實體作出之處罰計算，延誤期間應為 2023 年 7 月 13 日至 27 日，合共 13 個工作天，罰款金額為 MOP9,591,028.00(MOP\$737,771,382.84/1000x13)，以及合共 15 日的監察費用為 MOP256,000.00(MOP512,000.00/30x15)。

18. 可見，倘上訴人針對 5 份合約工期延長提出之行政合同之訴理由成立，被訴實體須執行相關司法裁判，變更針對上訴人的處罰決定，大幅減少罰款，因此前者將對本司法上訴造成決定性影響。

19. 本案屬於上指的第一起訴訟中以主要方式討論一個對本案訴訟具有重要性的問題，故 TA-23-0496-CAD 案件對本案存在先決性和依賴性。

20. 根據《行政訴訟法典》第 14 條第 1 款之規定：“一、如對訴訟標的之審理取決於另一法院就其有管轄權審理之問題作出之裁判，法院得在該管轄法院作出裁判前，中止有關訴訟程序，不作裁判。”

21. 基於本案要討論的實質問題之審理取決於行政法院編號 TA-23-0496-CAD 一案之審理結果，故本案應在行政法院作出裁判前，先中止本案的訴訟程序。

ii. 被訴行為之可上訴性

1. 正如上述，竣工期現時延長至 2023 年 4 月 29 日。

2. 因被訴實體不批准上訴人所提出的延期請求，認為上訴人須對工程的延誤負上責任，從而根據第 74/99/M 號法令第 174 條所指的罰款對上訴人作出處罰，因此有關行為符合《行政程序法典》第 110 條所規定的行政行為之定義，且屬《行政訴訟法典》第 28 條第 1 款所規定之可被司法上訴之行政行為。

iii. 被訴決定違反第 74/99/M 號法令第 168 條以及第 169 條第 1 條

3. 針對被訴實體就上訴人所提交的 EOT-0038 EOT-0039 以及 EOT-0040 之申請所作出的回覆，其理由明顯違反了第 74/99/M 號法令第 169 條之規定。

4. 公共建設局要求消防局的多次介入進行消防驗收工作，直接打亂及嚴重拖延了上訴人原本的施工計劃時間，有關的延誤明顯屬於不可歸責於承攬人的原因。

5. 公共建設局多次地、連續地拖延支付上訴人已結算的工程款，所涉的總金額為 MOP48,208,810,81 以及 MOP45,441,608,99，直接導致上訴人資金鏈條嚴重斷裂，必然影響到施工進度和工程物料的交付時間，有關的延誤明顯屬於不可歸責於承攬人的原因。

6. 被訴實體由 2022 年 7 月至 11 月作出的 4 份批准函件，當中涉及 57 項不同專項的加減工程，而當中 22 個項目的批准期間長達 49 天至 255 天不等，

7. 所涉及的後加工程及後減工程之規模、部份工程批准時間異常漫長，以及在短時間內批准大批量後加後減工程的並集中在整個涉案工程項目的結尾階段，導致上訴人需要對整個涉案項目工程重新作出安排，直接影響原先已在關鍵路徑上的工作事項無法依計劃完成，明顯地，有關的情況同樣屬於不可歸責於承攬人的原因

8. 此外，關於供電電纜線而導致的工期延誤，完全基於土地工務運輸局不合理地，駁回上訴人申報的電纜材料，但之後又被重組後的公共建設局批准同一批次的電纜材料。

9. 導致上訴人直至 2022 年 4 月才獲公共建設局批准供電電纜材料報批表，且多項的電纜安裝工程以及續後的細項工程均無法按照原定的施工進度計劃表進行。

10. 因此，被訴實體不批准 EOT-0038、EOT-0039 及 EOT-0040，以及定作人拖延就電纜材料報批表作出批准而造成的工程延誤，明顯屬於第 74/99/M 號法令第 168 條以及第 169 條第 1 款之情況，被訴決定違反第 74/99/M 號法令第 168 條以及第 169 條第 1 條之規定，根據《行政程序法典》第 124 條，被訴實體作出之罰款決定應予撤銷。

IV. 被訴決定違反第 74/99/M 號法令第 38 條結合類推適用第 168 條之規定

11. 針對被訴實體就上訴人所提交的 EOT-0041 及 EOT-0042 之申請所作出的回覆，其理由明顯違反了第 74/99/M 號法令第 38 條結合類推適用第 168 條之規定。

12. 上訴人早於 2011 年 11 月已向各單位反應建築空間無法滿足機電設備安裝及日後保養維護，需要擴大該房間的使用面積，並將該情況通知了設計公司、監察實體、懲教管理

局以及土地工務運輸局，但卻只有在 2023 年才獲批進行有關的工作，從而只能在 2023 年 3 月完成才最終完成 QGBT 房整體調整工作。

13. 涉案工程的設計公司、監察實體、懲教管理局以及土地工務運輸局清楚知道是原設計圖則出現問題才導致需要對 QGBT 房進行修改。

14. 此外，監察實體提出機電管道佈局不合理、不符合美觀性及整體性等而要求上訴人優化工程，尤其指出須以天花遮蔽外露喉管作為優化外觀之天花圖。

15. 有關的優化工程非工程質量的問題，只是監察實體或其他單位向上訴人提出後加合同以外的額外施工規範，有關的情況同樣屬於不可歸責於承攬人的情況。

16. 同樣地，FEB 電動趟閘門位置結構修改而導致的工程延誤亦應歸責設計顧問公司。

17. 上訴人於 2021 年 12 月 14 日已通知設計顧問公司有關 FEB 電動趟閘門與結構衝突的情況，但設計顧問公司卻於 2022 年 1 月 27 日才回覆並更改圖則以解決原設計上所出現的問題。

18. 設計顧問公司的過長的答覆及提供解決方案時間，導致本案工程項目進度延誤了(2021 年 12 月 13 日至 2022 年 1 月 27 日)45 日曆天，共 35 工作天。

19. 因此，被訴實體不批准 EOT-0041 及 EOT-0042，以及基於 FEB 電動趟閘門位置結構修改而導致的工程延誤，明顯屬於第 74/99/M 號法令第 38 條結合類推適用第 168 條之情況，被訴決定違反第 74/99/M 號法令第 38 條結合類推適用第 168 條之規定，根據《行政程序法典》第 124 條，被訴實體作出之罰款決定應予撤銷。

v. 違反善意原則、公平原則以及謀求公共利益原則

20. 由於新監獄第三期工程受上述多方面，如工程款延遲支付、後加及後減工程的批准時間太晚、以及設計上問題等影響導致工程延誤，此等本為不可歸責於上訴人的責任。

21. 但被訴實體卻不批准上訴人合約工期延長的申請，即使上訴人已於提交工期延長申請的同時，亦提交有關之文件佐證，惟被訴實體仍以「承建公司引用的理據不合理」為由拒絕其申請，這明顯有違行政當局應以善意原則與私人建立關係以正有違公正，亦同時漠視新監獄之建成對社會之重要性。

22. 此外，就定作人拖延對電纜材料作出批准的規定，亦明顯違反了善意原則，土

地工務運輸局四次不批准有關的材料，卻沒有作出任何說明，但當行政當局重組架構後，公共建設局卻對同一品牌的電纜材料作出了批准，導致上訴人一系列涉及電纜及相關工程嚴重延遲才可以開始進行。

23. 上訴人根據整體設計而進行工程，惟因設計上出現問題以致出現工程延誤的情況，但被訴實體明顯沒有作出考慮並將責任轉嫁由上訴人承擔，實屬對上訴人不公平。

24. 基於新監獄對本澳的公共利益有著重大的影響，上訴人已致力完善新監獄設施之穩定性及應用性，以及配合檢驗及設計上的修改工程，但被訴實體仍認為上訴人的延期理由不合理。

25. 基於被告不批准之決定明顯係違反善意原則、公平原則以及謀求公共利益原則，根據《行政程序法典》第 124 條之情況，有可撤銷之瑕疵。

綜上所述，以及依賴法官 閣下之高見，請求法官 閣下

(1) 基於被訴決定沾有事實前提錯誤之瑕疵，違反第 74/99/M 號法令第 168 條、第 169 條第 1 款以及第 38 條第 1 款之規定，以及違反了《行政程序法典》規定之善意原則、公正原則以及謀求公共利益原則，撤銷被訴決定；

(2) 基於存在先決訴訟，向尊敬的法官 閣下請求，根據《行政訴訟法典》第 14 條第 1 款，在行政法院案件編號為 TA-23-0496-CAD 的之行政合同之訴作出裁決前，中止本案之訴訟程序；

*

Citada a Entidade Recorrida, o **Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas** veio contestar o recurso com os fundamentos constantes de fls. 647 a 669, tendo formulado as seguintes conclusões:

1. 司法上訴人為要求撤銷被訴行為，在起訴狀中提出被訴行為存有的瑕疵，我們均不認同，故提出反駁。

2. 經分析被訴行為的請求後，發現上訴人所主張的用來支持被訴行為違法的事宜，尤其是對所發生之延誤的不可歸責性以及違反 11 月 8 日第 74/99/M 號法令第 168 條、第 169 條第 1 款及第 38 條的規定，並不構成被訴行為的依據，因此，司法上訴理由不成立。

3. 另外，由於司法上訴人所提出的詢問證人之內容全部均屬於延長工期之內容，並非本訴訟之標的內容，相反，就本訴訟標之事實部分完全可透過行政卷宗得以證實，因此，我們不同意上訴人提出之證人詢問。

4. 對於司法上訴人主張工程延誤問題上不可歸責的言論。我們均不認同，透過我們在事實部份的爭執已反駁，司法上訴人須要為工程延誤負上責任。

5. 本訴訟之標的為**運輸工務司司長**對司法上訴人竣工延誤而科處罰款之決定，而非上訴人所聲稱之不批准延長工期之決定。

6. 所以，我們並不認同上訴人在起訴狀第 258 條中所引用中級法院第 779/2017 號案之見解，因為本上訴之標的並非不批准延長工期，相反，事實上，本工程之完工期已獲多次延長，完工期由 693 工作天延長為 1140 工作天。

7. 就司法上訴人曾於 2022 年 9 月 16 日及於 2023 年 4 月 6 日放棄其延長工期之請求，然而，其於 2023 年 5 月 29 日再次以同樣的理由提出延期，被訴實體無需再考慮司法上訴人已放棄或捨棄的請求。

8. 司法上訴人曾於 2023 年 3 月 13 日以各項理由合共申請延期至 2023 年 4 月 30 日，根據**運輸工務司司長**於 2023 年 4 月 12 日在第 777/DCE/2023 號建議書之批示，上訴人曾獲批准合同完工日期延至 2023 年 4 月 29 日，因此，就司法上訴人於 2023 年 5 月 29 日再次提出同樣的申請，實際上已無延長工期之需要，司法上訴人提出的爭議完全不合理。

9. 司法上訴人於 2023 年 5 月 29 日再次提出延期申請(EOT-0038、EOT-0039、EOT-0040、EOT-0041 及 EOT-0042)時已經超過合同完工日，即不論是合同還是工作計劃所定之期間都已經終結，已經不能達到「延長」之目的。且根據承攬規則一般條款第 5.2.5 項，延長工期的要求應在合同工期完結前三十天提交，毫無疑問，上訴人並無遵守此項規定。因此，被訴行為並無違反 11 月 8 日第 74/99/號法令第 38 條結合類推適用第 168 條之規定。

10. 事實上，本案之工程於合同完工日(即 2023 年 4 月 29 日)並未竣工，直至 2023 年 7 月 27 日相關工程才獲臨時接收，工程延誤 72 工作天，因此，根據十一月八日第 74/99/M 號法令第 174 條的規定，被訴實體僅能向上訴人科處罰款(誠如上述引用中級法院第 860/2022 號裁判書中檢察院之意見)。即被訴行為一限定之行政行為。

11. 司法上訴人並沒有按照十一月八日第 74/99/M 號法令第 192 條第 3 款及第 193

條第 2 款的規定對 2023 年 5 月 2 日及 2023 年 7 月 27 日的筆錄提出異議，故上訴人現就延誤竣工之事實提出爭議的權利已失效。

12. 因此，被訴行為並不違反《行政程序法典》規定之謀求公共利益原則，善意原則及公正原則，因為在此情況並不適用，誠如終審法院第 3/2021 號裁判書所述，「在行政當局的限定性活動中不適用自由裁量行為所特有的瑕疵，例如對包括《行政程序法典》第 8 條所規定的善意原則在內的行政法一般原則的違反」。

13. 事實上，被訴實體已嚴格遵守現行法律，尤其是十一月八日第 74/99/M 號法令的規定，及遵守《行政程序法典》所規定的合法性原則，所以，並不存在任何司法上訴人爭論的瑕疵，因此，應裁定本司法上訴理由完全不成立。

*

Sociedade de Construção e Engenharia-Grupo de Construção de A(Macau), Limitada (A 建工集團(澳門)有限公司), Recorrente, veio, 19/02/2024, a apresentar requerimento de modificação do objecto constantes de fls. 839 a 840, tendo alegado o seguinte:

1. 根據公共建設局於上指的通知內容，運輸工務司司長(被訴實體)於2024年2月7日在第332/DCE/2024號建議書上作出批示，就向司法上訴人因延誤工期72天而科處MOP53,119,539.56的罰款金額，現批准調整為MOP43,522,007.13。(文件1，其內容在此視為完全轉錄，下稱“變更性行政行為”)

2. 透過第332/DCE/2024號建議書，公共建設局作出了以下意見：“工程判給金額已由MOP737,771,382.84調整為MOP604,472,321.31，現謹提出以下建議，供運輸工務司司長閣下考慮：

- 就2023年8月4日在第1637/DCE/2023號建議書，鑑於承攬人“A建工集團(澳門)有限公司”延誤工期72天，向其科處的罰款金額MOP53,119,539.56，批准現調整為MOP43,522,007.13，額外監察費用MOP1,518,933.33維持不變，合共為MOP45,040,940,46，取整至MOP45,040,941.00(根據7月27日第57/87/M號法令規定，公共收入之小數化成整數，即加至一澳門元)。(文件1，其內容在此視為完全轉錄)

3. 被訴實體於2024年2月7日在上述建議書作出『Concordo』並簽署。
4. 上述批示之事實依據和法律依據均載於上述建議書中，其內容在此視為完全轉錄。
5. 基於本司法上訴所針對之行政行為被具有追溯效力之上述行政行為所變更及取代，本聲請提出之期間屬適時，且本案法院有管轄權，
6. 因此，現根據《行政訴訟法典》第79條第1款及第2款之規定，聲請本司法上訴以該變更性行政行為(即被訴實體於2024年2月7日在第332/DCE/2024號建議書上作出之批示)為標的繼續進行，司法上訴人把已提出的司法上訴理由轉為針對文件1所載的變更性行政行為，維持已提出之證據方法並提出新的證據方法如下：
 7. 新增第5名證人B，聯絡地址為澳門...，以證明司法上訴第138條至第177條之事實。
 8. 以及聲請將辯論及審判的聽證錄製成視聽資料。

*

O Digno. Magistrado do Ministério Público junto do TSI emitiu o
douto parecer de fls. 886 a 889, pugnando pelo improvimento do recurso.

*

Foram colhidos os vistos legais.

Cumpre analisar e decidir.

* * *

II – PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

Este Tribunal é o competente em razão da nacionalidade, matéria e hierarquia.

O processo é o próprio e não há nulidades.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciária e são dotadas de legitimidade *“ad causam”* .

Não há excepções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa.

* * *

III – FACTOS

São os seguintes elementos, extraídos do processo principal e do processo administrativo com interesse para a decisão da causa:

事由：工程編號：16/2019-澳門新監獄工程-第三期

- 就違反合同工期而科處罰款

現通知貴公司，根據運輸工務司司長於2022年8月4日在本局第1637/DCE/2023號建議書所作之批示如下：

"*Concordo*

4/8/23

(Assinatura)"

建議書內容如下：

"

1-工程資料：

| 建議書 編號 | 批示實體/ 日期 | 承攬人 | 金額(MOP\$) | 工期 (工 作 天) | 委託日 期 | 預計竣工 日期 |
|-----------------------------------|-----------------------|---|--------------------|---------------------|---------------|----------------|
| 052/DE PDPO/2 019 (附件 1) | 行政長官 19/2/201 9 | A 建工集團(澳門)有 限公司(Sociedade de Construção e Engenharia-Grup o de Construção de A(Macau), Limitada) | 739,718,181.1 9 | 69 3 | 28/6/2 019 | 23/10/20 21 |

2-按已批核的增減工程及延長工期匯總表(附件 2)，經核准之工程金額調整為 MOP\$737,771,382.84 元及竣工日期為 2023 年 4 月 29 日，施工期合共 1,140 工作天。

3-直至 2023 年 4 月 29 日合同完工日，承攬人並未通知完工以進行工程臨時接收(附件 3)。

4-本局於 2023 年 5 月 2 日聯同監察實體「X 顧問有限公司」及承攬人代表到現場巡視並繕立筆錄，當中載明工程並未竣工(附件 4)。

5-根據**運輸工務司司長**於 2023 年 5 月 15 日就本局第 1031/DCE/2023 號建議書所作之批示，批准向承攬人開展因違反合同所定且按行政或法定方式延期之期間而科處罰款及須承擔之監察費用的程序，為此，本局透過 2023 年 5 月 19 日第 6199/DCE/OFI/2023 號公函通知承攬人，以便其根據第 74/99/M 號法令第 174 條第 5 款規定提出辯護(附件 5)。

6-承攬人於 2023 年 5 月 29 日透過登記編號 E0013112-23 來函回覆，表示延遲履行合同之原因是基於後加、後減或工程更改及其他等等不可歸責於其之事實造成，故於同日已向本局提交 5 份延長工期之申請(EOT-0038、EOT-0039、EOT-0040、EOT-0041、EOT-0042)，請求撤回或減免罰款(附件 6)。

7-根據**運輸工務司司長**於 2023 年 7 月 28 日在本局第 1508/DCE/2023 號建議書所作之批示，駁回第 6 點所述 5 份延長工期之申請(附件 7)。

8-由於承攬人所提出的理由不能作為免除罰款的依據，並不影響向其作出處罰，故建議就已延誤的期間向承攬人科處罰款。

9-直至 2023 年 7 月 27 日工程竣工，並於同日各方簽署臨時接收筆錄(附件 8)。

10-故此，自 2023 年 4 月 30 日截至 7 月 27 日，共計 72 工作天，根據第 74/99/M 號法令第 174 條的規定，即合同所定期之首個十分之一的延誤，罰款為判給價金的千分之一，即罰款金額為 MOP\$53,119,539.56(=MOP\$737,771,382.84/1000x72) (附件 9)。

11-此外，根據本工程承攬合同第十條第 3 點的規定，承攬人亦需承擔定作人在該延遲期間向監察實體支付的額外負擔。按已批核的監察服務及監察延長匯總表，經核准之服務期限為 2023 年 8 月 8 日。而監察費用為每 30 天為 MOP\$512,000.00，因此自 2023 年 4 月 30 日至 2023 年 7 月 27 日期間共 89(八十九)天的監察費用為 MOP\$1,518,933.33(=MOP\$512,000.00/30x89)(附件 9)。

12-因此，就承攬人造成 2023 年 4 月 30 日至 2023 年 7 月 27 日之延誤，共計 72 工作天，應向承攬人科處的罰款金額為 MOP\$53,119,539.56，以為因可歸責於承攬人之原因而出現完工延誤，而導致的監察之額外負擔 MOP\$1,518,933.33。

13-基於以上所述，現謹提出以下建議，供上級考慮及批准：

13.1-根據第 74/99/M 號法令第 174 條及合同第十條的規定 向承攬人 “**A 建工集團(澳門)有限公司**” 就 2023 年 4 月 30 日至 2023 年 7 月 27 日期間，科處 72 工作天的罰款 MOP\$53,119,539.56，連同承擔 89 天額外監察服務費用 MOP\$1,518,933.33，金額合共 MOP\$54,638,472.90，取整至 MOP\$54,638,473.00。(根據 7 月 27 日第 57/87/M 號法令規定，公共收入之小數化成整數，即加至一澳門元)。相關罰款及額外監察服務費用將在隨後的合同付款中扣除或在提供的確定擔保中扣除。

14-呈交上級考慮及批准。”

根據經 10 月 11 日第 57/99/M 號法令核准《行政程序法典》第 149 條之規定，自本通知書起計 15 日內，貴公司可就**運輸工務司司長**的決定提出聲明異議，亦可根據 12 月 13 日第 110/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第 25 條所規定的期間內，向中級法院提出司法上訴。

此，順頌

台安！

公共建設局，於二零二三年八月九日。

*

事由：工程編號：16/2019-澳門新監獄工程-第三期

- 調整就違反合同工期而科處罰款金額

現通知 貴公司，根據**運輸工務司司長** 2024 年 2 月 7 日在第 332/DCE/2024 號建議書上所作的批示，就向 貴公司因延誤工期 72 天而科處的罰款金額 MOP\$53,119,539.56，現批准調整為 MOP\$43,522,007.13。

建議書內容如下：

" *Concordo*

7/2/24

(Assinatura)"

"

1-原工程資料：

| 建議書 編號 | 批示實體/ 日期 | 承攬人 | 金額(MOP\$) | 工期 (工作 | 委託日期 | 預計竣工日 期 |
|-----------|-------------|-----|-----------|-----------|------|------------|
|-----------|-------------|-----|-----------|-----------|------|------------|

| | | | | | | |
|-----------------------------------|-----------------------|--|--------------------|-----|---------------|----------------|
| | | | | 天) | | |
| 052/DE PDPO/2 019 (附件 1) | 行政長官 19/2/201 9 | A 建工集團(澳門)有限公司 (Sociedade de Construção e Engenharia- Grupo de Construção de A(Macau), Limitada) | 739,718,181.1 9 | 693 | 28/6/201 9 | 23/10/202 1 |

2-增減工程及延長工期匯總表(附件 2)，已核准金額為 MOP\$604,472,321.31。

違反合同所定期間而科處罰款的金額

3-根據運輸工務司司長於 2023 年 8 月 4 日就本局第 1637/DCE/2023 號建議書所作之批示，鑑於承攬人“**A 建工集團(澳門)有限公司**”於 2023 年 4 月 30 日至 2023 年 7 月 27 日期間共延誤工期 72 工作天，按照當時已核准的工作金額 MOP\$737 771 382,84 為計算基礎，向其科處罰款 MOP\$53,119,539.56，同時承攬人亦需承擔 89 天額外監察服務費用 MOP\$1,518,933.33，兩者合共為 MOP\$54,638,472.90(附件 3)。

4-其後，根據運輸工務司司長於 2024 年 2 月 5 日就本局第 283/DCE/2024 號建議書所作之批示(附件 4) 批准因數量調整而增加之工程金額 MOP\$138,921,079.92 及減少之工程金額 MOP\$272,220,141.45；而淨後減工作金額合共為 MOP\$133,299,061.53，至此，工程累計總金額為 MOP\$604,472,321.31。

5-按照上述調整後之工程金額 MOP\$604,472,321.31 計算，罰款金額應由 MOP\$53,119,539.56(=MOP\$737,771,382.84/1000x72) 調整為 MOP\$43,522,007.13(=MOP\$604,472,321.31/1000x72)，連同導致的額外監察負擔 MOP\$1,518,933.33，承攬人應支付的金額為 MOP\$45,040,940.46，取整後為 MOP\$45.040.941.00。

6-綜上所述，基於本建議書第 4 點所述，工程判給金額已由 MOP\$737,771,382.84 調為 MOP\$604,472,321.31，現謹提出以下建議，供運輸工務司司長閣下考慮：

- 就 2023 年 8 月 4 日在第 1637/DCE/2023 號建議書, 鑑於承攬人 “**A 建工集團 (澳門)有限公司**” 延誤工期 72 天, 向其科處的罰款金額 MOP\$53,119,539.56, 批准現調整為 \$43,522,007.13, 額外監察費用 MOP\$1,518,933.33 維持不變, 合共為 MOP\$45,040,940.46, 取整至 MOP\$45,040,941.00(根據 7 月 27 日第 57/87/M 號法令規定, 公共收入之小數化成整數, 即加至一澳門元)。

7-呈交上級考慮及批准。”

崙此, 順頌

台安!

公共建設局, 於二零二四年二月九日。

* * *

IV – FUNDAMENTOS

Nota prévia: Na pendência do processo, a Recorrente veio a modificar o “pedido”, mas tal se limita ao valor de multa aplicada pela Entidade Recorrida, o qual foi reduzido pela mesma, modificação esta que não afecta em nada os fundamentos de facto e de Direito inicialmente invocados pelas Partes no processo.

*

A propósito das questões suscitadas pela Recorrente, o Digno. Magistrado do MP junto deste TSI teceu as seguintes doutes considerações:

“(…)

1.

Sociedade de Construção e Engenharia – Grupo de Construção de A, Limitada, sociedade comercial melhor identificada nos autos, veio interpor recurso contencioso do acto administrativo praticado pelo **Secretário para os Transportes e Obras Públicas** que decidiu aplicar-lhe a multa de 53 119 539,00 patacas por atraso de 72 dias úteis na conclusão da obra do novo estabelecimento prisional de Macau – Fase

III.

A Entidade Recorrida apresentou contestação, pugnando pela improcedência do recurso contencioso.

Já na pendência do recurso, a Administração substituiu o acto recorrido por outro em que reduziu o montante da multa aplicada para 43 522 007,13 patacas, tendo a Recorrente requerido o prosseguimento do recurso nos termos do artigo 79.º do CPAC, com manutenção dos fundamentos oportunamente alegados na petição inicial.

2.

(i)

(i.1)

Em nosso modesto entendimento, o presente recurso contencioso não pode proceder. Sucintamente, pelo seguinte.

Está em causa, como já se disse, a impugnação do acto praticado pela Entidade Recorrida que aplicou à Recorrente uma multa por atraso na conclusão de uma obra pública, com fundamento na norma do n.º 1 do artigo 174.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, de 8 de Novembro, de acordo com a qual, «se o empreiteiro não concluir a obra no prazo contratualmente estabelecido, acrescido das prorrogações administrativas ou legais, é-lhe aplicada, até ao fim dos trabalhos ou à rescisão do contrato, a seguinte multa diária, se outra maior não for fixada no caderno de encargos (...)».

Como sabemos, o incumprimento de obrigações emergentes de contratos administrativos, como é o contrato de empreitada de obras públicas, dá origem a dois tipos de responsabilidade contratual: (i) a responsabilidade civil, que implica um dever de indemnizar; (ii) e a responsabilidade administrativa, a qual, pressupondo também um incumprimento contratual, se consubstancia na aplicação das chamadas sanções contratuais. O intuito destas sanções não é indemnizatório, mas punitivo e compulsório, visando, a um tempo, castigar o contraente particular incumpridor e constrangê-lo a cumprir o contrato.

No caso das sanções pecuniárias, é pacífico que elas assumem natureza compulsória quando da lei ou do contrato resulte que à verificação de uma falta

contratual se segue a aplicação de uma sanção de um montante diário que vigore enquanto a falta não for suprida pelo contratante particular. Trata-se, pois, nesse caso, de uma sanção pecuniária compulsória, de fonte contratual ou legal e aplicada por acto unilateral do contratante público (neste sentido, PEDRO COSTA GONÇALVES, *Direitos dos Contratos Públicos*, Coimbra, 2015, pp. 586-589, que seguimos de muito perto).

A sanção contratual é aplicada sempre que se verifique o pressuposto contido na previsão da norma antes referida, isto é, sempre que o empreiteiro não conclua a obra no prazo contratualmente estabelecido, acrescido das prorrogações administrativas ou legais.

Uma vez verificado aquele pressuposto, a aplicação da multa só não ocorrerá se, porventura, se demonstrar a verificação de um facto impeditivo da responsabilização devedor, o qual pode ser um facto do próprio credor, um caso de força maior ou um facto não imputável ao empreiteiro, nos termos resultantes dos artigos 170.º e 169.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M. Com efeito, importa não perder de vista, estamos no âmbito do incumprimento de um contrato e que, segundo o disposto no artigo 788.º, n.º 1 do Código Civil, na responsabilidade contratual (civil ou administrativa) a culpa do devedor presume-se.

(i.2)

Na situação em apreço, verifica-se que o prazo inicialmente contratado para a execução da foi de 693 dias, terminando no dia 21 de Outubro de 2021. Mercê das diversas prorrogações acordadas entre dono da obra e empreiteira, aquele prazo foi ampliado para 1140 dias, tendo terminado no dia 29 de Abril de 2023.

No dia 2 de Maio de 2023, foi verificado que a obra não havia sido concluída no prazo acordado, algo que só veio a acontecer no dia 27 de Julho de 2023.

Ocorreu, portanto, o pressuposto de facto que integra a previsão da norma do n.º 1 do artigo 174.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M: a Recorrente não concluiu a obra no prazo contratualmente estabelecido, acrescido das diversas prorrogações administrativas que tiveram lugar.

Neste conspecto, a questão que importa colocar é a de saber se se verifica ou não alguma causa legalmente relevante de exclusão da responsabilidade contratual

da Recorrente resultante da respectiva mora no cumprimento da sua obrigação.

Segundo cremos, a resposta a essa questão é negativa.

Como antes vimos, segundo o disposto no n.º 1 do artigo 169.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, a responsabilidade do empreiteiro pelo atraso na execução do contrato cessa quando o incumprimento resulte de caso de força maior ou de qualquer outro facto que lhe não seja imputável, sendo que, de acordo com os n.ºs 3 e 4 daquele mesmo artigo, caso de força maior é «unicamente o facto natural ou situação, imprevisível e irresistível, cujos efeitos se produzam independentemente da vontade ou das circunstâncias pessoais do empreiteiro, tais como actos de guerra ou subversão, epidemias, tufões, tremores de terra, raio, inundações, greves gerais ou sectoriais e quaisquer outros eventos que afectem os trabalhos da empreitada» e facto não imputável ao empreiteiro «o acto de terceiro por que o empreiteiro não seja responsável e para o qual não haja contribuído, sob qualquer forma». Além disso, a verificação do caso de força maior ou de qualquer outro facto não imputável ao empreiteiro encontra-se sujeita a um procedimento próprio de cuja observância depende a possibilidade de o empreiteiro invocar os seus direitos, tal como decorre do disposto no artigo 171.º do Decreto-Lei n.º 74/99.

No caso dos autos, não só não se mostra alegada nem demonstrada a existência de caso de força maior ou de qualquer outra causa não imputável à Recorrente, como, além disso, ainda que assim não fosse, sempre faltaria a ocorrência do pressuposto procedimental previsto no artigo 171.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, que antes referimos.

Resta ver, portanto, se o incumprimento da Recorrente se ficou a dever a facto do dono da obra, tal como, de forma nem sempre precisa, vem alegado na douta petição inicial.

Cremos que não.

Na verdade, o prazo inicial de execução da obra foi objecto de sucessivas prorrogações, tendo passado de 693 dias para 1140 dias. Como bem se compreende, estas sucessivas prorrogações, que resultaram de acordos entre a Recorrente e a Administração, tiveram em vista, precisamente, adequar o tempo de execução da obra

à realidade efectivamente observada no terreno no momento da prorrogação. Por isso, a partir de cada prorrogação deixou de ser relevante aquilo que «ficou para trás», uma vez que, por definição, só os factos posteriores à data da prorrogação poderiam justificar uma eventual nova prorrogação do prazo ou serem justificativos do atraso na execução da obra.

Na situação *sub judice*, a Recorrente, no dia 13 de Março de 2023 solicitou à Administração a prorrogação do prazo até 30 de Abril de 2023, tendo esta aceitado essa prorrogação até ao dia 29 de Abril de 2023. Foi a última prorrogação do prazo. Ora, da própria alegação da Recorrente resulta que os factos que a mesma considera serem imputáveis à Administração, enquanto dona da obra, que teriam originado o atraso na respectiva execução, são, todos eles, anteriores àquela data de 13 de Março de 2023, ou seja, anteriores ao último pedido de prorrogação de prazo formulado pela Recorrente, a qual, como dissemos, veio efectivamente a ter lugar até 29 de Abril de 2023, e que, portanto, estão cobertos por esta, tanto mais que, como também antes vimos, foi a própria Recorrente que propôs à Administração que o prazo fosse prorrogado até 30 de Abril de 2023, sem que tenha solicitado uma nova prorrogação do prazo antes do seu esgotamento.

Podemos concluir, assim, não estar demonstrado qualquer facto que afaste a presunção de culpa da Recorrente no respectivo incumprimento contratual, nomeadamente, que esse incumprimento tenha resultado de facto da dona da obra, de caso de força maior ou de outro facto não imputável à Recorrente, pelo que, verificando-se o pressuposto de facto abstractamente previsto na hipótese da norma legal do n.º 1 do artigo 174.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, estava a Administração habilitada a aplicar da multa diária ali prevista.

(ii)

Alegou também a Recorrente que o acto recorrido violou os princípios da boa fé, da justiça e da prossecução do interesse público.

Não nos parece.

O elemento literal da norma do n.º 1 do artigo 174.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M aponta no sentido de que o acto de aplicação da multa pela não conclusão da

obra no prazo legal é legalmente vinculado, quer quanto à oportunidade, quer quanto ao conteúdo e, como tal, nesse pressuposto, não é invocável a violação dos princípios gerais da actividade administrativa em vista da anulação do acto.

Ainda que assim se não considere, a verdade é que, no caso, em nosso modesto entender, não ocorre a dita violação, nem do princípio da justiça, nem do princípio da boa fé, nem, finalmente, do princípio da prossecução do interesse público, na justa medida em que a Administração se limitou a reagir, nos termos legalmente previstos, a um incumprimento contratual da outra parte, tendo em vista, essencialmente, como antes dissemos, compelir a Recorrente ao cumprimento do contrato e, dessa forma, salvaguardar o interesse público.

De resto, se bem vemos, a Recorrente não trouxe aos autos um módico de substanciação relativamente à invocada infracção, por parte da Administração, dos ditos princípios gerais, pelo que, a nosso humilde ver, também por esta razão, este fundamento da pretensão anulatória da Recorrente não deve ser acolhido

3.

Pelo exposto, salvo melhor opinião, deve ser julgado improcedente o presente recurso contencioso.

É este o parecer do Ministério Público.”

*

Quid Juris?

Concordamos com a douta argumentação acima transcrita da autoria do Digno. Magistrado do MP junto deste TSI, que procedeu à análise de todas as questões levantadas, à qual integralmente aderimos sem reservas, sufragando a solução nela adoptada, entendemos que a decisão recorrida não padece do vício invalidante da decisão ora posta em crise, razão pela qual é de julgar improcedente o recurso, mantendo-se a decisão recorrida.

*

Síntese conclusiva:

I - Está em causa a impugnação do acto praticado pela Entidade Recorrida que aplicou à Recorrente uma multa por atraso na conclusão de uma obra pública, com fundamento na norma do n.º 1 do artigo 174.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, de 8 de Novembro, que dispõe: “se o empreiteiro não concluir a obra no prazo contratualmente estabelecido, acrescido das prorrogações administrativas ou legais, é-lhe aplicada, até ao fim dos trabalhos ou à rescisão do contrato, a seguinte multa diária, se outra maior não for fixada no caderno de encargos (...)” .

II – Dos factos assentes resulta que o prazo inicialmente contratado para a execução da obra foi de 693 dias, terminando no dia 21 de Outubro de 2021. Mercê das diversas prorrogações acordadas entre dono da obra e empreiteira, aquele prazo foi ampliado para 1140 dias, tendo terminado no dia 29 de Abril de 2023. No dia 2 de Maio de 2023, foi verificado que a obra não havia sido concluída no prazo acordado, algo que só veio a acontecer no dia 27 de Julho de 2023. Ocorreu, portanto, o pressuposto de facto que integra a previsão da norma do n.º 1 do artigo 174.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M: a Recorrente não concluiu a obra no prazo contratualmente estabelecido, acrescido das diversas prorrogações administrativas que tiveram lugar.

III – Não se verificando qualquer causa legalmente relevante de exclusão da responsabilidade contratual da Recorrente resultante da respectiva mora no cumprimento da sua obrigação, nem estando demonstrado qualquer facto que afaste a presunção de culpa da Recorrente no respectivo incumprimento contratual, nomeadamente, que esse incumprimento tenha resultado de facto da dona da obra, de caso de força maior ou de outro facto não imputável à Recorrente, preenchido o pressuposto de facto abstractamente

previsto na hipótese da norma legal do n.º 1 do artigo 174.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, está a Administração habilitada a aplicar da multa diária ali prevista, motivo pelo qual é de manter a decisão recorrida.

*

Tudo visto, resta decidir.

* * *

V - DECISÃO

Em face de todo o que fica exposto e justificado, os juízes do TSI acordam em **julgar improcedente o recurso**, mantendo-se a decisão recorrida.

*

Custas pela Recorrente que se fixam em 6 UCs.

*

Notifique e Registe.

*

RAEM, 11 de Julho de 2024.
Fong Man Chong
(Relator)

Ho Wai Neng
(Primeiro Juiz-Adjunto)

Tong Hio Fong
(Segundo Juiz-Adjunto)

Mai Man Ieng
(Procurador Adjunto do Ministério Público)