

Processo nº 635/2023

(Autos de Recurso Contencioso)

Data do Acórdão: 30 de Outubro de 2024

ASSUNTO:

- Recurso contencioso
- Empreitada
- Multa pelo atraso na conclusão de obra

Rui Pereira Ribeiro

Processo nº 635/2023

(Autos de Recurso Contencioso)

Data: **30 de Outubro de 2024**

Recorrente: **(A) Limitada**

Entidade Recorrida: **Secretária para os Assuntos Sociais e
Cultura**

*

**ACORDAM OS JUÍZES DO TRIBUNAL DE SEGUNDA
INSTÂNCIA DA RAEM:**

I. RELATÓRIO

(A) Limitada, com os demais sinais dos autos, vem interpor recurso contencioso do Despacho proferido pela Secretária para os Assuntos Sociais e Cultura de 18.07.2023 que lhe aplicou uma multa por atraso na conclusão da obra, formulando as seguintes conclusões:

I) Pressupostos e objecto

1. A Recorrente foi a empreiteira das “obras de construção dos Colégios Residenciais W31 e W32 da (B)” (doravante “obra”). A data de conclusão da obra original tinha sido fixada para 11/06/2020, com o preço original de obra de MOP220.887.442,49.

2. Por causa da pandemia e do acréscimo de trabalhos, o prazo da obra foi estendido até 05/10/2020 e 01/02/2021.
3. Além disso, como o acréscimo dos trabalhos totalizava MOP8.603.905,41 e o decréscimo dos trabalhos totalizava MOP12.532.390,38, ou seja, o preço total real da obra ajustada foi de MOP216.958.957,52.
4. O que se deve sublinhar é que o surto da pandemia Covid-19 no plano global coincidiu com a iniciação da obra em 05/12/2019.
5. O que era um factor e impacto totalmente imprevisível e imprevisto no momento em que a Recorrente participou no concurso e recebeu a obra por empreitada.
6. Mais tarde em 18/07/2023, no entanto, a Secretária para os Assuntos Sociais e Cultura (doravante “entidade recorrida”) aplicou à Recorrente a multa no montante de MOP38.401.735,48 (de 177 dias de calendário). Em 26/07/2023 comunicou a Recorrente através da (B) (doravante “entidade subdelegada”). (doravante “acto recorrido”)
7. No entanto, o acto recorrido, que enferma dos vícios de erro manifesto no exercício de poderes discricionários previsto pelo art.º 21.º, n.º 1, alínea d) do CPAC, de erro de factos que é causa do desvio na aplicação de multa no exercício de poderes discricionários por parte da entidade recorrida, e de violação de princípios de direito e de previsões legais, deve ser anulado.

II) Vícios do acto recorrido

A) Atraso na recepção da obra

8. Resulta do auto de notícia de vistoria antes da recepção provisória e do relatório de fiscalização e administração que até 02/02/2021, apesar da situação dificultada pela pandemia, a Recorrente já tinha concluído a maioria dos trabalhos dentro do prazo previsto.
9. Além disso, os trabalhos inacabados **não eram itens de construção das infraestruturas. Trava-se meramente de alguns “retoques” por fazer.**
10. A entidade subdelegada, no entanto, invocando toda uma série de desculpas, recusou-lhe a recepção provisória total. Recusou-lhe também a recepção provisória parcial nos termos do art.º 192.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 74/99/M.
11. **A entidade subdelegada considerava durante a vistoria de 22/07/2021 que não estavam reunidas as condições para a recepção provisória; organizou, apesar disso, o alojamento nos dormitórios dos funcionários e estudantes que iniciou em 28/07/2021.**
12. Portanto, “a obra inacabada” acusada pela entidade subdelegada contra a Recorrente foi absolutamente um caso de “retoques” por fazer depois da conclusão da obra.
13. Senão a entidade subdelegada não teria organizado o alojamento progressivo dos funcionários e estudantes que começou em 28/07/2021.
14. No entanto, mesmo assim, a entidade subdelegada continuava a rejeitar a recepção provisória integral ou parcial com toda uma série de

- justificações. Só em 03/11/2021 é que anuiu em assinar o auto de recepção provisória. (vd. pág. 388 do anexo VIII dos autos de sanção)
15. Na realidade, nem o contrato nem as Regras de Empreitada estipulou em termos claros as condições para a recepção provisória.
 16. Segundo a prática comum no ramo de construção, uma vez acabadas as infraestruturas ou possível o uso básico, a entidade subdelegada obrigava-se a proceder à recepção provisória total ou parcial da obra.
 17. **Portanto, foi culpa da entidade subdelegada que a obra se atrasou na recepção.**
 18. Por isso, não corresponde à verdade o que no acto recorrido foi dado por assente, segundo o qual não estavam reunidas as condições para a recepção provisória. A decisão violou o art.º 192.º, n.º 1 e n.º 2 do Decreto-Lei n.º 74/99/M.
 19. A entidade recorrida analisou mal a recepção provisória no acto recorrido. Por julgar o atraso de 02/02/2021 a 28/07/2021 imputável à Recorrente, proferiu a decisão de multa que é errada.
 20. Portanto, o acto recorrido enferma dos vícios previstos pelo art.º 21.º, n.º 1, alínea d) do CPAC e pelo art.º 3.º do CPA.

B) Falta de pagamento pela obra por parte da entidade subdelegada conforme o disposto

i) Falta de assinatura do contrato dentro do prazo legal

21. Além disso, segundo quanto estipulado nas Regras de Empreitada, Cláusulas 1.11, já no início da execução da obra, ou seja, em

10/01/2020, a Recorrente emitiu a caução bancária através do Banco XXX, S.A., correspondente aos 5% do montante da empreitada, ou seja, de MOP 11.044.373,00. (vd. o anexo VII)

22. Nos termos do art.º 104.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 74/99/M, a entidade subdelegada devia ter celebrado o contrato da obra com a Recorrente no prazo de 60 dias contados da data da prestação da caução bancária pela Recorrente, ou seja, o mais tardar, em meados de Março de 2020.
23. No entanto, o contrato foi celebrado oficialmente só em 03/06/2020, **mais de 2 meses depois do prazo legal.**
24. Na realidade, com o atraso prolongado na assinatura do contrato, a Recorrente adiantava sempre as verbas para a obra que totalizavam dezenas de milhões. Isso causou-lhe dificuldades financeiras que entravaram e atrasaram o desenrolar da obra.
25. Portanto, não é imputável à Recorrente o atraso da obra devido à negligência da entidade recorrida e da entidade subdelegada. Então, há erro notório no acto recorrido.
26. Portanto, o acto recorrido enferma do vício previsto pelo art.º 21.º, n.º 1, alínea d) do CPAC.

ii) Falta de adiantamento de obra

27. O adiantamento tem como função garantir o pagamento pelos materiais e do salário dos operários, para que a empreiteira tenha capitais suficientes para o desenrolar da obra.

28. **A entidade subdelegada exigiu que a Recorrente iniciasse a obra em 05/12/2019 segundo quanto previsto para o começo da contagem do prazo de obra previsto no contrato de 190 dias.**
29. A entidade subdelegada, no entanto, invocava a necessidade de solicitações por parte da Recorrente, para além da falta de celebração do contrato para rejeitar várias vezes o pagamento do adiantamento.
30. A entidade subdelegada pagou o primeiro adiantamento da obra só em 18/08/2020.
31. Na falta de qualquer pagamento pela obra por parte da entidade subdelegada, no período que vai de 05/12/2019 a 18/08/2020, durante o período de execução da obra que ultrapassou 8 meses, a Recorrente precisava sempre de movimentar capitais ingentes da sede no Interior da China para pagar pela obra, o que requeria múltiplas aprovações que duravam pelo menos uns meses.
32. Durante aqueles oito meses e tal, a Recorrente não deixava de urgir a entidade subdelegada para que pagasse o adiantamento e as prestações progressivas de fase. A resposta que tinha foi, no entanto, que como o contrato ainda não tinha sido celebrado, **não se aceitavam as notas de pagamento de medições dos trabalhos submetidas pela Recorrente.**

iii) Falta de pagamento mensal da obra

33. Por outro lado, a entidade subdelegada não cumpriu a obrigação prevista na cláusula 6.^a do contrato de pagar mensalmente as verbas para a obra segundo o volume de trabalho da Recorrente.

34. Mesmo contando desde 03/06/2020 quando o contrato foi celebrado, nos 14 meses até 10/08/2021, a (B) pagou as verbas para apenas 6 fases.
35. A entidade subdelegada recusava aceitar as notas de pagamento de volume de trabalho da Recorrente, justificando-se com o contrato ainda não celebrado. Mesmo assim, tanto os relatórios mensais de controlo e administração como as actas das reuniões mensais demonstravam claramente o volume do trabalho efectivamente acabado pela Recorrente. (vd. os anexo XV e XVII dos autos de sanção)
36. Vê-se então que a entidade subdelegada estava sempre a par do progresso da obra, incluindo o volume do trabalho efectivamente acabado. Podia quantificar o trabalho da Recorrente e proceder ao pagamento.
37. A entidade subdelegada, no entanto, não pagou as verbas para a obra à Recorrente nos termos da cláusula 6.^a, n.º 2 do contrato, que previa “pagamento mensal”.
38. O pagamento acontecia cada dois ou três meses, ou mesmo até cada meio ano.
39. Portanto, a entidade subdelegada cometeu inadimplemento por não ter pago à Recorrente o adiantamento e as verbas de fase para a obra segundo o previsto no contrato, o que dificultou gravemente à Recorrente a organização da obra.
40. Visto o “vácuo” de capital para a obra, os operários de construção até deixaram de trabalhar e apresentaram queixas à DSAL pela falta de

fundos, **o que causou directamente o indeferimento da DSAL da concessão de quotas dos trabalhadores não residentes à Recorrente, o que entrou gravemente o andamento da obra.** (vd. o anexo IX)

41. Portanto, a entidade subdelegada devia responder inexoravelmente pelo atraso da obra.
42. **Portanto, as dificuldades financeiras atrasaram a obra por 4 ou 6 meses, no mínimo.**
43. Nos termos do art.º 168.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, sempre que ocorra suspensão não imputável ao empreiteiro, os prazos do contrato e do plano de trabalhos consideram-se prorrogados por período igual ao da suspensão.
44. Portanto, o acto recorrido enferma do vício previsto pelo art.º 21.º, n.º 1, alínea d) do CPAC.

C) Trabalho extra imprevisível que atrasou a obra

45. Segundo indicado no “plano e programa da garantia de qualidade das obras de muro cortina de vidro” endereçados pela entidade subdelegada à Recorrente, **se aconselhava uma frequência de teste de 10%** nos “testes de impermeabilidade no local de muro cortina” (doravante “testes de impermeabilidade”).
46. No entanto, quando a Recorrente apresentou o projecto de testes de impermeabilidade à entidade subdelegada, esta lhe respondeu que **se precisava de proceder ao autoteste para todas as janelas em alumínio.**

47. Dada o acréscimo do trabalho inesperado exigido pela entidade subdelegada, a Recorrente não podia fazer nada senão reforçar e disponibilizar pessoal para concluir quanto antes o autoteste de impermeabilidade.
48. No entanto, a entidade subdelegada veio com uma outra exigência de que durante o autoteste, o fornecedor do serviço de fiscalização e de administração “(C) Limited” devesse estar presente para supervisionar.
49. Além disso, a entidade subdelegada até disse oralmente à Recorrente que na ausência dos fiscalizadores destacados pelo fornecedor do serviço de fiscalização e de administração, o autoteste realizado pela Recorrente sozinha não contava.
50. Segundo o cronograma original de autoteste da Recorrente, ter-se-ia concluído o autoteste dentro de cerca de 17 dias se o fornecimento de mão-de-obra tivesse sido incessante e até se tivessem feito horas extraordinárias.
51. A intervenção do fornecedor do serviço de fiscalização e de administração, porém, fez durar por mais de 6 meses o autoteste.
52. Então, a obra atrasou-se por pelo menos 150 dias.
53. Nos termos do art.º 168.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, *“Sempre que ocorra suspensão não imputável ao empreiteiro, nem decorrente da própria natureza dos trabalhos previstos, os prazos do contrato e do plano de trabalhos consideram-se prorrogados por período igual ao da suspensão.”*

54. Ao mesmo tempo, nos termos do art.º 1142.º, n.º 2 do CC, “*O empreiteiro tem direito a um aumento do preço estipulado, correspondente ao acréscimo de despesa e trabalho, e a um prolongamento do prazo para a execução da obra.*”
55. Portanto, devido ao acréscimo de trabalho determinado pela entidade subdelegada, é de prolongar o prazo da obra.

D) Causa de força maior

56. Nos termos do art.º 169.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 74/99/M: “*Cessa a responsabilidade do empreiteiro por falta, deficiência ou atraso na execução do contrato quando o incumprimento resulte de caso de força maior ou de qualquer outro facto que lhe não seja imputável.*”
57. Além disso, nos termos do art.º 169.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 74/99/M: “*Considera-se caso de força maior 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.*”
58. O arranque da obra coincidiu com o surto da pandemia. Mesmo no momento em que a obra já estava concluída, a pandemia ainda não tinha acabado. A obra, então, realizou-se sempre durante a pandemia Covid-19.

59. A pandemia entrou gravemente o andamento da obra de forma directa e imprevisível.
60. A entidade subdelegada concedeu o prolongamento do prazo à Recorrente apenas até 05/10/2020 por causa da pandemia, ignorando a sua persistência e a gravidade.
61. Portanto, o acto recorrido violou obviamente o art.º 169.º, n.º 1 e n.º 3 do Decreto-Lei n.º 74/99/M.

i) Fornecimento de materiais

62. Merece apontar que quase toda a execução da obra aconteceu durante a pandemia.
63. A entidade recorrida, porém, ignorou totalmente o grave impacto trazido pela pandemia na obra ora em questão, dizendo que Macau não tinha sofrido qualquer influência.
64. Já em Abril de 2020, a Recorrente pôs a entidade subdelegada ao corrente do problema grave de como o atraso na chegada dos materiais influenciava a obra.
65. A entidade recorrida, no entanto, fez mal a entender que tais materiais eram substituíveis, o que demonstra que a entidade recorrida não sabia nada da singularidade de tais materiais de construção. Tinha a opinião errada de que a Recorrente, enquanto líder do projecto da obra, mesmo com o impasse de trabalho nas fábricas no Interior da China imposto pela pandemia, sempre podia ter encomendado os materiais de construção “à vontade”.

66. O atraso de materiais de construção provocado pela pandemia atrasou a obra por, no mínimo, 60 dias.
67. O atraso de materiais causado pela pandemia Covid-19 é, sem qualquer dúvida, caso de força maior previsto pelo art.º 169.º, n.º 1 e n.º 3 do Decreto-Lei n.º 74/99/M.
68. Ou seja, cessa a responsabilidade da Recorrente por atraso na execução do contrato quando o atraso resulte de caso de força maior.
69. Portanto, a entidade recorrida julgou mal o impacto nos materiais para a obra trazido pela pandemia e aplicou erradamente a sanção à Recorrente por atraso no trabalho. O acto recorrido, pela ofensa do princípio da legalidade previsto pelo art.º 3.º do CPA, enferma do vício previsto pelo art.º 21.º, n.º 1, alínea d) do CPAC.

ii) Escassez de mão de obra

70. Tal como se sabe, a pandemia Covid-19 foi considerada como “peste do século”, que teve enorme peso sobre todas as cidades e províncias da China (incluindo Macau e a província de Guangdong) e até pelo mundo inteiro.
71. A entidade recorrida atendeu apenas à falta de obrigatoriedade de quarentena em locais de concentração decretada pelo governo da RAEM durante os períodos da pandemia acima referida, ignorando, porém, que em várias províncias e cidades chinesas, o encerramento e o controlo para quarentena em locais de concentração foram totais, o que levou à falta de muitos trabalhadores.

72. Deve-se ainda indicar que devido à insuficiência de população activa, na maioria dos projectos de obra em Macau, uma grande parte dos trabalhadores vêm do Interior da China.
73. Por causa do impacto da pandemia na vida, incluindo os custos de quarentena que se pagavam a expensas próprias, a maioria dos trabalhadores não estavam dispostos a vir trabalhar a Macau.
74. O que é mais crítico foi a política de restrição da importação dos trabalhadores não residentes implementada pelo governo local durante a pandemia para proteger empregos aos residentes.
75. A título de exemplo, em 25/11/2020 a DSAL notificou a Recorrente da **rejeição do pedido da renovação da quota de todos os 130 trabalhadores não residentes, um dos motivos sendo “há residentes procurando empregos do género”**. (vd. o anexo IX)
76. Além disso, segundo o registo quotidiano do número dos trabalhadores activos na obra, antes de Janeiro de 2021, todos os dias trabalhavam, em média, de 300 a 400 pessoas na obra. (vd. o anexo XIV dos autos de sanção)
77. No entanto, a partir de cerca de Fevereiro de 2021, o número quotidiano dos trabalhadores executantes quebrou repentinamente para uma centena de pessoas, até às vezes para menos de 100. (vd. o anexo XIV dos autos de sanção)
78. É verdade que era obrigação e responsabilidade da Recorrente dispor mão de obra adequada e suficiente.

79. Porém, como se sabe, o impacto da pandemia Covid-19 na economia e no mercado de empregos pelo mundo inteiro foi sem precedente.
80. Portanto, face ao enorme impacto trazido pela pandemia, a Recorrente executou a obra sem mão de obra suficiente à disposição. A obra foi atrasada por, pelo menos, 40 dias.
81. Portanto, a entidade recorrida, não atendendo ao caso de força maior previsto pelo art.º 169.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, aplicou sanção à Recorrente. Violou então a disposição legal.

iii) Impacto de precipitações

82. Segundo indica o acto recorrido no 3.º parágrafo, ponto 6.4: “*em Maio de 2020, concluiu-se a estruturação dos andares adicionais da obra acima referida. Mais tarde, a execução da obra consistia principalmente na decoração interior. Portanto, os operários trabalhavam maioritariamente no interior.*”
83. Segundo mostram os relatórios de controlo e administração, estavam constantes os trabalhos no espaço exterior executados pela Recorrente pelo menos durante o período que vai de Agosto de 2020 a 13/04/2021.
84. **Além disso, mesmo que a maior parte dos trabalhos constituía na decoração interior, as precipitações tiveram peso indirecto no andamento do trabalho de decoração interior.** Por exemplo, durante a transportação dos materiais e das mercadorias por camiões do exterior para o local de execução de obra no interior é inevitável passar-se pelo exterior.

85. **Errou evidentemente** a entidade recorrida que julga os trabalhos no “interior” livre da influência das precipitações.
86. No período compreendido entre 06/08/2020 e 28/07/2021, foram 22 dias em que o volume total de água caída diário chegou ou ultrapassou o 20mm previsto nas Regras de Empreitada, cláusulas 5.2.1 e 5.2.2. (vd. o anexo XVIII)
87. Portanto, houve desvio notório na convicção sobre a matéria de facto formada pela entidade recorrida, que sem tomar em conta o peso de chuva no andamento da obra, entendia que *“Mais tarde, a execução da obra consistia principalmente na decoração interior. Portanto, os operários trabalhavam maioritariamente no interior”* e que *“Na obra acima referida, efectivamente as precipitações não tiveram peso na execução do trabalho”*.
88. Portanto, o acto recorrido, pela ofensa do art.º 168.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, enferma do vício previsto pelo art.º 21.º, n.º 1, alínea d) do CPAC.

E) Sobreposição de feriado obrigatório com descanso semanal

89. Segundo indica o acto recorrido no 2.º parágrafo, ponto 6.6: *“a (A) bem podia ter prosseguido através de formas como por exemplo a organização dos seus recursos humanos, compensação pecuniária ou outras, sem comprometer o andamento da obra.”*
90. Percorrendo toda a Lei das relações de trabalho ora vigente, quando haja sobreposição do período de descanso remunerado com o dia de

feriado obrigatório, o trabalhador tem direito ao período de descanso remunerado.

91. Quanto ao período de descanso remunerado, a compensação pecuniária só pode acontecer como resultado de negociações entre o empregador e o trabalhador. Mas afinal de contas, cabe ao trabalhador escolher.
92. Portanto, a obra atrasou-se por um total de 4 dias pela sobreposição do período de descanso remunerado com o dia de feriado obrigatório.
93. Há erro notório no acto recorrido pela falta de contemplação da aplicabilidade da Lei das relações de trabalho já alterada.
94. O acto recorrido violou o princípio da legalidade previsto pelo art.º 3.º do CPA.

F) Ofensa do princípio da boa-fé

i) Preço da obra inferior ao preço de empreitada original

95. Por fim, merece uma menção especial que o valor final total da obra foi de MOP216.958.957,52, cerca de MOP4.000.000,00 menos do que o valor original de adjudicação, que era de MOP220.887.442,49.
96. O que motivou a Recorrente quando decidiu participar no concurso foi o intento de servir a sociedade. Então ofereceu preços notavelmente inferiores aos propostos pelos outros concorrentes. Então, a Recorrente não teve quase qualquer margem de lucro na obra. E às vezes teve até déficit.

97. Além disso, houve um aumento de pelo menos 20% nos custos de materiais e de mão de obra durante a pandemia em comparação com os tempos normais.
98. Face ao aumento dos custos, a Recorrente já não tinha esperança de lucrar com a obra. Mesmo assim, não queria, pelo menos, perder pela empreitada.
99. Portanto, a multa aplicada pela entidade recorrida no montante de MOP 38.401.735,48 que equivale aos 18% do valor total da obra cominaria uma perda brutal à Recorrente por causa da empreitada, o que seria contrário ao princípio da boa-fé que a Administração devia observar.

ii) Quebra da cadeia de capital da obra

100. Além disso, desde a tomada da empreitada em 05/12/2019, a Recorrente acreditava sempre que a entidade subdelegada ia celebrar o contrato segundo o prazo previsto e pagar as verbas para a obra, incluindo o adiantamento e as verbas de fase.
101. A entidade subdelegada exigiu que a Recorrente iniciasse a obra em 05/12/2019 para o começo da contagem do prazo de obra previsto no contrato de 190 dias.
102. No entanto, a entidade subdelegada notificou a Recorrente só em 03/06/2020 da celebração do contrato e a primeira verba para a obra foi paga só em 18/08/2020.
103. Ou seja, **nos primeiros 8 meses antes de 18/08/2020 quando a Recorrente recebeu a primeira verba para a obra, a Recorrente**

pagava sempre a expensas próprias pelo dono da obra para executar a obra.

104. Além disso, a Recorrente, respeitando as Regras de Empreitada da obra, prestou à entidade subdelegada a caução bancária da obra; ao passo que a entidade subdelegada não celebrou o contrato com a Recorrente dentro do prazo de 60 dias previsto pelo art.º 104.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 74/99/M.
105. Verdade seja dita, pela confiança e fé na Administração, mesmo sem qualquer verba cobrada pela obra, a Recorrente sempre decidiu adiantar, a expensas próprias, os custos dos materiais e do salário dos operários, com a esperança de concluir a obra quanto antes.
106. A entidade subdelegada, por um lado exigiu que a Recorrente iniciasse e concluísse a obra segundo o prazo; por outro lado, com toda uma série de justificações recusou pagar o adiantamento e as verbas para a obra. Mesmo quando a Recorrente comunicou a entidade subdelegada das suas dificuldades financeiras, foi rejeitada com a desculpa de não se ter ainda o contrato celebrado.
107. Assim sendo, seria certamente derrubada a confiança da Recorrente na Administração.
108. Além disso, agora veio exigir que a Recorrente respondesse pelas consequências negativas de tais problemas que era o atraso da obra, ou seja, aplicou à Recorrente a multa no acto recorrido, que totaliza mais de 38.000.000,00.

109. No presente caso, quanto à Recorrente, na qualidade de empreiteira, a sua confiança e a expectativa justificada em face à Administração era, sobretudo:

- 1) Pagamento pontual das verbas para a obra;
- 2) Recepção provisória quando a construção correspondia aos requisitos;
- 3) Devido à pandemia Covid-19 e quando exigia trabalhos adicionais à Recorrente, a Administração se mostrasse compreensiva para com o eventual atraso da obra;
- 4) Face ao aumento de custos determinado pela pandemia Covid-19, assegurasse que a Recorrente não contraísse déficit pela empreitada.

110. Todas as acções da entidade subdelegada e da entidade recorrida mostram, porém, que a Administração não se relacionou com a Recorrente na empreitada segundo o princípio da boa fé previsto pelo art.º 8.º do CPA.

iii) Atraso por não receber a obra

111. Tal como indica a análise atrás, de 02/02/2021 até 02/11/2021, a entidade subdelegada recusava sempre a recepção provisória total ou parcial da obra, invocando todas as desculpas.

112. A entidade subdelegada, no entanto, organizou progressivamente o alojamento dos funcionários e dos estudantes nos dormitórios em causa a partir de 28/07/2021.

113. A entidade subdelegada, por um lado, considerando que a obra ainda não preenchia os critérios para o uso regular, recusava a recepção provisória; por outro lado, organizou o alojamento dos funcionários e dos estudantes nos dormitórios.
114. A falta do cumprimento da responsabilidade de recepção provisória total ou parcial por parte da entidade subdelegada fez com que a Recorrente devesse assumir a multa exorbitante pelo atraso na obra.
115. Resulta então que a entidade subdelegada não cumpriu as obrigações contratuais seguindo o princípio da boa-fé previsto pelos art.º 8.º do CPA.
116. A entidade subdelegada não colaborou com a Recorrente, procedendo à recepção provisória total ou parcial. Portanto, à luz do art.º 802.º do CC, já em 02/02/2021 é que a credora incorreu em mora.
117. Como o atraso na recepção provisória não foi imputável à Recorrente, a Recorrente não deve assumir a multa indicada no contrato.

G) Responsabilidade da entidade subdelegada

118. Por culpas da entidade subdelegada, incluindo a falta de pagamento do adiantamento e da verba para a obra segundo o previsto, factores de força maior como a pandemia e motivos meteorológicos, a sobreposição de dias de descanso, a ofensa do princípio da boa fé por parte da Administração, a obra atrasou-se. O atraso é imputável à entidade subdelegada.

119. Portanto, não é a Recorrente que deve assumir as consequências desfavoráveis que é a aplicação de multa.

120. Foram pelo menos 396 dias de atraso causados pela entidade subdelegada, não imputáveis à Recorrente:

Circunstâncias não imputáveis à Recorrente	Número de dias de calendário de atraso não imputável à Recorrente
Falta de pagamento da verba para a obra por parte da (B), o que levou à falta de capital	De 4 a 6 meses (de 120 a 180 dias)
Testes de impermeabilidade adicionais	150 dias
Atraso em materiais determinado pela pandemia	60 dias
Indeferimento do pedido de importação de trabalhadores não residentes e escassez de mão-de-obra local	40 dias
Execução da obra comprometida por precipitações	22 dias

Sobreposição do dia de descanso semanal com feriado obrigatório	4 dias
Total:	396 dias

121. Portanto, a entidade recorrida não devia ter aplicado à Recorrente o acto recorrido que é a multa por 177 dias de calendário.
122. Nos termos do art.º 169.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 74/99/M, cessa a responsabilidade da Recorrente por falta, deficiência ou atraso na execução do contrato quando o incumprimento resulte de caso de força maior ou de qualquer outro facto que lhe não seja imputável
123. Pela falta de fundamento jurídico do acto recorrido, erros na matéria de facto e de direito, é de anular o despacho recorrido nos termos dos artigos 3.º e 8.º do CPA, do art.º 21.º, n.º 1, alínea d) do CPAC, dos artigos 802.º, 1142.º, n.º 2 do CC, dos artigos 104.º, n.º 1, 168.º, 169.º, 175.º e 192.º, n.º 1 2 n.º 2 do Decreto-Lei n.º 74/99/M em conjugação com o art.º 124.º do CPA.

Citada a Entidade Recorrida veio a Senhora Secretária para os Assuntos Sociais e Cultura contestar, apresentando as seguintes conclusões:

1. Na petição inicial, com a invocação dos 6 vícios de que segundo a Recorrente o acto recorrido enfermava, esta sustenta que o tribunal devia anulá-lo e ordenar a restituição por parte da entidade recorrida das

verbas da obra e a garantia subtraídas pela aplicação de multa, bem como dos juros à taxa de juro legal contados desde o dia da aplicação indevida da multa. A entidade recorrida discorda totalmente de tal pretensão por falta de fundamento de facto ou de direito.

A. Acerca do entendimento da Recorrente de que terá sido caso de atraso a recepção provisória da obra em questão

2. Em primeiro lugar, como a Recorrente não reclamou contra os 11 autos acima referidos dentro do prazo para o acto previsto pelo o art.º 192.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 74/99/M, **já perdeu o direito de reclamar contra o teor dos autos**. Segundo constam dos autos acima referidos, sobretudo os factos de que a Recorrente admitia que na obra em questão ainda estavam trabalhos inacabados, deficiências, testes e ensaios por iniciar, bem como o de que a obra ainda não estava em condições de ser provisoriamente recebida, o que deve ser considerado como assente por não ter sido impugnado dentro do prazo legal.
3. Caso V.Exas. assim não entendam, é preciso salientar que seja no 1.º seja no 3.º auto de notícia em referência às inspecções realizadas repectivamente em 02/02 e em 08/04/2021, a Recorrente reconhecia, com a própria assinatura, que a obra em questão ainda não em encontrava em condições de ser provisoriamente recebida. Só que agora a Recorrente vem afirmando que na mesma altura a obra em questão já em condições de ser provisoriamente recebida. A Recorrente, assim dando o dito por não dito, procedeu de maneira evidentemente

contraditória. Ofendeu gravemente o princípio da boa-fé contratual. Portanto, não se deve admitir nenhuma das pretensões da Recorrente baseadas na sua tese sobre a recepção atrasada da obra.

4. Caso V.Exas. assim não entendam, importa referir que os autos de notícia elaborados na sequência das vistorias realizadas no local das obras em 02/02 e em 08/04/2021 revelam que na obra em causa ainda havia uma grande quantidade de trabalhos e itens inacabados concernentes os sistemas de abastecimento de água e de drenagem, de eletricidade de alta e baixa tensão, de segurança contra incêndio, de ar condicionado e de ventilação e de elevadores. Além disso, os trabalhos inacabados diziam respeito e influenciavam todo o âmbito dos dormitórios. Assim, tanto em 02/02/2021 como em 08/04 do mesmo ano, a obra não estava em condições de ser provisoriamente recebida no todo ou em parte.
5. Além disso, **a entidade recorrida não tem a obrigação de receber provisoriamente a obra no todo ou em parte. O art.º 192.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 74/99/M, confere à Administração o poder discricionário de receber provisoriamente (ou não) a empreitada.** Seja em 02/02/2021 seja em 08/04/2021, porém, a Recorrente não pediu a recepção provisória em parte nem à entidade recorrida nem à (B), nem fez qualquer alegação ou apresentou prova na petição inicial referente ao erro manifesto ou a total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários por parte da entidade recorrida.

6. Ademais, a Recorrente, **culpada pelo atraso da obra, até beneficiou efectivamente da organização do alojamento dos funcionários e estudantes nos dormitórios por parte da (B)**. Não é legítimo que a Recorrente justifique o atraso da obra com o facto. Na realidade, deve ser o que se lê nos autos de notícia exarados que determina se a obra em causa já estava em condições de ser provisoriamente recebida em 02/02 ou em 08/04/2021.
7. **Pelo exposto, o acto recorrido não violou o art.º 192.º, n.º 1 e n.º 2 do Decreto-Lei n.º 74/99/M, então é livre do vício previsto pelo art.º 21.º, n.º 1, alínea d) do CPAC.**
- B) Acerca da afirmação da Recorrente de que a entidade delegada não terá pago as verbas da obra segundo o prescrito**
8. Acerca da falta de celebração tempestiva do contrato de empreitada, que, segundo a Recorrente, foi causada pelos atrasos administrativos da entidade recorrida e da (B), há que apontar que, **durante a celebração do contrato de empreitada em 03/06/2020, a Recorrente não recusou a celebração do contrato nos termos do art.º 104.º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 74/99/M**. Bem pelo contrário, a Recorrente **assinou o contrato voluntariamente, sem qualquer declaração de reserva**. Portanto, evidentemente no presente processo não é legítimo que a Recorrente levante qualquer pretensão com base na altura da celebração do contrato e no seu teor.

9. Caso V.Exas. assim não entendam, quanto à prestação de antecipação, só em 28/07/2021 é que a Recorrente entregou à (B) a caução bancária da antecipação e pediu a factura da antecipação. Conforme a cláusula 6.^a, n.º 1 do contrato de empreitada em causa, antes disso, a (B) não podia emitir-lhe a antecipação.
10. Por outro lado, acerca do pagamento das verbas da obra, não só a cláusula n.º 3.1.5 nas cláusulas gerais das Regras de Empreitada da obra em causa, a Recorrente mesma também admitia explicitamente no pedido da primeira prestação do progresso da obra e da factura oficial apresentado à (B) em 07/08/2020 que **a primeira prestação de verba está prevista em 2020 uma vez concluídos os 50% dos trabalhos.**
11. Segundo a cláusula 6.^a, n.º 2 e n.º 3 do contrato de empreitada, **só tendo recebido as facturas apresentadas pela Recorrente como título de pagamento é que a (B) podia confirmar segundo o previsto. O pagamento teria lugar dentro dos 60 dias de calendário depois da confirmação.** Na realidade, o espaço temporal entre a recepção pela (B) das facturas entregues pela Recorrente e a recepção pela Recorrente das notas de liquidação até não foi mais do que 28 dias de calendário.
12. Além disso, é preciso salientar o seguinte: mesmo na hipótese de qualquer pagamento atrasado (cá só para prudência de defesa, pois a entidade recorrida não admite a hipótese em todo o caso), a entidade recorrida não vislumbra qualquer **nexo de causalidade adequada** entre eventuais atrasos e o atraso na execução da obra. **A Recorrente não**

conseguiu produzir qualquer outra alegação concreta ou aduzir provas substanciais na petição inicial, para demonstrar como é que o suposto atraso no pagamento, se tivesse havido terá atrasado a execução da obra.

13. Ainda por cima, **nunca ocorreu suspensão da obra por um período de 4 até 6 meses no inteiro período de construção. Portanto, não se aplica ao presente caso o art.º 168.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M.**

14. **Pelo exposto, naufraga o fundamento invocado pela Recorrente, segundo o qual teria sido o atraso no pagamento imputável à entidade recorrida e à (B) que atrasou a obra. O acto recorrido não ofendeu nem o princípio da legalidade previsto pelo art.º 3.º, n.º 1 do CPA nem o art.º 168.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M.**

C) Acerca da afirmação da Recorrente de que o atraso da obra terá sido determinado pelo trabalho adicional imprevisível

15. Relativamente à queixa da Recorrente, importa referir **que tanto as Regras de Empreitada como o Plano de garantia da qualidade de obra e manual de controlo processual exigem expressamente** que a Recorrente proceda ao teste de impermeabilidade a “todas as janelas em alumínio” conforme as Regras de Empreitada. Além disso, em favor do seu próprio interesse, a Recorrente concordou com a (B) em modificar a exigência sobre a obrigatoriedade do teste por terceiro a todas as janelas. Então, precisava-se apenas fazer o autoteste, juntamente com o

teste por terceiro a só 10%. Pelo que, o item não constituiu trabalho adicional, nem foi trabalho imprevisível pela Recorrente.

16. Caso o Mm.º Juiz entenda que a modificação constituiu trabalhos adicionais, a entidade recorrida apontaria o seguinte, **a Recorrente nunca submeteu qualquer pedido de extensão do prazo da execução de obra ou de actualização do preço à (B) ou ao dono da obra para o teste de impermeabilidade das janelas em alumínio, tal como estipulam a cláusula geral 5.2 das Regras de Empreitada e o art.º 128.º e o art.º 29.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 74/99/M, é de julgar improcedente o pedido da Recorrente.**
17. **Caso V.Exas. assim não entendam**, então a entidade recorrida indicaria que o atraso no teste de impermeabilidade foi completamente imputável à Recorrente e não tinha nada a ver com a entidade de fiscalização e de administração, pois a Recorrente adiou a reparação e o teste das janelas; durante a reparação a Recorrente não dispunha de mão de obra e equipamentos suficientes; demorou em fixar um plano de reparação concreto e adequado; alguns dos seus operários não tinham técnica suficiente. Por isso, é de julgar infundada a afirmação da Recorrente, de que teria sido os trabalhos imprevisíveis acrescentados que atrasaram a obra.
18. Por outro lado, *in casu*, a (B) nunca mudou o plano da obra, nem se deu qualquer suspensão dos trabalhos por mais de 150 dias, portanto,

não são aplicáveis neste caso o art.º 137.º, n.º 1 e n.º 3 e o art.º 168.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M. Além disso, a Recorrente devia ter comunicado ao dono da obra através de carta registada com aviso de recepção, conforme o art.º 159.º, n.º 2. al. b) e n.º 3 do Decreto-Lei n.º 74/99/M. Com base no acima referido, é de julgar improcedente o afirmado pela Recorrente, de que teriam sido os trabalhos imprevisíveis acrescentados que atrasaram a obra.

D) Quanto ao caso de força maior invocado pela Recorrente

19. No que diz respeito a esta pretensão da Recorrente, há que apontar que, tanto na audiência escrita como na petição inicial do presente recurso contencioso, a Recorrente indicou apenas de maneira muito genérica os impactos que a pandemia COVID-19 tinha trazido a todo o mundo e à China, sem porém apontar sequer um facto concreto capaz de demonstrar atraso na obra devido à pandemia, sobretudo no que toca ao impedimento efectivo relativamente ao fornecimento de materiais e de recursos humanos, nem aduziu qualquernexo de causalidade necessário e adequado entre a pandemia COVID-19 e o atraso na obra. **A Recorrente não assumiu o ónus da prova que lhe cabia, então deve ser a sua pretensão julgada como improcedente pois que os factos invocados são considerados como não provados.**
20. De facto, em 31/08/2020 a Recorrente mandou uma carta à (B), na qual invocava dois motivos, a saber, os problemas de materiais e de recursos humanos causados pela pandemia COVID-19 e os factores

meteorológicos, que atrasaram a obra. Com base nisso, pediu à (B) prorrogar-lhe o prazo da obra. Resulta então que **a Recorrente deixou claro que o caso de força maior por si invocado presente na obra acabaria em 15/10/2020. Então conseguiria concluir a obra.** E a (B) aprovou o pedido, satisfazendo assim plenamente o requerimento da Recorrente. A Recorrente nunca contestou fosse como fosse a decisão. Mas até 03/11/2021, que foi a data da recepção provisória da obra, nunca tinha apresentado nem à (B) nem à entidade recorrida qualquer pedido de extensão de prazo.

21. No entanto, agora na petição inicial a Recorrente vem a defender energicamente que a entidade recorrida não teria atendido suficientemente aos impactos da pandemia na execução da obra, nomeadamente deficiências e atraso. **Mais uma vez vê-se que a Recorrente está a contradizer-se a si própria. Segundo a lógica redaccional da Recorrente na petição inicial, a afirmação acima referida não foi de maneira nenhuma um lapso. Suspeita-se antes um feito propositado de alteração da verdade, de confundir as coisas e de litigância de má fé, devendo a sua pretensão ser considerada improcedente.**

i) Fornecimento de materiais entravado invocado pela Recorrente

22. Na verdade, obviamente o atraso de 60 dias **no período 2020 – 2021** causado pela pandemia que agora a Recorrente refere coincide com o período de tempo referido no seu pedido deduzido em 31/08/2020 (**ou**

seja, antes de 31/08/2020). Já que a (B) anuiu plenamente na fundamentação e no pedido apresentados pela Recorrente em 31/08/2020, já tinha ponderado suficientemente os impactos negativos sofridos no período coincidente, **de maneira nenhuma pode voltar a pedir uma nova prorrogação de prazo com base no mesmo período de tempo, senão a Recorrente seria duplamente beneficiada, o que ofenderia a justiça**. Portanto, são infundadas a pretensão e a conclusão da Recorrente acima mencionadas, pelo que é de negar-lhe provimento.

23. Além disso, quanto ao período restante que segundo a Recorrente teria sido afectado pela pandemia em termos de fornecimento de materiais, **ou seja, de 01/09/2020 a 03/11/2021 (o dia de recepção provisória da obra)**, à luz da Cláusula Geral 5.2.5 das Regras de Empreitada, a extensão do prazo da obra **devia ter sido pedida com 30 dias de calendário de antecedência em relação à data de conclusão a que a prorrogação faz referência**. No entanto, nem a entidade recorrida nem a (B) foi alguma vez comunicada de qualquer pedido de extensão de prazo em relação ao período acima referido por parte da Recorrente. Assim, o seu direito, prescrita, se extinguiu. Nem pode voltar a invocar o mesmo direito. Portanto, é de julgar improcedente a sua pretensão.
24. Caso o Mm.º Juiz discorde, nem na petição inicial a Recorrente chegou a apontar factos precisos sobre em que período é que se tinha verificado

atraso na obra causado por que obstáculo ou dificuldade em termos de obtenção de que materiais para a obra em causa devidos à pandemia; nem alguma vez especificou ou provou como é que o fluxo de pessoal e da logística paralisado lhe tinha impedido de encomendar tais materiais de construção; muito menos apresentou qualquer documento comprovativo em apoio da sua pretensão que demonstrasse o suposto nexo de causalidade. Como a Recorrente não cumpriu o ónus da prova que lhe era devido, é de julgar improcedente a sua pretensão.

25. Caso o Mm.º Juiz discorde, quanto à acusação de a entidade recorrida não perceber a singularidade dos materiais de construção empregues na obra ora em apreço, tais como a das tintas, das molduras de porta, das sanitas e dos lavabos, pensando que os materiais de construção fossem substituíveis, então desconsiderou a dificuldade de obtê-los, há que indicar que quanto à singularidade e à não substituíbilidade dos materiais de construção alegadas pela Recorrente, nunca apresentou qualquer prova para demonstração.
26. Ao contrário, em conformidade com o art.º 21.º, n.º 7 do Decreto-Lei n.º 74/99/M, a (B) listou certas marcas ou produtores, especificando, ao mesmo tempo “**ou do mesmo grau**”. Particularmente quanto à escolha dos materiais de construção para a obra ora em apreço, a saber, as tintas, as molduras de porta, as sanitas e os lavabos, segundo o Anexo 3 ao “Caderno de Encargos”: Da lista de medição da obra e dos materiais correspondentes resultou saber que a Recorrente poderia utilizar os

materiais de mesmo grau, não era preciso utilizar materiais de específico fabricante ou marca. Portanto, a Recorrente não estava obrigada a utilizar materiais de determinadas marcas. Os materiais de construção são obviamente materiais gerais, comuns e substituíveis, não possuindo manifesta singularidade ou insubstituibilidade.

27. **E a (B) e a entidade recorrida nunca receberam da Recorrente qualquer requerimento de substituição de materiais de construção.**

Mas o contrato e o caderno de encargos nunca exigiram que a Recorrente só pudesse utilizar os materiais vendidos do Interior da China, este, aparentemente, não era o único fornecedor de materiais de construção no mundo. A Recorrente poderia encomendar os materiais correspondentes aos fornecedores noutra país ou região. Por outro lado, os relatórios da entidade tutelar apenas demonstram que havia sempre atraso na aquisição dos materiais de construção no período referido, mas nunca apontaram directamente que o atraso foi causado pela pandemia de novo coronavírus. Assim sendo, deve ser julgada improcedente a alegação de o surto do novo coronavírus ter dificultado a aquisição dos materiais de construção e, em consequência, causar demora nas obras neste caso.

ii) A Recorrente alega existir obstáculo devido à falta de mão de obra

28. Merece apontar que agora a Recorrente aponta que a obra foi atrasada por 40 dias por causa da pandemia ocorrida **entre 2020 e 2021**, este período, aparentemente, **sobrepõe-se** ao período pedido na sua

solicitação apresentada em 31 de Agosto de 2020 (**antes de 31 de Agosto de 2020**). A (B) satisfaz totalmente o pedido e concordou com o fundamento apresentado pela Recorrente em 31 de Agosto de 2020, tendo ponderado suficientemente o impacto sofrido nos períodos sobrepostos. E à Recorrente foi aprovada a prorrogação do período da obra tal como ela desejou, assim, **já não pode pedir mais prorrogação do período da obra pelo mesmo período de tempo, caso contrário, seria beneficiada duas vezes. Assim não é justo.** Deste modo, a sua pretensão e conclusão devem ser julgadas improcedentes por falta de fundamento para tanto.

29. Além disso, quanto ao período que foi afectado pela falta de mão de obra gerada pela pandemia – 1 de Setembro de 2020 a 3 de Novembro de 2021 (dia em que foi recebida a recepção provisória da obra) – nos termos do nº 5.5.5 das cláusulas gerais do “Caderno de Encargos”, o pedido de prorrogação de período de obra **deve ser apresentado 30 dias antes de expirado o prazo de execução da obra.** Todavia, a entidade recorrida e a (B) nunca receberam da Recorrente qualquer pedido de prorrogação de prazo de execução da obra relativo ao período referido. Evidentemente, o seu direito devia extinguir-se imediatamente após o termo do prazo e a mesma não podia pretender mais tal direito. Assim, deve julgada improcedente a pretensão dela.

30. Caso V.Exas. não assim entendam, apresenta-se ainda o seguinte motivo. A Recorrente não cumpriu, de novo, na sua petição inicial, o ónus da prova que lhe competia, ou seja, não indicou concretamente o período de tempo, qual trabalhador não residente contratado pela Recorrente não podia voltar a trabalhar ou qual se demitiu por não querer voltar a trabalhar em Macau por causa das medidas de prevenção epidémica de Macau, nem provou a existência denexo de causalidade adequada entre tais factos e o atraso da obra, ainda por cima, não apresentou nenhuma prova. Portanto, a sua pretensão não merece provimento.
31. Caso V.Exas. não assim entendam, há que referir que na data original de conclusão das obras, ou seja, após 2 de Fevereiro de 2021, o Governo da REAM não impôs a medida de isolamento que geraria grandes restrições, não se verificando suspensão global de actividades laborais e económicas ou paralisia completa da cidade. Na altura em que a pandemia era mais grave, o Governo da RAEM adoptou políticas especiais quanto ao alojamento dos trabalhadores não residentes, tais como a abertura de centros de acolhimento e alojamentos em diversos hotéis. A Recorrente, como empregadora, também podia fornecer alojamento aos seus próprios trabalhadores locais ou não residentes que necessitavam de alojamento.
32. O que é mais óbvio é que **não se registou nenhuma suspensão de trabalho devido à pandemia** no período entre 1 de Setembro de 2020

e 28 de Julho de 2021. **Pelo exposto, é também infundada a alegação de que, devido ao surto do novo coronavírus, o Governo da RAEM adoptou as medidas de confinamento de bairros e isolamento, o que gerou a falta de mão de obra e, conseqüentemente, o atraso das obras.**

33. Ademais, o indeferimento parcial do pedido de contratação de trabalhadores não residentes da Recorrente não tem nada a ver com a pandemia, esta alegação. A Recorrente citou, na petição inicial, as actas das 25^a a 40^a reuniões das obras, nas quais indicando que “os trabalhadores estavam desorganizados e indisciplinados enquanto trabalhavam no local das obras”. A Recorrente mais uma vez descontextualizou o termo, suscitando apenas partes dos vários relatórios de fiscalização, o que só demonstra que a Recorrente, na realidade, portanto, a sua pretensão é infundada.
34. A Recorrente ainda alegou que o número de trabalhadores por dia caiu repentinamente devido à nova onda da pandemia naquela altura. Todavia, tal período de tempo era, aparentemente, feriado longo de ano novo chinês e o número de trabalhadores continuou a diminuir à medida que a quantidade de trabalhos reduziu gradualmente devido à conclusão das algumas obras. Portanto, a referida pretensão da Recorrente é infundada. Pelo exposto, deve ser julgado improcedente o motivo invocado pela Recorrente para justificar o atraso nas obras (devido à insuficiência de mão de obra em consequência da pandemia).

iii) Influência da precipitação alegada pela Recorrente

35. Evidentemente, o prazo não é automática ou necessariamente prorrogado quando se registre uma precipitação superior a 20mm. A empreiteira deveria apresentar ao dono da obra um pedido devidamente fundamentado. Contudo, no período entre 6 de Agosto de 2020 e 3 de Novembro de 2021, **a Recorrente não apresentou à (B) pedido de prorrogação do prazo das obras devido à precipitação de chuva no período de 6 de Agosto de 2020 a 28 de Julho de 2021. Decorrido o prazo, extinguiu-se o seu direito a pedir prorrogação de prazo, não podendo a mesma exercer mais tal direito. Assim, a sua pretensão deve ser julgada improcedente.**
36. Caso V.Exas. assim não entendam, importa referir que a Recorrente nunca invocou ou indicou na petição inicial qualquer facto ou prova de que como as chuvas naquela altura afectaram efectivamente o adamento das obras neste caso. Ao contrário, a Recorrente nunca revelou que o número dos trabalhadores que prestavam serviços nas obras foi diminuído significativamente ou os trabalhos foram suspensos só pela precipitação, também não podia comprovar que as obras em causa foram afectadas e atrasadas pela chuva. Uma vez que **a Recorrente não invocou qualquer facto mostrando que as obras neste caso foram realmente afectadas pela precipitação, a sua pretensão deve ser julgada improcedente por falta de fundamento.**

37. Caso V.Exas. entendam que a precipitação tinha afectado as obras neste casua, há que apontar que a Recorrente não indicou e provou as datas concretas durante aquele período em que foram realizados trabalhos exteriores. Mesmo que chovesse nos dias em que se tinham arranjado trabalhos ao ar livre, não era necessário de suspender completamente ou adiar os trabalhos nos dias chuvosos. Assim, mesmo que fossem realizados trabalhos exteriores durante Agosto de 2020 a 13 de Abril de 2021, **esta alegação não ilide a conclusão deduzido no acto recorrido da entidade recorrida.**
38. A Recorrente também não indicou ou provou quais produtos ou materiais cuja entrega era necessária nos dias em que foi registada uma precipitação superior a 20mm, nem especificou ou apresentou prova para justificar a não realização dos trabalhos que não necessitaram tais materiais. O motivo invocado pela Recorrente deve ser julgado improcedente por falta de facto e fundamento.
39. **Assim sendo, devem ser julgados improcedente os motivos suscitados pela Recorrente para justificar que o atraso nas obras foi provocado por motivos de força maior. Por conseguinte, o acto recorrido não violou as disposições do artº 168º do DL nº 74/99/M, nem padece do vício previsto na al. d) do nº 1 do artº 21º do CPAC, devendo ser mantido.**
- E) A Recorrente alegou que a sobreposição do dia de feriado obrigatório com o dia de descanso semanal causou atraso nas obras**

40. No tocante a esta acusação, obviamente, é o dever legal e responsabilidade do empregador por proporcionar ao trabalhador boas condições de trabalho. Mesmo que entendesse que na fixação do prazo das obras não foram consideradas as ditas situações, a Recorrente ainda deveria apresentar pedido ao dono da obra. Mas a Recorrente nunca apresentou à **(B) qualquer pedido de prorrogação com fundamento na “sobreposição do feriado obrigatória com o dia de descanso semanal”, tal direito de pedir prorrogação de prazo extinguiu-se. Assim, a pretensão da Recorrente também é improcedente.**
41. **Ademais, a Recorrente também nunca invocou qualquer facto concreto ou apresentou prova para sustentar as alegações de a “sobreposição do feriado obrigatória com o dia de descanso semanal” e a concessão do direito ao descanso aos trabalhadores gerar o atraso nas obras, nem provou a existência de eventual nexo de causalidade, pelo que a Recorrente deve assumir as consequências do incumprimento do ónus da prova, devendo a sua pretensão ser julgada improcedente.**
42. Caso V.Exas. assim não entendam, importa apontar que a Recorrente não indicou concretamente facto ou prova para sustentar a alegação de a “sobreposição do feriado obrigatória com o dia de descanso semanal” lhe causar despesas adicionais ou resultar no atraso das obras, não tendo apresentado, até à presente data, qualquer fundamento para sustentar a sua conclusão de que “por causa disso as obras foram atrasadas por

quatro dias”, nem suscitado qualquer facto que a impediu de assumir os deveres legais de empregador através de recolocação dos recurso humanos, compensação pecuniária ou outros meios.

43. Quando **a Recorrente própria tinha condições de recolocar os recurso humanos** a fim de cumprir o dever legal de compensação imposto aos empregadores, a alteração à «Lei das Relações de Trabalho» não gerou nenhum impedimento ao andamento das obras neste caso. Nesta situação, a alteração da lei ser, ou não, imprevisível não é relevante para o atraso das obras. A sua pretensão também deve ser considerada improcedente.
44. Caso V.Exas. assim não entendam e achem que é imprevisível a revisão da lei, pelo que esta não foi considerada na celebração do contrato de empreitada, importa referir que a Recorrente **deduziu a conclusão de forma vaga, sem fundamentos factual e jurídico.** Como a entidade recorrido alega repetidamente na contestação que **é improcedente a pretensão sem fundamento factual e jurídico.**
45. Caso V.Exas. entendam que a situação imprevisível deve ser considerada para determinar se são preenchidas as disposições relativas à alteração das circunstâncias, por mera cautela de patrocínio, sempre se dirá ainda o seguinte: não existe nenhum facto ou prova para sustentar que seria injusto ou contrário à boa fé exigir que a Recorrente concluísse as obras conforme programado. Aparentemente, a situação prevista no artº 42º-A da Lei nº 7/2008, alterada pela Lei nº 8/2020, não se enquadra

nas circunstâncias prevista no artº 431º, nº 1 do CCM. Neste sentido, a revisão da «Lei das relações de trabalho» não deve ser considerada como facto não imputável à Recorrente e como a causa do atraso nas obras.

46. Face ao exposto, organizar bem o direito de descanso dos trabalhadores e a execução das obras conforme programado é a responsabilidade e dever da Recorrente, a sua pretensão não é factual e juridicamente fundamentada. Perante o facto de a Recorrente não ter pedido à (B) a prorrogação do prazo das obras conforme o “Caderno de Encargos”, a (B) exigiu à Recorrente que cumprisse efectivamente o contrato não violou o princípio da legalidade consagrado no artº 3º do CPA, pelo que deve ser julgada improcedente esta pretensão da Recorrente.

F) Violação do princípio da boa fé

47. **Deste modo, uma vez que o acto recorrido é um acto administrativo vinculado, deve julgar-se que o princípio da boa fé não é aplicável neste caso e, conseqüentemente, não é necessário apreciar os factos e fundamentos invocados pela Recorrente.**

i) O preço das obras é mais baixo do preço da empreitada originalmente fixado

48. Caso V.Exas. assim não entendam, importa referir que a Recorrente devia saber bem da própria situação financeira e fixar com prudência o preço a oferecer antes de apresentar a candidatura. Como empresa com fins lucrativos, a Recorrente **deve ser responsável pelos seus próprios**

lucros e perdas. A entidade recorrida não tem qualquer obrigação de garantir que a Recorrente obtenha lucros com o projeto envolvido.

49. Além disso, **não existe ligação manifesta entre as obras em apreço e os documentos anexados, estes até não são aplicáveis a esta Região, não podendo provar, de maneira nenhuma, os factos neste caso.**

50. A Recorrente foi multada devido ao atraso nas obras causado por culpa dela, agora a Recorrente acusa a entidade recorrida de violar o princípio da boa fé ao praticar o acto recorrido. Obviamente, o acto recorrido não violou o princípio da boa fé.

ii) Queda da cadeia de capital das obras

51. A entidade recorrida não pode deixar de apontar que a Recorrente está a repetir os mesmos factos para sustentar “B. a entidade autorizada não pagou o preço das obras conforme fixado”, tentando imputar à entidade recorrida a violação do princípio da boa fé com a mesma factualidade. A entidade recorrida já impugnou e respondeu aos ditos factos, cujo teor aqui se considera reproduzido, para evitar repetições desnecessárias e fastidiosas.

52. Na verdade, dos factos descritos anteriormente, nomeadamente antes da assinatura do contrato, resultou que a Recorrente sabia através do “Caderno de Encargos” que o primeiro pagamento de progresso das obras só seria efectuado após a conclusão de 50% das obras. A Recorrente aceitou e assinou o contrato de empreitada, bem como concordou com o conteúdo de tal contrato, a Recorrente nunca levantou

questões ou apresentou oposição ou pedido no inteiro prazo de execução da empreitada. Agora, a Recorrente alega que existiram os “problemas” acima referidos no período de construção, de modo a justificar ou racionalizar o atraso das obras. **Daí verifica-se que a Recorrente é a parte que verdadeiramente violou o princípio da boa-fé.**

iii) Demora na aceitação das obras

53. A entidade recorrida tem de referir que a Recorrente está a repetir os mesmos factos para sustentar “A. Demora na aceitação das obras”, tentando imputar à entidade recorrida a violação do princípio da boa fé com a mesma factualidade. A entidade recorrida já impugnou e respondeu aos ditos factos, cujo teor aqui se considera reproduzido, para evitar repetições desnecessárias e fastidiosas.
54. Aqui é de reiterar que, quanto à recepção provisória das obras, nomeadamente nos autos de notícia das 11 visitas de inspecção, a Recorrente concordou que as obras não estavam em condições de serem recebidas provisoriamente e assinou os documentos, não reclamando, supervenientemente, do conteúdo dos ditos autos de notícia. No inteiro prazo de execução das obras, a Recorrente nunca apresentou à entidade recorrida pedido de recepção provisória total ou parcial das obras. Agora, a Recorrente alega nesta acção que, segundo o seu entendimento, as obras estavam em condições de serem recebidas provisoriamente, no todo ou em parte, no dia 2 de Fevereiro de 2021 ou em 8 de Abril do

mesmo ano. **Aparentemente, foi a Recorrente, e não a entidade recorrida, que agiu de má-fé.**

55. Ademais, não são aplicáveis os artºs 802º e 803º do CC neste caso. Se o empreiteiro queira efectuar a recepção provisória da obra, primeiro tem que pedir o dono da obra para proceder à vistoria, nos termos do artº 191º, nº 5 do DL nº 74/99/M. Todavia, a Recorrente não apresentou, em 2 de Fevereiro de 2021 ou 8 de Abril de 2021, à (B) pedido de recepção provisória total ou parcial das obras, por isso, **a (B) não se encontrava na situação atrasada. Face ao exposto, devem ser julgados improcedentes os fundamentos invocados pela Recorrente. O acto recorrido não violou o princípio da boa fé.**

G) A Recorrente alegou que é responsabilidade da entidade autorizada

56. A Recorrente repetiu, em resumo, a acusação indicada nos pontos A a F da petição, alegando que é a culpa da (B). A Recorrente nunca invocou factos concretos nem apresentou prova para sustentar as suas pretensões. As conclusões deduzidas na ausência de facto e prova são necessariamente vagas e insustentáveis.
57. Há que salientar repetidamente que durante o cumprimento do contrato em causa, nomeadamente a celebração do contrato, o pagamento das despesas com a realização das obras, a realização das visitas de inspecção, a confirmação de defeitos e a vistoria, a Recorrente foi notificada perfeitamente e oportunamente, esta nunca reclamar ou

impugnar de qualquer forma. A (B) satisfez perfeitamente o pedido da Recorrente a solicitar a prorrogação do prazo de conclusão das obras até a 15 de Outubro de 2020 por motivo de força maior. Tal pedido foi autorizado pela (B) após uma consideração suficiente. Após disso, a Recorrente nunca apresentou mais pedido de prorrogação do prazo de conclusão das obras.

58. Ora, a Recorrente apontou, que a (B) apresentou atraso em vários aspectos no cumprimento do presente contrato de empreitada, invocando, de novo, que o andamento das obras atrasou devido ao motivo de força maior, mas, não cumpriu o ónus da prova que lhe cabia. Ao contrário, como já foi dito, quanto ao contrato da empreitada, a (B) agiu sempre em conformidade com as disposições da lei, até, sob os princípios da boa fé, da cooperação e da conveniência, cumpriu as suas obrigações antecipadamente enquanto permitido pelas disposições legais e contratuais. **Face ao exposto, a acusação contra a (B) não deve ser considerada procedente. O acto recorrido não padece de nenhum dos vícios invocados pela Recorrente, devendo assim ser mantido e ser julgado improcedente o pedido da Recorrente.**

A Recorrente requer ao Tribunal que ordene a devolução do preço das obras deduzido pela Administração e da caução, bem como dos juros calculados à taxa legal a partir da data em que a Administração aplicou indevidamente a multa

59. A Recorrente, além de pedir a anulação do acto de aplicação de multa, requer ainda a cumulação de pedidos. Importa salientar que, a Recorrente não invocou, na inteira petição inicial, qualquer facto que tem a ver com a dedução do preço das obras e da caução por parte da Administração, ainda por cima, nenhuma prova sobre isso foi apresentada. Assim, deve o seu pedido ser julgado totalmente improcedente.
60. Caso V.Exas. assim não entendam, há que referir que segundo a jurisprudência dominante sobre o artº 24º, nº 1, do CPACM, a Recorrente não indicou os pedidos que quer cumular nem provou a existência do nexo de causalidade entre os pedidos a cumular e o pedido formulado neste processo, isso aparentemente não satisfaz o pressuposto supradito, pelo que deve ser julgado improcedente o seu pedido.
61. Caso V.Exas. assim não entendam, importa apontar ainda que o Douto Tribunal de Segunda Instância referiu no acórdão de 21/07/2011 do processo nº 738/2009 que, **devido ao princípio de separação de poderes, a Recorrente não pode requerer ao Tribunal que ordene a Administração praticar um acto administrativo com conteúdo concreto. Nesta situação, o seu pedido também deve ser julgado improcedente**

Rol de testemunhas apresentado pela Recorrente

62. A Recorrente apresentou rol de testemunhas na petição inicial, pedido que o Tribunal cite as testemunhas para depor em audiência. No entanto, a Recorrente não indicou os factos sobre que cada testemunha deve depor, referindo vagamente que as testemunhas iam responder a todos os factos. Entre estes factos, alguns prendem-se com disposições jurídicas e alegações conclusivas, não sendo factos que podem ser provados através de prova testemunhal. A situação acima mencionada não preenche manifestamente as disposições do artº 43º, nº 1, al. c) do CPAC.
63. Deste modo, nos termos do artº 51º, nº 3, do mesmo Código, deve convidar a Recorrente para suprir a falta, caso contrário, **a Recorrente fica impedida de fazer tal prova.**

Procedeu-se a inquirição de testemunhas.

As partes foram notificadas para apresentarem alegações facultativas o que ambas fizeram.

Pelo Ilustre Magistrado do Ministério Público foi emitido o parecer pugnando pela improcedência do recurso.

Foram colhidos os Vistos.

II. PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

O Tribunal é o competente.

O processo é o próprio e não enferma de nulidades que o invalidem.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciária e são legítimas.

Não existem outras exceções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa e de que cumpra conhecer.

Cumpre assim apreciar e decidir.

III. FUNDAMENTAÇÃO

a) Dos factos

Da instrução e discussão destes autos, bem como dos elementos constantes do processo administrativo apenso, de entre a factualidade invocada e com interesse para a decisão da causa, apurou-se o seguinte:

- a) Em 13/05/2020, através do Despacho n.º 34/2020 publicado no BO da RAEM n.º 20 – II SÉRIE, a Secretária

para os Assuntos Sociais e Cultura subdelegou poderes no reitor da (B) (doravante “entidade subdelegada”);

- b) A Recorrente é uma sociedade limitada legalmente fundada e registada na Conservatória dos Registos Comercial e de Bens Móveis da RAEM, de registo n.º SO 13357, explorando actividades de construção, projectos de obra e decoração interior predial – fls. 38 a 49 dos autos;
- c) Através do anúncio público da (B) publicado em 31/07/2019 no BO da RAEM n.º 31 – II SÉRIE, Suplemento, páginas 13874 a 13876, a (B) abriu o “concurso público para as obras de construção dos Colégios Residenciais W31 e W32 da (B).” – fls. 52 a 54 dos autos;
- d) A Recorrente participou no concurso acima referido e a obra foi-lhe adjudicada, tendo em 03/06/2020 assinado o respectivo contrato - cf. fls. U-43 a U-48 do PA dossier U 1/4 -;
- e) De acordo com a cláusula 5.^a do contrato, o valor total da obra era de MOP220.887.442,49;
- f) De acordo com a cláusula 3.^a do contrato, o prazo para concluir a obra era de 190 dias, a contar do dia de

comissão. Ou seja, devia-se concluir a obra em 11/06/2020;

- g) Entre Janeiro de 2020 e o final de 2022 Macau esteve sujeito às medidas decorrentes da pandemia provocada pelo Covid-19, factor e impacto totalmente imprevisível e imprevisto no momento em que a Recorrente participou no concurso - resulta do conhecimento comum e das regras da experiência -;
- h) Por causa da pandemia, a entidade subdelegada notificou a Recorrente através do ofício n.º CMDO-CES/E-052/2020 de que a Comissão de Gestão Financeira tinha deliberado na reunião n.º 036/2020 realizada em 23/09/2020 que se entenderia o prazo da obra até 15/10/2020 – cf. fls. U-84 do PA dossier U 1/4 -;
- i) Por causa das obras adicionais, a Entidade Recorrida voltou a despachar em 30/09/2021 na proposta n.º P-PIDDA-0032/ADMO-PCT-CMDO/2021 e estendeu o prazo da obra até 01/02/2021 (75 dias desde 19.11.2020) – cf. fls. U-49 a fls. U-64 e U-86 do PA dossier U 1/4 e confessado na contestação -;
- j) O despacho aprovou o acréscimo de uma parte de obras por parte da entidade subdelegada e o valor era de

MOP8.603.905,41; por outro lado, cortaram-se algumas obras e o valor era de MOP12.532.390,38 – confessado na contestação -;

- k) Depois do ajustamento do projecto por parte da Entidade Recorrida, o preço total real da obra era de MOP216.958.957,52 – cf. fls. U-49 a fls. U-64 do PA dossier U 1/4 e confessado na contestação -;
- l) Em 21/10/2022 a entidade subdelegada notificou a Recorrente do seguinte através da carta n.º CMDO/E-011/2022: “(...) como a vossa Sociedade não conseguiu concluir a obra referida no título em 01/02/2021, a (B) procedeu a 11 inspecções entre 02/02 e 02/11/2021. A recepção provisória da obra inteira concluiu-se com atraso, em 03/11/2021. Segundo o método previsto na cláusula 12.^a (Penalidade) do contrato da obra acima referida, baseando-se no número de dias de atraso que era de 274 dias de calendário e no preço total mais actualizado da obra de MOP216.958.957,52 (valor total original de adjudicação + valor das obras acrescentadas - valor das obras canceladas), resulta que a multa é de MOP59.446.754,36 (MOP216.958.957,52 x 0,1% x 274 dias de calendário). Quanto à multa que se intenciona

aplicar pelo atraso da obra acima referida, nos termos dos artigos 93.º e 94.º do CPA aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M de 11 de Outubro, ora notifica-se a vossa Sociedade de apresentar o parecer escrito sobre a intenção da aplicação da multa pela Administração dentro de 10 dias desde o dia seguinte à recepção da presente notificação.” – cf. fls. U-65 do PA dossier U 1/4 e confessado na contestação -;

- m) A Recorrente entregou o parecer escrito à entidade subdelegada em 28/10/2022, explicando o atraso da obra – cf. fls. U-73 a U-82 do PA dossier U 1/4 e confessado na contestação -;
- n) Em 26/07/2023 a Entidade Recorrida notificou a Recorrente do acto recorrido e segundo indica a parte de conclusão do acto recorrido na pág. 12, “*À luz da análise acima realizada e conforme o parecer escrito entregue pela (A) em 28/10/2022, a (B) aceita apenas o atraso não pertencente à obra referida no título durante o período que vai de 29/07 a 02/11/2021. Não se aceitam, porém, os outros motivos invocados pela (A). Portanto, o período de atraso da obra imputável à (A) fica ajustado para o período que vai de 02/02 a 28/07/2021 (177 dias de calendário).*”

- cf. fls. 31 a 37 dos autos e confessado na contestação -;
- o) A Recorrente pediu à entidade subdelegada em 02/02/2021 proceder à recepção provisória da obra nos termos do art.º 191.º, n.º 1 do DL n.º 74/99/M – cf. fls. U-207 do PA dossier U 1/4 -;
 - p) Segundo o auto de notícia de vistoria antes da recepção provisória realizada em 02/02/2021, foram 90 itens de trabalho inacabados, 4 deficiências maiores e 32 itens ainda não testados – cf. fls. U-208 a U-243 do PA dossier U 2/4 -;
 - q) Em Julho de 2021, os fiscalizadores da entidade subdelegada procederam a vistorias em 12/07, 20/07, 21/07 e 22/07/2021 e redigiram autos de notícia. Mais uma vez, invocando a existência de defeitos na obra, recusaram-lhe a recepção provisória – cf. fls. U-377 a U-495 do PA dossier U 2/4 -.
 - r) A entidade subdelegada em 29.07.2021 começou a alojar nos dormitórios os funcionários e estudantes – cf. fls. 34 dos autos -;
 - s) Só em 03/11/2021 é a entidade subdelegada anuiu em assinar o auto de recepção provisória – cf. fls. U-533 do PA dossier U 2/4 -.

t) Em 18.07.2023 pela Secretária dos Assuntos Sociais e Cultura foi proferido o despacho de concordância com a proposta CMDO/E-001/2023 com o seguinte teor:

«De acordo com o despacho proferido pela Secretária para os Assuntos Sociais e Cultura em 18/07 na proposta n.º CMDO/E-001/2023, como a vossa Sociedade não conseguiu concluir as obras acima referidas dentro do prazo previsto que era 01/02/2021, decidiu-se aplicar-vos a multa no montante de MOP38.401.735,48 (MOP216.958.957,52 x 0,1% x 177 dias de calendário). Calculou-se a multa segundo o método previsto na cláusula 12.^a (Penalidade) do contrato da obra acima referida, baseando-se no número de dias de atraso que era de 177 dias de calendário, de 02/02 a 28/07/2021 e no valor total das obras MOP216.958.957,52 (valor total original de adjudicação + valor das obras acrescentadas - valor das obras canceladas).

Passa-se a reproduzir a análise contida no despacho acima referido:

“Factos:

1. Contexto

1.1. Pelo despacho proferido em 04/12/2019 pelo então Chefe do Executivo, adjudicou-se o projecto de obras de construção dos Colégios Residenciais W31 e W32 da (B) criado no âmbito de PIDDA à (A) e o preço total de adjudicação era de MOP220.887.442,49 e o prazo total de execução era de 190 dias de calendário, a contar do dia de mandato. Em 03/06/2020, o reitor da (B), na qualidade de representante da RAEM, assinou o contrato notarial da obra acima referida com a (A) (anexo II).

1.2. O projecto foi comissionado em 05/12/2019. A data de conclusão do projecto originalmente prevista era 11/06/2020. No entanto, em 31/08/2020, durante a execução das obras, a (A), justificando-se com a

pandemia Covid-19 e os factores meteorológicos que exerciam impacto sobre o desenrolar das obras, a (A) pediu à (B) por escrito uma extensão do prazo do projecto. A Comissão de Gestão Financeira tinha deliberado em 23/09/2020 que se entenderia o prazo da obra até 15/10/2020, data que foi depois confirmada pela (A). Além disso, durante a execução do projecto, devido à impossibilidade parcial de uso e à insuficiência das infraestruturas dos edifícios originais, havia discrepância entre o desenho e a realidade, não estavam preenchidos os requisitos para a verificação e a recepção dos prédios. Então a (B) propôs ajustar o volume de trabalho ou acrescentar novas obras. Para isso, através do despacho (anexo III) proferido pela Secretária para os Assuntos Sociais e Cultura em 30/09/2021, deferiu-se a proposta da (B) sobre o decréscimo e o acréscimo dos trabalhos e autorizou-se a extensão do prazo das prazos por 75 dias de calendário. Estendeu-se o prazo do projecto até 01/02/2021. O montante total das obras acrescentadas foi de MOP8.603.905,41 e o das obras eliminadas foi de MOP12.532.390,38, ou seja, o preço total real do projecto foi de: $MOP(220.887.442,49 + 8.603.905,41 - 12.532.390,38) = MOP216.958.957,52$.

1.3. Ambas as partes confirmaram a extensão do prazo de conclusão do projecto para depois de 01/02/2021. Durante o período que vai de 30/11/2020 a 29/01/2021, a (B) mandou 8 cartas à (A) para acompanhar o programa e o progresso do projecto, com o lembrete de que no caso de não conclusão antes do prazo, aplicar-se-ia a cláusula 12.^a (Penalidade) do contrato da obra acima referida. Em 01/02/2021, já vencido o prazo do projecto do projecto estabelecido pelo contrato estendido administrativamente ou nos termos legais, os representantes da (B) realizaram 8 inspecções no local da execução das obras, em 02/02, 17/03,

08/04, 24/06 a 25/06, 12/07, 20/07, 21/07 e 22/07/2021 para ver se se podia proceder à recepção provisória das obras. No entanto, como ainda havia trabalhos inacabados, defeitos de execução e na falta de apresentação do relatório de ensaio em conformidade com os requisitos, tanto a (B) como a (A) assinaram o auto com que se confirmou a falta de condições para que a empreitada fosse provisoriamente recebida. Na fase final do projecto, a (B) continuava a promover a recepção provisória, realizando inspecções e reuniões em 23/08, 30/09 e 19/10/2021, indicando os defeitos que se deviam sanar. Tanto a (B) como a (A) assinaram o auto com que se confirmou a existência de defeitos em algumas partes das obras, pelo que faltavam as condições para a recepção provisória. Por fim, a empreitada foi provisoriamente recebida em 03/11/2021. Para confirmar, ambas as partes assinaram o auto. O atraso foi de 274 dias de calendário no total, a contar do dia seguinte ao dia de vencimento do prazo original até ao dia imediatamente antes da recepção provisória (ou seja, de 02/02 a 02/11/2021).

1.4. Em 05/11/2021, a (A) entregou à (B) a factura referente à 7.ª fase do projecto, solicitando o pagamento do montante MOP 7.531.634,56. Em 04/04/2022, a (B) comunicou a (A) de que com base na análise de responsabilidade pelo atraso na conclusão do projecto, não se conseguia confirmar a factura acima referida. Mais tarde, em 08/04, a (A) respondeu por carta que se a (B) não emitisse em Abril a verba para a 7.ª fase da obra, a (A) se reservaria o direito de exigir a indemnização. No mesmo dia, a (A) entregou uma outra carta, afirmando que o adiantamento antes pedido no montante de MOP44.177.489,00 já tinha sido todo descontado com o montante das obras aprovadas posteriormente, exigindo à (B) a restituição do “montante da caução bancária do adiantamento”. Mais tarde, a (A)

mandou cartas de lembrete à (B) em 16/06, 18/08 e 13/10, pedindo à (B) a emissão da verba para a 7.ª fase da obra.

2. No que toca às “obras de construção dos Colégios Residenciais W31 e W32 da (B)”, a empreitada atrasou-se por 274 dias de calendário por motivos imputáveis à empreiteira (A). Em 11/05/2022, a (B) submeteu a proposta de aplicação de multa pela violação do prazo prescrito. Em 20/06/2022 recebeu o despacho proferido pela Secretária para os Assuntos Sociais e Cultura. À luz do despacho, a (B) acompanhou o caso da seguinte maneira:

- 2.1 A (B) iniciou o processo de aplicação de multa nos termos legais; e

- 2.2 Acompanhou nos termos legais o pedido de restituição do montante da caução bancária do adiantamento.

Assuntos acompanhados:

3. Em 21/10/2022, a (B) mandou 3 cartas à (A) (anexo IV):

- 3.1 Através da carta n.º CMDO/E-011/2022, a (B) comunicou a empreiteira da obra (A) de que por causa dos motivos imputáveis à (A), como não tinha conseguido concluir a obra referida no título em 01/02/2021 e que a recepção provisória, realizada só em 03/11/2021, se tinha atrasado, conforme a cláusula 12.ª (Penalidade) do contrato da obra acima referida (anexo II), a obra atrasou-se por 274 dias de calendário. Com base no valor total actualizado da obra que é de MOP216.958.957,52 (valor total original de adjudicação + valor das obras acrescentadas - valor das obras canceladas), a multa a aplicar seria de MOP59.446.754,36 ($MOP216.958.957,52 \times 0,1\% \times 274$ dias de calendário). Mais se comunicou que se podia apresentar parecer escrito relativamente à intenção acima referida no prazo de 10 dias a contar do dia seguinte à recepção da carta.

- 3.2 Através da carta n.º CMDO/E-013/2022, a (B) comunicou a (A) de que seria restituída a caução bancária do adiantamento da obra referida no título

(n.º LG30310C000105) de valor de MOP44.177.489,00;

3.3 Através da carta n.º CMDO/E-012/2022, a (B) reiterou à (A) que não se pagava, por enquanto, a verba referente à 7.ª fase do projecto da factura n.º xxxxx, para reservar-se o direito da (B) de executar a cláusula 12.ª (Penalidade) do contrato da obra acima referida (anexo II).

4. Em 28/10/2022, a (A) entregou parecer escrito à (B) e em 01/11 retirou o original da caução bancária (n.º LG30310C000105) (Anexo V);

Parecer escrito apresentado pela (A)

5. De acordo com o parecer escrito entregue pela (A) em 28/10/2022 (anexo VI), mostrava-se inconformada com a carta n.º CMDO/E-011/2022 da (B). Segue o teor:

5.1 Teor do 1.º parágrafo do parecer escrito “explicação sobre o prazo da obra da (B)”: a (A) contestava a data de conclusão da obra referida no título como a data do auto de recepção provisória (ou seja, 03/11/2021). Indicava que já em 08/07/2021 é que os estudantes tinham lá ficado alojados e que se tinha inaugurado. Além disso, defendia que a (B) se tinha atrasado em lavrar o auto de recepção provisório apenas por causa da existência de defeitos.

5.2 Ponto 1.º do parecer escrito “explicação sobre o prazo da obra da (B)”: motivos de força maior. Segundo a (A), à luz das “Regras de Empreitada”, Capítulo I, Cláusulas 5.2.2 e 5.2.1, se por motivos meteorológicos e mais precisamente, se o volume de precipitação do dia atingia aos 20mm, podia considerar-se estender o prazo da obra, enquanto no caso da obra referida no título, desde o arranque do trabalho em Dezembro de 2019, tinham sido 105 dias de calendário em que a execução de obra foi afectada por motivos meteorológicos;

5.3 Ponto 2.º do parecer escrito “explicação sobre o prazo da obra da (B)”:

repercussões da pandemia Covid-19. Segundo a (A), a pandemia Covid-19 atrasou o fornecimento dos materiais e causou a escassez de mão de obra. A chegada dos materiais, originariamente prevista para antes de Novembro de 2020, acabou por acontecer só em 02/04/2021, quando chegaram todos os materiais. Além disso, havia uma tensão de oferta e procura dos trabalhadores residentes. O número dos operários de construção diminuiu de 495 para 163 pessoas durante o período que vai de 30/11/2020 a depois de Fevereiro de 2021 (que correspondia aos 30% do número original dos operários);

5.4 Ponto 3.º do parecer escrito “explicação sobre o prazo da obra da (B)”:

Por causa da compensação prevista pela nova norma no caso de sobreposição de feriado obrigatório. Segundo a (A), a Lei n.º 7/2008 — Lei das relações de trabalho, alterada pela Lei n.º 8/2020, tinha entrado em vigor em 16/05/2020. De acordo com a lei alterada, a sobreposição do período de descanso semanal com o dia de feriado obrigatório leva forçosamente à compensação do dia de descanso. Nos termos do art.º 169.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 74/99/M, “Cessa a responsabilidade do empreiteiro por falta, deficiência ou atraso na execução do contrato quando o incumprimento resulte de caso de força maior ou de qualquer outro facto que lhe não seja imputável”. Portanto, foram 4 os dias em que se ficou prejudicado.

5.5 Ponto 4.º do parecer escrito “explicação sobre o prazo da obra da (B)”:

por causa de motivos imprevisíveis. Segundo a (A), durante a escavação de tubos anti-incêndio exteriores, descobriu-se tubagem desconhecida não mencionada no projecto. Depois comunicou a (B). Concluiu-se o trabalho entre 17/03 e 08/04/2021.

5.6 Ponto 5.º do parecer escrito “explicação sobre o prazo da obra da (B)”:

impactos provindos do pagamento do contrato e da alteração do projecto.

Análise da (B):

6. Eis a análise da (B) depois de ter analisado o parecer escrito apresentado pela (A) no ponto 5 da proposta:

6.1 Segundo as várias comunicações e os acompanhamentos sobre a progressão e a organização da obra referida no título através de cartas realizados entre a (B) e a (A) entre 30/11/2020 e 02/02/2021, para além dos pedidos de extensão de prazo já deferidos abaixo elencados, a (B) não recebeu qualquer outro pedido por escrito para extensão de prazo da obra vinda da (A) (anexo VII).

6.2 Quanto ao teor do 1.º parágrafo do parecer escrito “explicação sobre o prazo da obra da (B)”, durante o período que vai de 02/02 a 19/10/2021, na obra acima referida muitos trabalhos permaneciam inacabados; havia muitos defeitos na execução e não tinha sido apresentado o relatório de teste que atestasse o preenchimento do requisito de qualidade. Além disso, ambas as partes confirmaram nos autos que faltavam à obra condições para a recepção provisória. A (A) já assinou, reconhecendo e confirmando explicitamente que na condição de então, a obra não tinha condições para a recepção provisória¹. Além disso, depois da assinatura dos autos, a (A) não contestou nada do teor². Então, o que a (A) afirmou não corresponde à verdade. O alojamento do corpo docente e dos estudantes nos colégios residenciais não equivale à conclusão da execução da obra. Não se pode confundir um com o outro.

Prevê em termos explícitos o art.º 191.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 74/99/M,

¹ Vd. os 11 autos de notícia assinados entre a (B) e os representantes da (A) (Anexo VIII, fls. 3, 235, 259, 287, 316, 351, 362 e 373).

² Após a assinatura e a confirmação dos autos de notícia acima referidos, a (A) não apresentou qualquer embargo relativamente ao teor dos autos nos termos do art.º 192.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 74/99/M.

“Logo após a obra estar concluída, procede-se, a pedido do empreiteiro ou por iniciativa do dono da obra, à sua vistoria para o efeito de recepção provisória.” Por isso, à luz da disposição legal, a recepção provisória acontece apenas depois da conclusão da obra. Além disso, a existência de defeitos na obra foi um dos motivos que impediu a conclusão da obra (foi por isso que não se lavrou o auto de recepção provisória). Portanto, é infundada a tese da (A) de que a (B) terá diferido o lavramento do auto de recepção provisória só por causa dos defeitos existentes na obra.

6.3 A (B) já tinha planificado a disponibilização de ambos os colégios residenciais W31 e W32 aos estudantes para alojamento antes do início do ano lectivo em Agosto de 2021. A conclusão da obra acima referida era prevista para 01/02/2021. No entanto, por causa dos atrasos na execução da obra por parte da (A), havia ainda trabalhos inacabados e defeitos na obra, o que impediu a conclusão da obra antes do início do ano lectivo em Agosto de 2021.

Para que o corpo docente e os estudantes pudessem ficar alojados nos colégios residenciais antes do início do ano lectivo, com a certeza da segurança dos funcionários e dos estudantes que ficariam lá alojados, a (B) organizou o alojamento dos funcionários e dos estudantes nos colégios residenciais que começou em 29/07/2021. Tal organização não impediu à (A) continuar os trabalhos acima referidos ainda por concluir e reparar os trabalhos defeituosos.

No entanto, muito embora a falta de condições para a conclusão da obra por parte da (A) segundo quanto previsto no contrato na altura de alojamento dos estudantes nos colégios residenciais, segundo a acta da 73.^a reunião de progresso semanal realizada em 27/07/2021 entre a (B) e a (A), a organização da tomada dos Colégios Residenciais W31 e W32 por parte

da (B) concluiu-se em 28/07/2021 (anexo IX). Tendo em conta o início de alojamento dos estudantes nos Colégios Residenciais em 29/07/2021 (anexo 10), examinando de novo os dados de vistoria efectuada na altura, bem como como a (A) acompanhou os trabalhos inacabados e os defeitos na execução da obra depois do alojamento dos estudantes, a (B) aceita não considerar como atraso da obra o período compreendido entre 29/07 e 02/11/2021.

6.3.1 A (B) examinou o registo das vistorias 6.^a – 8.^a da obra (anexo VIII) realizada pela (B) juntamente com a (A) de 20/07 a 22/07/2021. Entre os trabalhos inacabados pela (A) estavam, sobretudo: dada a conclusão da obra, não conseguiu fornecer um conjunto correcto e completo de plantas da conclusão da obra segundo o previsto nas Regras de Empreitada, Capítulo I, cláusulas 12.1.1 a 12.1.3 (anexo 11) nos aspectos arquitectónicos, de abastecimento de água e de drenagem, bem como nos âmbitos mecatrónicos (sistema eléctrico de potência, sistema eléctrico de baixa potência, sistema antifogo, sistema de elevadores e sistema de ar condicionado no Colégio Residencial W32), o relatório de teste e o manual de manutenção em operação. Além disso, faltava a algumas zonas a limpeza aprofundada e algumas paredes exteriores permaneciam não limpas. Outros problemas listados nos autos eram todos defeitos que se teriam podido acompanhar.

6.3.2 A (A) mostrava-se cooperativa no alojamento do corpo docente universitário e dos estudantes. Acompanhou em seguida os trabalhos inacabados e os defeitos existentes na obra acima referida.

Como a (B) aceita não considerar o período entre 29/07 e 02/11/2021 como

atraso na obra acima referida, ajusta conformemente o atraso na obra imputável à (A) para o período que vai de 02/02 a 28/07/2021 (no total 177 dias de calendário). Na análise que segue sobre o parecer escrito da (A) e dos outros conteúdos, toma-se em conta o período até 28/07/2021.

6.4 Quanto ao ponto 1.º do parecer escrito “explicação sobre o prazo da obra da (B)”, sobre o total de 105 dias de calendário de 05/12/2019 (dia de mandato) a 02/11/2021, que, durante os quais, segundo a (A), a execução da obra ficou prejudicada por precipitações. No entanto, na realidade, lê-se na carta da (A) apresentada à entidade competente em 31/08/2020 para pedir extensão do prazo da obra (anexo XII), à luz da Cláusula 13.ª (Acidentes ou caso de força maior) do contrato da obra acima referida (Anexo II) e das Regras de Empreitada, Capítulo I, Cláusula 5.2.2 (anexo XI), pediu-se extensão do prazo justificando-se, respectivamente, com a pandemia Covid-19 e com motivos meteorológicos. No que toca aos motivos ligados a precipitações, a (A) apresentou a explicação sobre o atraso durante os 16 dias de calendário no total compreendidos entre 13/02/2020 e 05/08/2020. Por fim, a entidade competente deferiu, a pedido da (A), estender o prazo da obra até 15/10/2020 (Anexo XIII) nos termos da Cláusula 13.ª (Acidentes ou caso de força maior) do contrato. Depois, durante o período que vai de 31/08/2020 a 03/11/2021, a (B) não recebeu qualquer pedido da (A) invocando o impacto de precipitações na conclusão da execução da obra.

Dada a circunstância, quanto ao período que vai de 05/12/2019 a 05/08/2020, a (A) repetiu-se no pedido de extensão do prazo da obra por causa de precipitações (a (B) já tinha deferido a extensão do prazo da obra para o período de 05/12/2019 a 05/08/2020. Ora, no entanto, na audiência escrita, pediu-se uma ulterior extensão do prazo justificando-se com o caso

de força maior referente ao mesmo período). Portanto, não se admite a justificação sobre aquele período.

Por outro lado, quanto ao atraso na execução da obra provocado pelas precipitações durante o período que vai de 06/08/2020 a 28/07/2021, segundo a estatística de precipitações submetida pela (A) e os dados sobre precipitações em Macau obtidos oficiosamente pela (B) no sítio da DSMG, bem como o registo lavrado pela (B) sobre a execução da obra (Anexo XIV), no que respeita ao período acima referido, a (A) não fez diminuir notavelmente o número dos operários executantes nem fez parar a obra apenas por causa de precipitações. Além disso, segundo mostra o relatório do fornecedor do serviço de fiscalização e de administração “(C) Limited”³, em Maio de 2020, concluiu-se a estruturação dos andares adicionais da obra acima referida. Mais tarde, a execução da obra consistia principalmente na decoração interior. Portanto, os operários trabalhavam maioritariamente no interior. O número dos operários executantes acima referido também indicia que as precipitações não exerceram impactos efectivos no atraso da obra.

Na realidade, de acordo com as Regras de Empreitada, Capítulo I, Cláusula 5.2.2, a decisão sobre a extensão do prazo da obra dependia do impacto efectivo dos factores meteorológicos no atraso da obra, para além dos pedidos sucessivos da (A) para acompanhamento. Na obra acima referida, efectivamente as precipitações não tiveram peso na execução do trabalho. Nem a (A) apresentou pedido de extensão do prazo à (B) respeitando o prazo previsto pelas Regras de Empreitada, Capítulo I, Cláusula 5.2.5⁴.

³ Vd. os Capítulos III e V dos 12 relatórios mensais referentes ao período compreendido entre Abril de 2020 e Abril de 2021 do fornecedor do serviço de fiscalização e de administração “(C) Limited” (Anexo XV, fls. 4, 6, 8, 9, 21, 22, 24 a 26, 43, 46 a 53).

⁴ Nos termos das Regras de Empreitada, 5.2.5: “O pedido de extensão referido nas cláusulas 5.2.1 – 5.2.3, deve ser apresentado no prazo de 30 dias de calendário antes da conclusão da obra da qual se pretendia pedir a extensão do prazo, para evitar mudança dos factos de base.”

Portanto, não é admissível a justificação da (A) sobre as precipitações durante o período compreendido entre 06/08/2020 e 28/07/2021.

Por outro lado, em 19/08 e 13/10/2020, a (A) interrompeu a execução de obra por causa do sinal 8.º de tufão içado pela DSMG. Depois da passagem dos tufões, comunicou a (B) da organização do trabalho através de e-mail (anexo XVI). No entanto, a (A) não pediu à (B) dar seguimento ao acompanhamento no que toca à interrupção do trabalho nos termos das Regras de Empreitada, Capítulo I, Cláusula 5.2.5 acima citada. Portanto, não é admissível a justificação da (A) sobre os sinais de tufão n.º 8 de 19/08 e de 13/10/2020.

6.5 Quanto ao ponto 2.º do parecer escrito “explicação sobre o prazo da obra da (B)”, na realidade, na carta do pedido de extensão do prazo da obra (anexo XII) mandada pela (A) à entidade competente em 31/08/2020, já pediu a extensão do prazo até 15/10/2020 referente ao período que vai de 05/12/2019 a 31/08/2020 por causa da escassez de mão-de-obra e de materiais determinada pela pandemia Covid-19. O pedido já foi deferido pela entidade competente à luz da Cláusula 13.ª do contrato (Acidentes ou caso de força maior) e o prazo da obra foi estendido até 15/10/2020 (anexo XIII), pois que o período de pandemia compreendido entre 03/02 e 21/06/2020 foi caso de força maior. Mais tarde, de 01/09/2020 a 03/11/2021, a (B) não recebeu qualquer pedido da (A) sobre as influências exercidas sobre a conclusão da obra pelos factores de pandemia, de mão-de-obra e de materiais.

No que respeita à conclusão da obra afectada pelo factor de materiais, a (A) não conseguiu fornecer provas concretas, como por exemplo os impactos concretos no fornecimento de materiais para a obra trazidos pelos fornecedores de materiais, pela pandemia Covid-19 e pela política de

poupança do Interior da China. Na realidade, segundo mostra o relatório do fornecedor do serviço de fiscalização e de administração “(C) Limited”, já em Abril de 2020, a (A) identificou o atraso na aquisição de materiais e de equipamentos. Mais tarde, mesmo em Julho de 2020, a aquisição dos materiais essenciais para a obra ainda não conseguia corresponder à necessidade do local de execução da obra. A situação perdurou-se até Abril de 2021⁵; além disso, os materiais para a obra eram substituíveis no mercado. Portanto, mesmo com atraso na chegada dos materiais ao local, a (A) obrigava-se a obter os materiais de outros fornecedores, para que a obra se concluísse segundo o prazo previsto. Com base no acima referido, bem como à luz das Regras de Empreitada, Anexo I, Capítulos I e II, art.º 2.7 (anexo XI), a (A), na qualidade de empreiteira, desempenhava o papel de liderança, organização e coordenação dentro da obra acima referida. Devia então prover à aquisição e à transportação dos materiais e dos equipamentos para a execução do trabalho depois da aprovação da (B). Portanto, não se pode justificar o atraso na obra com o factor de materiais. O atraso é imputável à (A). Além disso, conforme as Regras de Empreitada, Capítulo I, Cláusula 5.2.5, a (A) não apresentou qualquer pedido justificável à (B) dentro do prazo previsto. Portanto, é inadmissível a sua justificação.

Além disso, segundo afirmava a (A) na resposta escrita, quanto ao período compreendido entre 30/11/2020 e Fevereiro de 2021, a pandemia fez diminuir o número dos operários de construção (30% do número original dos operários). No entanto, segundo indicava o fornecedor do serviço de

⁵ Vd. os Capítulos III e a parte final de conclusão dos 12 relatórios mensais referentes ao período compreendido entre Abril de 2020 e Abril de 2021 do fornecedor do serviço de fiscalização e de administração “(C) Limited” (Anexo XV, fls. 5, 17, 22, 38, 44, 64, 69, 90, 97, 116, 123, 152, 170, 215, 227, 234, 246 e 268).

fiscalização e de administração “(C) Limited”, no período que vai de Abril de 2020 a Abril de 2021, era constante a insuficiência de mão-de-obra executante em relação ao andamento da obra⁶; a (B), por sua vez, dizia em várias ocasiões que “os operários executantes no local de trabalho eram indisciplinados. Não se vê que a (A) administre devidamente o local de construção e que nunca se verificava um melhoramento da situação⁷; a situação acima referida também foi confirmada pelo fornecedor do serviço de fiscalização e de administração “(C) Limited”. Era responsabilidade da (A) dispor mão-de-obra de forma adequada e suficiente para assegurar a conclusão da obra segundo o prazo previsto. Além disso, segundo mostrava o registo de execução do trabalho lavrado pela (B) (Anexo XIV), de 01/09/2020 a 28/07/2021, a (A) não suspendeu a execução do trabalho por causa da pandemia Covid-19, enquanto durante o período, nem o governo da RAEM impôs suspensão da execução do trabalho em Macau por causa da pandemia, nem organizou observação médica em centros de concentração dos trabalhadores que viajavam entre Zhuhai e Macau. A (A) não apresentou qualquer prova concreta sobre o impacto efectivo no andamento da obra quanto ao alastramento da pandemia. Nem apresentou pedido justificado à (B) dentro do prazo previsto. Portanto, à luz das Regras de Empreitada, Capítulo I, Cláusula 5.2.5, é inadmissível a sua justificação.

Por outro lado, a reportagem de notícia e o anúncio emitido pela cidade de Zhuhai mencionados pela (A) na resposta escrita diziam respeito à situação

⁶ Vd. os Capítulos III e a parte final de conclusão dos 12 relatórios mensais referentes ao período compreendido entre Abril de 2020 e Abril de 2021 do fornecedor do serviço de fiscalização e de administração “(C) Limited” (Anexo XV, fls. 5, 17, 22, 38, 39, 44, 64, 70, 90, 98, 116, 123, 152, 170, 193, 214, 215, 227, 234, 246 e 268).

⁷ Vd. as actas das reuniões n.º 025 – 040 entre a (B) e a (A) realizadas durante o período compreendido entre 24/09/2020 e 26/03/2021, número de teor 4.1, parte final (Anexo XVII, fls. 23 e 24, 51, 73, 98, 121, 145, 170, 198, 225, 252, 280, 309, 333, 357, 382, 404) e confirmadas pelo fornecedor do serviço de fiscalização e de administração “(C) Limited”.

de Agosto de 2021 ou depois (anexo VI). A (B) admite não considerar o período compreendido entre 29/07 e 02/11/2021 como atraso na obra acima referida. Então cá está excluído do âmbito da consideração.

6.6 Quanto ao ponto 3.º do parecer escrito “explicação sobre o prazo da obra da (B)”, segundo alegado, foram no total 4 dias de calendário em que aconteceu a sobreposição do dia de feriado obrigatório com o descanso semanal, a saber, 25/10/2020, 20/12/2020, 14/02/2021 e 04/04/2021. No caso da obra acima referida, entre 05/12/2019 e 03/11/2021, a (B) não recebeu pedido sobre a conclusão da obra afectada pela compensação de descanso por causa da sobreposição do dia de feriado obrigatório com o descanso semanal.

Nos termos do art.º 42.º - A⁸ da Lei n.º 7/2008 (Lei das relações de trabalho) republicado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 134/2020, quando haja sobreposição do período de descanso semanal com o dia de feriado obrigatório, esse dia sobreposto é considerado como dia de feriado obrigatório, ou seja, como dia de descanso por feriado obrigatório, devendo o empregador determinar que, nos trinta dias seguintes, o trabalhador goze o dia de descanso semanal. O disposto, no entanto, não prejudica a

⁸ Artigo 42.º - A

Compensações por sobreposição

“1. Quando haja sobreposição do período de descanso remunerado previsto no artigo anterior com o dia de feriado obrigatório previsto no n.º 1 do artigo 44.º, esse dia sobreposto é considerado como dia de feriado obrigatório, devendo o empregador determinar que, nos trinta dias seguintes, o trabalhador goze o período de descanso remunerado referido no n.º 1 do artigo anterior. 2. O disposto no número anterior não prejudica a aplicação do disposto nos artigos 43.º e 45.º”

aplicação do disposto nos artigos 43.^o e 45.^o¹⁰. Por outras palavras, a (A) bem podia ter prosseguido através de formas como por exemplo a organização dos seus recursos humanos, compensação pecuniária ou outras,

⁹ Artigo 43.^o

Trabalho em dia de descanso

“1. O empregador pode determinar que o trabalhador preste trabalho em dia de descanso, independentemente do seu consentimento, quando:

- 1) Esteja na iminência de prejuízos importantes ou se verifiquem casos de força maior;
- 2) Tenha de fazer face a acréscimo de trabalho não previsível;
- 3) A prestação do trabalho seja indispensável para garantir a continuidade do funcionamento da empresa.

2. Sem prejuízo do disposto no n.º 8, a prestação de trabalho nos termos do número anterior confere ao trabalhador o direito a gozar um dia de descanso compensatório, fixado pelo empregador, dentro dos trinta dias seguintes ao da prestação de trabalho, e o direito a:

- 1) Auferir um acréscimo de um dia de remuneração de base ou gozar, dentro de trinta dias, um dia de descanso compensatório para os trabalhadores que auferem uma remuneração mensal;

- 2) Auferir a remuneração normal do trabalho prestado com um acréscimo de um dia de remuneração de base ou gozar, dentro de trinta dias, um dia de descanso compensatório para os trabalhadores cuja remuneração é determinada em função do período de trabalho efectivamente prestado ou em função do resultado efectivamente produzido.

3. Para efeitos das alíneas 1) e 2) do número anterior, a opção por um dia de remuneração de base a auferir ou por um dia de descanso compensatório a gozar pelo trabalhador e a selecção do dia concreto desse descanso compensatório são feitas por acordo entre o empregador e o trabalhador e, na falta de acordo, fixadas pelo empregador, tendo em conta as exigências de funcionamento da empresa.

4. O trabalhador pode, voluntariamente, solicitar a prestação de trabalho em dia de descanso semanal, tendo direito a um dia de descanso compensatório fixado pelo empregador, a gozar dentro dos trinta dias seguintes ao da prestação de trabalho.

5. Caso não goze o dia de descanso compensatório previsto no número anterior, o trabalhador tem direito a:

- 1) Auferir um acréscimo de um dia de remuneração de base, para os trabalhadores que auferem uma remuneração mensal;
- 2) Auferir a remuneração normal do trabalho prestado com um acréscimo de um dia de remuneração de base, para os trabalhadores cuja remuneração é determinada em função do período de trabalho efectivamente prestado ou em função do resultado efectivamente produzido.

6. Na situação referida no n.º 4, deve existir registo que comprove a voluntariedade do trabalho prestado em dia de descanso semanal do trabalhador.

7. Na situação referida no presente artigo, em que o dia concreto de descanso compensatório seja fixado pelo empregador, esse dia deve ser fixado com uma antecedência mínima de três dias.

8. Se for concluída apenas parte do período de trabalho, por motivos pessoais do trabalhador, independentemente da situação constituir falta justificada ou injustificada, o dia de descanso compensatório ou a remuneração de base referidos nos n.os 2, 4 e 5 são calculados proporcionalmente ao número de horas de trabalho prestado.”

¹⁰ “Artigo 45.^o

Trabalho em dia de feriado obrigatório

1. O empregador pode determinar que o trabalhador preste trabalho em dia de feriado obrigatório, independentemente do seu consentimento, quando:

- 1) Esteja na iminência de prejuízos importantes ou se verifiquem casos de força maior;
- 2) Tenha de fazer face a acréscimo de trabalho não previsível;
- 3) A prestação do trabalho seja indispensável para garantir a continuidade do funcionamento da empresa.

2. Sem prejuízo do disposto no n.º 5, a prestação de trabalho nos termos do número anterior confere ao trabalhador o direito a gozar um dia de descanso compensatório, fixado pelo empregador, dentro dos três meses seguintes ao da prestação de trabalho, o qual pode ser substituído, mediante acordo com o empregador, por um dia de remuneração de base compensatória, e o direito a:

- 1) Auferir um acréscimo de um dia de remuneração de base ou gozar, dentro de três meses, um dia de descanso compensatório para os trabalhadores que auferem uma remuneração mensal;

- 2) Auferir a remuneração normal do trabalho prestado com um acréscimo de um dia de remuneração de base ou gozar, dentro de três meses, um dia de descanso compensatório para os trabalhadores cuja remuneração é determinada em função do período de trabalho efectivamente prestado ou em função do resultado efectivamente produzido.

3. Para efeitos das alíneas 1) e 2) do número anterior, a opção por um dia de remuneração de base a auferir ou por um dia de descanso compensatório a gozar pelo trabalhador e a selecção do dia concreto desse descanso compensatório são feitas por acordo entre o empregador e o trabalhador e, na falta de acordo, fixadas pelo empregador, tendo em conta as exigências de funcionamento da empresa.

4. Na situação referida no presente artigo, em que o dia concreto de descanso compensatório seja fixado pelo empregador, esse dia deve ser fixado com uma antecedência mínima de três dias.

5. Se for concluída apenas parte do período de trabalho, por motivos pessoais do trabalhador, independentemente da situação constituir falta justificada ou injustificada, o dia de descanso compensatório ou a remuneração de base referidos no n.º 2 são calculados proporcionalmente ao número de horas de trabalho prestado.”

sem comprometer o andamento da obra. Portanto, a alteração da Lei das relações de trabalho não é justificação adequada para a extensão do prazo. Além disso, nos termos das Regras de Empreitada, Capítulo I, Cláusula 5.2.5 (anexo XI), quanto à extensão do prazo por causa dos feriados obrigatórios, a (A) não apresentou o pedido à (B) dentro do prazo previsto. Portanto, é inadmissível a justificação da (A).

6.7 Quanto ao ponto 4.º do parecer escrito “explicação sobre o prazo da obra da (B)”, a mencionada tubagem de segurança contra incêndio no exterior (tubagem BI) foi um item posteriormente adicionado na obra acima referida¹¹; enquanto os tubos e os fios desconhecidos não presentes no projecto e descobertos durante a escavação da tubagem de segurança contra incêndio segundo mencionava a (A) foram, na realidade, um pedaço de fibras ópticas do circuito fechado de televisão exterior da (B), apenas para transmitir sinais do circuito fechado de televisão exterior da (B), não tendo nada a ver com a obra acima referida. Como as fibras ópticas cortadas durante a escavação não tinham nada a ver com a obra acima referida¹², a reparação das fibras ópticas cortadas por parte da (A) foi apenas um trabalho de compensação que devia fazer por ter danificado bens da (B) por imprudência. Trata-se apenas do cumprimento de um dever de reparação da (A) previsto no contrato, Cláusula 9.ª (Dever da Outorgante B), n.º 5 (Anexo 2). Portanto, é inadmissível a justificação da (A).

¹¹ Através da proposta da (B) n.º P-PIDDA-0032/ADMO-PCT-CMDO/2021, a Secretária para os Assuntos Sociais e Cultura deferiu em 30/09/2021 a incorporação de novas obras e o cancelamento do item B12 (anexo III) do trabalho no âmbito do projecto referido na proposta. O trabalho iniciou em 05/01/2021, concluiu-se em 05/03 com a recepção concluída (anexo XVIII).

¹² Além disso, em 05/01/2021 antes do início da escavação, a (B) já mandou lembretes à (A) através de e-mail, chamando-lhe atenção às diferenças entre o projecto e as condições reais no local. Segundo mostrava o projecto, perto da tubagem de segurança contra incêndio estavam fibras ópticas de comunicação, para o mero fim ilustrativo e de referência. O projecto dentro do e-mail mostrava a existência de fibras ópticas de comunicação (na parte inferior esquerda do projecto) subterrâneas perto da tubagem de segurança contra incêndio no ângulo sudoeste do Colégio Residencial W32. Apesar de tudo, a (A), por negligência, cortou as fibras ópticas durante a escavação na execução do trabalho de 22/01/2021. A reparação concluiu-se em 26/04/2022 (Anexo XIX).

6.8 Quanto ao ponto 5.º do parecer escrito “explicação sobre o prazo da obra da (B)”, no caso da obra acima referida, entre 05/12/2019 e 03/11/2021, a (B) não recebeu qualquer pedido vindo da (A) relativamente à conclusão da obra influenciada pelo pagamento do contrato da obra ou pela alteração do projecto.

Quanto ao pagamento do contrato da obra, conforme a cláusula 6.ª (modalidade de pagamento), n.º 2.º e 3.º do contrato (anexo II), a (A) calculava o trabalho efectivamente concluído segundo o andamento da obra, enquanto a (B) confirmava o montante. O pagamento tinha como carta de pagamento as facturas apresentadas pela (A) e o pagamento integral acontecia dentro de 60 dias de calendário depois da confirmação por parte da (B). Segundo o registo da (B) (Anexo 20), a distância máxima entre a data da apresentação da factura pela (A) e a da recepção da nota de liquidação foi de 28 dias de calendário, o que correspondia cabalmente ao previsto pelo contrato. Para melhores detalhes, vd. as datas na seguinte tabela. Portanto, é inadmissível a justificação da (A).

Fase n.º	Data da entrega da factura do preço da obra	Data de recepção da nota de liquidação
Adiantamento	28/07/2020	18/08/2020
1.ª Fase	07/08/2020	18/08/2020
2.ª Fase	24/09/2020	22/10/2020
3.ª Fase	27/11/2020	14/12/2020
4.ª Fase	28/12/2020	19/01/2021
5.ª Fase	30/03/2021	20/04/2021
6.ª Fase	10/08/2021	30/08/2021
7.ª Fase	15/11/2021	--

Quanto à alteração do projecto, o parecer escrito apresentado pela (A) não

providenciou qualquer prova, pelo que é inadmissível a justificação da (A). À luz da análise acima realizada e conforme o parecer escrito entregue pela (A) em 28/10/2022, a (B) aceita apenas o atraso não pertencente à obra referida no título durante o período que vai de 29/07 a 02/11/2021. Não se aceitam, porém, os outros motivos invocados pela (A). Portanto, o período de atraso da obra imputável à (A) fica ajustado para o período que vai de 02/02 a 28/07/2021 (177 dias de calendário).

Conclusão:

7. Pelo exposto, pede-se à Comissão de Gestão Financeira a apreciação dos seguintes assuntos:
 - 7.1 Concordar com a análise feita na presente Proposta (ponto 6 da Proposta);
 - 7.2 Concordar com o ajustamento do atraso injustificado na obra em epígrafe, por motivo imputável à “(A)”, de 274 dias de calendário para 177 dias de calendário; e com base nestes 177 dias de atraso na obra epigrafada imputável à “(A)”, decidir, conforme o disposto na cláusula 12^a (Penalidade) do «Escritura Pública do Contrato» da obra epigrafada, aplicar à “(A)” uma multa no valor de MOP38.401.735,48 (MOP216.958.957,52 x 0,1% x 177 dias de calendário), que se calcula com base no valor total da obra de MOP216.958.957,52 (valor total original de adjudicação + valor das obras acrescentadas - valor das obras canceladas);
 - 7.3 Concordar com a notificação à “(A)” da apreciação feita e decisão final tomada na presente audiência escrita, conforme o disposto nos artigos 68.º e segs. do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro (Anexo 21);
 - 7.4 Ao abrigo dos dispostos no artigo 5.º, n.º 1 e n.º 2 do Regulamento Administrativo n.º 6/1999 – «Organização, competências e funcionamento dos serviços e entidades públicos», alterado pelo Regulamento

Administrativo n.º 2/2021, e no n.º 1 da Ordem Executiva n.º 183/2019, concordar com a submissão à apreciação da Secretária para os Assuntos Sociais e Cultura – entidade tutelar da presente Universidade, das seguintes propostas:

- 7.4.1. Concordar com a análise feita na presente Proposta (ponto 6 da Proposta);
- 7.4.2. Concordar com o ajustamento do atraso injustificado na obra em epígrafe, por motivo imputável à “(A)”, de 274 dias de calendário para 177 dias de calendário; e com base nestes 177 dias de atraso na obra epigrafada imputável à “(A)”, decidir, conforme o disposto na cláusula 12ª (Penalidade) do «Escritura Pública do Contrato» da obra epigrafada, aplicar à “(A)” uma multa no valor de MOP38.401.735,48 (MOP216.958.957,52 x 0,1% x 177 dias de calendário), que se calcula com base no valor total da obra de MOP216.958.957,52 (valor total original de adjudicação + valor das obras acrescentadas - valor das obras canceladas);
- 7.4.3. Concordar com a notificação à “(A)” da apreciação feita e decisão final tomada na presente audiência escrita, conforme o disposto nos artigos 68.º e segs. do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro (Anexo 21).

Submete-se à apreciação.

(...)» - fls. U-13 a U-27 do PA, dossier U 1/4 -.

Da convicção do Tribunal quanto à factualidade apurada.

Reitera-se aqui o que já se havia dito no início da factualidade apurada, voltando a afirmar que de toda a factualidade invocada pela Recorrente o Tribunal apenas seleccionou aquela que releva para a decisão da causa.

Pese embora a Recorrente venha alegar factualidade desde o início da obra até à recepção provisória da mesma o certo é que, estando em causa uma multa aplicada relativamente ao atraso da obra entre 02.02.2021 e 28.07.2021, considerando as soluções em direito admissíveis, apenas a factualidade relevante a este período importa para a decisão da causa.

Não sendo impugnada nem atacadas as prorrogações do prazo da obra que culminaram com a data de conclusão da mesma em 02.02.2021 é irrelevante tudo quanto antes se passou, uma vez que as razões que haviam de justificar a prorrogação do prazo já foram apreciadas e decididas pela Entidade Recorrida e reflectidas nas prorrogações de prazo concedidas, pelo que, repetindo, não sendo essas prorrogações do prazo impugnadas nem objecto destes autos, é irrelevante toda a factualidade subjacente.

Igualmente é irrelevante tudo quanto se passou após 28.07.2021 uma vez que a Entidade Recorrida na aplicação da multa acabou por aceitar que havia condições para que a obra tivesse sido recebida em 29.07.2021.

Igualmente não interessa a factualidade que se invoca e que poderia dar lugar à prorrogação do prazo da obra após 02.02.2021 porque não se invoca que haja sido pedida prorrogação de prazo alguma após aquela data, pelo que, é a mesma factualidade irrelevante.

Relativamente à factualidade apurada que se deu como assente, tal como resulta da referência feita em cada um dos factos seleccionados, a mesma resulta dos documentos indicados e também, quando se aplica, por não ter sido impugnada.

b) Do Direito

É do seguinte teor o Douto Parecer do Ilustre Magistrado do Ministério Público:

«(...)

1.

(A) **Limitada**, sociedade comercial melhor identificada nos autos, veio interpor recurso contencioso do acto administrativo praticado pela **Secretária para os Assuntos Sociais e Cultura** que decidiu aplicar-lhe a multa de 38.401.735,48 patacas por atraso na conclusão da obra relativa à construção dos colégios residenciais W31 e W32 – (B).

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

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, com fundamento na norma legal do n.º 1 do artigo 174.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, de 8 de Novembro [aí se preceitua: «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 (...)»], aplicou à Recorrente uma multa por atraso na conclusão de uma obra pública. 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, parece ser 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).

Como decorre da própria letra da lei, em regra, 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. Significa isto, pois, que, para que a regra não se aplique apesar de verificado aquele pressuposto, necessário se mostra a demonstração de factos que constituam excepção, é dizer, de factos impeditivos da responsabilização devedor. Esses factos tanto podem ser imputáveis ao próprio credor, como ainda, constituir caso de força maior ou factos não imputáveis 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 que 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)

(i.2.1)

Na situação em apreço, verifica-se que o prazo inicialmente contratado para a execução da foi de 190 dias, terminando no dia 11 de Junho de 2020. Em

virtude da pandemia motivada pelo vírus SARSCov-2, a dona da obra, em 23 de Setembro de 2020, prorrogou o prazo até 5 de Outubro de 2020. Mais tarde, em 30 de Setembro de 2021, por causa de trabalhos adicionais, o prazo foi prorrogado até 1 de Fevereiro de 2021.

Entre os dias 2 de Fevereiro de 2021 e 2 de Novembro de 2021, a dona da obra procedeu a 11 inspecções da obra, só tendo efectuado a respectiva recepção provisória em 3 de Novembro de 2021. Em cada uma dessas inspecções, a dona da obra verificou que esta não estava em condições de ser provisoriamente recebida em virtude de a mesma apresentar deficiências. Além disso, os resultados das sucessivas vistorias efectuadas ficaram consignados em autos de não recepção que não mereceram qualquer reclamação por parte da Recorrente.

(i.2.2)

Ora, de acordo com o n.º 1 do artigo 192.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, «se a obra não estiver em condições de ser recebida, no todo ou em parte, por virtude das deficiências encontradas e que resultem de infracção às obrigações contratuais ou legais do empreiteiro, o dono da obra especifica essas deficiências no auto, exara neste declaração de não recepção e as respectivas razões, e notifica o empreiteiro para que este proceda às notificações ou reparações necessárias, dentro de prazo que fixa para o efeito», podendo o dono da obra, nos termos expressamente previstos no n.º 2 do mesmo artigo, «fazer a recepção provisória da parte dos trabalhos que estiver em condições de ser recebida».

Contra o conteúdo do auto e da notificação pode o empreiteiro reclamar no próprio auto ou nos 10 dias subsequentes, devendo o dono da obra pronunciar-se sobre essa reclamação no prazo de 30 dias. É o que resulta do disposto na norma do n.º 3 do artigo 192.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M.

Naturalmente, a falta de apresentação da mencionada reclamação no aludido prazo por parte do empreiteiro tem consequências. Como já se decidiu no acórdão do Tribunal de Segunda Instância de 15.06.2023, tirado no processo n.º 860/2022, «é correcto o entendimento segundo o qual, ‘havendo esta possibilidade de reclamação, a exercer no prazo de 10 dias, destinada a possibilitar ao empreiteiro manifestar a sua discordância com o teor do auto de recepção provisória, tem de entender-se que, se ele não reclamar, perderá o direito de discutir o aí consignado, o que é corolário natural da falta de prática de um acto dentro de um prazo peremptório’, pelo que tem de se ter por assente que o empreiteiro concordou com o seu conteúdo, designadamente quanto à existência das deficiências referidas, sua desarmonia com as condições estipuladas no contrato e necessidade da sua correcção» (também neste sentido o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 27.10.2004, processo n.º 46402, com versão integral disponível em dgsi.pt, interpretando norma legal coincidente com a do nosso artigo 192.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 74/99/M).

Significa isto, portanto, ainda segundo o mesmo acórdão, que, «a falta de apresentação de reclamação por parte do empreiteiro preclui a possibilidade de, em sede de recurso contencioso, nomeadamente do acto que aplique multa contratual por atraso na conclusão da obra mercê da verificação das deficiências que conduziram à sua não recepção, suscitar questões que tinha o ónus de suscitar em sede de reclamação, em especial, como dissemos, a existência das deficiências e a desarmonia da execução da empreitada com aquilo que foi

contratualmente acordado, e cuja verificação, para todos os efeitos se deve considerar assente».

Assim, «tendo o empreiteiro aceite a não recepção total da obra, ou, o que é o mesmo, que esta não estava em condições de ser objecto de recepção provisória parcial, fica também excluída a possibilidade de suscitar essa questão em sede contenciosa».

A Recorrente insurge-se na sua douta petição inicial contra a não recepção provisória da obra por parte da (B), invocando que nada obstava à mesma. Diz mesmo que foi por culpa da (B) que a obra não foi recebida, pelo que o acto recorrido sofre do vício de violação do artigo 192.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 74/99/M (veja-se, nomeadamente, o alegado nos artigos 61.º a 67.º da douta petição inicial).

Contudo, a Recorrente, quando foi sendo confrontada com os vários autos de não recepção da obra, lavrados no pressuposto de que esta não estava em condições de ser recebida por os trabalhos de execução não terem sido pontualmente executados, não deduziu qualquer reclamação, pelo que, de acordo com o entendimento antes exposto, é de considerar precludida ou extinta, a possibilidade de, nesta sede processual, invocar tais fundamentos para, com base neles, questionar a oportunidade da recepção provisória. A nosso ver, em virtude da preclusão associada à falta de apresentação da reclamação prevista no n.º 3 do artigo 192.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, não pode agora discutir-se se a obra estava ou não em condições de ser recebida provisoriamente em momento anterior àquele em que efectivamente foi recebida.

(i.3)

Além disso, parece-nos que a Recorrente não conseguiu demonstrar quaisquer factos com relevância excludente da sua responsabilidade contratual resultante da mora no cumprimento da sua obrigação (isto, claro, sem prejuízo do facto de a dona da obra já ter aceite que o atraso respeitante ao período situado entre 29 de julho e 2 de Novembro de 2021, não foi da responsabilidade da Recorrente).

(i.3.1)

Como antes já 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».

A Recorrente começa por alegar (cfr. artigos 68.º a 117.º da douta petição inicial) como facto impeditivo da sua responsabilidade, a falta de pagamento por parte da (B) conforme estava acordado. Segundo diz, o contrato foi celebrado depois do início efectivo da obra e isso implicou atrasos nos pagamentos, o que, por sua vez, teria dificultado a organização da obra e o atraso na sua conclusão.

Não nos parece.

Com todo o respeito, não vemos que o atraso na celebração do contrato tenha qualquer relevância na economia do presente recurso. Na verdade, segundo o n.º 5 do artigo 104.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, «se o dono da obra não promover a celebração do contrato dentro do prazo estabelecido no n.º 1, pode o adjudicatário recusar-se a outorgá-lo posteriormente, e tem direito a ser reembolsado pelo dono da obra, no prazo de 90 dias, de todas as despesas e demais encargos decorrentes da prestação das cauções». No caso, a Recorrente não se recusou a outorgar o contrato e daí que tenha ficado vinculada ao seu pontual cumprimento.

No que tange aos alegados atrasos nos pagamentos, não só a Recorrente não demonstrou que qualquer atraso no pagamento se tenha projectado, de alguma forma, no planeamento e andamento da obra, como, além disso, tais atrasos, a terem ocorrido, foram, segundo a sua própria alegação, anteriores à primeira prorrogação do prazo. Ora, como bem se compreende, estas prorrogações, acordadas 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 têm virtualidade para justificar uma eventual nova prorrogação do prazo ou o eventual atraso na execução da obra que venha, entretanto, a produzir-se.

(i.3.2)

A Recorrente alegou também a existência de trabalhos a mais imprevisíveis relacionados com os testes de impermeabilidade das janelas de alumínio aplicadas na obra (cfr. artigos 118.º a 135.º da douta petição inicial).

Salvo o devido respeito, também aqui se nos afigura que a Recorrente não tem razão.

Desde logo, porque não demonstrou que a dona da obra tenha feito exigências em matéria de testes de impermeabilidade das janelas que não estivessem previstas no contrato, incluindo os respectivos anexos.

Depois, porque, mesmo a admitir-se que, por imposição da dona da obra, teve de proceder a trabalhos a mais (*lato sensu*), a verdade é que Recorrente não requereu qualquer prorrogação do prazo, contrariamente ao que se encontra previsto no n.º 2 do artigo 128.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, segundo o qual, «sempre que por imposição do dono da obra ou em virtude de deferimento de reclamação do empreiteiro, sejam executados trabalhos a mais, o prazo contratual para conclusão da obra é prorrogado a requerimento do empreiteiro». A imposição de trabalhos a mais abre a porta à prorrogação do contrato. Contudo, essa prorrogação não opera automaticamente, mas a requerimento do empreiteiro. Daí que, faltando esse requerimento, o prazo para a conclusão da obra se mantenha com as consequências que daí decorrem se, dentro do mesmo, a obra não vier a ser concluída.

(i.3.3)

A Recorrente invoca, depois, a existência de causa de força maior em três aspectos ou dimensões: fornecimento de materiais, escassez de mão de obra e impacto das precipitações (cfr. artigos 136.º a 231.º da dita petição inicial).

Também neste ponto nos parece, com todo o respeito pela opinião contrária, que o recurso não deve merecer acolhimento.

Vejamos.

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/M. Segundo se dispõe no n.º 1 daquele artigo, «quando ocorrer facto que deva ser considerado caso de força maior, ou qualquer outro facto não imputável ao empreiteiro, este deve, nos 5 dias seguintes àquele em que tome conhecimento da ocorrência, requerer ao dono da obra que proceda ao seu apuramento e à determinação dos seus efeitos». Por outro lado, do n.º 6 do artigo 171.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M resulta que a falta de apresentação tempestiva do requerimento impede o empreiteiro de, mais tarde, invocar os seus direitos com fundamento em causa de força maior.

No caso, não só não se mostram demonstrados quaisquer factos que integrem o conceito 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, uma vez que a Recorrente não dirigiu qualquer requerimento à dona da obra.

(i.3.4)

A Recorrente alegou, ainda, a sobreposição de 4 dias de feriado obrigatório com o descanso semanal dos trabalhadores, a qual, segundo diz, justificaria 4 dias de atraso na conclusão da obra (cfr. artigos 232.º a 25.º da douda petição inicial).

Não nos parece.

É certo que, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 42.º-A da Lei n.º 7/2008 (Lei das relações de trabalho), «quando haja sobreposição do período de descanso remunerado previsto no artigo anterior com o dia de feriado obrigatório previsto no n.º 1 do artigo 44.º, esse dia sobreposto é considerado como dia de feriado obrigatório, devendo o empregador determinar que, nos trinta dias seguintes, o trabalhador goze o período de descanso remunerado referido no n.º 1 do artigo anterior». No entanto, daqui não decorre a consequência que a Recorrente alega. Com efeito, cabia-lhe, no quadro da nossa legislação laboral, em especial com recurso aos instrumentos contidos nos artigos 43.º e 45.º da lei n.º 7/2008, ter gerido os seus recursos humanos de modo a acomodar aquela sobreposição, de modo a evitar que a mesma se repercutisse, de alguma forma, no andamento da obra. Se o não fez, só a si isso pode ser imputado.

(i.3.5)

Alegou também a Recorrente que o acto recorrido violou o princípio da boa fé (cfr. artigos 251.º a 303.º da douda petição inicial).

Não nos parece, com todo o respeito, que esta alegação possa proceder.

O elemento literal da norma do n.º 1 do artigo 174.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M aponta inequivocamente 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. Como tal, não é viável a invocação contenciosa da violação dos princípios gerais da actividade administrativa, incluindo o princípio da boa fé, com vista à anulação do acto que tenha sido praticado ao abrigo daquela norma legal.

Em todo o caso, ainda que assim se não entenda, a verdade é que, em nosso modesto entender, na situação apreço não ocorreu qualquer violação, por parte da Administração, do princípio da boa fé, na justa medida em que aquela se limitou a reagir, nos termos legalmente previstos, a um incumprimento contratual da Recorrente, desta forma protegendo o interesse público. De resto, com todo o respeito, não podemos deixar de apontar que a Recorrente não trouxe aos autos um módico de substanciação relativamente à invocada infracção do dito princípio da boa fé. Por um lado, o facto de o montante da multa representar cerca de 18% em relação ao preço da obra não tem qualquer implicação no que concerne à boa fé, como parece de meridiana evidência; por outro lado, as ocorrências supervenientes à adjudicação e ao início da obra que a Recorrente alegou também são insusceptíveis de se projectarem na avaliação sobre a actuação da dona da obra à luz do parâmetro da boa fé, pelo que, a nosso humilde ver, este fundamento da pretensão anulatória da Recorrente não deve ser acolhido.

Podemos concluir, assim, não estar demonstrado qualquer facto que afaste a responsabilidade da Recorrente resultante do 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. Deste modo, 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 vinculada a aplicar, como efectivamente aplicou, a multa diária ali prevista.

3.

Pelo exposto, deve ser julgado improcedente o presente recurso contencioso. É este, salvo melhor opinião, o parecer do Ministério Público.».

Concordando integralmente com a fundamentação constante do Douto Parecer supra reproduzido à qual integralmente aderimos sem reservas, sufragando a solução nele proposta, entendemos que o acto impugnado não enferma de nenhum dos vícios que lhe são assacados, impondo-se concluir em conformidade.

No que concerne à adesão do Tribunal aos fundamentos constantes do Parecer do Magistrado do Ministério Público veja-se Acórdão do TUI de 14.07.2004 proferido no processo n.º 21/2004.

IV. DECISÃO

Nestes termos e pelos fundamentos expostos, negando-se provimento ao recurso mantém-se o acto recorrido.

Custas a cargo da Recorrente fixando-se a taxa de justiça em 10 UC's.

Registe e Notifique.

RAEM, 30 de Outubro de 2024

Rui Pereira Ribeiro

(Juiz Relator)

Fong Man Chong

(1º Juiz-Adjunto)

Ho Wai Neng

(2º Juiz-Adjunto)

Mai Man Ieng

(Procurador-Adjunto)