

Processo n.º 84/2025

(Autos de recurso contencioso)

Relator: Fong Man Chong

Data : 05 de Março de 2026

Assuntos:

- Prorrogação de prazos para conclusão de obras fixadas nos contratos de empreitada e diligências legalmente impostas ao empreiteiro para esta finalidade e para evitar aplicação de multas no âmbito do DL n.º 74/99/M, de 8 de Novembro

SUMÁRIO:

I – O n.º 2 do artigo 128.º do DL n.º 74/99/M, de 8 de Novembro, dispõe que *“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”*, calculando-se a prorrogação segundo os critérios plasmados no n.º 3 do referido artigo 128.º, e o n.º 2 do artigo 159.º do citado DL prevê a possibilidade de o empreiteiro suspender a execução dos trabalhos quando tal resulte, nomeadamente, de facto que seja imputável ao dono da obra ou de caso de força maior, sendo que, sempre que ocorra suspensão não imputável ao

empregueiro, nem decorrente da própria natureza dos trabalhos previstos, decorre do estatuído no artigo 168.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, que “os prazos do contrato e do plano de trabalhos consideram-se prorrogados por período igual ao da suspensão”.

II - O n.º 3 do mesmo artigo 159.º do citado diploma determina que “o exercício da faculdade prevista no número anterior deve ser antecedido de comunicação ao dono da obra, mediante carta sob registo com aviso de recepção, com menção expressa da alínea invocada”. Quando o empregueiro pretenda discutir a legalidade do acto de aplicação da multa neste plano, questionando o incumprimento do prazo por considerar que o mesmo deveria ter sido objecto de prorrogação com fundamento na lei ou no contrato, é indispensável a demonstração da observância das exigências procedimentais impostas pela lei ou pelo contrato, nomeadamente, a formulação de requerimento de prorrogação de prazo nos termos previstos no n.º 2 do artigo 128.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M ou nos termos previstos na cláusula 5.2.5 do contrato ou, então, nos casos em que esteja em causa a prorrogação do prazo consequente à suspensão dos trabalhos pelo empregueiro ao abrigo do disposto no artigo 168.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, a efectivação da comunicação referida no n.º 3 do artigo 159.º do mencionado diploma legal.

III - Se o empregueiro não cumprir os ónus procedimentais antes referidos a consequência será a de ficar precluída a possibilidade de questionar a legalidade da multa no falado plano da inobservância do prazo da execução da empreitada. Com efeito, a prorrogação do prazo não opera automaticamente,

mas a requerimento do empreiteiro perante o dono da obra e daí que, faltando esse requerimento, o prazo para a conclusão da obra, incluindo os prazos parciais, se mantenha e, portanto, se a obra não vier a ser concluída dentro do prazo, será desencadeado o procedimento de aplicação da multa a que se reporta o artigo 174.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M.

IV - Segundo o disposto no n.º 1 do referido artigo, 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”*.

V - A verificação do caso de força maior ou de qualquer outro facto não imputável ao empreiteiro encontra-se sujeita a um procedimento de cuja observância depende a possibilidade de o empreiteiro invocar os seus direitos. Segundo o disposto no n.º 1 do artigo 171.º do citado Decreto-Lei, “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 mesmo artigo resulta que a falta de apresentação tempestiva do requerimento impede o empreiteiro de, mais tarde, invocar os seus direitos, salvo se o caso de força maior tiver também impedido o apuramento dos factos.

O Relator,

Fong Man Chong

Processo n.º 84/2025

(Autos de recurso contencioso)

Data : 05 de Março de 2026

Recorrente : **China Road and Bridge Corporation (中國路橋工程有限責任公司)**

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

*

ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:

I – RELATÓRIO

China Road and Bridge Corporation (中國路橋工程有限責任公司), Recorrente, devidamente identificada nos autos, discordando da decisão do **Secretário para os Transportes e Obras Públicas**, datado de 17/12/2024, veio, em 20/01/2025, interpor o recurso contencioso para este TSI, com os fundamentos constantes de fls. 2 a 81, tendo formulado as seguintes conclusões:

1. Vem o presente Recurso interposto da decisão do Exmo. Senhor **Secretário para os Transportes e Obras Públicas** que determina a aplicação à ora Recorrente de uma multa no valor de MOP\$852,369.00, correspondente a um atraso de 52 dias úteis na execução da Fase 16 de obra, datada de 17 de Dezembro de 2024, exarada na Proposta n.º 2795/DCR/2024 e notificada à ora Recorrente por Ofício com a referência 16548/DCR/OFI/2024, datado de 18 de Dezembro de 2024 e recebido pela ora Recorrente no dia 19 de Dezembro de 2024.

2. No âmbito do concurso público para o "projeto de Construção do Corpo Principal da Linha de Metro Ligeiro de Seac Pai Van" (輕軌石排灣線主體建造工程)", Projecto LRT 6/2021, foi proferido Despacho do Exmo. Senhor Chefe do Executivo datado de 03 de Agosto de 2021, adjudicando este Projecto à ora Recorrente, tendo depois sido assinado o competente Contrato em 07 de Setembro de 2021.

3. De acordo com o ponto 14 do Anexo III do Caderno de Encargos a Obra estava dividida em 17 Fases, com durações máximas estabelecidas, sendo que em relação aos trabalhos da Fase 16, os mesmos deveriam ter sido concluídos em 21 de Março de 2024, porém tal só sucedeu em 27 de Maio de 2024.

4. Foi este alegado atraso de 52 dias úteis que justificou a prolação da decisão ora em crise.

Vício 1)

5. Em 16/08/2022, a Recorrente recebeu um pedido do Dono da Obra para alterar o desenho de estrutura de vigas das estações do Hospital das Ilhas e da Seac Pai Van.

6. A implementação das alterações nos desenhos de projeto propostos pelo Dono da Obra, a "montagem dos suportes de trabalho" da Estação do Hospital das Ilhas demorou 35 dias úteis, compreendidos entre 16/08/2022 e 25/09/2022, e só depois deste período a Recorrente por retomar os trabalhos originais.

7. Os trabalhos foram assim suspensos durante 35 dias úteis no total (entre 16/08/2022 e 24/09/2022) por causado referido pedido Dono da Obra para a alteração do desenho de estrutura de viga das estações, o que afectou o prazo de conclusão da Fase 16.

8. Atendendo que as alterações ao projecto foram determinadas e impostas pelo Dono da Obra, forçoso é reconhecer-se que o atraso não pode ser imputável à ora Recorrente e que, justificado que está o impacto que tais alterações acarretam para o prazo de conclusão final, forçoso será reconhecer que à Recorrente assistia o direito de ver tal prazo prorrogado por um período de 35 dias úteis.

9. Donde, ao não levar em devida linha de conta que esta suspensão dos trabalhos durante 35 dias uteis e o atraso daí decorrente não é imputável à ora Recorrente, a decisão sob recurso incorre no vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto e na violação de lei por contrariar o disposto nos artigos 128.º e 168. do DL 74/99/M, razão pela qual deverá ser

anulada.

Vício 2)

10. Em 14 de Outubro de 2022 e 10 de Novembro de 2022, o Recorrente efectuou trabalhos de tensionamento de pré-esforço nas vigas das duas Estações objecto da presente obra, o número total de fios de aço em toda a secção era de 192, e, durante os testes um deles partiu-se, o que implicou que a taxa de rutura era de 0,52%, porém, a força de tração total durante o processo de tensionamento cumpriu os requisitos de concepção.

11. A principal razão para a rutura foi o grande ângulo de curvatura dos fios desde a tubagem até às ancoragens, o que resultou numa probabilidade muito maior de ruptura durante o processo de tensionamento, ou seja, a ruptura não se deveu a qualquer manuseamento incorreto dos fios de aço pelo Recorrente durante a instalação ou tensionamento.

12. Antes da instalação das vigas pré-esforçadas, o engenheiro profissional da Recorrente sugeriu ao Dono da Obra a substituição das ancoragens de 48 furos no projeto original por várias ancoragens mais pequenas a fim de se evitar a rutura dos cordões devido ao grande ângulo de espalhamento das ancoragens, mantendo-se, porém, o número total de cordões inalterado, sugestão que não foi aceite pelo Dono da Obra.

13. O caderno de encargos e os documentos de concepção deste projeto não contêm quaisquer disposições explícitas sobre a norma de conformidade da taxa de rutura dos fios de aço.

14. A norma BS EN 1992-1-1:2004, que é uma norma de concepção para estruturas de betão, é citada neste projeto e não abrange a norma de conformidade da taxa de rutura dos filamentos nem a forma de lidar com a questão da rutura e na ausência de quaisquer disposições explícitas nos documentos do concurso sobre a norma relativa à taxa de rutura dos filamentos, é razoável fazer referência às normas e práticas adoptadas comumente no sector nos principais países ou regiões vizinhas, as quais estabelecem que a taxa de ruptura aceitável se situa no intervalo de 1% a 5%.

15. No entanto, face aos resultados do tensionamento acima referidos, a unidade de concepção do Projeto solicitou ao Recorrente que substituisse os cordões de aço e os tensionasse de novo, e que atingisse uma taxa de rutura de 0% para passar no teste, porém tal exigência não tinha qualquer fundamento contratual ou legal, e também excede em muito as especificações técnicas exigidas pelas indústrias profissionais nacionais e estrangeiras relativamente a este processo.

16. Perante as exigências acima referidas do Dono da Obra, a Recorrente não teve outra alternativa senão realizar as obras de substituição e de re-tensionamento das Estações do Hospital das Ilhas e de Seak Pai Van, de acordo com as instruções do Dono da Obra o que importou um atraso de 22 dias úteis (de 14 de outubro de 2022 a 9 de novembro de 2022) para o período de construção da Estação Hospitalar das Ilhas e de 16 dias úteis (de 10 de novembro de 2022 a 28 de novembro de 2022) para a estação de Seak Pai Van

17. Imputar à ora Recorrente o atraso da obra sem ter em devida consideração que lhe foram impostas alterações substanciais ao projecto inicial, que padecia de erros, e a realização de trabalhos adicionais, que, por lei, lhe devem conferir uma prorrogação do prazo, nos termos do disposto nos artigos 38.º e 128.º do DL 74/99/M, reputa-se manifestamente ilegal, injusta e desrazoável.

18. Onde, salvo devido respeito por melhor opinião, demonstrado que está que estas alterações ao projecto inicial e trabalhos adicionais impostos pelo Dono da Obra, importaram um atraso na conclusão da obra de 22 e 16 dias úteis, ao decidir como decidiu, a entidade recorrida violou os princípios da legalidade, da justiça e imparcialidade, da boa fé e da decisão, e incorreu em clara violação dos supra referidos preceitos legais e disposições do Caderno de Encargos,

19. Onde, também nesta matéria, resulta o vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto e erro de Direito, o que gera a anulabilidade do acto, como resulta do artigo 124º do CPA, que aqui se invoca para os devidos efeitos legais, nomeadamente para efeitos do estabelecido na alínea d) do nº 1 do artigo 21º do CPAC.

Vício 3)

20. No caso das fundações por estacas da Estação Hospitalar das Ilhas e de Seak Pai Van, as condições geológicas que surgiram durante o processo de perfuração eram completamente diferentes dos desenhos fornecidos pelo Dono da Obra, o que provocou atrasos nos trabalhos.

21. Para os trabalhos de cravação de estacas na estação de Seak Pai Van, de acordo com os parâmetros de conceção das estacas fornecidos pelo Dono da Obra, a profundidade total de todas as estacas tem de ser de 167,8 metros.

22. Durante a construção, de acordo com o relatório de inspeção do Laboratório de Engenharia Civil de Macau, a fundação rochosa do lote nesta área de construção veio a revelar-se mais dura do que a descrita nos desenhos (a resistência UCS excedeu 100Mpa) e a profundidade da

rocha era inferior à indicada nos desenhos do projecto, ou seja, durante o processo de perfuração a superfície rochosa foi atingida mais cedo do que o previsto.

23. De acordo com os registos das condições reais de construção, a superfície rochosa real na localização de 10 estacas nas plataformas de apoio de SHD-PIC5 a SHD-PIC8 era mais rasa do que a superfície da rocha projectada, ou seja, a profundidade total da rocha escavada é superior em 27 metros à profundidade total prevista nos desenhos.

24. Perante as condições geológicas acima descritas, o programa de perfuração RCD previsto nos desenhos originais era totalmente inadequado para fazer face às referidas condições geológicas, devido ao peso insuficiente das hastes de perfuração e das brocas, resultando numa perfuração extremamente ineficaz por parte da Recorrente.

25. Com base no acima exposto, o período de construção efetivo foi atrasado em 18 dias úteis (27 metros a mais do que a profundidade total da rocha encaixada indicada nos desenhos de projeto/2 conjuntos de equipamentos/0,76/dia/conjunto de velocidade de perfuração) devido às condições geológicas acima referidas que não estavam de acordo com os desenhos fornecidos pelo Dono da Obra.

26. No caso da Estação Hospitalar das Ilhas, verificou-se uma diferença de quase 10 metros na altura do fundo rochoso entre a plataforma de apoio SIH-PC6-BP3 e a sua plataforma de apoio vizinha (SIH-PC6-BP1), que é da mesma plataforma de apoio de estacas (a elevação do fundo rochoso projectada para SIH-PC6-BP1 é de -79,67msl, enquanto a elevação do fundo rochoso projectada para SIH-PC6-BP3 é de -89,63msl), que é uma rocha vizinha do tipo falésia de estacas.

27. Por outro lado, no que respeita à face rochosa da plataforma de suporte SIH-PC6-BP3 acima referida, os trabalhos de construção de estacas de fundação no local pela Recorrente atingiram a face rochosa em 6 de Maio de 2022, tendo sido efectuada a aceitação da elevação da face rochosa, no entanto, os trabalhos ficaram condicionados à obtenção de uma resposta definitiva sobre a cota final da face rochosa acima referida antes de a Recorrente poder proceder à cravação da rocha, o que só aconteceu em 20 de Maio de 2022.

28. Desde a conclusão da aceitação da face rochosa em 6 de Maio de 2022 até à conclusão da aceitação do fundo rochoso em 20 de Maio de 2022, houve um atraso de 13 dias úteis durante este período devido à espera pela determinação da elevação do fundo rochoso, em

relação às estacas da Estação do Hospital das Ilhas.

29. De acordo com a relação lógica entre os vários processos de trabalho e as várias fases do Plano de Trabalhos, a projeção do atraso baseia-se nos 13 dias úteis gerados pela "Estabilização da Estação do Hospital das ilhas" e nos 18 dias úteis gerados pela "Estabilização da estação de Seak Pai Van".

30. Uma vez que as discrepâncias entre as condições geológicas do solo por contraposição aos elementos fornecidos pelo Dono da Obra à ora Recorrente nos documentos do Contrato, não são imputáveis a esta última e, tendo essas discrepâncias originado um atraso na conclusão da obra, nos termos supra referidos, não se pode imputar tal atraso que é de 18 e 13 dias úteis, a qualquer comportamento da ora Recorrente

31. Ao decidir como decidiu, a decisão que não leve em linha de conta violava o disposto no artigo 38.º do DL 74/99/M, os princípios da legalidade, da justiça e imparcialidade, da boa fé e da decisão,

32. Onde, também nesta matéria, resulta o vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto e erro de Direito, o que gera a anulabilidade do acto, como resulta do artigo 124º do CPA, que aqui se invoca para os devidos efeitos legais, nomeadamente para efeitos do estabelecido na alínea d) do nº 1 do artigo 21º do CPAC.

Vício 4)

33. Nos termos do disposto do contrato de empreitada, a Recorrente precisava de deslocar duas condutas de esgotos de pressão (加壓污水管) que se localizam no lado do pavimento adjacente ao lado norte da Estrada do Istmo a fim de criar espaço para a construção da entrada e saída oeste da Estação Hospital da Ilhas. Porém,

34. De acordo com o plano da obra inicial, os trabalhos da deslocação seriam realizados no momento após o encerramento de uma conduta de esgotos pelo IAM e assegurando o funcionamento normal da outra conduta de esgoto, no entanto, no dia 26 de setembro de 2023, o Instituto para os Assuntos Municipais (IAM) não conseguiu fechar a válvula de um dos esgotos e esvaziar o esgoto na conduta.

35. Em consequência da incapacidade do IAM em proceder ao encerramento da conduta ascendente, não foi à ora Recorrente possível realizar os trabalhos de fundações por estacas para as entradas e saídas na zona, pois que as estacas do projeto original conflituavam com

a localização da conduta ascendente que o IAM não conseguiu fechar, isto implicou atrasos no início dos trabalhos de fundação por estacas e dos trabalhos estruturais.

36. Em 13 de outubro de 2023, o MTRCL notificou a Recorrente, por correio eletrónico, para cessar o trabalho da deslocação dos canos de esgotos da pressão (加壓污水管) e ofereceu peças de desenhos revistas sobre a posição de estacas da entrada e saída do lado oeste da Estação Hospital das Ilhas e a alteração do desenho de maciço de encabeçamento de estacas, solicitando a Recorrente que precisava de executar a obra segundo o novo desenho.

37. Com base na relação lógica entre estes trabalhos e os Milestones previstos no Plano de Trabalhos, a "Construção da estrutura de apoio" na Estação Hospitalar das Ilhas por força da incapacidade do IAM em proceder ao fecho da conduta relevante implicou um atraso de 15 dias úteis no prazo de conclusão da obra.

38. Ao indeferir a pretensão da ora Recorrente com base neste atraso, a decisão recorrida remete para os ofícios n.ºs 29/GDI/OFI/2022, 2648/DCR/OFI/2022 e n.º 9444/DCR/OFI/2022, porém, nesses ofícios nada consta sobre a análise do pedido de prorrogação do prazo referente a este atraso.

39. Já o ofício com a referência 6742/DCR/OFI/2024, de 29 de Maio de 2024, que diz respeito à decisão de indeferimento do pedido de prorrogação n.º 11, onde, apesar de se invocarem os factos de que aqui nos ocupamos, não existe qualquer pronúncia específica em relação aos mesmos.

40. Ao remeter a sua fundamentação para ofícios que nada têm a ver com a apreciação dos factos expostos pela Recorrente na sua defesa escrita, tal constitui uma total omissão dos elementos de facto e de direito que, na perspetiva da Administração impliquem a eventual aplicação de multa, o que dificulta a defesa da ora Recorrente, e bem assim como não cumpre com o seu dever de fundamentação nem com os princípios de Justiça e Boa-Fé à qual a Administração está adstrita.

41. Nesta parte, a decisão assenta em fundamentação de facto e de direito errada, pois as circunstâncias que levaram à demora na realização destes trabalhos não são, nem podem ser, imputáveis à Recorrente.

42. Ao remeter a ora Recorrente para os Ofícios n.ºs 29/GDI/OFI/2022, 26438/DCR/OFI/2022 e n.º 9444/DCR/OFI/2022, antevê-se que o fundamento para que se indefira

a pretensão de não imputação do atraso na conclusão da obra no período de 15 dias úteis decorrentes da realocação dos esgotos pressurizados na entrada ocidental da Estação do Hospital das Ilhas decorrentes das alterações dos desenhos introduzidas pelo Dono da Obra, se prende com a previsão constante 招標案卷第 40 頁-IV 1 技術規範-1)綜述-L19 公共管線設施-(18) “...承攬人須將公共管線設施承辦商進行的遷移工程時間表納入其工程計劃內, 即是應好好計劃和配合所有公共管線設施遷移工程, 以按時完成工程, 承攬人不得就公共管線設施工程作出任何金錢索賠或工程延時的要求。”

43. Tal cláusula deverá ser igualmente considerada nula, pois viola normas legais imperativas, como seja o disposto no artigo 169.º, n.º 3 do DL 74/99/M.

44. Onde, também nesta matéria, resulta o vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto e erro de Direito, o que gera a anulabilidade do acto, como resulta do artigo 124º do CPA, que aqui se invoca para os devidos efeitos legais, nomeadamente para efeitos do estabelecido na alínea d) do nº 1 do artigo 21º do CPAC.

Vício 5)

45. Conforme resulta do contrato celebrado com o Dono da Obra, o trabalho da Recorrente incluiu a construção de plataformas de apoio subterrâneas em ambas as Estações com base nos desenhos fornecidos pelo empreiteiro, no entanto, devido à localização incorrecta das condutas indicadas nos desenhos de projeto originais fornecidos pelo Dono da Obra, os trabalhos não puderam ser realizados de acordo com os mesmos devido ao conflito entre as plataformas de apoio e condutas de terceiros, cabos, condutas de água, poços de recolha de água, condutas de gás natural, etc., ou ainda devido à falta de superfícies de trabalho na operação real.

46. E em face dos erros verificados no projecto inicial, o Dono da Obra decidiu proceder à sua alteração, é de salientar que, entre as plataformas de apoio acima referidas, a SIH-PC12 e a SIH-PC13 fazem parte da estrutura da entrada/saída do Hospital das Ilhas Distantes, e os seus atrasos afectarão diretamente a obtenção de todas as licenças legais (ou seja, a etapa 16).

47. Os desenhos de projeto das plataformas de apoio fornecidos pelo empreiteiro não eram exequíveis, o que levou a uma série de alterações aos desenhos de projeto das plataformas de apoio e a atrasos no início das obras estruturais das entradas e saídas da estação.

48. De acordo com o plano diretor aprovado, a alteração dos desenhos de suporte de SIH-PC12 e SIH-PC13 resultou no atraso da tarefa de trabalho "Construção estrutural das

fundações" da ponte pedonal e das entradas da Estação Hospitalar das Ilhas Afastadas (Marco n.º 231);

49. Com base na relação lógica entre os processos e os nós das Fases do Plano Diretor, o atraso de 10 dias úteis gerados pela "Construção da Estrutura do Pé" na Estação Hospitalar das Ilhas causará o atraso da Etapa 14/15/16/17 (Duração Total)

50. No que diz respeito ao conflito entre a localização da conduta SIH-PC12 e a conduta de esgotos na entrada e saída oeste do Hospital de Ilha; e ao conflito entre a conduta SIH-PC13 e a localização da estrutura do poço da linha existente, foi apresentado um RFI para informar as várias unidades e solicitar a confirmação ou modificação da proposta pela unidade de projeto,

51. Ora, atendendo que o atraso assim verificado se deveu a erros existentes na concepção do projecto da responsabilidade do Dono da Obra, forçoso é reconhecer-se que o atraso dele decorrente não pode ser imputável à ora Recorrente.

52. Ao assim não entender, o acto recorrido viola o disposto no artigo 38.º do D.L. 74/99/M, devendo, consequentemente, ser anulado por incorrer no vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto e erro de direito, tudo nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 124º do CPA, e alínea d) do nº 1 do artigo 21º do CPAC.

Vício 6)

53. Tendo em conta a impraticabilidade dos desenhos relativos à intercepção das vigas estruturais e pilares das estações, o Recorrente informou o Dono da Obra da situação e solicitou instruções, tendo o Dono da Obra acabado por decidir alterar os desenhos.

54. Para o conflito entre os varões de reforço das colunas da Estação Hospitalar das Ilhas, o Dono da Obra recebeu o pedido de orientação da Recorrente em 16 de setembro de 2022, tendo a confirmação da alteração final do reforço sido emitida 22 de setembro de 2022, o que representou um atraso de 6 dias úteis;

55. Para o conflito entre os varões de reforço das colunas da Estação de Seak Pai Van, a Recorrente apresentou o pedido de alteração em 26 de Setembro de 2022 e a alteração foi aprovada pelo Dono da Obra 10 de Outubro de 2022, o que representou um atraso de 11 dias úteis.

56. Para o conflito inter-reforços entre os pilares das duas estações e os encontros, o

pedido foi apresentado em 8 de junho de 2022 com a confirmação final em 14 de junho de 2022, o que importou um atraso de 6 dias úteis.

57. Os atrasos no reforço das vigas e pilares da estação, que é uma componente essencial da estrutura principal da estação, conduzirão inevitavelmente a atrasos na construção da estrutura principal da estação, o que resultará no atraso na fase final das obras subterrâneas e rodoviárias. i.e. "conclusão de todas as inspeções legais" (i.e. Fase 16)

58. De acordo com a relação lógica entre os processos de trabalho e as etapas do Plano de Obra, o atraso da "Construção da Estrutura do Átrio Central" de ambas as Estações (Marcadores n.º 149 e 200) no período de 12 e 17 dias úteis, provocará atrasos na etapa 7/8/12/13/14/15/16/17

59. A ora Recorrente forneceu diversos documentos comprovativos dos factos supra alegados, tais como as fotografias de construção do choque de armaduras no local e os registos de alteração do choque de armaduras entre viga e pilar e do choque entre pilar e pilar na Estação de Seak Pai Wan (ou seja, registos de consulta e comunicação com a unidade de conceção); e também analisou os impactos nas várias etapas e a duração total dos trabalhos através do Plano Diretor de Progresso (MPP) aprovado.

60. Atendendo que o atraso assim verificado se deveu a erros existentes na concepção do projecto da responsabilidade do Dono da Obra, forçoso é reconhecer-se que o atraso dele decorrente não pode ser imputável à ora Recorrente.

61. Ao assim não entender, o acto recorrido viola o disposto no artigo 38.º do D.L. 74/99/M, devendo, consequentemente, ser anulado por incorrer no vício de erro nos pressupostos de facto e erro de direito, tudo nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 124º do CPA, e alínea d) do nº 1 do artigo 21º do CPAC.

Vício 7)

62. As obras do Projecto em causa são, na sua esmagadora maioria, executados no exterior, donde, quando se verifiquem condições meteorológicas adversas, o projecto é altamente afectado, ficando a obra suspensa.

63. Conforme resulta da cláusula 5.2.2 do Caderno de Encargos:

"第 5.2.1 條所指的理據若因自然現象產生, 以下為可考慮延長工期之自然現象限值:

(a) 風暴訊號為三號以上之颱風;

(b) 每日總降雨量為 20 毫米或以上;

上述限值只作為延長工期的參考理據，延長工期將取決於上述自然現象發生的時段及對工程延誤造成的確實影響。”

64. De acordo com os registos da Direção dos Serviços Geofísicos e Meteorológicos de Macau, durante o período compreendido entre a data de início do Projeto e a conclusão da Fase 16 (27 de Maio de 2024), houve 58 dias úteis com precipitação diária superior a 20 mm e 19 dias úteis com condições meteorológicas severas, tais como o Sinal de Ciclone Tropical n.º 3 ou superior, dos quais 12 dias úteis com precipitação diária superior a 20 mm.

65. Assim, desde a data de início até à conclusão da Fase 16 (27 de Maio de 2024), o atraso total das obras devido a condições meteorológicas adversas imprevistas é de 65 dias úteis

66. A decisão recorrida invoca o disposto na cláusula 5.2.6 para negar a pretensão da Recorrente pois nela se prevê que o Empreiteiro apenas pode pedir uma prorrogação de prazo, por ano de duração dos trabalhos, caso o *número acumulado de dias de fenómenos naturais não exceda 30 dias úteis em cada ano de construção*

67. Esta estipulação contratual não é passível de derrogar a previsão imperativa prevista no artigo 168.º do Decreto-Lei 74/99/M, de 8 de Novembro, norma que é de natureza imperativa tal como já se pronunciaram os nossos Tribunais Superiores no Acórdão do Tribunal de Segunda Instância, de 23 de Julho de 2020 proferido no âmbito do processo n.º 779/2017 e o Tribunal de Última Instância, no âmbito do Acórdão no Processo n.º 25/2018.

68. Nos termos do disposto nos artigos 273.º, 392.º, n.º 1, 399.º, n.º 1, todos do Código Civil de Macau, a cláusula 5.2.6 das Condições Gerais do Contrato é nula, por violar o disposto no imperativo legal constante do artigo 168.º do DL 74/M/99.

69. Sendo esta cláusula nula, nela não se poderia basear a decisão para indeferir a pretensão da ora Recorrente no sentido de que o período em que a obra esteve suspensa na sequência de condições climatéricas adversas que se subsumem ao previsto na Cláusula 5.2.2 do Caderno de Encargos dever ser devidamente levado em linha de conta quando se trate de apurar o período do atraso na execução da Fase 16 obra e a competente aplicação da multa contratual..

70. Expurgada que resulte aquela cláusula 5.2.6) do Caderno de Encargos, e resultando no mesmo devidamente previstas quais as condições climatéricas que determinam a prorrogabilidade do prazo desta empreitada, seguro será concluir-se que, caso essas condições

climatéricas se verifiquem, então o prazo do contrato deverá ter-se por automaticamente prorrogado por força do disposto no artigo 168.º do Decreto-Lei 74/99/M, mas também por força da cláusula 5.2.7 do Caderno de Encargos que directamente integra o conteúdo desta norma no contrato.

71. Donde, atento o período em que se verificaram as condições climatéricas adversas, 60 dias úteis, e determinando a lei a necessária prorrogação do contrato por igual período, forçoso será concluir-se que a ora Recorrente não poderá ser multada nos termos impostos na decisão recorrida, pois que o prazo da prorrogação a que tem direito, ultrapassa o período da multa aplicada.

Mas ainda que assim não se entenda,

72. Sempre se diga que também por força do disposto no artigo 169.º do Decreto-Lei 74/99/M, a ora Recorrente nunca poderia ser responsabilizada pelo atraso decorrente de casos de força maior, como são as condições climatéricas adversas que implicam a suspensão dos trabalhos.

73. O período da suspensão dos trabalhos em caso de força maior (como é o caso das condições climatéricas adversas objectivamente previstas na cláusula 5.2.5) do Caderno de Encargos) não deve ser tido em linha de conta quando se contabilize o período de atraso na conclusão da obra para efeitos de aplicação de multa.

74. Assim, atento o disposto no artigo 169.º do DL 74/99/M, não sendo a ora Recorrente responsável por atrasos que se verifiquem na obra decorrentes de casos de força maior, como é o caso das condições climatéricas adversas, e uma vez que os 33 dias úteis em que ocorreram condições climatéricas adversas, ultrapassam largamente o período de atraso para efeitos de aplicação da multa, é manifestamente injusto e ilegal a decisão que ora se recorre, que considera como dias de atraso de obra os que decorreram durante os impedimentos climatéricos e que sanciona esse atraso, não imputável à Recorrente, através da aplicação de multa.

75. O pressuposto de que o acto recorrido partiu - isto é, de que a responsabilidade pelos atrasos na obra se imputava à Recorrente - não se mostrava verificado, pelo que o mesmo se encontra inquinado do vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto. E

76. Incorre ainda no vício de violação de lei por erro de Direito, face à violação do disposto nos artigos 168.º e 169.º do DL 74/99/M, o que gera a anulabilidade do acto, como resulta do artigo 124º do CPA, que aqui se invoca para os devidos efeitos legais, nomeadamente para

efeitos do estabelecido na alínea d) do nº 1 do artigo 21º do CPAC.

Vício 8)

77. Em 24 de julho de 2023, o Recorrente recebeu uma alteração de projeto por parte do Dono da Obra, exigindo que o Recorrente acrescentasse acessórios metálicos adicionais às paredes externas das estações.

78. As instruções de alteração do projeto dadas pelo empreiteiro resultaram na suspensão da instalação no local das vigas das paredes exteriores e das grelhas das paredes exteriores, o que, por sua vez, também levou à suspensão e à reformulação dos trabalhos de construção na Estação do Hospital das Ilhas e na Estação de Seak Pai Van.

79. A alteração do projecto para adicionar codificação metálica nas fachadas das Estações importou sim um atraso no prazo final da obra de 20 dias úteis e que não pode ser imputada à ora Recorrente.

80. Tendo em conta a fase em que a obra em causa está integrada, ou seja, na Fase 14 do Projecto, cujo prazo de conclusão se encontrava estabelecido para 07 de Dezembro de 2023, ou seja, no momento imediatamente anterior submissão da obra para a inspecção do Corpo de Bombeiros (Fase 15) e das submissão da obra a todas as demais inspecções obrigatórias (Fase 16),

81. O que deveras sucedeu no presente caso e, conseqüentemente, o atraso de 20 dias úteis que se verificou devido à alteração do projecto por parte do Dono da Obra não é imputável à ora Recorrente.

82. Assim sendo, a decisão sob recurso deve ser anulada por existência de vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto e vício de violação de lei decorrente do atropelo ao disposto no artigo 128.º do D.L. 74/99/M.

Vício 9)

83. Nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 11.º e 100.º do CPA a entidade administrativa deve pronunciar-se sobre todas as questões suscitadas pelos particulares nos seus pedidos/requerimentos, e, mais concretamente, no presente caso, sobre aquelas que foram suscitadas pelo particular ao longo do procedimento.

84. Na parte final da audiência prévia que apresentou, a ora Recorrente solicitou à Entidade Recorrente se dignasse, ao abrigo da prerrogativa estabelecida na Cláusula 5.3.5 do Caderno de Encargos, cancelar ou reduzir a multa aplicada.

85. A decisão ora sob recurso é completamente omissa quanto a este pedido, violando a entidade Recorrida seu dever legal de decisão, o que o faz incorrer no vício de violação de lei por violação do princípio da decisão consagrado nos arts. 11.º e 100.º do CPA., devendo consequentemente ser anulado, nos termos do disposto nos artigos 124º do CPA, e alínea d) do nº 1 do artigo 21º do CPAC.

Caso assim não se entenda

Vício 10)

86. Nos termos da Cláusula 5.3.5 do Caderno de Encargos, as multas contratualmente previstas poderão ser anuladas ou reduzidas, a requerimento do empreiteiro, quando se verifique que as obras foram bem executadas, revelando qualidade excepcional e que o atraso havido na conclusão ou no início dos trabalhos não foi motivado por incúria ou má orientação dos mesmos pelo empreiteiro.

87. Existem circunstâncias, que, a terem sido consideradas pela entidade recorrida, implicariam uma redução substancial, ou até mesmo à anulação das multas que pudessem ser aplicadas à agora Recorrente.

88. Trata-se de uma obra de elevada complexidade técnica, realizada sem defeitos, e ni decurso da qual a Recorrente soube antecipar a própria Entidade Recorrida na descoberta de formas de resolver os problemas que foram encontrados, tendo a Entidade recorrida aceite as alternativas e soluções apresentadas pela Recorrente.

89. A Recorrente sempre contornou com reconhecido sucesso todos os problemas que surgiram, envidando todos os esforços e canalizando para o projecto todos os seus meios e recursos, nomeadamente fazendo face a custos adicionais de elevado montante.

90. A Recorrente demonstrou uma capacidade excepcional de coordenação com as várias entidades e departamentos públicos intervenientes neste projecto, por forma a que se pudessem alcançar os objectivos traçados pela Entidade Recorrida, como seja a abertura das Estações objecto do Projecto ainda no decurso do ano de 2024.

91. *In casu*, a Entidade Recorrida deveria, com todo o devido respeito, ter ponderado todos os factores supra invocados na defesa escrita e ter anulado a multa que entendesse eventualmente ser aplicável, não o tendo feito, a decisão recorrida violou manifestamente o princípio da proporcionalidade e adequação, inquinando-a do vício de violação de lei, que gera a

anulabilidade, que ora se invoca.

PEDIDO DE SUSPENSÃO DOS PRESENTES AUTOS POR EXISTÊNCIA DE CAUSA PREJUDICIAL

92. Para além da multa que é objecto do acto ora recorrido, a ora Recorrente foi também sujeita à aplicação de uma multa relativa ao incumprimento do prazo de conclusão da obra.

93. Com efeito, por decisão do Exmo. Senhor **Secretário para os Transportes e Obras Públicas**, datada de 03 de Outubro de 2024, exarada na Proposta n.º 2102/DCR/2024 e notificada à ora Recorrente por Ofício com a referência 12720/DCR/OFI/2024, foi aplicada à ora Recorrente uma multa no valor de MOP\$47,295,703.00, correspondente a um atraso na execução da obra de 49 dias úteis, e bem assim como a sua responsabilização pelo pagamento das despesas incorridas com a fiscalização num período de 58 dias, no valor de MOP\$807,999.00.

94. A ora Recorrente também apresentou recurso contencioso de tal decisão, o qual, corre os seus termos perante esse douto Tribunal e sob o número de Processo 836/2024,

95. Conforme resulta daqueloutro recurso contencioso de anulação, os vícios atribuídos ao acto administrativo ali em causa, coincidem quase na íntegra com os fundamentos do presente recurso e assentam quase integralmente nos mesmos factos.

96. Pelo que, salvo devido respeito por melhor opinião, sendo iguais os sujeitos em ambos os Recursos Contenciosos, sendo também parcialmente coincidentes as causas de pedir e os fundamentos dos pedidos comuns, e dizendo ambos os actos recorridos respeito à mesma Empreitada de Obras Públicas, está a ora Recorrente em crer que, existe uma relação de prejudicialidade entre aquele e este recurso contencioso.

97. A decisão a proferir no processo que corre termos sob o número 836/2024 quanto aos vícios que são comuns a ambos os actos recorridos aproveita ao presente processo, e caso o presente processo não venha a ser suspenso, este douto Tribunal poderá vir a ser colocado numa situação em que a decisão que vier a proferir seja contraditória quanto aos vícios que são comuns a ambos os actos recorridos com aquela que vai ser proferida no âmbito do processo 836/2024.

98. Assim sendo, está a ora Recorrente em crer ser de suspender o presente processo até que seja proferida decisão definitiva no âmbito do processo que corre termos perante este douto Tribunal sob o n.º 836/2024, o que se requer nos termos e para os efeitos do disposto no

artigo 14.º do CPAC.

Nestes termos e nos melhores de direito requer-se seja proferido Douto Acórdão por esse Venerando Tribunal que, nos termos do disposto no artigo 21.º, nº 1 do CPAC, anule o acto recorrido de aplicação de multa por atraso injustificado de 52 dias úteis na Fase 16 da Obra, no valor de MOP\$852,369.00, por se mostrar inquinado de:

a) Vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto e erro de direito, decorrente da violação dos artigos 168.º, 169.º, 128.º e 38, todos do DL 74/99/M, e bem assim como dos princípios da legalidade, justiça, imparcialidade e boa-fé, e bem assim

b) vício de violação de lei por violação do princípio da decisão consagrado nos arts. 11.º e 100.º do CPA

c) vício de violação de lei por violação dos princípios da proporcionalidade e adequação;

Mais se requer, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 14.º do CPAC, seja ordenada a suspensão dos presentes autos até que seja proferida decisão final no âmbito do processo que corre os seus termos perante este mesmo douto Tribunal sob o número 836/2024.

*

Citada a Entidade Recorrida, o Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas veio contestar o recurso com os fundamentos constantes de fls. 547 a 578, tendo formulado as seguintes conclusões:

1. 司法上訴人為要求撤銷被訴行為，在起訴狀中提出被訴行為存有的瑕疵，以及主張工程延誤問題上不可歸責的言論，我們均不認同，透過在爭執部分均已反駁，司法上訴人須要為工程延誤負上責任。

2. 本訴訟之標的為運輸工務司司長對司法上訴人竣工延誤而科處罰款之決定，而並非關於是否需要延長工期。

3. 司法上訴人在合同里程碑 16 完工日(即 2024 年 3 月 21 日)並未能竣工，直至 2024 年 5 月 27 日相關里程碑 16 工程才完成，工程延誤 52 工作天，因此，根據十一月八日第 74/99/M 號法令第 174 條的規定，被訴實體僅能向上訴人科處罰款(誠如上述引用中級法院第 860/2022 號裁判書中檢察院之意見)。即被訴行為一限定之行政行為。

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

條第 2 款的規定對 2023 年 5 月 31 日所編制的筆錄提出異議，故上訴人現就延誤竣工之事實提出爭議的權利已失效。

5. 就司法上訴人所聲稱的不可歸責或不可抗力而導致停工或認為需延長工期的事宜，由於上訴人從未向被訴實體行使第 74/99/M 號法令第 159 條規定之中止工作，亦未有按照第 171 條所規定之程序以證實其因其受到所聲稱之影響，因此，其現提出延長工期權利已失效。

6. 根據第 74/99/M 號法令第 171 條規定，就司法上訴人聲稱終止履行合同期間責任的原因，須在知悉該等事實發生後五日內通知定作人，以便證實該等事實並決定其後果，根據第 171 條第 6 款規定，「如承攬人未及時提交本條所指申請，不得再行主張其權利」，誠如中級法院就第 661/2023 號案件中已作出的裁決所述。

7. 因為，司法上訴人於起訴狀所主張的受影響而認為需延長工期之情況，只有在符合第 74/99/M 號法令所規定的前提下，方可被考慮。

8. 被訴行為所依據的事實就是竣工延誤，由於上訴人並無就相關筆錄提出異議，所以，可以視為上訴人在相關實況筆錄中亦認同其未能於合同里程碑 16 的完工日竣工之事實，即被訴實體並無錯誤地認定事實，因此，並不存有上訴人所聲稱之因事實前提及法律的錯誤而產生違反法律的瑕疵。

9. 就司法上訴人稱指因定作人更改車站的梁結構圖則而造成延誤，表示被訴行為違反了第 74/99/M 號法令第 128 條之說法並不正確，這是由於此處並不存在由定作人命令而實施增加之工作。

10. 就司法上訴人聲稱定作人變更車站樑預應力要求而導致之延誤，被訴實體並沒變更對車站樑預應力標準要求，因為預應力束在進行張拉過程中不能出現鋼絞線斷絲本身就是工程設計及技術要求。

11. 就司法上訴人聲稱因定作人提出圖則變更而產生離島醫院站西側入口加壓污水管遷移工作，從行政卷宗可得知，被訴實體並無批准有關的設計變更或發出任何實施增加工作之指令，最終，司法上訴人亦無完成合同所要求的壓力污水管遷移工作，施工之延誤是屬司法上訴人之責任。

12. 就司法上訴人聲稱工程設計錯誤導致違反第 74/99/M 號法令第 38 條的規定，根據招標案卷之規定，有關圖紙僅具參考性質，在施工前，承攬人有責任在工地範圍作實地勘探或挖掘以確定地質情況及管線之位置，並協調有關施工並納入其工作計劃內，以符合已訂定的合同期限完成工程。而且根據第 74/99/M 號法令第 13 條第 1 及第 2 款之規定，上訴人亦從未就其認為圖則有誤提出任何異議。

13. 就司法上訴人聲稱，在工程進行期間曾受惡劣天氣影響而停工，事實上，司法上訴人已在其工作計劃中預留承攬規則一般條款第 5.2.6 條所規定的預計受自然現象影響的天數，為了簡化及更有效率，其無須再在工程執行過程中以發生此類情況為由提出延期請求，該條款之目的並無推翻或排除任何法律規定。

14. 司法上訴人聲稱因定作人提出圖則變更而產生車站外牆增加金屬碼件工作，從行政卷宗可得知，被訴實體並無批准有關的設計變更或發出任何實施增加工作之指令，而車站外牆鋼結構施工之延誤是由於部份外牆百葉成品須要返廠重新執修，屬司法上訴人之責任。

15. 另一方面，被訴行為已透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據，並明示作出罰款之決定，被訴行為並無違反作出決定原則，亦即是說，並無違反《行政程序法典》第 11 條和第 100 條的規定。

16. 被訴行為亦無違反《行政程序法典》規定之適度原則，根據第 74/99/M 號法令第 174 條的規定，科處罰款之行為一限定性之行為，誠如終審法院第 3/2021 號裁判書所述，「在行政當局的限定性活動中不適用自由裁量行為所特有的瑕疵，例如對包括《行政程序法典》第 8 條所規定的善意原則在內的行政法一般原則的違反」。

17. 事實上，被上訴實體在作出被訴行為時，已客觀考慮程序中存在的事實，並已嚴格遵守現行法律，尤其是第 74/99/M 號法令的規定，以及在整個程序中遵守《行政程序法典》所規定合法性原則、公正及無私原則、善意原則及作出決定原則，以違反合同期限為由，向上訴人作出科處罰款為正確的決定，因此，應裁定本司法上訴理由完全不成立。

18. 在本案中，儘管上訴人明知司法上訴僅審理被上訴實體行為的合法性，但仍以已提起第 836/2024 號司法上訴案為由，妄圖中止本訴訟程序，我們認為並不存在上訴人所主張的矛盾，因為有關的處罰分別是基於不同的客觀事實，且為兩個不同的行為。

19. 本案的標目之審理並不取決於由另一法院具有管轄權審理之問題所作出之裁判，上訴人提出中止訴訟程序的請求並不符合《行政訴訟法典》第 14 條之規定，因此應予駁回。

*

**O Digno. Magistrado do Ministério Público junto do TSI emitiu o
douto parecer de fls. 713 a 722, pugnando pelo improvimento do recurso.**

*

Foram colhidos os vistos legais.

Cumpra analisar e decidir.

* * *

II – PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

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

O processo é o próprio e não há nulidades.

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

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

* * *

III – FACTOS

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

事由：工程編號：LRT 6/2021 - 「輕軌石排灣線主體建造工程」

- 就違反合同里程碑 16 所定期間而科處罰款

根據經 10 月 11 日第 57/99/M 號法令核准之《行政程序法典》第 68 條之規定，現通知 貴公司有關運輸工務司司長於 2024 年 12 月 17 日在本局第 2795/DCR/2024 號建議書所作之批示：

“*Concordo*

17/12/2024

(Assinatura)”

建議書內容如下：

“1-背景

1. 工程資料:

建議書	批示實體日期	承建商	委託日期	合同所定且按法定方式延期之完工日
129/GDI-LRT/2021	行政長官 03/08/2021	中國路橋工程有限責任公司 China Road and Bridge Corporation	6/9/2021	25/3/2024

2. 根據題述工程承攬規則補充條款第 14 條(附件 1), 合同里程碑 16 的相關要求簡述如下:

工程節點摘要	工程節點的施工期
16. 完成所有法定驗收。	≤840 工作天或標書填寫工期, 以較短者計算。 附件 2 - 標書填寫工期為 682 工作天, 故里程碑 16 日期為 2023 年 12 月 27 日。 附件 3 - 根據第 845/DCR/2022 號、第 510/DCR/2023 號及第 710/DCR/2024 號建議書, 里程碑 16 的完成日期由 2023 年 12 月 27 日延至 2024 年 3 月 21 日。

3. 監察實體於合同里程碑 16 後之完工日(即 2024 年 3 月 21 日)對工程進行檢驗, 確認承建商未能完成該節點之工作, 有關延遲之工作, 現簡述如下:

- 根據本工程的承攬規則要求-工程節點摘要內補充說明: 9 未完成所有法定驗收, 及獲得相關證明書;

- 未完成消防局法定驗收(車站、高架橋段);
- 未完成市政署法定驗收(地下排水系統、行人路、綠化植物及灌溉系統);
- 未完成交通事務局法定驗收(行車路、交通標線及交通標誌牌)。

由於上述工作未完成, 監理單位隨即繕立實況筆錄(附件 4), 而承建商代表表示不作簽署。

4. 當承建商按實況筆錄之內容完成相關工作後, 於 2024 年 5 月 27 日透過第 C390B-SPV00-CSG-LTR-00449 號信函通知題述工程已完成並申請進行檢驗以便臨時接收工程。其後, 於 2024 年 5 月 31 日本局聯同監察實體對題述工程進行驗收, 確認工程已完成並具備條件

進行臨時接收，隨後繕立時接收筆錄並由各方代表簽署，即合同里程碑 16 已於 2024 年 5 月 27 日完成(附件 5)。

5. 因承建商未能在合同里程碑 16 所定期間內完成相關工作，根據運輸工務司司長於 2024 年 7 月 31 日就本局 2024 年 7 月 30 日第 1655/DCR/2024 號建議書所作之批示(附件 6)，批准向其開展因違反合同里程碑 16 所定之期間而科處罰款的程序，本局於本年 8 月 1 日透過第 9898/DCR/OFI/2024 號公函向承建商寄送科處罰款筆錄(附件 7)，並通知承建商可提出辯護。

6. 承建商於 2024 年 8 月 9 日透過第 CRBC/MO/S120(6)/016/2024 號信函(附件 8)回覆，當中提出共九點內容及理由，表示有關的工期延誤並非因任何可歸責於承建商之原因所造成，而是基於不可抗力、不可歸責於承建商之工程中止、圖紙變更或錯誤、增加工程及地質環境等之原因所造成的延誤，合共為 275 個工作天，其內容簡述如下：

1. 第一階段公共管線改遷及交通改道工程之完工時間因新冠疫情防控及颱風等不可抗力之原因而被延誤，造成工程工期中止 21 個工作天；

2. 定作人針對車站樑結構設計圖紙提出之變更要求，導致工作中止 35 個工作天；

3. 車站樑超標準要求預應力張拉的影響，延誤 22 個工作天；

4. 因離島醫院站西側出入口加壓污水管改遷施工受阻礙影響，延誤 15 個工作天；

5. 因定作人提供之圖紙不符合實際地質之情況而導致的延誤，延誤 18 個工作天；

6. 因承台設計圖紙不具實施性，修改設計圖紙引致的延誤，延誤 55 個工作天；

7. 因車站結構工程圖紙不具操作性，修改設計圖紙引致的延誤，延誤 23 個工作天；

8. 惡劣天氣導致之延誤，合共 66 個工作天；

9. 針對車站外牆增加金屬碼件之設計變更影響，延誤 20 個工作天。

II - 就承建商所提出之辯護理由，經參考監察實體於 2024 年 12 月 16 日透過第 LRT24-21-SPV00-000-LTR-00258 號信函提供之意見(附件 9)，本局分析如下：

7. 就本建議書第 6 點中第 1 點至第 7 點承建商所提出辯護理由，行政當局已分別於 2022 年 1 月 4 日、2022 年 5 月 31 日、2022 年 12 月 12 日及 2024 年 5 月 29 日透過第 29/GDI/OFI/2022 號、第 2368/DCR/OFI/2022 號、第 9444/DCR/OFI/2022 號及第 6742/DCR/OFI/2024 號公函回覆該等理由均不具備條件接納(見附件 10)。

8. 就承建商辯護理由第 8 點提出節點因惡劣天氣而受影響的 66 天(其中 5 天並非在合同所定節點 16 之工期內)，按監理單位根據承攬規則一般條款第 5 點規定所提供覆核資料，於 2021 年至 2024 年施工期間受惡劣天氣影響的日數分別 5 天、25 天、26 天及 0 天，按照承攬規則一般條款第 5.2.6 條的規定「.....倘在每一施工年度裡出現的自然現象累計天數不超過 30 工作

天，.....承攬人只可以就超出的天數提出申請工期延長.....」，因此，按照該規定，承建商所提出的 66 天，已將當中 58 天因惡劣天氣而受影響計算在上述每年 30 天或按比例計算的天數內。就沒有被計算的 8 天，其中 4 天為 1 號及 3 號風球，但承建商未曾在合同工期內就尚有的影響提交任何資料。在此情況下，即使該 3 天颱風天獲計算在惡劣天氣影響的日數內，仍未超出承攬規則規定的自然現象每年 30 工作天，而餘下的均為非工作天(詳見附件 9)。

9. 就承建商辯護理由第 9 點所述因車站外牆增加金屬碼件之設計變更影響的 20 工作天，根據施工記錄，車站外牆鋼結構及相關裝飾施工進度與獲核准之施工計劃的開始日期(2023 年 1 月 9 日)已出現嚴重落後 3 個月，其實際施工期亦較計劃長，在施工期間並沒有因安裝金屬碼件工作而導致外牆鋼結構工作停工，更是由於部分外牆百葉成品質量未能達標而需要重新修補而影響施工進度，並不存在由定作人所批准或發出之工程變更指示所引致的(詳見附件 9)。

10. 根據第 74/99/M 號法令第 174 條規定：「一、如承攬人在合同所定且按行政或法定方式延期之期間內未完成工程，除承攬規則另定數額更大之罰款外，須對其按日科處以下罰款，直至施工完畢或單方解除合同為止：a)在合同所定期間之首個十分之一期間內，罰款為判給價金之 1‰；b)在隨後之每個十分之一期間內，罰款增加 0.5‰，最高額至 5‰。二、對未遵守有約束力之分段期間之承攬人，須按相同方式以延遲之工作之價款為基數，按上款所定罰款比例之一半科處罰款。.....」，因此，就已延誤節點 16 之工期向承建商科處罰款如下，由 2024 年 3 月 22 日至 2024 年 5 月 27 日，共 52 個工作天。根據項目管理、監理及工料測量單位核實，並按工程量清單作計算，有關延遲的工作金額為 MOP\$32,783,401.20。根據本工程承攬合同第九條及上述法令第 174 條第 1 款及第 2 款規定進行計算，詳見如下(詳見附件 11)：

- 延誤 56 個工作天於首個十分之一期間內(1-52 個工作天)

每日罰款($32,783,401.20 \times 0.1\% / 2 = \text{MOP\$}16,391.70$)為 MOP\$16,391.70，延誤 52 個工作天的罰款金額($16,391.70 \times 52 = \text{MOP\$}852,368.40$)為 MOP\$852,368.40。

11. 因此，可歸責承建商於合同里程碑 16 的工期延誤應向承建商科處的罰款金額為 MOP\$852,368.40。

III - 總結

12. 綜合上述情況，現謹提出以下建議，供 上級考慮及批准：

- 根據第 74/99/M 號法令第 174 條及本工程承攬合同第九條之規定，因承攬人「中國路橋工程有限責任公司」合同里程碑 16 的延誤 52 個工作天(2024 年 3 月 22 日至 2024 年 5 月 27 日期間)，因此向其科處罰款 MOP\$852,368.40，取整至 MOP\$852,369.00。(根據 7 月 27 日第

57/87/M 號法令規定，公共收入之款項之小數化成整數，即加至一澳門元)。相關罰款將在隨後的合同付款中扣除或在提供的確定擔保中扣除。

謹呈 上級考慮及確認。”

根據經 10 月 11 日第 57/99/M 號法令核准之《行政程序法典》第 149 條之規定，自收到本通知書之日起計十五日內，貴公司可就運輸工務司司長的決定提出聲明異議，亦可根據經 12 月 13 日第 110/99/M 號法令核准的《行政訴訟法典》第 25 條所規定的期間內，向中級法院提出司法上訴。

肅此，順頌

台安！

公共建設局，二零二四年十二月十八日。

局長

林煒浩

* * *

IV – FUNDAMENTOS

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

“(…)

1.

China Road and Bridge Corporation, sociedade comercial melhor identificada nos autos, veio interpor recurso contencioso do acto administrativo praticado pelo **Secretário para os Transportes e Obras Públicas** que decidiu aplicar-lhe a multa de 852,369.00 patacas por atraso de 52 dias úteis na conclusão da fase 16 da obra relativa ao Projecto de Construção do Corpo Principal da Linha de Metro Ligeiro de Seac Pai Van.

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

2.

2.1.

(i.)

Está em causa, como já se disse, a impugnação do acto praticado pela Entidade

Recorrida que, com fundamento na norma legal do n.º 2 do artigo 174.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, de 8 de Novembro [aí se preceitua: «se o empreiteiro cumprir os prazos parciais vinculativos, quando existam, é-lhe aplicada multa de percentagem igual a metade da estabelecida no número anterior e calculada pela mesma forma sobre o valor dos trabalhos em atraso»], aplicou à Recorrente uma multa por não ter cumprido o prazo dentro do qual deveria ter sido concluída a fase 16 da empreitada aqui em causa.

Como ensina a boa doutrina, 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: **(α)** a responsabilidade civil, que implica um dever de indemnizar; **(β)** e a responsabilidade administrativa, a qual, pressupondo também um incumprimento contratual, se consubstancia na aplicação das chamadas sanções contratuais de que constituem exemplo típico as sanções pecuniárias. O intuito destas sanções não é, pois, indemnizatório, mas punitivo e compulsório, visando, a um tempo, castigar o contraente particular incumpridor e compeli-lo a cumprir o contrato.

No caso das sanções pecuniárias ou multas, parece certo que elas assumirão 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, e, em sentido idêntico, JORGE ANDRADE E SILVA, *Código dos Contratos Públicos, Anotado e Comentado*, Coimbra, 2019, pp. 855-856).

(ii.)

(ii.1.)

Na situação em apreço, o prazo inicialmente contratado para a execução da fase 16 da empreitada foi de 682 dias úteis, terminando no dia 27 de Dezembro de 2023. Esse prazo foi prorrogado para 21 de Março de 2024.

Sucede que a dita fase 16 da empreitada apenas foi concluída em 27 de Maio de 2024, com 52 dias úteis de atraso, portanto, pelo que ocorreu, o pressuposto de facto que integra a previsão da norma do n.º 1 do artigo 174.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M: a Recorrente não concluiu a obra no prazo contratualmente estabelecido, acrescido da prorrogação que teve lugar.

(ii.1.1.)

A questão da legalidade de um acto administrativo de aplicação de uma multa contratual pode, a nosso modesto ver, colocar-se, entre outros que agora não vêm ao caso (relacionados, por exemplo, com a inobservância do dever de fundamentação ou com a inobservância de formalidades procedimentais), fundamentalmente, em dois planos. São eles, o plano da definição da existência de violação do prazo dentro do qual os trabalhos deviam ter sido executados e o plano da existência de causas impeditivas da responsabilidade pelo incumprimento do prazo.

(ii.1.1.1.)

Na verdade, aplicada uma multa com fundamento no artigo 174.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, por violação dos prazos contratuais, o empreiteiro pode questionar a própria inobservância do prazo, sustentando, nomeadamente, que esse prazo deveria ter sido objecto de prorrogação, seja ao abrigo da lei seja com fundamento no contrato (tanta aquela como este providenciam sobre a matéria da prorrogação de prazos de execução do contrato e, bem assim, sobre as consequências da suspensão dos trabalhos pelo empreiteiro em matéria de prazos).

(ii.1.1.1-α)

De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 128.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, «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**», calculando-se a prorrogação segundo os critérios plasmados no n.º 3 do referido artigo 128.º.

Por sua vez, o n.º 2 do artigo 159.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M prevê a possibilidade de o empreiteiro suspender a execução dos trabalhos quando tal resulte, nomeadamente, de facto que seja imputável ao dono da obra ou de caso de força maior, sendo que, sempre que ocorra suspensão não imputável ao empreiteiro, nem decorrente da própria natureza dos trabalhos previstos, decorre do estatuído no artigo 168.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, que **«os prazos do contrato e do plano de trabalhos consideram-se prorrogados por período igual ao da suspensão»**.

Todavia, o n.º 3 do mesmo artigo 159.º do citado diploma determina que **«o exercício da faculdade prevista no número anterior deve ser antecedido de comunicação ao dono da obra, mediante carta sob registo com aviso de recepção, com menção expressa da alínea invocada»**.

(ii.1.1.1-β)

No que tange à regulação contratual da matéria atinente à prorrogação do prazo, importa salientar a cláusula 5.2 do Caderno de Encargos (por força do disposto no n.º 1 do artigo 106.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, a partir do momento da celebração do contrato, as cláusulas do

caderno de encargo sofrem uma convolação assumindo uma natureza contratual em vez da natureza normativa que se lhes deve reconhecer na fase pré-contratual: também assim, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública*, Coimbra, 2016, p. 357). Aí se estabelece que «a requerimento do empreiteiro, devidamente fundamentado, poderá o dono da obra conceder-lhe prorrogação do prazo global ou dos prazos parcelares de execução da empreitada» (cláusula 5.2.1), devendo tal requerimento ser apresentado até trinta dias antes do termo do prazo cuja prorrogação é solicitada, a não ser que os factos em que o requerimento se baseia tenha ocorrido posteriormente (cláusula 5.2.5).

(ii.1.1.2.)

Quando o empreiteiro pretenda discutir a legalidade do acto de aplicação da multa neste plano, ou seja, questionando o incumprimento do prazo por considerar que o mesmo deveria ter sido objecto de prorrogação com fundamento na lei ou no contrato, mostra-se indispensável a demonstração da observância das exigências procedimentais impostas pela lei ou pelo contrato e que antes referimos, nomeadamente, a formulação de requerimento de prorrogação de prazo nos termos previstos no n.º 2 do artigo 128.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M ou nos termos previstos na cláusula 5.2.5 do contrato ou, então, nos casos em que esteja em causa a prorrogação do prazo consequente à suspensão dos trabalhos pelo empreiteiro ao abrigo do disposto no artigo 168.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, a efectivação da comunicação referida no n.º 3 do artigo 159.º do mencionado diploma legal.

Se o empreiteiro não cumprir os ónus procedimentais antes referidos a consequência será a de ficar precludida a possibilidade de questionar a legalidade da multa no falado plano da inobservância do prazo da execução da empreitada. Com efeito, a prorrogação do prazo não opera automaticamente, mas a requerimento do empreiteiro perante o dono da obra e daí que, faltando esse requerimento, o prazo para a conclusão da obra, incluindo os prazos parciais, se mantenha e, portanto, se a obra não vier a ser concluída dentro do prazo, será desencadeado o procedimento de aplicação da multa a que se reporta o artigo 174.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M.

(ii.1.2.)

Em todo o caso, mesmo que o empreiteiro não tenha colocado em termos procedimentalmente adequados e relevantes a questão da prorrogação do prazo perante o dono da obra, não deixa, ainda assim, de, quando confrontado com aplicação de uma multa contratual, poder procurar eximir-se à responsabilidade invocando e demonstrando a ocorrência de um dos factos impeditivos a que se refere o artigo 169.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M (neste sentido, ao

menos implicitamente, veja-se o ac. do Tribunal de Última Instância de 23.07.2021, proc. n.º 71/2021). É o segundo plano impugnatório do acto de aplicação de multa de antes falámos.

Segundo o disposto no n.º 1 do referido artigo, 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».

Todavia, a verificação do caso de força maior ou de qualquer outro facto não imputável ao empreiteiro encontra-se sujeita a um procedimento de cuja observância depende a possibilidade de o empreiteiro invocar os seus direitos. Segundo o disposto no n.º 1 do artigo 171.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, «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 mesmo artigo resulta que a falta de apresentação tempestiva do requerimento impede o empreiteiro de, mais tarde, invocar os seus direitos, salvo se o caso de força maior tiver também impedido o apuramento dos factos.

Como se pode ver, também aqui a lei coloca exigências procedimentais de cuja observância depende a posterior invocação dos direitos do empreiteiro.

2.2.

Feito este enquadramento genérico da questão, é tempo de apreciar, à sua luz, cada um dos vícios que a Recorrente imputou ao acto recorrido, por referência às epígrafes utilizada na douda petição inicial.

(i.)

Do atraso de 35 dias úteis decorrente da alteração dos desenhos do projecto estrutural das vigas das estações por parte do dono da obra – violação do disposto no artigo 128.º e 168.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M (artigos 15.º a 34.º da douda petição inicial)

Alegou a Recorrente que o dono da obra alterou o desenho de estrutura das vigas e que tal motivou, da sua parte, que tivesse ordenado a cessação imediata dos trabalhos de

construção em curso de forma a adequar-se às novas exigências, o que determinou um atraso de 35 dias na execução da obra.

É certo que, de acordo com o disposto no artigo 168.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, sempre que ocorra suspensão da obra não imputável ao empreiteiro, os prazos do contrato consideram-se prorrogados por período igual ao da suspensão. No entanto, como antes vimos, independentemente da questão de saber se, no caso, se verifica o pressuposto material da suspensão, a verdade é que o empreiteiro não observou a exigência de comunicação da suspensão ao dono da obra a que se refere o n.º 3 do artigo 159.º do Decreto-Lei n.º 74/99/, pelo que, não se mostra preenchido o requisito procedimental indispensável à invocação do direito à suspensão por parte do empreiteiro (neste mesmo sentido, de que se trata de requisitos de verificação cumulativa, JORGE ANDRADE E SILVA, *Código*..., p. 792). Daí que, a nosso ver, careça de fundamento a invocação de uma alegada prorrogação do prazo resultante dessa inoponível suspensão da execução da empreitada.

(ii.)

Atraso de 22 e 16 dias úteis devido ao efeito de pré-esforço das vigas da estação para além do requisito normal – violação do disposto no artigo 128.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M (artigos 35.º a 58.º da douda petição inicial).

Alegou a Recorrente que o dono da obra lhe solicitou que substituísse os cordões de aço e os tensionasse de novo de modo a atingir uma taxa de ruptura de 0%, sendo que, diz, tal exigência não tinha qualquer fundamento contratual ou legal e excede em muito as especificações técnicas exigidas pelas indústrias profissionais nacionais e estrangeiras relativamente a este processo e devia ter-lhe conferido direito a uma prorrogação do prazo nos termos do disposto no artigo 128.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M.

De novo. Independentemente da questão de saber se o dono da obra fez ou não uma qualquer imposição que implicou a realização de trabalhos não contemplados no contrato, a verdade é que, de acordo com o n.º 2 do artigo 128.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, a execução de trabalhos a mais só confere direito a prorrogação do prazo do contrato a requerimento do empreiteiro, não operando, pois, de modo automático (é diferente a solução hoje consagrada pelo legislador português no artigo 374.º do Código dos Contratos Públicos: chamando a atenção para essa diferença e salientando, justamente, que no regime anterior, idêntico ao nosso, era pressuposto da prorrogação o requerimento do empreiteiro, cfr. JORGE ANDRADE E SILVA, *Código*..., p. 808).

(iii.)

Atraso de 13 a 18 dias úteis devido à discrepância entre os desenhos fornecidos pelo dono da obra e técnicas de perfuração estabelecidas no contrato e as condições reais do local – violação do disposto nos artigos 38.º e 53.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M (artigos 59.º a 99.º da douda petição inicial).

Alegou ainda a Recorrente que no caso das fundações por estacas da Estação Hospitalar das Ilhas e de Seak Pai Van, as condições geológicas que surgiram durante o processo de perfuração eram completamente diferentes dos desenhos fornecidos pelo dono da obra, o que provocou atrasos nos trabalhos.

Também aqui, salvo o devido respeito, a alegação não procede.

Com efeito, de acordo com o item A2.56 da tabela de preços unitários da obra aqui em causa, «qualquer relatório de prospecção geológica da obra ou outros dados fornecidos servem apenas de referência para os proponentes, não sendo garantidas a exactidão, integridade e aplicabilidade dos dados a toda a obra. O empreiteiro assume todos os riscos decorrentes de qualquer discrepância entre as condições do solo da obra ou os dados relativos às tubagens subterrâneas e a situação real da obra, que possa afectar a execução da obra- Se necessário, os proponentes podem realizar trabalhos de prospecção durante o período do concurso, à sua própria custa, devendo, para o efeito obter a aprovação do dono da obra e repor e limpar todos os locais afectados».

O risco pela discrepância entre as condições do solo constantes de relatório fornecido pelo dono da obra e as condições reais da obra correu, pois, por conta do empreiteiro, pelo que o eventual atraso resultante não pode deixar de lhe ser imputado.

Além disso, também aqui a Recorrente não observou exigências procedimentais impostas por lei, hipotecando, desse modo, a possibilidade de procedência da sua pretensão impugnatória.

Com efeito, de acordo com o disposto no artigo 13.º, n.º 1, alínea a) e n.º 2 do Decreto-Lei n.º 74/99/M, o empreiteiro pode apresentar reclamações, dentro de prazos peremptórios ali fixados, com fundamento em erros ou omissões do projecto, relativos à natureza ou volume dos trabalhos, por se verificarem diferenças entre as condições locais existentes e as previstas ou entre os dados em que o projecto se baseia e a realidade. Ora, no caso, a Recorrente não apresentou a falada reclamação pelo que terá de se entender que deixou precluir o direito de invocar e discutir o que podia ter constituído objecto daquela, dado ser esse o corolário natural da falta de prática de um acto dentro de um prazo peremptório (neste sentido, embora a propósito da norma do artigo 192.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, mas transponível, veja-se o acórdão do Tribunal

de Segunda Instância tirado no processo n.º 860/2022 e, na jurisprudência portuguesa, o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 27.10.2004, processo n.º 46402, com versão integral disponível em dgsi.pt).

(iv.)

Atraso de 15 dias úteis decorrente da realocização dos esgotos sob pressão na entrada oeste da Estação Hospitalar das Ilhas decorrente de alterações nos desenhos introduzidas pelo dono da obra – violação do disposto no artigo 169.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 74/99/M (artigos 100.º a 135.º da douda petição inicial).

Segundo a Recorrente, em consequência da incapacidade do Instituto para os Assuntos Municipais (IAM) para proceder ao encerramento da conduta ascendente, não lhe foi possível realizar os trabalhos de fundações por estacas para as entradas e saídas na zona, uma vez que as estacas do projecto original conflituavam com a localização da conduta ascendente que o IAM não conseguiu fechar. Daí terem resultado atrasos no início dos trabalhos de fundação por estacas e dos trabalhos estruturais.

Se bem interpretamos o sentido da alegação da Recorrente, até pela invocação expressa que a mesma faz da norma do n.º 3 do artigo 169.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, neste ponto ela um acto de terceiro, no caso o IAM, como causa de cessação da sua responsabilidade pelo atraso na conclusão do contrato.

Todavia, a invocação de facto de terceiro como facto impeditivo da responsabilidade pelo atraso na execução da obra depende necessariamente do cumprimento da exigência procedimental a que se refere o n.º 1 do artigo 171.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, antes já referido. Ora, no caso, tal exigência não foi observada e isso, a nosso modesto ver, não pode deixar de comprometer, neste particular, a procedência da alegação da Recorrente, face ao disposto no n.º 6 do referido artigo.

(v.)

Atraso de 10 dias úteis devido à revisão dos desenhos de projecto das plataformas de apoio – violação do disposto no artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M (artigos 136.º a 152.º da douda petição inicial).

Segundo a Recorrente, ocorreu um atraso, que computa em 10 dias úteis, resultante de erros na concepção do projecto da responsabilidade do dono da obra, pelo que a desconsideração desse atraso implicaria violação do disposto no artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M.

Salvo o devido respeito, não nos parece.

De acordo com o disposto no referido artigo, «pelas deficiências técnicas e erros de concepção dos projectos e dos restantes elementos patenteados no concurso ou em que posteriormente se definam os trabalhos a executar, respondem o dono da obra ou o empreiteiro, conforme aquelas peças sejam apresentadas pelo primeiro ou pelo segundo».

Além disso, segundo o disposto no artigo 40.º do citado diploma legal, as obras, alterações e reparações necessárias à adequada supressão das consequências da deficiência ou erro verificado, bem como a indemnização pelos prejuízos sofridos pela outra parte ou por terceiros, correm por conta do responsável definido nos termos dos artigos 38.º e 39.º.

Em todo o caso, vale aqui aquilo que antes referimos no ponto (iii) a propósito da necessidade de dedução de reclamação por parte do empreiteiro nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M e da consequência resultante da falta de apresentação da mesma.

De resto, a admitir-se a possibilidade de prorrogação do prazo com invocação deste fundamento ao abrigo da cláusula 5.2.1 do contrato, sempre seria de exigir a formulação do respectivo requerimento, a qual, no caso, não teve lugar.

(vi.)

Atraso de 12 e 17 dias úteis devido à revisão dos desenhos de projecto da estrutura da estação que não eram exequíveis – violação do disposto no artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M (artigos 153.º a 172.º da douda petição inicial).

Nesta parte da petição inicial a Recorrente insiste na imputação do atraso a erros existentes na concepção do projecto da responsabilidade do dono da obra.

Pelas razões que referimos no ponto anterior parece-nos, salvo o devido respeito, que este fundamento do recurso não pode proceder.

(vii.)

Atraso de 65 dias úteis causado por condições meteorológicas adversas – violação do disposto nos artigos 168.º e 169.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M (artigos 173.º a 208.º da douda petição inicial)

Com todo o respeito, afigura-se-nos que a Recorrente, também aqui, não tem razão.

Desde logo, porque nos termos resultantes do contrato, (cláusula geral 5.2.6 do caderno de encargos), o direito de o empreiteiro requerer a prorrogação do prazo global ou dos prazos parcelares de execução da empreitada dependia da condição de o número acumulado de fenómenos naturais exceder, em cada ano de construção, 30 dias, o que, no caso se não demonstra.

Contrariamente ao alegado pela Recorrente, não nos parece, com todo o respeito por

entendimento diverso, que esta cláusula seja nula por violação de norma imperativa.

Em todo o caso, importa, ainda assim, ter em conta o seguinte. Como antes referimos, a suspensão da execução dos trabalhos por parte do empreiteiro que, nos termos do artigo 168.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, implica a prorrogação do prazo, depende não da verificação cumulativa da causa de suspensão e da comunicação a que se refere o n.º 3 do artigo 159.º daquele Decreto-Lei, a qual, no caso, não ocorreu.

Do mesmo modo, a invocação de caso de força maior como facto impeditivo da responsabilidade pelo atraso na execução da obra igualmente depende do cumprimento da exigência procedimental a que se refere o n.º 1 do artigo 171.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, o que, na situação vertente, também se não verificou.

(viii.)

Do atraso decorrente das alterações do projecto para adicionar codificação metálica às fachadas das estações – violação do disposto no artigo 128.º do Decreto-Lei n.º 128.º do Decreto-Lei n.º 74799/M (artigos 209.º a 232.º da douda petição inicial).

A Recorrente, parece-nos, não tem razão.

Desde logo porque se não demonstra que o dono da obra tenha imposto a realização de trabalhos a mais.

Depois porque a Recorrente não alegou nem demonstrou ter efectuado qualquer requerimento de prorrogação de prazo nos termos previstos no n.º 2 do artigo 128.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, antes referido e, como antes dissemos, a formulação desse requerimento perante o dono da obra era condição para permitir a discussão dessa questão nesta sede contenciosa.

(ix.)

Da anulabilidade da decisão por falta de pronúncia quanto a um dos fundamentos invocados na audiência escrita e que se prende com o pedido de cancelamento ou redução da multa contratual nos termos da cláusula 5.3.5 do Caderno de Encargos (artigos 233.º a 243.º da douda petição inicial).

Com todo o respeito esta pretensão da Recorrente, a nosso modesto ver, não procede.

Em sede de audiência prévia, a Recorrente terá requerido à Entidade Recorrida a não aplicação da multa ou a sua redução ao abrigo da cláusula n.º 5.3.5 do Caderno de Encargos de acordo com a qual, as multas previstas nas cláusulas 5.3.1 a 5.3.3 poderão ser anuladas ou reduzidas, a requerimento do empreiteiro, quando se verifique que as obras foram bem executadas

revelando qualidade excepcional e que o atraso havido na conclusão ou no início dos trabalhos não foi motivado por incúria ou má orientação dos mesmos pelo empreiteiro.

Sem cuidar agora da legalidade dessa cláusula no confronto com o disposto no n.º 1 do artigo 174.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, à qual nos iremos referir no ponto seguinte, parece-nos, em todo o caso, que a Entidade Recorrida, ao ter mantido, após a audiência prévia da Recorrente, o quantitativo da multa nos termos que havia projectado, não deixou de decidir sobre a pretensão perante si apresentada, indeferindo-a.

(x.)

Violação do princípio da proporcionalidade e da adequação (artigos 244.º a 261.º da douda petição inicial).

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

(x.1.)

Como tem sido decidido pelos nossos Tribunais, 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 um acto administrativo (impugnável, por isso, através de recurso contencioso) legalmente vinculado, quer quanto à oportunidade, quer quanto ao conteúdo. Na verdade, a Administração apenas dispõe de margem para fixar, no caderno de encargos, um quantitativo de multa diário diferente, para mais, daquele se se mostra fixado na lei. A Administração não pode, pois, fixar um quantitativo de multa diário reduzido em relação ao que decorre das alíneas a) e b) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 174.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M.

Deste modo, em se tratando de um acto administrativo de conteúdo vinculado, não é viável a invocação contenciosa da violação dos princípios gerais da actividade administrativa, incluindo o princípio da proporcionalidade, com vista à anulação do acto que tenha sido praticado ao abrigo daquela norma legal.

Parece-nos, pois, que a previsão na cláusula 5.3.5 do caderno de encargos da possibilidade de as multas serem anuladas ou reduzidas a requerimento do empreiteiro quando se verifique que as obras foram bem executadas revelando qualidade excepcional e que o atraso havido na conclusão ou no início dos trabalhos não foi motivado por incúria ou má orientação dos mesmos pelo empreiteiro, se mostra em contradição com o disposto no artigo 174.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M. Por um lado, porque confere à Administração poderes para revogar (porque é de revogação que se trata e não de anulação administrativa) um acto praticado no exercício de poderes vinculados, o que, como se sabe, não é legalmente possível: a Administração apenas pode

revogar, com fundamento em razões de mérito, actos praticados no exercício de poderes discricionários. Por outro lado, porque atribui à Administração poderes para fixar a multa num quantitativo diverso, para menos, daquele que resulta da lei.

A nosso ver, Administração não pode, por via de regulamento ou de cláusula contratual, atribuir-se a si própria discricionariedade em matéria sobre a qual lei definiu vinculativamente os termos do exercício do poder administrativo.

(x.2.)

Em todo o caso, ainda que assim se não entenda, a verdade é que, segundo pensamos, ao não isentar a Recorrente do pagamento da multa aqui em causa ou ao não reduzir o seu quantitativo, a Entidade Recorrida não exerceu a discricionariedade que lhe seria conferida pela referida cláusula do caderno de encargos de modo manifestamente violador do princípio da proporcionalidade, a admitir-se, sem conceder, a sua legalidade. Por duas razões.

A primeira é a de que, previamente à questão da apreciação contenciosa do modo como foi exercido o poder discricionário coloca-se a questão de saber se, no caso, estavam verificados os pressupostos desse exercício e a verdade é que, no caso, salvo o devido respeito, não se demonstra essa verificação.

A segunda é a de que, mesmo que, sem conceder, se mostrassem verificados aqueles pressupostos, nem por isso se mostra que a Administração, ao ter indeferido o requerimento do empreiteiro no sentido da isenção ou redução da multa, tenha actuado de modo manifestamente desrazoável ou em flagrante violação do princípio da proporcionalidade.

3.

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

É este, salvo melhor opinião, o parecer do Ministério Público.”

*

Quid Juris?

Concordamos com a douta argumentação acima transcrita da autoria do Digno. Magistrado do MP junto deste TSI, que procedeu à análise de todas as questões levantadas, à qual integralmente aderimos sem reserva, sufragando a solução nela adoptada, entendemos que a decisão recorrida não padece dos vícios imputados pelo Recorrente, razão pela qual é de julgar improcedente o recurso e manter o acto recorrido nos seus precisos termos.

原則上我們認同檢察院的意見，在此我們特別強調下述幾點內容：

1) – 上訴人並沒有嚴格遵守 11 月 8 日第 74/99/M 號法令所述之制度，只是在收到罰款決定後才提出異議，要求有權限實體作出免罰的決定，但上引法令要求對每一個環節出現工期延誤之時，應立即用書面通知有權限實體，並採取法令所述之措施，同時請求增加工期，但上訴人並沒有適時採取這些措施，而是在最後階段(近乎工程尾聲)才提出問題。雖然法律這種規定可能帶出其他一些不公平的情況，但法律終歸是法律，現階段只能按法律處理。

2) – 由於上訴人沒有針對每一項延遲工期採取法定措施，引致其權利失效，亦導致現階段不能宣示所主張的權利。

3) – 為此，因為沒有適時行使其程序權利(要求及時評定工期延誤非其責任，並同時提出時間補償)，引致其實體權利亦受到影響，即現階段不能對過去的事宜要求重新作出決定。

4) – 綜上所述，上訴理由不成立，維持罰款之決定。

*

Síntese conclusiva:

I – O n.º 2 do artigo 128.º do DL n.º 74/99/M, de 8 de Novembro, dispõe que “*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*”, calculando-se a prorrogação segundo os critérios plasmados no n.º 3 do referido artigo 128.º, e o n.º 2 do artigo 159.º do citado DL prevê a possibilidade de o empreiteiro suspender a execução dos trabalhos quando tal resulte, nomeadamente, de facto que seja imputável ao dono da obra ou de caso de força maior, sendo que, sempre que ocorra

suspensão não imputável ao empreiteiro, nem decorrente da própria natureza dos trabalhos previstos, decorre do estatuído no artigo 168.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, que “os prazos do contrato e do plano de trabalhos consideram-se prorrogados por período igual ao da suspensão”.

II - O n.º 3 do mesmo artigo 159.º do citado diploma determina que “o exercício da faculdade prevista no número anterior deve ser antecedido de comunicação ao dono da obra, mediante carta sob registo com aviso de recepção, com menção expressa da alínea invocada”. Quando o empreiteiro pretenda discutir a legalidade do acto de aplicação da multa neste plano, questionando o incumprimento do prazo por considerar que o mesmo deveria ter sido objecto de prorrogação com fundamento na lei ou no contrato, é indispensável a demonstração da observância das exigências procedimentais impostas pela lei ou pelo contrato, nomeadamente, a formulação de requerimento de prorrogação de prazo nos termos previstos no n.º 2 do artigo 128.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M ou nos termos previstos na cláusula 5.2.5 do contrato ou, então, nos casos em que esteja em causa a prorrogação do prazo consequente à suspensão dos trabalhos pelo empreiteiro ao abrigo do disposto no artigo 168.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, a efectivação da comunicação referida no n.º 3 do artigo 159.º do mencionado diploma legal.

III - Se o empreiteiro não cumprir os ónus procedimentais antes referidos a consequência será a de ficar precluída a possibilidade de questionar a legalidade da multa no falado plano da inobservância do prazo da execução da empreitada. Com efeito, a prorrogação do prazo não opera automaticamente, mas a requerimento do empreiteiro perante o dono da obra e daí que, faltando esse requerimento, o prazo para a conclusão da obra, incluindo os prazos

parciais, se mantenha e, portanto, se a obra não vier a ser concluída dentro do prazo, será desencadeado o procedimento de aplicação da multa a que se reporta o artigo 174.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M.

IV - Segundo o disposto no n.º 1 do referido artigo, 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”*.

V - A verificação do caso de força maior ou de qualquer outro facto não imputável ao empreiteiro encontra-se sujeita a um procedimento de cuja observância depende a possibilidade de o empreiteiro invocar os seus direitos. Segundo o disposto no n.º 1 do artigo 171.º do citado Decreto-Lei, “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 mesmo artigo resulta que a falta de apresentação tempestiva do requerimento impede o empreiteiro de, mais tarde, invocar os

seus direitos, salvo se o caso de força maior tiver também impedido o apuramento dos factos.

*

Tudo visto, resta decidir.

* * *

V - DECISÃO

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

*

Custas pela Recorrente que se fixam em 6 UCs.

*

Notifique e Registe.

*

RAEM, 05 de Março de 2026.

Fong Man Chong
(Relator)

Seng Ioi Man
(1º Juiz adjunto)

*Foi-me Traduzida para a língua portuguesa a
parte do Acórdão redigida na língua chinesa*

Jerónimo Santos
(2º Juiz adjunto)

Fui presente
Álvaro Dantas
(Delegado Coordenador)