

## **Processo n.º 1/2025**

*(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 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 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.

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 1/2025**

*(Autos de recurso contencioso)*

Data : 05 de Março de 2026

Recorrente : **(A) Corporation ((A)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**

**(A) Corporation ((A) 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 27/11/2024, veio, em 18/12/2024, interpor o recurso contencioso para este TSI, com os fundamentos constantes de fls. 2 a 71, tendo formulado as seguintes conclusões:

I. Vem o presente Recurso interposto da decisão do Exmo. Senhor **Secretário para os Transportes e Obras Públicas**, datada de 27 de Novembro de 2024, exarada na Proposta n.º 2512/DCR/2024 e notificada à ora Recorrente por Ofício com a referência 15530/DCR/OFI/2024, datado de 28 de Novembro de 2024 e recebido pela ora Recorrente no dia 03 de Dezembro de 2024.

II. Na sequência 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)", Obra LRT 6/2021, veio a referida obra a ser e adjudicada à ora Recorrente.

III. De acordo com o ponto 14 do Anexo III do Caderno de Encargos a Obra estava

dividida em 18 Fases, com durações máximas estabelecidas, sendo o período de duração da Fase 8 de 346 dias úteis, ou seja, ficou estabelecido que a Fase 8 da Obra seria concluída em 12 de Dezembro de 2022, prazo que, com base no Parecer n.º 845/DCR/2022, foi entretanto prorrogado para 18 de Janeiro de 2023.

IV. Nesta última data, a entidade de fiscalização procedeu à vistoria da obra e entendeu que a Ora Recorrente ainda não concluiu a Fase 8 e apenas em 4 de Maio de 2023 é que a Direção dos Serviços de Obras públicas e a entidade de fiscalização vieram a confirmar que a Fase 8 foi concluída.

V. Nessa sequência foi proferido o acto sob recurso, com o qual a Recorrente não se conforma por considerar que padece de vários vícios.

#### Vício I

VI. Para dar início às obras principais do metro ligeiro de superfície, os concessionários de serviços públicos são obrigados a proceder à desmontagem, alteração e realocação de serviços e instalações públicas nas imediações da área do projeto e, ao mesmo tempo, é também necessário desviar o tráfego.

VII. De acordo com o plano original do projeto, o IAM, os representantes dos concessionários de serviços públicos e a Recorrente deveriam realizar uma reunião semanal regular de pré-aprovação com início em 29 de setembro de 2021 para discutir e chegar a acordo sobre questões como o conteúdo e as modalidades dos trabalhos a realizar pelos concessionários, a necessidade dos pedidos de licença e a coordenação dos trabalhos, etc., e as licenças só seriam concedidas depois de todas as partes terem chegado a uma posição unânime.

VIII. Após a concessão das autorizações relevantes, os concessionários de serviços públicos e a Recorrente deveriam iniciar a primeira fase dos trabalhos de desvio das condutas públicas e de tráfego em 3 de Outubro de 2021 e concluir os trabalhos relevantes em 15 de Novembro de 2021.

IX. No entanto, devido a motivos de força maior, como a prevenção e o controlo da epidemia de Covid 19 e do tufão, o IAM não pôde convocar as referidas reuniões semanais regulares de pré-licenciamento durante as três semanas consecutivas, ou seja, as reuniões de 29 de Setembro, 6 de Outubro e de 13 de Outubro de 2021, e, conseqüentemente, o IAM e os concessionários não puderam discutir os referidos trabalhos e chegar a um acordo unânime sobre

os mesmos, o que levou a que a licença de obras relevante não pudesse ser aprovada dentro do prazo previsto.

X. Assim, devido a esta suspensão de três semanas das reuniões regulares de pré-aprovação acima mencionadas, os concessionários e a Recorrente só puderam concluir a primeira fase das obras de realocização das condutas públicas e das obras de desvio de tráfego em 10 de Dezembro de 2021

XI. Em consequência disto, as obras de empilhamento da Estação Seak Pai Wan não puderam ser iniciadas dentro do prazo, o que afectou o início das obras subsequentes que com ela se relacionam, incluindo a fundação das estacas da Estação Seak Pai Van, cujo equipamento necessário para o efeito não pôde ser instalado no local como previsto.

XII. De acordo com o plano de obra aprovado, os trabalhos de fundação das estacas Seak Pai Van (número de identificação: 101) não é um trabalho crítico, porém, com base na relação lógica entre os processos de trabalho e as diferentes fases do calendário geral, o atraso de 21 dias úteis causará atrasos nas Fases 4, 7, 8 e 13.

XIII. A decisão recorrida afasta a defesa assim apresentada pela ora Recorrente com base no Ofício 29/GDI/OFI/2022 que seguindo o parecer com a referência LRT24-21-SPV00-000-LTR-00013, porém o atraso verificado em consequência da impossibilidade da realização das reuniões de coordenação por motivos de controlo da epidemia do Covid-19 e do tufão não se subsume àquela norma das Especificações técnicas.

XIV. Com efeito, o atraso de 21 dias úteis na conclusão da primeira fase das obras de deslocação das condutas públicas e de desvio do tráfego deveu-se a casos de força maior, como a epidemia do Covid 19 e o tufão.

XV. Esta suspensão dos referidos trabalhos pelo período de 21 dias úteis subsume-se sim à norma prevista no artigo 168.º do Decreto-lei 74/99/M, donde, salvo devido respeito por melhor opinião, a decisão recorrida ao secundar o parecer LRT24-21-SPV00-000-LTR-00013, é anulável por incorrer no vício de violação de lei, decorrente no erro nos pressupostos de facto e também erro de direito por violação do disposto no artigo 168.º do DL 74/99/M.

XVI. Mas ainda que assim não se entenda, Sempre se diga também que, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 169.º, n.º 1 alínea a) do DL 74/99/M também este atraso não pode ser imputado à ora Recorrente para efeitos de aplicação de multa decorrente do atraso na

Fase 8 da obra.

Por outro lado, salvo devido respeito por melhor opinião,

XVII. A cláusula em que a decisão se baseia para indeferir a pretensão da ora Recorrente é manifestamente nula, pois que, é contrária ao disposto no artigo 168.º do DL 74/99/M, uma norma de carácter imperativo.

XVIII. O certo é que esta estipulação contratual onde se prevê que o Empreiteiro não pode pedir qualquer prorrogação de prazo ou aumento de custos decorrente de atrasos verificados nos trabalhos de realocização de condutas públicas, não é passível de derrogar a previsão imperativa prevista no artigo 168.º do Decreto-lei 74/99/M, de 8 de Novembro.

XIX. Tal entendimento encontra-se nomeadamente plasmado no Acórdão do Tribunal de Segunda Instância, de 23 de Julho de 2020 proferido no âmbito do processo n.º 779/2017 e no duto Acórdão do Tribunal de Última Instância, no âmbito do Acórdão no Processo n.º 25/2018.

XX. Assim sendo, no que respeita à penalização da ora Recorrente pelo atraso verificado na Fase 8 da Obra e decorrente da suspensão da obra pelo prazo de 21 dias por facto que não lhe é imputável, mas que decorreu de casos de força maior, a decisão recorrida é nula por erro nos pressupostos de facto, e erro de direito por violação do disposto nos artigos 168.º e 169.º do Decreto-Lei 74/99/M, e consequentemente o período de 21 dias úteis ora em causa não deverá ser contabilizado para efeitos de aplicação de multa por atraso na conclusão dos trabalhos da Fase 8 da obra.

### Vício II

XXI. Em 14 de Outubro de 2022 e 10 de Novembro de 2022, a Recorrente efectuou trabalho de tensionamento de pré-esforço nas vigas das duas Estações objecto da presente obra.

XXII. 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 conceção.

XXIII. 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 pela Recorrente durante a instalação ou tensionamento.

XXIV. De facto, 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, porém o Dono da Obra não aceitou a proposta, prosseguindo a Recorrente os trabalhos de acordo com o projecto inicial.

XXV. 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.

XXVI. 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, a qual determina que a taxa de rutura situa-se no intervalo de 1% a 5%.

XXVII. Assim, e é óbvio que a taxa de rutura no tensionamento de pré-esforço das vigas na estação (0,52%) cumpria e satisfazia os requisitos das especificações ou procedimentos relevantes nacionais, estrangeiros e específicos da indústria.

XXVIII. No entanto, face aos resultados do tensionamento acima referidos, a unidade de concepção do Projeto solicitou à Recorrente que substituísse os cordões de aço e os tensionasse de novo, e que atingisse uma taxa de rutura de 0% para passar no teste.

XXIX. Ora, 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.

XXX. 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, sendo os trabalhos finalizados na estação de Seak Pai Van em 28 de novembro de 2022, com um atraso de 16 dias úteis

XXXI. De acordo com a relação lógica entre os processos e as etapas do plano diretor aprovada, o atraso de 16 dias úteis da "construção da ponte cais e da tampa do cais em consola" na

estação de Seak Pai Wan, levará ao atraso das etapas 7/8/10/11/13, pois que afecta a entrega da área relevante da Estação de Seak Pai Van.

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

XXXIII. Ao decidir como decidiu, o Dono da Obra 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,

XXXIV. Donde, 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, e consequentemente o atraso de 16 dias úteis ora em causa não pode ser contabilizado para efeitos de aplicação de multa.

### Vício III

XXXV. 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.

XXXVI. Para os trabalhos de cravação de estacas na estação de Seak Pai Van, de acordo com os parâmetros de concepção das estacas fornecidos pelo Dono da Obra, a profundidade total de todas as estacas tem de ser de 167,8 metros, e foi inicialmente estimado que a construção das estacas escavadas na zona demoraria um total de 110 dias úteis.

XXXVII. Foi nessa expectativa e considerando essas condições que a Recorrente elaborou a sua proposta a concurso, e a qual veio a ser aceite.

XXXVIII. De acordo com as características geológicas da área de construção, existem dois tipos de condições geológicas, sendo a primeira uma face rochosa profunda e a segunda uma face rochosa pouco profunda, e são concebidas e adoptadas diferentes técnicas de construção de acordo com a profundidade da face rochosa (cfr. páginas 3 a 5 do documento n.º 14)

XXXIX. 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).

XL. 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.

XLII. 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.

XLIII. Mesmo que fossem adicionados contrapesos, a Recorrente teria de parar a máquina várias vezes para adicionar contrapesos devido à insuficiente profundidade do furo, o que afectaria seriamente o tempo de trabalho.

XLIV. De acordo com o padrão normal da tecnologia de perfuração, a velocidade de perfuração com a metodologia RCD, tal como exigido pelos desenhos, é de cerca de 0,76m/dia/grupo (profundidade total da rocha encaixada de 167,8m/110 dias de trabalho programados/2 grupos de equipamento), mas a profundidade total real da rocha era 27m superior à indicada nos desenhos,

XLV. Por outro lado, as restrições de espaço no local limitaram a possibilidade de a Recorrente aumentar o número de mão de obra e de equipamento.

XLVI. 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)

XLVII. A construção da fundação por estacas é um pré-requisito para a construção das plataformas e estruturas de suporte da estação. O atraso resultará no atraso da construção da estrutura principal da estação, o que, por sua vez, atrasará a entrega das áreas relevantes da estação de Shek Pai Wan (ou seja, a Fase 8);

XLVIII. A decisão recorrida indefere, uma vez mais, a pretensão da ora Recorrente mediante a remissão para o Ofício 6742/DCR/OFI/2024.

XLIX. *In casu*, recai sobre o Dono da Obra o dever de definir as características do

terreno, pelo que será este responsável pelas consequências da previsão inexata ou deficiente em que se baseou a proposta da Recorrente.

XLIX. 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 dias úteis, a qualquer comportamento da ora Recorrente.

L. Pelo contrário, a decisão que não leve em linha de conta este atraso importa a violação do disposto no artigo 38.º do DL 74/99/M.

LI. A decisão ora recorrida viola os princípios da legalidade, da justiça e imparcialidade, da boa fé e da decisão, donde, 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, e consequentemente o atraso de 18 dias úteis decorrentes dos factos supra alegados não pode ser levado em conta para efeitos de aplicação de multa no atraso das Obras da Fase 8.

#### Vício IV

LII. 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.

LIII. Assim, nessa conformidade, a Recorrente informou o Dono da Obra das situações acima referidas e solicitou instruções, e em face dos erros verificados no projecto inicial, o Dono da Obra decidiu proceder à sua alteração

LIV. É de salientar que, que a plataforma de apoio SHD-PC1 é uma obra crítica e o seu atraso afecta diretamente o progresso da construção da estrutura principal da estação, atrasando assim a entrega da área relevante da estação de Seak Pai Wan (ou seja, a Fase 8),

LV. Com base nisto, dado o elevado grau de discrepância entre os desenhos de projeto originais e as condições reais do local, que exigiram alterações aos desenhos de projeto, tal como descrito no quadro supra, os atrasos causados pelas alterações aos desenhos de projeto totalizaram 45 dias úteis.

LVI. Atraso esse que, por ser imputável ao Dono da Obra por erros existentes na concepção do projecto, deveria dar direito a uma prorrogação por igual período do prazo de conclusão da Fase 8, conforme previsto no artigo 38º do Decreto-Lei 74/99/M.

LVII. No entanto, assim não entendeu a decisão ora recorrida que, remetendo para o Ofício n.º 6742/DCR/OFI/2024, que adere ao Parecer LRT24-21-SPV00-000-LTR-00204, indefere também este fundamento da audiência escrita da ora Recorrente.

LVIII. Quanto à ocorrência a que ora nos reporta mos, o referido parecer menciona: *由於承建商只是透過信函簡述，未有就此項提供更多的施工記錄，及管線/障礙物資料，亦沒有提供任何文件流程記錄，導致難以進行分析。*

LIX. Contudo, como bem sabe o Dono da Obra, relativamente à área de construção da estrutura da estação em que a plataforma de suporte SHD-PC1 entrava em conflito com a localização dos cabos CEM e CTM, a Recorrente apresentou um documento de consulta "RFI" que demonstra que foi dado conhecimento do conflito às várias unidades e que foi solicitada a confirmação ou modificação da proposta à Unidade de Design, e através deste documento podemos aferir a existência do conflito e bem assim como a resposta da unidade de design e supervisão ao mesmo.

LX. 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.

LXI. Ao assim não entender, o acto recorrido viola o disposto no artigo 38.º do D.L 74/99/M, devendo, conseqüentemente, 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 V

LXII. Para este projeto, a construção das vigas estruturais e dos pilares das estações incluía vigas longitudinais e vigas transversais, que se intersectam para formar intersecções de vigas

longitudinais e transversais, e, por sua vez, as vigas longitudinais e transversais intersecta-se com pilares para formar intersecções de viga-pilar.

LXIII. A construção das vigas estruturais e dos pilares das estruturas acima mencionadas inclui a amarração da armadura, a colocação da armadura e a colocação do betão, etc., de acordo com os desenhos fornecidos pelo empreiteiro.

LXIV. No entanto, na execução efectiva dos planos acima referidos para ambas as Estações, a densidade das barras de reforço nos desenhos fornecidos pelo empreiteiro era demasiado elevada, o que resultou na ineficiência ou mesmo no fracasso total dos trabalhos.

LXV. No decurso da colagem das armaduras, devido à elevada densidade de armaduras nas vigas e pilares estruturais das estações, foi necessário utilizar marretas/equipamentos mecânicos para ajudar no processo, o que conduziu directamente à ineficiência dos trabalhos de construção.

LXVI. Durante o processo de colocação das armaduras, nas referidas intersecções de vigas longitudinais e transversais, bem como nas intersecções de vigas e pilares, as barras de armadura que compunham cada viga e pilar eram demasiado densas para que as barras de armadura transversais e verticais pudessem ser intercaladas entre si, o que resultou na colisão e choque mútuo das barras de armadura.

LXVII. Conforme resulta dos registos de choque de armaduras de aço nas vigas e pilares da Estação Hospitalar das Ilhas e de Seak Pai Van, o "X" na figura identifica o local onde os vergalhões colidiram, e a Recorrente não conseguiu obter a condição intersecção descrita na figura, apesar de várias tentativas em cada um dos pontos escalonados, conforme exigido.

LXVIII. Devido ao espaçamento denso das barras de reforço, a Recorrente formulou especialmente uma mistura de betão centenário com agregado fino para garantir a qualidade da estrutura neste local.

LXIX. Tendo em conta a impraticabilidade dos desenhos acima referidos, a Recorrente informou o Dono da Obra da situação e solicitou instruções, tendo o Dono da Obra acabado por decidir alterar os desenhos.

LXX. 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 em 10 de Outubro de 2022, o que representou um atraso de 11 dias úteis.

(cfr. documento n.º 23 junto supra)

LXXI. 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.

LXXII. 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, atrasando assim a entrega das áreas relevantes da estação de Shek Pai Wan (ou seja, a Fase 8);

LXXIII. De acordo com o encadeamento lógico dos trabalhos e as etapas do plano de trabalhos, o atraso gerado pela "Construção da estrutura do átrio central" na estação de Seak Pai Van, importa o atraso 17 dias úteis

LXXIV. Não obstante isto, a decisão sob recurso, uma vez mais remetendo para o Ofício 6742/DCR/OFI/2024 e secundando o Parecer LRT24-21-SPV00-000-LTR-00204 indefere a pretensão da ora Recorrente, nesse parecer diz-se: *由於承建商只是透過信函簡述，未有就此項提供更多的施工記錄，或與設計單位諮詢溝通記錄，亦沒有提供更詳細的受影響情況，導致難以進行分析。*

LXXV. Porém 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 concepção); e também analisou os impactos nas várias etapas e a duração total dos trabalhos através do Plano Diretor de Progresso (MPP) aprovado.

LXXVI. Em todo o caso, sempre se diga que, 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.

LXXVII. Ao assim não entender, o acto recorrido viola o disposto no artigo 38.º do D.L. 74/99/M, devendo, conseqüentemente, 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, e conseqüentemente este atraso 17 dias úteis não pode ser contabilizada para efeitos de aplicação de multa pelo atraso na conclusão das obras da Fase 8.

## Vício VI

LXXVIII. A obra em questão nos presentes autos trata-se do projeto de construção do Troço da Lina do Hospital das Ilhas e da Linha Seak Pai Van do MRT, a Estação Hospitalar das Ilhas, a Estação Seak Pai Van, o Viaduto e a Passarela.

LXXIX. Ou seja, os trabalhos a realizar são, na sua esmagadora maioria, executados no exterior, donde, quando se verificarem condições meteorológicas adversas, o projecto é altamente afectado, ficando a obra suspensa.

LXXX. 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 8 (04 de Maio de 2023), houve 29 dias úteis com precipitação diária superior a 20 mm e 14 dias úteis com condições meteorológicas severas, tais como o Sinal de Ciclone Tropical n.º 3 ou superior, dos quais 8 dias úteis com precipitação diária superior a 20 mm.

LXXXI. Assim, desde a data de início até à conclusão da Fase 8 (04 de Maio de 2023), o atraso total das obras devido a condições meteorológicas adversas imprevistas é de 35 dias úteis.

LXXXII. Em relação a este atraso, a decisão recorrida refere: *"關於承包商抗辯所述的受惡劣天氣影響的 33 天，根據監管機構根據合同總則第 5 點提供的資訊，2021 年至 2022 年施工期間受惡劣天氣影響的天數為 5 天和 25 天，合共為 30 工作日，根據承攬規則一般條款第 5.2.6 條，其中有以下措辭".....如果每個施工年度自然現象累計天數不超過 30 個工作日，承包商只能針對超出的天數要求延期....."。因此，受不利天氣條件影響的天數已計入每年 30 天或按照本規定按比例計算。未計算在內的 5 天，其中 2 天為非工作日，另外 3 天為颱風日 1 號和 3 號，但承包商未出示有關合同期內影響的任何資訊(如果有)。在此情況下，將 3 個颱風日計入合同規範規定的自然現象每年 30 個工作日內受惡劣天氣影響的天數仍然在 30 個工作日之內。*

LXXXIII. Com efeito, não obstante existir uma cláusula nas Condições Gerais do Contrato onde 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, o certo é que 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.

LXXXIV. 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, e 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 8 obra e a competente aplicação da multa contratual.

LXXXV. 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.

LXXXVI. Mas ainda que assim não se entenda, 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 por 33 dias úteis.

LXXXVII. Assim sendo, o pressuposto de que o acto 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.

LXXXVIII. Ao assim decidir foram desrespeitados os mais elementares princípios fundamentais do direito que regem a actividade da Administração Pública, nomeadamente o princípio da legalidade,

LXXXIX. Mais ignorou o preceituado no Código de Procedimento Administrativo e fez tábua rasa do Decreto Lei nº 74/99/M, do contrato e do Caderno de Encargos, do qual é parte integrante.

XC. Estamos assim perante uma manifesta discrepância entre o conteúdo ou objecto do acto e as normas jurídicas que lhe são aplicáveis, o que constitui um vício de violação de lei, vício esse assumindo in casu a vertente de erro de direito, na senda do que vem sendo jurisprudência unânime, isto é, de que o erro na interpretação ou indevida aplicação da regra de direito (erro de

direito) consubstancia uma hipótese de violação de lei

XCII. Donde resulta o vício de violação de lei por 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 VII

XCIII. 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.

XCIV. Sucede que, na parte final da audiência escrita 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.

XCV. A decisão recorrida é completamente omissa quanto a este pedido.

XCVI. Face às omissões de pronúncia aos pedidos da ora Recorrente, o Dono de Obra pública violou o seu dever legal de decisão, violando o Princípio da Decisão expressamente consagrado no artigo 11º do CPA, 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.

#### Vício VIII

XCVII. 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.

XCVIII. Quis a Entidade Adjudicante, com esta norma, lançar mão de um poder discricionário para, face às circunstâncias atinentes à execução da obra, poder reduzir ou atenuar a pena contratual a aplicar por força de qualquer vicissitude imputável à entidade adjudicatária.

XCVIII. Não obstante tudo o supra exposto, a verdade é que existem circunstâncias,

que, a terem sido consideradas pela por V. Exa., implicariam uma redução substancial, ou até mesmo à anulação das multas que pudessem ser aplicadas à agora Recorrente.

XCIX. Trata-se de uma obra de elevada complexidade técnica, e não obstante, foi realizada sem quaisquer defeitos, e apesar das vicissitudes que ocorreram durante a sua execução, a Recorrente soube antecipar a própria Dona da Obra na descoberta de formas de resolver os problemas que foram encontrados.

C. Tendo a Dono da Obra recorrida aceite as alternativas e soluções apresentadas pela Recorrente, e 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.

CI. As soluções alternativas apresentadas pela Recorrente face às inexactidões e deficiências do projecto inicial beneficiaram a Dona da Obra.

CII. 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, tendo a linha de Seak Pai Van entrado em funcionamento no dia 01 de Novembro de 2024.

CIII. *In casu*, a Dona da Obra 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.

CIV. Por tudo isto, 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.

#### **Do pedido de suspensão dos presentes autos**

CV. Nos termos e para os efeitos do disposto no número 1 do artigo 14.º do CPAC "*Quando o conhecimento do objecto do processo dependo de decisão de questão da competência de outro tribunal, pode o tribunal sobrestar na decisão até que o tribunal competente se pronuncie.*"

CVI. 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, através da 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.

CVII. 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.

CVIII. Os vícios atribuídos ao acto administrativo em causa naqueles autos, coincidem parcialmente com os vícios e factos alegados no presente recurso, como sejam suspensão dos trabalhos em consequência de condições climatéricas adversas, os atrasos decorrentes do efeito de pré-esforço das vigas da estação para além do requisito, da discrepância entre os Desenhos fornecidos pelo Dono da Obra e técnicas de perfuração estabelecidas no contrato e as condições reais do local, à revisão dos desenhos de projeto das plataformas de apoio, à revisão dos desenhos de projeto da estrutura da estação que não eram exequíveis e, bem assim como a omissão de pronuncia e violação dos princípios da proporcionalidade e adequação

CIX. 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.

CX. Entende a ora Recorrente que 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.

CXI. 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 Douro 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 85 dias úteis na Fase 8 da Obra, no valor de MOP\$169,543.00, 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. 450 a 478, 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，而非關於是否需要延長工期。

3. 司法上訴人在合同里程碑 8 完工日(即 2023 年 1 月 18 日)並未能竣工，直至 2023 年 5 月 4 日相關里程碑 8 工程才完成，工程延誤 85 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 5 日的筆錄提出異議，故上訴人現就延誤竣工之事實提出爭議的

權利已失效。

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 8 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. 就司法上訴人所聲稱受疫情及颱風影響而無法與市政署召開會議以致造成延誤，而事實上，燃氣准照之批准日期早於上訴人所指需開會日期之前，而交通改道的申請是向交通事務局提出而非市政署，因此，有關公共管線遷移准照申請及交通改道申請並不取決於召開有關會議。

10. 關於 2021 年本澳新冠病毒的防疫安排，措施中並無要求暫停建築行業，而根據承建商施工日報表，2021 年新冠疫情的防控安排並未對該工程施工造成停頓。

11. 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。司法上訴人所主張被訴行為違反了第 74/99/M 號法令第 128 條之說法並不正確，因為此處並不存在由定作人命令而實施增加之工作。

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. 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。

15. 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」。

16. 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。

17. 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。

18. 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。

\*

**(A) Corporation ((A)工程有限責任公司), Recorrente, ofereceu a resposta constante de fls. 485 a 493, tendo alegado o seguinte:**

Questão prévia

1. Nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 53.º do CPAC, na Contestação a Entidade Recorrida deve juntar todos os documentos destinados a demonstrar a verdade dos factos alegados.

2. Salvo devido respeito, a Entidade Administrativa não cumpre com esse ónus.

3. Ao longo da sua aliás douta Contestação, a Entidade Recorrida limita-se invocar documentos, identificando-os apenas por referência ao número de folhas que ocupam no processo

administrativo, mais dando e bem a conhecer que este último já se encontra apenso a outros autos, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 55.º, n.º 2 do CPAC.

4. No modesto entendimento da ora Recorrente o facto de existir um processo administrativo junto a este ou outros autos pendentes perante este Venerando Tribunal, não legitima a não junção em sede de Contestação dos documentos nela invocados pela Entidade Recorrida para fazer prova das suas pretensões ou contra-prova das pretensões invocadas pela Recorrente.

5. Caso assim fosse a lei preveria tal hipótese, o que não faz.

6. Assim, salvo devido respeito, a invocação de documentos através da sua simples remissão para o processo administrativo apenso a outros autos não basta e nem coloca este douto Tribunal e nem a Recorrente numa posição de poder, de forma totalmente esclarecida, inteirar-se, responde e nem decidir dos factos que esses documentos se destinam provar.

7. Assim, sendo, respeitosamente se requer a V. Exa. se digne notificar a Entidade Recorrida para vir juntar cópia dos documentos que invoca em sede da sua Contestação.

#### Resposta

8. Nos artigos 11.º a 13.º da Contestação apresentada a Entidade Recorrida vem invocar a caducidade do direito da ora Recorrente de impugnar o acto administrativo ora em apreço porquanto, aquando da recepção da Fase 8 da obra em causa, a ora Recorrente não levantou qualquer oposição ao auto dela lavrado, como lhe competida nos termos do disposto no artigo 192.º, n.º 3 e 193.º, n.º 2 ambos do D.L. 74/99/M.

9. Mais defende a Entidade Recorrida que, não tendo a ora Recorrente lançado mão das prerrogativas prevista nessa disposição legal, então o acto de aplicação de multa aqui em recurso se trata um acto de natureza vinculada.

Ora,

10. Salvo devido respeito por melhor opinião, a ora Recorrente não se conforma com tal entendimento.

11. Na verdade, o Decreto Lei 74/99/M estabelece dois mecanismos de reacção do particular independentes e autónomos em relação à recepção provisória da obra, artigos 191.º a 193.º do D.L. 74/99/M, e em relação à aplicação de multas por violação dos prazos contratuais, artigo 174.º do mesmo diploma legal.

12. O procedimento relativo à recepção provisória da obra e a oportunidade do Empreiteiro vir a recorrer às prerrogativas previstas nos artigos 192.º, n.º 3 e 193.º, n.º 2, prende-se com a existência de deficiências encontradas e que resultem de infracção às obrigações contratuais ou legais do empreiteiro que impeçam a recepção, no todo ou em parte, da obra.

13. Ora, o atraso na conclusão dos trabalhos não é tratado em sede do auto de recepção da obra, pela razão lógica de que o eventual atraso, por não se tratar de uma deficiência que impeça da recepção da obra, não é um factor impeditivo da recepção.

14. Por outro lado, parece resultar do próprio contrato celebrado entre a Entidade Recorrida e a ora Recorrente, que a aplicação da multa por alegado atraso na conclusão dos trabalhos não se trata de um acto vinculado, pois que, se assim fosse, não existiria a previsão constante da Cláusula 5.3.5 do Caderno de Encargos, a qual prevê a possibilidade da Entidade Administrativa cancelar ou reduzir a multa aplicada.

15. Sustenta ainda a Entidade Recorrida que a Recorrente nunca invocou a suspensão dos trabalhos com base no art. 159º do referido Decreto-lei,

16. E que não procedeu de acordo com o art. 171º, isto é, que não comunicou os motivos atendíveis para que lhe fosse prorrogado o prazo de conclusão da obra, e que, como tal, este recurso contencioso é intempestivo nesta matéria.

Ora,

17. O acto de aplicação de multa contratual reveste de uma natureza completamente distinta daquela que reveste o acto de indeferimento de prorrogação do prazo da conclusão da obra,

18. Dando a possibilidade de diferentes modos de impugnação.

19. Ademais, a ora Recorrente não pode ser penalizada por não ter solicitado uma prorrogação do prazo da obra com base numa ocorrência que o contrato que celebrou com a Entidade Recorrida, à partida, e ainda que ilegalmente, afastava como fundamento do pedido de prorrogação de prazo.

20. A decisão a proferir caso a ora Recorrente tivesse lançado mão do disposto nos artigos 159.º ou 171.º seria, invariavelmente, a mesma da tomada pela Entidade Recorrida na presente sede, sempre se escudando no disposto na cláusula 5.2.6 do Caderno de Encargos.

21. Donde, o resultado final seria sempre o mesmo do aqui chegado, sendo certo que,

a decisão que proferida em relação a um eventual pedido de prorrogação de prazo ao abrigo do disposto nos artigos 159.º ou 171.º nunca impediria a ora Recorrente de impugnar o acto administrativo de aplicação de multa.

Com efeito,

22. E como é entendimento da nossa Jurisprudência,

*"... a (concreta) "decisão de indeferir" - ou melhor, não consentir ou permitir - a pretendida prorrogação do prazo da obra, não reveste a natureza de "actividade administrativa" própria do exercício de qualquer poder (ou dever) ao abrigo de nenhuma "norma de direito público", constituindo, antes, uma decisão (absolutamente normal e) idêntica à que poderia ser tomada no âmbito de qualquer outro "contrato de empreitada", (entre particulares, cfr., o art. 1133º do C.C.M. e seguintes), em que o prazo para a sua execução se encontra contratualmente determinado, e em que ao dono da obra assiste assim a (natural e evidente) faculdade (ou direito) de não estar de acordo com um idêntico pedido - "não acordado" - do empreiteiro*

*(...)*

*Diferente seria a situação se, em causa estivesse uma decisão em que, a Administração, (como dono da obra), decidisse aplicar ao empreiteiro uma "multa pelo atraso na conclusão da obra".*

*Aí, inegável era a "característica" (que agora não existe) de se tratar de uma "imposição" - autoritária - ao "abrigo de uma norma de direito público", no caso, o art. 174º do referido D.L. n.º 74/99/M, (e onde, em sede do aqui já possível recurso contencioso, se poderia apreciar da sua legalidade, com incidência relativamente a uma eventual anterior decisão de não prorrogação do prazo)." (Acórdão do Tribunal de Última Instância de 10/02/2021, Proc. 198/2020)*

Ou seja,

23. Diante uma decisão de indeferimento de prorrogação do prazo de obra, não está a Recorrente obrigada a proceder de imediato à sua impugnação.

24. Aliás, a Recorrente, enquanto empreiteira, não está sequer em condições de a impugnar no momento em que a mesma é proferida,

25. Nem se alcança a utilidade dessa impugnação.

Com efeito,

26. Os indeferimentos dos pedidos de prorrogação do prazo da obra podem até nem

ter qualquer reflexo no prazo global da obra se, por vários motivos, a obra não se veio efetivamente a atrasar, nomeadamente, porque o empreiteiro conseguiu, ainda assim, cumprir com o prazo global da obra, não obstante as circunstâncias não imputáveis a si e que, em determinado momento ocorreram e que motivaram naquela altura um pedido de prorrogação da obra.

27. Tal como sustenta o citado aresto,

*"... e se bem ajuizamos, a referido "susceptibilidade de (imediate) recurso contencioso", poderia até constituir um "elemento de (gratuita e abundante) controvérsia" no âmbito da execução de idênticos "contratos de empreitada", bastando, para tal, pensar-se em situações - mau grado, não muito raras - com "sucessivos pedidos de prorrogação do seu prazo" - que, no caso, também existiram, e que pelo dono da obra até foram (sucessivamente) "aceites" com a consequente extensão do prazo inicialmente previsto de 480 dias por mais 184 dias; cfr., "matéria de facto" dada como provada, a fls. 1876-v - e que, em virtude do seu "indeferimento", poderiam dar origem a numerosos e contínuos "recursos contenciosos" sobre uma "questão" que, (como se pensa ter explicitado), na prática, pode até em nada influir na execução da obra e no seu prazo de conclusão, não se nos apresentando assim ser esta, (atento o estatuído no art. 8º do C.C.M.), a mais adequada interpretação da intenção legislativa que presidiu à aprovação dos normativos legais sobre a matéria."*

28. E só assim se compreende a cláusula contratual que estipula que pode a Entidade Recorrida decidir não aplicar a multa contratual ou até vir a reduzi-la.

29. Ou seja, nos termos do que foi acordado entre as partes, independentemente de qualquer decisão que seja tomada no âmbito da execução do contrato, e de qualquer vicissitude que tenha ocorrido com efeitos no prazo global da obra, ainda assim, caberá à Entidade Recorrida, no âmbito da sua actividade discricionária, optar por não aplicar qualquer multa contratual, ou até, vir a reduzi-la.

30. Se existe essa possibilidade, por que razão seria a Recorrente obrigada a impugnar toda e qualquer decisão de indeferimento dos seus pedidos de prorrogação do prazo, quando a Entidade Recorrida terá sempre a última palavra aquando da decisão de aplicação de sanções pecuniárias?

31. Da mesma forma, a lei é clara ao atribuir ao empreiteiro o direito à impugnação da decisão de aplicação de multa contratual, ao conceder-lhe o prazo de 10 dias para apresentação da

sua defesa (art. 174º, nº 5 do DL 74/99/M).

32. Não faria, assim, qualquer sentido a preclusão do direito à impugnação da multa contratual quando se não pediu uma prorrogação do prazo ou quando não se impugnou o indeferimento da prorrogação do prazo.

33. Por todo o exposto é manifesto, atenta quer a Lei quer a jurisprudência aplicável, que o recurso contencioso interposto nestes autos é o meio adequado para a impugnação do acto recorrido.

\*

**O Digno. Magistrado do Ministério Público** junto do TSI emitiu o douto parecer de fls. 623 a 631, pugnando pelo improvimento do recurso.

\*

Foram colhidos os vistos legais.

Cumpre analisar e decidir.

\* \* \*

## **II – PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS**

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

O processo é o próprio e não há nulidades.

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

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

\* \* \*

## **III – FACTOS**

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

事由：工程編號：LRT 6/2021 - 「輕軌石排灣線主體建造工程」

- 就違反合同里程碑 8 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 11 月 27 日在本局第 2512/DCR/2024 號建議書所作之批示：

“Concordo  
27/11/2024  
(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	(A) 工程有限責任公司 (A) 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 8 的相關要求簡述

如下：

工程節點摘要	工程節點的施工期
<p>8. 完成下列工作：</p> <p>a) 容許行車系統承攬人(RSS Contractor)在高架橋段 SSL-1 (不包括道岔區)進行安裝工作；</p> <p>b) 交付石排灣站軌道樓層(Track Level)予行車系統承攬人(RSS Contractor)進行安裝工作；</p> <p>c) 容許行車系統承攬人(RSS Contractor)在石排灣站大堂樓層(Concourse Level)進行安裝工作；</p> <p>d) 交付石排灣站緩衝高架橋段(SPV Station</p>	<p>≤414 工作天或標書填寫工期，以較短者計算。</p> <p>附件 2 - 標書填寫工期為 375 工作天，故里程碑 8 日期為 2022 年 12 月 12 日。</p> <p>附件 3 - 根據第 845/DCR/2022 號建議書，里程碑 8 的完成日期由 2022 年 12 月 12 日延至 2023 年 1 月 18 日。</p>

Overrun) 予行車系統承攬人(RSS Contractor) 進行安裝工作。	
---	--

3. 監察實體於合同里程碑 8 延長後之完工日(即 2023 年 1 月 18 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:

a) 容許行車系統承攬人(RSS Contractor)在高架橋段 SSL-1 (不包括道岔區)進行安裝工作

- 尚未容許列車系統承攬人(RSS Contractor)在高架橋段 SSL-1 (不包括道岔區)進行安裝工作;
- 未成本工程的承攬規則要求 - 工程進度程度的定義內第一階段(Degree1)工作, 包括 1.4 土木及屋宇設備以供行車系統承攬人(RSS Contractor)的需要; 1.5 完成建築結構的完工測量圖及數據; 1.7 完成伸縮縫和移動接縫; 1.9 完成排水系統的接駁並安裝臨時抽水機(-50%); 1.14 完成高架橋橋面或列車軌道承托; 1.15 完成高架橋行車基座。

b) 交付石排灣站軌道樓層(Track Level)予行車系統承攬人(RSS Contractor)進行安裝工作

- 尚未交付石排灣站軌道樓層(Track Level)予行車系統承攬人(RSS Contractor)進行安裝工作;
- 未成本工程的承攬規則要求 - 工程進度程度的定義內第一階段(Degree1)工作, 包括 1.1 完成建築結構, 地方要清潔乾爽及防止雨水進入建築物; 1.2 完成所有磚牆及間牆, 機座, 反障; 1.3 完成泥水工程, 灰泥牆面及天花, 砂漿地台; 1.4 土木及屋宇設備以供行車系統承攬人(RSS Contractor)的需要; 1.5 完成建築結構的完工測量圖及數據; 1.6 完成結構牆及磚牆的電機工程管線的開口通道及測量; 1.9 完成排水系統的接駁並安裝臨時抽水機; 1.11 移除所有路軌範圍內建造工程器械及棚架; 1.14 完成高架橋橋面或列車軌道承托; 1.15 完成高架橋行車基座。

c) 容許行車系統承攬人(RSS Contractor)在石排灣站大堂樓層(Concourse Level)進行安裝工作;

- 尚未容許行車系統承攬人(RSS Contractor)在石排灣站大堂樓層(Concourse Level)進行安裝工作;
- 未成本工程的承攬規則要求 - 工程進度程度的定義內第一階段(Degree1)工作, 包括 1.1 完成建築結構, 地方要清潔乾爽及防止雨水進入建築物; 1.2 完成所有磚牆及間牆, 機座, 反障; 1.3 完成泥水工程, 灰泥牆面及天花, 砂漿地台; 1.4 土木及屋宇設備以供行車系統承攬人(RSS Contractor)的需要; 1.5 完成建築結構的完工測量圖及數據; 1.6 完成結構牆及磚牆的

電機工程管線的開口通道及測量； 1.9 完成排水系統的接駁並安裝臨時抽水機； 1.10 完成樓梯，升降機槽，升降機坑道，電動扶手梯或自動行人道的坑道及安裝位置。

d) 交付石排灣站緩衝高架橋段(SPV Station Overrun)予行車系統承攬人(RSS Contractor)進行安裝工作；

- 尚未交付石排灣站緩衝高架橋段(SPV Station Overrun)予行車系統承攬人(RSS Contractor)進行安裝工作；

- 未成本工程的承攬規則要求-工程進度程度的定議內第一階段(Degree1)工作，包括 1.4 土木及屋宇設備以供行車系統承攬人(RSS Contractor)的需要； 1.5 完成建築結構的完工測量圖及數據； 1.7 完成伸縮縫和移動接縫； 1.9 完成排水系統的接駁並安裝臨時抽水機； 1.14 完成高架橋橋面或列車軌道承托； 1.15 完成高架橋行車基座。

上述里程碑 8 第 a 項、第 b 項、第 c 項及第 d 項工作未完成，監理單位隨即繕立實況筆錄(附件 4)，並由各方代表簽署確認。

4. 當承建商按實況筆錄之內容完成相關工作後，監察實體對題述工程再次進行檢驗工作，並確認承建商於 2023 年 5 月 4 日完成里程碑 8 的節點工作，監理單位隨即繕立實況筆錄(附件 5)，並由各方代表簽署確認。

5. 因承建商未能在合同里程碑 8 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 1651/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 8 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 9894/DCR/OFI/2024 號公函向承建商寄送科處罰款筆錄(附件 7)，由 2023 年 1 月 19 日至 2023 年 5 月 4 日，工程延誤 85 個工作天，罰款金額為 MOP\$169,542.38，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)/013/2024 號信函(附件 8)回覆，當中提出共七點內容及理由，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 189 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，導致車站結構工作中止 35 個工作天；

3. 車站樑超標準要求預應力張拉的影響，延誤 16 個工作天；

4. 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；

5. 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 45 個工作天；
6. 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 17 個工作天；
7. 惡劣天氣導致之延誤，合共 37 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 11 月 26 日透過第 LRT24-21-SPV00-000-LTR-00252A 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 至 6 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 12 月 12 日及 2024 年 5 月 29 日透過第 29/GDI/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 7 點提出節點因惡劣天氣而受影響的 37 天(其中 2 天並非屬合同所定節點 8 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 2023 年施工期間受惡劣天氣影響的日數分別 5 天、25 天及 26 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 37 天，已將當中 32 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 5 天，其中 3 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. 就以上分析，本局認為承建商所提出的理據並不改變之前已通知承建商擬科處的罰款，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，應就已延誤節點 8 之工期向承建商科處罰款，由 2023 年 1 月 19 日至 2023 年 5 月 4 日，共 85 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\$3,096,667.63。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 85 個工作天於首個十分之一期間內(1-40 個工作天)

每日罰款 $(3,096,667.63 \times 0.1\% / 2 = \text{MOP}\$1,548.33)$ 為 MOP\$1,548.33，延誤 40 個工作天的罰款金額 $(1,548.33 \times 40 = \text{MOP}\$61,933.20)$ 為 MOP\$61,933.20；

- 延誤 85 個工作天於第二個十分之一期間內(41-81 個工作天)

每日罰款 $(3,096,667.63 \times 0.15\% / 2 = \text{MOP}\$2,322.50)$ 為 MOP\$2,322.50，延誤 41 個工作天

的罰款金額( $2,322.50 \times 41 = \text{MOP}\$95,222.50$ )為  $\text{MOP}\$95,222.50$ ;

- 延誤 85 個工作天於第三個十分之一期間內(82-85 個工作天)

每日罰款( $3,096,667.63 \times 0.20\% / 2 = \text{MOP}\$3,096.67$ )為  $\text{MOP}\$3,096.67$ , 延誤 4 個工作天的罰款金額( $3,096.67 \times 4 = \text{MOP}\$12,386.68$ )為  $\text{MOP}\$12,386.68$ ;

- 總罰款金額 ( $61,933.20 + 95,222.50 + 12,386.68 = \text{MOP}\$169,542.38$ ) 為  $\text{MOP}\$169,542.38$ 。

10. 因此, 可歸責承建商於合同里程碑 8 的工期延誤應向承建商科處的罰款金額為  $\text{MOP}\$169,542.38$ 。

### III - 總結

11. 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「(A) 工程有限責任公司」合同里程碑 8 的延誤 85 個工作天(2023 年 1 月 19 日至 2023 年 5 月 4 日期間), 因此向其科處罰款  $\text{MOP}\$169,542.38$ , 取整至  $\text{MOP}\$169,543.00$ 。(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。

耑此, 順頌

台安!

公共建設局, 二零二四年十一月二十八日。

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 doughtas considerações:

“(…)

1.

(A) 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 169,563.00 patacas por atraso de 85 dias úteis na conclusão da fase 8 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 8 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 8 da empreitada foi de 346 dias úteis a contar da consignação da obra, terminando no dia 12 de Dezembro de 2022. Esse prazo foi prorrogado para 18 de Janeiro de 2023.

Sucedem que a dita fase 8 da empreitada apenas foi concluída em 4 de Maio de 2023, com 85 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 esta 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 convação 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 douta petição inicial.

(i.)

*Do atraso de 21 dias úteis decorrente do facto de a data de conclusão da primeira fase das obras de deslocação das condutas públicas e de desvio do tráfego ter sido adiada devido a motivos de força maior, o que provocou o atraso da construção das fundações por estacas da estação de Seak Pai Van e a suspensão do período de construção durante 21 dias úteis – violação do disposto nos artigos 168.º e 169.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M (artigos 15.º a 40.º da douta petição inicial)*

Alegou a Recorrente que, devido à epidemia de covid-19 e à passagem de um tufão, os trabalhos de realocação das condutas públicas e as obras de desvio de tráfego sofreu atraso que se reflectiu na fase 8 da obra.

Vejamos.

Como já vimos, a norma do 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 de caso de força maior. Por outro lado, sempre que ocorra suspensão não imputável ao empreiteiro, nem decorrente da própria natureza dos trabalhos previstos, e de acordo com o disposto no artigo 168.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, «os prazos do contrato e do plano de trabalhos consideram-se prorrogados por período igual ao da suspensão».

Contudo, da norma do n.º 3 do mesmo artigo 159.º do citado diploma legal decorre 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».

Assim, 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 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 41.º a 65.º da douta 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.

Apesar de a Recorrente ter efectuado um pedido de prorrogação de prazo com este fundamento, o qual foi indeferido pelo dono da obra, a verdade é que, a prorrogação prevista no n.º 2 do artigo 128.º do citado Decreto-Lei pressupõe que por imposição do dono da obra ou em virtude de deferimento de reclamação do empreiteiro, tenham sido executados trabalhos a mais.

Ora, neste ponto, estamos modestamente em crer que se não demonstra que a Administração tenha exigido à Recorrente a concretização de trabalhos não previstos no contrato. Com efeito, não nos parece que tenha havido qualquer alteração imposta pela Entidade Recorrida em relação aos requisitos de pré-esforço dos cabos de aço. A exigência, por parte daquela, no sentido da substituição dos ditos cabos em face da ruptura verificada, situando-se no âmbito das exigências plasmadas nos documentos do concurso, não consubstancia, salvo o devido respeito, a imposição de trabalhos a mais a justificarem uma prorrogação do prazo da execução da obra.

**(iii.)**

*Atraso de 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 66.º a 97.º da douta 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 dois 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 45 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 98.º a 110.º da douda petição inicial).*

Segundo a Recorrente, ocorreu um atraso, que computa em 45 dias úteis, resultante de erros na concepção do projecto que, a seu ver, são 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 neste ponto aquilo que antes referimos supra em (iv) 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.

(v.)

*Atraso de 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 111.º a 129.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.

(vi.)

*Atraso de 35 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 130.º a 165.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.

**(vii.)**

*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 166.º a 176.º da douta 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.

**(ix.)**

*Violação do princípio da proporcionalidade e da adequação (artigos 177.º a 194.º da douta petição inicial).*

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

**(ix.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.

**(ix.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 douda 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 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.

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 (*Primeiro Juiz-Adjunto*)

Jerónimo Santos (*Segundo Juiz-Adjunto*)

(Foi-me traduzida para Português a parte  
do Acórdão redigida na língua Chinesa.)

Álvaro Dantas (*Delegado Coordenador do Ministério Público*)