

11. EMPREITADA DO CENTRO ESCOLAR DE GUALTAR – CP.4.16.DACP:

Submete-se informação circunstanciada da DMOSM, relativa à Empreitada do Centro Escolar de Gualtar –CP.4.16.DACP – sanções contratuais pecuniárias – não aplicação do montante da multa a aplicar.



DELIBERAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL:

Remete-se ao Sr. Presidente

A Diretora da DMOSM,


(Alzira Torres)

20/09/25

Despacho:



O Presidente,


(Ricardo Bruno Antunes Machado Rio)

18/09/26

Concurso Público: CP.4.16.DACP

Assunto: Empreitada do Centro Escolar de Gualtar – sanções contratuais pecuniárias – não aplicação do montante da multa a aplicar.

Exm.º Senhor Presidente,

1. No âmbito da execução da empreitada identificada em epígrafe, cujo empreiteiro é a Costeira – Engenharia e Construção, SA, foi desencadeado o processo de aplicação de uma sanção contratual pecuniária ao empreiteiro, no montante de € 26.044,48 por incumprimento, por este, do prazo de conclusão final da empreitada, incumprimento de 28 dias, desvio que representa 13% do prazo inicialmente fixado.
2. A intenção de aplicação da sanção foi notificada ao empreiteiro, para que este se pronunciasse em sede de audiência prévia, o que fez, invocando que o atraso na conclusão da obra se deveu, resumidamente, a alterações que foram necessárias introduzir no projeto de execução, o que condicionou a normal execução do plano de trabalhos.
3. Efetivamente, o dono da obra viu-se obrigado a introduzir alterações ao projeto de execução, indispensáveis a adequar a obra à funcionalidade que com ela se pretende, alterações que, em todo o caso, foram reconhecidamente comunicadas ao empreiteiro já no decurso avançado da obra e que, dada a sua natureza e relevância, integravam o caminho crítico do plano de trabalhos da obra. Não obstante aquela circunstância imputável ao dono da obra, certo é que foi possível fazer exonerar o dono da obra de responsabilidades pela disponibilização tardia de tais elementos (responsabilidades ao nível da prorrogação do prazo e consequente custos de manutenção de estaleiro), com o fundamento de que, aquando da disponibilização dos elementos em falta, o desenvolvimento que se verificava na obra não reivindicava a necessidade imediata dos mesmos, justificando-se, com isso, o indeferimento da prorrogação do prazo pretendida pelo empreiteiro.



BRAGA

Município

DIREÇÃO MUNICIPAL DE OBRAS E SERVIÇOS MUNICIPAIS

4. Em todo o caso, é inequívoco que o empreiteiro poderia ter lançado mão de um conjunto de expedientes legais, como a suspensão de frentes de obra, exigências de pormenores de projeto, que inequivocamente teriam concorrido para dificultar a gestão da obra, perturbariam a sua execução e elevariam o nível de conflitualidade. Pelo contrário, e como resulta do parecer técnico anexo, o empreiteiro prestou, de forma indiscutível, toda a colaboração e empenho na conclusão atempada e perfeita da obra. Adicionalmente – e este aspeto afigura-se-nos determinante – o empreiteiro poderia e poderá ainda exigir do dono da obra uma reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato por força da prorrogação legal concedida ao prazo de execução da empreitada por motivos imputáveis ao dono da obra.
5. A prerrogativa do contraente público aplicar sanções pecuniárias (vulgarmente identificadas por *multas contratuais*), genericamente consagrada na alínea d) do artigo 302.º do CCP, traduz-se no poder de intimar e compelir o seu cocontratante ao bom cumprimento das obrigações contratualmente assumidas. Tais decisões representam, conforme resulta do disposto na alínea c), do n.º 2 do artigo 307.º, atos administrativos, estatuições autoritárias emanadas pelo contraente público e que gozam de força executiva própria. A regra é a multa por atraso no cumprimento das obrigações do empreiteiro determinar-se através de um cálculo aritmético. A multa ***«para o incumprimento dos prazos contratuais funciona como cláusula penal. Constitui a liquidação a forfait dos prejuízos sofridos pelo dono da obra com esse atraso, sendo o que, em princípio, o empreiteiro tem a pagar, independentemente de o valor dos prejuízos reais ser superior ou inferior a esse valor»***.
6. A multa não cumpre, porém, uma função puramente indemnizatória, *«desempenhando na sua estatuição, na lei ou no contrato, também uma função dissuasora ou preventiva, pela automaticidade de efetivação da ameaça que pende sobre o contraente, se não respeitar os prazos»*. Por outro lado, *«a correlação entre o montante da multa e o montante do prejuízo tem de ser equilibrada, visto que a lesão do interesse público inerente ao atraso na execução da obra não se traduz necessariamente numa diminuição (danos emergentes) ou numa perda de incremento (lucros cessantes) do património do contraente público, consistindo também – exclusivamente ou principalmente, na maioria dos casos – na perda de aptidão dos meios ao dispor da Administração para satisfação das necessidades públicas não quantificáveis e que só por extrema generalização se deixam reconduzir ao conceito de danos não patrimoniais»*.
7. Acrescenta-se, naquela decisão, que *«efetivamente, a lesão inerente ao atraso não recai forçosamente sobre o património da pessoa coletiva pública contratante, incidindo a mais das vezes sobre a capacidade ou o apetrechamento da Administração para satisfazer a necessidade pública específica que levou à sua associação com particulares pela via contratual»*. Assim e sintetizando, a sanção/multa contratual é vista pela jurisprudência administrativa como uma cláusula penal com consagração legal que conhece uma dupla natureza ou função:
 - (i) **Preventiva ou dissuasora**, com objetivos semelhantes à coima aplicada por incumprimento de obrigações de conduta, pela automaticidade de efetivação da ameaça que pende sobre o contraente, se não respeitar os prazos que lhe tiverem sido fixados;

- (ii) **Reintegradora ou indemnizatória**, constituindo a liquidação *a forfait* dos prejuízos sofridos pelo dono da obra com esse atraso, sendo o que, em princípio, o empreiteiro terá a pagar, independentemente de o valor dos prejuízos reais ser superior ou inferior a esse valor.
8. De ambas as funções retratadas, a jurisprudência vai ressaltando, como primordial, a finalidade preventiva, dissuasora, que assim sobreleva à finalidade reparatória.
9. Se o valor da sanção contratual a aplicar se mostrar **manifestamente desproporcionado** em relação aos prejuízos reais sofridos pelo dono da obra, pode existir enquadramento para equacionar, e, eventualmente, reduzir o montante da sanção a determinar. O valor intrínseco ao princípio da proporcionalidade é o da **proibição do excesso**, consubstanciando três vetores essenciais: a *adequação* da sanção, a *necessidade* da sanção e o *equilíbrio* da mesma. Para se concluir por esse excesso, ter-se-á de concluir pela existência de um **erro manifesto** de apreciação no contra balanceamento entre, por um lado, a finalidade (indemnizatória e repressiva) da sanção e, por outro, a sanção pecuniária efetivamente aplicada. Esse juízo de ponderação e adequação tem de considerar, designadamente, o interesse público inerente à obra – a dilação da satisfação do interesse público específico a que a obra se destina – o prejuízo sofrido pela Administração responsável por o administrar e a *praxis* administrativa do dono da obra no setor da atividade.
10. Assim, se o dono da obra entender, face à forma como o contrato está ou foi cumprido pelo cocontratante, estar legitimado – com o poder, portanto – de aplicar sanções contratuais ao empreiteiro, procurará ponderar **qual a decisão mais equilibrada**, equitativa e razoável. A que melhor assegure a realização do interesse público. Tratando-se de um ato administrativo de conteúdo não estritamente vinculado, está ao alcance e na disponibilidade do dono da obra efetuar essa ponderação. Não está, por isso, legalmente obrigado a praticar o ato sancionatório, ou a praticá-lo em toda a sua extensão ou com todas as consequências para que está legalmente autorizado.
11. Na obra em concreto, afigura-se-nos tecnicamente excessivo aplicar a sanção contratual pecuniária determinada pelo mero cálculo aritmético, dado que:
- a) O dono da obra concorreu para a dificuldade na execução da obra, ao introduzir em fase de execução alterações ao projeto;
 - b) O empreiteiro, ao longo de toda a execução da empreitada, esteve sempre particularmente empenhado e colaborante, mesmo na implementação das alterações indicadas pelo dono da obra;
 - c) A obra apresenta-se adequadamente executada, com boa qualidade naquilo que, na presente data, é possível observar;
 - d) O atraso de 28 dias na execução da obra não importou, para a autarquia, dados relevantes, nem prejudicou a utilização da obra nos termos em que a



BRAGA

Município

DIREÇÃO MUNICIPAL DE OBRAS E SERVIÇOS MUNICIPAIS

mesma estava planeada, considerando o prazo contratual inicialmente fixado, acrescido da prorrogação legal.

12. Nessa medida, não se identifica um dano para o interesse público que motive a aplicação de uma sanção contratual tão elevada, podendo ser considerada excessiva e desproporcionada para o impacto que teve o atraso na conclusão da empreitada:

Nestes termos, coloca-se à consideração superior a não aplicação da sanção pecuniária em causa, por não existir dano relevante para o interesse público a indemnizar e ter o efeito preventivo pretendido sido manifestamente alcançado pelo especial empenho oferecido pelo empreiteiro na execução da obra e que mereceu ênfase expreso no parecer técnico anexo.

Anexo cópia do expediente sobre este assunto.