Título: PRORROGAÇÃO GRACIOSA DO PRAZO DE EXECUÇÃO DE EMPREITADA.

Data: 29-10-2018 **Parecer N.º:** DAJ - Proc. 102/2018

Informação N.º: I03797-2018

Solicita o Município de ....., por ofício de 21/09/2018, parecer sobre se no âmbito do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, continua a ser possível o recurso à figura da prorrogação graciosa do prazo para conclusão da empreitada à semelhança do que sucedia quando estava em vigor o Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março (revogado pela alínea d) do n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 18/2008), diploma este que contemplaria essa figura.

As prorrogações graciosas do prazo para conclusão do contrato de empreitada contrapõem-se às prorrogações legais do prazo para conclusão do contrato de empreitada.

Estas últimas correspondem a um direito do adjudicatário (empreiteiro), previsto na lei (presentemente, no CCP) que, em certos casos, determinam um prolongamento ou ampliação do prazo do cumprimento do contrato por não ter sido possível ao empreiteiro, por razões que não lhe são imputáveis, cumprir o prazo inicialmente previsto.

As prorrogações graciosas do prazo para conclusão do contrato de empreitada correspondem também a um prolongamento ou ampliação do prazo de cumprimento do contrato mas que é concedido pelo dono da obra ao empreiteiro em virtude de este não ir conseguir cumprir o prazo de conclusão previsto por razões que, não obstante lhe serem (ao empreiteiro) imputáveis, o dono da obra entende deverem ser relevadas. Tratam-se, portanto, de prorrogações que não são impostas por lei, por não corresponderem a situações em que a lei determina essa prorrogação de prazo, pelo que são concedidas, ou não, pelo dono de obra (contraente público) conforme este entender razoável e justo, dadas as circunstâncias concretas do caso que fundamentam esse pedido de prorrogação.

A concessão de uma prorrogação graciosa do prazo de execução da empreitada tem de ser compatível com o interesse público de boa conclusão dessa empreitada e para ser concedida terão de existir razões substantivas que, não obstante serem imputáveis ao empreiteiro, merecem ser atendidas.

O Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março (revogado, como acima já se referiu, pelo Decreto-Lei n.º 18/2008), que continha o regime jurídico das empreitadas de obras públicas, não tinha uma norma expressa com a definição do que se entendia por prorrogação graciosa. De facto, a referência a prorrogação graciosa existia tão só no n.º 1 do artigo 201.º desse decreto-lei, artigo esse relativo à multa por violação dos prazos contratuais (conforme sua epígrafe) e onde se dizia que ?se o empreiteiro não concluir a obra no prazo contratualmente estabelecido, acrescido de prorrogações graciosas ou legais, ser-lhe-á aplicada, até ao fim dos trabalhos ou à rescisão do contrato, a seguinte multa contratual diária, se outra não for fixada no caderno de encargos (...)?.

Era, portanto, neste contexto de aplicação de multa por incumprimento de prazo contratual [em que se dizia que seria aplicada multa ao empreiteiro que não concluísse a obra no prazo (inicialmente) previsto no contrato (cfr: ?(...) prazo contratualmente estabelecido (...)?) acrescido de prorrogações graciosas ou legais a tal prazo previsto no contrato] que o referido diploma legal se referia expressamente a prorrogações graciosas.

Atualmente o CCP, à semelhança do que sucedia com o Decreto-Lei n.º 59/99, também não contém uma norma expressa com a definição do que se entende por prorrogação graciosa. Portanto, neste aspeto, não ocorreu qualquer alteração legislativa.

O que sucedeu, sim, foi que o artigo 403.º do CCP, que contém presentemente a matéria relativa à sanção contratual por atraso na conclusão da execução da obra, não faz qualquer referência à prorrogação graciosa. Mas não o faz à prorrogação graciosa tal como também, da mesma maneira, não o faz à prorrogação legal (embora quanto a esta se possa sempre dizer que a mesma decorre de outras normas do diploma) e tal deve-se, salvo

melhor entendimento, não por ter deixado de ser possível ao dono da obra conceder prorrogações graciosas mas sim porque a redação desta disposição legal se encontra feita de forma diferente da constante no revogado n.º 1 do artigo 201.º do Decreto-Lei n.º 59/99 pois enquanto que nesse n.º 1 do artigo 201.º se dizia que a multa seria aplicada se o empreiteiro não concluísse a obra no prazo contratualmente estabelecido, acrescido de prorrogações graciosas ou legais, agora o n.º 1 do artigo 403.º do CCP refere que a aplicação da sanção contratual pode ocorrer quando o atraso na conclusão da obra for devido a facto imputável ao empreiteiro.

Ora, parece-nos, salvo melhor entendimento, que dizer que a aplicação da sanção contratual pode ocorrer quando há atraso na conclusão da obra por facto imputável ao empreiteiro não significa que não possam ser concedidas prorrogações graciosas ao empreiteiro (que, ao serem concedidas, implica que, em termos formais, deixe de haver atraso na conclusão da obra, só havendo este quando, não tendo lugar nenhuma prorrogação legal nem sendo concedida nenhuma prorrogação graciosa, a obra ainda não se encontra concluída uma vez decorrido o respetivo prazo).

Acresce que, conforme resulta da letra do n.º 1 do artigo 403.º do CCP, a aplicação da sanção contratual pelo dono da obra corresponde a uma faculdade e não a uma obrigação pelo que, numa situação em que não haja fundamento para prorrogação legal, caso o dono da obra, fundamentadamente, entenda não ser de aplicar sanção contratual mas nada delibere quanto ao prazo de conclusão da empreitada, o que sucederá, na prática, é que o prazo de conclusão da empreitada se irá prorrogando sendo que essa prorrogação só poderá ser considerada uma prorrogação graciosa, ainda que tácita.

E, finalmente, realça-se que não obstante o Decreto-Lei n.º 6/2004, de 6 de janeiro, ter sido publicado quando ainda estava em vigor o DL. n.º 59/99, de 2 de março, o mesmo ainda se mantém em vigor(1), sendo que este diploma se refere expressamente a prorrogações graciosas no seu artigo 13.º, n.º 2 e n.º 3 dizendo que, tratando-se de prorrogação graciosa, o empreiteiro não terá direito a qualquer acréscimo de valor de revisão de preços em relação ao prazo acrescido, por contraposição às prorrogações legais que, conforme n.º 1 deste artigo, conferem direito à revisão de preços, considerando-se que a prorrogação de prazo é graciosa quando derive de causas imputáveis ao empreiteiro mas que o dono da obra entenda não merecerem a aplicação de multa contratual.

Concluindo:

1. As prorrogações graciosas do prazo para conclusão do contrato de empreitada correspondem a um prolongamento ou ampliação do prazo de cumprimento do contrato mas que é concedido pelo dono da obra ao empreiteiro em virtude de este não ir conseguir cumprir o prazo de conclusão previsto por razões que, não obstante lhe serem (ao empreiteiro) imputáveis, o dono da obra entende deverem ser relevadas. Tratam-se, portanto, de prorrogações que não são impostas por lei, por não corresponderem a situações em que a lei determina essa prorrogação de prazo, pelo que são concedidas, ou não, pelo dono de obra (contraente público) conforme este entender razoável e justo, dadas as circunstâncias concretas do caso que fundamentam esse pedido de prorrogação.

2. A concessão de uma prorrogação graciosa do prazo de execução da empreitada tem de ser compatível com o interesse público de boa conclusão dessa empreitada e para ser concedida terão de existir razões substantivas que, não obstante serem imputáveis ao empreiteiro, merecem ser atendidas.

3. O Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, não tinha uma norma expressa com a definição do que se entendia por prorrogação graciosa. De facto, a referência a prorrogação graciosa existia tão só no n.º 1 do artigo 201.º desse decreto-lei, artigo esse relativo à multa por violação dos prazos contratuais e onde se dizia que ?se o empreiteiro não concluir a obra no prazo contratualmente estabelecido, acrescido de prorrogações graciosas ou legais, ser-lhe-á aplicada, até ao fim dos trabalhos ou à rescisão do contrato, a seguinte multa contratual diária, se outra não for fixada no caderno de encargos (...)?. Era, portanto, neste contexto de aplicação de multa por incumprimento de prazo contratual [em que se dizia que seria aplicada multa ao empreiteiro que não concluísse a obra no prazo (inicialmente) previsto no contrato (cfr: ?(...) prazo contratualmente estabelecido (...)?) acrescido de prorrogações graciosas ou legais a tal prazo previsto no contrato] que o referido diploma legal se referia expressamente a prorrogações graciosas.

4. Atualmente o CCP, à semelhança do que sucedia com o Decreto-Lei n.º 59/99, também não contém uma norma expressa com a definição do que se entende por prorrogação graciosa.
Portanto, neste aspeto, não ocorreu qualquer alteração legislativa.

5. O que sucedeu foi que o artigo 403.º do CCP, que contém presentemente a matéria relativa à sanção contratual por atraso na conclusão da execução da obra, não faz qualquer referência à prorrogação graciosa tal como também, da mesma maneira, não o faz à prorrogação legal, e tal deve-se, salvo melhor entendimento, não por ter deixado de ser possível ao dono da obra conceder prorrogações graciosas mas sim porque a redação desta disposição legal se encontra feita de forma diferente da constante no revogado n.º 1 do artigo 201.º do Decreto-Lei n.º 59/99 pois enquanto que nesse n.º 1 do artigo 201.º se dizia que a multa seria aplicada se o empreiteiro não concluísse a obra no prazo contratualmente estabelecido, acrescido de prorrogações graciosas ou legais, agora o n.º 1 do artigo 403.º do CCP refere que a aplicação da sanção contratual pode ocorrer quando o atraso na conclusão da obra for devido a facto imputável ao empreiteiro.

6. Portanto, parece-nos que dizer que a aplicação da sanção contratual pode ocorrer quando há atraso na conclusão da obra por facto imputável ao empreiteiro não significa que não possam ser concedidas prorrogações graciosas ao empreiteiro (que, ao serem concedidas, implica que, em termos formais, deixe de haver atraso na conclusão da obra, só havendo este quando, não tendo lugar nenhuma prorrogação legal nem sendo concedida nenhuma prorrogação graciosa, a obra ainda não se encontra concluída uma vez decorrido o respetivo prazo).

7. Acresce que, conforme resulta da letra do n.º 1 do artigo 403.º do CCP, a aplicação da sanção contratual pelo dono da obra corresponde a uma faculdade e não a uma obrigação.

8. E, finalmente, realça-se que não obstante o Decreto-Lei n.º 6/2004, de 6 de janeiro, ter sido publicado quando ainda estava em vigor o DL. n.º 59/99, de 2 de março, o mesmo ainda se mantém em vigor, sendo que este diploma se refere expressamente a prorrogações graciosas no seu artigo 13.º, n.º 2 e n.º 3 dizendo que, tratando-se de prorrogação graciosa, o empreiteiro não terá direito a qualquer acréscimo de valor de revisão de preços em relação ao prazo acrescido e considerando-se que a prorrogação de prazo é graciosa quando derive de causas imputáveis ao empreiteiro mas que o dono da obra entenda não merecerem a aplicação de multa contratual.

_____
(1) Veja-se, por exemplo, que, para efeito de aplicação das fórmulas de revisão de preços previstas neste diploma, em concreto, no seu artigo 6.º, são publicados regularmente avisos com os valores dos índices de custos de mão-de-obra, de materiais e de equipamentos de apoio, tendo o último aviso a ser publicado sido o Aviso n.º 12034/2018, de 23 de agosto, na 2.ª série do Diário da República.

Relator: Ana Rute Ribeiro