

Processo n.º 821/2024/A

(Autos de suspensão da eficácia)

Data : 21 de Novembro de 2024

Requerente : Consórcio:(A)集團-(A)水務-(B)排水-**Companhia de Construção e Investimento Predial (C), Limitada-China (A) Grupo Limitada, Sucursal de Macau em consórcio ((A)集團-(A)水務-(B)排水-(C)建築-(A)澳門合作經營)** (由中國(A)集團股份有限公司、中國(A)集團水務運營有限公司、(B)市城市排水有限公司、(C)建築置業有限公司及中國(A)集團股份有限公司澳門分公司組成)

Entidade Requerida : **Chefe do Executivo da RAEM**

* * *

ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:

I - RELATÓRIO

O consórcio, composto pela(A)集團-(A)水務-(B)排水-**Companhia de Construção e Investimento Predial (C), Limitada-China (A) Grupo Limitada, Sucursal de Macau em consórcio ((A)集團-(A)水務-(B)排水-(C)建築-(A)澳門合作經營)**, Requerente, devidamente identificado nos autos, discordando do despacho do **Chefe do Executivo da RAEM**, datado de 12/09/2024, veio, em 01/11/2024, junto deste TSI pedir a suspensão da eficácia

do referido despacho, com os fundamentos constantes de fls. 3 a 10, tendo alegado o seguinte:

(一) 訴訟前提

1. 本上訴標的為行政長官於 2024 年 9 月 12 日就環境保護局 2024 年 9 月 4 日第 236/415/CGIA/2024 號建議書所作之批示(見文件 1, 內容在此視為全部轉錄), 該決定同意宣告 6 號競投者“(D)生態環保集團股份有限公司-(E)土木工程(澳門)有限公司-(F)集團有限公司-(G)勘察設計院集團有限公司-(H)建築集團有限公司合作經營”(下稱“6 號競投者”)提起的聲明異議中就聲請人所屬的合作經營體的投標書之項目經理之經驗及“張家口市宣化區羊坊污水處理廠”經驗部分的聲明異議理由成立, 並宣告其餘聲明異議的理由不成立, 而根據《行政程序法典》第 130 條第 1 款的規定, 基於在評審標書時出現事實前提有誤而存有非有效的瑕疵導致可撤銷, 廢止被訴實體於 2024 年 6 月 3 日在環境保護局第 155/264/CGIA/2024 號建議書所作的將「澳門人工島污水處理廠的設計、建造、營運及保養」判予聲請人所屬的合作經營體的批示(下稱“被訴行為”), 並根據同一法典第 118 條第 2 款 b 項規定, 其追溯效力至聲明異議所針對之批示之日。

2. 透過於 2023 年 11 月 7 日, 公佈並展開了「澳門人工島污水處理廠的設計、建造、營運及保養」服務(下稱“承投項目”)的公開招標競投, 判給實體為澳門特別行政區, 進行招標程序的部門為環境保護局。

3. 五名聲請人組成了「(A)集團-(A)水務-(B)排水-(C)建築-(A)澳門合作經營」, 於法定期限內提交了投標文件(下稱“7 號投標文件”), 為第 7 號競投者, 7 號投標文件獲得接納。

4. 於 2024 年 6 月 13 日, 被訴實體同意環境保護局第 155/264/CGIA/2024 號建議書之內容, 將「澳門人工島污水處理廠的設計、建造、營運及保養」服務判給予聲請人, 並透過環境保護局發函編號 004340000641/DSPA-CGIA/OFI/2024 對聲請人予以通知(見文件 2, 內容在此視為全部轉錄)

5. 於 2024 年 6 月 21 日, 聲請人根據判給通知的要求, 向環境保護局呈交承投項目的確定擔保。(見文件 3, 內容在此視為全部轉錄)

6. 於 2024 年 7 月 10 日, 環境保護局透過發函編號 005059000724/DSPA-CGIA/OFI/2024 的函件, 向聲請人寄發承投項目的合同擬本。(見文件 4, 內容在此視為全部轉錄)

錄)

7. 然而，被訴實體於 2024 年 9 月 12 日就環境保護局 2024 年 9 月 4 日第 236/415/CGIA/2024 號建議書作出同意之批示，宣告 6 號競投者提起的聲明異議的部分理由成立，廢止被訴實體將承投項目判給予聲請人的批示。

8. 被訴行為是透過環境保護局發函編號 006779000913/DSPA-CGIA/OFI/2024，於 2024 年 9 月 19 日向聲請人作出通知，聲請人於同日收悉。(見文件 1，內容在此視為全部轉錄)

9. 根據上述函件的內容，行政當局並無指出可否對被訴行為提起司法上訴。

10. 聲請人於 2024 年 10 月 4 日，針對被訴行為向被訴實體提出聲明異議(見文件 5，內容在此視為全部轉錄)，而直至提起本程序之日，行政當局仍沒有對上述聲明異議作出回覆。

11. 聲請人於 2024 年 10 月 10 日，向負責招標的環境保護局申請查閱承投項目之卷宗的全部內容。(見文件 6，內容在此視為全部轉錄)

12. 聲請人於 2024 年 10 月 22 日收到環境保護局的回函，獲安排於 2024 年 10 月 23 日查閱有關卷宗。(見文件 7，內容在此視為全部轉錄)

13. 聲請人於 2024 年 10 月 23 日，在律師的陪同下，獲環境保護局安排查閱有關卷宗。

14. 然而，在 2024 年 10 月 23 日查閱卷宗時，由於行政當局僅提供了卷宗內的部分資料予聲請人查閱，尤其是關於 6 號競投者就其聲明異議所提交予行政當局的文件存在缺失，聲請人於 2024 年 10 月 23 日再次要求於 10 月 25 日前提供完整的卷宗資料供查閱。(見文件 8，內容在此視為全部轉錄)

15. 最終，環境保護局於 2024 年 10 月 24 日回覆，安排聲請人於 2024 年 10 月 25 日查閱在 10 月 23 日沒有提供的卷宗資料。(見文件 9，內容在此視為全部轉錄)

16. 根據《行政訴訟法典》第 110 條第 1 款的規定，提起司法上訴的期間在 2024 年 10 月 10 日至 2024 年 10 月 25 日中止計算。

17. 而且，根據《行政訴訟法典》第 25 條第 2 款的規定，司法上訴人可在該條規定載明的期限內向有管轄權的法院對被訴行為提起司法上訴，如司法上訴人於澳門居住，該期限為 30 天；如司法上訴人於澳門以外地方居住，該期限為 60 天。

18. 聲請人為合作經營體，除了第四聲請人、第五聲請人的法人住所設於澳門以外，其餘合作經營成員的法人住所均設於中國。

19. 根據澳門中級法院第 734/2011 司法見解的論述，*"Se a um concurso de adjudicação concorrem empresas sedeadas no exterior de Macau, mesmo que tenham aqui um representante designado para efeito de notificações, não perdem a natureza de interessados estrangeiros para efeito do prazo de recurso estabelecido no art.25º, nº2, al. b), do CPAC e, consequentemente, para efeito da caducidade do direito de recorrer (art.46º, nº 2, al. h), do mesmo Código)."*

20. 而且，正如澳門終審法院第 160/2020 號司法見解所述，聲請人作為一合作經營體，其具有統一的身份和合同地位，因此在計算司法上訴期限時，亦應以 60 日作計算。

21. 聲請人於 2024 年 10 月 31 日針對被訴行為向澳門特別行政區中級法院提起司法上訴，故該司法上訴屬適時提起。

(二) 被訴行為屬於《行政訴訟法典》第 120 條規定所要求的具備積極內容的行政行為

22. 根據《行政訴訟法典》第 120 條之規定：

"在下列情況下，得中止行政行為之效力：

a) 有關行為有積極內容；

b) 有關行為有消極內容，但亦有部分積極內容，而中止效力僅限於有積極內容之部分。"

23. 對於有積極內容的行政行為，前中級法院法官 José Cândido de Pinho 在其著作《行政訴訟法培訓教程》中是如此教導的：

"積極行政行為係指於作出時改變既有法律秩序之行為，相對於(行為)作出前就法律秩序及利害關係人之實體法律狀況帶來變化，此例子包括對公務員委任之行為，免職之行為或許可之行為。"

因此，為著有關效力，*"積極"* 行為並非僅指那些有利、對利害關係人之權利義務範圍具正面影響之行為，*"積極"* 之表述在此具有更廣之意義，包含任何不論對利害關係人之權利義務範圍有利或不利之介入。申言之，對聲請人屬不利之行為亦可視為積極行為，意義在於此

涉及改變舊有“狀況”。故此，只要與過去出現完全或部份之割斷，對過去作出改變，只要行為令早已存在之狀況完全或部分消失，致利害關係聲請人之實體法律狀況喪失或減少，例如決定取消執照或予以終止一項活動之行為，均符合中止效力保全措施所要求積極行為這一要件。”¹

24. 本案中，環境保護局於2024年6月13日透過發函編號004340000641/DSPA-CGIA/OFI/2024的函件通知聲請人獲得判給，且聲請人於2024年6月21日已就承投項目提供確定擔保。

25. 根據第74/99/M號法令《公共工程承攬合同之法律制度》第99條及第100條的規定，

“第九十九條

(判給之定義及通知)

一、判給係指定作人接納其意屬之投標人之投標書之決定。

二、須將判給通知意屬之投標人，並須立即命令投標人在十日內提供必要且金額已明確指出之確定擔保。

三、在確定擔保提供後十五日內，亦須將判給通知其餘投標人。

第一百條

(判給不產生效力)

一、如被判給人未及時提供確定擔保，且未因不取決於其意願並具適當理由之事實被阻礙提供確定擔保時，臨時擔保金須歸於定作人，且判給失效。

二、如認為上款所指被判給人未提供確定擔保無合理解釋時，定作人須將此事通知對承攬人在官方登記中之登錄作證明之實體，或通知同類實體，以作適當處理。”

26. 即使仍未簽署承投項目的公證合同，自聲請人收到判給通知之時，聲請人在承投項目中的身份已經由競投者變成獲判給人，而被訴實體有義務與獲判給人簽署承投項目的公證合同。

27. 被訴行為則是將判給行為予以廢止，將聲請人的身份由獲判給人變回承投項目中的其中一位競投者，剝奪了聲請人原本基於獲判給人身份而獲賦予的權利及義務。

28. 毫無疑問，被訴行為對聲請人而言是具有積極內容的，因此符合《行政訴訟法

¹ 《行政訴訟法培訓教程》，José Cândido de Pinho 著，何偉寧譯，法律及司法培訓中心，2015，p204

典》第 120 條第 a 項的得中止行政行為之效力的要件。

(三) 聲請人的請求符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款規定有關提出中止致力的法定要件

29. 除了須滿足《行政訴訟法典》第 120 條的規定，效力之中止亦須滿足《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款所規定的要件，而聲請人的狀況無疑是全部滿足相關要件的。

30. 根據《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款規定：

“一、同時具備下列要件時，法院須准許中止行政行為之效力，而中止效力之請求得由有正當性對該等行為提起司法上訴之人提出：

a) 預料執行有關行為，將對聲請人或其司法上訴中所維護或將在司法上訴中維護之利益造成難以彌補之損失；

b) 中止行政行為之效力不會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益；

c) 卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。”

(I) 被訴行為對聲請人或其司法上訴中所維護的利益造成難以彌補的損失

31. 在承投項目發佈公開招標的公告後，聲請人隨即鼓動了專案組負責是次進行承投項目的投標事宜，為此，在取得判給通知前，聲請人已經支付接近澳門幣壹仟萬元 (MOP10,000,000.00)，作為前期的投標支出，包括投標文件的購入費用、公證費用、投標差旅費、前期設計費用、編製投標書費用、臨時擔保品費用等，相關費用明細請見文件 10。(見文件 10 的第 1 項 - 為進行投標已產生費用成本)

32. 而聲請人於收悉環境保護局在 2024 年 6 月 13 日寄發的承投項目判給通知後便立即推進履行承投項目的工作，包括委派工作組集中準備履行承投項目，按投標文件規定開展項目初步完整設計，向銀行申請確定擔保函，已產生的費用超逾澳門幣貳仟壹佰萬元 (MOP21,000,000.00)，相關費用明細請見文件 10。(見文件 10 的第 2 項-獲通知判給後為準備履行判給工作已發生費用)

33. 須知道，承投項目除了涉及對澳門人工島污水處理廠的營運及保養服務以外，還涉及到污水處理廠的設計及建造，根據承投項目的承投規則一般條款第 4.2.1 條的規定，污水處理廠的最長的設計及建造期不可多於 63 個月，且需要嚴格按照承投規則一般條款第 4.2.1.1 條的工程節點進行。(見文件 11，內容在此視為全部轉錄)

34. 按照司法實務經驗，一個司法上訴的訴訟程序可能需時數個月甚至數年才有可能得到最終的裁決。

35. 倘若不立即中止被訴行為的執行的話，被訴實體將很大可能向另一競投者作出判給，而在等待漫長的司法上訴程序的情況下，人工島污水處理廠的設計及建造可能已由另一競投者按其設計方案執行了一半甚至更多的工程量，即使聲請人最終獲得了司法上訴的勝訴判決，其都將難以以同樣的成本完成一個不是由自己設計的建築方案，這在經濟和財務的角度上都是不可行的。

36. 屆時，聲請人將不得不放棄執行承投項目，而司法上訴的勝訴判決對聲請人而言將失去其意義。

37. 除了以上的鉅額經濟損失以外，對於聲請人而言，更為難以彌補的損失是對被訴行為此一廢止判給的行為對聲請人商譽的影響，以及聲請人無法因執行承投項目而取得相關的經驗和專門技能。

38. 第一聲請人**中國(A)集團股份有限公司**為世界規模最大的水電站—三峽工程的承建商，具有豐富的大型基礎設施投資及建設的經驗，在世界多地建有水電站及污水處理廠等大型基建項目。

39. 聲請人在已獲得行政當局判給承投項目的情況下，卻又在數個月後被廢止判給，這將使聲請人的信譽嚴重受損，使人認為聲請人犯下了嚴重過錯而遭到政府的處罰，破壞各聲請人未來與其他公司的合作機會。

40. 據聲請人按照過往項目的平均利潤百分比、對信譽的損害程度、間接損失等作出保守估計，聲請人將因此損失約澳門幣玖億伍仟萬元(MOP950,000,000.00)，相關損失明知請見文件 10。(見文件 10 的第 3 項—廢止判給造成的其他損失)

41. 而且，根據承投規則特別條款第 1.1.1 條，澳門人工島污水處理廠的日均污水處理量為不少於 30 萬平方米，而澳門現存的五座污水處理廠的處理能力總和亦僅為每日 35.6 萬立方米²，可見，承投項目涉及的大型污水處理廠的建造在澳門屬於絕無僅有的工程項目，對於第四聲請人這一家以澳門為主要營業地的公司而言，一旦失去此次執行承投項目的工程經驗，很大程序上將永久地喪失大型污水處理廠的設計及建造經驗，這對於第四聲請人而言，實屬是難以

² 資料來源為環境保護局官方網頁：<https://www.dsps.gov.mo/place2.aspx>。

彌補的損失。

42. 綜上所述，執行被訴行為將對聲請人及其在司法上訴中所維護的利益造成難以彌補的損失，因此符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項規定的中止效力要求。

II) 中止被訴行為不會嚴重侵害該行為所謀求的公共利益

43. 第二項要件為中止行政行為之效力不會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益。

44. 關於此一要件的舉證責任問題，終審法院前法官 Viriato Lima 在其合編著作中作出如此教導：*"Daí que se possa dizer que o requisito negativo de que a suspensão que determine grave lesão do interesse público funciona como facto impeditivo da pretensão do requerente, com o sentido que a doutrina processual lhe dá [artigo 407.º, n.º 2, alínea b) do Código de Processo Civil], na medida em que o ónus da alegação e da prova da sua existência (grave lesão do interesse público) cabe à entidade requerida (artigo 335.º, n.º2 do Código Civil), sem prejuízo dos poderes oficiosos do tribunal (artigo 415.º do Código de Processo Civil) quando, perante as circunstâncias do caso, seja manifesta ou ostensiva essa grave lesão."*³

45. 因此，證明中止被訴行為之效力會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益，屬被訴實體的舉證責任。

46. 而事實上，中止被訴行為並不會對所謀求之公共利益有任何侵害，相反，中止被訴行為會對公共利益帶來好處。

47. 因為本程序所針對的被訴行為是廢止承投項目判給的行為，而非針對承投項目的判給行為。

48. 一旦中止被訴行為的話，被其廢止的判給行為即重新恢復效力，被訴實體隨即應履行與聲請人簽訂承投項目的公證合同的義務。

49. 這樣，聲請人便可以啟動對澳門人工島污水處理廠的設計及建築工作。

50. 澳門中級法院第 462/2016/A 號司法見解在分析澳門半島污水處理廠的判給時，

³ "Código de processo Administrativo Contencioso Anotado", Viriato Lima e Álvaro Dantas, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2015, p.349-350.

對於污水未能及時處理對澳門的危險亦作出過類似的精闢分析：

"E a impossibilidade de garantir a continuidade, sem sobressaltos, da operação da Estação de Tratamento de Água Residuais da Península de Macau, caso ocorra a suspensão da eficácia do acto, vai pôr em grave risco a protecção da saúde dos residentes e turistas que visitam Macau e ainda causará graves prejuízos ao ambiente da RAEM, pela potencial dificuldade em garantir o atempado e adequado tratamento dos efluentes que afluem àquela Estação.

...

Pois, no âmbito do Proc. nº 385/2016/A, no qual a Requerente pede a suspensão de eficácia do acto do Chefe do Executivo que autorizou a abertura do concurso em referência, já afirmamos que o tratamento de águas residuais é uma "matéria muito sensível e cujo atraso ou negligência pode pôr em risco superiores e vitais interesses da população", na medida em que depois "de se utilizar a água do dia a dia para inúmeras actividades e para satisfação das necessidades básicas, a mesma transforma-se em água residual (ou esgoto) e necessita de ser tratada para poder ser reutilizada. É aí que entra uma ETAR que tem como principal função receber e tratar as águas residuais, de forma a serem devolvidas ao meio ambiente, em condições ambientalmente seguras" ."

51. 而事實上，聲請人的投標方案在承投項目的各競投者中，亦為最優的投標方案。

52. 如此，儘快執行承投項目的判給決定，與聲請人簽署承投項目的公證合同，對公共利益而言是百利而無一害的。

53. 綜上所述 中止被訴行為不會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益，因此符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項規定的中止效力要求。

54. 倘若尊敬的法官 閣下認為《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項的要件未能滿足(僅為假設)，則請求考慮基於立即執行被訴行為對聲請人造成如上所述的較嚴重而不成比例之損失，批准中止被訴行為的效力。

(III) 卷宗無沒有強到跡象顯示司法上訴屬違法

55. 《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 c 項規定的第三項要件是卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。

56. 澳門終審法院第 22/2012 號司法見解指出: “中止行政行為的效力是撤銷性司法上訴的一個附屬或輔助性手段: 旨在透過臨時性措施確保上訴的最終實際效用。因此, 如果有強烈迹象顯示司法上訴屬違法——也就是欠缺提起司法上訴的一個或幾個要件——那麼便沒有理由批准中止相關行為的效力了, 因為司法上訴將極有可能在不久的將來被駁回。”

57. 根據《行政訴訟法典》第 25 條之規定, 聲請人適時提起司法上訴。

58. 根據《行政訴訟法典》第 33 條之規定, 聲請人對於司法上訴理由成立時有直接、個人及正當利益, 故具有提起司法上訴的正當性。

59. 聲請人在司法上訴案中, 提出了被訴行為存在多處事實認定錯誤、違反法律及違反法律原則的瑕疵, 這些瑕疵構成提起司法上訴之依據。

60. 所以, 卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法, 因此符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 c 項規定的中止效力要求。

(四) 《行政訴訟法典》第 122 條第 1 款的要求

61. 根據《行政訴訟法典》第 122 條第 1 款的規定, “一、行為之執行並不影響中止該行為之效力, 只要此種中止會在該行為仍產生或將產生之效力方面, 為聲請人或其司法上訴中所維護或將在司法上訴中維護之利益帶來重大好處。”

62. 倘若尊敬的法官 閣下認為被訴行為屬於已被執行之行為, 則請考慮聲請人的以下陳述。

63. 被訴行為的標的為廢止被訴實體同意環境保護局第 155/264/CGIA/2024 號建議書的將承投項目判給予聲請人之行政決定。

64. 中止被訴行為的效力, 將使聲請人仍然維持承投項目的獲判給人地位。

65. 倘若不中止被訴行為, 被訴實體將可以進行承投項目的重新評標程序, 並有可能向其他競投者作出承投項目的判給, 屆時, 即使聲請人在本程序依附的司法上訴中勝訴而對聲請人作出重新判給, 由於承投項目已被其他中標者部分履行, 聲請人不得不接手其他中標者進行中的工程項目, 承投項目的成本與收益將會有很大的調整, 聲請人的利益明顯會受到重大損害。

66. 因此, 中止被訴行為的效力, 會在被訴行為仍產生之效力方面, 為聲請人及其

在司法上訴中所維護帶來重大好處。

67. 綜上所述，聲請人的效力中止聲請完全符合《行政訴訟法典》第 120 條及隨後數條之批准聲請之要件規定。

基於以上陳述，以及依賴法官 閣下的高見，懇求裁定：

- 本聲請之全部事實及法律理由成立；
- 宣告被訴行為效力中止，直至其依附之司法上訴案件的裁判轉為確定為止；
- 按照《行政訴訟法典》第 126 條之規定，命令被訴實體接獲傳喚後，不得開始執行或繼續執行被訴行為；
- 按照《行政訴訟法典》第 125 條第 1 款之規定，請求將本程序以附文方式附於聲請人於同日提起的司法上訴程序。

*

Citada a Entidade Requerida, o **Senhor Chefe do Executivo da RAEM** veio contestar o recurso com os fundamentos constantes de fls. 89 a 91, tendo alegado o seguinte:

A) Do acto administrativo

1. No presente pedido vem requerida a suspensão da eficácia do *acto do Chefe do Executivo, de 12 de Setembro de 2024, exarado na Proposta 236/415/CGIA/2024 de 4 de Setembro de 2024, que revogou a adjudicação da “Concepção, construção, operação e manutenção da Estação de Tratamento de Águas Residuais da Ilha Artificial de Macau” aos ora Requerentes.*

2. Afigura-se todavia que não se verificam os requisitos que permitem deferir a requerida suspensão tendo em conta o estabelecido no artigo 121.º do CPAC, como se verá.

B) Do preenchimento cumulativo dos requisitos do n.º 1 do artigo 121.º, do CPAC

1) **Do prejuízo de difícil reparação para a Requerente** - artigo 121.º, n.º 1, alínea a), do CPAC

3. O acto administrativo de revogação da decisão de adjudicação não tem a virtualidade de causar prejuízos às Requerentes, e muito menos os que vêm alegados.

4. Com efeito, a decisão que revogou o acto de adjudicação da concepção, construção, operação e manutenção da Estação de Tratamento de Águas Residuais da Ilha Artificial de Macau às Requerentes, também ordenou nova avaliação e pontuação da proposta das mesmas.

5. Assim sendo, as Requerentes mantêm-se no concurso como concorrentes, podendo, ou não, voltar a ser as adjudicatárias em função do resultado da nova avaliação e pontuação.

6. O que as Requerentes pretendem é suspender a realização da nova avaliação e pontuação da sua proposta, paralisando, em suma, o objectivo da entidade adjudicante de adjudicar a empreitada e os serviços ao "*concorrente com a pontuação total mais elevada, e no caso de haver empate na pontuação final total mais elevada (...) ao concorrente com a proposta de preço total mais baixo*", como resulta da cláusula 21.3 do II.2 Programa do Concurso, e se impõe por força dos artigo 94.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, de 8 de Novembro, e artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 63/85/M, de 6 de Julho.

7. Mas, ainda que assim se não entenda, facto é que as Requerentes também não alegam prejuízos de *difícil reparação* e muito menos comprovam prejuízos dessa natureza.

8. Como vem dito no acórdão de 14/11/2009, proferido pelo TUI no processo n.º 33/2009:

"Mesmo que o interessado sofra danos com a execução de um acto administrativo, se lograr obter a anulação do acto no respectivo processo, pode, em execução de sentença, ser indemnizado dos prejuízos sofridos. E se esta via não for suficiente pode, ainda, intentar acção de indemnização para ressarcimento dos prejuízos. Por isso, só se os prejuízos forem de difícil reparação, isto é, que não possam ser satisfeitos com a utilização dos falados meios processuais, é que a lei admite a

suspensão da eficácia do acto." .

9. E se refere ainda no acórdão de 4/02/2016, proferido pelo TUI, no processo n.º 4/2016:

"Só que, como dissemos, se o recurso contencioso vier a ser procedente, seja em execução de sentença, seja em acção judicial autónoma, pode a requerente vir a pedir indemnização pelos prejuízos sofridos, mesmo que a situação não possa ser revertida, isto é, mesmo que não possa continuar como titular da concessão por arrendamento do terreno dos autos. Nem se diga que será impossível calcular o montante exacto dos lucros cessantes, danos emergentes e quaisquer outros prejuízos que venha a sofrer. De duas, nesse caso, ou acorda com a Administração num montante indemnizatório ou, não sendo o caso, instaura acção judicial em que terá oportunidade de contabilizar os prejuízos e serão decididos pelo Tribunal, que não pode escusar-se a fazê-lo, ainda que tenha alguma complexidade tal cômputo. Mas isso não significa que os prejuízos sejam de difícil reparação, para efeitos do disposto no artigo 121.º, n.º 1, alínea a), do CPAC. É possível estabelecer critérios para determinar a rentabilidade da construção e os lucros que o empreendedor teria se tivesse podido concluir a exploração. Mal estaríamos se a maior ou menor dificuldade nesse cálculo constituísse fundamento para paralisar a acção da Administração. Repare-se que a lei exige como requisito para que se conceda a suspensão da eficácia de acto administrativo que a execução do acto cause previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente. E não que seja difícil a contabilização dos prejuízos, designadamente pelo tribunal competente."

10. Ora as Requerentes limitam-se a invocar no artigo 31 do seu articulado alegados gastos com a participação no concurso e, no artigo 32 gastos decorrentes de lhes ter sido adjudicada a concepção, construção, operação e manutenção da Estação de Tratamento de Águas Residuais da Ilha Artificial de Macau,

11. Quantificando ainda no artigo 40 outros prejuízos, como sejam a sua

credibilidade e prejuízos indirectos "*na ordem dos 950 milhões de patacas MOP950.000.000,00*", e que, como se vê, seriam ressarcíveis por indemnização em valor pecuniário facilmente determinado.

12. E quanto ao que vem dito no artigo 31, resulta claro que, nos termos do n.º 5.1, do Capítulo II.I - Prefácio do II. Programa do Concurso "*os concorrentes devem suportar todas as despesas derivadas da elaboração das respectivas propostas ao concurso, não sendo a entidade adjudicante responsável por quaisquer custos relacionados com a elaboração e entrega da proposta ao concurso, nem por quaisquer custos suportados pelos concorrentes, em quaisquer circunstâncias*".

13. Bem assim quanto à caução, nos termos da cláusula 19 do II.2 Programa do mesmo concurso.

14. Resta, pois, concluir que não está preenchido o requisito da alínea a), do n.º 1 do artigo 121.º do Código do Processo Administrativo Contencioso, o que, só por si, determina o indeferimento do presente pedido de suspensão de eficácia.

2) *Da lesão grave do interesse público concretamente prosseguido pelo acto* - artigo 121.º, n.º 1, alínea b) do CPAC

15. Têm as Requerentes razão quando afirmam que a construção da ETAR é uma obra de grande escala e rara em Macau.

16. E a Requerida salienta que tal obra é de capital importância para a protecção ambiental da Região Administrativa Especial de Macau.

17. Como é referido no II. 1 Prefácio do II. Programa do Concurso, "*Actualmente, atendendo ao desenvolvimento contínuo de Macau, a capacidade de tratamento da Estação de Tratamento de Águas Residuais da Península de Macau (...) está saturada. Dado o limite de espaço para expansão da estação, a Região Administrativa Especial de Macau (...) decidiu construir uma nova ETAR para atender às necessidades do desenvolvimento sustentável no futuro.*"

18. A escolha do adjudicatário deve ser, pois, rodeada de especiais cuidados

como o impõe o interesse público.

19. Caso o pedido de suspensão da eficácia do acto identificado no artigo 1.º supra viesse a ser deferido, tal impediria a realização da nova avaliação e pontuação da proposta das Requerentes, obstando a que a adjudicação, nos termos da lei, pudesse ocorrer em tempo útil, o que determinaria grave lesão do interesse público.

20. Até porque, no caso, não se trata apenas de operação e manutenção de uma ETAR, mas está em causa construção de uma nova ETAR, por saturação da capacidade de tratamento da actual Estação de Tratamento de Águas Residuais da Península de Macau - vide supra artigo 17.º.

21. É pois incontroverso que, da suspensão da eficácia do acto em causa advém grave lesão ou prejuízo para o interesse público visado pelo acto suspendendo.

22. Pode, pois, concluir-se por também não verificado o requisito a que alude a alínea b) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC.

*

O Digno. Magistrado do MP oferece o seu douto parecer de fls. 95 e 96, pugnando pelo indeferimento do pedido.

* * *

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 factos considerados assentes com interesse para a decisão do pedido, conforme os elementos juntos no processo:

事由：關於「澳門人工島污水處理廠的設計、建造、營運及保養」-廢止判給

敬啟者：

茲通知 貴合作經營，根據行政長官於 2024 年 9 月 12 日就環境保護局 2024 年 9 月 4 日第 236/415/CGIA/2024 號建議書所作之批示(詳見附件)，同意宣告 6 號競投者“(D)生態環保集團股份有限公司-(E)土木工程(澳門)有限公司-(F)集團有限公司-(G)勘察設計院集團有限公司-(H)建築集團有限公司合作經營”提起的聲明異議中就 台端投標書之項目經理之經驗及“張家口市宣化區羊坊污水處理廠”經驗部分的聲明異議理由成立，並宣告其餘聲明異議的理由不成立；根據《行政程序法典》第 130 條第 1 款的規定，基於在評審標書時出現事實前提有誤而存有非有效的瑕疵導致可撤銷，廢止行政長官於 2024 年 6 月 3 日在環境保護局第 155/264/CGIA/2024 號建議書所作的將「澳門人工島污水處理廠的設計、建造、營運及保養」判予**(A)集團-(A)水務-(B)排水-(C)建築-(A)澳門合作經營**的批示，並根據同一法典第 118 條第 2 款 b 項規定，其追溯效力至聲明異議所針對之批示之日。

基於上述聲明異議所作的決定，將對 台端提交的投標書重新進行評審及評分。

* * *

IV – FUNDAMENTOS

A propósito das questões suscitadas pelo Requerente, o Digno. Magistrado do MP junto deste TSI teceu as seguintes dought considerations:

"(...)

1.

中國(A)集團股份有限公司, 中國(A)集團水務運營有限公司, (B)市城市排水有限公司, (C)建築置業有限公司, 中國(A)集團有限公司澳門分公司, sociedades comerciais melhor identificadas nos autos, vieram requerer a suspensão de eficácia do acto do Chefe do Executivo, datado de 4 de Setembro de 2024, que revogou a adjudicação da obra de «concepção, operação e manutenção da Estação de Tratamento de Águas Residuais da Ilha Artificial de Macau» às Requerentes.

Foi apresentada contestação pela Entidade Recorrida.

2.

(i)

Decorre do disposto nos artigos 120.º e 121.º, n.º 1 do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC), que a suspensão de eficácia dos actos administrativos que tenham conteúdo positivo ou que, tendo conteúdo negativo, apresentem uma vertente positiva é concedida quando se verificarem os seguintes requisitos:

- a execução do acto causar previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso contencioso;
- a suspensão não determine grave lesão do interesse público concretamente produzido pelo acto;
- do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso.

Estes requisitos do decretamento da providência cautelar da suspensão de eficácia são de verificação cumulativa bastando a não verificação de um desses para que tal decretamento resulte inviável, sem prejuízo, no entanto, do disposto nos n.ºs 2, 3 e 4 do citado artigo 121.º do CPAC (assim, entre outros, o Ac. do Tribunal de Última Instância de 4.10.2019, processo n.º 90/2019).

(ii)

O acto de revogação do acto de adjudicação às Requerentes do contrato da obra de «concepção, operação e manutenção da Estação de Tratamento de Águas Residuais da Ilha Artificial de Macau», aqui em causa, é susceptível de suspensão de eficácia, por se tratar de um acto positivo, é dizer, um acto que introduziu uma modificação de natureza extintiva na esfera jurídica daquelas.

(iii)

Parece-nos, no entanto, que as Requerentes não logram demonstrar que a execução do acto suspendendo lhes causará, previsivelmente, prejuízo de difícil reparação.

Como é sabido, de acordo com o disposto no artigo 22.º do CPAC, por razões que se prendem com a necessidade de evitar o entorpecimento da actividade administrativa que poderia advir de uma utilização menos criteriosa e dilatória do recurso contencioso, a mera interposição deste não tem efeito suspensivo da eficácia do acto de que se recorre.

A mais importante excepção a esta regra encontra-se justamente na previsão da suspensão da eficácia do acto quando da execução deste possa resultar para o particular prejuízo de difícil reparação, sendo que, de acordo com jurisprudência consolidada dos nossos Tribunais, é ao requerente que cabe o ónus de alegar e provar os factos integradores do conceito de prejuízo de difícil reparação, devendo fazê-lo por forma concreta e especificada, através do encadeamento lógico e verosímil de razões convincentes e objectivas, não bastando alegar a existência de prejuízos, com a mera utilização de expressões vagas e genéricas e sem concretização factual.

A verdade é que, em nosso modesto entender, as Requerentes não alegaram nem provaram sumariamente que da execução do acto cuja suspensão pretendem possa resultar para elas, de alguma forma, prejuízo de difícil reparação. Com efeito, o acto que revogou a adjudicação também determinou que se procedesse a nova avaliação e pontuação das propostas, pelo que, mantendo-se as Requerentes no

concurso, bem pode acontecer que o contrato lhes venha a ser adjudicado na sequência da nova avaliação e pontuação, situação em que nenhum prejuízo sofrerão. Por outro lado, se assim não vier a acontecer, também é certo que o prejuízo que eventualmente venham a sofrer, resultante, justamente, de o contrato lhes não ser adjudicado e vir a ser adjudicado a outras concorrentes de modo algum pode ser qualificado como sendo de difícil reparação. Isto porque, como o Tribunal de Última Instância tem vindo a decidir reiteradamente, importa considerar que, «mesmo que o interessado sofra danos com a execução de um acto administrativo, se lograr obter a anulação do acto no respectivo processo, pode, em execução de sentença, ser indemnizado dos prejuízos sofridos. E se esta via não for suficiente pode, ainda, intentar acção de indemnização para ressarcimento dos prejuízos. Por isso, só se os prejuízos forem de difícil reparação, isto é, que não possam ser satisfeitos com a utilização dos falados meios processuais, é que a lei admite a suspensão da eficácia do acto» (veja-se, por exemplo e entre outros, o acórdão do TUI de 27.09.2018, processo n.º 69/2018).

Afigura-se-nos que nada se extrai dos autos, bem pelo contrário, que aponte no sentido de que, a não se suspender o acto que revogou a adjudicação, possam daí resultar para as Requerentes prejuízos insusceptíveis de reparação pecuniária, pelo que, a nosso modesto ver, é de a considerar que não se encontra preenchido o requisito a que alude a alínea a) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC, o que que é suficiente para justificar a improcedência da pretensão cautelar.

3.

Pelo exposto, salvo melhor opinião, parece ao Ministério Público que deve ser indeferido o presente pedido de suspensão de eficácia."

*

Quid Juris?

Concordamos com a douta argumentação constante do parecer acima transcrito que é reproduzido aqui para a fundamentação desta decisão,

sufragando a solução nele proposta; por outro lado, é de destacar que tem razão a Entidade Requerida ao afirmar na sua contestação:

“3. O acto administrativo de revogação da decisão de adjudicação não tem a virtualidade de causar prejuízos às Requerentes, e muito menos os que vêm alegados.

4. Com efeito, a decisão que revogou o acto de adjudicação da concepção, construção, operação e manutenção da Estação de Tratamento de Águas Residuais da Ilha Artificial de Macau às Requerentes, também ordenou nova avaliação e pontuação da proposta das mesmas.

5. Assim sendo, as Requerentes mantêm-se no concurso como concorrentes, podendo, ou não, voltar a ser as adjudicatárias em função do resultado da nova avaliação e pontuação.

6. O que as Requerentes pretendem é suspender a realização da nova avaliação e pontuação da sua proposta, paralisando, em suma, o objectivo da entidade adjudicante de adjudicar a empreitada e os serviços ao *"concorrente com a pontuação total mais elevada, e no caso de haver empate na pontuação final total mais elevada (...) ao concorrente com a proposta de preço total mais baixo"*, como resulta da cláusula 21.3 do II.2 Programa do Concurso, e se impõe por força dos artigo 94.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, de 8 de Novembro, e artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 63/85/M, de 6 de Julho.

7. Mas, ainda que assim se não entenda, facto é que as Requerentes também não alegam prejuízos de *difícil reparação* e muito menos comprovam prejuízos dessa natureza.”

Ora, uma vez que não se provou e como tal não se preencheu o pressuposto exigido pelo artigo 121º/1-a) do CPAC, **o Tribunal indefere o pedido da suspensão da eficácia da decisão** do Chefe do Executivo, datada de 4 de Setembro de 2024, que revogou a adjudicação da obra de *“concepção, operação e manutenção da Estação de Tratamento de Águas Residuais da Ilha Artificial de Macau”* ao consórcio, composto pelos Requerentes.

* * *

V - DECISÃO

Em face de todo o que fica exposto e justificado, os juízes do TSI **acordam em indeferir o pedido da suspensão da eficácia decisão do Chefe do Executivo**, datada de 4 de Setembro de 2024, que revogou a adjudicação da obra de “*concepção, operação e manutenção da Estação de Tratamento de Águas Residuais da Ilha Artificial de Macau*” ao consórcio, composto pelos Requerentes.

*

Custas pelo consórcio que se fixam em 3 Ucs a suportar por cada dos Requerentes que compõem o consórcio.

*

Notifique.

*

RAEM, 21 de Novembro de 2024.

Fong Man Chong (Relator)

Tong Hio Fong (Segundo Juiz-Adjunto)

Ho Wai Neng (Primeiro Juiz-Adjunto)

Mai Man Ieng (Procurador-Adjunto do Ministério Público)