

上訴案第 548/2024 號

日期：2026 年 5 月 21 日

主題： - 批給的時效
- 臨時擔保的喪失
- 僱用外勞
- 人力資源的保障

摘 要

1. 第 63/85/M 號法令第 42 條規定：如果中標者未能按時提供最終擔保，且並非由於其無法控制的、被認定為充分正當的理由而無法提供，則中標人將喪失向判給單位支付的臨時擔保金額，且該批給自此起無效。
2. 人力資源短缺絕不屬於不可抗力或意外事件的範疇，因為上訴人有義務構建其業務組織並為其提供必要的人力資源，一方面是為了遵守其與員工法時履行其與政府簽訂的合同義務，另一方面是為了履行依勞工法所產生的對其員工的義務。

裁判書製作人

蔡武彬

司法上訴案第 548/2024 號

上訴人：A - 物業設施管理有限公司

(A - Gestão de Propriedades e Equipamentos, Lda.)

被訴實體：社會文化司司長(Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura)

澳門特別行政區中級法院合議庭判決書

一、案情敘述

司法上訴人「A--物業設施管理有限公司」，詳細身份資料載於卷宗，不服社會文化司司長作出的宣告對其的批給失效以及沒收其支付的臨時擔保金的批示，向本中級法院提出司法上訴，內容載於卷宗第 2 至 29 頁。¹

¹ 其葡文內容如下：

- I. Vem o presente Recurso interposto dos actos proferidos pela Exma. Senhora Secretária para os Assuntos Sociais e Cultura (entidade recorrida) que decidiu pela caducidade da adjudicação e perda da garantia provisória a favor da RAEM, pelo facto de a aqui recorrente não ter prestado a garantia definitiva e, assim sendo, nos termos do artigo 42º do Decreto lei n.º 63/85/M de 6 de Julho, veio a concluir-se pela ineficácia da adjudicação (os actos recorridos).
- II. As referidas decisões foram comunicadas ao Recorrente por notificação, em 14 de Junho de 2024 conforme documentos n.º 1 e 2 (DOCS. 1 e 2).
- III. O objecto do presente recurso contencioso são os actos administrativos, ambos de 4 de Junho de 2024, proferidos pela Exma. Senhora Secretária para os Assuntos Sociais e Cultura, doravante a entidade recorrida.
- IV. O acto praticado pela Exma. Senhora Secretária para os Assuntos Sociais e Cultura é um acto definitivo, contenciosamente recorrível, como aliás se indica nas notificações efectuadas à aqui Recorrente.
- V. A Recorrente é empresário comercial registada na Conservatória dos Registos Comercial e de Bens Móveis de Macau, sob o n.º XXX (SO), com sede em Macau.
- VI. Os actos administrativos ora colocados em causa, e supra melhor identificados, que decidiu pela caducidade da adjudicação e perda da garantia provisória a favor da RAEM, praticados pela entidade recorrida têm como destinatário directo a aqui Recorrente.
- VII. Por conseguinte, a Recorrente tem legitimidade activa para impugnar os actos em causa na medida em que é titular de direitos subjectivos e interesses legalmente protegidos pelos actos recorridos, e tem um interesse pessoal, directo e legítimo no provimento do recurso,

nomeadamente por ser lesada pelos actos aqui recorridos, como resulta do disposto na alínea a) do artigo 33.º do CPAC.

- VIII. Importa fazer um enquadramento dos actos recorridos, pois o fundamento para se ter sido considerada ineficaz a adjudicação e, subsequentemente, a perda das garantias provisórias, respectivamente nos valores de MOP\$681.600,00 e MOP\$837.400,00, ficou a dever-se ao facto de, no entendimento da entidade recorrida, a Recorrente não ter prestado a caução definitiva.
- IX. Deve considerar-se que a ineficácia da adjudicação apenas ocorre se não for prestada a caução definitiva e se o Recorrente não tiver sido impedido de o fazer por facto independente da sua vontade que seja reputado justificação bastante.
- X. Na verdade, registou-se facto que é reputado justificação bastante, mas que a entidade recorrida tendeu a ignorar, bem como os serviços que dependem directamente da esfera de actuação administrativa da exma. Sra. Secretária.
- XI. A Recorrente concorreu, e venceu, os dois concursos referentes aos “Serviços de gestão e salvamento em piscinas ao ar livre e instalações desportivas com piscinas afectas ao Instituto do Desporto” realizados para as piscinas de Macau e da Taipa.
- XII. Foi notificada que tinha vencido os dois concursos em 20 de Março de 2024, com a indicação que teria de começar a operar os serviços nas piscinas, em Macau e na Taipa, a partir de 1 de Abril de 2024.
- XIII. Ou seja, o Instituto do Desporto apenas informou a Recorrente, com um prazo de apenas 11 dias, que teria de começar a operar todas as piscinas, que teria de começar a prestar os serviços, apesar do concurso ter sido realizado, com publicação em Boletim Oficial, a 3 de Janeiro de 2024.
- XIV. Perante a escassez de tempo, entre a notificação da atribuição dos serviços perante os dois concursos públicos e o início da prestação de serviços, perante todas as obrigações que a Recorrente se tinha obrigado, era manifestamente impossível dar início à prestação dos serviços.
- XV. Não se pode deixar de ter em consideração que em causa estava a prestação de serviços para piscinas públicas e outras afectas ao Instituto de Desporto e pela necessidade premente na contratação de nadadores salvadores, com algumas especificações próprias e especiais, como a de terem de prestar primeiros socorros em caso de emergência.
- XVI. Como o tempo era escasso, e em missiva enviada pela recorrente aos responsáveis do Instituto do Desporto (ID), a situação foi colocada, como melhor consta da documentação anexa aos actos administrativos, e foi o ID informado que havia dificuldade em contratar nadadores salvadores em número suficiente em tão curto período de tempo.
- XVII. Nesse sentido, os responsáveis do ID, em reunião realizada com a Recorrente propuseram, e foi aceite pela recorrente, que a prestação de serviços apenas ocorreria a partir de 1 de Junho de 2024.
- XVIII. Contudo, exigiram que a Recorrente entregasse a 1 de Maio de 2024 a informação que constava do caderno de encargos, nomeadamente a informação referente a todos os nadadores salvadores que iriam prestar serviço nas piscinas públicas e nas piscinas afectas ao ID até ao dia 1 de Maio de 2024.
- XIX. Na prática, estando a Recorrente com dificuldade na contratação de nadadores salvadores, tendo as partes optado por adiar o início da prestação dos serviços pelo período de dois meses, a indicação a 1 de Maio de 2024 de todos os nadadores que a Recorrente teria de apresentar, a 1 de Maio de 2024, significa que o prazo de prorrogação da prestação de serviços apenas ocorreria pelo período de um mês.
- XX. Cumpre salientar que, ao contrário do que se alega no ponto 4 da fundamentação dos actos administrativos, não corresponde à verdade que tenha sido a Recorrente a propor o

adiamento quanto ao início da prestação de serviços, pois como está bem patente na acta da reunião realizada em 26/03/2024, é o chefe substituto do Instituto do Desporto que propõe ser dado mais tempo à Recorrente para que o problema da importação de mão de obra externa possa ser ultrapassado.

- XXI. Posteriormente, a Recorrente, em carta de 27 de Março de 2024, enviada ao ID, como também consta dos documentos anexos à fundamentação dos actos administrativos, revela que aceita e concorda com a sugestão apresentada pelo ID, na concessão de mais dois meses para o início da prestação de serviços.
- XXII. Na verdade, a recorrente tinha todos os meios humanos indispensáveis à prestação dos serviços prontos para virem para a RAEM e desempenhar a sua actividade de nadador salvador, entre outros profissionais que também seriam necessários como funcionários de limpeza e segurança.
- XXIII. Esses profissionais, todos treinados e aptos a preencher os requisitos presentes no caderno de encargos, tinham sido formados pela Recorrente, em Zhuhai.
- XXIV. Mas o entrave foi precisamente a contratação desses trabalhadores como “mão de obra importada”.
- XXV. Acontece que ambos os cadernos de encargos referiam no ponto 14 do Anexo 3, fls 26, que “A adjudicação não pode servir de fundamento para posterior apresentação de pedido de autorização de contratação de importação de trabalhadores não residentes”. (vide docs 3 e 4)
- XXVI. Considerando esse ponto, essa exigência no caderno de encargos, apesar da entidade recorrida ter perfeito conhecimento de que na Região não existem nadadores salvadores para cobrir todas as piscinas públicas e as que estão afectas ao ID, optou por colocar essa clausula no caderno de encargos, no Anexo III, clausula que, diga-se em abono da verdade, acabou por ser aceite pela recorrente.
- XXVII. Contudo, jamais a Recorrente - que sempre contratou no exterior nadadores salvadores para exercer esta actividade em Macau e para prestar serviços neste âmbito - equacionou que os seus pedidos de contratação de importação de mão de obra, em especial de nadadores salvadores, seria negado.
- XXVIII. De resto, a entidade recorrida tem perfeito conhecimento desta situação, tanto mais que o actual prestador de serviços - que se manteve a prestar os serviços desde 1 de Abril de 2024 (perante a escassez de tempo com que foi feito o anúncio do início da prestação de serviços) e 1 de Junho de 2024, bem como posteriormente (face ao que foi considerado ineficácia da adjudicação) funciona e presta esses mesmos serviços com mão de obra importada.
- XXIX. Tudo acrescido pelo facto de o caderno de encargos prever que a adjudicação não poderia servir de fundamento para a autorização de contratação para a importação de trabalhadores não residentes, mas não prever que não pudesse ocorrer a renovação da contratação de trabalhadores não residentes.
- XXX. Em abono da verdade, o actual prestador de serviços (por continuidade e renovação, quer - se crer - temporária dessa mesma prestação de serviços nas piscinas), também foi candidato nos dois concursos que a recorrente venceu, contudo foi desqualificado em ambos.
- XXXI. Num por não ter apresentado toda a documentação necessária, sendo desqualificado, num outro por ter concorrido com um nome diferente e não ter igualmente apresentado parte da documentação exigida, sendo igualmente desqualificado.
- XXXII. Ora, tendo a Recorrente a convicção plena que poderia contratar fora da Região, tendo preparado TODOS os nadadores salvadores no Continente - à excepção de 30 que possuía em Macau - com os cursos adequados e exigidos pelo Caderno de Encargos, jamais equacionou que o seu pedido de contratação seria, como se alegou, engado.

-
- XXXIII. Mas a verdade é que esse pedido foi negado (Doc. 5).
- XXXIV. E na sequência dessa negação do pedido de contratação de mão de obra importada, junto da Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais (DSAL), a Recorrente informou o ID das dificuldades que estava a enfrentar e da impossibilidade que tinha em contratar localmente nadadores salvadores para as piscinas de Macau.
- XXXV. Essa indicação surgiu logo na reunião realizada no dia 26/03/2024 entre os responsáveis do ID e da Recorrente.
- XXXVI. Mas, neste caso em concreto, teremos de analisar bem como é que foi negada a contratação, no exterior, de nadadores salvadores para trabalharem para a Recorrente na Região.
- XXXVII. Perante o pedido efectuado junto da DSAL para a contratação de vários trabalhadores do exterior, mais precisamente do Continente, entendeu a DSAL pedir um parecer ao ID sobre essa mesma contratação.
- XXXVIII. Na verdade, a Recorrente alegou junto da DSAL que necessitava desses trabalhadores para operarem nas piscinas de Macau e da Taipa.
- XXXIX. Nesse parecer que a DSAL requereu ao ID, sobre a contratação de nadadores salvadores no exterior, veio o ID pronunciar-se e referir que a Recorrente teria de cumprir com o caderno de encargos, em especial com a clausula 14 do anexo III, a cláusula que referia que a adjudicação destes contratos não poderia servir de fundamento para pedidos de autorização de contratação para importação de trabalhadores não residentes (Doc. 5).
- XL. Nesse sentido, e apesar do parecer do ID não ser um parecer com carácter vinculativo, a DSAL entendeu que a justificação elaborada pela recorrente não seria justificação bastante, tendo indeferido o pedido de contratação para importação de trabalhadores não residentes.
- XLI. De resto esse foi logo o fundamento primeiro da recusa do pedido.
- XLII. A Recorrente reclamou dessa decisão e a decisão manteve-se (Doc 6).
- XLIII. A Recorrente recorreu hierárquica e necessariamente dessa decisão e até hoje ainda não obteve qualquer decisão (Doc. 7).
- XLIV. Compreende-se que cada serviço tenha a sua autonomia, mas a imagem que transparece deste caso é que os Serviços não comunicam entre si, e mesmo no interior de cada serviço as comunicações são diferentes consoante sejam diferentes as entidades.
- XLV. Dá-se por adquirido a cláusula 14 do anexo II do caderno de encargos de que a recorrente sabia que não se podia socorrer dessa cláusula para contratar no exterior.
- XLVI. Dá-se igualmente por adquirido que os responsáveis máximos do ID foram alertados para esta situação (dificuldade na contratação), passados poucos dias depois de terem notificado que a Recorrente teria de começar a prestar os serviços, no curto período de tempo de 11 dias.
- XLVII. Tentou-se um entendimento - até com uma prestação parcial de serviços por parte da recorrente - e o ID poderia ter desbloqueado a situação, tanto mais que foi essa a postura que os mais altos responsáveis do ID tiveram perante a Recorrente nas inúmeras reuniões que realizaram.
- XLVIII. Para a final, vir o ID, em parecer enviado à DSAL, alegar que a Recorrente teria de cumprir com todos os requisitos dos cadernos de encargos e que não poderiam servir os dois concursos para requerer a contratação de trabalhadores não residentes.
- XLIX. Tudo acrescido pelo facto de o próprio ID ter perfeito conhecimento que na Região não existem nadadores salvadores suficientes para fazer, na época balnear, a cobertura de todas as piscinas públicas, das piscinas afectas ao ID, bem como das praias.
- L. Simplesmente não existem em número suficiente!
- LI. E o ID tem perfeito conhecimento dessa situação.

-
- LII. Quando se alega que o ID poderia ter desbloqueado esta situação - e é essa a convicção da Recorrente -, tem-se por base as inúmeras reuniões que Recorrente manteve com o ID, sendo que no dia 26 de Março de 2024, um dos responsáveis do ID referiu à Recorrente que não era a entidade competente para decidir sobre a contratação de mão de obra externa à Região (vide ponto 4 da acta elaborada pelo ID da reunião realizada a 26 de Março de 2024 entre Recorrente e ID).
- LIII. Ora, se assim era a postura do ID, a questão que se coloca é simples: Por que deu o parecer no sentido que o deu à DSAL, quando instado a fazê-lo, alegando que a recorrente tinha de cumprir com todos os requisitos dos cadernos de encargos, se quando é chamado a pronunciar-se bem o poderia ter feito num outro sentido, nomeadamente, invocando perante a DSAL que existindo falta de nadadores salvadores para fazerem a cobertura de todas as piscinas públicas locais, mais as que estão afectas ao ID, a par das praias, não existem na região recursos humanos suficientes?
- LIV. Em suma, justificando o pedido que tinha sido efectuado pela recorrente junto da DSAL, e talvez a decisão da DSAL tivesse sido em sentido inverso, permitindo a contratação no exterior de nadadores salvadores contratados pela Recorrente.
- LV. Mas não, optou por responder com recurso à legalidade dos cadernos de encargos que tinham sido aceites pela Recorrente.
- LVI. Mesmo sabendo-se que o parecer do ID não era um parecer de carácter vinculativo, a DSAL decidiu como entendeu que deveria decidir e a Recorrente interpôs recurso hierárquico necessário.
- LVII. A verdade é que perante a impossibilidade em contratar no exterior, por recusa de autorização da DSAL, e apesar dos esforços desenvolvidos pela recorrente no mercado local, contratando cerca de 30 nadadores salvadores, os que estavam disponíveis, tendo colocado inúmeros anúncios de contratação e tendo até realizado uma feira de emprego - como deu a conhecer ao ID e está bem patente na fundamentação dos actos recorridos -, a verdade é que a recorrente não conseguiu contratar, a proposta de redução da prestação de serviços (operar apenas 3 piscinas em Macau) não recebeu qualquer resposta por parte do ID e, nesse sentido, a Recorrente não prestou a caução definitiva, tendo sido considerada a adjudicação ineficaz e tendo sido perdida, a favor da RAEM, a caução provisória.
- LVIII. A Recorrente crê existir “facto independente da sua vontade que seja reputado justificação bastante”.
- LIX. Por um lado, considerando que o ID tinha conhecimento desta situação desde o início em que comunicou à Recorrente que a mesma teria de começar a operar os serviços em 1 de Abril, por outro, tendo conhecimento que o ID sabia que na região não existem recursos humanos suficientes que possam prestar serviços em todas as piscinas públicas, piscinas afectas ao ID e nas praias.
- LX. A menos que a decisão do ID fosse precisamente no sentido em que foi e, pautando-se por um estrito formalismo legal - ao contrário do que vinha demonstrando perante a recorrente - quisesse que o resultado fosse precisamente aquele que foi, ignorando-se, por completo o porquê de tal postura, mas constatando-se que o operador que prestava serviços neste âmbito, que foi desclassificado de ambos os concursos públicos, continua a prestar serviços, com recurso a mão de obra importada, que tem sido renovada, tendo sido desclassificado dos referidos concursos.
- LXI. Pelo motivo em não ter sido concedido à Recorrente a possibilidade em contratar mão de obra no exterior, viu-se a Requerente confrontada com a dura realidade, se prestaria a caução definitiva - correndo o risco de não poder prestar os serviços por falta de mão de obra - e ser sujeita a elevadas multas, ou se optaria por aguardar pelo resultado do recurso hierárquico

que tinha interposto junto do Secretário para a Economia do acto administrativo praticado pela DSAL, de recusa de importação de mão de obra, em especial nadadores salvadores, para poder prestar os serviços.

- LXII. A verdade é que, mesmo tendo a Recorrente aceite o caderno de encargos, mesmo tendo conhecimento da cláusula 14 do Anexo III, sempre manteve a esperança que poderia contratar no exterior porque, quer a Recorrente, quer a entidade recorrida, tinham e tem perfeito conhecimento da escassez de recursos humanos nesta aérea na Região.
- LXIII. Se se optar por uma visão meramente legalista, alegará este douto tribunal que a recorrente sabia e tinha conhecimento das regras do jogo à priori.
- LXIV. Contudo, não se pode, nem se deve ignorar que apesar de cada Direcção de Serviços manter a sua independência face a outras Direcções de Serviços, jamais se poderá olvidar que a Administração directa é una e indivisível.
- LXV. A mesma administração que tem perfeito conhecimento de que não existem recursos humanos na região suficientes para a prestação destes serviços aqui abordados, é a mesma que recusa a contratação no exterior.
- LXVI. E, bem vistas as coisas, a recusa apenas ocorreu por causa do parecer do ID, ou seja, que a Recorrente teria de seguir escrupulosamente o caderno de encargos que tinha aceite.
- LXVII. Posto isto, entendendo-se que existe “um facto independente da sua vontade que seja reputado justificação bastante”, tal como revela o artigo 42º do Decreto-Lei n.º 63/85/M, de 6 de Julho, e como supra se expôs, quer-se crer que existe violação de lei por erro sobre os pressupostos de direito, o que implica a anulabilidade das decisões proferidas, por violação do artigo 42º do referido diploma.
- LXVIII. Por outro lado, acresce que existindo uma escassez de recursos humanos nesta vertente e nesta profissão sazonal, como é a de nadador salvador, apenas presta serviços em tempo de época balnear, e não sendo autorizada a contratação de importação de mão de obra não residente, existe uma verdadeira impossibilidade objectiva em se prestar os serviços.
- LXIX. As decisões recorridas violam o disposto no art. 42º do Decreto-Lei n.º 63/85/M, de 6 de Julho, e também o princípio da legalidade plasmado no art. 3º do CPA, segundo o qual a administração deve actuar em obediência à lei e ao direito.
- LXX. 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, tal como vem definido pelo Prof. Freitas do Amaral (in Curso de Direito Administrativo, Vol. II, p. 390).
- LXXI. 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 (neste sentido, V. Marcello Caetano, in Manual, I, p. 502, e Sérvulo Correia, in Noções de Direito Administrativo, I, Lisboa, p. 469, citados por Prof. Freitas do Amaral, in op. cit., pág. 393).
- LXXII. Assim, o vício de violação de lei por erro nos pressupostos de Direito, gera a anulabilidade dos actos, 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.
- LXXIII. Mas acresce ainda que as decisões agora colocadas em causa, violam, no modesto entendimento da recorrente, o Princípio da boa fé, plasmado no artigo 8º do CPA, pelo qual a Administração deve agir e relacionar-se com os particulares segundo as regras da boa fé, gerando, igualmente a anulabilidade dos actos, como resulta do artigo 124º do CPA, que aqui se invoca para os devidos efeitos legais.
- Nestes termos,

被訴實體社會文化司司長就上述上訴內容提交了辯護理由：

1. 體育局於第 0546/DGED-Of/2024 號公函中對司法上訴人要求將上述服務的服務期由 2024 年 4 月 1 日延至 2024 年 6 月 1 日開展作出回覆，指出司法上訴人須於 2024 年 6 月 1 日按前述公開招標卷宗所定要求提供服務，尤其提供足夠數量的合資格救生員。
2. 司法上訴人須於 2024 年 4 月 30 日前，按招標案卷“附件 III - 承投規則”第 12 條的規定向本局遞交所須資料，目的是及早評估司法上訴人是否具備條件於 2024 年 6 月 1 日起提供服務。
3. 體育局於 2024 年 5 月 13 日透過第 0800/DGED-Of/2024 號公函向司法上訴人，司法上訴人在僅提供 30 名救生員的情況下，與招標案卷的要求明顯不同符，司法上訴人未能按招標案卷的規定提供服務，亦違反了當初在競投上述服務時所遞交之聲明。
4. 截至 2024 年 5 月 28 日繳交確定擔保期限屆滿之日，司法上訴人沒有繳交“第 3/ID/2024 號公開招標-體育局轄下澳門區露天泳池及設有游泳池的體育設施提供管理及救生服務”及“第 410/2024 號公開招標體育局轄下離島區露天泳池及設有游泳池的體育設施提供管理及救生服務”的確定擔保。
5. 司法上訴人認為相關公開招標中承投規則第 14 條規定“本判給不會作為被判給人日後新申請外地僱員配額之依據”，繼而引至司法上訴人無法獲批給救生員的外地僱員配額，並導致司法上訴人因人

Requer-se a V. Exa. se digne anular as decisões proferidas pela Secretária para os Assuntos Sociais e Cultura de 4 de Junho de 2024, por se mostrarem inquinadas de vício de violação de lei por erro nos pressupostos de direito; por violação do artigo art. 42º do Decreto-Lei n.º 63/85/M, de 6 de Julho (1º e 2º actos recorridos); por violação do princípio da legalidade e Princípio da Boa Fé;

Para tanto,

Requer a V. Exa. se digne ordenar a citação da Entidade Recorrida para, querendo, contestar o presente recurso contencioso no prazo legal, nos termos do disposto no artigo 52º e seguintes do CPAC, com a indicação que deverá remeter a estes autos o respectivo processo administrativo génese destes autos cumulados, nos termos do disposto no artigo 55º do CPAC.

手不足而無法提供服務。

6. 顯然地，按照第 8/2010 號行政法規《聘用外地僱員法施行細則》第 2 條的規定，勞工事務局具權限審批聘用外地僱員的申請。
7. 司法上訴人多次在起訴狀內，聲稱其在招聘救生員遇到的困難。
8. 事實上，需要特定數量的合資格救生員這一要求絕非在司法上訴人不知情的情況下嗣後加上招標案卷內的規定，並依據法律，無論招標是否已開始或已結束，體育局不可能在對招標內的規定作變更。
9. 從司法上訴人所提交標書所附同的經驗清單，其有承接其他公共及私人實體的救生服務；作為業界，司法上訴人理應清楚知道相關人力資源的招聘狀況。
10. 另外，不同投標人實際上面對不同的自身情況，有的規模較大、有的規模較小、有的在某一領域擁有較豐富經驗，司法上訴人不能以自身面對的情況與其他投標人作比較。
11. 司法上訴人從招標案卷被公開的一刻，已清楚知道其需要多少人力資料以提供相關服務，而其應評估自身能否提供相關服務才決定是否參與投標。
12. 七月六日第 63/85/M 號法令第 15 條，臨時擔保的目的為保證準確且依時履行因提交投標書而承擔之義務。
13. 司法上訴人輸入外地僱員申請不獲批准儘管造成其無法提供服務，但一切後果應由司法上訴人自行承擔，而非歸咎於招標實體。現在，正正出現的情況是司法上訴人不能履行因提交投標書而承擔之義務。
14. 此外，體育局於 2024 年 5 月 16 日透過第 0806/DGED-Of/2024 號公函，要求司法上訴人必須於八個工作日內繳交確定擔保，直至司法上訴人繳交確定擔保的最後限期(2024 年 5 月 28 日)，並無出現任何妨礙司法上訴人提交確定擔保的不取決於其意願而可被視為充分理由的事實。
15. 司法上訴人所指稱的輸入外地僱員的申請不批准的事實，只是其無

法提供服務的原因，但不足以構成“非取決於其意願而沒有提交確定擔保的充分理由”。

16. 在整個司法上訴人與行政當局互動的過程中，行政當局一貫在符合法律規定的情況下行事。
17. 事實上，僅當司法上訴人沒有在指定期限內提供擔保，亦無法提供相關服務後，被訴實體才作出本案被質疑的行政行為。
18. 司法上訴人若認為體育局沒有就其外地僱員的申請提供“協助”，司法上訴人不能將自身責任加諸於招標部門上，亦不能誤解“善意原則”下行政當局能作出不屬其權限範圍的工作。
19. 被訴實體於 2024 年 6 月 4 日在第 0065/DGED-P/2024 號建議書上作出批示，並沒有違反七月六日第 63/85/M 號法令第四十二條的規定以及《行政程序法典》第 3 條的合法性原則，亦沒有違反《行政程序法典》第 8 條的善意原則。

根據以上所述並及有關法律規定，請求尊敬的中級法院法官閣下裁定司法上訴人的上訴理由全部不成立，繼而維持社會文化司司長於 2024 年 6 月 4 日在第 0065/DGED-P/2024 號建議書上作出的決定。

在本司法上訴程序中，經過正常的訴訟程序，包括隨意性的陳述階段，最後，尊敬的助理檢察長閣下提交了法律意見，認為司法上訴人的上訴理由不能成立。

各助審法官已對卷宗進行檢閱，然後進行評議並對案件進行審理。

二、訴訟前提

本院對此案具有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性，且已適當地被代理。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

三、事實

根據載於卷宗之證據，本院認為以下事實屬重要並視為獲得證實：

- 根據被訴實體於 2024 年 3 月 14 日在第 0019/DGED-P/2024 號建議書及第 0021/DGED-P/2024 號建議書作出的批示，已批准將“第 3/ID/2024 號公開招標-體育局轄下澳門區露天泳池及設有游泳池的體育設施提供管理及救生服務”及“第 4/ID/2024 號公開招標-體育局轄下離島區露天泳池及設有游泳池的體育設施提供管理及救生服務”判給予司法上訴人，總判給金額分別為澳門元叁仟叁佰零貳萬陸仟零陸拾圓伍角(MOP33,026,060.50)及澳門元貳仟柒佰玖拾伍萬玖仟叁佰陸拾壹圓正(MOP27,959,36.100)，服務期由 2024 年 4 月 1 日至 2026 年 3 月 31 日止，為期兩(2)年。
- 體育局於 3 月 20 日透過第 0474/DGED-Of/2024 號公函及第 0475/DGED-Of/2024 號公函，通知司法上訴人“第 3/ID/2024 號公開招標-體育局轄下澳門區露天泳池及設有游泳池的體育設施提供管理及救生服務”及“第 4/ID/2024 號公開招標-體育局轄下離島區露天泳池及設有游泳池的體育設施提供管理及救生服務”判給結果並要求其在收到判給通知日起計八個工作日繳交確定擔保。
- 體育局於 2024 年 3 月 25 日收到司法上訴人來函，主要表示由於距離服務期 2024 年 4 月 1 日只剩 6 天，時間緊迫下聘請救生員人力資源問題仍未能解決。於 2024 年 3 月 26 日，體育局與司法上訴人召開工作會議，商討泳池工作人員進場準備工作，司法上訴人表示除救生員外，其他工作人員已準備，惟獨救生員則招聘困難，須申請外地僱員作補充，但因時間繁迫相關申請仍未獲批給。
- 體育局於 2024 年 3 月 26 日邁過第 0533/DGED-Of/2024 號公函，要求司法上訴人於 2024 年 3 月 27 日上午 11 時前就能否按公開招

標卷宗所定要求提供服務作出書面回覆；並指出尚逾時未收到司法上訴人回覆，則視司法上訴人未具條件提供相關服務，並將上述公開招標卷宗所定作出處理。

- 體育局於 2024 年 3 月 27 日收到司法上訴人來函表示，除反映對會面內容的意見外，亦請求服務期由原來的 2024 年 4 月 1 日至 2026 年 3 月 31 日調整為 2024 年 6 月 1 日至 2026 年 3 月 31 日。
- 體育局於 2024 年 3 月 27 日透過第 0546/DGED-Of/2024 號公函，對司法上訴人的意見作出回應，並同意司法上訴人提供上述兩份公開招標的服務開始期由原訂的 2024 年 4 月 1 日延至 2024 年 6 月 1 日，同時要求司法上訴人須於 2024 年 4 月 30 日前，按招標案卷“附件 III-承投規則”第 12 條的規定，向體育局遞交所需資料，以評估司法上訴人是否具備條件於 2024 年 6 月 1 日起提供服務；並另行通知司法上訴人關於提交確定擔保事宜。
- 體育局於 2024 年 4 月 5 日收到司法上訴人來函，表示其正就申請外地僱員的救生員名額向勞工事務局提出聲明異議或提起倘有之訴願，考慮到行政申訴審批需時，且該公司亦正積極與勞工事務局溝通及協調，並計劃舉辦本地救生員大型招聘會，故要求遞交所須資料的期限，由 2024 年 4 月 30 日前延遲至 2024 年 5 月 15 日。
- 於 2024 年 4 月 15 日，體育局透過第 0613/DGED-Of/2024 號公函回覆司法上訴人，考慮到要求司法上訴人於 2024 年 4 月 30 日前按招標案卷“附件 III-承投規則”第 12 條的規定向本局遞交所需資料，目的是及早評估其是否具備條件於 2024 年 6 月 1 日起提供服務，故向司法上訴人表示不接納其提出延遲至 2024 年 5 月 15 日遞交所需資料的要求。同時，強調司法上訴人必須於 2024 年 6 月 1 日按相關公開招標卷宗所定要求提供服務，尤其提供足夠數量的合資格救生員；倘屆時司法上訴人未具條件提供相關服務，將按上述公開招標卷宗所定作出處理。
- 於 2024 年 4 月 29 日，體育局收到司法上訴人來函，當中根據其提交的救生員準備清單只有 30 名救生員，且當中有 2 名救生員姓名

重覆；司法上訴人承諾會持續補充和更新最新的招聘資料及狀況，與此同時，司法上訴人表示已於 2024 年 4 月 24 日就輸入外地僱員之申請向經濟財政司司長提起必要訴願，並已採取措施吸引更多本地僱員入職，但成效甚微。為此，要求與體育局進行會議商討。

- 體育局於 2024 年 4 月 30 日派員與司法上訴人進行會議，而在會議中體育局向司法上訴人表達，根據其所提交的資料，30 名救生員不能滿足相關服務的開展，並提醒倘屆時司法上訴人未具條件提供相關服務，將按上述公開招標卷宗所定作出處理。
- 其後，體育局於 2024 年 5 月 13 日透過第 0800/DGED-Of/2024 號公函向司法上訴人，按照題述兩份公開招標案卷的要求，司法上訴人在僅提供 30 名救生員的情況下，是未能滿足上述公開招標既要求的救生員崗位數量，明顯違反當初在競投上述服務時所遞交之聲明，即未能按招標案卷的規定提供服務，並向司法上訴人再次重申，倘未能按題述兩份公開招標案卷的規定提供相關服務，將按相關公開招標卷宗所定作出處理。
- 直至 2024 年 5 月 16 日，體育局沒有收到司法上訴人提供任何最新資料及狀況。
- 體育局於 2024 年 5 月 16 日按照相關招標案卷總目錄附件 II-招標方案第 17.2 條的規定，透過第 0806/DGED-Of/2024 號公函，要求司法上訴人必須於八個工作日內繳交確定擔保，即司法上訴人繳交確定擔保的最後限期為 2024 年 5 月 28 日，同時亦需提交招標案卷“附件 III-承投規則”第 12 條所指的文件，並表明倘司法上訴人未能依時提交上述之確定擔保金，則根據七月六日第 63/85/M 號法令第四十二條的規定，司法上訴人已提交之臨時擔保金將歸判給實體所有，且有關判給將即時失效。
- 於 2024 年 5 月 21 日，體育局收到司法上訴人來函，表明其已知悉必須於收悉公函通知日起八個工作日內為“第 3/ID/2024 號公開招標-體育局轄下澳門區露天泳池及設有游泳池的體育設施提供管理及救生服務”及“第 4/ID/2024 號公開招標-體育局轄下離島區露天

泳池及設有游泳池的體育設施提供管理及救生服務”繳交確定擔保。同時亦表示雖然司法上訴人已持續招聘救生員，但有不少本地救生員已找到新工作而未能履職或傾向於短時間的兼職而非全職工作，故現時該公司的救生員人數仍維持在 30 餘人左右。

- 截至 2024 年 5 月 28 日繳交確定擔保期限屆滿之日，司法上訴人沒有繳交“第 3/ID/2024 號公開招標-體育局轄下澳門區露天泳池及設有游泳池的體育設施提供管理及救生服務”及“第 4/ID/2024 號公開招標-體育局轄下離島區露天泳池及設有游泳池的體育設施提供管理及救生服務”的確定擔保。
- 被訴實體於 2024 年 6 月 4 日在第 0065/DGED-P/2024 號建議書上作出被訴行為。
- 體育局於 2024 年 6 月 14 日分別透過第 0983/DGED-Of/2024 號及第 0984/DGED-Of/2024 號公函，通知司法上訴人關於被訴實體於 2024 年 6 月 4 日在第 0065/DGED-P/2024 號建議書上所作批示的內容。

四、法律適用

在本案中，司法上訴人請求撤銷社會文化司司長基於體育基金行政管理委員會提交的第 0065/DGED-P/2024 號提案（案卷第 33 至 36v 頁）作出的決定，理由是該決定違反了第 63/85/M 號法令第 42 條的規定以及善意原則。

我們看看。

（一）關於違反第 63/85/M 號法令第 42 條的規定的問題

為支持其上訴理由，上訴人以社會文化司司長依照體育局向其提呈的建議而不批准其僱用外勞的申請基於上訴人並非出於其意願而無法提供確定擔保的事實的決定違反了題述的法律規定。

事實上，上訴人在提起本上訴之前，確實仍未提供確定的擔保。這就引出了一個問題：她是否因某種獨立於其意願的事實而無法提供相關信息，且該事實是否構成充分的理由？

根據卷宗所載的勞工事務局在編號為 08330/IMO/DSAL/2024 的批示明確指出的，上訴人於 2024 年 2 月 29 日向勞工事務局提交了申請，請求批准僱用 335 名外勞（該文件載於卷宗第 178 頁，在此視為全文轉載）。

後來，勞工事務局在發給體育局的第 557/DSAL/OFI/2024 號公函指出（卷宗第 449 頁上的文件）：本局作為審批外地僱員聘用許可的部門，現正處理「A--物業設施管理有限公司」因承接 貴局判給的 2 個服務項目分別為“體育局轄下離島區露天泳池及設有泳池的體育設施提供管理及救生服務”及“體育局轄下澳門區露天泳池及設有泳池的體育設施提供管理及救生服務”（見附件）而提出外地僱員輸入申請」。

因此，從時間順序我們可以看到，上述 2024 年 2 月 29 日的要求早於兩個批給，事實上，發生在 2024 年 3 月 14 日（見案件卷宗第 37 和 43 頁）。

需強調，上訴人在請求第 26 條中承認作為本案所提及的兩項招標的競爭者，她已接受兩項招標各自承投規則第 14 條的規定，該條標題為“禁止”，明確規定：中標結果不得作為隨後提交僱用外勞的輸入的申請依據。

所有這些都無可辯駁地表明，上訴人透過申請僱用 355 名非本地勞工，虛假且欺騙性地聲稱自己是上述兩項招標的中標者，並故意違反了上述第 14 條的規定。

那麼，第 08330/IMO/DSAL/2024 號批示指出，當時上訴人擁有 325 名非居民勞工，有居民能夠從事救援工作，而且最重要的是，尚未僱用勞工事務局推薦的居民救援人員。

這表明，上訴人以申請僱用 355 名非本地勞工為名，卻意圖僱用 680 名外勞。從公共道德角度看，這項請求顯然是不合理的。

那麼，上訴人的司法請求狀中的結論 LII 和 LIV 在道德上應受譴責，

尤其是結論 LXII：事實上，即使上訴人接受了承投規則，並知曉附件三第 14 條的約束，它始終抱有希望，認為它可以在國外簽訂合約……

針對勞工事務局的資訊請求（案卷第 449 頁文件），體育基金會董事會主席表示（案卷第 453 頁文件）：貴局第 557/DSAL/OFI/2024 號來函已知悉，就「A--物業設施管理有限公司」因承接「體育局轄下離島區露天泳池及設有泳池的體育設施提供管理及救生服務」及「體育局轄下澳門區露天泳池及設有泳池的體育設施提供管理及救生服務」而提交的外地僱員申請事宜。有關服務已判給（見附件 1 及附件 2），承攬人需遵守上述服務招標案卷總目錄附件 III-承投規則第 1 條和第 14 條、招標案卷總目錄附件 V-技術規範第 1 條的規定。

可以看出，該答覆並未說明是否應批准（上訴人）僱用 355 名非居民工人的申請，這與體育基金會董事會主席的表述完全一致。因此，我們認為該答辯合法且無可辯駁，這一點毋庸置疑。

而勞工事務局局長在第 08330/IMO/DSAL/2024 號批示中，部分批准了上述僱用 355 名非居民工人的申請——批准引進 8 名非本地勞工，拒絕引進其餘 347 名。在該命令中，局長作出了以下解釋（見卷宗第 92 頁）：

1. 根據體育局回覆意見，就“體育局轄下離島區露天泳池及設有泳池的體育設施提供管理及救生服務”和“體育局轄下澳門區露天泳池及設有泳池的體育設施提供管理及救生服務”的服務項目，申請實體需遵守有關服務招標案卷總目錄附件 III - 承投規則第 1 條和第 14 條、招標案卷總目錄附件 V - 技術規範第 1 條的規定，而按所附同上述 2 個項目的附件 III - 承投規則第 1 條所述，“1.1.被判給人必須遵守招標案卷及合同的規定。”，第 14 條為注意事項“本判給不會作為被判給人日後新申請外地僱員配額之依據。”，故不足以支持其申請；

2. 根據申請實體於 2024 年 3 月在本局的登聘資料顯示，對於救生員職位，須提供基本護理及專業醫療意見，以及為有需之泳客及其他人士提供現場急救處理及送醫前之救護措施，並要求求職者熟悉各類施救處理操作，熟悉及有效使用相關之急救設備，純熟的傷口處理技術，須具備護理或急救的專業資格，且最少有 4 年或以上的相關工作，按其描述該職位的

職責、要求的工作經驗及知識均反映該職位為履行具高度專業要求的工作，故是次申請不應按第 21/2009 號法律第三條(三)項規定以非專業僱員類別提出；

3. 以申請實體之規模、所提交的服務項目資料及現時聘用本地僱員的情況下，本局對此一申請已作出了部份批准，而且申請實體原已獲給 325 名外地僱員予以協助；

4. 根據本局資料，本年 3 月曾轉介了 2 名求職者應徵救生員，轉介結果為“僱主「接受約見共安排面試」及待約見後更新面試結果”；

5. 現有本地人尋找有關工作。

顯然，上述意見僅是勞工事務局局長所列五項理由之一，而且並非決定性因素。因此，申請書中「拒絕僅因體育局的意見」這一論點(申請書結論 LXVI)完全站不住腳，毫無根據。

澳門特別行政區有一條眾所周知的規定：引進非居民勞工的配額是根據實際僱用的本地勞工人數確定的。換言之，僱用本地勞工越多，引進的非居民勞工就越多。

綜合上述的理由，我們可以得出結論：申請人在參與上述兩項公開招標並於 2024 年 2 月 29 日申請引進 355 名非居民勞工時，理應知曉上述規定。因此，申請人在適當的時候，始終有義務且能夠預見其貪心的請求極有可能被駁回。

第 63/85/M 號法令第 42 條規定：如果中標者未能按時提供最終擔保，且並非由於其無法控制的、被認定為充分正當的理由而無法提供，則中標人將喪失向判給單位支付的臨時擔保金額，且該批給自此起無效。

正如我們認同的中級法院在第 204/2021 號案件中的判決所認為的：人力資源短缺絕不屬於不可抗力或意外事件的範疇，因為上訴人有義務構建其業務組織並為其提供必要的人力資源，一方面是為了遵守其與員工法時履行其與政府簽訂的合同義務，另一方面是為了履行依勞工法所產生的對其員工的義務。

在此背景下，我們可以看到：招致引進其餘的 347 名外勞的請求被

否決完全是上訴人的責任，而「提供服務確實客觀上不可能」(初始申請書第 LXVIII 條結論) 的論點必然不成立，因此，援引第 63/85/M 號法令第 42 條的條款必然是毫無根據且不合法的。

(二) 關於違反善意原則的問題

明顯沒有道理。

令人驚訝的是，在申請書和上訴人提出的其他論點中，唯一符合事實的是她承認自己曾承諾接受兩份相關職權範圍第 14 條的規定，其他所有論點實際上都是詭辯或歪曲事實。

一方面，上訴人錯誤地聲稱 11 天的期限不足 (請願書結論 LIII 至 LVI 以及可選指控的第二十六至第二十七條)，卻也承認行政部門已主動將上述兩項公共招標所涉服務的提供開始日期從 2024 年 4 月 1 日推遲至 2024 年 6 月 1 日。

事實上，體育局局長在編號 0546/DGED-Of/2024 的正式信函 (案卷第 84 至 85 頁的文件) 中，通知上訴人：“就 貴公司於 2024 年 3 月 27 日來函，要求將“第 3/ID/2024 號公開招標—體育局轄下澳門區露天泳池及設有游泳池的體育設施提供管理及救生服務”及“第 4/ID/2024 號公開招標—體育局轄下離島區露天泳池及設有游泳池的體育設施提供管理及救生服務”的服務期由 2024 年 4 月 1 日延至 2024 年 6 月 1 日開展，現回覆貴公司：於 2024 年 6 月 1 日 貴公司必須按前述公開招標卷宗所定要求提供服務，尤其提供足夠數量的合資格救生員”。

在接著的段落，局長提示對方：為確保上指服務的開展，貴公司須於 2024 年 4 月 30 日前，按招標案卷“附件 III-承投規則”第 12 條的規定，向本局遞交所須資料，以評估 貴公司是否具備條件於 2024 年 6 月 1 日起提供服務；倘屆時 貴公司未具條件提供相關服務，將按上述公開招標卷宗所定作出處理。

根據普遍道德準則，上訴人本人所稱的上述「主動性」體現了行政部門的善意，儘管該主動性要求上訴人於 2024 年 4 月 30 日前提提供有關救

生員的信息，但前提是該信息要求合法且符合公共利益。

另一方面，被訴實體在其答辯狀，僅限於對初始申請書中提出的論點提出質疑，並未提出任何抗辯或陳述任何新的事實。即便如此，事實是上訴人從未解釋——更遑論證明——她後來知曉的事實。

因此，上訴人虛假聲稱「後來知曉的新理由」的指控（即指控的第 XLIX 條結論）不可逃脫法律和道德上的譴責。這事後進一步證實了其關於違反誠信原則的指控缺乏依據。

基於上述所有理由，無需更多的論述，可以決定駁回上訴了。

五、決定：

綜上所述，本院合議庭裁定司法上訴人上訴理由不成立，予以駁回。

本案的訴訟費用由上訴人支付，並支付 8 個計算單位的司法費。

依法登錄本裁判並作出通知。

澳門特別行政區，2026 年 5 月 21 日

蔡武彬 (裁判書製作人)

羅睿恆 (第一助審法官)

Foi-me traduzido o acórdão para a língua portuguesa.

盛銳敏 (第二助審法官)

Álvaro António Mangas Abreu Dantas