

卷宗編號：743/2024/A

(效力之中止卷宗)

裁判日期：2025 年 4 月 24 日

主 題：判給行為的效力中止；難以彌補之損失；所謀求之公共利益造成嚴重侵害

裁判摘要

1. 根據《行政訴訟法典》第120條及第121條第1款規定，批准中止行政行為之效力取決於下列要件之同時成立：1) 被針對的行政行為具有積極內容(或有關行為有消極內容，但亦有部份積極內容，而中止效力僅限於有積極內容之部份)；2) 預料執行有關行政行為，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；3) 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，以及4) 卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。
2. 在上述要件未能悉數獲得符合下，公開招標程序中落選的投標人針對行政當局的判給批示所提出的效力中止的聲請不應獲得批准。

裁判書製作人

盛銳敏

澳門特別行政區
中級法院合議庭裁判

卷宗編號：743/2024/A

(效力之中止卷宗)

裁判日期：2025 年 4 月 24 日

聲請人：A 有限公司及 B 有限公司

誘發參加人：C 有限公司

被聲請實體：澳門特別行政區行政長官

對立利害關係人：D-E-F 合作經營(由 D 有限公司、E 有限公司及 F 有限公司組成)

一、 案件概述

聲請人 A 有限公司及 B 有限公司，詳細身份資料載於卷宗內，針對被聲請實體澳門特別行政區行政長官就“澳門垃圾焚化中心和澳門特殊和危

險廢物處理站的營運及保養”服務 - 公開招標所作出的判給批示，向本院提出中止有關決定效力之聲請，理由詳載於卷宗第 2 至 25 頁，有關內容在此視為完全轉錄。

*

透過卷宗第 225 頁批示，已批准誘發 C 有限公司參與本案，並已對其作出傳喚。

*

被聲請實體澳門特別行政區行政長官及對立利害關係人 D-E-F 合作經營就有關聲請作出答覆，有關內容分別載於卷宗第 310 至 314 背頁及第 316 至 332 頁，有關內容在此視為完全轉錄。

*

檢察院作出載於卷宗第 349 至 351 頁的意見書，建議裁定請求不成立。

*

根據卷宗第 354 至 355 背頁的合議庭裁判，本中級法院不批准聲請人的保全措施請求。

針對上述決定，聲請人不服並提出上訴。

終審法院作出審理(見卷宗第 578 至 588 頁；第 628 至 639 頁)，決定廢止上述合議庭裁判，以便中級法院擴大大事實宜，並對聲請人的請求重新作出審理。

*

本院現按照終審法院的決定，對本案作出審理。

二、 訴訟前提

本院對此案有管轄權。

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。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

三、 事實

根據卷宗的資料，本院認定以下事實：

1. 於2010年5月14日，澳門特別行政區與G簽署了「澳門垃圾焚化中心的營運及保養」服務公證合同，有效期由2009年7月1日至2019年6月30日，為期十年。G由下列公司組成：H有限公司（H）、I、A有限公司（A），以及B有限公司（B, Limitada）。(卷宗第26至35背頁)
2. 透過運輸工務司司長於2009年7月2日作出的決定，H有限公司（H）、I、A有限公司（A），以及B有限公司（B, Limitada）獲准將澳門垃圾焚化中心的營運及保養服務分判予J有限公司（J, Ltd）。(卷宗第36頁)
3. 被聲請實體決定批准豁免公開招標及書面諮詢程序，並向K進行直接磋商。隨後，於2019年6月4日，澳門特別行政區與K簽署了「澳門垃圾焚化中心的營運及保養」服務公證合同，有效期由2019年7月1日至2023年3月31日，為期45個月。K由下列公司組成：H有限公司（H）、A有限公司（A）、L S.A.（L）及B有限公司（B, Limitada）。(卷宗第37至48背頁)
4. 於2010年12月3日，澳門特別行政區與J有限公司（J, Ltd）與A有限公司聯合承攬體簽署了「澳門特殊和危險廢物處理站的營運及保養」服務公證合同，有效期由2010年5月16日至2013年5月15日，為期三年。J有限公司與A有限公司聯合承攬體由M有限公司及A有限

公司所組成。上述合同分別於2013年10月4日獲續期十個月（由2013年5月16日至2014年3月15日）、於2014年7月25日獲續期八個月（由2014年3月16日至2014年11月15日）、於2014年12月31日獲續期九個月（由2014年11月16日至2015年8月15日）、於2015年11月13日獲續期四個月（由2015年8月16日至2015年12月15日）、於2016年5月11日獲續期一年（由2015年12月16日至2016年12月15日），以及於2017年5月2日獲續期一年（由2016年12月16日至2017年12月15日）。（卷宗第49至143背頁）

5. 於2018年5月17日，澳門特別行政區與J有限公司與A有限公司聯合承攬體簽署了「澳門特殊和危險廢物處理站的營運及保養」服務公證合同，有效期由2017年12月16日至2019年12月15日，為期兩年。J有限公司與A有限公司聯合承攬體由M有限公司及A有限公司所組成。上述合同分別於2020年4月23日獲續期28.5個月（由2019年12月16日至2022年4月30日），以及於2022年8月11日獲續期九個月（由2022年5月1日至2023年1月31日）。（卷宗第144至197背頁）
6. 被聲請實體決定批准豁免公開招標及書面諮詢程序，並向K進行直接磋商。隨後，於2023年4月27日，澳門特別行政區與K簽署了「澳門垃圾焚化中心、特殊和危險廢物處理站及廚餘處理設施的營運及保養」服務公證合同，有效期由2023年2月1日至2024年11月30日，為期二十二個月。K由下列公司組成：H有限公司（H）、L S.A.（L）、B有限公司（B, Limitada）及A有限公司（A）。（卷宗第198至222頁）

7. 根據商業登記(卷宗第288至299頁)，J有限公司（J, Ltd；下稱J）的股東為：H有限公司（H）、I – Consultores de Engenharia e Gestão S.A、A有限公司（A），以及B有限公司（B, Limitada）。
8. 考慮到上述第6.點所述合同之有效期將至，行政當局決定進行公開招標。
9. 聲請人A有限公司、聲請人B有限公司及誘發參加人C有限公司以合作經營模式組成並參加“澳門垃圾焚化中心和澳門特殊和危險廢物處理站的營運及保養”服務的公開招標。
10. 2024年07月31日，被聲請實體作出批示，將上述項目判給予對立利害關係人“D-E-F合作經營”（由D有限公司、E有限公司及F有限公司組成）。
11. 至2024年2月20日，J有197名僱員或散工。(卷宗第245頁)
12. O objecto da J é a prestação dos serviços de operação e manutenção da Central de Incineração de Resíduo Sólidos, no âmbito dos contratos referidos em 1 e 6, e os seus recursos humanos e capacidades operacionais foram estruturados para esse fim.

13. Com a celebração de um novo contrato com o Consórcio Adjudicatário e o começo da respectiva execução, a J deixará de poder prestar os seus serviços no âmbito do contrato referido em 6.
14. A J possui pessoal e equipamento próprios suficientes para assegurar a continuação da prestação dos serviços de operação e manutenção das instalações respectivas.
15. A J não é parte no actual contrato de “Prestação de serviços de operação e manutenção da Central de Incineração de Resíduo Sólidos de Macau, da Estação de Tratamento de Resíduos Especiais e Perigoso de Macau e das Instalações de Tratamento de Resíduos Alimentares”, referido em 6.
16. A J não é concorrente ao concurso público que originou o acto de adjudicação que agora se pretende suspender.
17. O actual contrato de “Prestação de serviços de operação e manutenção da Central de Incineração de Resíduo Sólidos de Macau, da Estação de Tratamento de Resíduos Especiais e Perigoso de Macau e das Instalações de Tratamento de Resíduos Alimentares” terminou em 30 de Novembro de 2024.

18. A adjudicação posta em crise destina-se a contratar um novo adjudicatário para tratar adequadamente os resíduos domésticos que entram diariamente na Central de Incineração de Resíduos Sólidos e dos resíduos, como pneus usados, resíduos sólidos e líquidos perigosos, carcaças de animais como cães e cavalos, resíduos do matadouro e resíduos hospitalares, entre outros resíduos especiais e perigosos, que entram na Estação de Tratamento de Resíduos Especiais e Perigosos.
19. Estes resíduos domésticos são provenientes das actividades quotidianas dos residentes de Macau, dos sectores comercial e industrial, etc., enquanto os resíduos acima referidos podem ser contagiosos ou perigosos.
20. Para além da Central de Incineração de Resíduo Sólidos e da Estação de Tratamento de Resíduos Especiais e Perigoso não existem em Macau outras instalações que tratem adequadamente estes resíduos.
21. A eventual paralisação da Central de Incineração de Resíduo Sólidos e da Estação de Tratamento de Resíduos Especiais e Perigoso – sem a contratação, na pendência do recurso contencioso, a título temporário, de um terceiro a tratar aqueles resíduos – vai obrigar a que aqueles

resíduos tenham de ser depositados em local determinado para esse fim, sem nenhum tratamento.

22. 根據承投項目的《承投規則》第9.1.1.點的規定：“獲判給人必須全數聘用[100%]現時任職於澳門垃圾焚化中心和澳門特殊和危險廢物處理站的澳門居民僱員，並在“澳門垃圾焚化中心和澳門特殊和危險廢物處理站的營運及保養”服務合同開始時，倘該些員工表達其留任的意願時維持其原職位，且不可設試用期。”（卷宗第333至336頁）
23. 透過日期為2024年8月19日的公函，環境保護局將判給決定通知A-B-C之合作經營。（卷宗第273頁）
24. 2024年8月23日，透過卷宗第274至276頁的聲請，投標人A-B-C之合作經營透過其代表律師，根據《行政訴訟法典》第二十七條第二款的規定，向被聲請實體申請發出載有所有《行政程序法典》第七十條規定內容之證明，並聲請宣告中止進行提起司法上訴之期間之計算，直至有關證明發出為止。
25. 透過日期為2024年8月19日的公函，環境保護局向相關律師事務所作出通知，表示該事務所所申請之文件複製本已備妥，可於辦公時間內到環境保護局領取。（卷宗第287頁）

*

按照終審法院的命令，本院須擴大事實事宜。

為穩妥起見，本院作出以下說明。

首先，就當事人在其書狀中，為著顯示《行政訴訟法典》第 121 條所規定的要件是否符合而作出的陳述(最初聲請狀尤其第 92 至 184 條；被聲請實體答辯狀尤其第 21 至 37 條；對立利害關係人答辯狀尤其第 42 至 119 條)當中的結論性陳述及法律性陳述、當事人的邏輯推論、當事人對各項證據的分析及評價，各種不能被視之為證據證明的對象，也不能被歸類為事實的眾多陳述，並沒有在上方被法庭視作事實並予以認定。此外，當事人書狀中那些對解決本案待決問題不具重要性的陳述、輔助性或補充性事實，以及由於證據不足而無法獲得證實的事實，均沒有在上方事實部份獲得考慮又或視之為既證。對於以上各種情況，法庭一概沒有在上方的事實部份作出記載。

此外，最初聲請狀第 109 條不過是純粹的猜測或推論，本身不能被視作事實，而有關問題將在法律適用部份作分析。而且，一旦聲請人的司法上訴理由成立，即使假設行政當局與對立利害關係人屆時已簽訂了合同甚至已對合同作執行(從卷宗第 433 至 435 背頁可以推論，雙方至現時仍未簽署合同)，不妨礙的是行政當局撤銷此一或有合同，並將有關項目重新判給予聲請人，而在此一假設情況下，聲請人便可從項目中獲得經驗及聲譽。因此，即使將最初聲請狀第 109 條當作是“事實”般考慮，其內容也是不成立。

最初聲請狀第 150 條則屬法律問題。行政當局依法能否一如聲請人所主張般作出臨時的直接判給屬於法律問題而非事實問題。

四、 理由陳述

首先，就聲請人的正當性方面，卷宗第 354 至 355 背頁的合議庭裁判已就有關問題進行審理，當中認為 C 有限公司已被誘發參加了本保全程序（見卷宗第 225 頁），故正當性不足的情況已獲得補正。

上述問題在本保全程序中，已轉為確定。

*

本院現審查聲請人的請求是否符合給予中止效力之要件。

《行政訴訟法典》第 120 條規定：

“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，但亦有部份積極內容，而中止效力僅限於有積極內容之部份。”

另外，《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款及第 4 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。

二、……。

三、……。

四、即使法院不認為已具備第一款 b 項所指之要件，如符合其餘要件，且立即執行有關行為會對聲請人造成較嚴重而不成比例之損失，則仍得准許中止該行為之效力。

五、……。”

從以上規定可見，批准中止行政行為之效力取決於下列要件之同時成立¹：

- 被針對的行政行為具有積極內容(或有關行為有消極內容，但亦有部份積極內容，而中止效力僅限於有積極內容之部份)；

- 預料執行有關行政行為，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；

¹ 終審法院 2009 年 11 月 4 日在第 33/2009 號上訴案的合議庭裁判；中級法院 2011 年 12 月 15 日在第 799/2011 號上訴案的合議庭裁判。

- 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；

- 卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。

*

- 行為的積極內容

卷宗第 354 至 355 背頁的合議庭裁判裁定涉案行政行為具積極內容。

終審法院認同此一認定(卷宗第 583 背頁)。

因此，上述問題在本保全程序中，已轉為確定。

*

- 難以彌補之損失之存在與否

中止行政行為效力的另一要件為，行政行為的立即執行對聲請人帶來難以彌補的損失。

就此，聲請人不可僅僅空泛、概括地陳述該要件已符合，而必須陳述具體的事實，以供法庭作實際的考量。

終審法院明確指出：“難以彌補的損失的要件是必須提出體現該損失的具體

事實，而不是只作出一般和結論性的、法院從中不能查實該要件是否存在的陳述。”²

分析最初聲請狀，聲請人所提理據可歸納成以下各項：

-1.司法上訴的成立仍無法令聲請人已改變的企業結構得以回復。一旦行政當局執行涉案的行政行為並與新的中標人簽約及執行有關合同，將導致聲請人為執行原有合同而設立的營運結構解體，此意味著過百名涉事員工的合約要終止、J此一公司亦要清算及終結。

- 2. 聲請人所希望達致的首要效果是獲得判給並執行有關合同，而金錢性質的賠償不足以取代聲請人所欲取得的權利；

-3. 涉案行政行為的執行使聲請人無法賺取透過合同的執行而得到的經驗及“know-how”，以及在市場上提供有關服務所能得到的形象。

一如終審法院所強調的：“即使因執行一項行政行為而使利害關係人遭受損失，如在相關之訴訟中成功獲得撤銷行為，可以在判決之執行中得到損害賠償。如果這一途徑不足夠，還可以提起賠償之訴，以便就損失追討賠償。因此，只有當損失是難以彌補的，即通過所談到的訴訟手段仍不能滿足時，法律才允許中止行為之效力。”³

² 終審法院於 2009 年 11 月 4 日及 2018 年 9 月 27 日分別在第 33/2009 及 69/2018 號合議庭裁判，以及中級法院於 2011 年 10 月 20 日第 569/2011/A 號合議庭裁判。

³ 終審法院於 2011 年 9 月 21 日第 43/2011 號合議庭裁判。

追隨終審法院上引司法見解，本院認為上述第 2.點所涉及的損失，並不能視作難以彌補的損失。

至於上述第 1.點，值得注意的是，一如已證事實第 6 點所反映，於 2023 年 4 月 27 日所簽署的合同中，提供服務的一方是由以下四間公司所組成的聯營體：“H”、“I”、“B”及“A”。

J 此一商業公司亦由上述四名股東所組成。

然而，聲請人所組成的聯營體僅是由三間公司，分別是：“B”、“A”及“C”所組成，而“H”及“I”並未參與其中。

在現審理的保全程序中，聲請人並沒有詳細說明的是，即使其現組成的聯營體(當中並沒有同為 J 股東的“H”及“I”的參與)中標，何以其仍能夠繼續控制並透過 J 此一商業公司在新簽署的合同框架下提供服務。

即使撇開此一問題，一旦聲請人已提出的司法上訴理由成立，不妨礙的是行政當局撤銷其判給予對立利害關係人的決定，包括哪怕是現在執行中的合同，並轉而與聲請人所組成的聯營體簽署新的合同，以讓該聯營體完整地規定的合同有效期內重新進行營運。一旦發生此一假設情況，一如對立利害關係人現時要開展營運工作時也同樣要做的，聲請人實可在屆時組建另一性質與 J 相類同的公司，讓其協助提供有關服務。

基於上述理由，本院不認同聲請人指“司法上訴的成立仍無法令聲請人

已改變的企業結構得以回復”，又或“J此一公司要清算及終結”對聲請人而言將構成難以彌補的損害。

也許一旦司法上訴成立而聲請人最終獲得判給時，聲請人重新聘用人員，並組建另一類同J的公司，相比起現時設法維持J公司的存在，將對聲請人而言產生額外的成本又或開支。然而，有關額外的成本開支無疑可以以金錢量化，以令聲請人獲得補償，因此，不能視作難以彌補的損害。

本院尚希望指出的是，正如終審法院 2019 年 7 月 3 日在第 59/2019 號上訴案的合議庭裁判中所指出的：“考慮到《行政訴訟法典》第 33 條的規定，請求中止行政行為效力的申請人不能為第三人的利益辯護，因此該等第三人利益的損失不視為《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項要件中的損失”。即使純粹假設涉案行政行為的執行將導致J須解僱其員工，但有關員工的利益與J本身的利益以及聲請人本身的利益須分開考慮，而不能混為一談。一如上方所言，重新組成另一類同J的公司額外的成本又或開支對聲請人而言不能視作難以彌補的損害。至於僱員們的利益，聲請人並無實體正當性為他們作出維護。無論如何，一如承投項目的《承投規則》第 9.1.1.點的規定：“獲判給人必須全數聘用[100%]現時任職於澳門垃圾焚化中心和澳門特殊和危險廢物處理站的澳門居民僱員，並在“澳門垃圾焚化中心和澳門特殊和危險廢物處理站的營運及保養”服務合同開始時，倘該些員工表達其留任的意願時維持其原職位，且不可設試用期。”基於此一規定，不中止涉案行政行為的效力亦不會出現僱員們被解僱導致失業的情況。

聲請人亦指出涉案行政行為的執行使聲請人無法賺取透過合同的執行而得到的經驗及“know-how”，以及在市場上提供有關服務所能得到的形象。

就此，如上所述，聲請人所組成的聯營體，與正提供服務的聯營體，是由不同的公司所組成。因此，即使假設現中標的，是聲請人所組成的聯營體，這亦不等同於是原有、現提供服務的聯營體中標。

的確，任何一間參與投標而沒有被選中的公司，在有關服務是由中標者提供的情況下(尤其是具時間性的服務，例如是建造一棟大樓，而有關大樓在司法上訴待決期間已建造)，顯然都無法賺取透過合同的執行而得到經驗及“know-how”，以及在市場上提供有關服務所能得到的形象。

即使考慮聲請人所提出的經驗及“know-how”，以及在市場上提供有關服務所能得到的形象，聲請人仍未能說服法庭其所指的難以彌補損害的存在。

聲請人所組成的聯營體沒有中標，必然結果是其無法參與項目的營運。此一結果對於聲請人所組成的聯營體如是，對其他沒有中標的聯營體亦如是。除非有更具體及具說明力的理據支持聲請人所組成的聯營體不能參與項目的營運確實會對其產生具體、實際的損害，否則不能證明其所指的難以彌補損害的存在。

若非如此，任何一個落敗的中標人均可以其將無法參與項目的營運，因

此無法得到相應的經驗、“know-how”及聲譽為由，主張難以彌補損害的存在。

承上分析，比較法上不乏參考價值的，可見葡萄牙最高行政法院 2002 年 5 月 8 日在第 0551/02 號卷宗的以下論述：

“Ademais, e em rigor, a falta de eleição da proposta do concorrente vencido não é, por si só, um prejuízo autêntico, mas antes um antecedente necessário do dano a sofrer – pois, e como melhor veremos «infra», o prejuízo de quem não ganhe o concurso relaciona-se propriamente com a perda das vantagens ligadas à execução do contrato.

Portanto, é absolutamente certa a irrelevância, na presente providência, do dano que consistiria em a requerente, segundo os próprios termos do acto de adjudicação, não haver ganho o concurso em causa.

Outro dano que poderia dizer-se típico de situações como a presente é o inerente à imediata celebração do contrato e à sua ulterior execução. Não há dúvida de que esses desenvolvimentos do acto de adjudicação dificultam, e por vezes impedem, que, obtida a supressão contenciosa daquele acto, o concorrente que recorreu venha a ganhar efectivamente o concurso mediante a prolação de um novo acto de adjudicação que elegeesse a sua proposta. A outorga do contrato e o seu cumprimento pelas respectivas partes constituem a mais nítida expressão da eficácia do acto de adjudicação; e, assim sendo, pode dizer-se que a prolação desse acto, ordenando-se à produção desses efeitos, cria sempre o risco de gerar uma situação irreversível e, portanto, atentatória do interesse do requerente da suspensão em vir a ser escolhido como adjudicatário.

«In casu», a requerente arrimou-se exclusivamente a este interesse, pois afirmou pretender fundar o seu pedido unicamente no legítimo desejo de retirar, do provimento do recurso contencioso, a utilidade de poder vir ainda a ser a co-contratante.

Contudo, o risco de a celebração do contrato e a sua execução virem a impedir a reversibilidade da escolha produzida pelo acto impugnado é, como já dissemos, um risco que qualquer acto de adjudicação tipicamente envolve. A afecção que esse risco cause àquele interesse existe em todos os casos do género, apenas podendo variar de magnitude consoante a maior ou menor duração previsível do contrato de execução continuada.

Sublinhemos a conclusão a que chegámos – a de que, em todos os pedidos de suspensão da eficácia de um acto de adjudicação, o requerente pretende evitar a celebração do contrato e a sua subsequente execução para assim salvaguardar o seu interesse em poder vir a ser eleito como adjudicatário. É que aquela conclusão mostrar-se-á fecunda na tarefa de determinar os prejuízos e as simétricas vantagens relevantes nesta espécie de providências cautelares.

O que é típico, normal ou próprio de uma categoria não permite distinções intracategóricas, e antes constitui um predicado susceptível de ser abstraído de tudo o que nessa categoria se inclui. Ora, afirmar-se que o interesse relevante para se obter o deferimento de pedidos de suspensão como o dos autos é o que acima enunciámos – e que reconduzimos a um risco inerente a todos os actos de adjudicação – equivaleria a dizer-se que o interesse dos requerentes destas providências estaria determinado «a priori», já que em nenhum desses processos ele poderia faltar. Mas, se assim fosse, a mera qualidade abstracta de vencido no concurso exprimiria suficientemente o interesse do requerente da suspensão da eficácia do acto de adjudicação, isto é, essa simples qualidade revelaria os danos que ele pretendia neutralizar e as vantagens que ele almejava obter.

Ora, esta tese, que corresponde à posição enunciada pela requerente da presente providência, não merece acolhimento, por várias razões.

Antes do mais, assinale-se que, se o interesse a invocar por qualquer requerente da suspensão da eficácia de um acto de adjudicação fosse apenas o interesse abstracto em ver a adjudicação reapreciada, seria de esperar que a lei o tivesse dito «expressis verbis» – pois as situações abstractas costumam ter a sua sede própria nas previsões legais. De todo o modo, ante a natureza típica e constante desse interesse nos processos do género, não faria sentido que o art. 5º, n.º 4, do DL n.º 134/98, previsse o cotejo dos interesses privado e público. Dada a presença necessária daquele interesse em qualquer requerente da suspensão, apenas teria de se ver se o interesse público afectado pela suspensão pretendida era daqueles que consentem um retardamento na sua satisfação; e, desta maneira, só estaríamos a avaliar se o interesse público consentia uma dilação, e não a cotejá-lo com o proveito a obter pelo requerente da providência.

É falacioso pensar-se que os interesses materialmente relevantes em meios processuais como o presente se resumem à possibilidade de novamente se discutir no procedimento quem deverá ser o adjudicatário. Os interesses do requerente da providência coincidem com os fins que ele ultimamente persegue; ora, esses fins derradeiros não se limitam à simples reapreciação da adjudicação, mas consistem em ele lograr vencimento no concurso para vir a contratar efectivamente – e, após, retirar os proveitos correspondentes à sua qualidade de contratante,

que foram a autêntica causa final da manifestação da vontade de concorrer. Consequentemente, os interesses que poderão ser afectados pela imediata execução do acto são, verdadeiramente, os que seriam satisfeitos com a vitória no concurso. As vantagens que o requerente da suspensão quer garantir ao vir a juízo são as que resultarão de ele ser admitido a contratar; e a intenção de, mediante a suspensão e o recurso, forçar a Administração a emitir um novo acto de adjudicação não passa de um meio ao serviço daquele fim – o fim de evitar os prejuízos inerentes à perda das aludidas vantagens.

Deste modo, vê-se que o interesse a invocar pelo requerente da suspensão não pode resumir-se à mera possibilidade de ele voltar a lutar pela adjudicação. Até porque este simples interesse apenas funda a legitimidade processual de quem vem a juízo (cfr. Marcello Caetano, O Interesse como Condição de Legitimidade no Recurso Directo de Anulação, «in» Estudos de Direito Administrativo, 1974, pág. 239), não podendo confundir-se o interesse atendível para aquele efeito formal com os interesses materiais «susceptíveis de serem lesados» – os quais devem ser ponderados «in concreto» pelo tribunal e comparados com o grau da lesão que o interesse público sofreria com a suspensão da eficácia do acto (cfr. o art. 5º, n.º 4, do DL n.º 134/98).”

另一方面，一旦聲請人已提出的司法上訴理由成立，不妨礙的是行政當局撤銷其判給予對立利害關係人的決定，轉而與聲請人所組成的聯營體簽署新的合同，以讓該聯營體進行營運(要指出的是，垃圾的處理對社會大眾而言屬必不可少的服務，有關服務的提供非一次性或具時限性)。在此情況下，聲請人便可從有關合同的執行中獲得經驗、“know-how”及聲譽。

基於上述理由，此一要件不能成立。

*

- 對公共利益的嚴重侵害與否

聲請人認為中止涉案行政行為不至於會對相關公共利益產生嚴重的侵害。

一如卷宗第 354 至 355 背頁的合議庭裁判所指出，“垃圾及特殊和危險廢物的處理服務對整個社會是非常重要及不可停頓的，倘中止相關行政行為之效力，將導致澳門焚化中心及特殊和危險廢物處理站停運，令生活垃圾及特殊和危險廢料不斷堆積，造成環境污染及衛生等問題，嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益的事實，而這些公共利益損失遠大於聲請人所聲稱的損失”。⁴

在其最初聲請狀中，聲請人援引第 122/84/M 號法令第 5 條第 1 款、第 7 條第 1 款 b 項、第 7 條第 2 款 a 項及 b 項，以及第 8 條第 1 款及第 4 款等規定，試圖論證：即使涉案行政行為的效力被中止，行政當局仍可根據上述條文，以直接判給的方式在司法上訴待決期間讓現提供服務的聯營體又或另一第三人繼續提供相關服務，而此一操作將可確保涉案行政行為的效力被中止的同時，公共利益不會受到嚴重的損害。

本院不認同聲請人的觀點。

事實上，聲請人的理據是本末倒置。一如對立利害關係人所指出(答辯狀第 97 點)，正正是因為中止被上訴行為的效力會對公共利益構成嚴重損害，才会有行政當局額外作出直接判給行為以保障公共利益不受損害的需

⁴ 就有可比性的情況，見中級法院 2024 年 11 月 7 日及 2011 年 11 月 24 日分別在第 513/2024/A 號及第 702/2011/A 號卷宗的合議庭裁判。

要。

然而，不能反過來說只要行政當局額外作出直接判給行為，中止被上訴行為的效力便不會對公共利益構成嚴重損害。

本案中，既然行政當局已透過公開的競投程序，選定了最為合適的中標人(有關行政行為在司法上訴待決期間其合法性及有效性推定存在)，行政當局與透過競投程序得出的最優中標人簽訂合同，讓其提供服務，相比起透過直接磋商的方法與他人暫時簽署合同，前者更能令公共利益得到有效的貫徹。

基於上述理由，此一要件未能符合。

*

- 無強烈跡象顯示司法上訴屬違法

不同於對立利害關係人所主張，卷宗並無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。

在本保全程序中，現階段所見的情況是，聲請人在收到判給決定的通知後，要求行政當局額外提供資料而後者亦確曾向其作出提供。

現階段，本院未見強而有力的理由足以顯示提起司法上訴的期間不能夠根據《行政訴訟法典》第 27 條第 2 款獲得延長。

鑑於卷宗無強烈跡象顯示聲請人已提起之司法上訴屬違法，因此，本院認為此一要件符合。

*

由於聲請人所請求效力之中止的保全措施不符合《行政訴訟法典》第121條第1款a)及b)項所規定的法定要件，應予以否決，並無需就第121條第4款所述情況存在與否作出審理。

五、 決定

綜上所述，本院合議庭裁定不批准是次中止行政行為效力的聲請。

本附件的訴訟費用由兩名聲請人A有限公司及B有限公司，以及誘發參加人C有限公司共同承擔(考慮到其明示表明參與案件)，相關司法費用定為8個計算單位。

依法登錄本裁判並作出通知。

澳門特別行政區，2025年4月24日

盛銳敏
(裁判書製作人)

馮文莊
(第一助審法官)

唐曉峰
(第二助審法官)

米萬英
(助理檢察長)