

Processo n.º 222/2025

(Autos de recurso contencioso)

Relator: Fong Man Chong

Data : 15 de Janeiro de 2026

Assuntos:

- Regime regulador de concurso de infracções disciplinares e regime (diferente) de concurso de infracções penais

SUMÁRIO:

I – Em matéria de concurso de infracções disciplinares, a solução vigente no direito disciplinar difere da consagrada no direito penal, à luz deste pela prática de cada um dos crimes é aplicada uma pena parcelar, sendo, de seguida, apurada uma pena única ou conjunta resultante do cúmulo jurídico das penas parcelares à luz do disposto no artigo 71.º do Código Penal, sendo que essa pena única ou conjunta é encontrada numa moldura que tem como limite mínimo a mais grave das penas parcelares e como limite máximo a soma dessas penas. Assim, solução do cúmulo jurídico das penas parcelares consagrada no direito penal é mais vantajosa para o infractor, na medida em que a sanção disciplinar única das infracções acumuladas pode implicar uma consequência jurídica mais grave do que resultante da aplicação de várias sanções disciplinares parcelares.

II - Em processo disciplinar, o concurso de infracções dá lugar a uma única infracção disciplinar e não a uma pena conjunta resultante do cúmulo jurídico de penas parcelares aplicadas a cada uma das infracções.

III - Apesar de a Administração ter determinado indevidamente a pena disciplinar que considerou aplicável a cada infracção disciplinar praticada pelo Recorrente, nem por isso se torna relevante no presente processo de recurso contencioso, apreciar a legalidade de tal actuação, o que releva é, exclusivamente, a pena disciplinar única, no caso a demissão, que foi aplicada ao Recorrente, pelo que só a sua legalidade pode e deve ser aqui sindicada neste processo contencioso.

IV - Provou-se que o Recorrente confessou que tinha publicado uma informação na sua conta da rede social (*na plataforma da rede social «Xiaohongshu» informação sobre um serviço de transporte em veículo clandestino*) e fez tal publicação por se tratar de um serviço prestado por um amigo seu e que estava convencido de que tal actividade era lícita, estando em causa uma actuação de natureza agressiva e assim é sobre a Administração que recai o ónus da prova dos pressupostos de facto habilitantes dessa actuação. Como não foi recolhida prova que permitisse ultrapassar a dúvida quanto à questão de facto de saber se o Recorrente quando publicitou a referida informação na sua conta estava ou não ciente do carácter ilegal dos serviços de transporte prestados pelo seu amigo, desse modo, não estando firmado esse facto essencial à afirmação da sua responsabilidade disciplinar, assim a Administração devia ter-se absterido de, nesta parte, punir disciplinarmente o Recorrente.

V - De acordo com o disposto na referida alínea 2) do artigo 97.º da Lei n.º 13/2021, constitui dever dos agentes das Forças de Segurança (*“enquanto na*

efectividade de serviço, não aceitar nomeação para qualquer cargo, função ou emprego alheio às suas funções, sem prévia autorização da entidade competente”), e no caso, os factos imputados ao Recorrente não implicam a nomeação para cargo, função ou emprego, uma vez que aquele, apesar de integrar a chamada “secção de juventude” da Associação dos Engenheiros de Macau, não ocupava nenhum cargo dos respectivos órgãos, nem tinha aí qualquer função ou emprego, daí que a situação de facto apurada no processo disciplinar não seja susceptível de subsunção à norma da alínea 2) do artigo 97.º da Lei n.º 13/2021, pelo que, nesta parte, o acto recorrido padece do vício de violação de lei.

VI – O Recorrente imputou ao acto recorrido o vício do erro nos pressupostos de facto na parte em aí se considerou que no período compreendido entre 5 de Fevereiro e 22 de Novembro de 2023, o arguido se ausentou de Macau 41 vezes durante um período de faltas por doença que lhe impunham que permanecesse no domicílio e que tal implicaria violação do dever de zelo previsto no n.º 1 do artigo 88.º da Lei n.º 13/2021, invocando-se assim o vício da violação de lei, uma vez que o que vem questionado é que a factualidade em causa, que não é discutida, corporiza uma violação do dever de zelo. Segundo o disposto no n.º 1 do artigo 88.º da Lei n.º 13/2021, “*o dever de zelo consiste em conhecer e cumprir as normas legais e regulamentares e as instruções de serviço dimanadas superiormente, bem como em adquirir e aperfeiçoar conhecimentos e métodos de trabalho, de modo a exercer as funções com eficiência e empenhamento*”, e no caso, o Recorrente, ao violar o dever de permanecer no domicílio durante o período de baixa por doença revelou um inaceitável desconhecimento das normas legais dos artigos 101.º, n.º 1 e 2, alínea e) e 102.º, n.º 3 do ETAPM, das quais resulta que aquele dever de permanência no

domicílio é um verdadeiro dever legal, cujo incumprimento é susceptível de relevar disciplinarmente, não só, mas também, como violação do *dever de zelo*.

VII – De harmonia com o n.º 2 do artigo 148.º da Lei n.º 13/2021, tratando-se de acumulação de infracções disciplinares, “*pode ser aplicada pena de escalão superior àquela que corresponderia a cada uma das infracções disciplinares isoladamente*”, significa que caso a Administração conclua, a partir da avaliação global de todas as infracções disciplinares acumuladas, que as mesmas inviabilizam a manutenção da relação funcional, mostra-se, assim, preenchido o pressuposto a que alude o n.º 1 do artigo 153.º da Lei n.º 13/2021, poderá aplicar-se uma pena de demissão ainda que, essa pena não fosse aplicável a cada uma das infracções individualmente consideradas, eis o efeito resultante da circunstância agravante da acumulação de infracções disciplinares.

O Relator,

Fong Man Chong

Processo n.º 222/2025

(Autos de recurso contencioso)

Data : 15 de Janeiro de 2026

Recorrente : (A)

Entidade Recorrida : **Secretário para a Segurança**

*

ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:

I – RELATÓRIO

(A), Recorrente, devidamente identificado nos autos, discordando do despacho do **Secretário para a Segurança**, datado de 05/02/2025, veio, em 14/03/2025, interpor o recurso contencioso para este TSI, com os fundamentos constantes de fls. 2 a 59, tendo formulado as seguintes conclusões:

1. 司法上訴人不認同被上訴實體於第 009/SS/2025 號批示中作出撤職處分之決定，並就此提起司法上訴。
2. 根據被上訴實體第 009/SS/2025 號批示，其認定司法上訴人作出如下違紀行為：
 - (1) 司法上訴人自 2021 年 2 月 5 日至 2023 年 11 月 22 日期間，非基於合理原因 62 次在因病缺勤期間離境，當中 41 次按醫囑處於需留在家中休息之狀況下離境；
 - (2) 於 2021 年 3 月 7 日及 11 日非法定許可公務員進入娛樂場的期間，發現司法上訴人在澳門 X 娛樂場有 6 次博彩紀錄；
 - (3) 司法上訴人於 2022 年 11 月 16 日，在沒有向治安警察局作出通知或申報之情況下，在中山開設公司並持有 30%股份及任職該公司的監事；

(4) 司法上訴人被發現於 2023 年 6 月 30 日，在其社交平臺(小紅書)發放白牌車接送服務之貼文；

(5) 司法上訴人承認於 2023 年 10 月 6 日在未經許可情況下進入澳門 X 娛樂場；

(6) 司法上訴人於 2023 年 11 月 5 日在橫琴口岸澳門口岸區海關站出境期間被發現駕駛跨境車輛進行水貨活動之帶貨行為；

(7) 司法上訴人在沒有向治安警察局申請的情況下，於 2021 年成為【澳門 X 學會】“青年部”的成員；

(8) 司法上訴人在沒有向治安警察局申請的情況下，於 2024 年 2 月 9 日擔任【澳門 X 發展協會】的理事。

3. 基於上述認定，被訴實體認為有關違紀行為會嚴重影響保安部隊及保安部門尊嚴及聲譽，認為司法上訴人無視法律；確信司法上訴人的違紀行為嚴重，破壞了維持職務關係所必須的基本信任，亦難以對其採用除撤職外較輕的處分。

4. 就此，需指出被訴決定存在適用法律錯誤(《保安部隊及保安部門人員通則》第 157 條第 2 款第(12)項、第 97 條第 2 款)、違反調查原則、存在事實前提錯誤、違反適度原則等瑕疵，其事實及法律依據如下。

5. 案涉紀律程序之提起，是基於澳門海關第 124/DIGR/2023 號報告書、治安警察局接獲由廉政公署轉介之匿名投訴個案(公函編號：0183/CGQ/2023(J))及具名投訴個案(投訴人：(B)，公函編號：20230915001/GSS)。

6. 紀律程序卷宗涉及之 9 個個案分別為：

(1) 有關司法上訴人涉嫌駕駛跨境車輛從事水貨活動(對外貿易法)之不當行為。

(2) 有關司法上訴人兼任職務以外的工作賺取利益(包括：多次利用三地牌車輛接客、以特平優惠價代辦各類汽車兩地牌大陸車保、澳車北上車保)之指控。

(3) 有關司法上訴人在沒有申報之狀況下開立公司之指控。

(4) 有關司法上訴人在沒有向本局申報之情況下，於因病缺勤期間(2021 年 07 月 10 日及 2022 年 05 月 31 日)以【澳門 X 學會】青年部成員名義參與公開活動之指控。

(5) 有關司法上訴人誘導投訴人(B)投資國內公司之指控。

(6) 有關司法上訴人向投訴人借款港元貳拾捌萬捌仟圓用作投資賭場疊碼生意之指

控。

(7) 有關司法上訴人於因病缺勤期間經橫琴口岸從事走私水貨活動之指控。

(8) 有關司法上訴人於休班或因病缺勤期間離境之指控。

(9) 有關司法上訴人於未經許可的情況下進入娛樂場所之不當行為。

7. 2024 年 3 月 7 日，治安警察局司法及紀律辦公室預審員(C)副警長經過調查，於《控訴書》根據其調查結果對司法上訴人作出指控，認定司法上訴人作出的違紀行為如下：

(1) 司法上訴人 2021 年 2 月 5 日至 2023 年 11 月 22 日期間，在沒有向部門作出通知或申報之情況下，共作出 234 次離境。

(2) 司法上訴人 2022 年 11 月 16 日，在沒有向部門作出通知或申報之情況下，在中國中山開設公司及任職高管(監事)。

(3) 司法上訴人於 2023 年 06 月 30 日期間，在社交平台【小紅書】發放白牌車接送服務。

(4) 司法上訴人於 2023 年 10 月 06 日 16 時 07 分至 16 時 30 分期間，在未經許可的情況下進入澳門 X 娛樂場。

(5) 司法上訴人於 2023 年 11 月 5 日在橫琴口岸澳門口岸區海關站出境期間，駕駛跨境車輛進行水貨活動之帶貨。

8. 2024 年 3 月 19 日，(C)副警長作出《最終報告》，其中轉錄了上述指控，並作出結論及建議：經衡量司法上訴人違紀行為的嚴重性，按照《保安部隊及保安部門人員通則》第 147 條、第 148 條及第 151 條之規定，處科處司法上訴人“停職”之單一性處分。

9. 2024 年 4 月 9 日，治安警察局代局長(D)副警務總監就案涉紀律程序作出《批示》，當中指出：已適當衡量司法上訴人違紀行為的情節，以及考慮其所具備的紀律責任之減輕、加重、阻卻及排除情節，按照《保安部隊及保安部門人員通則》第 78 條所賦予之權限，根據第 147 條、第 148 條及第 151 條之規定，對司法上訴人酌科“60 日停職”之紀律處分。

10. 2024 年 4 月 13 日，上述決定轉為確定。

11. 然而，被訴實體於 2024 年 5 月 30 日，作出第 050/SS/2024 號批示，廢止前述治安警察局代局長之批示並命令補充調查及重新對司法上訴人提起控訴程序，其依據主要在於：

(1) 此前之調查中，預審員沒有就“司法上訴人自 2021 年 2 月 5 日至 2023 年 11 月

22 日期間，62 次在醫生病假期間離境：其中 35 次處於須留在家中休息之狀況下離境，有 27 次處於無須留在家中休息狀況下離境”以及“於 2018 年 3 月 17 日至 2021 年 3 月 7 日非法定許可公務員進入娛樂場的期間，發現司法上訴人在澳門 X 娛樂場有 10 次博彩紀錄”的違紀事實指控司法上訴人，因此預審員應於控訴書中補充相關的內容。

(2) 從違紀事實的性質及數量，司法上訴人身為一名具有七年經驗的警員，理應完全瞭解上述《通則》的義務是內部工作指引，是不可能在疏忽或錯誤理解其義務的情況下作出上述大量的違紀事實，亦明顯不屬嚴重過失或履行職業義務時明顯不用心的情況，因此預審員錯誤適用《通則》第 150 條及第 151 條規定的前提要件。

(3) 根據治安警察局在 2016 年 2 月 3 日第 505/DRHDGR/2016P 號《申請參加團體/協會之注意事項》明確指出，各部門人員於申請參加團體/協會、續會或退會時，都應透過一般用途申請書向部門作出申請，上述內部指引並沒有排除非官方註冊舉會可獲豁免，因此預審員錯誤理解上述相關內部規定。

12. 其後，治安警察局去函政府各部門以作補充調查，其中博彩監察局及衛生局回覆：

(1) 2024 年 6 月 28 日，博彩監察局：司法上訴人於 2018 年 3 月及 2021 年 3 月期間在來函所述之娛樂場的博彩過程的保安監控錄像，已超出系統保存期限，故無法提供。X 娛樂場發出之會員咭上並無印有照片，客人照片會保存於 X 的博彩系統，一般情況下，客人在開始博彩活動前，會先將會員咭交予娛樂場職員，供職員核對身份。

(2) 2024 年 9 月 2 日，衛生局：就診者是否須留在家中休息，因此在臨床上較難以一個既定的標準去作界定。醫生在為就診者開立“醫生檢查證明需”時聲明“須留在家中休息”，主要是考慮到就診者多數可以透過適當的休息，以促進疾病痊癒。

13. 2024 年 10 月 3 日，司法上訴人於治安警察局錄取口供，尤其就上述事宜回覆：

(1) 其本人並沒有於 2018 年 3 月及 2021 年 3 月進入上述娛樂場並進行賭博，上述相關的博彩監察協調局提供的資料顯示的賭博記錄是其母親(F)取得了其本人的 X 娛樂場會員咭進入相關娛樂場進行博彩及使用，與其本人無關。

(2) 其本人在 62 次因病缺勤期間離境，是因需前往中國內地進行中醫、針灸、推拿治療，及其本人是回中國內地的住所休息。

14. 2024 年 11 月 15 日, 治安警察局司法及紀律辦公室第 165/2024/GJD 號建議書獲治安警察局局長同意, 基於此, 治安警察局人員離境通知的紀律責任被免除, 該建議是中尤其指出:

(1) 在“非正式”調查的人員超過 50 人, 而初步調查發現, 超過 70%人員曾作出“沒有向部門通知情況下離境”; 而對於需輪值工作的人員, “沒有向部門通知情況下離境”的情況更是普遍存在, 主要是輪值工作的人員需於寫字樓辦公時間方可協助有關人員辦理“向部門作離境通知”。

(2) “沒有向部門通知情況下離境”的部份成因在於: 自 2020 年初, 中國內地及世界各地開始防範新冠病毒疫情擴散, 本局亦因應情況而採取“呼籲”, 以減少人員離境的密度; 但該局有不少人員在國內有居所, 甚至有部份人員的妻兒亦居住在珠海, 除基於上班原因而需於上班期間留在澳門外, 其生活重心亦以珠海為主, 雖然, 本局因應疫情作出了“呼籲”但這部份人員仍有較強的理由需要離境。

(3) 疫情過後, 特區政府亦已推出多項措施, 加強本澳居民與內地的經濟及生活聯繫, 在上述沒有申報離境已被無視化的情況下, 本局人員的違紀次數將會不斷累積, 違紀次數龐大, 東窗事發後所追究的責任是人員無法承受。事實上, 形成大量“沒有向部門通知情況下離境”個案的原因是由眾多因素組成, 而部門的不作為或亂作為亦是其中重要原因。

15. 2024 年 11 月 21 日, 治安警察局司法及紀律辦公室預審員(E)警長經過補充調查, 於《控訴書》根據補充調查結果, 認定司法上訴人作出的違紀行為如下:

(1) 司法上訴人 2022 年 11 月 16 日, 在沒有向部門作出通知或申報之情況下, 在中國中山開設公司及任職高管(監事)。

(2) 司法上訴人於 2023 年 06 月 30 日期間, 在社交平臺【小紅書】發放白牌車接送服務。

(3) 司法上訴人於 2023 年 11 月 5 日在橫琴口岸澳門口岸區海關站出境期間: 駕駛跨境車輛進行水貨活動之帶貨。

(4) 司法上訴人於 2021 年 03 月及 2021 年 03 月, 違規地進入澳門 X 娛樂場並進行賭博。

(5) 司法上訴人於 2023 年 10 月 06 日 16 時 07 分至 16 時 30 分期間, 在未經許可的情況下進入澳門 X 娛樂場。

(6) 司法上訴人在沒有向本局申請之情況下，參加【澳門 X 學會】-“青年部”成為成員，並以【澳門 X 學會】“青年部”成員名義參與公開活動。

(7) 司法上訴人在沒有向本局申請之情況下，參加了一社團【澳門 X 發展協會，社團編號：…】自 2024 年 02 月 29 日起擔任理事的職務(任期 3 年)。

(8) 司法上訴人於 2021 年 02 月 05 日至 2023 年 11 月 22 日，司法上訴人在沒有向本局申報離境之情況下，合共有 302 次離境，當中有 240 次於休班期間離境，62 次因病缺勤期間離境。

16. 2024 年 11 月 28 日，司法上訴人呈交《自辯書》，主要補充強調：

(1) 針對指控(一)，其本人僅作為有關公司之投資者，實際上沒有參與其設立及運作，並為此呈交該公司出具之《證明書》；

(2) 針對指控(四)，其本人並沒有於案涉日期賭博。

17. 2024 年 12 月 3 日，(E)警長作出《預審之最終報告》，其中轉錄了前述《控訴書》的指控，並作出結論及建議：經衡量司法上訴人違紀行為的嚴重性，根據第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第 135 條第 2 款(2)項、第 147 條第 148 條及第 153 條第 2 款(12)項之規定，應科處“撤職”之單一處分。

18. 2025 年 1 月 20 日，治安警察局紀律委員會意見書指出：就有關司法上訴人違紀行為，其所實施的行為顯示其無能力及不適合擔任職務，亦導致失去執行職務所需的一般性信任，一致“贊成”，通過對司法上訴人處以“撤職”之紀律處分。

19. 2024 年 5 月 30 日，**保安司司長**作出第 009/SS/2025 號批示，對司法上訴人科處撤職處分，該批示將上述紀律委員會意見書作為撤職決定的重要依據。

20. 相較於首次調查後之紀律處分為糾正處分“60 日停職”，上述《預審之最終報告》將紀律處分變更為最高等級的開除處分“撤職”，有關處分的等級被大幅提升。然而，司法上訴人認為即使根據補充調查後之指控事實(尤其新增之指控事實)，無論就數量還是嚴重程度而言，皆不足以合理地引致最終之撤職處分。

21. 針對違紀行為“司法上訴人於 2023 年 06 月 30 日期間，在社交平台【小紅書】發放白牌車接送服務之行為”：

22. 首先須指出，司法上訴人在 2023 年 11 月 20 日錄取口供時已指出其發放的内容

均為代朋友轉發，並且司法上訴人認為該等內容是由正規、合法的旅行社提供。

23. 而被訴實體認定司法上訴人發放有關消息屬於違紀的原因在於：司法上訴人作為警務人員身份，明知友人涉嫌從事違規活動，而不作制止或呈報上級轉交相關部門跟進調查，且公然透過自身社交媒體代友人轉發有關違規活動的宣傳資訊，有助長違規活動進行之情節。易言之，司法上訴人的行為是否構成違紀，關鍵在於該等消息是否涉及違規活動。

24. 澳門《行政程序法典》第 59 條、第 85 條及其後續數條規定了行政當局的調查權力/義務，為作出公正的決定，無論出於舉證責任原則，還是在紀律程序中借鑒刑法的無罪推定精神，行政當局都有義務調查對其決定屬重要的事實。因此，被上訴實體應當就上述事宜作出調查。

25. 然而，被訴實體並未如此為之，而是僅憑有關的投訴內容便認定司法上訴人所轉發的消息涉及違規活動，並因此認定司法上訴人違反了《保安部隊及保安部門人員通則》第 92 條第 2 款(6)項所載之“端莊義務”。

26. 有關情況有違《行政程序法典》第 59 條、第 85 條及其後續數條所規定的調查原則，致使其有關事實的認定建基於錯誤的事實前提，根據《行政程序法典》第 124 條之規定可被撤銷。

27. 並且，即使不如此認為，有關情況亦違反了《保安部隊及保安部門人員通則》第 157 條第 2 款第(12)項，關於紀律責任的加重情節(違紀行為的合併)的規定。

28. 針對“司法上訴人於 2023 年 06 月 30 日期間，在社交平台【小紅書】發放白牌車接送服務之行為”，在首次調查時並作出處分時所合併的違紀行為包括：

(1) 司法上訴人 2021 年 2 月 5 日至 2023 年 11 月 22 日期間，在沒有向部門作出通知或申報之情況下，共作出 234 次離境行為；

(2) 司法上訴人 2022 年 11 月 16 日，在沒有向部門作出通知或申報之情況下，在中國中山開設公司及任職高管(監事)之行為。

29. 其後，保安部隊及保安部門人員“在未申報情況下離境”的紀律責任已被免除，換言之，在補充調查並作出處分時，所合併的違紀行為僅有上述的第(2)項。並且，針對該第(2)項違紀行為，首次調查及補充調查的紀律處分均僅為罰款，即行政當局對該違紀行為的認定及處分並沒有改變。

30. 因此，針對違紀行為“司法上訴人於 2023 年 06 月 30 日期間，在社交平台【小紅書】發放白牌車接送服務之行為”，經補充調查後作出之紀律處分理應較此前更輕。然而，補充調查的紀律處分反而比首次調查時更加嚴重，顯然不符合《保安部隊及保安部門人員通則》第 157 條第 2 款第(12)項之規定，根據《行政程序法典》第 124 條之規定可被撤銷。

31. 針對違紀行為“司法上訴人於 2023 年 11 月 5 日在橫琴口岸澳門口岸區海關站出境期間，駕駛跨境車輛進行水貨活動之帶貨行為”：

32. 針對上述違紀行為，在首次調查時並作出處分時所合併的違紀行為包括：

(1) 司法上訴人 2021 年 2 月 5 日至 2023 年 11 月 22 日期間，在沒有向部門作出通知或申報之情況下，共作出 234 次離境行為；

(2) 司法上訴人 2022 年 11 月 16 日，在沒有向部門作出通知或申報之情況下，在中國中山開設公司及任職高管(監事)之行為；

(3) 司法上訴人於 2023 年 06 月 30 日期間，在社交平台【小紅書】發放白牌車接送服務之行為；

(4) 司法上訴人於 2023 年 10 月 06 日 16 時 07 分至 16 時 30 分期間，在未經許可的情況下進入澳門 X 娛樂場行為。

33. 而在補充調查並作出處分時，所合併的違紀行為包括：

(1) 司法上訴人 2022 年 11 月 16 日，在沒有向部門作出通知或申報之情況下，在中國中山開設公司及任職高管(監事)之行為；

(2) 司法上訴人於 2023 年 06 月 30 日期間，在社交平台【小紅書】發放白牌車接送服務之行為。

34. 對比兩次調查並作出處分時所合併考慮的違紀行為，首次調查時所合併的違紀行為較多，而其紀律處分僅為罰款，而補充調查後的紀律處分卻被變更為二十六日至一百二十日的停職，顯然不符合《保安部隊及保安部門人員通則》第 157 條第 2 款第(12)項之規定，根據《行政程序法典》第 124 條之規定可被撤銷。

35. 針對“司法上訴人於 2021 年 03 月 07 日、2021 年 03 月 11 日違規地進入澳門 X 娛樂場並進行賭博”：

36. 經補充調查後，預審員作認定司法上訴人 2 次構成違反《保安部隊及保安部門

人員通則》第 86 條第 2 款(1)項(遵守與工作有關的法律及規章)所載之“服從義務”。

37. 然而, 司法上訴人於 2024 年 10 月 3 日錄取口供, 及於 2024 年 11 月 28 日之《自辯書》中均強調: 其本人並沒有上指時間進入上述娛樂場並進行賭博, 有關的賭博記錄是其母親 ((F))取了其本人的 X 娛樂場會員咭進入相關娛樂場進行博彩及使用, 與其本人無關。

38. 而博彩監察局亦指出: 無法提供司法上訴人於上指日期在上述之娛樂場的博彩過程的保安監控錄像; 同時, 娛樂場職員僅在一般情況下, 才會在客人在開始博彩活動前透過會員核對身份。

39. 易言之, 本案中並沒有直接證據可顯示司法上訴人之有關違紀行為。而娛樂場所指亦僅是“一般情況”, 惟根據實務經驗娛樂場每日人流之大, 職員很難確保每一位賭客在開始博彩活動前皆可被確認身份。因此, 司法上訴人指出是其母親使用其會員卡賭博的情況完全有可能發生。

40. 如前述, 基於澳門《行政程序法典》第 59 條、第 85 條及其後續數條所規定的行政當局的調查權力/義務, 被上訴實體應當亦完全有條件要求(F)就上述事宜作證。

41. 然而, 行政當局並未如此為之, 而是僅憑有關賭場紀律, 在欠缺直接證據、未盡調查義務的情況下, 認定司法上訴人 2 次違規賭博, 並構成違反《保安部隊及保安部門人員通則》第 86 條第 2 款(1)項(遵守與工作有關的法律及規章)所載之“服從義務”。此情況有違《行政程序法典》第 59 條、第 85 條及其後續數條所規定的調查原則, 致使其決定建基於錯誤的事實前提, 根據《行政程序法典》第 124 條之規定可被撤銷。

42. 針對“司法上訴人在沒有向本局申請之情況下, 參加【澳門 X 學會】-“青年部”成為成員, 並以【澳門 X 學會】“青年部”成員名義參與公開活動。司法上訴人曾於 2021 年 07 月 09 日在“青年部”報名參加並出席了由“中華教育會”在聯邦酒樓內所舉辦之‘2021 年澳門中學生趣味科學比賽【再翹啟航】’”:

43. 經補充調查後, 預審員認定司法上訴人違反了《保安部隊及保安部門人員通則》第 97 條第 2 款所載之“其他義務”。

44. 然而, 《保安部隊及保安部門人員通則》第 97 條第 2 款所要求的是: 人員在職時, 如未獲主管實體預先許可, 不接受與其職務無關的任何職位、職務或工作的委任。

45. 而“澳門 X 學會”常務理事李華超已於調查程序中解釋, 該“青年部”是屬於“澳門 X

學會”的分支，成立“青年部”之目的只是深化拓展青年領域合作，並支持總會“澳門 X 協會”的活動，但加入“青年部”的人員並非“澳門 X 學會”的正式會員。申言之，“青年部”並非“澳門 X 學會”的組織架構之一，其成立目的如該會常務理事李華超所指出是為支持“澳門 X 學會”的活動，其性質更接近於便於成員接受活動資訊、參與活動的溝通群組，無論如何不會亦不可能令司法上訴人接受與其職務無關的任何職位、職務或工作的委任。

46. 綜合上述，被訴實體對事實認定有誤，繼而錯誤地適用司法上訴人違反《保安部隊及保安部門人員通則》第 97 條第 2 款所載義務，根據《行政程序法典》第 124 條之規定可被撤銷。

47. 針對“於 2021 年 02 月 05 日至 2023 年 11 月 22 日，司法上訴人 41 次處於因病缺勤須留在家中休息之狀況下離境，司法上訴人不遵從醫生給予他須留在家中休息的醫囑，在健康上可能導致疾病延遲康復，甚至加重，該等行為可以影響其復工後執行職務時之有效性及積極性”：

48. 然而，正如衛生局所指出：是否須留在家中休息，在臨床上較難以一個既定的標準去作界定；醫生在為就診者開立醫生檢查證明需時聲明“須留在家中休息”，主要是考慮到就診者多數可以透過適當的休息，以促進疾病痊癒。

49. 因此，在審定公務人員是否違反了“熱心義務”時，應當關注的是公務人員在休假期間的行為是否會實質地引致其疾病延遲康復，而非以其“是否全天候留在家中”這一形式化的標準界定。

50. 就此，司法上訴人於 2024 年 10 月 3 日錄取口供時已指出其本人在 62 次因病缺勤期間離境是需前往中國內地進行中醫、針灸、推拿治療，且其本人是回中國內地的住所休息。

51. 而治安警察局司法及紀律辦公室第 165/2024/GJD 號建議書亦指出治安警察局內有不少人員在國內有居所，生活重心亦以珠海為主。可見，隨近年來澳門與內地城市間愈加頻繁及便利的人員流動，公務人員在內地接受醫療服務、居住等情況並不在少數。因此，司法上訴人之解釋具有可信性。

52. 最重要的是，僅憑司法上訴人離境，並不能證明其行為導致其疾病延遲康復，尤其根據卷宗所載證據，未見司法上訴人困在病假期間離境而導致其實際的不能工作日數超逾醫生評估的不能工作日數。

53. 根據澳門《行政程序法典》第 59 條、第 85 條及其後續數條規定之調查原則及義務，且考慮及司法上訴人提供合理解釋，被訴實體僅憑有關出入境紀錄，在欠缺直接、適當證據的情況下，認定司法上訴人違反《保安部隊及保安部門人員通則》第 88 條第 1 款“熱心義務”，有關情況有違《行政程序法典》第 59 條、第 85 條及其後續數條所規定的調查原則，致使其有關事實的認定建基於錯誤的事實前提，根據《行政程序法典》第 124 條之規定可被撤銷。

54. 此外，針對數個事實之調查及處分，亦有違適度原則及《保安部隊及保安部門人員通則》第 135 條、第 147 條有關處分之等級、酌科的規定：

55. 針對“司法上訴人於 2023 年 06 月 30 日期間，在社交平台【小紅書】發放白牌車接送服務”，僅因司法上訴人在其個人社交平台代朋友轉發信息的單次行為便認定其具有嚴重過失或明顯不用心，並應對其科處二十六日至一百二十日的停職處分，顯然並不適當。

56. 針對“司法上訴人於 2023 年 11 月 5 日在橫琴口岸澳門口岸區海關站出境期間，駕駛跨境車輛進行水貨活動之帶貨行為”，同樣需強調，雖司法上訴人的行為應被糾正，但僅基於單次的個別行為，便認定存在嚴重過失或明顯不用心的情況，並應對其科處二十六日至一百二十日的停職處分，亦不符合適度原則。

57. 針對“司法上訴人於 2023 年 10 月 06 日 16 時 07 分至 16 時 30 分期間，在未經許可的情況下進入澳門 X 娛樂場”，值得指出，司法上訴人雖進入娛樂場，但卻並沒有賭博，倘若僅因此便認定其具有嚴重過失或明顯不用心，並應對其科處二十六日至一百二十日的停職處分，顯然不符合適度原則。

58. 針對“司法上訴人 41 次處於因病缺勤須留在家中休息之狀況下離境，嫌疑人不遵從醫生給予他必須留在家中休息的醫囑，在健康上可能導致疾病延遲康復，甚至加重，該等行為可以影響其復工後執行職務時之有效性及積極性”，正如前述，醫生在為就診者開立醫生檢查證明需時聲明“須留在家中休息”，主要是旨在讓就診者透過適當的休息以促進疾病痊癒。而司法上訴人在病假期間離境的行為並沒有導致其實際的不能工作日數超逾醫生評估的不能工作日數。易言之，司法上訴人之行為並沒有引致行政當局的損失，那麼對其科處二十六日至一百二十日的停職處分，顯然不符合適度原則。

59. 上述有關情況均有違《保安部隊及保安部門人員通則》第 135 條、第 147 條有關處分之等級、酌科的規定，以及《行政程序法典》第 5 條所規定的適度原則，根據《行政程序

法典》第 124 條之規定可被撤銷。

60. 同樣地，被訴實體最後之單一紀律處分(撤職)亦有違適度原則，且違反了《保安部隊及保安部門人員通則》第 140 條、第 153 條及第 155 條之規定：

61. 根據澳門特別行政區終審法院(2020 年 7 月 31 日，第 59/2020 號對司法裁判的上訴案合議庭裁判)的精妙見解，職處分必須根據具體情節充分且客觀地顯示司法上訴人的行為極為嚴重、其人格不適於從事相關職務，且確定及無法挽回地方式損害、破壞公共部門與司法上訴人之間應存在的信任。

62. 而《保安部隊及保安部門人員通則》第 155 條第 1 項及第 2 項本身亦將有關行為是否可構成“三年以上徒刑的任何故意犯罪”作為重要的衡量標準之一；而其第 3 項所引援之第 153 條第 2 款 3 項及 5 項至 11 項，亦皆涉及嚴重破壞法治(庇犯罪嫌疑人、犯罪、藉公務謀取私利、洩密)、破壞保安部隊及部門團結(嚴重不服從或違抗命令)、本人人格或能力(長時間不合理缺勤、經常濫用酒精類飲料)等重大過錯。

63. 並且，雖被上訴實體在評價司法上訴人維持職務聯繫可行性時具有自由裁量權，但同時亦必須在《行政程序法典》第 5 條的指引下謹遵適度原則，而“適度原則的規範核心表現為禁止過度，它意味著在方法和目的之間應有適當的關係。此核心含意體現出適度原則的三大要素：適當、必須和平衡。為達到某一目的，所使用的方法對於該目的來說應為適當；在所有適合的方法中，應選擇對合法權益損害最少的；相對衝突的利益以合理尺度來平衡，用公共利益作為取捨的標準。”(澳門特別行政區終審法院，2000 年 4 月 27 日，第 6/2000 號案裁判)

64. 然而，在本案中，即使司法上訴人違紀行為被認定(單純假設)，例如在個人社交平台上發佈白牌車資訊、違規進入賭場但沒有賭博、參與社團但未申報，雖該等行為確實應當受到糾正，但在客觀上卻絕不至於“破壞了維持職務關係所必須的基本信任，亦難以對其採用除撤職外較輕的處分”。

65. 澳門特別行政區立法會第三常設委員會之第 3/VI/2021 號意見書對第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》作細則性分析以及特區政府在提案時，均多次強調立法的主要目的包括推動保安部隊及保安部門人員積極性，承認彼等享有居民及其他公共行政工作人員的所有權利、自由及保障。該目標及願景的實現，不僅仰賴於立法者的努力，更需要行政當局在每一具體個案中充分尊重每一位保安部隊及保安部門人員的權利，讓每一個行政決定都足夠客

觀、適度、有法可依且能被合理地預見，如此方能對內推動人員的積極性、加強部隊及部門的凝聚力。

66. 基於以上，被訴實體之決定有違《保安部隊及保安部門人員通則》第 140 條、第 153 條及第 155 條之規定，以及《行政程序法典》第 5 條所規定的適度原則，根據《行政程序法典》第 124 條之規定可被撤銷。

基於以上，謹請法庭裁定司法上訴的理據成立，

- 因被上訴決定適用法律錯誤(《保安部隊及保安部門人員通則》第 97 條第 2 款、第 140 條、第 153 條及第 155 條、第 157 條第 2 款第(12)項)、違反調查原則、存在事實前提錯誤、違反適度原則，撤銷被上訴決定；及
- 傳喚被上訴實體，並要求其在答辯期間內或連同答辯狀將治安警察局第 145/2023 號紀律程序卷宗之正本以及一切相關文件移送法院。

*

Citada a Entidade Recorrida, o Senhor Secretário para a Segurança veio contestar o recurso com os fundamentos constantes de fls. 69 a 79, tendo formulado as seguintes conclusões:

A. 不應接納上訴人於起訴狀第 30 條至第 31 條、第 48 條至第 53 條及第 63 條至第 68 條所指被訴的行政行為存有違反“調查原則”的瑕疵，以及違反了《行政程序法典》第 59 條和第 86 條的法律規定，而存有事實前提錯誤的瑕疵。

B. 第 13/2021 號法律第 92 條規定的端莊義務，是指採取能表現、反映和提高職務尊嚴，以及保安部隊及保安部門的聲譽和形象的態度及行為，當中第(六)項規定人員不作出違反倫理道德、職務道德和保安部隊及保安部門的聲譽或尊嚴的行為；根據卷宗的資料，針對上訴人於 2023 年 6 月 30 日期間，在社交平台「小紅書」發放白牌車接送服務之行為，治安警察局情報廳人員對上訴人作跟蹤監視，以及聽取投訴人及上訴人之陳述，確認上訴人曾發佈有關資訊；司法上訴人身為治安警察局警員，其作為維護公共安全部門之一員，理應清楚第 3/2019 號法律《輕型出租汽車客運法律制度》第 11 條以及第 4/2004 號行政法規《陸路跨境客運》的規定及第 13/2021 號法律規定的各項義務，上訴人不但沒有及時將相關可能危及公共秩序的資訊呈報上級，更完全

沒有履行了自己的舉證責任，就其主張的事實在答辯的程序中提供證據。上訴人的行為，不但嚴重影響其所屬部門對他一直以來的信任及治安警察當局的尊嚴及聲譽，亦極大破壞公眾對治安警察當局的信任。(見卷宗第 68 頁至第 69 頁)

C. 不應接納上訴人指被訴實體沒有直接證據顯示上訴人於 2021 年 3 月 7 日及 11 日進入澳門 X 娛樂場並進行博彩投注。

D. 根據博彩監察協調局透過第 987/DICJ/397/DAFC/2024 號公函提供資料，儘管 X 娛樂場發出之會員卡上並無印有照片，但上訴人照片會保存於 X 的博彩系統。因此，上訴人在開始博彩活動前，會先將會員卡交予娛樂場職員，供職員核對身份；經核對無異後，上訴人方可開始進行博彩活動，而職員則開始記錄上訴人的博彩活動於博彩系統。(見卷宗第 1374 頁)

E. 基於上訴人在起訴狀中並沒有提出具體證據證明 X 娛樂場職員在 2021 年 3 月 7 日及 11 日並沒有按照上述公函所指一般既定程序核對上訴人身份；博彩監察協調局的公函所提供娛樂場博彩紀錄能直接證明上訴人曾於上述日子於 X 娛樂場進行博彩活動，從而構成相關違紀行為。

F. 必須強調有別於上訴人在起訴狀第 64 條所述，上訴人於部門申報的居所為榕樹街金峰名鑄(珀譽)29H(見卷宗第 91 頁)，上訴人不但在沒有向部門作出通知或申報之情況下離境，更從沒有向部門申報其內地的居所。

G. 上訴人自 2021 年 2 月 5 日至 2023 年 11 月 22 日期間不但 41 次沒有按醫囑指示留在家中休息，更不能提供任何證據證明(包括前往中國內地進行中醫、針灸或推拿治療的證明文件)其具合理原因下離境，從相關出入境紀錄、醫生檢查證明書及衛生局第 0364/GU/2024 號公函所證明的事實，行政機關無可挑剔地履行舉證責任，收集了確鑿、翔實和處分的證據，所以，被訴批示同樣不存上訴人所提出的瑕疵。(見卷宗第 1316 頁至第 1326 頁及第 1394 頁)

H. 不能同意上訴人於起訴狀第 55 條至第 59 條所指被訴的行政行為存有遺漏調查對“公正及迅速之決定”具重要性的事實，從而產生引致(行政行為)非有效效果的事實前提錯誤。

I. 治安警察局第 505/DRHDGR/2016P 號、第 201477/DRHDGR/2017P 號及第 201385/DRHDGR/2020P 號公函《申請參加團體/協會之注意事項》明確指出，部門人員只要在申請參加任何團體/協會、續會或退會時，都應透過一般用途申請書向部門作出申請，有關內部指引並沒有排除非官方註冊學會可獲豁免，因此上訴人在加入“澳門 X 學會”之青年部時沒有作出申

報，違反第 13/2021 號法律中所規定的“其他義務”。(見卷宗第 1382 頁至第 1386 頁)

J. 上訴人在起訴狀第 37 條至 39 條及第 43 條，指被上訴批示錯誤適用《保安部隊及保安部門人員通則》第 157 條第 2 款第(12)項違紀行為的合併的規定；要強調的是，上述論點欠缺理據。

K. 上訴人因在作為紀律程序依據的事實發生期間內所犯下的端莊、服從及其他義務，使構成了違紀行為的合併，因為這些行為分別是在對前項違紀行為尚未處分時又犯下的其它違紀行為。根據《保安部隊及保安部門人員通則》第 157 條第 2 款第(12)項和第 4 款規定及所指，這一情節起到了對上訴人的紀律責任的加重作用。

L. 基於第一份控訴書存在瑕疵，其已被**保安司司長**第 050/SS/2024 號批示被廢止，因此不存在處罰的“可比性”；同時被訴實體之決定不是不合理，因為上訴人所實施之行為確實很嚴重且其過錯也不能認為是輕微。

M. 不同意上訴人在起訴狀第 72 條至 77 條及第 81 至第 88 條，被訴批示違反適度原則。

N. **保安司司長**第 009/SS/2025 號批示之依據符合《保安部隊及保安部門人員通則》第 147 條有關處分之量刑及酌科的規定，在確定處分時已充分考慮、違法行為之性質及嚴重性、上訴人之職級或職位、過錯程度、個人品格、文化水平及任何不利或有利於上訴人之情節。

O. 有別於起訴狀第 84 條所述，司法上訴人行為符合《保安部隊及保安部門人員通則》第 153 條第 2 款(十二)項之要件“作出顯示行為人無能力或不適合擔任職務的行為，或作出導致其失去執行職務所需的一般性信任的行為，即使有關行為在非執行職務時作出”。

R. 關於紀律處分，要指出的是，它的適用、等級排列以及具體處罰分量的選擇均由行政當局自由裁量。根據《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項，只有在出現嚴重錯誤時，換言之，只有在發生明顯的不公正或在所科處的處分和公務員所犯的過失之間出現明顯不相稱的情況時，法官才可以介入。

Q. 上訴人為治安警察局警員，故意實施多項違紀行為，違紀行為之多具有一定的嚴重性，眾所周知，為行使其職能及謀求公共利益，治安警察局警員作為維護公共安全部門之一員，理應嚴格遵守法律規定的各項義務，擁有比一般公務員更高的責任感及紀律性。上訴人故意實施多個違紀行為，不但嚴重影響其所屬部門對他一直以來的信任及治安警察當局的尊嚴及聲譽，亦

極大破壞公眾對治安警察當局的信任。

R. 本案中，不認為被訴實體在為科處紀律處分時出現了明顯或嚴重的錯誤，或具體科處的撤職處分明顯不成比例，即便被訴實體已經在其處罰批示中予以考量上訴人根據《保安部隊及保安部門人員通則》第 156 條第 2 款(九)項規定的“所屬上級給予良好評語”的減輕情節。

S. 考慮到上訴人違紀行為的嚴重性、具體情節以及上訴人的過錯，被訴實體認為對其科處撤職處分並無嚴重錯誤之嫌，並未違反合法性原則和適度原則。

T. 為此，請求 閣下否決司法上訴人提出撤銷第 009/SS/2025 號批示之請求。

*

**O Digno. Magistrado do Ministério Público junto do TSI emitiu o
douto parecer de fls. 138 a 142, pugnando pelo provimento do recurso.**

*

Foram colhidos os vistos legais.

Cumpre analisar e decidir.

* * *

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 elementos, extraídos do processo principal e do processo administrativo com interesse para a decisão da causa:

第 009/SS/2025 號批示

事由：紀律程序

卷宗編號：治安警察局第 145/2023 號

嫌疑人：(A)，前治安警察局警員，警員編號：...

本卷宗已有充足證據證明屬嫌疑人作出以下的行為，在此完全轉錄對紀律程序作出決定具有重要性的以下事實：

1) 嫌疑人自 2021 年 2 月 5 日至 2023 年 11 月 22 日期間，非基於合理原因 62 次在因病缺勤期間離境，當中 41 次按醫囑處於需留在家中休息之狀況下離境；

2) 於 2021 年 3 月 7 日及 11 日非法定許可公務員進入娛樂場的期間，發現嫌疑人在澳門 X 娛樂場有 6 次博彩紀錄；

3) 嫌疑人於 2022 年 11 月 16 日，在沒有向治安警察局作出通知或申報之情況下，在中山開設公司並持有 30% 的股份及任職該公司的監事；

4) 嫌疑人被發現於 2023 年 6 月 30 日，在其社交平台(小紅書)發放白牌車接送服務之貼文；

5) 嫌疑人承認於 2023 年 10 月 6 日在未經許可情況下進入澳門 X 娛樂場；

6) 嫌疑人於 2023 年 11 月 5 日在橫琴口岸澳門口岸區海關站出境期間，被發現駕駛跨境車輛進行水貨活動之帶貨行為；

7) 嫌疑人在沒有向治安警察局申請的情況下，於 2021 年成為【澳門 X 學會】-“青年部”的成員；

8) 嫌疑人在沒有向治安警察局申請的情況下，於 2024 年 2 月 9 日擔任【澳門 X 發展協會】的理事。

治安警察局局長於 2024 年 5 月 2 日應嫌疑人的要求，根據第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》(下稱《通則》)第 49 條第 1 款的規定，批准嫌疑人由 2024 年 5 月 6 日起免職，正式脫離治安警察局；然而根據《通則》第 76 條第 2 款的規定，職務終止並不妨

礙對嫌疑人在職時的違紀行為科處處分。

根據《通則》第 147 條的規定，科處處分時，應考慮違紀行為的性質及嚴重性、嫌疑人的職位、過錯程度、人格、文化水平及一切不利或有利於嫌疑人的情節。

嫌疑人在自由、自願及有意識的情況下作出上述的違紀行為，其多次違反了《通則》第 86 條第 1 款及第 2 款(一)項(服從義務)、第 92 條第 1 款及第 2 款(六)項(端莊義務)及第 97 條(二)項(其他義務)、第 10/2012 號法律《規範進入娛樂場和在場內工作及博彩的條件》第 2 條第 1 款(四)項的規定，以及治安警察局第 505/DRHDGR/2016P 號、第 201477/DRHDGR/2017P 號和第 201385/DRHDGR/2020P 號便函所規定的注意事項，嫌疑人同時滿足了《通則》第 157 條第 2 款(十一)及(十二)項的加重情節，另外嫌疑人亦適用《通則》第 156 條第 2 款(九)項所規定的減輕情節，除此之外，嫌疑人不存在任何阻卻紀律責任的情節。

綜合考慮嫌疑人所作出的違紀行為及具體情節，以及所存在的減輕、加重情節和嫌疑人的過錯程度，特別是嫌疑人擔任警員多年，理應十分清楚警員的職責和義務，清楚知道上述多項違紀行為會嚴重影響保安部隊及保安部門尊嚴及聲譽，但嫌疑人仍故意作出行為，反映了其無視法律的態度，並嚴重違反作為治安警察局警員應該遵守的職務紀律；考慮到治安警察局紀律委員會的意見，確信嫌疑人的違紀行為嚴重，破壞了維持職務關係所必須的基本信任，亦難以對其採用除撤職外較輕的處分。

基於此，根據《通則》第 77 條第 4 款的規定，本人行使第 13/2021 號法律第 78 條所指的附件五及第 93/2024 號第 1 款所賦予的權限，並根據《通則》第 135 條(二)項第(2)分項，第 153 條第 2 款(十二)項的規定，以及第 144 條所產生的效力，對嫌疑人科處撤職的處分。

著令通知嫌疑人可於三十日內針對本批示向中級法院提起司法上訴。

二零二五年二月五日，於澳門特別行政區保安司司長辦公室。

保安司司長

...

* * *

IV – FUNDAMENTOS

A propósito das questões suscitadas pelo Recorrente, o Digno.

Magistrado do MP junto deste TSI teceu as seguintes doughts considerações:

“(…)

1.

(A), melhor identificado nos autos, interpôs recurso contencioso do acto administrativo praticado **Secretário para a Segurança** que lhe aplicou a pena disciplinar de demissão (Despacho n.º 009/SS/2025), pedindo que se declare a respectiva nulidade.

A Entidade Recorrida, regularmente citada, apresentou contestação na qual pugnou pela improcedência do recurso contencioso.

2.

(i)

Comecemos por um enquadramento geral das questões em litígio.

O Recorrente foi punido com uma pena disciplinar de demissão em virtude de ter praticado uma pluralidade de infracções disciplinares.

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 147.º da Lei 13/2021 (Estatuto dos agentes das Forças e Serviços de Segurança), «não pode aplicar-se ao mesmo arguido mais do que uma pena disciplinar por cada infracção disciplinar, nem pelas infracções disciplinares acumuladas que sejam apreciadas num só processo ou em mais do que um processo, quando apensados». Consagra-se, assim, o princípio da unidade da sanção disciplinar para determinados casos de concursos de infracções, segundo o qual ao agente que pratique uma acumulação de infracções deve ser aplicada uma única medida disciplinar que englobe todas as faltas que lhe venham a ser imputadas (também assim MANUEL LEAL-HENRIQUES, *Direito Disciplinar de Macau*, 2020, p. 209) . De acordo com o transcrito normativo legal, a unidade da sanção disciplinar depende de dois pressupostos: (α) a existência de uma acumulação de infracções (pressuposto material); (β) a apreciação das infracções disciplinares no mesmo processo ou em processos apensos (pressuposto procedimental).

A acumulação de infracções dá-se, segundo o preceituado no n.º 6 do artigo 157.º da Lei n.º 13/2021, «quando duas ou mais infracções disciplinares são cometidas na mesma ocasião ou quando uma é cometida antes de ter sido punida a anterior» e constitui, como resulta da alínea 12) do n.º 2 do artigo 157.º da Lei n.º 13/2021, uma circunstância agravante da responsabilidade disciplinar que pode, nomeadamente, determinar a aplicação de uma pena de escalão superior

àquela que corresponderia a cada uma das infracções disciplinares isoladamente, tal como decorre do n.º 2 do artigo 148.º do referido diploma legal. Significa isto que, numa situação de acumulação de infracções, é possível a aplicação de uma pena de demissão mesmo que cada uma das infracções disciplinares, individualmente considerada, seja punível com multa ou suspensão.

A solução vigente no direito disciplinar difere, pois, da consagrada no direito penal. Aqui, como se sabe, no concurso de infracções, pela prática de cada um dos crimes é aplicada uma pena parcelar, sendo, de seguida, apurada uma pena única ou conjunta resultante do cúmulo jurídico das penas parcelares à luz do disposto no artigo 71.º do Código Penal, sendo que essa pena única ou conjunta é encontrada numa moldura que tem como limite mínimo a mais grave das penas parcelares e como limite máximo a soma dessas penas.

Neste sentido, pode mesmo dizer-se que a solução do cúmulo jurídico das penas parcelares consagrada no direito penal é mais vantajosa para o infractor, na medida em que a sanção disciplinar única das infracções acumuladas pode implicar uma consequência jurídica mais grave do que resultante da aplicação de várias sanções disciplinares parcelares (neste sentido, veja-se o Parecer n.º 19/2016 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República Portuguesa, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 101, de 25 de Maio de 2017, p. 10373).

(ii)

Efectuado este breve enquadramento geral da questão, logo nos apercebemos, parece-nos, da impertinência das questões suscitadas pelo Recorrente com fundamento na ilegalidade das sanções parcelares que a Administração considerou aplicáveis a cada uma das infracções que lhe são imputadas.

Essa impertinência decorre da circunstância de, como vimos, em processo disciplinar, o concurso de infracções dar lugar a uma única infracção disciplinar e não a uma pena conjunta resultante do cúmulo jurídico de penas parcelares aplicadas a cada uma das infracções.

Quer isto dizer que, apesar de a Administração, indevidamente, ter determinado a pena disciplinar que considerou aplicável a cada infracção disciplinar praticada pelo Recorrente, nem por isso se torna relevante, no presente processo, apreciar a legalidade, nesse particular, de tal actuação. O que releva é, exclusivamente, a pena disciplinar única, no caso a demissão, que foi aplicada ao Recorrente, pelo que só a sua legalidade pode e deve, a nosso modesto ver, ser aqui sindicada.

(iii)

Isto dito, importa então apreciar os fundamentos do presente recurso que se mostram relevantes e que são aqueles em que o Recorrente coloca em causa o enquadramento jurídico-disciplinar de certas infracções que lhe são imputadas e bem assim a sua sustentação probatória.

(iii.1)

O Recorrente imputa erro nos pressupostos de facto ao acto recorrido na parte que se refere à infracção disciplinar que, segundo a Administração, teria resultado de o mesmo ter publicado na plataforma da rede social «Xiaohongshu» informação sobre um serviço de transporte em veículo clandestino.

A nosso modesto ver, com razão.

Na verdade, o Recorrente não contesta que publicou a dita informação na sua conta da referida rede social. O que ele sempre afirmou, quer no procedimento disciplinar quer no presente recurso, foi que fez tal publicação por se tratar de um serviço prestado por um amigo e que estava convencido de que tal actividade era lícita.

Como se sabe, estando em causa uma actuação de natureza agressiva é sobre a Administração que recai o ónus da prova dos pressupostos de facto habilitantes dessa actuação. Significa isto que a dúvida quanto à verificação desses pressupostos deve ser valorada contra a Administração, considerando-se esses factos como não provados.

No caso, estamos em crer, salvo o devido respeito, que não foi recolhida prova que permitisse ultrapassar a dúvida quanto à questão de facto de saber se o Recorrente quando publicitou a referida informação na sua conta estava ou não ciente do carácter ilegal dos serviços de transporte prestados pelo seu amigo. Desse modo, não estando firmado esse facto essencial à afirmação da sua responsabilidade disciplinar, parece-nos que a Administração devia ter-se absterido de, nesta parte, punir disciplinarmente o Recorrente.

(iii.2)

O Recorrente também invoca o erro nos pressupostos de facto em relação à infracção disciplinar que lhe foi imputada por, entre 7 de Março de 2021 e 11 de Março de 2021 ter entrado e jogado no casino MGM sem autorização.

Aqui, a nosso ver, sem razão.

Apesar da falta de gravações de videovigilância, a prova recolhida pelo instrutor do processo disciplinar junto da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos, em especial a informação fornecida através do ofício n.º 987/DICJ/397/DAFC/2024, permite, com segurança, concluir no sentido da prática da infracção disciplinar que era imputada ao Recorrente. Daí que, parece-nos, nesta parte, não ocorra o alegado erro nos pressupostos de facto do acto recorrido.

(iii.3)

O Recorrente questiona o acto recorrido na parte em que no mesmo se considerou ter sido praticada infracção disciplinar que consistiu em ter aderido e ter-se tornado membro da «secção de juventude» da Associação de Engenheiros de Macau sem ter solicitado e obtido autorização do Corpo de Polícia de Segurança Pública, o que, no entender da Administração corresponderia à violação do dever funcional previsto na alínea 2) do artigo 97.º da Lei n.º 13/2021.

Vejamos.

De acordo com o disposto na referida alínea 2) do artigo 97.º da Lei n.º 13/2021, constitui dever dos agentes das Forças de Segurança, «enquanto na efectividade de serviço, não aceitar nomeação para qualquer cargo, função ou emprego alheio às suas funções, sem prévia autorização da entidade competente».

No caso, os factos imputados ao Recorrente não implicam, como parece evidente, a nomeação para cargo, função ou emprego, uma vez que aquele, apesar de integrar a chamada «secção de juventude» da Associação dos Engenheiros de Macau, não ocupava nenhum cargo dos respectivos órgãos, nem tinha aí qualquer função ou emprego. Daí que, salvo o devido respeito, a situação de facto apurada no processo disciplinar não seja susceptível de subsunção à norma da alínea 2) do artigo 97.º da Lei n.º 13/2021, pelo que, nesta parte, o acto recorrido padece do vício de violação de lei tal como afirmado pelo Recorrente (a Entidade Recorrida, na douta contestação, alegou que o Recorrente teria inobservados as chamadas «Notas importantes para a inscrição em grupos/associações» constantes dos ofícios n.ºs 505/DRHDGR/2016P, 201477/DRHDGR/2017P e 201385/DRHDGR/2020P. Todavia, o fundamento do acto não foi essa inobservância, mas, antes a violação do dever funcional a que alude a falada alínea 2) do artigo 97.º da Lei n.º 13/2021 e, como se sabe, a legalidade do acto administrativo afere-se por referência à respectiva fundamentação contextual, sendo irrelevante, pois, a chamada fundamentação sucessiva ou *a posteriori*).

(iii.4)

Finalmente, o Recorrente imputou ao acto recorrido o vício do erro nos pressupostos de facto na parte em aí se considerou que no período compreendido entre 5 de Fevereiro e 22 de Novembro de 2023, o arguido se ausentou de Macau 41 vezes durante um período de faltas por doença que lhe impunham que permanecesse no domicílio e que tal implicaria violação do dever de zelo previsto no n.º 1 do artigo 88.º da Lei n.º 13/2021.

Importa começar por referir que a questão colocada pelo Recorrente não é de erro nos pressupostos de facto, mas, antes, de violação de lei, uma vez que, como resulta da respectiva alegação, o que vem questionado é que a factualidade em causa, que não é discutida, corporiza uma violação do dever de zelo.

Segundo o disposto no n.º 1 do artigo 88.º da Lei n.º 13/2021, «o dever de zelo consiste em conhecer e cumprir as normas legais e regulamentares e as instruções de serviço dimanadas superiormente, bem como em adquirir e aperfeiçoar conhecimentos e métodos de trabalho, de modo a exercer as funções com eficiência e empenhamento».

No caso, parece-nos que o Recorrente ao violar o dever de permanecer no domicílio durante o período de baixa por doença revelou um inaceitável desconhecimento das normas legais dos artigos 101.º, n.º 1 e 2, alínea e) e 102.º, n.º 3 do ETAPM, das quais resulta que aquele dever de permanência no domicílio é um verdadeiro dever legal cujo incumprimento é susceptível de relevar disciplinarmente, não só, mas também, como violação do dever de zelo.

(iv)

(iv.1)

Do que antecede resulta que o acto recorrido é parcialmente inválido e essa invalidade parcial, por isso que se trata de um acto indivisível, no sentido em que a sanção disciplinar única foi aplicada a uma concreta pluralidade de infracções disciplinares, acarreta a respectiva anulação, sem prejuízo da sua renovação, isento dos vícios detectados, por parte da Administração.

Ainda assim, subsidiariamente, não deixaremos de nos pronunciar sobre o último fundamento do presente recurso, qual seja o da violação do princípio da proporcionalidade na escolha da pena de demissão.

(iv.2)

Salvo o devido respeito, este fundamento improcede. Pelo seguinte.

A escolha da medida disciplinar por parte da Administração corresponde ao exercício de um poder discricionário em relação ao qual os poderes sindicantes do tribunal é, por isso, muito limitado. Como se sabe, o tribunal só poderá ter intervenção anulatória em caso de erro manifesto ou total desrazoabilidade nesse exercício ou de violação intolerável dos princípios gerais que regem a actividade administrativa, nomeadamente, do princípio da proporcionalidade.

Constitui jurisprudência constante a de que, ao tribunal não compete dizer se, no caso, aplicaria ou não a pena disciplinar concretamente aplicada. Essa é uma avaliação que cabe exclusivamente à Administração. O papel do Tribunal é outro, é o de concluir se houve erro manifesto ou total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários», nomeadamente, por violação intolerável, flagrante, evidente do princípio da proporcionalidade ou outro (assim, acórdãos do TUI de 19.11.2014, processo n.º 112/2014 e de 5.12.2018, processo n.º 65/2018).

Aplicado à escolha das penas disciplinares, o princípio da proporcionalidade tem essencialmente a ver com a adequação da pena imposta à gravidade dos factos punidos (assim, na jurisprudência portuguesa, o ac. STA de 01.07.1997, proc. n.º 41177 e no mesmo sentido, mais recentemente, o ac. STA de 25.02.2016, proc. n.º 541/15 e o ac. TCAS de 18.02.2021, proc. n.º 1355/15.8.BELSB).

No caso em apreço, importa ter em atenção, conforme vimos, que, segundo o n.º 2 do artigo 148.º da Lei n.º 13/2021, em se tratando de acumulação de infracções disciplinares «pode ser aplicada pena de escalão superior àquela que corresponderia a cada uma das infracções disciplinares isoladamente». Significa isto o seguinte. Se a Administração concluir, a partir da avaliação global de todas as infracções disciplinares acumuladas, que as mesmas inviabilizam a manutenção da relação funcional, mostrando-se, assim, preenchido o pressuposto a que alude o n.º 1 do artigo 153.º da Lei n.º 13/2021, poderá aplicar uma pena de demissão ainda que, essa pena não fosse aplicável a cada uma das infracções individualmente consideradas. A circunstância agravante da acumulação de infracções tem este efeito.

Ora, como consta da fundamentação do acto administrativo recorrido, a Administração ponderou o seguinte: «Tento em conta as infracções disciplinares cometidas pelo arguido e as circunstâncias concretas, a existência das circunstâncias atenuantes e agravantes, assim como o grau de culpa dele, considerando especialmente que o arguido, tendo sido agente da polícia durante muitos anos, deveria estar bem ciente das atribuições e deveres de um agente

policial, e de que as referidas infracções disciplinares afectariam gravemente a dignidade e o prestígio das Forças e Serviços de Segurança, mas mesmo assim cometeu deliberadamente os actos em causa, o que reflectia o seu desrespeito pela lei e o violava gravemente a disciplina funcional à qual qualquer agente do CPSP estava certamente vinculado; tendo em consideração o parecer do Conselho Disciplinar do CPSP, estamos convictos de que as infracções disciplinares do arguido, que minam a confiança básica necessária à manutenção da relação, sendo difícil aplicar-lhe uma pena mais leve que não seja a de demissão».

Deste modo, mostrando-se preenchidos os pressupostos da previsão normativa do n.º 2 do artigo 148.º e do n.º 1 do artigo 153.º da Lei n.º 13/2021, estava a Entidade Recorrida habilitada a aplicar a pena de demissão. Como assinala a melhor doutrina, a invalidade do acto punitivo por desadequação ou desproporcionalidade não abrange «as hipóteses em que a medida tomada se situa dentro de um círculo de medidas possíveis, embora possa ser discutível se a mais proporcionada é aquela de que a Administração se serviu» (Cfr. nestes precisos termos, cf. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO COSTA GONÇALVES/J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, Coimbra, 1998, pág. 105 e, no mesmo sentido, na jurisprudência comparada, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA), de 3/11/2004, processo 329/04, Acórdão STA, de 30/05/2013, processo 658/12, ambos com texto integral disponível em dgsi.pt).

No caso, a nosso modesto ver, face aos factos praticados pelo Recorrente não se pode dizer que a Entidade Recorrida tenha agido de forma totalmente desrazoável ou em flagrante e intolerável violação do princípio da proporcionalidade ao ter decidido aplicar a pena de demissão, e daí que o vício de violação de lei que a Recorrente imputou ao acto recorrido consistente na violação do princípio da proporcionalidade deva claudicar.

3.

Face ao exposto, salvo melhor opinião, parece ao Ministério Público que o recurso contencioso deve ser julgado procedente com a consequente anulação do acto recorrido.”

*

Quid Juris?

Concordamos com a douta argumentação acima transcrita da autoria do Digno. Magistrado do MP junto deste TSI, que procedeu à análise de todas as questões levantadas, à qual integralmente aderimos sem reserva, sufragando a solução nela adoptada, entendemos que a decisão recorrida padece dos vícios imputados pelo Recorrente, razão pela qual é de julgar procedente o recurso e anular o acto recorrido nos termos acima consignados.

*

Síntese conclusiva:

I – Em matéria de concurso de infracções disciplinares, a solução vigente no direito disciplinar difere da consagrada no direito penal, à luz deste pela prática de cada um dos crimes é aplicada uma pena parcelar, sendo, de seguida, apurada uma pena única ou conjunta resultante do cúmulo jurídico das penas parcelares à luz do disposto no artigo 71.º do Código Penal, sendo que essa pena única ou conjunta é encontrada numa moldura que tem como limite mínimo a mais grave das penas parcelares e como limite máximo a soma dessas penas. Assim, solução do cúmulo jurídico das penas parcelares consagrada no direito penal é mais vantajosa para o infractor, na medida em que a sanção disciplinar única das infracções acumuladas pode implicar uma consequência jurídica mais grave do que resultante da aplicação de várias sanções disciplinares parcelares.

II - Em processo disciplinar, o concurso de infracções dá lugar a uma única infracção disciplinar e não a uma pena conjunta resultante do cúmulo jurídico de penas parcelares aplicadas a cada uma das infracções.

III - Apesar de a Administração ter determinado indevidamente a pena disciplinar que considerou aplicável a cada infracção disciplinar praticada pelo Recorrente, nem por isso se torna relevante no presente processo de

recurso contencioso, apreciar a legalidade de tal actuação, o que releva é, exclusivamente, a pena disciplinar única, no caso a demissão, que foi aplicada ao Recorrente, pelo que só a sua legalidade pode e deve ser aqui sindicada neste processo contencioso.

IV - Provou-se que o Recorrente confessou que tinha publicado uma informação na sua conta da rede social (*na plataforma da rede social «Xiaohongshu» informação sobre um serviço de transporte em veículo clandestino*) e fez tal publicação por se tratar de um serviço prestado por um amigo seu e que estava convencido de que tal actividade era lícita, estando em causa uma actuação de natureza agressiva e assim é sobre a Administração que recai o ónus da prova dos pressupostos de facto habilitantes dessa actuação. Como não foi recolhida prova que permitisse ultrapassar a dúvida quanto à questão de facto de saber se o Recorrente quando publicitou a referida informação na sua conta estava ou não ciente do carácter ilegal dos serviços de transporte prestados pelo seu amigo, desse modo, não estando firmado esse facto essencial à afirmação da sua responsabilidade disciplinar, assim a Administração devia ter-se absterido de, nesta parte, punir disciplinarmente o Recorrente.

V - De acordo com o disposto na referida alínea 2) do artigo 97.º da Lei n.º 13/2021, constitui dever dos agentes das Forças de Segurança (*“enquanto na efectividade de serviço, não aceitar nomeação para qualquer cargo, função ou emprego alheio às suas funções, sem prévia autorização da entidade competente”*), e no caso, os factos imputados ao Recorrente não implicam a nomeação para cargo, função ou emprego, uma vez que aquele, apesar de integrar a chamada *“secção de juventude”* da Associação dos Engenheiros de Macau, não ocupava nenhum cargo dos respectivos órgãos,

nem tinha aí qualquer função ou emprego, daí que a situação de facto apurada no processo disciplinar não seja susceptível de subsunção à norma da alínea 2) do artigo 97.º da Lei n.º 13/2021, pelo que, nesta parte, o acto recorrido padece do vício de violação de lei.

VI – O Recorrente imputou ao acto recorrido o vício do erro nos pressupostos de facto na parte em aí se considerou que no período compreendido entre 5 de Fevereiro e 22 de Novembro de 2023, o arguido se ausentou de Macau 41 vezes durante um período de faltas por doença que lhe impunham que permanecesse no domicílio e que tal implicaria violação do dever de zelo previsto no n.º 1 do artigo 88.º da Lei n.º 13/2021, invocando-se assim o vício da violação de lei, uma vez que o que vem questionado é que a factualidade em causa, que não é discutida, corporiza uma violação do dever de zelo. Segundo o disposto no n.º 1 do artigo 88.º da Lei n.º 13/2021, “*o dever de zelo consiste em conhecer e cumprir as normas legais e regulamentares e as instruções de serviço dimanadas superiormente, bem como em adquirir e aperfeiçoar conhecimentos e métodos de trabalho, de modo a exercer as funções com eficiência e empenhamento*”, e no caso, o Recorrente, ao violar o dever de permanecer no domicílio durante o período de baixa por doença revelou um inaceitável desconhecimento das normas legais dos artigos 101.º, n.º 1 e 2, alínea e) e 102.º, n.º 3 do ETAPM, das quais resulta que aquele dever de permanência no domicílio é um verdadeiro dever legal, cujo incumprimento é susceptível de relevar disciplinarmente, não só, mas também, como violação do *dever de zelo*.

VII – De harmonia com o n.º 2 do artigo 148.º da Lei n.º 13/2021, tratando-se de acumulação de infracções disciplinares, “*pode ser aplicada pena de escalão superior àquela que corresponderia a cada uma das infracções*

disciplinares isoladamente”, significa que caso a Administração conclua, a partir da avaliação global de todas as infracções disciplinares acumuladas, que as mesmas inviabilizam a manutenção da relação funcional, mostra-se, assim, preenchido o pressuposto a que alude o n.º 1 do artigo 153.º da Lei n.º 13/2021, poderá aplicar-se uma pena de demissão ainda que, essa pena não fosse aplicável a cada uma das infracções individualmente consideradas, eis o efeito resultante da circunstância agravante da acumulação de infracções disciplinares.

*

Tudo visto, resta decidir.

* * *

V - DECISÃO

Em face de todo o que fica exposto e justificado, os juízes do TSI acordam em **julgar procedente o recurso**, anulando-se a decisão recorrida.

*

Sem custas por isenção subjectiva.

*

Notifique e Registe.

*

RAEM, 15 de Janeiro de 2026.

Fong Man Chong (Relator)

Seng Ioi Man (Primeiro Juiz-Adjunto)

Choi Mou Pan (Segundo Juiz-Adjunto)

Mai Man Ieng (Procurador-Adjunto do
Ministério Público)