

## **Processo n.º 461/2025**

*(Autos de recurso contencioso)*

Relator: Fong Man Chong

Data : 16 de Abril de 2026

### **Assuntos:**

- *“Grave desinteresse pelo bom cumprimento dos deveres profissionais” pelos agentes das FSM e sanção disciplinar*

### **SUMÁRIO:**

I – Quando o legislador recorreu a conceitos jurídicos indeterminados: *“grave desinteresse pelo bom cumprimento dos deveres profissionais» e «afecte gravemente a dignidade e o prestígio das Forças e Serviços de Segurança”* (cfr. artigo 84º da Lei nº 13/2021, são conceitos jurídicos indeterminados em sentido estrito (estes distinguem-se dos chamados conceitos classificatórios que têm a circunstância de se referirem a situações individualizadas como constitutivas de uma classe ou soma de acontecimentos substancialmente idênticos, é uma de atribuição de discricionariedade ou de uma margem de livre apreciação à Administração em relação à qual são limitadas, como se sabe, as possibilidades de fiscalização contenciosa.

II - O grave desinteresse pelo bom cumprimento dos deveres profissionais está

associado a condutas dolosas, em que, portanto, o trabalhador, ciente dos seus deveres, ainda assim actua de modo revelador de desinteresse pelo seu cumprimento.

III - A partir da factualidade demonstrada é de concluir -se que o Recorrente, através das faladas condutas, infringiu de forma dolosa os deveres funcionais que sobre si recaíam (entrou várias vezes no casino e jogou) e, com isso, demonstrou um grave desinteresse pelo bom cumprimento de tais deveres. Além disso, as violações repetidas daqueles deveres projectaram-se negativamente na imagem e na credibilidade das FSM, revelando-se um comportamento inaceitável para um agente dessas Forças, pelo que é de considerar que o seu comportamento afectou gravemente a dignidade e o prestígio daquelas Forças.

IV – Nos termos do disposto na alínea 1) do n.º 3 do artigo 84.º da Lei n.º 13/2021, o agente das Forças de Segurança deve constituir exemplo de respeito pela legalidade instituída e actuar no sentido de reforçar na comunidade a confiança na acção desenvolvida pelas Forças e Serviços de Segurança, devendo pautar-se permanentemente pelo cumprimento dos deveres que a lei impõe, nisso empregando toda a sua capacidade. Manifestamente, o Recorrente violou, de modo flagrante, tal imposição legal e por isso não ocorre a violação de lei por ele alegada.

O Relator,

---

Fong Man Chong

## **Processo n.º 461/2025**

*(Autos de recurso contencioso)*

Data : 16 de Abril 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 02/05/2025, veio, em 10/06/2025, interpor o recurso contencioso para este TSI, com os fundamentos constantes de fls. 2 a 26, tendo formulado as seguintes conclusões:

1. 在上述針對司法上訴人而開立的紀律程序，尊敬的**保安司司長**閣下根據預審員作出的建議，決定按第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第 135 條第 1 項第 4 分項、第 138 條及第 152 條之規定，對司法上訴人科處 210 日停職處分。(以下簡稱為“被上訴行為”)

2. 司法上訴人不同意有關決定，並認為有關行政行為玷有以下瑕疵而應被撤銷：

- i. 欠缺理由說明而造成之形式上的瑕疵；
- ii. 因法律前提錯誤而違反法律之瑕疵；
- iii. 因事實及法律前提錯誤而違反法律之瑕疵；及
- iv. 違反適度原則而違反法律之瑕疵。

3. 關於欠缺說明理由而造成之形式上的瑕疵，按照學說及司法見解均認為，按一般規則，行政行為應適當說明理由。

4. 基於澳門《行政程序法典》第 3 條的規定，說明理由義務就是保障行政當局行為之合法性的根本方法，並應被行政當局所尊重。

5. 按澳門中級法院於 2022 年 9 月 28 日作出的第 131/2022 號合議庭裁決所指：「行政機關作出行為時要履行說明理由的義務是讓利害關係人清楚明瞭行政機關是基於甚麼事實和法律的理由作出如此的決定，以便利利害關係人能審視這依據後，再衡量和決定行政行為應否予以接受或依法就其合法性提出行政途徑或司法手段的爭議，以維護其自身的權益。」

6. 根據澳門《行政程序法典》第 115 條第 1 款及第 2 款之規定，說明理由應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據、以明示方式作出；而採納含糊、矛盾或不充分之依據，而未能具體解釋作出該行為之理由，等同於無說明理由。

7. 由此可見，並非任何理由都是行政行為之說明理由。

8. 然而，不論在被上訴行為內，抑或在控訴書內，均沒有任何事實具體說明或扼要解釋司法上訴人是如何對妥善履行職業義務表現出極不用心。

9. 相反，如控訴書第 6 條所指，司法上訴人分別於 2008 年 2 月 20 日、2013 年 3 月 1 日及 2023 年 9 月 28 日被公開嘉許，並分別公布於第 34 號、第 40 號及第 184 號之職務命令內，而該等嘉獎中均指出司法上訴人“是一位堅守崗位、克盡己職、正直誠實及主動積極的警員”、“敬業樂業，不怕犧牲，勤奮盡責”、“臨危不亂、力臻完美的精神，充分突顯極具專業之卓越特性，誠為警隊的楷模”；

10. 而即使在有關紀律程序內所指控事實的發生期間，即 2020 至 2024 年期間，司法上訴人仍然因有出色盡責的工作表現而於 2023 年 9 月 28 日被公開嘉許，更於 2024 年之年度行為獲上級給予良好評語，故無法理解被上訴實體是如何同時認定司法上訴人勤奮盡責，但同時認為司法上訴人對妥善履行職業義務表現出極不用心。

11. 顯然，上述事實與被上訴行為得出之「司法上訴人對妥善履行職業義務表現出極不

用心」的結論存有矛盾。

12. 而被上訴行為亦指出將控訴書的已查明事實視為完全轉錄，是故，被上訴行為採用了矛盾之依據，而未能具體解釋作出該行為之理由，等同於無說明理由。

13. 即使並不如此認為，被上訴行為亦從未說明或解釋是如何根據已證事實得出「司法上訴人對妥善履行職業義務表現出極不用心」的結論，從而致使司法上訴人無法理解被上訴實體得出此一結論的依據。

14. 根據澳門中級法院於 2015 年 3 月 19 日作出的第 574/2013 號合議庭裁決內指出：「不確定的概念是指其內容並非為單純事實描述，僅對法律所用語言有一定程度的認知者亦不能容易掌握其意思和明瞭當中應包括的事實情況的內容和範圍，適用包含不確定概念的法律時，法律適用者必須先對具體的事實情況作出價值性的評價，方能判斷具體情況是否符合法律以不確定概念所要求成立的事實情況。」

15. 由此可見，就「對妥善履行職業義務表現出極不用心」顯然屬一不確定概念，立法者亦賦予法律適用者對此行使作出判斷及評價的權力，屬自由裁量權；

16. 在本具體個案中，被上訴實體根據已證事實並在法律賦權的範圍內作出判斷及評價，但卻從未有扼要具體地解釋過當中判斷的內容及依據；簡言之，司法上訴人無法理解為何透過已證事實會得出「司法上訴人對妥善履行職業義務表現出極不用心」的結論，而非為其他結論。

17. 而按照學說的一貫見解，均認為在自由裁量的行為內，說明理由是包括動機說明，亦即關於行政當局認為決定其自由裁量所及的行為部分的內容屬重要的利益宣告。

18. 故此，根據《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 c 項，本司法上訴所針對的行為玷有欠缺理由說明理由之瑕疵，因此，該行為應根據《行政程序法典》第 124 條規定被撤銷。

19. 就因法律前提錯誤而違反法律之瑕疵，第 13/2021 號法律並未有就何謂對妥善履行職業義務表現出極不用心且嚴重影響保安部隊及保安部門尊嚴及聲譽的行為作出規定或定義。

20. 但此不代表作為法律適用者的行政當局可以不受限制地作出解釋。

21. 根據第 13/2021 號法律第 216 條第 1 款及第 2 款規定，在未有特別規定的情況下，

則應補充適用規範公職人員的一般性規定，亦即由第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》。

22. 根據《澳門公共行政工作人員通則》第 314 條第 2 款 f 項及第 314 條第 3 款之規定，在法律許可之情況外，被發現出現在幸運博彩場所，且曾因相同之違紀行為接受處分者，可科處十日至一百二十日停職處分；

23. 根據已證事實，司法上訴人的確亦承認曾於 2020 年至 2024 年期間，在非法定許可公務員進入娛樂場期間，曾 8 次進入澳門的博彩的娛樂場；而須指出，司法上訴人從未因相同的違紀行為接受處分。

24. 在此情況下，按上述規定，亦僅應向司法上訴人科處 10 日至 120 日的停職處分，而非為 121 日至 240 日的停職處分。

25. 而且按《澳門公共行政工作人員通則》第 316 條第 2 款之規定，經衡量在程序中證實之減輕情節之特別價值後，得特別減輕處分，科處比原來可科處於該個案者較低之處分等級。

26. 因此，被上訴實體未有正確適用法律，並且錯誤地採用更嚴厲的處罰，亦即在 121 日至 240 日之範圍內採用科處 210 日停職處分決定實屬違反法律。

27. 而即使不認同可補充適用《澳門公共行政工作人員通則》，但由此作出的對比結果亦顯得絕對不合理。

28. 根據澳門中級法院於 2016 年 10 月 27 日作出的第 934/2015 號裁決內指出：「針對上述不確定概念而言，法律的意圖是賦予行政機關自由審議空間，也就是說，讓其視乎每個個案，以預測性的判斷對該等不確定概念作出解釋，而該行政行為基本上不受司法審查。然而，有關情況並不代表行政當局不受任何監督，事實上，當行政行為出現明顯錯誤或絕對不合理的情況時，才應受到司法審查。」

29. 總而言之，我們現正面對所適用的法律規定與行為的內容或標的之間明顯不相符的情況，這種情況構成一違反法律之瑕疵(參閱 Freitas do Amaral 教授於《Curso de Direito Administrativo》第 2 冊第 390 頁作出的定義)

30. 在本案中，上述違反法律之瑕疵體現在法律前提錯誤方面，而在司法見解上歷來一致認為法律適用錯誤或法律解釋錯誤(法律錯誤)構成違反法律的情況(Marcello Caetano 教授及 Sérvulo Correia 教授分別在其著作《Manual》第 1 冊第 502 頁及《Noções de Direito Administrativo》第 1 冊第 469 頁亦作出相同見解；而 Freitas do Amaral 教授在《Curso de Direito Administrativo》第 2 冊第 393 頁亦引用這兩名學者的主張)。

31. 故被上訴行為因以錯誤之法律前提為依據而玷有澳門《行政程序法典》第 124 條所規定之違反法律的瑕疵，故應根據澳門《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項的規定而被撤銷並因此被廢止。

32. 另就因事實前提錯誤而違反法律之瑕疵，即作出行為者作出最終行政決定所依據的前提與具體實際發生的這些前提之間不相符的情況；而原則上，這些事實對於行政活動的考量是具決定性的。

33. 眾所周知，事實前提錯誤構成其中一個行政行為非有效的原因，亦構成屬於具實體不法性之違反法律之瑕疵，如 Freitas do Amaral 教授在《Curso de Direito Administrativo》第 2 卷第 390 頁指出，“在這種情況下，是行政行為的實質內容，是載於該行為的決定違反法律。該瑕疵既不存在於行政機關的權限，亦不存在於程序步驟或行為的形式，也不存在於其目的，而是存在於行為的內容本身或其標的。”

34. 在本具體個案中，預審員作成的控訴書以及被上訴行為內有指出，司法上訴人滿足了第 13/2021 號法律第 156 條第 2 款第 2 項、第 8 項及第 9 項的減輕情節。

35. 然而，如上所述，被上訴行為亦有指出控訴書內已查明事實亦視為完全轉錄；當中第 4 條的第(3)點及第(4)點中均指出司法上訴人有坦白承認被指控的事實。

36. 誠然，預審員在本預審程序內已掌握其他資料，但須注意，司法上訴人面對預審員的態度均是配合，從未作出狡辯，坦白承認，更主動提供及承認進入賭場的目的及賭款存放的位置，顯然對於促使發現事實屬於重要。

37. 因此，司法上訴人的自認行為顯然亦符合第 13/2021 號法律第 156 條第 2 款第 5 項

的自認違紀行為的減輕情節。

38. 然而，被上訴實體卻未有認定及考量有關情節，從而導致被上訴行為因以錯誤之事實前提為依據而玷有澳門《行政程序法典》第 124 條所規定之違反法律的瑕疵，故應根據澳門《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項的規定而被撤銷並因此被廢止。

39. 關於因違反適度原則而違反法律之瑕疵，行政程序的適度原則規範於澳門的《行政程序法典》第 5 條第 2 款；而在學說上亦一貫認為，適度原則亦稱為禁止過度原則，亦即所有的行政行為或決定的最終目標均是不應對居民造成過多的不便。

40. 如上所述，在第 13/2021 號法律中，立法者並未有就適用紀律處罰當中科處停職日數的情況作出具體規範，而是讓作為法律適用者的行政當局作出解釋，亦即行使自由裁量權。

41. 更如同我們知悉，行政當局在行使自由裁量權時，特別是作出損害利害關係人利益的行為或決定時，需嚴格遵守《行政程序法典》所規定的根本性原則，尤其指合法性原則、平等原則、適度原則及善意原則。

42. 在本具體個案中，被上訴實體基於司法上訴人在 2020 年至 2024 期間先後 8 次進入娛樂場進行賭博而對其科處 210 日停職的紀律處分。

43. 但顯然被上訴決定仍未考量得以作出公平、公正及適度決定的重要性事實，更是屬明顯過度及不適度的。

44. 事實上，司法上訴人於 2004 年宣誓入職，擔任治安警員至今已超過 20 年。

45. 司法上訴人由入職至今，一直以嚴格的道德準則作為其個人和職業行為的準繩，其為人處事的態度和工作能力廣受認可，亦深受同事愛戴，並一直意識到公共服務的重要性和尊嚴。

46. 如控訴書第 6 條所指，司法上訴人自 2012 年 9 月 11 日至今，一直處於模範行為等級。

47. 在 2024 年 1 月 1 日至 2024 年 10 月 22 日之年度行為等級更被其所屬上級評價為良。

48. 而且，司法上訴人在休班時亦不忘其職業使命及責任，多次在休班期間發現罪案時挺身而出，撲滅罪案，包括報告編號 Com.6785/2007/C2(關於偷車)、實況筆錄 Auto.141/2009/C1(關

於毒品交易)及報告編號 Com.872/2025/CZ(關於搶劫)

49. 此外，司法上訴人亦已真誠悔悟，並認真反省及尋找問題根源並有尋求輔導。

50. 並可見司法上訴人在 2024 年由多次進行賭博逐步減少的次數，甚至在未被本紀律程序傳召前，即在 2024 年 10 月下旬，已沒有在未經許可前再次不法地進入娛樂場，可見司法上訴人已決心悔改，更能反映其過錯及主觀不法性並不高。

51. 另司法上訴人亦曾代表澳門參與 2018 年第一屆亞洲傳統武術錦標賽及 2019 年第八屆世界傳統武術錦標賽並兩次均奪得銅牌，為澳爭光。

52. 而仍須指出，司法上訴人作出的違紀行為並無構成犯罪。

53. 而司法上訴人被認定的第一次違紀行為並沒有第 13/2021 號法律第 157 條第 2 款第 12 項所規定的加重情節；

54. 故面對上述具體情節，即使其他違紀行為認定存有第 13/2021 號法律第 157 條第 2 款第 12 項所規定的加重情節，但顯然，被上訴實體在停職 121 日至 240 日的範圍內，選擇科處 210 日停職處分是過重的，未能反映行政決定應有的公平、公正及適度性。

55. 事實上，司法上訴人為其家庭的經濟支柱，停職對司法上訴人的收入無疑已是為司法上訴人帶來非常負面的影響；

56. 此外，司法上訴人仍需供養兩名分別為 3 歲及 8 歲的未成年子女，以及尚需支付剛滿 18 歲的女兒的學費；

57. 而 61 歲的司法上訴人的母親更是因為罹患癌症而在仁伯爵綜合醫院接受化療治療，現時仍持續接受觀察，需要司法上訴人的精神及財政上的支持。

58. 更甚的是，根據第 13/2021 號法律第 185 條及第 186 條之規定，司法上訴人的行為等級評級將因本次停職處分而下降至第四級，並根據同一法律第 189 條第 2 款之規定，而推定其為不稱職，無法維持職務聯繫。

59. 事實上，被上訴實體亦已於 2025 年 5 月 23 日開展了免除工作程序之預審工作並持續進行有關程序。

60. 根據第 13/2021 號法律第 191 條第 1 款之規定，因不稱職而免除工作等同於免職，而免職亦將導致司法上訴人在退休基金會的戶口被註銷，並且無權取回司法上訴人在該戶口供款超過 20 年的所有款項！

61. 由此可見，被上訴實體現時作出的決定對司法上訴人所帶來的負面影響無疑是巨大並且是不可彌補、更是將司法上訴人多年來的良好工作完全抹殺，並漠視了法律要求行政機關作出公平適度決定的要求。

62. 故基於被上訴決定違反了澳門《行政程序法典》第 5 條第 2 款所規定的適度原則，從而玷有澳門《行政程序法典》第 124 條所規定之違反法律的瑕疵，故應根據澳門《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項的規定而被撤銷並因此被廢止。

綜上所述，並仰賴尊敬的法庭之高見，關於對司法上訴人科處 210 日停職處分之行政行為，因玷有下述瑕疵而根據《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款之規定應被撤銷：

- a) 因違反說明理由之義務而造成之形式上的瑕疵；
- b) 因法律前提錯誤而違反法律之瑕疵；
- c) 因事實及法律前提錯誤而違反法律之瑕疵；及
- d) 違反適度原則而違反法律之瑕疵。

\*

**Citada a Entidade Recorrida, o Senhor Secretário para a Segurança** veio contestar o recurso com os fundamentos constantes de fls. 49 a 59, tendo formulado as seguintes conclusões:

A. 眾所周知，澳門博彩娛樂場經常顯生剝奪他人行動自由罪、綁架、高利貸案等等的罪行。澳門的執法人員(治安警察局、司法警察局、博彩監察協調局或其他部門)一直密切監察著澳門博彩娛樂場所浮現出來的問題；同時第 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)項及第 2 款的規定都明確禁止公共行政工作人員進入娛樂場。

B. 被訴實體之行為僅為執行合法性原則。第 13/2021 號法律第 86 條第 1 款規定服從義

務，是指及時執行和遵守上級以法定方式下達的工作命令，尤其應遵守與工作有關的法律及規章；面對法律發出禁止公共行政工作人員進入娛樂場的規定，上訴人是治安警察局現役警務人員，上訴人多次進入娛樂場並錄得相當巨額的賭博紀錄的行為恰恰構成違反有關的法律，從而違反上訴人應遵的職業義務。

C. **保安司司長**第 040/SS/2025 號批示已說明上訴人擔任警員多年，理應十分清楚警員的職責和義務，清楚知道多次進入娛樂場並錄得相當巨額的賭博紀錄的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上述行為，反映了其無視法律的態度且對妥善履行職業義務表現出極不用心，並嚴重違反作為治安警察局警員應該遵守的職務紀律，屬明顯的失職，過錯程度非常高；因此被訴實體認為相關的事實與結論並不存在矛盾。

D. 第 13/2021 號法律第 152 條中“對妥善履行職業義務表現出極不用心且嚴重影響保安部隊及保安部門尊嚴及聲譽的行為”的表述屬於一項“不確定的法律概念”。立法者之所以使用“不確定概念”是基於多種原因：使規範能夠與擬規範事宜的複雜性、個案的特殊性或情況的變化相適應，以及令人能夠得出一種“個案性”的解決辦法。

E. 面對上述的不確定概念，被訴實體以法律知識為手段去對法律進行單純解釋的約束性活動。這裡，被訴實體是沒有自由，其一旦知道對規定的哪種解釋是正確的——在法律上每個個案都只有一種正確的解釋——就必須遵從這種解釋。

F. 根據被歸責的事實，上訴人的行為違背了相關保安部隊及保安部門人員必須遵守的維護公共利益的一般義務——《保安部隊及保安部門人員通則》第 84 條第 1 款及第 3 款，完全不遵守法制，破壞了保安部隊及保安部門人員不論是否在執行職務，其日常行動應在社會上樹立的信任感。此外，上訴人在聽證及自辯書中承認自 2012 年開始已進入多間娛樂場賭博，以及深刻認識到其行為違反了相關規定，對保安部隊及整個政府公務員體系帶來蒙羞和影響，上訴人感到悔意和非常抱歉。（見卷宗第 121 頁至第 126 頁及第 131 頁）

G. 上訴人確實作出對妥善履行職業義務表現出極不用心且嚴重影響保安部隊及保安部門尊嚴及聲譽的行為，因而上訴人行為符合《保安部隊及保安部門人員通則》第 152 條之要件。

H. 考慮到第 13/2021 號法律“對妥善履行職業義務表現出極不用心且嚴重影響保安部隊及保安部門尊嚴及聲譽的行為”的表述並不存在缺漏的情況下，因此，不應補充適用經作出適當配合後的公共行政的一般制度《澳門公共行政工作人員通則》。

I. 保安司司長第 040/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。

J. 根據卷宗已證的事實，嫌疑人於 2020 年 1 月 1 日，2023 年 3 月 5 日、13 日、14 日、20 日，2024 年 8 月 13 日、15 日及 2024 年 10 月 15 日非法定許可公務員進入娛樂場的期間，曾 8 次進入澳門的博彩娛樂場並錄得相當巨額的賭博紀錄，然而根據上訴人的口供及自辯書狀，其只承認在這 8 次進入娛樂場期間，只作出一次少額的博彩投注紀錄，明顯並不符合第 13/2021 號法律第 156 條第 2 款 5 項所指“自認違紀行為”的要件，因而不存在相關的減輕情節。

K. 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。

L. 上訴人為治安警察局警員，故意進入澳門的博彩娛樂場並錄得相當巨額的賭博紀錄，該行為為具有一定的嚴重性；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。

M. 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，或具體科處的停職處分明顯不成比例，即使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(二)、(八)及(九)項規定的“過往行為良好”、“曾因執行職務原因而獲頒勳章、獎章或其他獎勵”及“所屬上級給予良好評語”的減輕情節。

N. 另外，就上訴人所提出四等行為的問題，分析第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第 189 及 190 條規定可見，儘管涉案被訴行為的執行確有可能導致上訴人的行為等級被降至“第四等”，然而，現階段仍不能過早地斷言上訴人在行政當局按照上引法律第 190 條第 1 款所提起的行政程序中，必然會得出聲請人不稱職，故不可能維持其職務聯繫並須免除其工作的結論。

O. 既然不能認定免除工作的必然性，被訴實體不能認定涉案行政行為的立即執行會導上訴人將因為工作免除而完全喪失收入來源。換言之，因免職而令其失去工作在現階段仍屬於一種可

能性，一種猜測。即使有關不利結果最終發生，直接引致該等結果的，是行政當局按照上引法律第 190 條第 1 款所提起的行政程序中將可能作出的行政決定。

P. 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 210 日停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。

Q. 為此，請求 閣下否決司法上訴人提出撤銷第 040/SS/2025 號批示之請求。

\*

**O Digno. Magistrado do Ministério Público** junto do TSI emitiu o douto parecer de fls. 119 a 122, pugnando pelo improvimento 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 exceções 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 040/SS/2025 號批示

事由：紀律程序

卷宗編號：治安警察局第 233/2024 號

嫌疑人：(A)，治安警察局首席警員，警員編號：\*\*\*

在本紀律程序卷宗中，有足夠資料證明針對嫌疑人，即治安警察局首席警員(A)被指控的事實得以認定，該控訴書的已查明事實在此視為完全轉錄，並概括如下：

嫌疑人承認於 2020 年 1 月 1 日，2023 年 3 月 5 日、13 日、14 日、20 日，2024 年 8 月 13 日、15 日及 2024 年 10 月 15 日非法定許可公務員進入娛樂場的期間，曾 8 次進入澳門的博彩娛樂場並錄得相當巨額的賭博紀錄。

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，8 次違反了第 10/2012 號法律《規範進入娛樂場和在场內工作及博彩的條件》第 2 條第 1 款(四)項之規定及第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》(下稱《通則》)第 86 條第 2 款(一)項所載的服從義務。

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利於嫌疑人的情節。

嫌疑人同時滿足了《通則》第 157 條第 2 款(十二)項的加重情節，另外嫌疑人亦適用《通則》第 156 條第 2 款(二)、(八)及(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。

經聽取治安警察局局長的建議，本人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且對妥善履行職業義務表現出極不用心，並嚴重違反作為治安警察局警員應該遵守的職務紀律，屬明顯的失職，過錯程度非常高；根據《通則》第 152 條的規定，得對嫌疑人科處停職的處分。

基於此，本人行使《通則》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(一)項第(4)分項及第 152 條的規定，和第 138 條所產生的效力，對嫌疑人科處 **210 日停職處分**。

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。

二零二五年五月二日，於澳門特別行政區保安司司長辦公室。

保安司司長

黃少澤

\* \* \*

#### **IV – FUNDAMENTOS**

A propósito das questões suscitadas pelo Recorrente, o Digno. Magistrado do MP junto deste TSI teceu as seguintes douts considerações:

“(…)

1.

(A), melhor identificado nos autos, interpôs o presente recurso contencioso do acto praticado pelo **Secretário para a Segurança**, que, em processo disciplinar, o puniu com a pena de suspensão de 210 dias, pedindo a respectiva anulação.

Foi apresentada douta contestação pela Entidade Recorrida na qual se concluiu no sentido da improcedência do recurso.

2.

(i)

Começa o Recorrente por alegar que o acto recorrido sofre de vício de forma por falta de fundamentação.

Salvo o devido respeito, parece-nos que não tem razão.

Sabe-se que, das normas contidas nos artigos 114.º, n.º 1, alínea b) e 115.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo (CPA), resulta para a Administração o dever legal de fundamentação, que deve ser expressa e consistir numa sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, entre outros, dos actos administrativos que neguem, extingam, restrinjam ou afectem por qualquer modo direitos ou interesses legalmente protegidos.

Esse dever de fundamentação dos actos administrativos tem, geneticamente, uma função endógena de propiciar a reflexão da decisão pelo órgão administrativo e uma função exógena, externa ou garantística de facultar ao cidadão a opção consciente entre o conformar-se com tal decisão ou afrontá-la em juízo (entre muitos outros, veja-se, neste sentido, o Ac. do Tribunal de Segunda Instância de 7.12.2011, Processo nº 510/2010) pelo que se pode dizer que um acto está fundamentado sempre

que o administrado, colocado na sua posição de destinatário normal, fica a conhecer as razões que estão na sua génese, para que, se quiser, o possa sindicar de uma forma esclarecida.

No caso em apreço, analisada a fundamentação do acto recorrido estamos em crer, como acima já dissemos, que a Administração não deixou de observar o referido dever legal de fundamentação formal cuja violação foi alegada pelo Recorrente. Na verdade, estão plasmadas no texto do acto recorrido, com clareza, as razões de facto e de direito pelas quais a Entidade Recorrida aplicou ao Recorrente a pena disciplinar de suspensão e, mais concretamente, as razões pelas quais considerou que a conduta do Recorrente era subsumível à previsão da norma contida no artigo 152.º da Lei n.º 13/2021. Note-se, aliás, que, como veremos, está em causa o preenchimento de conceitos jurídicos indeterminados que é feito a partir da factualidade dada como provada pela Administração e que é essencialmente conclusivo. Em qualquer caso, um destinatário normal, confrontado com o dito acto, não podia deixar de ficar ciente dos motivos que levaram à actuação administrativa agora em causa.

De resto, como cristalinamente resulta da leitura da dita petição inicial do recurso contencioso, o Recorrente ficou plenamente esclarecido sobre as razões justificativas do acto que impugnou e dessa leitura também resulta que a questão colocada por aquele não tem que ver com a observância do chamado dever de fundamentação formal, mas, antes com os próprios fundamentos substanciais do acto, com os quais se não conforma.

**(ii)**

O segundo fundamento do recurso consiste na violação de lei por erro nos pressupostos de direito.

De acordo com a alegação do Recorrente, ocorre o referido erro nos na medida em que os factos por si praticados não se enquadram na previsão da norma do artigo 152.º da Lei n.º 13/2021.

Vejamos.

**(ii.1)**

Segundo o disposto na citada norma, «a pena de suspensão de 121 a 240 dias é aplicável em caso de comportamento que demonstre grave desinteresse pelo bom cumprimento dos deveres profissionais e afecte gravemente a dignidade e o prestígio das Forças e Serviços de Segurança».

Sem esforço, constata-se que o legislador recorreu a conceitos jurídicos indeterminados: «grave desinteresse pelo bom cumprimento dos deveres profissionais» e «afecte gravemente a dignidade e o prestígio das Forças e Serviços de Segurança». Como se sabe a utilização de conceitos

jurídicos indeterminados em sentido estrito (estes distinguem-se dos chamados conceitos classificatórios que têm a circunstância de se referirem a situações individualizadas como constitutivas de uma classe ou soma de acontecimentos substancialmente idênticos: assim, J. M. SÉRVULO CORREIA/FRANCISCO PAES MARQUES, *Noções de Direito Administrativo*, Volume II, Coimbra, 2025, p. 55) pode corresponder a uma forma de atribuição de discricionariedade ou de uma margem de livre apreciação à Administração em relação à qual são limitadas, como se sabe, as possibilidades de fiscalização contenciosa.

No caso, independentemente da posição sobre a exacta natureza dos conceitos jurídicos indeterminados referidos, parece-nos, de qualquer modo, que a Administração não incorreu em violação de lei ao considerar que estavam preenchidos os pressupostos da norma.

A nosso ver, o grave desinteresse pelo bom cumprimento dos deveres profissionais está associado a condutas dolosas, em que, portanto, o trabalhador, ciente dos seus deveres, ainda assim actua de modo revelador de desinteresse pelo seu cumprimento (neste sentido, PAULO VEIGA MOURA/CÁTIA ARRIMAR, *Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, 1.º volume, Coimbra, 2014, p. 557). Por outro lado, é de considerar que o comportamento afecta grave gravemente a dignidade e o prestígio das Forças e Serviços de Segurança quando o mesmo for dificilmente compreensível em termos do que é legítimo esperar, à luz de um padrão de normalidade, de um agente daquelas Forças e Serviços ou for comprometedor da credibilidade e da imagem de integridade que lhe estão associadas (Cfr. PAULO VEIGA MOURA/CÁTIA ARRIMAR, *Comentários ...*; p. 557).

## (ii.2)

Na situação em apreço, o Recorrente entrou por oito vezes (no dia 1 de Janeiro de 2020, nos dias 5, 13, 14 e 20 de Março de 2023, nos dias 13 e 15 de Agosto de 2024 e no dia 15 de Outubro de 2024) em casinos de Macau, aí tendo efectuado apostas de valor consideravelmente elevado.

Em virtude da prática dessas condutas, a Entidade Recorrida considerou que o mesmo violou o disposto na alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012 e o dever de obediência previsto na alínea 1) do n.º 2 do artigo 86.º da Lei n.º 13/2021.

A partir da factualidade demonstrada somos modestamente a concluir que o Recorrente, através das faladas condutas, infringiu de forma dolosa os deveres funcionais que sobre si recaíam e, com isso, demonstrou um grave desinteresse pelo bom cumprimento de tais deveres. Além disso, as violações repetidas daqueles deveres projectaram-se negativamente na imagem e na credibilidade das Forças de Segurança de Macau, revelando-se um comportamento inaceitável para um agente dessas

Forças, pelo que é de considerar que o seu comportamento afectou gravemente a dignidade e o prestígio daquelas Forças. Na verdade, a este último propósito importa não perder de vista que, segundo o disposto na alínea 1) do n.º 3 do artigo 84.º da Lei n.º 13/2021, o agente das Forças de Segurança deve constituir exemplo de respeito pela legalidade instituída e actuar no sentido de reforçar na comunidade a confiança na acção desenvolvida pelas Forças e Serviços de Segurança, devendo pautar-se permanentemente pelo cumprimento dos deveres que a lei impõe, nisso empregando toda a sua capacidade. Manifestamente, o Recorrente violou, de modo flagrante, tal imposição legal e por isso não ocorre a violação de lei por ele alegada.

Uma última nota a este propósito. Salvo o devido respeito, julgamos ser infundada a pretensão do Recorrente no sentido de enquadrar a sua conduta na norma da alínea f) do n.º 2 do artigo 314.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM), porquanto, de acordo com o disposto no artigo 2.º da Lei n.º 13/2021, o regime disciplinar aplicável e aos agentes das Forças e Serviços de Segurança dos quadros próprios do Corpo de Polícia de Segurança Pública encontra-se nesse diploma legal e não no ETAPM. Em matéria disciplinar, este apenas se aplica, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 216.º da Lei n.º 13/2021, em tudo o que nesta estiver omissa. Ora, no caso, não há lacuna de regulação que justifique a aplicação subsidiária do ETAPM.

(iii)

O terceiro fundamento do recurso consiste no vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto, o qual, segundo diz o Recorrente, resultaria de não ter sido ponderada no acto recorrido a circunstância atenuante prevista na alínea 5) do n.º 2 da Lei n.º 13/2021, apesar de ele ter confessado os factos de que estava acusado.

Não nos parece.

É certo que, de acordo com a referida alínea 5) do n.º 2 da Lei n.º 13/2021, a confissão espontânea da infracção constitui circunstância atenuante da responsabilidade disciplinar. No entanto, daí não decorre que a Administração tenha errado ao não ter considerado essa circunstância na decisão punitiva. Por duas razões.

A primeira é a de que o Recorrente, em bom rigor, em momento algum do procedimento disciplinar confessou integralmente os factos que lhe foram imputados, nomeadamente no que tange ao valor das apostas que efectuou nas visitas ao casino.

A segunda é a de que a confissão só releva quando for decisiva para a descoberta da

verdade e tenha sido aceite a prática da infracção com o significado jurídico que lhe for imputado pelo acto punitivo (assim, na jurisprudência portuguesa, os acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 16.01.1997, processo n.º 32 446, disponível no Apêndice ao Diário da República de 25.11.1999 e de 2.05.1998, processo n.º 42368). Ora, no caso, não ocorreu uma confissão com estas características.

**(iv)**

O último fundamento do recurso consiste na violação do princípio da proporcionalidade no respeitante à concreta medida da pena disciplinar aplicada pela Administração.

Também neste ponto, estamos em crer, o Recorrente não tem razão. Pelo seguinte.

**(iv.1)**

É pacífico que na aplicação, graduação e escolha da pena disciplinar a Administração goza de discricionariedade (assim, entre muitos outros, o ac. do Tribunal de Última Instância de 23.07.2021, processo n.º 89/2021).

Também é incontroverso que o princípio da proporcionalidade, que encontra assento normativo no artigo 5.º, n.º 2 do Código do Procedimento Administrativo (CPA) - «As decisões da Administração que colidam com direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afectar essas posições em termos adequados e proporcionais aos objectivos a realizar» - é mobilizável enquanto parâmetro de controlo da legalidade de actos administrativos praticados no exercício de poderes discricionários. No entanto, ao tribunal, chamado a pronunciar-se em recurso contencioso, não compete dizer se, no caso concreto colocado perante si, aplicaria ou não a pena disciplinar que tenha sido aplicada pela Administração. Essa é uma avaliação que cabe exclusivamente a esta. O papel do Tribunal é outro, é o de aferir se houve ou não violação intolerável, flagrante, evidente do princípio da proporcionalidade (assim, entre muitos outros, Ac. do TUI de 19.11.2014, processo n.º 112/2014 e Ac. do TUI de 5.12.2018, processo n.º 65/2018, de 23.07.2021, processo n.º 89/2021).

Aplicado à graduação 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).

**(iv.2)**

No caso em apreço, enquadrando-se a conduta do Recorrente na previsão normativa do

artigo 152.º da Lei n.º 13/2021, não se vislumbra o que haja a censurar na decisão da Administração na graduação da sanção disciplinar de suspensão. Face à gravidade dos factos praticados pelo Recorrente, parece-nos que a concreta pena disciplinar aplicada não viola, muito menos de modo flagrante e intolerável, o princípio da proporcionalidade.

3.

Face ao exposto, salvo melhor opinião, parece ao Ministério Público que o recurso contencioso deve ser julgado improcedente.”

\*

### ***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 não padece dos vícios imputados pelo Recorrente, razão pela qual é de julgar improcedente o recurso e manter o acto recorrido nos seus precisos termos.

\*

### **Síntese conclusiva:**

I – Quando o legislador recorreu a conceitos jurídicos indeterminados: “grave desinteresse pelo bom cumprimento dos deveres profissionais» e «afecte gravemente a dignidade e o prestígio das Forças e Serviços de Segurança” (cfr. artigo 84º da Lei nº 13/2021, são conceitos jurídicos indeterminados em sentido estrito (estes distinguem-se dos chamados conceitos classificatórios que têm a circunstância de se referirem a situações individualizadas como constitutivas de uma classe ou soma de acontecimentos substancialmente idênticos, é uma de atribuição de discricionariedade ou de uma margem de livre apreciação à Administração em relação à qual são limitadas, como se sabe, as possibilidades de

fiscalização contenciosa.

II - O grave desinteresse pelo bom cumprimento dos deveres profissionais está associado a condutas dolosas, em que, portanto, o trabalhador, ciente dos seus deveres, ainda assim actua de modo revelador de desinteresse pelo seu cumprimento.

III - A partir da factualidade demonstrada é de concluir -se que o Recorrente, através das faladas condutas, infringiu de forma dolosa os deveres funcionais que sobre si recaíam (entrou várias vezes no casino e jogou) e, com isso, demonstrou um grave desinteresse pelo bom cumprimento de tais deveres. Além disso, as violações repetidas daqueles deveres projectaram-se negativamente na imagem e na credibilidade das FSM, revelando-se um comportamento inaceitável para um agente dessas Forças, pelo que é de considerar que o seu comportamento afectou gravemente a dignidade e o prestígio daquelas Forças.

IV – Nos termos do disposto na alínea 1) do n.º 3 do artigo 84.º da Lei n.º 13/2021, o agente das Forças de Segurança deve constituir exemplo de respeito pela legalidade instituída e actuar no sentido de reforçar na comunidade a confiança na acção desenvolvida pelas Forças e Serviços de Segurança, devendo pautar-se permanentemente pelo cumprimento dos deveres que a lei impõe, nisso empregando toda a sua capacidade. Manifestamente, o Recorrente violou, de modo flagrante, tal imposição legal e por isso não ocorre a violação de lei por ele alegada.

\*

Tudo visto, resta decidir.

\* \* \*

## **V - DECISÃO**

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

\*

**Custas pelo Recorrente que se fixam em 6 UCs.**

\*

**Notifique e Registe.**

\*

RAEM, 16 de Abril de 2026.

Fong Man Chong (*Relator*)

Seng Ioi Man (*Primeiro Juiz-Adjunto*)

Jerónimo Santos (*Segundo Juiz-Adjunto*)

(Foi-me traduzida para a língua portuguesa a parte do Acórdão redigida em língua chinesa)

Mai Man Ieng

(*Procurador Adjunto do Ministério Público*)