

Processo nº 13/2025 (Autos de Recurso Contencioso)

Relator: Jerónimo A. Gonçalves Santos

Data do Acórdão: 11 de Junho de 2026

Descritores:

- Pena disciplinar de demissão.
- Violação de lei.
- Concurso de infracções.
- Desconsideração de circunstância atenuante.
- Consideração de circunstância agravante inexistente.
- Princípio da proporcionalidade.

Jerónimo Alberto Gonçalves Santos

Processo nº 13/2025 (Autos de Recurso Contencioso)

Recorrente: A

Entidade Recorrida: Secretário para a Segurança

*

Acordam no Tribunal de Segunda Instância da RAEM

I. RELATÓRIO

A, investigador criminal principal da Polícia Judiciária, vem interpor o presente recurso contencioso pretendendo a anulação do Despacho nº 107/SS/2024, proferido em 20 de Novembro de 2024 no processo disciplinar nº 08/2022 pelo Secretário para a Segurança, punindo-o com a pena de demissão com fundamento na violação dos deveres de zelo, assiduidade, pontualidade e obediência, designadamente por ter abandonado o seu posto de trabalho sem autorização; por ter começado e terminado a sua jornada de trabalho, respectivamente, depois de começar e antes de terminar o seu período diário de trabalho; por não ter registado a sua presença no tempo e local de trabalho, a que faltou de forma interpolada e sem justificação 22 dias em cerca de um ano e meio; por se ter ausentado do seu trabalho, inclusivamente para fora da RAEM, sem comunicar a ausência; por ter apresentado relatórios de trabalho falsos; por ter violado a proibição de transferência de chamadas do telemóvel de uso exclusivo no trabalho para telemóveis privados e por não ter apresentado relatórios de turno.

Não discordando da veracidade dos factos em que o despacho recorrido assentou a sua decisão, fundou o recorrente a sua pretensão de anulação alegando que fez errada subsunção de tais factos ao direito que lhe é aplicável, assim incorrendo no vício de violação de lei por quarto razões que assim se podem sintetizar:

- o acto impugnado considerou que cinco das infracções à proibição de transferência de chamadas estavam em concurso real e efectivo com as infracções respeitantes às faltas injustificadas ao serviço em vez de considerar que se tratava de concurso aparente porquanto a transferência de chamadas se destinou a encobrir as faltas;

- o acto impugnado não considerou a circunstância atenuante de responsabilidade disciplinar de que o recorrente beneficiava por ter trabalhado mais de 10 anos em que a sua prestação de serviço foi avaliada de “bom”, uma vez que, tendo o instrutor do processo disciplinar concluído que o recorrente trabalhou efectivamente mais de 10 anos com classificação de “bom”, entendeu erradamente que só releva para efeitos de atenuação o tempo de serviço prestado em data anterior à da infracção em causa e tendo entendido, também erradamente, que até essa data não teve o recorrente mais de 10 anos de serviço classificado de “bom”.

- o acto impugnado considerou incorrectamente como verificada a circunstância agravante da responsabilidade do recorrente relativa à sua categoria profissional e ao seu grau de instrução, apesar de o mesmo ter apenas o grau de bacharel e a categoria de investigador criminal principal¹.

- O acto recorrido violou o princípio da proporcionalidade ao considerar que as infracções praticadas pelo recorrente inviabilizam a manutenção da sua situação jurídico-funcional, inviabilidade que não ocorre considerando que visou com as ausências do local de trabalho cuidar da sua esposa, que se encontrava física e mentalmente debilitada, e dos filhos menores de ambos; considerando que se sente arrependido; que confessou os factos; que está determinado a cumprir no futuro os seus deveres profissionais, e que teve bom e meritório desempenho profissional anterior.

Citada a Entidade Recorrida contestou e, em essência, concluiu pela improcedência do recurso contrariando as conclusões em que o recorrente o fundamentou, designadamente que ocorra concurso meramente aparente de infracções, que beneficie de circunstância atenuante relativa a mais de 10 anos de serviço avaliado como “bom”, uma vez que foi classificado de “satisfaz” e “satisfaz muito”²; que a sua categoria profissional e o seu grau de instrução não relevem com

¹ Já depois de proferido o despacho recorrido, a Lei nº 8/2025 procedeu a alteração no que respeita à categoria profissional e ao grau de instrução do infractor como circunstâncias agravantes da responsabilidade disciplinar.

² Na contestação ainda se faz referência ao art. 8º da Lei nº 8/2004, que estabelece os princípios a que obedece o regime geral de avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública. Porém não refere em que medida as novas expressões classificativas correspondem às anteriormente estabelecidas, designadamente entre “satisfaz” e “bom”.

circunstância agravante e que tenha sido desrespeitado o princípio da proporcionalidade.

Notificadas para o efeito, as partes não apresentarem alegações facultativas.

Pelo Digno Magistrado do Ministério Público foi emitido duto parecer concluindo pela procedência do recurso por procederem os seus fundamentos respeitantes ao vício de violação de lei decorrente da falta de consideração de circunstância atenuante e do desrespeito do princípio da proporcionalidade, embora im procedam os fundamentos relativos ao concurso aparente de infracções e à valoração de circunstância agravante inexistente.

Relativamente ao fundamento de desconsideração de circunstância atenuante fez sobressair que se verifica a classificação do serviço de mais de 10 anos por dever ser considerado todo o período até à decisão e não apenas até à prática da infracção e que, tendo o recorrente sido classificado de “satisfaz” e “satisfaz muito”, tal classificação corresponde às classificações de “bom” e “muito bom” utilizadas antes da entrada em vigor da Lei nº 8/2004;

Quanto ao princípio da proporcionalidade fez notar que foi omitido um necessário juízo de prognose que concluísse que as infracções cometidas pelo recorrente inviabilizam a manutenção da sua situação jurídico-funcional e que, faltando este juízo ao despacho recorrido, fica o mesmo afectado de violação de lei, assim como fica impossível sindicat se respeitou o princípio da proporcionalidade;

Quanto à improcedência do fundamento relativo ao concurso aparente, sustentou-se que a pluralidade de infracções disciplinares se “mede” pelos deveres infringidos, que foi plural e materializada em condutas distintas, quer do ponto de vista naturalístico, quer do ponto de vista normativo, e, por isso, não houve dupla valoração da mesma conduta, sendo ainda que a transferência proibida de chamadas não é instrumental em relação à falta de assiduidade nem configura facto posterior não punível.

Quanto à improcedência do fundamento relativo à indevida valoração de circunstância agravante inexistente, justifica a conclusão afirmando que, por não ter contribuído para a determinação da sanção disciplinar aplicada ao recorrente, não

procede o fundamento do recurso respeitante à consideração da categoria profissional e do grau de instrução do recorrente como circunstância agravante da responsabilidade.

Foram colhidos os vistos.

II. PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

Nada relativo ao tribunal, ao processo e às partes obsta ao conhecimento do mérito.

Com efeito, o Tribunal é competente, o processo próprio, válido e regular, as partes gozam de personalidade e capacidade judiciária, são legítimas, têm interesse processual e estão devidamente representadas e não existem outras excepções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa e de que cumpra conhecer oficiosamente ou por terem sido suscitadas, pelo que cumpre apreciar e decidir o objecto do recurso.

III. FUNDAMENTAÇÃO

a) Dos factos

Dos autos, não resultando assente que, como o recorrente alegou:

- Foi para socorrer a sua esposa e cuidar dos filhos de ambos que o recorrente não esteve presente no local de trabalho durante vários períodos do seu horário de trabalho;

- Foi para dificultar que fossem descobertas as suas faltas ao trabalho que determinou 5 transferências de camadas do telefone móvel do serviço para telemóveis privados;

- Em 5 dos 6 dias em que foi efectuada, sem autorização, a transferência de chamadas do telemóvel de uso exclusivo no local de trabalho para telemóveis privados, o recorrente também faltou injustificadamente ao serviço;

- O recorrente está arrependido e com propósito de não violar os seus deveres profissionais no futuro;

Resulta assente a seguinte factualidade com relevo para a decisão:

1. Em 3, 6 e 30 de Agosto, e 1, 4 e 12 de Setembro de 2022, no total 6 vezes,

foi efectuada, sem autorização, a transferência de chamadas do telemóvel de uso exclusivo no local de trabalho pelo próprio recorrente ou por seus colegas mediante o pedido deste.

2. O ingresso na função pública do recorrente ocorreu no dia 22 de Fevereiro de 2010.
3. Na avaliação do desempenho, desde 2012 (de 01/12/2011 a 30/11/2012) a 2021, o recorrente foi classificado, 8 vezes, com a menção de “satisfaz muito” e 2 vezes com a menção de “satisfaz”.
4. O cargo exercido pelo recorrente é investigador criminal principal, pertencendo ao 3.º grau da carreira do pessoal de investigação criminal.
5. No actual sistema de funcionários públicos, não são poucos os funcionários públicos que possuem o grau de licenciado, mestre até doutor, e na instrução da sociedade de hoje, o grau de bacharel que o recorrente possui também é frequente;
6. O recorrente faltou ao serviço, sem justificação, 22 dias (interpolados) no mesmo ano civil;
7. Desde 21 de Setembro de 2022 (após a instauração do processo disciplinar), o recorrente foi destacado para trabalhar no Núcleo de Denúncias e Intervenção. O desempenho do recorrente referente ao ano de 2023 foi avaliado com a menção de “satisfaz”.
8. O recorrente confessou os factos no processo disciplinar.
9. Pelo Senhor Secretário para a Segurança em 20.11.2024 foi aplicada a pena de demissão ao Recorrente tendo o respectivo despacho o seguinte teor (cf. fls. 15 a 19 e tradução a fls. 42v e 45):

**«Governo da Região Administrativa Especial de Macau
Gabinete do Secretário para a Segurança
Despacho n.º 107/SS/2024**

Assunto: Processo disciplinar

Autos n.º: N.º 08/2024³ da Polícia Judiciária

Arguido: A, Investigador Criminal Principal, de nomeação definitiva, do quadro de pessoal da Polícia Judiciária

³ Foi referido por lapso o processo 08/2022 como sendo 08/2024.

Compulsados os elementos dos autos, foi provado, suficientemente, que em Agosto e Setembro de 2022, o arguido que era subordinado à Divisão de Investigação de Crimes relacionados com o Jogo da Polícia Judiciária, praticou as seguintes condutas:

1. No ano de 2022, em 03 de Agosto (cerca de 1 hora), 04 de Agosto (cerca de 6 horas e 47 minutos), 08 de Agosto (cerca de 8 horas), 11 de Agosto (mais de 3 horas), 12 de Agosto (cerca de 6 horas e 27 minutos), 14 de Agosto (o arguido confessou por iniciativa própria), 15 de Agosto (cerca de 3 horas), 16 de Agosto (cerca de 4 a 5 horas), 20 de Agosto (cerca de 6 horas e 7 minutos), 05 de Setembro (cerca de 6 horas e 27 minutos), 09 de Setembro (cerca de 8 horas), 12 de Setembro (cerca de 5 horas e 26 minutos), no total de 12 vezes, desertou-se do seu posto de trabalho, sem autorização, durante a sua prestação de serviço, mas regressou antes de acabar o serviço;
2. No ano de 2022, em 06 de Agosto (cerca de 1 hora e 23 minutos), 18 de Agosto (cerca de 43 minutos), 19 de Agosto (cerca de 46 minutos), 04 de Setembro (cerca de 3 horas e 28 minutos), no total de 4 vezes, saiu mais cedo do seu posto de trabalho, sem autorização;
3. No ano de 2022, em 06 de Agosto (cerca de 1 hora e 15 minutos), 18 de Agosto (cerca de 46 minutos), 22 de Agosto (cerca de 2 horas e 18 minutos), 26 de Agosto (cerca de 1 hora), 01 de Setembro (cerca de 7 horas e 58 minutos), 03 de Setembro (cerca de 7 horas), 07 de Setembro (cerca de 2 horas) e 11 de Setembro (cerca de 5 horas), no total de 8 vezes, atrasou-se mais de 15 minutos, sem autorização;
4. Durante o período compreendido entre 01 de Agosto e 14 de Setembro, do ano de 2022, não marcou a presença, no total 33 vezes, as suas entrada e saída de serviço por impressões digitais, conforme o solicitado pela Divisão de Investigação de Crimes relacionados com o Jogo;
5. De 5 de Agosto a 18 de Outubro de 2022, no total 18 vezes o arguido não cumpriu o regulamento interno da Polícia Judiciária, isto é, ausentou-se da RAEM sem ter apresentado a comunicação de ausência da RAEM escrita a seu superior hierárquico, nomeadamente, ausentou-se do local de trabalho sem autorização no dia 11 de Agosto de 2022 durante o período de prestação de serviço e deslocou-se a Zhuhai;

6. Em 4, 12, 15, 18 e 20 de Agosto, e 3, 5 e 11 de Setembro de 2022, no total 8 vezes o arguido apresentou à subunidade em que trabalhava os relatórios e formulários com conteúdo falso;
7. Em 3, 6 e 30 de Agosto, e 1, 4 e 12 de Setembro de 2022, no total 6 vezes o arguido violou a regra da Divisão de Investigação de Crimes relacionados com o Jogo – proibir a transferência de chamadas do telemóvel de uso exclusivo no local de trabalho, isto é, ele próprio efectuou a transferência de chamadas do telemóvel de uso exclusivo no local de trabalho para seus colegas, ou deu instruções a seus colegas para efectuarem a transferência de chamadas do telemóvel de uso exclusivo no local de trabalho para o telemóvel dele;
8. Em 3 de Agosto de 2022, depois do turno no local de trabalho, o arguido não apresentou o relatório relativo ao local de trabalho nem o relatório de transição de turno.

Os 16 factos praticados pelo arguido, mencionados nos pontos 1 e 2 anteriores, violaram os deveres de zelo e de assiduidade consagrados no art.º 279º, n.ºs 1 e 2, alíneas b) e g), 4 e 9, do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau.

Os 8 atrasos superiores a 15 minutos cometidos sem autorização pelo arguido, mencionados no ponto 3 anterior, violaram os deveres de zelo e de pontualidade consagrados no art.º 279º, n.ºs 1, 2, alíneas b) e h), 4 e 10, do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau.

Após organização das datas em que ocorreram as infracções disciplinares mencionadas nos pontos 1 a 3 em apreço, constatou-se que havia 22 dias na totalidade em que o arguido se encontrava em ausência ilegítima. Tendo realizado o respectivo procedimento, em 16 de Junho de 2023, o Director da Polícia Judiciária considerou os aludidos 22 dias como faltas injustificadas, nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 90º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau.

Relativamente ao referido no ponto 4 em apreço, 33 vezes o arguido não obedeceu à exigência implementada pela Divisão de Investigação de Crimes relacionados com o Jogo – fazer os registos de entrada e saída do local de trabalho através da impressão digital –, das quais 27 vezes o arguido não fez os aludidos registos através da impressão digital por ter a finalidade de contornar a fiscalização de assiduidade efectuada pela Divisão de Investigação de Crimes relacionados com o Jogo, portanto, apenas se consideram os 6 casos de desobediência à exigência

implementada pela referida Divisão, ou seja, 6 infracções disciplinares relativas a não realização dos registos de entrada e saída do local de trabalho através da impressão digital, infracções essas violaram os deveres de zelo e de obediência consagrados no art.º 279º, n.ºs 2, alíneas b) e c), 4 e 5, do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau.

Relativamente ao referido no ponto 5 em apreço, 18 vezes o arguido não cumpriu o regulamento interno da Polícia Judiciária, isto é, ausentou-se da RAEM sem ter apresentado a comunicação de ausência da RAEM escrita a seu superior hierárquico. Tais factos violaram os deveres de zelo e de obediência consagrados no art.º 279º, n.ºs 2, alíneas b) e c), 4 e 5, do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau.

Relativamente ao referido no ponto 6 em apreço, no total 8 vezes o arguido fisionou os locais em que se encontrava em patrulha nos relatórios de patrulhamento elaborados pelo mesmo, a fim de evitar que o seu superior hierárquico descobrisse que ele não tinha obedecido à exigência do trabalho para executar a patrulha. Tais factos violaram os deveres de zelo e de obediência consagrados no art.º 279º, n.ºs 2, alíneas b) e c), 4 e 5, do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, no entanto, o arguido elaborou relatórios de patrulhamento falsos por ter a finalidade de contornar a fiscalização de assiduidade efectuada pela Divisão de Investigação de Crimes relacionados com o Jogo, assim sendo, essas 8 infracções disciplinares relativas à elaboração de relatórios de patrulhamento falsos não seriam contadas isoladamente.

Relativamente ao referido no ponto 7 em apreço, 6 vezes foi efectuada a transferência de chamadas do telemóvel de uso exclusivo no local de trabalho pelo próprio arguido ou por seus colegas mediante o pedido deste. Tais factos violaram os deveres de zelo e de obediência consagrados no art.º 279º, n.ºs 2, alíneas b) e c), 4 e 5, do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau.

Relativamente ao referido no ponto 8 em apreço, em 3 de Agosto de 2022, depois do turno, o arguido não apresentou o relatório de patrulhamento nem o relatório de transição de turno, conduta essa violou os deveres de zelo e de obediência consagrados no art.º 279º, n.ºs 2, alíneas b) e c), 4 e 5, do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau.

O arguido beneficia das circunstâncias atenuantes previstas nas alíneas b), c) e f) do art.º 282º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau e satisfaz, simultaneamente, as circunstâncias agravantes previstas nas alíneas h) e

j) do n.º 1 do art.º 283º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, não possuindo quaisquer circunstâncias que atenuem, excluam ou dirimam a responsabilidade disciplinar.

Nos termos do disposto no art.º 4º da Lei n.º 5/2006 (Polícia Judiciária), compete, designadamente, à PJ vigiar e fiscalizar os casinos que sejam habitualmente alvo de delinquência ou que possam favorecê-la; e, nos termos da alínea 8) do n.º 1 do art.º 7º da mesma lei, presume-se delegada na PJ a competência exclusiva para realizar a investigação dos crimes praticados no interior dos casinos, salas e recintos de jogo, ou ao redor destes quando relacionados com o jogo. Criou-se exclusivamente a Secção de Patrulhamento contra Crimes relacionados com o Jogo subordinada à Divisão de Investigação de Crimes relacionados com o Jogo da PJ, que destacou vários investigadores criminais para se fixarem e patrulharem em diversos casinos na RAEM, com vista a prevenir e resolver, rápida e eficazmente, os actos ilícitos e crimes ocorridos nos casinos, assegurando a boa ordem de segurança dos casinos. O arguido, sendo investigador criminal da Secção de Patrulhamento contra Crimes relacionados com o Jogo que se responsabilizava exclusivamente pela manutenção da segurança dos casinos, ignorou as suas atribuições legais e deveres como investigador criminal da PJ. Do início de Agosto a meados de Setembro de 2022, num curto período de um mês e meio, ele cometeu 32 infracções disciplinares em 22 dias de serviço, nomeadamente o atraso na chegada ao local de trabalho, a saída antecipada do local de trabalho, a ausência do local de trabalho no meio do período de prestação de serviço sem autorização do chefe, ou a falta da comparência ao local de trabalho durante o período de prestação de serviço. O pior é que, em 11 de Agosto, o arguido não só se ausentou do local de trabalho sem autorização durante o período de prestação de serviço, assim como se ausentou da RAEM por mais de 2 horas. Tais factos praticados pelo arguido prejudicaram gravemente a reacção e o planeamento da PJ no exercício das aludidas atribuições, conduzindo a PJ a julgar equivocadamente que já tinha destacado agentes nos casinos ou áreas em causa. Pois, se houvesse incidente de segurança urgente, ficaria a segurança da vida e do património dos cidadãos em perigo e seria gravemente atentado o bom prestígio da PJ, por esta não ser capaz de resolver atempadamente o incidente.

Pelo exposto, ao arguido que faltou ao serviço, sem justificação, 22 dias interpolados num mesmo ano civil, é aplicável a pena de suspensão de 240 dias a 1 ano, ao abrigo da alínea f) do n.º 4 do art.º 314º do Estatuto dos Trabalhadores

da Administração Pública de Macau; por cima, o arguido cometeu ainda 31 infracções disciplinares; a par disso, tendo em conta que várias vezes o arguido cometeu as seguintes infracções disciplinares: o atraso na chegada ao local de trabalho, a saída antecipada do local de trabalho, a ausência do local de trabalho sem autorização, a falta de comparência ao local de trabalho durante o período de prestação de serviço, e até a ausência da RAEM durante o período de prestação de serviço, o que conduziu a PJ a julgar equivocadamente que já tinha destacado agentes nos casinos ou áreas em causa, prejudicando gravemente a PJ no exercício das suas atribuições legais, trazendo grande risco de segurança aos casinos ou áreas em causa, bem como atendendo ao disposto nos n.ºs 1, 2 e 4 do art.º 316º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, o Secretário para a Segurança, usando as competências nele delegadas pelo n.º 1 da Ordem Executiva n.º 182/2019 e nos termos dos artigos 300º, n.º 1, 315º, n.º 1, 316º, n.ºs 1, 2 e 4, e 322º, todos do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, decide aplicar ao arguido a pena de demissão.

Notifique o arguido para, querendo, recorrer contencioso do presente despacho para o Tribunal de Segunda Instância.

Aos 20 de Novembro de 2024, no Gabinete do Secretário para a Segurança.

O Secretário para a Segurança,

Ass.) B»

- Em 22 de Novembro de 2024, o recorrente foi notificado o Despacho n.º 107/SS/2024.

b) Do Direito

Em máxima síntese, as críticas que o recorrente dirige à actuação da administração apontando-lhe falhas com capacidade para causar invalidade do acto impugnado são:

- Errada conclusão jurídica sobre concurso real e efectivo de infracções disciplinares de falta injustificada ao serviço e de transferência proibida de chamadas do telemóvel de serviço para telemóveis particulares;
- Não consideração, com vista à tomada de decisão disciplinar, de uma circunstância atenuante de responsabilidade que se verificava;
- Consideração, com vista à tomada da mesma decisão disciplinar, de uma circunstância agravante de responsabilidade que não se verificava;

- Violação do princípio da proporcionalidade considerando que as faltas disciplinares do recorrente inviabilizam a manutenção da sua situação jurídico-funcional.

Afigura-se claro que o recorrente não tem razão na sua tese de concurso aparente, pois que se protegem bens muito diferentes com a proibição de falta ao serviço e com a proibição de transferência de chamadas telefónicas do serviço para telemóveis particulares, ali a produtividade em geral, aqui a segurança e a eficácia do serviço policial, designadamente pelo possível acesso a informação de serviço constante de telemóvel particular por parte de terceiros estranhos ao serviço que possam frustrar a actividade da polícia. Ali, o dever de assiduidade, aqui, o dever de zelo. Diferentes bens jurídicos protegidos por diferentes deveres jurídicos.

Também se concorda com o douto parecer do Ministério Público de fls. 79 verso a 85 quando conclui que não faz parte da fundamentação do acto recorrido, com funções agravantes, a categoria profissional e o grau de instrução do recorrente. Desta forma, não pode o eventual entendimento incorrecto da Administração viciar o acto recorrido, onde não utilizou o seu errado entendimento.

Julgam-se, pois improcedentes estes dois fundamentos do recurso.

Também se afigura clara a fundamentação da conclusão que o mérito do serviço prestado pelo recorrente que deve ser tomado em consideração como integrante da circunstância atenuante prevista no art. 282º, al. a) do ETAPM⁴ para determinação da sanção adequada à sua falta é respeitante a todo o serviço decorrido até à decisão e não apenas até ao momento da prática da infracção. Com efeito, o comportamento anterior e posterior à prática da infracção é inegavelmente relevante para revelar a personalidade do agente que deve ser ponderada nos termos do art. 316º do ETAPM⁵ com vista à graduação das penas. Por outro lado, nos termos do disposto no art. 65º, nº 2, al. e) do Código Penal, deve atender-se à conduta do agente,

⁴ “São circunstâncias atenuantes da responsabilidade disciplinar, entre outras:

a) A prestação de mais de 10 anos de serviço avaliados de «bom»”.

⁵ Artigo 316.º - (Concurso de infracções e critério de graduação das penas)

1. As penas graduar-se-ão de acordo com as circunstâncias atenuantes ou agravantes que no caso concorreram e atendendo nomeadamente ao grau de culpa do infractor e à respectiva personalidade”.

quer anterior, quer posterior ao facto punível, com vista à determinação da medida da pena. Acresce que também o art. 317º, nº 1 do ETAPM determina que se atenda à conduta do agente, anterior e posterior ao facto punível, com vista a decidir se a pena aplicada deve ser suspensa na sua execução. Nem seria entendível que se desperdiçasse um elemento tão valioso na clarificação da necessidade e adequação da pena, que pode revelar arrependimento e reabilitação ou perseverança e possibilidade de recidiva. Por fim, como se refere no parecer do Ministério Público, as circunstâncias posteriores ao crime relevam, nos termos do disposto no art. 66º do Código Penal, para decidir se a pena deve ser especialmente atenuada.

Também merece inteira adesão a conclusão da equivalência da classificação de “bom” e “muito bom”, utilizada antes da Lei nº 8/2004, à classificação de “satisfaz e “satisfaz muito”, utilizada depois da entrada em vigor da referida lei, nos termos do respectivo art. 8º.

Ocorre que, como resulta de fls. 443 e 444 do processo administrativo instrutor apenso, considerando também o serviço prestado pelo recorrente em data posterior às infracções que cometeu e a respectiva classificação, verifica-se a circunstância atenuante prevista na al. a) do art. 282º do ETAPM (mais de 10 anos de serviço prestado avaliado de “bom”⁷, entre 01/12/2011 e 31/12/2021 e no ano de 2023).

Não tendo assim considerado e tendo omitido a ponderação de uma circunstância que efectivamente se verifica e tem efeitos relevantes de sentido atenuante na determinação da sanção aplicável ao recorrente, o acto recorrido está viciado de violação de lei que determina a sua anulabilidade nos termos do disposto no art. 124º do CPA.

⁶ Artigo 8.º - Correspondências

1. A correspondência entre as menções qualitativas a que se refere o n.º 2 do artigo 4.º e as menções previstas no artigo 164.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, é feita do seguinte modo:

- 1) «Mau» — corresponde ao «Não Satisfaz»;
- 2) «Regular» — corresponde ao «Satisfaz Pouco»;
- 3) «Bom» — corresponde ao «Satisfaz»;
- 4) «Muito Bom» — corresponde ao «Satisfaz Muito».

2. As referências feitas na legislação em vigor às menções previstas no sistema de classificação de serviço vigente à data da entrada em vigor da presente lei consideram-se feitas para as menções qualitativas correspondentes, relevando estas do mesmo modo e para os mesmos efeitos legais.

⁷ Correspondente a “satisfaz”, nos termos do art. 8º da Lei nº 4/2004.

Por fim, também é claro que o acto recorrido não poderia furtar-se ao juízo de prognose que informa o critério legal de aplicação da pena de demissão inserto no nº 1 do art. 315º do ETAPM: se as infracções cometidas inviabilizam a manutenção da situação jurídico-funcional⁸. Tendo-se omitido no acto recorrido tal juízo legalmente imposto, fica aquele acto viciado de violação de lei, sendo, por isso, anulável.

Todas estas razões de decidir constam melhor expostas em clara e bem organizada síntese no douto parecer do Digno Magistrado do Ministério Público de fls. 79 verso a 85.

Por se concordar com o mencionado parecer e para melhor, mais fácil e mais precisa utilização do respectivo teor em fundamentação da presente decisão, transcreve-se de seguida.

É o seguinte o teor do douto Parecer do Digno Magistrado do Ministério Público:

“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 107/SS/2024), pedindo a sua anulação.

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

2.

(i)

Um breve enquadramento geral.

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 4 do artigo 316.º do Estatuto dos Trabalhadores da administração Pública de Macau (ETAPM), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89, de 21 de Dezembro, «não pode aplicar-se ao mesmo funcionário ou agente mais de uma pena disciplinar por cada infracção ou pelas infracções apreciadas em mais de um processo

⁸ “As penas de aposentação compulsiva ou de demissão serão aplicáveis, em geral, às infracções que inviabilizem a manutenção da situação jurídico-funcional”.

quando apensados nos termos do artigo 296.º». 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 5 do artigo 283.º do ETAPM, «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 h) do n.º do mesmo artigo 283.º do ETAPM, 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 316.º do ETAPM. 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)

(ii.1)

A primeira questão que vem suscitada pelo Recorrente é a de saber se existe concurso aparente entre a transferência de chamadas do telemóvel de uso exclusivo no local de trabalho por 5 vezes e as faltas injustificadas.

Não nos parece.

Como se sabe, na relação de concurso de normas também chamada de concurso aparente o que ocorre é uma situação em que várias normas são potencialmente aplicáveis, mas apenas uma delas é efectivamente aplicada, não havendo, assim, uma pluralidade de infracções.

No caso, a nosso ver, isso não acontece. Estão causa condutas materialmente distintas que consubstanciam violações de deveres funcionais também distintos, num caso, a violação dos deveres de zelo e de obediência e, no outro, a violação do dever de assiduidade (como a doutrina assinala, «é o dever infringido que individualiza a infracção»: já assim, MARCELLO CAETANO, Manual de Direito Administrativo, Tomo II, 10.^a edição, Coimbra, 1990, p. 811), sem que se vislumbre qualquer razão para considerar que a violação do dever de assiduidade consome a violação do dever de obediência e do dever de zelo.

Contrariamente ao alegado pelo Recorrente não nos parece que existe uma dupla valoração da mesma conduta pela simples razão de que estamos perante condutas que, tanto do ponto de vista naturalístico como do ponto de vista normativo são diversas.

Aliás, nem sequer se pode dizer, como parece evidente, que a transferência de chamadas telefónicas constituiu um instrumento necessário à prática da infracção disciplinar relativa à violação do dever de assiduidade. Admitimos, sem esforço, que tal transferência visou, de algum modo, «encobrir» as faltas ao serviço, mas daí não resulta a existência de concurso aparente (como se sabe, em processo crime, a existência de concurso aparente tem sido afastada, tanto entre nós como na jurisprudência portuguesa, em relação a situações em que um dos crimes surge como instrumental em relação a outro como sucede, tipicamente, nas situações de burla e falsificação).

Também não nos parece que possa apelar-se, em benefício da posição do Recorrente, à doutrina do facto posterior não punível de que se fala em direito penal, uma vez que nela apenas cabem as situações em que uma acção posterior não conta para

efeitos de concurso com o crime-base quando dessa acção não provenha um prejuízo acrescido para o ofendido ou a violação de um outro bem jurídico.

(ii.2)

A segunda questão colocada é a de saber se o acto recorrido incorreu em violação de lei por desconsiderar a circunstância atenuante da responsabilidade disciplinar prevista na alínea a) do artigo 282.º do ETAPM.

Vejamos.

Na norma do artigo 282.º do ETAPM está previsto um elenco de circunstâncias atenuantes da responsabilidade disciplinar. Nas palavras de MANUEL LEAL-HENRIQUES, estas circunstâncias constituem factores de desagravamento que retiram à conduta do agente parte da carga negativamente disciplinar que sempre anda associada à prática de qualquer falta dessa natureza. Ou seja, «a despeito de o agente público ter assumido uma conduta violadora dos seus deveres funcionais, há que ponderar factos e situações concorrentes que de algum modo possa revelar desadequação do respectivo autor a comportamentos disciplinares anormais ou avessos às normas e determinações administrativas» (cfr. Direito Disciplinar de Macau, CFJJ, 2020, p. 178).

Uma dessas circunstâncias, que têm a ver com a pessoa do agente e que com ele têm a ver directamente é aquela que está enunciada na alínea a) do artigo 282.º do ETAPM: a «prestação de mais de 10 anos de serviço classificados de bom».

Como dissemos, o Recorrente considera que, ao invés do que foi entendido pela Administração, a dita circunstância ocorre no caso presente.

Parece-nos que tem razão.

Na verdade, resulta do registo biográfico que se encontra a fls. 443 e 444 do processo administrativo instrutor apenso a estes autos que entre o ano de 2012 e o ano de 2021 (inclusive) e no ano de 2023, o Recorrente viu serem-lhe atribuídas 11 classificações de desempenho de «satisfaz», correspondente, de acordo com o disposto no artigo 8.º, n.º 1, alínea 3) da Lei n.º 8/2004, à classificação de «bom» (3) e de «satisfaz muito», correspondente, de acordo com o disposto no artigo 8.º, n.º 1, alínea 4) da Lei n.º 8/2004, à classificação de «muito bom» (8). Significa isto, portanto, que o Recorrente prestou mais 10 anos de serviço com classificações correspondentes a «bom» ou a «muito bom».

A nosso modesto ver, e salvo o devido respeito pelo entendimento sustentado pela Administração, os anos de serviço a considerar na verificação da ocorrência da atenuante a que alude a alínea a) do artigo 282.º do ETAPM não são apenas aqueles que decorreram até ao cometimento da infracção, mas também aqueles que, eventualmente tenham decorrido depois, embora, claro está, antes do momento da prática do acto punitivo (*tempus regit actum*). Ponto é que esses anos de serviço sejam classificados de «bom». O que está em causa é avaliar, no momento da prática do acto, a prestação funcional do agente e nessa perspectiva, parece-nos que não pode deixar de ponderar-se o modo como o agente continuou a exercer as suas funções, mesmo depois de ter praticado o facto. Tal como sucede no direito penal o ETAPM também dá relevo ao comportamento do agente posterior à prática da infracção disciplinar e isso acontece, nomeadamente, nas situações enquadráveis nas alíneas a) a c) do artigo 282.º daquele Estatuto (como se sabe, nos termos do n.º 1 do artigo 66.º do Código Penal, o tribunal atenua especialmente a pena quando existirem circunstâncias anteriores ou posteriores ao crime, ou contemporâneas dele, que diminuam por forma acentuada a ilicitude do facto, a culpa do agente ou a necessidade da pena).

Conclui-se, assim que ao desconsiderar a falada circunstância atenuante a Administração incorreu em vício de violação de lei (segundo a melhor doutrina, a violação de lei, «é o vício que consiste na discrepância entre o conteúdo ou o objecto do acto e as normas jurídicas que lhe são aplicáveis», abrangendo, portanto, entre outras situações, «o erro de direito cometido pela Administração na interpretação, integração ou aplicação das normas jurídicas»: assim, por todos, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 3.ª edição, Coimbra, 2017, pp. 345-347). Esse vício, a nosso ver, não pode deixar de projectar o seu efeito anulatório sobre a totalidade do acto sem possibilidade de qualquer aproveitamento (mas, também, sem prejuízo de renovação nos limites definidos pelo caso julgado) na exacta medida em que está em causa um aspecto que tange à determinação e escolha da pena disciplinar onde, como se sabe, a Administração frui de poder discricionário (cfr., especificamente a propósito desta questão, os acórdãos do Tribunal de Última Instância de 10.05.2006, processo n.º 7/2006 e de 18.12.2013, processo n.º 77/2013).

(ii.3)

Subsidiariamente, sem prejuízo do que antecede, não deixaremos de nos pronunciar sobre os demais vícios que na petição inicial são imputados ao acto recorrido.

Segundo o Recorrente, o acto sofre de violação de lei por nele se ter considerado que ocorre a circunstância agravante a que se refere a alínea j) do artigo 283.º do ETAPM: «a responsabilidade do cargo exercido e o grau de instrução do infractor».

Parece-nos que, também aqui, a pretensão impugnatória deduzida tem bom fundamento. Brevemente, pelo seguinte.

Compreende-se o fundamento da previsão legal. Está em causa a consideração segundo a qual, quando se eleva «a categoria profissional do trabalhador e o seu nível de instrução, mais será de lhe pedir que cumpra a sua função de modo mais exigente, porque melhor apetrechado para o fazer» (assim, MANUEL LEAL-HENRIQUES, *Direito ...*, p. 197).

Importa, no entanto, ter em conta, que, de acordo com a boa jurisprudência do Tribunal de Segunda Instância, que acompanhamos, esta circunstância agravante não deve operar quando esteja em causa a infracção dos deveres gerais de zelo e de obediência no âmbito do exercício normal das funções por parte do agente infractor, devendo, antes, reportar-se a condições excepcionais de desempenho de determinado cargo, sempre ligado a tipos específicos de ilícitos disciplinares (assim, acórdão do Tribunal de Segunda Instância de 26.10.2006, processo n.º 220/2006).

No caso, está demonstrado que o Recorrente tinha o grau de bacharel e a categoria de investigador criminal principal.

Ora, tendo presente a mencionada jurisprudência, esta factualidade, por si, não é suficiente para que se possa considerar demonstrada a verificação da circunstância agravante a que se refere a alínea j) do artigo 283.º do ETAPM. Por um lado, nos dias que correm, o grau de bacharel ou de licenciado está longe de ser incomum entre os trabalhadores da Administração Pública e, por outro lado, a categoria de investigador criminal principal, de acordo com o disposto no artigo 3.º da Lei n.º 17/2020 não é a categoria mais elevada de entre de entre aquelas que integram a carreira do pessoal de investigação criminal, situando-se, antes, no nível intermédio dessa carreira, pelo que parece infundado considerar que a instrução ou a categoria do Recorrente possam justificar uma agravação da pena.

Contudo, como teremos oportunidade de ver no ponto seguinte, essa circunstância agravante não foi, em concreto, considerada no momento da determinação e da escolha da pena disciplinar por parte da Entidade Recorrida, tal como, resulta da fundamentação contextual do acto impugnado (a única que foi concretamente considerada foi a da acumulação de infracções). É dizer que a dita circunstância atinente

à responsabilidade do cargo exercido e ao grau de instrução se não repercutiu naquela operação de determinação/escolha da medida disciplinar. Por isso, em virtude dessa indiferença, não pode a apontada violação de lei, parece-nos, ter um efeito invalidante sobre o acto recorrido.

(ii.4)

O Recorrente invocou, finalmente, que o acto sofre de violação de lei por afrontar o princípio da proporcionalidade. Segundo diz, em síntese, as infracções por si praticadas não inviabilizam a manutenção da situação jurídico-funcional pelo que não devia ter sido aplicada a pena disciplinar de demissão, sobretudo em atenção às circunstâncias atenuantes que militam a seu favor.

Vejamos.

Como tem sido repetidamente afirmado pelos nossos Tribunais a escolha da medida disciplinar por parte da Administração corresponde ao exercício de um poder discricionário (entre muito outros, veja-se o acórdão do Tribunal de Última Instância de 23.07.2021, processo n.º 89/2021). Por isso, 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. 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, entre muitos outros, os acórdãos do Tribunal de Última Instância 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, da leitura da fundamentação do acto recorrido extrai-se que, no momento da determinação da pena disciplinar aplicável, a Entidade Recorrida fez a seguinte ponderação: «*Pelo exposto, ao arguido que faltou ao serviço sem justificação 22 dias interpolados num mesmo ano civil, é aplicável a pena de suspensão de 240 dias a 1*

ano, ao abrigo da alínea f) do n.º 4 do artigo 314.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau; por cima, o arguido cometeu ainda 31 infracções disciplinares; a par disso, tendo em conta que várias vezes o arguido o arguido cometeu as seguintes infracções disciplinares: o atraso na chegada do local de trabalho, a saída antecipada do local de trabalho, a ausência do local de trabalho sem autorização, a falta de comparência ao local de trabalho durante o período de prestação de serviço e até a ausência da RAEM durante o período de prestação de serviço o que conduziu a PJ a julgar equivocadamente que já tinha destacado agentes nos casinos ou áreas em causa, prejudicando gravemente a PJ no exercício das suas atribuições legais, trazendo grande risco de segurança aos casinos ou áreas em causa, bem como atendendo ao disposto nos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 316.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, o Secretário para a Segurança (...) nos termos dos artigos 300.º, n.º 1, 315.º, n.º 1, 316.º n.ºs 1, 2 e 4 e 322.º, todos do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, decide aplicar ao arguido a pena de demissão».

Decorre, pois, da fundamentação do acto recorrido, se bem a interpretamos, que a Administração, num primeiro momento, considerou que as infracções disciplinares praticadas pelo Recorrente eram puníveis com a pena disciplinar de 241 dias a 1 ano de suspensão e, num segundo momento, por aplicação do mecanismo da agravação previsto no n.º 2 do artigo 316.º, expressamente invocado na decisão recorrida, aplicou a pena de escalão superior que ao caso caberia, ou seja, a pena de demissão.

Todavia, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 315.º do ETAPM, também referido *expressis verbis* no texto do acto recorrido, as penas de aposentação compulsiva ou demissão serão aplicáveis, em geral, às infracções que inviabilizem a manutenção da situação jurídico-funcional, donde resulta, pois, que a Administração só pode aplicar uma pena expulsiva depois de concluir, através de um juízo de prognose no qual dispõe de margem de livre apreciação, que a manutenção da relação funcional é inviável.

Isto é assim, note-se, mesmo nas situações, como a vertente, em que a Administração opere a agravação da pena nos termos previstos no n.º 2 do artigo 316.º tal como já foi decidido pelo Tribunal de Última Instância (cfr. o acórdão de 3.03.2021, processo n.º 77/2019, onde, a dado passo, se pode ler: «mesmo no caso previsto no n.º 2 do art.º 316.º, segundo o qual se pode aplicar uma pena de escalão superior, aplicando a pena de demissão (...), não fica a Administração isenta de proceder ao juízo de prognose quanto à inviabilidade de manutenção da relação jurídico-funcional»).

Deste modo, é seguro concluir que a falta do juízo de prognose a que se refere o n.º 1 do artigo 315.º afecta de violação de lei o acto recorrido, impedindo que sobre o mesmo se possa exercer a aferição paramétrica da sua conformidade com o princípio da proporcionalidade invocado pelo Recorrente.

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”.

Do que fica exposto se conclui que são procedentes, nos termos referidos, dois dos fundamentos do recurso qualificados pelo recorrente de violação de lei por o acto recorrido não ter considerado uma circunstância atenuante que se verificou e devia ter sido considerada com vista à determinação da pena aplicável e por o mesmo acto recorrido ter omitido o juízo de prognose legalmente imposto quanto à inviabilidade de manutenção da relação funcional.

*

IV – DECISÃO.

Pelo exposto, acordam os juízes do Tribunal de Segunda Instância em julgar procedente o recurso, anulando o despacho recorrido.

Sem custas.

Registe e notifique.

RAEM, 11 de Junho de 2026

Jerónimo Alberto Gonçalves Santos

Choi Mou Pan

Fong Man Chong

Álvaro António Mangas Abreu Dantas
(Fui presente)