

Processo n.º 162/2021

(Autos de recurso contencioso)

Relator: Fong Man Chong

Data : 16 de Dezembro de 2021

Assuntos:

- Inviabilidade de manutenção da relação laboral e sanção disciplinar de demissão

SUMÁRIO:

I - As penas de inactividade ou de aposentação compulsiva e demissão são aplicáveis às infracções graves que, ponderadas todas as circunstâncias atendíveis, inviabilizem a manutenção da relação funcional, o que significa que não basta a prática de *conduta constitutiva de crime* que possa atentar contra o prestígio e dignidade da função.

II - Há-de existir um “*quid*” perturbador da relação de confiança recíproca que inviabilize a manutenção do vínculo profissional. O preenchimento do conceito indeterminado que corresponde à inviabilidade da manutenção da relação funcional constitui tarefa da Administração, a concretizar mediante um juízo de prognose, assente em pressupostos como a gravidade objectiva do facto cometido, o reflexo no exercício das funções e a personalidade do agente que se

revela inadequado para o exercício de funções públicas, factores estes que devem ser base da decisão administrativa, como elementos concretizadores do referido conceito inderdeterminado.

III – A decisão ora posta em crise invoca os factos assentes que constituem pressupostos da aplicação do artigo 315º/1-l) do ETAPM, e também concluiu pela inviabilidade de manutenção da relação laboral entre a Recorrente e a Administração Pública, tendo em conta a gravidade dos factos cometidos e o número de infracções disciplinares (37), é de manter a decisão punitiva uma vez que não se verificam os alegados vícios invalidantes.

O Relator,

Fong Man Chong

Processo n.º 162/2021

(Autos de recurso contencioso)

Data : 16/Dezembro/2021

Recorrente : A

Entidade Recorrida : **Chefe do Executivo da RAEM**

*

ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:

I – RELATÓRIO

A, Recorrente, devidamente identificado nos autos, discordando do despacho do **Chefe do Executivo da RAEM**, datado de 14/01/2021, que lhe aplicou a pena de demissão, dela veio, em 23/02/2021 interpor o presente recurso contencioso para este TSI, com os fundamentos constantes de fls. 5 a 53, tendo formulado as seguintes conclusões:

1. 就控訴書所指的一切事實，在此視為完全轉錄。
2. 就總結報告中所指的已查明事實及該事實所構成的違紀行為一部份，在此亦視為完全轉錄。

一、訴訟前提

3. 本司法上訴之標的為行政長官 閣下 XXX 於 2021 年 1 月 14 日在紀律程序中(相關卷宗為行政長官 閣下第 197/CE/2018 號批示)所作出的批示。
4. 根據《司法組織綱要法》第 36 條第 8 項(1)的規定，中級法院具有審理本司法上訴的管轄權。
5. 被訴的行政行為是在 2021 年 1 月 21 日通知司法上訴人，根據《行政訴訟法典》

第 25 條及第 26 條的規定，司法上訴人現在所提出的訴訟屬適時。

6. 根據同一法典第 33 條 a 項規定，由於司法上訴人的權利被本司法上訴所針對之行政行為所侵害，司法上訴人具有提起本司法上訴的正當性。

7. 就被訴批示，司法上訴人於 2021 年 1 月 29 日提起預防及保存程序之效力中止程序，卷宗編號為 103/2021，中級法院亦已判處理由成立，中止被訴行為之效力。

二、關於欠缺說明理由之瑕疵

8. 被訴行為中並未提及因何事實而根據上述法律規定做出撤職處分。

9. 儘管批示中有提到同意預審員所作出的報告書，但我們對比總結報告中所載之事實和法律依據，會發現與行政長官批示中所引用的法律依據並不相同。

10. 總結報告中，預審員建議使用 315 條第 2 款 l)項，而被訴行為中引用了第 314 條第 2 款 h)項。此外，行政長官還引用了預審員沒有建議的第 313 條

11. 根據《行政程序法典》第 114 條第 1 款 d 項的規定，當行政長官所做之決定與預審員在總結報告中的內容全部或部分不同時，應該說明理由。

12. 但被訴行為中，卻沒有就此做出任何理由說明。

13. 因此，按照同一法典第 124 條規定，被訴行為因為欠缺理由說明，應被撤銷。

三、關於「招待費及禮儀車使用-北京密雲區南山滑雪場」之事宜

14. 就控訴書第 12 條至第 16 條，總結報告認為嫌疑人的行為違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 a)項及 d)項所規定的無私和忠誠義務，構成同一通則第 281 條的紀律違反，屬優待特定之人之情況，應科處停職一百二十一日至二百四十日之處分(《澳門公共行政工作人員通則》第 300 條 1 款 c)和 314 條第 2 款 h 項)。

15. 同時，總結報告還認為，嫌疑人的行為違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 a)項及 d)項所規定無私和忠誠義務，構成同一通則第 281 條一項以連續方式作出的紀律違反，屬擔任職務時，故意而違反無私和忠誠義務之情況，構成挪用公款，嚴重損害其職務及澳門特別行政區公共行政當局的形象和聲譽，亦無法挽回地破壞了當局與嫌疑人的信任關係，尤其是不能以公正態度進行職務活動，並顯示其失去擔任職務之尊嚴或在道德上欠缺擔任公共職務之適當性，應被科處撤職的處分(《澳門公共行政工作人員通則》第 300 條 1 款 e)項和第 315 條第 2 款 1)項)。”

3.1 關於因欠缺查明真相所需之措施而引致之無效

16. 首先，這並非事實，司法上訴人當時並不知悉控訴書第 13 條、第 14 條及第 16 條之事實。

17. 關於上述事宜，預審員在調查期間，曾聽取證人 B 和 C 的證言筆錄。

18. 兩人均指出在 2017 年 12 月 18 日，A 著證人用七座公務車(車牌號...)接載 A 的兒子及她兒子的朋友去密雲區滑雪，證人一直等他們滑雪後送回他們到東直門住地。

19. 但是，針對同一地點、同一時間、同一車輛及同一對象，B 和 C 根本不可能同時駕駛七座公務車(車牌號...)去接載司法上訴人的兒子及她兒子的朋友去密雲區滑雪，並一直等他們滑雪後送回他們到東直門住地。

20. 可見，證人 B 與 C 的證言因相同而存有積極衝突。

21. 預審員應採取查明真相所需之措施，例如 B 與 C 之間進行對質，然而，縱觀整個卷宗，未見預審員為此採取對質或其他適當之措施。

22. 因此，根據 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》第 298 條第 1 款，就此部分因欠缺為查明真相所需之任何主要措施而無效。

3.2 關於認定事實錯誤及違反法律原則之瑕疵

23. 如前所述，由於證人 B 與 C 的證言者間存有積極衝突，並引致此部份因欠缺為查明真相所需之任何主要措施而無效。

24. 證人 D 在證人筆錄中就滑雪一事所作出之證言僅屬間接證言，不應被採用。

25. 故此，在沒有其他證據下，本案並沒有充足證據全部證明控訴書第 13 條、

第 14 條及第 16 條之事實，繼而得出「**嫌疑人 A 明知不可為了其兒子及其兒子的朋友進行私人旅遊活動中獲得利益，卻利用其當時作為駐京辦主任的固有職權，透過 B 使用駐京辦的禮儀車接載彼等前往北京南山滑雪，之後，利用招待費掩飾兒子及其兒子的朋友的餐費，令駐京辦負責財務、出納工作的人員誤以為是由駐京辦主任作出的招待費開支，從而支付了金錢，令駐京辦造成財產損失合共人民幣 1,219 元**」之結論。

26. 綜上所述，被訴行為此部分存在明顯的事實認定錯誤之瑕疵，根據《行政程序法典》第 124 條，相關行為應予撤銷。

27. 謹慎起見，作為補充，司法上訴人還要提出以下的可撤銷瑕疵。

28. 在報告中，預審員援引司機 B 和秘書 C 的證言筆錄，認定司機 B“直接受嫌疑人領導，直屬於嫌疑人而工作”，“B 的工作是由嫌疑人一手安排”，“沒有嫌疑人的授意，B 不可能擅自作出上述行為，駐京辦的其他人也不可能擅自命令或安排 B 使用上述禮儀車接送嫌疑人兒子。

29. 事實上，B 不是司法上訴人的專職司機，其工作由秘書安排。

30. 必須指出的是，司法上訴人作為駐京辦主任，無權批准或同意駐京辦任何同事為本人兒子提供任何服務。

31. 必須指出的是，駐京辦開支遵循本地公共財務制度。開支之前均通過預留建議書獲得開支許可和預留登錄，然後是實際開支，最後是行政管理委員會的支付決議。

32. 根據卷宗第 459 頁和第 460 頁的兩張餐費發票之內容及根據在駐京辦當時的慣常處理手續，B 支付了餐費，並根據財務制度，直接把發票交給了出納 D；D 會要求 B 簽署了服務實現的聲明，然後提交主任審閱。

33. 卷宗第 458 頁及其背頁的附件 B 的預留建議書和行政管理委員會的支付決議顯示，附件 B 預留建議書由出納 D 製作，該等開支獲得預先許可並預留，支付決議由 D 製作，會計 F 覆核，行政管理委員會決議通過。

34. 因此，預審員所援引的檔顯示，上述開支流程符合公共財政制度要求。

35. 基於同事間的基本信任，上述開支按一般流程簽批。

36. 預審員認為，涉案四份文件上均有司法上訴人的簽名，沒有註明招待人員的具體信息，因此其所控訴的違紀行為存在，但是，司法上訴人作為駐京辦主任和行政管理委員會主席，在上述開支 3 個階段的相關文件上簽名是駐京辦財務制度的要求。

37. 事實上，證人 B 和其他駐京辦同事，基於各自工作需要，均可以申請餐費開支。

38. 所以，僅根據卷宗第 459 頁和第 460 頁的兩張餐費發票之內容，均無法證實司機 B 2017 年 12 月 18 日支付的兩次餐飲費用與司法上訴人的兒子有關，也均無法證實司法上訴人預先知情或指示同意批准該等行為。

39. 故此，被訴行為的相關部份違反了無罪推定原則及調查原則，根據《行政程序法典》第 124 條，相關行為應予撤銷。

40. “挪用公款”與“盜用公款”意思相近，可參考中級法院第 170/2001-II 號案件之合議庭裁判書，是指“管理或保管金錢或公共收入者將之挪作他用。

41. 縱觀司法上訴人在本案中的行為，並不符合“挪用公款”的概念，故此，被訴行為之相應部份沾有事實前提錯誤之瑕疵，應予撤銷。

四、關於「招待費 - 在澳門特別行政區及香港特別行政區用膳」之事宜

42. 就上述問題，預審員在總結報告中認為，司法上訴人在年假期間不可以履行職責，除非有前任行政長官預先批准，由於司法上訴人在上述餐費所涉及期間屬年假和周休假中，沒有獲得前任行政長官批准離京公幹，因此該等餐飲費用均為私人用膳開支；並以駐京辦公款報銷，屬於“挪用公款”行為，應處以撤職的紀律處分。

43. 司法上訴人在表示尊重的情況下，對此不表認同。

4.1 關於時效已經消滅的問題

44. 預審員在總結報告中認為嫌疑人作出違紀行為之事實，亦被涉及在法律行為中分享經濟利益一罪，因此紀律程序之時效應為十年。”

45. 除了必要的尊重外，司法上訴人並不同意預審員就相關時效計算方式。

46. 根據《澳門公共行政人員通則》第 289 條第 1 款之規定，自作出違紀行為起計，紀律程序之時效於三年完成，除非相關事實亦被視為刑事違法行為。

47. 就違紀行為同時亦被視為性是違法行為而導致的時效的變動，參考葡萄牙最高行政法院在第 029887 號案判決中曾指出，若要以刑事的時效為計算基礎，至少，需要將該違紀行為歸納到法定罪狀中。

48. 但在控訴書中，預審員並無具體指出哪些行為同屬刑事違法行為，也沒有就相關行為是否符合「在法律行為中分享經濟利益」的罪狀進行說明。

49. 在這一情況下，相關紀律程序不應按刑法所定之時效期間，而應根據上述通則第 289 條第 1 款之一般規定，應為三年。

50. 本案自 2018 年 8 月 29 日開始相關簡易調查程序，自 2015 年 8 月 28 日及以前的違紀行為應視為時效完成。

51. 即以下控訴書內第 18 條及第 24 條之時效已完成。

52. 由於時效已完成，其違紀行為之責任亦隨之消滅。

4.2 可撤銷的瑕疵

53. 若上述見解未蒙法官 閣下所採納，根據預審員所援引的卷宗內財務檔案顯示，上述餐費開支流程符合公共開支的制度要求。

54. 雖然上述餐費發生於司法上訴人的年假和周休假中，然而，卻是涉及司法上訴人為公務活動而進行聯絡工作。

55. 屬根據第 15/2001 號行政法規第二條之規定，駐京辦的職責。

56. 司法上訴人進行聯絡工作不同於出外參加特定公務活動。參加特定活動是在特定時間進行的一次性公務活動，而聯絡是一項經常性及持續性的工作，進行餐飲活動是比較常見及有效的聯絡方式之一。

57. 就日常開展聯絡工作是駐京辦職責及其主任職務的要求，並不需要前任行政長官的預先批准。

58. 司法上訴人擔任駐京辦主任，由行政長官透過批示，按定期委任制度委任，相當於領導官職。(第 148/2001 號行政長官批示第 2 條)

59. 駐京辦主任無固定辦公時間，可隨時被要求返回工作崗位，並須遵守勤謹的一

般義務及正常工作時數。(第 15/2009 號法律核准的《領導及主管人員通則的基本規定》第 12 條)

60. 在上述的年假和周休日期間，聯絡工作事實上也不會因年假或周休日期間而停止。

61. 正如預審員所援引的預留開支建議書顯示，在年假之前，司法上訴人已計劃在年假中開展一定的公務聯絡工作，並為此按公共開支制度，在年假開始前就作了預留，因此，涉案的 14 次餐費所涉及的公務活動是“可預期”“可安排”“非即興”的。

62. 上指 14 次餐費開支流程符合公共開支的制度要求。

63. 考慮到司法上訴人的職務性質的特殊性，且法律並沒有禁止司法上訴人在年假或週假期間履行職務，司法上訴人認為其行為是符合法律規定，並沒有違反紀律。

64. 事實上，行政當局應根據調查原則負責證明司法上訴人違反了紀律制度，在沒有其他更充份證據下，不應得出司法上訴人在澳門和香港享受上述年假期間執行駐京辦的職務而支出的招待用膳開支，並非為實現公共利益而進行的禮節及接待工作而作出開支。

65. 故此，由於未能證明司法上訴人在相關處罰行為中被歸責的上述事實，違反了嫌疑人無罪推定的原則及調查原則，根據《行政程序法典》第 124 條，相關行為應予撤銷。

66. 作為補充，司法上訴人還要提出以下陳述。

67. 如前所述，司法上訴人分別於 2014 年 4 月 3 日、2015 年 8 月 6 日及 2016 年 1 月 27 日向駐京辦遞交了用膳開支收據作駐京辦招待費報銷，合共作出了三次報銷行為。

68. 然而，被訴實體卻以報銷單據數量裁定司法上訴人觸犯十五項紀律違反。

69. 根據《刑法典》第 29 條第 1 款之規定，司法上訴人認為應以作出行為之次數計算違紀項數，不應以單據數量作計算標準，因此，被訴行為沾有錯誤適用《刑法典》第 29 條第 1 款規定之瑕疵，因此，根據《行政程序法典》第 124 條，相關行為應予撤銷。

70. “挪用公款”與“盜用公款”意思相近，可參考中級法院第 170/2001-II 號案件之合議庭裁判書，是指“管理或保管金錢或公共收入者將之挪作他用”。

71. 縱觀司法上訴人在本案中的行為，並不符合“挪用公款”的概念，故此，被訴行為之相應部份沾有事實前提錯誤之瑕疵，應予撤銷。

五、關於「違反用途的禮儀車/專用化 - 2013 年至 2018 年期間」之事宜

72. 在被訴行為所附的紀律程序總結報告中，就此部分事宜，認為司法上訴人在明知駐京辦所持有奧迪 A8 汽車，原定為禮儀用途，司法上訴人將車輛作為自己的專用車，導致禮儀車出現非預定用途的損耗，以及駐京辦為執行禮儀接待工作的需要額外租用汽車接待官員，其行為違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 a)項及 d)項所規定的無私和忠誠義

務，應被科處撤職的處分。

73. 就上述事實及紀律處分建議，司法上訴人不能認同。

5.1 關於未聽取司法上訴人對奧迪 A8 用途之聲明而引致之無效

74. 在本事項中爭議的焦點在於奧迪 A8 是禮儀用車及/或公務用車。

75. 雖然預審員表示從嫌疑人的筆錄可見，已聽取司法上訴人的聲明。

76. 然而，預審員所提到的卷宗第 573 至 574 頁背頁、第 576 頁，第 1173 頁及其背頁中，司法上訴人所作的筆錄，並不涉及奧迪 A8 是禮儀用車及/或公務用車。

77. 因此根據 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》第 298 條第 1 款，此部分事宜因控訴書時無聽取嫌疑人之聲明而無效。

5.2 關於奧迪 A8 用途認定錯誤之瑕疵

78. 被訴行為所認定的事實中，尤其是控訴書第 46 條、第 47 條將奧迪 A8 認定為禮儀車，繼而提出了司法上訴人違反禮儀車用途的指控。

79. 然而，關於購置奧迪 A8 的 2012 年 2 月 15 日第 008/DRAEMP/2012 號建議書，明確指出相關車輛作為“為保障特區政府主要官員來京禮儀接待用車及駐京辦公務用車”

80. 而控訴書第 46 條所依據的財政局第 30563/DGP/12 號建議書，在 2012 年 12 月 14 日才編制完成，時任財政局局長在 2012 年 12 月 28 日建議可考慮批准，時任行政長官 2012 年 12 月 30 日批示同意。

81. 購置奧迪 A8 的依據，是 2012 年 2 月 15 日駐京辦第 008/DRAEMP/2012 號建議書及時任行政長官在該建議書上的批示。

82. 而 2012 年 12 月 14 日財政局第 30563/DGP/12 號建議書中，公共車輛委員會已一再重申“.....委員會一直認為對上述澳門特別行政區以外取得購買不適宜發表意見”。

83. 公共車輛委員會的上述意見是符合法律規定的，第 14/2002 號行政法規(澳門特別行政區車輛的取得、管理及使用)第 5 條所規定的公共車輛委員會，其功能僅在於就第 7/2002 號法律第 3 條第 2 款所指的車輛提供意見，但本案中奧迪 A8 是根據第 7/2002 號法律第 3 條第 3 款，經行政長官事先許可而購置的。

84. 預審員在控訴書和總結報告中，認定司法上訴人“長期”、“一直”佔用奧迪 A8 作公務用途，導致駐京辦額外租車禮儀接待官員，並援引出納 D，司機 B 和秘書 C 的證言筆錄予以驗證。

85. 但是，司機 B 和秘書 C 在證言筆錄中均表示，司法上訴人日常使用奧迪 A6 和奧迪 A8；當奧迪 A6 被限行而需要禮儀接待時，會安排租車。

86. 奧迪 A8 不用於禮儀接待主要官員是因為 2012 年 8 月底 9 月初時，前任行政長官辦公室 XX 以代主任身份，透過電話方式通知司法上訴人，奧迪 A8 不宜用於主要官員的接待，主要官員在京期間應使用奧迪 A6 接待。

87. 因此，當主要官員進京多於一位或奧迪 A6 限行時，駐京辦租用奧迪 A6 用於禮儀接待。

88. 還需要指出的是，關於駐京辦公共車輛，秘書 C 負責安排七座公務車的工作，執行辦公室主任租車指示。司機 B 負責使用和基本保養七座公務車，駕駛租用的奧迪 A6 作禮儀接待。

89. 出納 D 的工作與駐京辦公共車輛的購置建議書，用途設定，使用安排，租車事宜等完全沒有關係，其主觀猜想的證言筆錄不足以為證。

90. 因此，駐京辦租用汽車作禮儀接待與司法上訴人使用奧迪 A8 作公務用途無關。

91. 被訴行為根據 2012 年 12 月 14 日財政局第 30563/DGP/12 號建議書，將奧迪 A8 認定為禮儀車，此部分存在明顯的事實認定錯誤之瑕疵，根據《行政程序法典》第 124 條，相關行為應予撤銷相關。

六、關於「違反禮儀車用途之用車及相關 ETC 路費開支」之事宜

92. 就卷宗第 1767 頁背面及第 1768 頁總結報告所指事實及紀律處分建議，司法上訴人不能認同。

6.1 關於因欠缺查明大眾七人車(車牌號碼...)的用途之措施而引致之無效

93. 在本事項中，爭議的焦點在於大眾七人車(車牌號碼...)是否屬於禮儀用車。

94. 關於大眾七人車(車牌號碼...)的用途，根據第 14/2002 號行政法規第 11 條第 1 款以及第 218/2002 號行政長官批示，應被記錄在由財政局負責的“紀錄及財產清冊表及資產帳目”中。

95. 取得財政局的上述“紀錄及財產清冊表及資產帳目”，可知悉在澳門特區的车辆特別財產清冊中，大眾七人車(車牌號碼...)被列明的用途為何。

96. 然而，預審員在製作控訴書時，並沒有取得上述文件，甚至沒有取得駐京辦製作的購買大眾七人車(車牌號碼...)的建議書以了解當時申請購買車輛時所列明的用途。

97. 因此，根據 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》第 298 條第 1 款，基於此而做出的紀律處分，因欠缺為查明真相所需之任何主要措施而無效。

98. 謹慎起見，作為補充，司法上訴人還要提出以下的無效瑕疵。

6.2 關於未聽取司法上訴人對大眾七人車(車牌號碼...)用途之聲明而引致之無效

99. 預審員表示從嫌疑人的筆錄可見，已聽取司法上訴人的聲明。

100. 然而，預審員所提到的卷宗第 573 至 574 頁背、第 576 頁，第 1173 頁及其背頁中，司法上訴人所作的筆錄，並不涉及大眾七人車(車牌號碼...)是否禮儀用車。

101. 因此根據 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》第 298 條第 1 款，基於此而做出的紀律處分，因控訴書時無聽取嫌疑人之聲明而無效。

102. 謹慎起見，作為補充，司法上訴人還要提出以下的可撤銷瑕疵。

6.3 關於大眾七人車(車牌號碼...)用途認定錯誤之瑕疵

103. 被訴行為所認定的事實，尤其是控訴書中，將大眾七人車(車牌號碼...)認定為禮儀車，繼而提出了司法上訴人違反禮儀車用途的指控。

104. 控訴書中將大眾七人車(車牌號碼...)認定為禮儀車的唯一依據，是財政局第 30563/DGP/12 號建議書中，財政局局長曾提到：「根據駐京辦所提供的資料，公車委員會認為該辦事處擬購入的車輛應為禮儀車而非一般用途的車輛。」

105. 2012 年 12 月 14 日財政局第 30563/DGP/12 號建議書中，公共車輛委員會已一再重申“.....鑒於此等車輛是澳門特別行政區駐北京辦事處於北京購置，由於各地車輛市場價格與澳門車輛市場價格有別，且考慮到委員會僅就於澳門的車輛市場內購置的車輛發表意見，因此，委員會一直致認為對上述澳門特別行政區以外取得購買不適宜發表意見”。

106. 基於無權限，公車委員會對車輛的用途的看法不具有約束力。真正具有約束力的，是駐京辦的購車建議書，及財政局負責的紀錄及財產清冊表及資產帳目”。

107. 因此，被訴行為將大眾七人車(車牌號碼...)認定為禮儀車，此部分存在明顯的事實認定錯誤之瑕疵，根據《行政程序法典》第 124 條，基於此而做出的紀律處分應予撤銷。

108. 謹慎起見，作為補充，司法上訴人還要提出以下的可撤銷瑕疵。

6.4 關於大眾七人車(車牌號碼...)之法律適用錯誤之瑕疵

109. 在司法上訴人擔任駐京辦主任之前或在任期間，駐京辦均維持四輛汽車的規模：兩輛奧迪，兩輛七人車(之前為豐田，現為大眾)，四輛汽車均被同時作為禮儀車及公務車而使用。

110. 如果預審員有留心看過控訴書第 43 條至第 46 條所援引的文件，總結報告中所援引的第 462 頁至第 472 頁的文件，不會不了解，駐京辦申請購車時曾提出同時作為禮儀車及公務車而使用的請示。

111. 還需要提到的是，第 7/2002 號法律(規範澳門特別行政區車輛的一般原則)第 8

條第 1 款第 13 項規定，各局級公共部門局長及實際職務等同於局長職務的官員有權獲提供供個人使用的車輛。

112. 基於駐京辦車輛禮儀接待的人士和次數有限，因此，依第 7/2002 號法律第 4 條規定的經濟效益和合理使用原則，駐京辦自 2000 年籌備以來，一直沒有為主任購置專門的供個人使用的車輛。

113. 在沒有禮儀接待和公務用車需求時，將相關車輛作供駐京辦主任的供個人使用的車輛。

114. 因此，被訴行為錯誤的適用了法律或違反上述法律，根據《行政程序法典》第 124 條，基於此而做出的紀律處分應予撤銷。

115. 謹慎起見，作為補充，司法上訴人還要提出以下的可撤銷瑕疵。

6.5 關於大眾七人車(車牌號碼...)部分違反合法性原則及適度原則

116. 僅僅因為司法上訴人兩次將禮儀車作為供個人使用的車輛而使用，就被科處「停職二百四十一日至一年的處分」，也完全違反了《行政程序法典》所規定的合法性原則及適度原則。

117. 司法上訴人所作的行為，既不符合澳門公共行政工作人員通則第 314 條任何一項，也與這些可被科處「停職二百四十一日至一年的處分」的情況的可譴責性不可相提並論。

118. 司法上訴人時任駐京辦主任 符合第 7/2002 號法律第 8 條第 1 款第 13 項規定有權獲提供供個人使用的車輛；同一法律第 4 條第 2 項規定，公共實體的車輛，應按下列原則管理：(二)將過剩的車輛改作其他用途，以符合經濟效益；

119. 駐京辦主任一直以來都是沒有特別配備供個人使用的車輛，而是使用沒有禮儀接待需求和公務需求時的公務用車的。

120. 因此，考慮到上述情況，即使認為司法上訴人兩次將禮儀車作為供個人使用的車輛而使用，其可譴責性也是極低的。

121. 綜上所述，被訴行為違反了根據《行政程序法典》所規定的法律原則及 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》，基於此而做出的紀律處分應予撤銷。

6.6 關於因欠缺查明 ETC 的支付返還之措施而引致之無效

122. 預審員在認定此項違紀行為時，沒有聽取司法上訴人的聲明，除了 ETC 的通行記錄和客戶月結單外，也沒有採取其它措施以查明真相。

123. 預審員在總結報告中，聲稱已聽取司法上訴人聲明，但在預審員列舉的筆錄中，仔細查找，也不能發現有任何內容。

124. 在本事項中，司法上訴人提到，已經將兩次使用 ETC 而產生的費用，在隨後與證人 D 現金往來中，以現金交給駐京辦的出納 D 跟進。出納 D 負責登錄駐京辦的北京市高速公路電子收費系統的互聯網賬號，辦理查詢費用明細和充值等業務。

125. 預審員就此事宜，僅詢問了 D，而沒有做出任何其他調查措施。預審員承認，“該等事實未在控訴書前作出調查”。

126. 事實上，就此事只需要取得由 D 負責的現金(PETTY CASH)在 2017 年 5 月和 6 月及 2018 年 2 月和 3 月的往來紀錄，就可以知道司法上訴人是否有將 ETC 而產生的費用交給 D 了。

127. 因此，關於 ETC 的使用部分，根據 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》第 298 條第 1 款，基於此而做出的紀律處分，因欠缺為查明真相所需之任何主要措施而無效。

128. 謹慎起見，作為補充，司法上訴人還要提出以下的可撤銷瑕疵。

6.7 關於使用 ETC 支付的部分違反合法性原則及適度原則

129. 僅僅因為司法上訴人兩次使用 ETC 合共支付了人民幣 1,355.40 元，就被科處「停職二百四十一日至一年的處分」，也完全違反了《行政程序法典》所規定的合法性原則及適度原則。

130. 其行為與澳門公共行政工作人員通則第 314 條所指的其它情況的所指的可譴責性也不可相提並論。

131. 即使認為司法上訴人兩次使用 ETC 合共支付了人民幣 1,355.40 元，其可譴責性也是極低的，遠遠沒有去到第 314 條第 2 款 g)項至 m)項所指的狀況。

132. 因此，被訴行為違反了根據《行政程序法典》所規定的法律原則及 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》，基於此而做出的紀律處分應予撤銷。

七、關於「不合理缺勤」之事宜

133. 在被訴行為所附的紀律程序總結報告中，就此部分事宜，認為案件中被認定的事實顯示，上訴人明知享受年假、離京公幹及合理缺勤均須獲得行政長官核准及許可，2017 年 6 月 23 日一天；2017 年 5 月 2 日至 5 日共四天；2018 年 5 月 23 日、24 日、和 26 日共三天，未經行政長官許可及同意而擅離北京(工作地點)。

134. 預審員認為上述行為違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 g)項所規定勤謹義務，構成同一通則第 281 條三項紀律違反，處最高被科處相等於三十日薪棒的罰款處分。

135. 司法上訴人在表示尊重的情況下，對此不表認同。

136. 正如總結報告(第 1756 頁背頁)，已證事實包括：“2017 年 6 月 20 日至 22 日期間，嫌疑人離開北京經西安赴甘肅公幹，由於 6 月 22 日首都機場遭遇雷雨天氣導致航班改期，故嫌疑人於 6 月 23 日(駐京辦工作日)才返京。”

137. 這樣，司法上訴人是基於不可抗力原因導致其無法如期於 2017 年 6 月 22 日返回北京，不應視當日為不合理缺勤。

138. 司法上訴人擔任駐京辦主任，由行政長官透過批示，按定期委任制度委任相當於領導官職。(第 148/2001 號行政長官批示第 2 條)

139. 駐京辦主任無固定辦公時間，可隨時被要求返回工作崗位，並須遵守勤謹的一般義務及正常工作時數。(第 15/2009 號法律核准的《領導及主管人員通則的基本規定》第 12 條)

140. 司法上訴人在此再次陳述 2017 年 5 月 4 日是青年節，前任行政長官批准放假半天。

141. 司法上訴人在妥善安排工作下，安排在 2017 年 5 月 2 日至 5 日共三天半 2018 年 2 月 23 日、24 日、和 26 日共三天上述時間作為休息時間，作為調劑休息，為日後更好地履行駐京辦主任的職責。

142. 綜上所述，考慮到司法上訴人工作模式的特殊性及司法上訴人過往無紀律違反的紀錄，且 2017 年 6 月 23 日的缺勤是由於不可抗力原因造成，因此，針對本部份科處最高被科處相等於三十日薪俸的罰款處分，違反了根據《行政程序法典》所規定的法律原則，特別是適當原則，基於此而做出的紀律處分應予撤銷。

八、關於「欠缺法律依據及不符合公共財政制度的採購」之事宜

143. 在被訴行為所附的紀律程序總結報告中提到：“有關控訴書中的控訴事實見卷宗第 1634 頁至第 1650 頁，為著一切法律效力，在此視為完全轉錄。”(見卷宗第 1754 頁，為適當效力，在此視為全文轉錄)

144. 在此完全轉錄卷宗第 1768 頁及第 1769 頁背面所作出的法律適用。

145. 就上述事實及紀律處分建議，司法上訴人不能認同，相關理據如下：

8.1 關於附件 B 格式預留建議書是後補製作的事實認定錯誤之瑕疵

146. 在本事項中，預審員認為司法上訴人「9 次在沒有進行採購/取得程序(詢價、建議、開支許可、開支預留、經濟分類)下以墊付方式購買服務或財貨後才補辦財政手續，嫌疑人仍指示下屬製作建議書」。

147. 可見預審員的上述判斷，建基於其個人理念、附於卷宗的附件 B 格式建議書，

以及證人 D 和 E 的證言。

148. 如前述事實部分所顯示的，所有的附件 B 格式建議書(包括：第 26a/ANEXO B/2016 號預留建議書；第 13a/ANEXO B/2017 號預留建議書；第 31a/ANEXO B/2017 號預留建議書；第 67a/ANEXO B/2017 號預留建議書；第 22a/ANEXO B/2016 號預留建議書；第 66a/ANEXO B/2015 號預留建議書；第 74a/ANEXO B/2015 號預留建議書；第 35a/ANEXO B/2017 號預留建議書，第 50a/ANEXO B/2017 號預留建議書)，都是在相關採購行為作出前製作的。

149. 上述 9 次預留建議書中，只有 3 次是由司法上訴人先墊付的，其餘 6 次都是使用預支款直接支付。

150. 透過建議書預留款項後，可能出現的執行方式包括：1. 駐京辦直接以支票方式支付給服務/貨品提供商；2. 駐京辦以現金方式預支給執行人，由執行人將現金給服務/貨品提供商；3. 執行人先行墊付給服務/貨品提供商，再由駐京辦支付給執行人。

151. 考慮到支付的便捷性，例如當司法上訴人宴請服務對象時，駐京辦無法以支票方式支付給餐廳，而駐京辦也沒有預支給司法上訴人，那麼只能由司法上訴人進行墊付了。

152. 墊付是駐京辦長期以來執行建議書預留款項的方式之一。

153. 出現上述墊付情況的預留建議書並不是編號都加 a。例如，預審員援引卷宗第 1306 頁的第 26/ANEXO/2016 號預留建議書，編號沒有 a。

154. 因此，認為墊付即表示沒有辦採購手續，是後補文件，是沒有道理的。

155. 預審員認為「建議書出現序號加插(建議書序號後加 a 或 b)是由於在未有建議書及預留款的情況下採購者自行作出並已墊付開支，之後需要候補製作建議書...」(見卷宗第 1762 頁背面)，這也是沒有道理的。

156. 透過卷宗內所附入的駐京辦行政管理委員會之會議紀錄，我們可以見到建議書序號後加 a 或 b 的並不鮮見。

157. 證人 C 在證言中指：「在 A 在任期間，附件 B(ANEXO B)格式建議書是財務人員專用的格式，她只使用報告式建議書」。

158. 涉案的 9 次採購行為，均涉及到附件 B(ANEXO B)格式建議書，C 從未做出或使用此類格式的建議書，同時，預審員也沒有向證人 C 出示涉案的 9 次採購行為的相關文件，因此，她所有的陳述，都只是圍繞報告式建議書來做出的。

159. C 的證言並沒有直接與涉案的 9 次採購行為相關。

160. 根據證人 D 的陳述，附件 B(ANEXO B)格式建議書是由她負責準備及列印的。

161. 證人 D 指，建議書出現加插，是由於未備有建議書及預留款的情況下採購者自

行作出並已墊付開支，需要後補回建議書。

162. 這種說法透過上文的陳述，已證明並不屬實，在涉案的 9 次預留中，只有 3 次是由司法上訴人先墊付的，其餘 6 次都是由預支款項支付。

163. 然而，誠如上文駐京辦行政管理委員會會議紀錄所展示的，在正常的財務運作中，也經常會出現編號帶 a 的情況，用於支付停車場月租、植物租擺費、保潔費、匯率差額、清潔玻璃外牆費、支付印製卡片費、舉辦學術研討會、支付微博宣傳活動費、汽車倉儲費、購支票工本費及手續費等開支，這些情況並沒有先墊付，後補回財務手續的可能及必要。出納 D 負責安排附件 B 預留建議書編號，秘書負責安排報告式預留建議書編號。

164. 證人 D 因工作原因被司法上訴人解僱，她與司法上訴人之間存在直接的利害關係，因此她偏執的認為所有加 A 的開支建議書都是後補的，司法上訴人沒有執行採購程序，目的昭然若揭。

165. 謹慎起見，還要提到的是，無論是 D，還是 C，都沒有指出是司法上訴人要求她們後補製作涉案的 9 次附件 B 預留的建議書。

166. 綜上所述，卷宗內的關於 9 次涉案附件 B 預留的文件顯示所有的建議書製作日期都早於相關採購行為執行的日期；墊付或不墊付，加插或不加插 a，並不表示相關採購行為是沒有批准的情況下做出的。

167. 兩位證人中，C 並未對涉案採購行為的文件發表任何陳述，D 被司法上訴人解僱，存在利害關係，其針對司法上訴人所言不可信，且相關文件證明其所說的並無可能及必要。

168. 此外，兩位證人均指 F 指示其作出所謂的「加插行為」，而不是司法上訴人。

169. 因此，被訴行為關於 B 格式建議書是後補製作的事實認定存在錯誤，根據《行政程序法典》第 124 條，基於此而做出的紀律處分應予撤銷。

170. 謹慎起見，作為補充，司法上訴人還要提出以下的無效瑕疵。

8.2 關於因欠缺查明相關建議書是否司法上訴人指示編制之措施而引致之無效

171. 如前所述，在本事項中，書證只能證明涉案的 9 次附件 B 預留都是先由建議書及預留款項在先，再執行採購的。

172. 只有證人 D 指稱涉案的 9 次採購行為的建議書是後補的，而證人 C 指有其他報告式建議書有後補的情況。但兩者都指是 F 指示做出相關行為的。

173. 那麼，在本案中，司法上訴人有沒有要求 F 作出相關指示，對於判斷司法上訴人是否間接要求兩位證人做出補回建議書的行為至關重要。

174. 然而，預審員在調查過程中，沒有就此事宜採取任何調查措施，聽取 F 的陳述

以查明真相。

175. 因此，根據 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》第 298 條第 1 款，基於此而做出的紀律處分，因欠缺為查明真相所需之任何主要措施而無效。

8.3 關於 2 次欠缺強制性書面諮詢的採購法律適用錯誤

176. 預審員認為涉案中的第 31a/ANEXO B/2017 號預留建議書及第 35a/ANEXO B/2017 號預留建議書涉及的預留金額分別為人民幣 12,000 元及人民幣 15,000.00 元，超過了澳門幣 15,000 元，欠缺強制性書面諮詢，因此相關行為違反了熱心義務。

177. 預審員認為應按當時財政局所訂的固定匯率來計算，而司法上訴人認為應按實際匯率來計算。

178. 上指預留開支許可涉及的採購金額，按實際匯率計算，均不超過澳門幣 15,000 元。

179. 然而，財政局發出的固定匯率只是為了解決記帳的問題，並不會消滅銀行實際匯率與固定匯率之間產生的差額。

180. 還需要提到的是，駐京辦主要在內地運作，使用的也主要是人民幣，在人民幣和澳門幣之間的匯率經常波動，負責草擬涉案的兩份附件 B 預留建議書的出納(也就是檢舉人 D!)因為疏忽或其他原因而作出相關文件，經過駐京辦的會計 F 核對，再送至司法上訴人處理，司法上訴人若真的沒有發現其中的細節，對其處以「停職十日至一百二十一日之處分」，亦完全不符合《行政程序法典》所規定的適度原則及合法性原則。

181. 我們很難將司法上訴人沒有留意到經過會計核對的出納撰寫的建議書上忽略了匯率而出過限額數百元或兩千餘元的情況，與《澳門公共行政工作人員通則》第 314 條所指的停職情況之可譴責性相提並論。

182. 因此，被訴行為錯誤適用及違反了根據《行政程序法典》及 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》基於此而做出的紀律處分應予撤銷。

183. “挪用公款”與“盜用公款”意思相近，可參考中級法院第 170/2001-II 號案件之合議庭裁判書，是指“管理或保管金錢或公共收入者將之挪作他用”。

184. 縱觀司法上訴人在本案中的行為，並不符合“挪用公款”的概念，故此，被訴行為之相應部份沾有事實前提錯誤之瑕疵，應予撤銷。

九、關於「不適度購買及囤積奢侈酒類」之事宜

185. 總結報告就相關事宜作出的結論見卷宗第 1769 頁，為適當效力，在此視為全文轉錄。

186. 就上述事實及紀律處分建議，司法上訴人不能認同，相關理據如下：

9.1 關於欠缺理由說明及事實認定錯誤引致的可撤銷

187. 在被訴的行為控訴書中，第 74 條及第 75 條提及了 2012 年 12 月 4 日召開的中共中央政治局會議上推出的《中央八項規定》以及 2013 年 12 月中共中央辦公廳與國務院辦公廳引發的《黨政機關國內公務接待管理規定》。

188. 然而，控訴書及總結報告既沒有指出上述兩項規定是否適用於駐京辦在澳門的招待活動，也沒有指出上述兩項規定禁止駐京辦在澳門的招待活動不得使用茅台酒。

189. 控訴書第 76 條指司法上訴人明知上述《規定》，酒存充足且無大量耗酒需要的情況下，在 2016 年至 2018 年期間仍先後安排購入 193 瓶茅台酒及 42 瓶其他種類中國白酒。

190. 但控訴書及總結報告均未說明駐京辦如何「酒存充足」以及「無大量耗酒需要」。

191. 事實上，駐京辦因應實際情況，履職需要經常聯絡與交流各部門人事，駐京辦主任出席和組織公務活動繁多。

192. 查閱《2018 年財政年度預算案》及《2020 年財政年度預算案》可見，因駐京辦的工作職能，很多都需要透過招待活動來實現，這也是為甚麼每年特區政府編列財政預算時，駐京辦的招待費高於絕大部門的原因。

193. 在駐京辦的宴請活動中，因為餐廳提供的酒類飲品價格較市場上的高一般且質量沒有保證，所以駐京辦通常會自帶酒品，因此每年都有用酒的需要。

194. 茅台酒長期以來都受市場歡迎，以官方定價出售的普通飛天茅台酒很難買到，供需關係緊張程度眾所周知。在 2017 年第四季度至 2018 年 5 月左右期間，茅台酒廠商響應政府號召，要求經銷商必須按官方定價出售。

195. 因此，駐京辦按每年公務活動實際需要的大致數量，以官方定價陸續採購了一批普通飛天茅台酒。

196. 駐京辦以官方定價採購招待用酒的行為，避免了日後需要用酒時以較高的價格進行採購，而且相關採購行為遵守法定程序。

197. 上述普通飛天茅台酒官方價格為 1,000 餘元人民幣，參考第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》規定的外地公幹的領導人員的日津貼(用於膳食及交通)為 1,100 元澳門幣，以官方價格購買的茅台酒，並不應被定義為奢侈品。

198. 還要提到的是，駐京辦採購招待用酒的行為，都是在當年的財政預算範圍內進行的，從未因此而導致修改預算。

199. 因此，上述採購行為符合採購法律制度的要求，公共財政中的經濟、效率及效

益原則，以及完全是為了謀求公共利益而作出的。

200. 綜上所述，被訴行為缺乏理由說明，且存在事實認定錯誤，根據《行政程序法典》第 124 條，基於此而做出的紀律處分應予撤銷。

201. 謹慎起見，作為補充，司法上訴人還要提出以下的可撤銷瑕疵。

9.2 關於違反合法性原則及適度原則

202. 事實上，即使上述理據均不被採納，因按正常採購程序，根據每年實際公務活動需要的大致數量，提前採購 193 瓶茅台酒，就被科處「停職十日至一百二十一日之處分」，也完全違反了《行政程序法典》所規定的合法性原則及適度原則。

203. 司法上訴人所作的行為，並不可與《澳門公共行政工作人員通則》第 314 條所指的停職情況之可譴責性相提並論。

204. 被訴行為所認定的違紀行為，是按法定採購程序進行採購，且以官方定價進行採購，採購的茅台酒用於駐京辦的招待活動，並未被據為已有。無論以任何標準，其可譴責性也是極低的。

205. 綜上所述，被訴行為違反了根據《行政程序法典》所規定的法律原則及 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》基於此而做出的紀律處分應予撤銷。

* * *

Citada a Entidade Recorrida, o Senhor Chefe do Executivo da RAEM veio contestar o recurso com os fundamentos constantes de fls. 62 a 77, tendo formulado as seguintes conclusões:

I. O órgão decisor não estava obrigado a concordar integralmente com a proposta feita pela instrutora do processo.

II. Erro nos pressupostos de direito e falta de fundamentação são questões diferentes - mas não encontramos nenhum desses vícios.

III. Os fundamentos do acto impugnado explicam quais as razões da discordância do CE com os argumentos apresentados pela recorrente na sua defesa no processo disciplinar.

IV. Da avaliação do conjunto da prova produzida no processo disciplinar resulta, logicamente, a convicção de que quem conduziu o veículo que transportou o filho da recorrente para as pistas de ski de Nanshan foi a testemunha B, e não a testemunha E, pois apenas o primeiro era condutor da Delegação da RAEM em Pequim e foi ele que pediu o reembolso das despesas

dessa deslocação.

V. Ainda que, por hipótese, pudesse haver dúvidas quanto à identidade do condutor, não as haveria quanto aos factos fundamentais, a saber: que a deslocação ocorreu; que foi usado, para fins de interesse privado da recorrente, um veículo da Delegação; que foi o mesmo conduzido por um funcionário da Delegação; e que foi a Delegação que suportou as despesas.

VI. A lei não define o conceito de *desvio de dinheiros públicos*, usado no art. 315, n. 2, al. I), do ETAPM.

VII. Enquanto chefe da Delegação e presidente do respectivo Conselho Administrativo, a recorrente tinha, simultaneamente, determinados fundos públicos à sua guarda e influência no processo de decisão sobre o uso dos mesmos, nomeadamente para reembolso de despesas.

VIII. Apesar disso, ou por causa disso, a recorrente foi indevidamente reembolsada pela Delegação de despesas suas de carácter privado, o que parece constituir uma situação de desvio de dinheiros públicos;

IX. A recorrente não conseguiu justificar os fins de interesse público (*representação*) que, segundo diz, justificaram as despesas feitas, quando se encontrava de férias, em vários restaurantes de Macau e de HK, não tendo sequer conseguido identificar uma única das pessoas que terão participado nessas refeições.

X. A conduta da recorrente relativamente ao reembolso das despesas referidas no número anterior parece caber na previsão do n. 3 do art. 342 do Código Penal, que integra no crime de participação económica em negócio a conduta do "*funcionário que receber, para si ou para terceiro, por qualquer forma, vantagem patrimonial por efeito de cobrança, arrecadação, liquidação ou pagamento que, por força das suas funções, total ou parcialmente, esteja encarregado de ordenar ou fazer*".

XI. Assim sendo, o acto impugnado andou bem ao considerar que a responsabilidade disciplinar pelos actos em causa só prescreveria ao fim de 10 anos (art. 289, n. 2, do ETAPM e art. 110, n. 1, al. c), do CP).

XII. O facto de uma determinada despesa ser reembolsada a um funcionário de acordo com os procedimentos previstos na lei não significa que o esse funcionário tivesse direito a esse reembolso.

XIII. Ficou provado no processo disciplinar que a recorrente empregava, como veículo

de uso pessoal, um automóvel Audi A8 da Delegação que não fora adquirido para esse uso pessoal.

XIV. Cabia à recorrente provar que, como diz, reembolsou a Delegação das despesas de portagens (cartão ETC) feitas em deslocações de carácter privado.

XV. Uma testemunha ressentida não é necessariamente uma testemunha mentirosa.

XVI. O facto de a recorrente *beneficiar*¹ de isenção de horário de trabalho e de não ter tarefas agendadas para determinado dia, não justifica a falta de comparência ao serviço.

XVII. O acto impugnado não extraiu responsabilidade disciplinar do incumprimento de normas de administração financeira pública.

XVIII. A recorrente foi ouvida no processo disciplinar sobre a questão de saber quais os fins a que se destinavam as viaturas da Delegação, bem como sobre a questão do reembolso das despesas feitas como cartão ETC.

XIX. Não se verificou qualquer situação de falta de audiência.

XX. A graduação das penas disciplinares é competência discricionária da Administração.

XXI. Dado o número e gravidade das infracções disciplinares praticadas pela recorrente, bem como todas as circunstâncias relevantes, nomeadamente a posição profissional ocupada pela mesma, a pena de demissão aplicada não violou o princípio da proporcionalidade.

* * *

O Digno. Magistrado do Ministério Público junto do TSI emitiu o douto parecer de fls. 304 a 311, com o seguinte teor:

“(…)

Nos termos previstos na norma do artigo 69.º, n.º 2, alínea d) do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC), vem o Ministério Público emitir o parecer que segue:

¹ Nota: usamos a palavra em itálico porque, de acordo interpretação corrente do conceito de *isenção de horário*, que não cabe aqui discutir, não parece tratar-se de um benefício - nem, aliás, de uma isenção.

1.

A, melhor identificada nos autos, interpôs recurso contencioso do acto administrativo praticado pelo **Chefe do Executivo** que lhe aplicou a pena disciplinar de demissão, pedindo a declaração da respectiva nulidade ou, se assim se não entender, a anulação do dito acto.

Citada, a Entidade Recorrida apresentou contestação na qual concluiu no sentido da improcedência do presente recurso contencioso.

2.

2.1.

(i)

O primeiro fundamento invocado pela Recorrente para sustentar a sua pretensão anulatória é o da falta de fundamentação do acto recorrido.

Salvo o devido respeito, parece-nos que a questão vem enquadrada de um modo que não é inteiramente exacto. Pelo seguinte.

A norma do artigo 114.º, n.º 1, alínea b) do Código do Procedimento Administrativo (CPA) impõe o dever legal de fundamentação dos actos administrativos, a qual, de acordo com o artigo 115.º, n.º 1 do mesmo diploma legal, deve ser expressa e conter uma sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão.

Como é recorrentemente assinalado nas decisões judiciais que abordam a matéria, o 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). Pode dizer-se, assim e de acordo com o ensinamento jurisprudencialmente consolidado que tem vindo a ser feita em torno daquele dever, 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 sindicá-la de uma forma esclarecida. Além disso, importa ter também presente que o dever de fundamentação do acto administrativo tem uma geometria variável que, por isso, se molda e adapta conforme o tipo de acto e as circunstâncias do caso concreto.

(ii)

Analisada a fundamentação do acto recorrido, estamos em crer que a Administração observou o dever de fundamentação formal cuja violação foi alegada pelo Recorrente.

Com efeito, de acordo com o n.º 1 do artigo 115.º do CPA, a fundamentação pode consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas que constituem, neste caso, parte integrante do respectivo acto. Ora, da leitura do acto impugnado resulta que a Entidade Recorrida remeteu, expressamente, para os fundamentos do relatório final elaborado pelo instrutor do processo disciplinar, pelo que se deve considerar que absorveu aqueles fundamentos.

Ademais, a Entidade Recorrida não deixou de enunciar expressamente os fundamentos de direito, especificando as normas jurídicas com base nas quais aplicou à Recorrente a pena disciplinar de demissão e daí que se imponha a conclusão de que foi observado o dever formal de fundamentação do acto administrativo agora impugnado e é esse dever aquele a que se referem as normas dos artigos 114.º e 115.º do CPA.

(iii)

A questão, em nosso modesto entendimento, é outra e, em bom rigor, se bem interpretamos a petição inicial, é essa outra questão aquela que, na realidade, vem suscitada pela Recorrente.

Vejamos.

Como a doutrina e os tribunais assinalam, para além de estar formalmente fundamentado, o acto administrativo tem de se mostrar substancialmente fundamentado. A chamada fundamentação substancial do acto deve ser a expressão da real verificação dos pressupostos de facto invocados e a correcta interpretação e aplicação das normas indicadas como fundamento jurídico. Enquanto que à fundamentação formal interessa a enunciação dos motivos que determinaram o autor ao proferimento da decisão com um concreto conteúdo; à fundamentação material interessa a correspondência dos motivos enunciados com a realidade, bem como a sua suficiência para legitimar a actuação administrativa no caso concreto (assim, entre muito outros, o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 14.03.2018, processo n.º 512/17, disponível em www.dgsi.pt e na doutrina, por todos, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *O Dever de Fundamentação Expressa de Actos Administrativos*, Coimbra, 1992, p. 231).

No caso em apreço, da leitura da fundamentação do acto punitivo recorrido resulta, como a Recorrente alegou, que a Entidade Recorrida, apesar da fórmula genérica que adoptou no sentido de que aderira aos fundamentos de facto e de direito constantes do relatório final da senhora instrutora do processo disciplinar, a verdade é que, *expressis verbis*, se alterou os fundamentos jurídicos no que à escolha da pena disciplinar que decidiu aplicar à Recorrente concerne, como, aliás, muito correctamente, a douda contestação apresentada não deixou de reconhecer.

A diversidade de fundamentação traduziu-se no seguinte: do relatório final da instrutora constam as normas da alínea e) do n.º 1 do artigo 300.º, alínea l) do n.º 2 do artigo 315.º e 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/M, de 21 de Dezembro; do despacho da Entidade Recorrida que constitui o acto recorrido, constam as seguintes normas: alínea e) do n.º 1 do artigo 300.º, artigo 313.º, n.º 1 e alínea h) do n.º 2 do artigo 314.º e n.ºs 1 e 4 do artigo 316.º do ETAPM.

Acontece, no entanto, que esta fundamentação jurídica não permite suportar a aplicação de uma pena disciplinar de demissão.

Na verdade, a Entidade Recorrida considerou que as diversas condutas da Recorrente não eram susceptíveis de se subsumirem a qualquer das alíneas do artigo 315.º do ETAPM e por isso eliminou no seu despacho a menção a esse artigo. Bem, deve dizer-se. Com efeito, a senhora instrutora efectuou um enquadramento manifestamente incorrecto das condutas da Recorrente nas alíneas l) e n) do n.º 2 do artigo 315.º do ETAPM, porquanto a Recorrente não concretizou quaisquer desvios de dinheiros públicos, e, portanto, não preencheu a previsão da alínea l) do n.º 2 do artigo 315.º, nem faltou aos deveres do cargo «com intenção de obter para si ou para terceiro qualquer benefício ilícito». Andou bem, pois, a Entidade Recorrida ao afastar a norma do artigo 315.º do ETAPM do âmbito fundamentador da sua decisão punitiva.

Porém, dessa alteração na fundamentação resulta, como dissemos, a impossibilidade de aplicar a pena disciplinar de demissão com fundamento nas normas legais habilitantes expressamente invocadas, as quais, como é evidente, não são suficientes para suportar a concreta actuação administrativa que agora se encontra sob fiscalização contenciosa.

É que, a pena demissão só pode ser aplicada verificado que seja o condicionalismo previsto na norma do artigo 315.º do ETAPM por a conduta praticada pelo arguido aí se enquadrar

ou, quando tal não suceda, como no caso em apreço, ao abrigo do mecanismo de agravação da pena prevista na norma do n.º 2 do artigo 316.º do ETAPM, de acordo com a qual «ponderado o especial valor das circunstâncias atenuantes ou agravantes que se provem no processo, poderá ser especialmente atenuada ou agravada a pena, aplicando-se pena de escalão mais baixo ou de escalão superior do que ao caso caberia».

(iv)

Como se sabe, no nosso sistema jurídico-disciplinar encontra-se consagrada a regra da unidade de sanção disciplinar, que não da unidade da infração disciplinar, segundo a qual 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 e, por maioria de razão, por aquelas que são apreciadas no mesmo processo. É o que resulta do n.º 4 do artigo 316.º do ETAPM.

Portanto, mesmo quando, como no caso, o funcionário tenha praticado diversas infracção disciplinares (pluralidade de infracções) a punição faz-se através de uma única sanção disciplinar (unidade de sanção), adquirindo neste contexto uma particular relevância o conceito de acumulação de infracções a que se reporta a alínea h) do n.º 1 e o n.º 5 do artigo 283.º do ETAPM: «a acumulação dá-se quando duas ou mais infracções são cometidas na mesma ocasião ou quando uma é cometida antes de ter sido punida a anterior».

Ora, a acumulação de infracções, constituindo uma circunstância agravante, pode, precisamente, permitir à entidade com competência para a decisão final no processo disciplinar, no momento da escolha da sanção, aplicar uma pena mais grave do que aquela ou aquelas que caberiam a qualquer uma das infracções individualmente consideradas. Como no caso. Apesar de a Entidade Recorrida ter considerado que todas as infracções praticadas pela Recorrente eram puníveis com penas de multa e de suspensão, que são aquelas que estão previstas nos artigos 313.º e 314.º do ETAPM expressamente referidas na decisão punitiva, não estava impedida de aplicar uma sanção mais grave, incluindo a demissão. Ponto era, no entanto, que tivesse feito a indispensável ponderação discricionária a que se refere o n.º 2 do artigo 316.º do ETAPM, norma habilitante de uma tal opção agravadora.

A verdade, no entanto, é que, como já deixámos dito, a Entidade Recorrida não só não invocou, como devia, a norma do n.º 2 do artigo 316.º para justifica a escolha da pena disciplinar que aplicou à Recorrente como, mais importante, não fez o juízo discricionário de

ponderação a que ali se alude e que só ela, não o tribunal, poderia fazer (aliás, o Tribunal de Última Instância, no seu acórdão de 3.3.2021 tirado no processo n.º 77/2019, já decidiu que «mesmo no caso previsto no n.º 2 do art.º 316.º do ETAPM (...) não fica a Administração isenta de proceder ao juízo de prognose quanto à inviabilidade de manutenção da relação jurídico-funcional, que é pressuposto da aplicação da pena expulsiva, nos termos do n.º 1 do art.º 315.º do ETAPM). Ao invés, como vimos, aplicou a pena de demissão fundamentando-a em normas legais que lhe não davam a suficiente cobertura para o fazer.

Não se trata, importa sublinhar, de um simples problema de falta de indicação da norma legal habilitante, eventualmente ultrapassável por referência ao regime jurídico aplicável (como se sabe, tem-se entendido, em geral, que para a suficiência da fundamentação de direito da decisão do acto administrativo não é sempre necessária a indicação dos preceitos legais aplicáveis, bastando a referência a princípios jurídicos ou a um regime jurídico que definam um quadro legal perfeitamente conhecido ou cognoscível por um destinatário normal, colocado na posição do destinatário real: assim, entre outros, o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 17.11.2010, proc. n.º 1051/09, disponível em www.dgsi.pt), trata-se, antes, de um exercício errado do poder discricionário de escolha da sanção disciplinar (é pacífico que a aplicação de uma pena disciplinar corresponde ao exercício de um poder discricionário: assim, entre muitos, o acórdão do Tribunal de Última Instância, de 10.07.2020, Processo n.º 41/2020) aquilo que um Administrativista português designa por «abuso da discricionariedade», ou, na terminologia corrente na doutrina alemã, uma situação de «*ermessensueberschreitung*», a qual se traduz num «desrespeito dos limites da autorização» legal (assim, PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, Coimbra, 2020, p. 239, que exemplifica com a escolha da medida «C» por parte do órgão administrativo num caso em que a norma de competência estabelece que o agente pode escolher a medida «A» ou a medida «B». No direito alemão, dando exemplo idêntico, MAURER/WALDHOFF, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Munique, 2017, p. 153) que consubstancia uma violação de lei geradora da anulabilidade do acto, sem que possa ponderar-se, como é evidente, qualquer possibilidade de neutralização da invalidade através de um hipotético aproveitamento do acto administrativo por nos encontrarmos, como já dissemos, no âmbito de poderes discricionários e, portanto, de valorações próprias e exclusivas da Administração (também neste sentido, veja-se, por último, o acórdão do Tribunal de Última Instância de 3/3/2021, processo n.º 129/2020).

Parece-nos, por isso, que, com este fundamento, o recurso não pode deixar de proceder.

2.2.

Subsidiariamente, por dever de ofício, não deixaremos de nos pronunciar sobre os demais fundamentos do recurso que a Recorrente, com pouco critério e de forma confusa, com todo o respeito o dizemos, invoca e que, com excepção do último do fastidioso elenco, carecem, a nosso ver, de qualquer suporte que possa justificar a respectiva procedência.

(i)

Não vislumbramos que, no decurso do processo disciplinar tenham sido omitidas quaisquer diligências que se possam reputar de essenciais para a descoberta da verdade.

A Recorrente, como todo o respeito, perde-se no acessório, obnubilando o essencial. Do processo disciplinar resulta, abundantemente, que a Recorrente permitiu que fosse utilizado um veículo automóvel que é propriedade da Região, conduzido por um funcionário da Delegação em Pequim para transportar o seu filho e respectivos amigos a uma estância de esqui situada em Nanshan, distrito de Miyun, Pequim e bem assim para os transportar de volta a Pequim.

Ora, esta facticidade é suficientemente grave para se concluir que a mesma integra a violação dos deveres funcionais de isenção e lealdade a que a Recorrente, enquanto Chefe da Delegação estava obrigada, face ao disposto no artigo 11.º, n.º 1 da Lei n.º 15/2009 e 279.º, n.º 2, alíneas a) e d) do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM).

Não pode a Recorrente escamotear que, enquanto Chefe da Delegação, presidia, por inerência, ao respectivo Conselho Administrativo que tem competência quanto à gestão financeira e à autorização de despesas, tal como resulta do número 2, alínea 4) e do número 6 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 148/2001 e, como tal, sobre ela sempre recaía a responsabilidade pela correcta gestão financeira da Delegação.

O que está aqui em causa, importa não perder de vista, é um acto que puniu a Recorrente por condutas por si praticadas enquanto ocupava um cargo dirigente, é dizer, um lugar de topo na estrutura da Administração Pública da Região. Ora, do pessoal dirigente não pode deixar de se exigir que tenha, não só conhecimentos substanciais sobre as matérias com as quais tem de lidar no exercício das suas funções, como, além disso, exerça de modo efectivo, responsável, zeloso, todas

as suas competências, de modo a adequar a sua actuação enquanto dirigente ao respeito estrito pelas imposições legais e à prossecução do interesse público. De um dirigente espera-se que exerça de forma activa e esclarecida as competências que lhe estão atribuídas e que não se demita do dever que lhe incumbe de se certificar que as suas actuações, ainda que omissivas, são conformes à lei.

(ii)

No que concerne às chamadas «despesas de representação» com refeições em restaurantes de Macau de Hong Kong, resulta do processo disciplinar e a Recorrente não discute, que tais despesas tiveram lugar durante as férias, o que indicia, portanto, que tais despesas não foram por motivo de interesse público, mas, antes, por razões de natureza particular.

É certo que, como a Recorrente refere, que não existe um inultrapassável obstáculo legal a que, mesmo durante as férias, pudesse ter de desenvolver actividades em prol da Região e no âmbito das suas competências, susceptíveis de justificar as ditas despesas de representação. Todavia, nessa circunstância, cumpria à Recorrente demonstrar que, na realidade, assim foi, isto é, que durante as suas férias teve refeições por motivos profissionais que implicaram a realização daquelas despesas. Sucede, porém, que nada disso foi demonstrado.

Como tal, parece-nos acertada a conclusão da Entidade Recorrida no sentido de que a Recorrente custeou despesas particulares com dinheiros públicos sem título legal que a habilitasse a fazê-lo, desta forma tendo violado os deveres funcionais de isenção e lealdade já antes referidos e, portanto, incorrendo em responsabilidade disciplinar.

(iii)

Não ocorre, segundo pensamos, prescrição do procedimento disciplinar.

É certo que, como aponta a Recorrente, o procedimento disciplinar prescreve passados 3 anos sobre a data em que a falta houver sido cometida. Contudo, como preceitua o n.º 2 do artigo 289.º do ETAPM, «se o facto qualificado de infracção disciplinar for também considerado infracção penal e os prazos de prescrição do procedimento criminal forem superiores a 3 anos, aplicar-se-ão ao procedimento disciplinar os prazos estabelecidos na lei penal».

Ora, no caso, como resulta da acusação já deduzida contra a Recorrente no âmbito do processo de inquérito n.º 13437/2018, é-lhe imputada a prática de crimes de 3 crimes de peculato, previsto e punido pelo artigo 340.º, n.º 1 do Código Penal, de 1 crime de peculato previsto e punido pelo artigo 340.º, n.º 2 do Código Penal e de 1 crime de peculato de uso, previsto

e punido pelo artigo 341.º, n.º 1 do Código Penal.

Relativamente aos crimes de peculato, o prazo de prescrição do procedimento penal é de 10 e de 5 anos, respectivamente, como resulta do disposto nas alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 110.º do Código Penal, pelo que não pode deixar se concluir no sentido de não ter ocorrido a prescrição do procedimento disciplinar pelo menos em relação às infracções que foram objecto de acusação penal.

(iv)

No que se refere à matéria atinente à utilização do veículo automóvel de marca Audi e modelo A8 pertencente à Região por parte da Recorrente para fins pessoais, cremos, desde logo, que não ocorre a nulidade por falta de audiência a que se refere o artigo 298.º do ETAPM.

Além disso, no que à restante alegação concerne, parece-nos que a Recorrente passa ao lado do essencial. É que o veículo em causa não é um veículo de uso pessoal face ao que está definido no artigo 2.º, alínea 1) da Lei n.º 7/2002 e não foi adquirido como tal. Como tal, só podia ser utilizado ao serviço da Delegação, ou seja, para finalidades oficiais. Não tendo sucedido assim, como resulta do processo disciplinar, é patente que a Recorrente incorreu na violação de deveres funcionais apontada pela Entidade Recorrida.

(v)

Relativamente ao uso do veículo de representação para uso pessoal e ao pagamento de portagens através do cartão ETC, não nos parece que tenha havido a omissão de quaisquer diligências essenciais para a descoberta da verdade nem que ocorra nulidade por falta de audiência da Recorrente no âmbito do processo disciplinar.

A Administração não errou ao considerar que o veículo de marca Volkswagen de 7 lugares era um veículo de representação que não podia ser usado para fins pessoais.

Por outro lado, embora isso resulte de um erro em que laborou a própria instrutora do processo disciplinar, parece-nos pouco relevante a invocação da violação dos princípios da legalidade e da proporcionalidade na escolha das penas aplicável a essa infracção, uma vez que, como acima tivemos oportunidade de referir, em processo disciplinar a punição é única e não há lugar à determinação de uma pena conjunta resultante do cúmulo de penas parcelares aplicadas a cada infracção (cfr. artigo 316.º, n.º 4 do ETAPM). Como tal, as penas parcelares diluem-se na pena única que foi aplicada e que, no caso, foi a pena de demissão, diversa, portanto das penas

disciplinares consideradas aplicáveis à infracção aqui em causa.

No que especificamente tange aos pagamentos com o cartão ETC, não existe qualquer omissão de diligências instrutórias. Mesmo depois de diligências complementares feitas na sequência da apresentação da defesa por parte da Arguida e Recorrente, a senhora instrutora concluiu que não houve qualquer reembolso por parte desta relativamente às despesas de portagens de auto estradas pagas com o cartão ETC da Delegação da RAEM em Pequim. Não houve, pois, omissão de diligências probatórias.

Em relação à violação do princípio da legalidade e da proporcionalidade da pena relativa a esta infracção, vale o que acima dissemos quanto à impertinência desse fundamento.

(vi)

Quanto às faltas injustificadas, parece-nos que não procede a argumentação da Recorrente.

É certo, com efeito, que a mesma beneficiava de isenção de horário. No entanto, isso não significa que pudesse deixar de comparecer ao serviço quando bem lhe aprouvesse. São coisas diferentes.

Assim, também nesta parte não se vê razão para acolher o recurso.

(vii)

Relativamente às diversas aquisições de bens efectuadas em violação das boas regras de administração financeira, estamos em crer que houve da parte da Recorrente uma inobservância das ditas normas, nomeadamente das normas procedimentais atinentes à cabimentação e à autorização de despesas precedentes da aquisição e, naturalmente, do pagamento.

Parece-nos, em todo o caso, que o enquadramento jurídico-disciplinar que foi feito no Relatório final elaborado pela Senhora Instrutora é manifestamente desadequado pois que, como é evidente, a violação das ditas regras procedimentais, se é certo que constituem dever de zelo, não consubstanciam qualquer desvio de dinheiros públicos, como, de resto, ao menos implicitamente, a Entidade Recorrida, ao modificar os fundamentos legais do acto impugnado, não deixou de reconhecer.

(viii)

Quanto ao último ponto das alegações da Recorrente atinente à compra de vinhos para a Delegação, parece-nos que a mesma tem razão.

Do relatório final da senhora Instrutora e, portanto, do acto recorrido não resulta qualquer facto concreto que permita concluir no sentido de que a conduta da Recorrente consubstancia uma infracção disciplinar. O que resulta daquele Relatório é um mero juízo conclusivo e valorativo no sentido de que a dita aquisição se tratou de um desperdício de dinheiro público.

A verdade, no entanto, é que essa conclusão da senhora Instrutora é puramente decorre de um juízo puramente subjectivo, sem que se mostre suportada em quaisquer factos e pode, inclusivamente, revelar-se desajustada na medida em que não é de excluir que a dita aquisição tenha sido uma operação de boa gestão do dinheiro público.

Nesta pequena parte parece-nos que o recurso deve proceder também com este fundamento.

3.

Deve ser julgado procedente o presente recurso contencioso, anulando-se, em consequência, o acto recorrido.

É este, salvo melhor opinião, o parecer do Ministério Público.”

* * *

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, nomeadamente do relatório do inquérito, com interesse para a decisão da causa:

- Factos constantes do relatório de averiguações:

1 - 2018 年 12 月 18 日，A 命司機 B 以駐京辦駐京辦七座公務車(車牌號碼...)接載 A 的兒子及其兒子的朋友前往北京密雲區南山滑雪場滑雪，滑雪結束後接載彼等回東直門。(卷宗第 28 頁行車記錄表；第 36 至 39 頁證人 B 筆錄)。

2 - 2017 年 12 月 15 日，A 批准第 86/ANEXO B/2017 號建議書，批准支付司機 B 其墊付的合共人民幣 2,000 元的招待費，但該建議書沒有為該招待費開支說明事實理由。(卷宗第 458 頁)

2017 年 12 月 27 日司機 B 向駐京辦遞交兩張於 2018 年 12 月 18 日分別由「XXX(北京)餐飲管理有限公司」發出的金額為人民幣 881 元的“餐費”發票，以及，由「北京南山滑雪滑水度假村有限公司」發出的金額為人民幣 338 元的“餐費”發票；(卷宗第 458 至 460 頁)。

A 以駐京辦公款支付 A 的兒子及其兒子朋友之膳食費用，人民幣 1,219 元。(卷宗第 458 至 460 頁)

3 - 駐京辦行政委會於 2013 年 12 月 23 日第 34 次會議通過 2014 年度每月備用金中用於招待費的金額為人民幣 70,000 元。

2014 年 4 月 3 日 A 向駐京辦遞交了 3 月 13 日至 16 日一連四日的用膳開支收據作駐京辦招待費報銷(卷宗第 449 至 451 頁)：

1. 一張 2014 年 3 月 13 日由澳門「…」以“用膳”名義而開出的收據，金額為澳門幣 4,068.8 元；
2. 一張 2014 年 3 月 14 日由「…」以“晚餐”名義而開出的收據，金額為澳門幣 2,090 元；
3. 一張 2014 年 3 月 15 日由「…」發出的“晚餐”收據，金額為澳門幣 3,886.5 元；

4. 一張 2014 年 3 月 15 日由「…」發出的收據，金額為澳門幣 1,830.4 元；
 5. 一張 2014 年 3 月 16 日由「…」發出的“晚餐”收據，金額為澳門幣 4,430.8 元；
 6. 一張 2014 年 3 月 18 日由「…」開出的收據，金額為港幣 775 元；
- 上述期間不存有任何獲行政長官核准的離京公幹記錄(卷宗第 633 至 645 頁)。

A 於 2014 年 3 月 13 日及 14 日、17 日及 18 日正享受年假，而 2014 年 3 月 15 日和 16 日是年假期間的周休假(卷宗第 635 頁)。

4 - 2015 年 5 月 29 日，A 批准了第 46/ANEXO B/2015 號建議書，批准由 A 本人墊付招待費合共金額為人民幣 15,000 元。(卷宗第 428 背頁至 429 頁)

2015 年 8 月 6 日 A 向駐京辦遞交了以下用膳開支收據作駐京辦招待費報銷(卷宗第 429 背頁至 433 頁)：

1. 一張 2015 年 6 月 4 日由「…」發出的收據，金額為澳門幣 4,885.1 元；
2. 一張 2015 年 6 月 5 日由「…」發出的“午餐”收據，金額為澳門幣 2,065.8 元；
3. 一張 2015 年 6 月 9 日由「…」發出的收據，金額為澳門幣 1,475.1 元；
4. 一張 2015 年 6 月 15 日由「…」發出的“晚餐”收據，金額為澳門幣 1,716 元；
5. 一張 2015 年 6 月 16 日由香港「…」發出的收據，金額為港幣 2,252.8 元；
6. 一張 2015 年 6 月 17 日由澳門「…」發出的收據，金額為澳門幣 566 元；
7. 一張 2015 年 7 月 2 日由「…」發出的午餐發票，金額為澳門幣 1,893.6 元；

5 - 2016 年 1 月 4 日，A 批准了第 8/ANEXO B/2016 號建議書，批准由 A 本人墊付招待費合共金額為人民幣 2,000 元。(卷宗第 419 至 420 頁)

2016 年 1 月 27 日 A 向駐京辦遞交向駐京辦遞交了以下用膳開支收據作駐京辦招待費報銷(卷宗第 420 背頁及第 421 頁)：一張 2016 年 1 月 7 日由澳門「…」發出的“餐費”收據，金額為澳門幣 1,828 元。

上述期間不存有任何獲行政長官核准的離京公幹記錄(卷宗第 594 至 618 頁)。

A 於 2016 年 1 月 5 日至 8 日正享受年假(卷宗第 618 頁)。

有跡象顯示，A 以公務招待 -----，將其享受年假期間的私人用膳開支以駐京辦公款報銷支付，合共澳門幣 1,828 元。

6 - 2017 年 4 月 29 日至 5 月 6 日，A 駕駛及使用駐京辦七座公務車(車牌號碼...)在上述期間離開北京，期間共行駛 3135 公里，曾前往及途經河北、山東及安徽，及至 5 月 7 日返回。(卷宗第 26 頁行車記錄表，第 474 頁駐京辦汽車及其電子不停車收費系統(ETC)卡號覆函，第

476 至 481 頁高速公路電子收費系統客戶月結單(詳細)信息)

上述期間，除 4 月 29 日至 5 月 1 日為五一節假期，以及 5 月 6 日至 5 月 7 日為星期六及星期日外，5 月 2 日至 5 月 5 日期間合共 4 天為駐京辦的工作日；然而，該 4 個工作日並非獲得行政長官核准及許可的年假、離京公幹或合理缺勤(卷宗第 513 至 537 頁)；因此，A 在該等工作日辦公時間內，未經行政長官許可而擅離工作地點，已構成不合理缺勤。

7 - A 在上述公眾假期、周假及不合理缺勤期間，非因公務而駕駛及使用駐京辦七座公務車(車牌號碼...)離開北京，相關的高速公路費用合共人民幣 506.25 元是以駐京辦為該公務車專門配購的電子不停車收費系統(ETC)儲值卡支付的(卷宗第 476 至 481 頁高速公路電子收費系統客戶月結單(詳細)信息)。

8 - 駐京辦的特別辦公時間、公眾假期，以及駐京辦主任無固定辦公時間的規定如同前述，在此視為全部轉錄。

2018 年 2 月 15 日至 2 月 26 日，A 駕駛及使用駐京辦七座公務車(車牌號碼...)在上述期間離開北京，期間共行駛 3930 公里，曾前往及途經河北、河南、湖北及湖南，及至 2 月 26 日晚上返回。(卷宗第 27 頁行車記錄表，第 474 頁駐京辦汽車及其電子不停車收費系統(ETC)卡號覆函，第 475 頁高速公路電子收費通行記錄明細)

上述期間，除 2 月 15 日至 21 日為春節假期，以及 2 月 24 日至 2 月 25 日為星期六及星期日外，5 月 23 日、24 日 26 日期間合共 3 天為駐京辦的工作日；然而，該 3 個工作日並非獲得行政長官核准及許可的年假、離京公幹或合理缺勤(卷宗第 504 至 512 頁)；因此，A 在該等工作日辦公時間內，未經行政長官許可而擅離工作地點，已構成不合理缺勤。

9 - A 在上述公眾假期、周假及不合理缺勤期間，非因公務而駕駛及使用駐京辦七座公務車(車牌號碼...)離開北京，相關的高速公路費用合共人民幣 799.15 元是以駐京辦為該公務車專門配購的電子不停車收費系統(ETC)儲值卡支付的(第 475 頁高速公路電子收費通行記錄明細)。

10 - 駐京辦的特別辦公時間、公眾假期，以及駐京辦主任無固定辦公時間的規定如同前述，在此視為全部轉錄。

2016 年 6 月 20 日至 22 日期間，A 離開北京經西安赴甘肅公幹，及至 2 月 23 日返回。

A 表示，印象中應該是因 6 月 22 日北京暴雨而導致航班延誤，故只能在 6 月 23 日(駐京辦工作日)才返京，但未就此向行政長官申批合理缺勤。

11 - A 承認曾於 2013 年 3 月赴遼寧省兩日使用駐京辦司機 H 及公務車(車牌號碼...

的奧迪 A8 汽車)辦理私人事務。

12 - 駐京辦就取得財貨及勞務編制的不論報告式的建議書抑或印務局印製的附件 B 格式的建議書都會給予一個以順序數字開首的建議書編號並以年份作結，例如：當為報告式的建議書時，建議書據此編號 1/DRAEMP/2015, 2/DRAEMP/2015, 3/DRAEMP/2015, 按順序號如此類推 當為附件 B 格式的建議書時，建議書據此編號 1/ANEXO B/2015, 2/ANEXO B/2015, 3/ANEXO B/2015, 按順序號如此類推。

不時出現未進行採購/開支程序(詢價、建議、開支許可、開支預留、經濟分類)，先購買，事後才補辦程序的情況；在此情況下，一旦因接續的建議書序號被使用而無法使建議日期追溯至購買日當日或以前，則建議書編號會出現序號後加“A”或“a”的情況(例如：1/DRAEMP/2015, 1A/DRAEMP/2015, 2/DRAEMP/2015...; 1/ANEXO B/2015, 1a/ANEXO B/2015, 2/ANEXO B/2015)。

經透過批准開支建議後，駐京辦的出納及/或會計會為開支作預留，相關開支預留記錄以上述同一邏輯編號，給予一個以順序數字開首的建議書編號並以年份作結，例如：0001/15, 0002/15, 0003/15, 按順序號如此類推。

當出現未進行採購/取得程序(詢價、建議、開支許可、開支預留、經濟分類)，先購買，事後才補辦程序的情況時，一旦因接續的建議書序號被使用而無法使建議日期追溯至購買日當日或以前，則開支預留記錄編號會出現序號後加“A”或“a”的情況(例如：0001/15, 0001a/15, 0002/15...)。

根據舉報人陳述證實：

有關取得財貨及勞務的建議書是由 A 指示編制。

基於採購/取得總金額超出權限，故會編制數份建議書，以便將總金額分拆，折攤成較小金額。

13 - 2014 年 1 月 17 日，在沒有進行採購/取得程序(詢價、建議、開支許可、開支預留、經濟分類)下，A 向澳門「XX 實業有限公司」先購買禮品，金額為澳門幣 186,000 元。事後，A 著 F 補辦程序，追溯編制第 5A/ANEXO B/2014 號建議書及加插預留款記錄編號 0014A/14。

同時，A 著 F 於建議書上單純援引第 122/84/M 號法令第 7 條第 2 款 b)項和第 8 條第 4 款規定豁免詢價作直接判給，但沒有就豁免詢價說明理由。(卷宗第 253 至 256 頁)

14 - 2014 年 2 月 17 日，在沒有進行採購/取得程序(詢價、建議、開支許可、開支預留、經濟分類)下，A 向澳門「XX 實業有限公司」先購買禮品，金額為澳門幣 124,000 元。事

後, A 著 F 補辦程序, 追溯編制第 9A/ANEXO B/2014 號建議書及加插預留款記錄編號 0055A/14。

A 著 F 於建議書上單純援引第 122/84/M 號法令第 7 條第 2 款 b)項和第 8 條第 4 款規定豁免詢價作直接判給, 但沒有就豁免詢價說明理由。(卷宗第 257 至 262 頁)

15 - 2015 年 3 月 1 日, 在沒有進行採購/取得程序(詢價、建議、開支許可、開支預留、經濟分類)下, A 向「XX 貿易(上海)有限公司北第六分公司」購買化妝禮品, 金額為人民幣 17,715 元, 折合澳門幣 23,939.19 元。事後, A 著 F 補辦程序, 將金額原本逾澳門幣 15,000 元的開支分拆成兩個建議書, 追溯編制第 17a/ANEXO B/2015 號建議書, 判定金額為澳門幣 8,000 元, 以及第 23a/ANEXO B/2015 號建議書, 判定金額為澳門幣 10,000 元, 及加插預留款記錄編號 0073a/15 及 0086a/15。

____偉利用價金分拆及載於不同建議書內, 且不說明理由下直接判給, 規避三家詢價及強制繕錄詢價(第 122/84/M 法令第 8 條第 3 款和第 4 款規定)。(卷宗第 337 至 341 頁)

16 - 2014 年 11 月 3 及 4 日, 在沒有進行詢價或經說明理由的免除詢價下, A 向「北京 XX 普洱茶有限公司」購買茶葉, 合共金額為人民幣 60,000 元, 折合澳門幣 82,191.78 元。事後, 將金額原本逾澳門幣 82,000 元的開支分拆成兩個建議書, 分別為第 40/ANEXO B/2014 號建議書, 判定金額為人民幣 35,000 元, 以及第 43/ANEXO B/2014 號建議書, 判定金額為人民幣 25,000 元。

利用價金分拆及載於不同建議書內, 且不說明理由下直接判給, 規避三家詢價及強制繕錄詢價(第 122/84/M 法令第 8 條第 3 款和第 4 款規定)。(卷宗第 84 至 90 頁)

17 - 由 2014 年至 2018 年, A 先後 6 次在沒有進行詢價或經說明理由的免除詢價下, 將購買茶葉禮品直接判給「北京 XX 普洱茶有限公司」, 開支金額合計澳門幣 256,356.57 元, 6 次直接判給中均沒有依法說明採購的事實依據, 具體情況如下:

1) 2014 年, 第 15/ANEXO B/201 號建議書, 判給金額折合澳門幣 43,013.7 元; 在是次採購中引用豁免條款以豁免書面諮詢, 但引用豁免條款沒有說明理由, 而直接判給(卷宗第 68 至第 73 頁)

2) 2014 年, 透過第 21/ANEXO B/2014 號建議書, 判給金額折合澳門幣 14,246.58 元; (卷宗第 74 至 77 頁)

3) 2014 年, 第 40/ANEXO B/2014 號建議書和第 43/ANEXO B/2014 號建議書, 判給金額折合澳門幣 82,191.78 元; 在是次採購中開支金額超過澳門幣 15,000 元應進行直接磋商, 但改以非強制性作書面諮詢, 而直接判給(卷宗第 84 至 90 頁)

4) 2015 年, 追溯第 8a/ANEXO B/2015 號建議書、第 11a/ANEXO B/2015 號建議書、

第 19a/ANEXO B/2015 號建議書和第 25/ANEXO B/2015 號建議書，及加插開支預留記錄編號 0042a/15，0065a/15，0080a/15 及 0087a/15，判給的總金額合共並折合為澳門幣 59,459.46 元；沒有進行採購/取得程序(詢價、建議、開支許可、開支預留、經濟分類)，先購買，事後才補辦程序(加插甚至追溯建議書及預留款記錄)，以及利用價金分拆及載於不同建議書內，且不說明理由下直接判給，規避三家詢價及強制繕錄詢價(卷宗第 97 至 107 頁)。

5) 2015 年，第 71/ANEXO B/2015 號建議書和第 83/ANEXO B/2015 號建議書，要判給金額折合澳門幣 28,378.38 元；在是次採購中開支金額超過澳門幣 15,000 元應進行直接磋商，為規避法律將同一筆開支分拆成兩個採購建議，而進行非強制性作書面諮詢，直接判給(卷宗第 112 至第 116 頁)

6) 2016 年，追溯第 26a/ANEXO B/2016 號建議書和第 27/ANEXO B/2016 號建議書，及加插開支預留記錄編號 0083a/16 及 0087/16，判給金額折合澳門幣 29,066.67 元；沒有進行採購/取得程序(詢價、建議、開支許可、開支預留、經濟分類)，先購買，事後才補辦程序(加插甚至追溯建議書及預留款記錄)，以及利用價金分拆及載於不同建議書內，且不說明理由下直接判給，規避三家詢價及強制繕錄詢價(卷宗第 118 至 123 頁)。

18 - 結論及建議

綜上所述，並結合本簡易調查程序卷宗所載的證人證言及書證，其充分跡象顯示 A 任駐京辦主任期間，涉及多項違紀行為(尤其本報告書第已部分第一至七項中的多個行為)，涉嫌違反第 87/89/號法令核准《澳門公共行政工作人員通則》規定的無私義務、熱心義務、忠誠義務及勤謹義務，且就當中最嚴重的違紀行為最高可科處強迫退休處分；因此，謹向 尊敬的行政長官閣下建議針對 A 提起紀律程序。

至於自本簡易調查中發現且具有跡象顯示懷疑觸犯的多項公務上之侵占使用罪及多項在法律行為中分享經濟利益罪(尤其本報告書第已部分第一至四項、及第六項的多個行為)，鑑於非本簡易調查程序及倘將提起的紀律程序的權限，尚待權限實體查證；因此，謹向 尊敬的行政長官閣下建議，根據第 87/89/號法令核准《澳門公共行政工作人員通則》第 287 條第 1 及 2 款規定，並為著履行《澳門刑事訴訟法典》第 225 條第 1 款 b)項規定之義務，將本報告書及相關證據送交權限實體，澳門檢察院及澳門廉政公署，以便該等權限實體作出適當處理。

*

Realizadas diligências instrutórias, foi proposto o arquivamento

dos seguintes factos (Fls. 1674 e ss.):

紀律程序之預審階段(行政長官第 197/CE/2018 號批示)

報告書

歸檔建議

(...)

甲、因追訴時效而建議之歸檔

從本紀律程序之調查所得之證據，有充分跡象顯示嫌疑人 A 作出以下違紀事實；然而，鑑於相關違紀事實的追訴時效自作出違紀行為之日起經三年完成，相關紀律責任因此已告解除(《澳門公共行政工作人員通則》第 289 條第 1 款及第 286 條第 1 款)；為此，謹向 行政長官閣下建議對以下違紀事實作歸檔處理：

1) 禮儀車私用

嫌疑人 A 於 2013 年 3 月赴遼寧省兩日使用駐京辦司機 H 及禮儀車(車牌號碼...的奧迪 A8 汽車)辦理私人事務(卷宗第 482 頁行車記錄表；卷宗第 573 至 576 頁證人嫌疑人 A 筆錄。)

2) 向 XX 實業有限公司購買禮品 – 2014 年 1 月 17 日

(...)

3) 向 XX 實業有限公司購買禮品 – 2014 年 2 月 17 日

(...)

4) XX 貿易有限公司購買化妝禮品

(...)

5) 向北京 XX 普洱茶有限公司購買茶葉 – 2014 年 2 月 28 日

(...)

6) 向北京 XX 普洱茶有限公司購買茶葉 – 2014 年 10 月 14 日

(...)

7) 向北京 XX 普洱茶有限公司購買茶葉 – 2014 年 10 月 30 日

(...)

8) 向北京 XX 普洱茶有限公司購買茶葉 – 2015 年 3 月 2 日、17 日、18 日和 19 日(連

續三日)

9) 向北京 XX 百貨有限公司購買禮品

(...)

10) 在澳門 XX 酒店享用晚餐

(...)

11) 在澳門 XX 享用晚餐及在 XX 用餐

12) 在澳門 XX 享用晚餐及在澳門 XX 酒店享用午餐

(...)

乙、因目前欠缺證據之歸檔

從本紀律程序之調查所得，現階段仍未有充分跡象及證據顯示嫌疑人 A 作出以下違紀事實或以下事實涉及違紀；為此，謹向行政長官閣下建議目前對以下被檢舉之涉嫌違紀事實作歸檔處理：

1) 任用親屬於駐京辦工作

2) 領取全額駐外住宿津貼但居於駐京辦

3) 以每月人民幣十萬元委託 XX 網絡科技有限公司管理駐京辦微信微博網站但相關工作大部分由駐京辦人員進行

4) 2012 年 12 月購買價值一萬多元人民幣的酒具，補辦報銷手續

5) 2017 年度至 2018 年初，未為辦公室其中三位僱員辦理入職手續下持續支薪

6) 2017 年 4 月車禍後偽造證據騙取保險

7) 2017 年 12 月購買人民幣一萬多元的 XX 花瓶，補辦報銷手續

8) 2018 年 3 月購買價值人民幣六千元的醫療儀器，補辦報銷手續

謹將本報告呈送 尊敬的行政長官閣下就歸檔建議作決定。

預審員

*

Tal proposta mereceu o despacho concordante do Chefe do Executivo, datado de 16/10/2020 (fls. 1674).

Foi apresentada à Entidade Recorrida a seguinte proposta relativamente às sanções disciplinares:

澳門特別行政區

尊敬的行政長官

根據 行政長官閣下的第 197/CE/2018 號批示本人獲任命為紀律程序的預審員, 本人依法應於嫌疑人之紀律記錄載入卷宗及新證據措施完成後十天內向行政長官閣下呈交最終報告; 然而, 考慮到今天接獲 行政長官閣下轉交嫌疑人提出無效的聲明異議, 故本人需就嫌疑人提出的無效問題作分析及納入最終報告內, 以供 行政長官作出裁定; 因此, 根據第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》第 337 條第 2 款的規定, 現向 行政長官閣下建議, 懇請考慮批准並延長報告呈交期限十天, 以便履行法定職責。

2020 年 12 月 14 日

(...)

五、量罰應考慮之情節，減輕及加重情節：

證據也顯示, 嫌疑人無紀律違反的紀錄, 嫌疑人工作十年以上, 且工作評核均為“良”, 這此情節可減輕嫌疑人的紀律責任(《澳門公共行政工作人員通則》第 282 條及第 316 條第 1 款)。

然而, 嫌疑人所涉的多項違紀行為合併, 多項違紀行為導致公共部門遭財產損失之結果確實發生, 而嫌疑人係可以預見或應該預見其行為必然產生此後果, 再考慮到嫌疑人為駐京辦主任, 相當於領導官職, 同時, 為法律學士並完成在葡萄牙的公共行政課程, 為加重責任的情節(《澳門公共行政工作人員通則》第 283 條第 1 款 b)、h)和 j)項及第 316 條第 1 款)。

在本案中, 考慮上述減輕及加重情節, 尤其考慮嫌疑人的過錯程度及人格而酌科。

毫無疑問, 從整體考量嫌疑人故意作出三十多項違紀行為, 當中不乏屢次以權謀私, 時間之長, 實施紀律違反之多, 故嫌疑人的過錯程度十分高。

違紀行為的後果亦嚴重, 不僅令特區政府和駐京辦遭受經濟損失, 亦嚴重影響特區政府和駐京辦的形象, 影響惡劣。

嫌疑人獲委任駐京辦主任長達八年, 作為駐京辦的領導, 嫌疑人又具有法律學士並完成在葡萄牙的公共行政課程, 本應知法守法, 在工作的過程中嚴格按照法律規定行事, 但嫌疑人不但不遵守法律、曲解法律, 反而漠視法律的存在和上級的批示(尤其是卷宗第 471 至 473 頁行政長官辦公室公函及隨函送回經行政長官審批之財政局第 30563/DGP/12 號報告書), 肆意在工作時間內為自己設定自我放鬆時間企圖為不合理缺勤合理化, 甚至挑戰國家整肅規定囤積並以茅台宴請用等等, 從其書面答辯中可見一斑。嫌疑人嚴重違反了法律要求其應負之義務。

嫌疑人在聽證中, 雖然承認部分被起訴的事實, 但其認為不構成紀律違反, 更未表

現出悔意。

基於，嫌疑作出的 37 項違紀行為競合，考慮到其行為嚴重損害其職務及澳門特別行政區公共行政當局的形象和聲譽，亦無法挽回地破壞了當局與嫌疑人的信任關係，尤其是不能以公正態度進行職務活動，對公務員基本義務尤其勤謹義務作顛覆性曲解，對其任職部門適用的法律的基本認知低弱，並顯示其失去擔任職務之尊嚴或在道德上欠缺擔任公共職務之適當性，《澳門公共行政工作人員通則》第 300 條 1 款 e)項和第 315 條第 2 款 l)項和 316 條 4 款，建議科處撤職的處分。

六、須退回款項

1) 違反有關公共開支的許可或支付、挪用公款或其他有價物，以及不當支付

就控訴書中第十二條至第十六條、第十八條至第二十一條、第二十三條至第二十七條、第二十九條至第三十三條、第四十七條至四十九條、第五十條至五十二條、第五十三條至五十五條、第六十一條至第七十一條、第七十二條至第七十五條之違紀事實，涉及**挪用公款或其他有價物，以及不當支付**。依據第 15/2017 號法律《預算綱要法》第 39 條，應由責任人(嫌疑人)退回違法行為所涉及的款項；倘不果，方強制其退回。

鑑於該等金額涉及非澳門元兌換、結算及確定，加上需一個以上部門協調決定及執行；因此，謹向 尊敬的行政長官閣下**建議**交由澳門駐京辦及經濟財政司轄下權限部門(尤其財政局)協調結算、作出決定並執行退回。為便於執行部門知悉所涉及的開支，故附具「財政責任及因不合理缺勤而生的喪失和扣除建議書」供協調及執行部門參考。

2) 因不合理缺勤喪失的報酬

就控訴書中第五十一條至第五十七條涉及的不合理缺勤，根據第 87/89/號法令核准《澳門公共行政工作人員通則》第 90 條第 2 款規定，不合理缺勤除導致法定之紀律後果外，尚導致喪失以下缺勤日數之報酬；缺勤日數不計入為年資之效力而計算之服務時間內，並在該曆年之年假中扣除缺勤之日數 如已享受該等年假 則在緊接之曆年之年假中扣除 以及根據第 8/2006 號法律《公務人員公積金制度》第 5 條第 4 款，應在尚有的公積金制度的每月供款計算基礎中扣除嫌疑人相應日數的不合理缺勤期間所喪失的薪酬。

鑑於退回金額、年資及公積金扣除涉及結算、年資及公積金狀況的確定，加上需一個以上部門協調決定及執行；為此，建議 行政長官閣下交由澳門貿易投資促進局及經濟財政司轄下權限部門(尤其財政局)及退休基金會協調結算、決定並執行退回和扣除。為便於執行部門知悉所涉及的不合理缺勤日數，故附具「財政責任及因不合理缺勤而生的喪失和扣除建議書」供協調及執行部門參考。

懇請行政長官閣下綜合考慮本紀律程序中之證據及本報告之建議後：

A) 裁定嫌疑人提出的**控訴書無效不成立**；

B) 對嫌疑人作**撤職處分**裁定；及

C) 就本報告書第六部分有關「退回款項」，根據本報告書附具的「財政責任及因不合理缺勤而生的喪失和扣除建議書」**交由**澳門駐京辦、澳門貿易投資促進局及經濟財政司轄下權限部門(尤其財政局)及退休基金會協調作出決定、結算及執行。

2020 年 12 月 28 日

*

Deduzida a respectiva acusação contra a arguida/Recorrente, tendo esta arguido nulidade da mesma e deduzido a sua defesa.

Feitas diligências instrutórias, pela Entidade Recorrida foi proferida a seguinte decisão final:

批示

根據經 12 月 21 日第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》第 322 條的規定，本人決定如下：

1. 本人同意在向任職澳門貿易投資促進局編制內首席顧問高級技術員(A)提起的紀律程序的總結報告所載之事實和法律依據，為一切法律效力，在此視為已完全轉錄，嫌疑人提出的控訴書無效不成立，因此，現按照《澳門公共行政工作人員通則》第 300 條第 1 款 e)項、第 313 條、第 314 條第 1 款、第 2 款 h)項及第 4 款 b)項、第 315 條第 2 款 l)項及 n)項，以及第 316 條第 1 款及第 4 款的規定，向嫌疑人 A 科處撤職的紀律處分。

2. 將本紀律程序送交經濟財政司司長辦公室，以便將本批示連同紀律程序總結報告的副本通知嫌疑人，並協調執行有關決定的隨後事項。

二零二一年一月十四日。

*

- Conforme o teor de fls. 281 a 285, contra a arguida/Recorrente foi deduzida a acusação pelo MP (datada de 10/05/2021), imputando-lhe a prática de 4 crimes de peculato e 1 crime de peculato de uso, p. e p. pelos artigos

340º/1 e 2 e 341º do CPM, respectivamente.

* * *

IV – FUNDAMENTOS

À Recorrente foi imputada a prática de várias infracções disciplinares, importa recapitular a conclusão tecida no relatório final do processo disciplinar:

“(…)

五、量罰應考慮之情節，減輕及加重情節：

證據也顯示，嫌疑人無紀律違反的紀錄，嫌疑人工作十年以上，且工作評核均為“良”，這此情節可減輕嫌疑人的紀律責任(《澳門公共行政工作人員通則》第 282 條及第 316 條第 1 款)。

然而，嫌疑人所涉的多項違紀行為合併，多項違紀行為導致公共部門遭財產損失之結果確實發生，而嫌疑人係可以預見或應該預見其行為必然產生此後果，再考慮到嫌疑人為駐京辦主任，相當於領導官職，同時，為法律學士並完成在葡萄牙的公共行政課程，為加重責任的情節(《澳門公共行政工作人員通則》第 283 條第 1 款 b)、h)和 j)項及第 316 條第 1 款)。

在本案中，考慮上述減輕及加重情節，尤其考慮嫌疑人的過錯程度及人格而酌科。

毫無疑問，從整體考量嫌疑人故意作出三十多項違紀行為，當中不乏屢次以權謀私，時間之長，實施紀律違反之多，故嫌疑人的過錯程度十分高。

違紀行為的後果亦嚴重，不僅令特區政府和駐京辦遭受經濟損失，亦嚴重影響特區政府和駐京辦的形象，影響惡劣。

嫌疑人獲委任駐京辦主任長達八年，作為駐京辦的領導，嫌疑人又具有法律學士並完成在葡萄牙的公共行政課程，本應知法守法，在工作的過程中嚴格按照法律規定行事，但嫌疑人不但不遵守法律、曲解法律，反而漠視法律的存在和上級的批示(尤其是卷宗第 471 至 473 頁行政長官辦公室公函及隨函送回經行政長官審批之財政局第 30563/DGP/12 號報告書)，肆意在工作時間內為自己設定自我放鬆時間企圖為不合理缺勤合理化，甚至挑戰國家整肅規定囤積並以茅台宴請用等等，從其書面答辯中可見一斑。嫌疑人嚴重違反了法律要求其應負之義務。

嫌疑人在聽證中，雖然承認部分被起訴的事實，但其認為不構成紀律違反，更未表現出悔意。

基於，嫌疑作出的 37 項違紀行為競合，考慮到其行為嚴重損害其職務及澳門特別行政區公共行政當局的形象和聲譽，亦無法挽回地破壞了當局與嫌疑人的信任關係，尤其是不能以公正態度進行職務活動，對公務員基本義務尤其勤謹義務作顛覆性曲解，對其任職部門適用的法律的基本認知低弱，並顯示其失去擔任職務之尊嚴或在道德上欠缺擔任公共職務之適當性，《澳門公共行政工作人員通則》第 300 條 1 款 e)項和第 315 條第 2 款 l)項和 316 條 4 款，建議科處撤職的處分。

(...)”.

Os factos mais graves imputados à Recorrente são os de gastar dinheiro público pela arguida em várias ocasiões, no Interior da China e em Macau, sem autorização superior previamente concedida – *cfr. factos ocorridos em Junho e Julho de 2015, Novembro de 2017, 15 de Dezembro de 2017, já acima transcritos* -, que são subsumíveis no artigo 315º/2-L) do ETAPM, a que pode corresponder a sanção de demissão.

A alínea l) do nº 2 do artigo 315º do ETAPM tem o seguinte teor:

(Aposentação compulsiva ou demissão)

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

2. As penas referidas no número anterior serão aplicáveis aos funcionários e agentes que, nomeadamente:

(...)

l) Forem encontrados em alcance ou desvio de dinheiros públicos;

(...)

3. A pena de aposentação compulsiva só poderá ser aplicada se o funcionário ou agente reunir o período mínimo de 15 anos de serviço contados para efeitos de aposentação, na ausência do que lhe será aplicada a pena de demissão. (Vd. o artigo 29.º do Dec.-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, p. 101.)

Perante os factos considerados assentes, a Entidade Recorrida decidiu aplicar à arguida a pena expulsiva nos termos legalmente previstos.

Ora, na aplicação das penas, o legislador manda que deva atender-se a um conjunto de factores:

- A natureza e a gravidade dos factos;
- A categoria do funcionário ou agente;
- A sua personalidade;
- O grau de culpa do infractor;

- Os danos e prejuízos causados;
- A perturbação produzida no normal funcionamento dos serviços;

Em geral, a todas as circunstâncias em que a infracção tiver sido cometida que militem contra ou a favor da arguida.

A decisão acima transcrita faz referência aos factos cometidos (37 infracções) pela Recorrente que põe em causa a imagem do serviço a quem a mesma pertencia, o que, tendo em conta a natureza e a gravidade dos factos, determina a inviabilidade da manutenção da relação de emprego público com a arguida/Recorrente.

É ideia dominante que *“as penas de inactividade ou de aposentação compulsiva e demissão são aplicáveis às infracções a seguir indicadas, conforme, ponderadas todas as circunstâncias atendíveis, inviabilizem ou não a manutenção da relação funcional”*, o que significa que não basta a prática de *“conduta constitutiva de crime...que possa atentar contra o prestígio e dignidade da função”* ou que traduza a *“violação de segredo profissional e omissão de sigilo devido relativamente aos assuntos conhecidos em razão do cargo ou da função, sempre que daí resulte prejuízo para o desenvolvimento do trabalho policial ou para qualquer pessoa”* (Ac. do STA de 11/10/2006, Proc. nº 010/06).

Há-de haver, além disso, um *“quid”* perturbador da relação de confiança recíproca que inviabilize a manutenção do vínculo profissional. Como ainda recentemente se disse em aresto do STA, a pena de demissão aplica-se *«a comportamentos que atinjam um grau de desvalor de tal modo grave que mine e quebre, definitiva e irreversivelmente, a confiança que deve existir entre o*

serviço público e o agente» (Ac. do STA de 11/10/2006, Proc. nº 010/06).

Como se decidiu no Ac. de 01.04.2003 do mesmo Supremo – Rec. 1.228/02, “*A valoração das infracções disciplinares como inviabilizantes da manutenção da relação funcional tem de assentar não só na gravidade objectiva dos factos cometidos, mas ainda no reflexo dos seus efeitos no desenvolvimento da função exercida e no reconhecimento, através da natureza do acto e das circunstâncias em que foi cometido, de que o seu autor revela uma personalidade inadequada ao exercício dessas funções*” (no mesmo sentido, os acórdãos de 18.6.96, proc.º nº 39.860, de 16.5.02, proc.º nº 39.260, de 5.12.02, proc.º nº 934/02, de 24/03/2004, Proc. nº 0757/03; e 11/10/2006, Proc. nº 010/06).

Quer dizer, se é certo que ao órgão com competência disciplinar se reconheça «*no preenchimento dessa cláusula geral, ampla margem de liberdade administrativa, tal tarefa está limitada pelos princípios da imparcialidade, justiça e proporcionalidade – além de ficar, depois, sujeita ao poder sindicante dos tribunais administrativos, se forem detectáveis erros manifestos*» (cf. o cit. 24/03/2004, Proc. nº 0757/03; tb. AC. do STA/Pleno de 19/03/99, Proc. nº 030896).

Ou, como é dito noutro aresto do STA do Portugal, “...o preenchimento do conceito indeterminado que corresponde à inviabilidade da manutenção da relação funcional, (...) constitui tarefa da Administração, a concretizar mediante um juízo de prognose. Contudo, a jurisprudência do STA, tem realçado que tais juízos têm de assentar em pressupostos como a gravidade objectiva do facto cometido, o reflexo no exercício das funções e a personalidade do agente se revelar inadequado para o exercício de funções públicas. Confrontar, a título meramente exemplificativo, os Acs. de 6-10-93 – Rec. 30463 e de 18-6-96 – Rec.

39860” (Ac. do STA de 2/12/2004, Proc. nº 01038/04).

A aplicação de uma medida expulsiva - quer se trate de demissão quer de aposentação compulsiva - só pode ter lugar quando a conduta do infractor atinge de tal forma grave o prestígio e a credibilidade da instituição de que faz parte que a sua não aplicação não só iria contribuir para degradar a imagem de seriedade e de isenção dessa instituição como também poderia ser considerada pela opinião pública como chocante ou escandalosa.

É o caso dos autos. Pois, neste ponto foram tecidos os seguintes argumentos:

1. 本人同意在向任職澳門貿易投資促進局編制內首席顧問高級技術員(A)提起的紀律程序的總結報告所載之事實和法律依據，為一切法律效力，在此視為已完全轉錄，嫌疑人提出的控訴書無效不成立，因此，現按照《澳門公共行政工作人員通則》第 300 條第 1 款 e)項、第 313 條、第 314 條第 1 款、第 2 款 h)項及第 4 款 b)項、第 315 條第 2 款 l)項及 n)項，以及第 316 條第 1 款及第 4 款的規定，向嫌疑人 A 科處撤職的紀律處分。

Sendo certo que a fundamentação podia ser aperfeiçoada, mas pela forma da argumentação e pelos factos invocados, entendemos que a fundamentação cumpriu as exigências mínimas, expondo com clareza o raciocínio de quem tinha a competência para decidir, invocando os factos básicos que levam à conclusão da impossibilidade de manutenção da relação laboral entre a arguida/Recorrente e a Administração Pública.

Ora, nesta matéria, é do entendimento que a aplicação daquelas penas expulsivas aos funcionários ou agentes da função pública depende da prática de “infracções disciplinares que inviabilizam a manutenção da relação

funcional” (art.º 315º/1 do ETAPM), **isto é, de comportamentos capazes de minar de forma inapagável não só a imagem de prestígio e de credibilidade daquela instituição como também a confiança que nelas depositam os cidadãos e que, por isso, impossibilitem a relação de confiança indispensável à manutenção do vínculo funcional.**

No caso, estão verificados os requisitos exigidos para aplicar tal pena de demissão tal como afirmou a Entidade Recorrida na decisão recorrida.

Pelo que, é de julgar improcedente o recurso nesta parte por não se verificar o alegado vício da violação do artigo 315º/1 do ETAPM.

*

Uma outra questão levantada pela Recorrente é a da violação do princípio da proporcionalidade.

O princípio de proporcionalidade, entendido, em sentido amplo, como proibição do excesso, postula que a Administração prossiga o interesse público pelo meio que represente um menor sacrifício para as posições dos particulares. Incorpora, como subprincípio constitutivo, o princípio da exigibilidade, também conhecido como princípio da necessidade ou da menor ingerência possível, que destaca a ideia de que o cidadão tem direito à menor desvantagem possível.

Para maior operacionalidade deste princípio, a doutrina acrescenta, entre outros elementos, o da exigibilidade espacial, que aponta para a necessidade de limitar o âmbito da intervenção na esfera jurídica das pessoas

cujos interesses devam ser sacrificados (vd. J. J. Gomes Canotilho, in Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª ed., Almedina, 266, ss.).

Os factos imputados à Recorrente integram na infracção prevista no artigo 315º/2-n) do ETAPM, por ter sido condenada criminalmente pela prática de factos integradores do *crime de abuso de poder e do crime de falsificação de documento*, p. e p. pelos artigos 244º/1-a), 245º e 246º/1, e, ainda 347º, todos do CPM, circunstâncias estas que levaram a Entidade Recorrida a aplicar-lhe a pena de *demissão*, por entender que tais factos causaram impacto negativo na instituição que albergava a Recorrente e se revelou susceptível de atingir a dignidade de que é credora e o prestígio do organismo governamental em que se integra; entendendo também que se mostra suficientemente justificada a inviabilidade da manutenção da relação funcional, o que justificava, no entender da Entidade Recorrida, o recurso à sanção radical de *demissão*.

Sopesando as vantagens e os inconvenientes da aplicação de uma pena expulsiva, afigura-se-nos que esta aplicação é necessária para atingir os fins de reposição do prestígio da instituição abalado com a conduta da Recorrente, tendo em conta a gravidade dos factos cometidos.

Somos, pois, de opinião que a aplicação de uma pena expulsiva não é, no caso, excessiva e, portanto, é proporcionada, tanto para os interesses do particular como para o interesse público. Daí que se conclua que o acto punitivo deve ser mantido por não violar o princípio da proporcionalidade.

Julga-se, deste modo, improcedente o recurso nesta parte.

*

Quanto às demais questões suscitadas pela Recorrente, remetemos para a douta argumentação tecida pelo Digno. Magistrado do MP junto deste

TSI, acima transcrita, que é reproduzida aqui para servir de fundamentação deste aresto (obviamente à excepção da parte que é incompatível com a nossa posição aqui manifestada: improcedência do recurso).

Pelo que, **improcede o recurso interposto pela Recorrente, mantendo-se a decisão recorrida.**

Síntese conclusiva:

I - As penas de inactividade ou de aposentação compulsiva e demissão são aplicáveis às infracções graves que, ponderadas todas as circunstâncias atendíveis, inviabilizem a manutenção da relação funcional, o que significa que não basta a prática de *conduta constitutiva de crime* que possa atentar contra o prestígio e dignidade da função.

II - Há-de existir um “*quid*” perturbador da relação de confiança recíproca que inviabilize a manutenção do vínculo profissional. O preenchimento do conceito indeterminado que corresponde à inviabilidade da manutenção da relação funcional constitui tarefa da Administração, a concretizar mediante um juízo de prognose, assente em pressupostos como a gravidade objectiva do facto cometido, o reflexo no exercício das funções e a personalidade do agente que se revela inadequado para o exercício de funções públicas, factores estes que devem ser base da decisão administrativa, como elementos concretizadores do referido conceito indeterdeterminado.

III – A decisão ora posta em crise invoca os factos assentes que constituem pressupostos da aplicação do artigo 315º/1-l) do ETAPM, e também

concluiu pela inviabilidade de manutenção da relação laboral entre a Recorrente e a Administração Pública, tendo em conta a gravidade dos factos cometidos e o número de infracções disciplinares (37), é de manter a decisão punitiva uma vez que não se verificam os alegados vícios invalidantes.

*

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 pela Recorrente, que se fixam em 6 UCs.

*

Notifique e Registe.

*

RAEM, 16 de Dezembro de 2021.

Fong Man Chong

Ho Wai Neng

Tong Hio Fong

Mai Man Ieng