

UNIVERSIDADE DE COIMBRA
FACULDADE DE DIREITO

BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

HOMENAGEM AO PROF. DOUTOR MANUEL CARLOS LOPES PORTO

VOLUME LXVI Tomo III

2 0 2 3

[SEPARATA]

Organizadores

MATILDE LAVOURAS
JOÃO NOGUEIRA DE ALMEIDA
VICTOR CALVETE
TERESA ALMEIDA



COIMBRA

ALGUNS ASPECTOS DA REVISÃO DO REGIME DOS JOGOS DE FORTUNA OU AZAR EM CASINO E AS RELAÇÕES JURÍDICAS PRIVADAS EM MACAU

1. Introdução à revisão do regime dos jogos de fortuna ou azar em casino

O regime dos jogos de fortuna ou azar em casino tende a confundir-se com o direito do jogo ou regime do jogo, tal a sua relevância no universo do jogo em Macau, embora não se ignorando, por um lado, a sua amplitude e a integração no seu objecto de outros jogos de fortuna ou azar, das apostas e lotarias e, por outro, a sua interdisciplinaridade¹.

¹ Sobre o jogo e o direito do jogo ver Jorge GODINHO, *Direito do jogo*, vol. I, CRED-DM, Macau: Fundação Rui Cunha, 2016, 23 e ss.; e IDEM, “Regulação do jogo a dinheiro: jogos de fortuna ou azar, apostas e lotarias”, em Carla Amado GOMES / Ricardo PEDRO / Rute SARAIVA / Fernanda MAÇAS, coord., *Garantia de direitos e regulação: perspectivas de direito administrativo*, Lisboa: AAFDL, 2019, 1079 ss.; ver ainda, entre outros Hugo Luz dos SANTOS, *O contrato de jogo, o contrato de aposta e o contrato de swap de taxas de juro: incursões dogmáticas na zona de confluência inclusiva entre o direito civil, o direito administrativo, o direito do jogo e o direito dos valores mobiliários*, AAFDL Editora, 2022,

O regime dos jogos de fortuna ou azar em casino, reformado pouco depois do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) da República Popular da China (RPC), foi sendo aperfeiçoado ao longo das duas primeiras décadas e está a ser objecto de revisão à entrada da terceira, aquele mesmo que por imposição do decurso do tempo, nos alvares do início deste século, foi considerado o novo *Direito do jogo*².

A actividade de exploração dos jogos de fortuna ou azar e do aperfeiçoamento do seu regime jurídico, dada a sua relevância económica, social e política, têm lugar obrigatório nas políticas públicas. Sem recuar muito, considerando o aproximar do anterior termo das concessões e subconcessões em meados de 2022 e o momento de decidir pela prorrogação das concessões anteriormente existentes ou pela abertura de um

como o título sugere na sua formulação, e explicita na Exposição de motivos, p. 23-25; ver também Manuel TRIGO, *Lições de Direito das Obrigações*, Universidade de Macau, 2014, 712 e ss.

² Como se declarava muito *suficientemente* em 2004 por ocasião da aprovação da Lei n.º 5/2004, *Regime jurídico da concessão de crédito para jogo ou para aposta em casino*, no Parecer n.º 1/II/2004 da 3.ª Comissão Permanente sobre a Proposta de lei intitulada “Regime jurídico da concessão de crédito para jogo ou para aposta em casino,” p. 4: “É entendimento desta 3.ª Comissão Permanente que esta reforma legislativa está na génese de um novo e complexo *ramo especial* do Direito no ordenamento da Região – o *Direito do Jogo*. Com efeito, é perceptível no manuseamento do corpo de normas entretanto editadas a formação de princípios jurídicos gerais próprios e a autonomização de uma matéria suficientemente específica e unitária.” (<http://www.al.gov.mo/lei/leis/2004/05-2004/parecer.pdf>).

Este período da evolução da exploração dos jogos em Macau integra-se na fase moderna da história do jogo, segundo a abordagem de Jorge GODINHO, *Direito do jogo*, vol. I, 313 e ss; e IDEM, *Os casinos de Macau: história do maior mercado de jogos de fortuna ou azar do mundo*, Almedina, 2019, 427 e ss.

novo concurso, era essa a política, havendo para o efeito sido definido o objectivo instrumental do aperfeiçoamento do sistema jurídico do sector do jogo e a preparação da abertura de concurso para o efeito, desde 2020, em 2021, e para concluir em 2022³, pelo menos o que era necessário para vigorar à data da abertura do novo concurso.

³ O que se pode confirmar nas publicações do GOVERNO DA REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA, *Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2021*, Novembro de 2020, Área da Economia e Finanças, *Ponto de situação sobre a execução das Linhas de Acção Governativa do ano de 2020* (p. 175 e ss), em *IV Fiscalização do sector do jogo*, em que se referia, “2. Aperfeiçoamento do regime jurídico e do mecanismo de fiscalização do sector do jogo”, incluindo os trabalhos preparatórios da fase preliminar da consulta pública referente à revisão da Lei n.º 16/2001, que define o “Regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino” e “os projectos preliminares de revisão do Regulamento Administrativo n.º 6/2002, que “Regula a actividade de promoção de jogos de fortuna ou azar em casino” (p. 182), e a seguir, no *Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano de 2021*, III. Prioridades da acção governativa da área da Economia e Finanças em 2021, (II) Indústria do turismo e sector do jogo, sob o título “3. *Aperfeiçoamento da construção do sistema jurídico do sector do jogo e desenvolvimento dos trabalhos relativos à abertura do concurso para a concessão da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino*” (p. 190) [ver, antes, o *Relatório das Linhas de Acção Governativa do Ano de 2020*, Abril de 2020 (p. 192)]; por fim, ver o *Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2022*, Novembro de 2021 (p. 202, cfr. p. 10, 28 e 190), em que, sob o título 2. *Reforço do desenvolvimento sinérgico entre o sector do jogo e as actividades correlativas não jogo e optimização da fiscalização para o desenvolvimento saudável do sector*”, no subtítulo “*Aperfeiçoamento contínuo dos diplomas legais relacionados com o jogo*”, se refere que “Com base na análise global das opiniões e sugestões apresentadas em torno do documento de consulta sobre a alteração à Lei n.º 16/2001 (Regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino), e em conjugação com as realidades de Macau, realizar-se-á, de melhor forma, os trabalhos de alteração da

lei em questão. A par disto, serão revistas e melhoradas as leis e regulamentos que podem ajudar a promover o desenvolvimento saudável do sector do jogo.”.

Nesses anos que precederam a confirmação da revisão do regime e a abertura do concurso delinear-se políticas, podendo recordar-se a comunicação de Paulo Martins CHAN, “A importância da regulamentação e inspecção do desenvolvimento da indústria do jogo”, *BFDUM* 43 (2018) 31 e ss, com referência às políticas e aos procedimentos legislativos em curso, e Davis Fong Ka CHIO / Chan Ngai MAN, “Transição do Modelo de Exploração dos Jogos de Fortuna ou Azar em Casino: A Caminho da Diversificação Económica”, *BFDUM* 43, 41-45, incluindo a referência ao determinado no 12.º *Plano Quinquenal do Estado* e ao *Plano Quinquenal de Desenvolvimento da RAEM (2016-2020)*, p. 43, e ao *Relatório de Estudo intitulado «Revisão Intercalar do Sector dos Jogos de Fortuna ou Azar da RAEM após a sua liberalização e o seu impacto nos domínios de: Economia, Sociedade, Qualidade de Vida da População e da Exploração das Concessionárias/Subconcessionárias», elaborado pelo Instituto de Estudos sobre a Indústria do Jogo da Universidade de Macau sob “encomenda” do Governo da RAEM* (p. 45); e fizeram-se apostas e prognósticos, ou pelo menos cenários, sobre a problemática das concessões, sua prorrogação ou cessação e abertura de novo concurso, sobre os quais se podem ver, entre outros, Jorge GODINHO, “O futuro das concessões de jogos de fortuna ou azar em Macau”, *BFDUM* 43, 57 e ss.; e IDEM, “How to win a casino concession. A pragmatic look at the dynamics of gaming legalization within integrated resorts”, *Gaming Law Review* 24/4 (May 2020) 255-271 (<http://doi.org/10.1089/blr2.2020.0001>); e António Lobo VILELA, “Possible legal course of action upon the term expiration of the Macau SAR casino concessions and casino sub-concession contracts vis-à-vis the Macau gaming law”, *Gaming Law Review* (2019) (<https://www.liebertpub.com/doi/full/10.1089/blr2.2019.23113>).

Mais, foram publicados no *BFDUM* 45 (2019), com relação mais directa com o assunto em abordagem, sucessivamente, Licínio Lopes MARTINS, “Procedimento de adjudicação de jogos de fortuna e azar: concorrência e modificação na experiência portuguesa e europeia”, 57 e ss.; João Pacheco de AMORIM, “O regime de concessão de

Compreende-se, assim, que no final de 2022 se proclamasse, sob o título “Fomento do desenvolvimento sustentável do sector do jogo em conformidade com a lei.”, que “Com vista a firmar o posicionamento de Macau enquanto «Um Centro, Uma Plataforma, Uma Base» e a promover o desenvolvimento saudável e estável do sector do jogo em conformidade com a lei, concluímos a revisão do «Regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino» e diplomas complementares e desenvolvemos de forma ordenada os trabalhos relativos ao novo concurso público para atribuição de concessões para a exploração de jogos de fortuna ou azar em casino para assegurar uma perfeita transição entre as antigas e as futuras concessões. Pretendemos com a revisão da lei do jogo e com a nova atribuição das concessões efectuar um melhoramento da indústria do jogo, promovendo o seu desenvolvimento saudável, regulamentado, ordenado e sustentável a longo prazo, bem como abrir novos mercados de visitantes estrangeiros e impulsionar o enriquecimento dos elementos não relacionados com o jogo, nomeadamente nos âmbitos de convenções e exposições, entretenimento e espectáculos, eventos desportivos, cultura e arte, cuidados de saúde, diversões temáticas, cidade gastronómica, turismo comunitário e turismo marítimo.”⁴

A exploração dos jogos de fortuna ou azar em casino tem sido a actividade económica dominante, a que se contrapõe a política de diversificação económica, desde há muito

exploração de jogos de fortuna em casino no ordenamento jurídico de Macau”, 79 e ss.; Luís PESSANHA, “A fresh look at the casino gaming concessions in Macau”, 99 e ss; e Nuno Sardinha da MATA, “O enigma da esfinge e o futuro do direito do jogo de Macau”, 253 e ss.

⁴ Como se expôs no *Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2023*, Novembro de 2022, pp. 10 e 11, na I – *Retrospectiva e balanço da acção governativa do ano 2022*.

proclamada e prosseguida, embora com dificuldades de concretização. Tem sido feito um esforço significativo, procurando pôr a exploração dos jogos de fortuna ou azar em casino ao serviço dessa política, ainda que isso signifique continuar a ter essa actividade como dominante no curto e médio prazo, e a diversificação económica como uma política contínua e prioritária e como um objectivo a médio e longo prazo⁵.

Nos tempos presentes, essa orientação no curto e médio prazo representa uma aceitação do jogo organizado, e a exigência de prevenção e controlo de danos da perda ao jogo, como risco de ganhar ou perder ao jogo, promovendo o jogo responsável, em massa e em menores valores, para evitar os respectivos efeitos negativos, nomeadamente em relação aos jogadores e às suas famílias, na medida em que tenha um impacto não comportável pelas respectivas possibilidades, de perda sem sacrifício relevante para as suas economias pessoais e familiares, e ainda para prevenir as actividades criminosas, os possíveis danos dos fluxos transfronteiriços e do branqueamento de capitais que afectam o normal funcionamento da economia e podem afectar a própria segurança do estado.

Após a reforma de 2001, tendo-se tornado nas duas décadas seguintes *o maior mercado de jogo do mundo*⁶, está agora sujeito a revisão das políticas económicas e do regime jurídico.

⁵ Como se pode ver declarado e reconhecido e agora mais determinadamente projectado, designadamente no *Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2023*, p. 28, final, e p. 30 e ss. (30 e 33); ver o *Parecer n.º 2/VII/2022*, 2.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa sobre a “Proposta de Lei intitulada Alteração à Lei n.º 16/2001 – Regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino”, n.º 25, 12-13 (disponível em: <https://www.al.gov.mo/pt/law/2022/507>).

⁶ Recorde-se o título da obra de Jorge GODINHO, *Os casinos de Macau*, já citado.

Quanto às *políticas económicas*, vão-se ensaiando soluções e fórmulas, sendo a mais recente a seguinte: “O Governo da RAEM para além de promover a recuperação económica e a revitalização da economia em geral, irá simultaneamente adotar, de forma persistente, estratégias para desenvolver a diversificação adequada «1+4» e otimizar a estrutura industrial. O «1» refere-se à promoção do desenvolvimento diversificado do sector de turismo e lazer de acordo com o objectivo determinado na construção do centro mundial de turismo e lazer e à formação de uma indústria de turismo e lazer integrado excelente, dedicado e forte; o «4» representa a perseverança na promoção do desenvolvimento das quatro principais indústrias de desenvolvimento prioritário: a indústria de *big health*, a indústria financeira moderna, de tecnologia de ponta, de convenções, exposições e comércio, e de cultura e desporto.”⁷.

A política para o sector do jogo continua a ser a promoção de um desenvolvimento saudável e sustentável do sector de jogos de fortuna ou azar em casino, o aperfeiçoamento do regime da fiscalização do sector e a prevenção dos eventuais impactos negativos do jogo⁸.

⁷ Ver o *Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2023*, p. 32. Mais se acrescenta: “Iremos também elevar gradualmente a percentagem a ocupar por estas quatro principais indústrias no mercado, aumentar continuamente o dinamismo e a competitividade global da economia de Macau e esforçar-nos para construir uma estrutura industrial de desenvolvimento sustentável que esteja em conformidade com as situações concretas de Macau. Procuraremos ainda uma percentagem de cerca de 60% do PIB proveniente das indústrias não relacionadas com o jogo.”

⁸ Tenha-se presente a “Nota justificativa da Proposta de Lei de Alteração à Lei n.º 16/2001 – Regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino”, p. 1 (<https://www.al.gov.mo/>

No País, à custa de quem mais cresceu o jogo em Macau, a exploração do jogo passou a interessar e a integrar directa ou indirectamente as políticas nacionais para a região, quer a permitir quer a limitar o acesso dos jogadores, designadamente, com a revisão das leis penais, agravando a repressão da promoção do jogo, dos fluxos e do branqueamento de capitais, e mantendo a não cobrança coerciva das obrigações de jogo, o que se reflecte nas políticas e nas leis de Macau, incluindo pelo que respeita à salvaguarda da segurança nacional e regional⁹.

Em Macau o jogo passou a ser objecto de intervenção não apenas dos poderes executivo e legislativo, mas também judicial, requerida pelos excessos praticados e pelos ilícitos civis e criminais que suscitaram a resolução de conflitos emergentes da

pt/law/lawcase/562); e ver também o *Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2023*, 128 e 130 e ss.

⁹ A exploração do jogo tem efeitos nefastos em pessoas e famílias e nas instituições do Interior da China, como também, se pode observar em Ricardo C. S. SIU / Joey P. U. SOU, “Analysis of practices of casino gaming concessions in Macao from the perspective of institutional economics”, *BFDUM* 45, 43-53, em especial, 50 e ss., e se retrata na obra de ficção de Yan GELING, *Uma Cidade chamada A-Ma*, Praia Grande Edições, 2019.

A segurança do Estado e da Região são analisados, encabeçando os objectivos deste regime, pela 2.^a Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, *Parecer n.º 2/VII/2022, Proposta de Lei intitulada “Alteração à Lei n.º 16/2001- Regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino* (de ora em diante, abreviadamente *Parecer n.º 2/VII/2022*), n.ºs 30-37, p. 16-18, e a referência às alterações penais no Interior da China pode encontrar-se no mesmo *Parecer*, n.º 26, p. 13-14.

Sobre algumas questões da exploração do jogo, a propósito da cobrança de dívidas no Interior da China, ver Wang WEI, “Algumas reflexões sobre a cobrança transfronteiriça de dívidas de jogo”, *BFDUM* 43, 141 e ss.; *Estudos de Direito do Jogo de Macau*, Edição do Centro de Estudos Jurídicos da Faculdade de Direito da Universidade de Macau, 2018, Série I, (Macau Gaming Law Studies, Series I, coord. Wang WEI).

atividade de exploração dos jogos de fortuna ou azar em casino, passando a estar presente nos tribunais, e tendo chegado com alguma frequência ao Tribunal de Última Instância, para além das questões suscitadas pelo jogo ilícito em geral e pela atividade criminal, em especial com as questões da solidariedade das obrigações relacionadas com o jogo, da cobrança de dívidas, designadamente do crédito para jogo, dos depósitos para jogo ou para rendimentos de juros, dos contratos e convenções permitidos, e das restrições de acesso e de jogo nos casinos¹⁰.

Dessas decisões judiciais podem ser exemplo, de entre a jurisprudência publicada, entre os casos mais recentes, sobre as relações entre concessionárias e promotores, os respeitantes à liberdade contratual relativa à convenção de ganhos e perdas entre eles e aos limites das comissões de jogo, poden-

¹⁰ Merece especial referência o recente o Acórdão de Uniformização de Jurisprudência do TUI n.º 69/2022, de 15/02/2023, em que se fixou a seguinte jurisprudência:

«Ao abrigo da Lei n.º 16/2001 (e dos respectivos Despachos do Chefe do Executivo bem como dos contratos de concessão), as sociedades concessionárias de exploração de jogos de fortuna ou azar em casino da RAEM não são “sociedades que explorem actividades em regime de exclusivo”, para efeitos do artigo 336.º, n.º 2, alínea c) do Código Penal e os seus trabalhadores não são equiparados ao funcionário.»

Recorde-se desde já o defendido nesse sentido por Luís Cavaleiro FERREIRA, “O jogo, a fraude e o crime”, *BFDUM* 43 (2018) 231 前空一格 e ss, em especial p. 238 前空一格-241. A *questão do exclusivo* foi sendo debatida, *primeiro* do ponto de vista da definição do regime económico de exploração e da opção pelo regime de concessões em vez do licenciamento e, *segundo*, para outros fins, como os fins penais, tendo a questão sido recentemente definida no citado Acórdão de Uniformização de Jurisprudência do TUI n.º 69/2022, de 15 de Fevereiro de 2023, também publicado no Boletim Oficial N.º 10, de 6 de Março.

do ver-se o Ac. do TUI n.º 4/2015, de 26 de Junho de 2019, em que se decidiu que “A cláusula contratual, celebrada entre operador de casino e promotor de jogo, no sentido de este suportar determinada percentagem das perdas da sala de jogo onde opera, em exclusivo, não viola o Regulamento Administrativo n.º 6/2002, designadamente os seus artigos 1.º, 2.º e 27.º”, e sobre a questão dos depósitos e a responsabilidade civil das concessionárias por actos dos promotores de jogo e dos seus colaboradores, o Ac. do TUI n.º 45/2019, de 19 de Novembro de 2021, com orientação da jurisprudência no sentido seguinte: “O artigo 23.º da Lei n.º 16/2001, (“Lei do jogo”), e o artigo 29.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002, sobre a “actividade de promoção de jogos”, tem sentido e alcance distintos: enquanto no dito artigo 23.º (da “Lei do jogo”) se prevê uma responsabilidade da concessionária de jogo para com a “entidade concedente”, o artigo 29.º do referido Regulamento Administrativo impõe àquela uma responsabilidade (solidária) “perante terceiros”¹¹.

¹¹ Sobre este último tema, entre outros, todos no *BFDUM* 45, ver Sandra CARRILHO, “Responsabilidade das concessionárias de jogos de fortuna e azar na Região Administrativa Especial de Macau”, 231 e ss.; e Júlio Miguel dos ANJOS, “Responsabilidade civil das concessionárias e subconcessionárias do jogo vis-à-vis a actividade dos promotores de jogo”, 242 前空一格 (241-251); e António ALEGRIA, “Promotores de jogo (junkets) e a prestação de serviços de jogo: uma perspectiva comparada”, 209 前空一格 e ss.; e Iau Teng PTO, “Análise e perspectiva dos promotores de jogo de Macau e dos seus colaboradores”, 219 前空一格 e ss.

Sobre a questão da natureza das obrigações de jogo e das obrigações de jogo de fortuna ou azar, a título de exemplo e sem prejuízo de análise crítica, em momento oportuno, ver o Ac. do TUI n.º 19/2020, de 26 de Maio de 2021, em que se conclui sumariando o seguinte: “1. Com a aprovação da Lei n.º 5/2004 regulamentou-se “concessão de crédito para jogo ou para aposta em casino na

A revisão que se pretendia fazer estava em curso no âmbito legislativo, mas incompleta. Havia sido revista a *Lei do jogo*, como é designada a Lei n.º 16/2001, formalmente intitulada *Regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino*, publicada em 24 de Setembro, e alterada pela Lei n.º 7/2022, publicada em 22 de Junho, intitulada *Alteração à Lei n.º 16/2001, Regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino*, e complementada pela Lei n.º 16/2022, *Regime da actividade de exploração de jogos de fortuna ou azar em casino*, publicada em 19 de Dezembro, – que veio revogar e substituir o Regulamento Administrativo n.º 6/2002, que, como no mesmo se referia, *Regula as condições de acesso e de exercício da actividade de promoção de jogos de fortuna ou azar em casino*, com as alterações posteriores, – e os diplomas complementares de ambas as leis.

Prevê-se para 2023 rever o *Regime jurídico da concessão de crédito para jogo ou para aposta em casino* e o *Regime do jogo ilícito*, integrando um conjunto de leis em que assenta o regime dos jogos de fortuna ou azar e o próprio regime do jogo em geral¹², diplomas que constam, o primeiro, da Lei n.º 5/2004, *Regime*

R.A.E.M.” (passando-se a disciplinar esta “actividade” que antes não se encontrava “legalizada”). 2. Com a sua entrada em vigor, e em conformidade com o estatuído no seu artigo 4.º – onde se prescreve que “Da concessão de crédito exercida ao abrigo da presente lei emergem obrigações civis” – mostra-se de concluir que (todo) o “crédito para jogo em casino” concedido ao arrepio do novo diploma legal, dá apenas lugar a uma “obrigação natural”, à qual se aplica o regime que lhe é próprio (cfr. artigo 396.º do C.C.M.), não sendo assim o seu pagamento judicialmente exigível.”

¹² Consta dos *Projectos de propostas de lei a serem entregues no ano financeiro de 2023 pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau* o designado “*Combate ao crime de jogo ilícito*” (p. 70). Sobre o regime em vigor ver, além de Luís Cavaleiro FERREIRA, “O jogo, a fraude e o crime”; Paulo Martins CHAN, “Casino Crimes in Macau”, in Salvatore MANCUSO, ed., *Studies on Macau Gaming Law*, University of Macau and

jurídico da concessão de crédito para jogo ou para aposta em casino, e, o segundo, da Lei n.º 8/96/M, de 22 de Julho, *Lei do jogo ilícito*.

Como as anteriores, estas leis integram o núcleo essencial da legislação ou do regime do jogo, a que poderão ser acrescentadas a Lei n.º 10/2012, *Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos*, e ainda outras, como a Lei n.º 12/87/M, de 7 de Agosto, que *Regula as concessões para a exploração de lotarias instantâneas*, e o Decreto-Lei n.º 47/98/M, de 26 de Outubro, que *Aprova o novo regime do licenciamento administrativo de determinadas actividades económicas*.

Neste período mais recente da exploração do jogo, em especial dos jogos de fortuna ou azar em casino em Macau, partindo da sua liberalização em 2001, em 2012 e 2018 deu-se uma importante intervenção tendo em vista a sua regulação pelo condicionamento do acesso e promoção do jogo res-

Lexis Nexis, 2012, 173 e ss.; e Hugo Luz dos SANTOS / José Miguel FIGUEIREDO, *Regime do Jogo Ilícito Anotado e Comentado*, AAFDL, 2022.

Por outro lado, a *Proposta de Lei intitulada “Regime jurídico da concessão de crédito para jogos de fortuna ou azar em casino”* foi já apresentada e está em análise na Assembleia Legislativa da RAEM. As mesmas constavam já da *Nota Justificativa da Proposta de Lei sobre o regime da actividade de exploração de jogos de fortuna ou azar em casino*, p. 4, parágrafo único (<https://www.al.gov.mo/pt/law/lawcase/562>).

Sendo embora a matéria da concessão de crédito para jogo ou para aposta em casino uma das mais relevantes, foi deixado o seu enunciado para o âmbito da actividade de exploração dos jogos de fortuna ou azar em casino, surgindo apenas nas disposições finais no artigo 59.º, prevendo que o regime jurídico da concessão de crédito para jogo ou para aposta em casino é objecto de diploma próprio, que consta actualmente da Lei n.º 5/2004, *Regime jurídico da concessão de crédito para jogo ou para aposta em casino*. Sobre este regime da concessão de crédito em vigor ver Jorge GODINHO, “Crédito para jogo em casino”, *BFDUM* 25 (2008); e Hugo Luz dos SANTOS / José Miguel FIGUEIREDO, *Regime jurídico da concessão de crédito para jogo ou aposta em casinos, Anotado e comentado*, Lisboa: AAFD Editora, 2021.

ponsável, e em 2022 dá-se a sua revisão tendo em vista, designadamente, o desenvolvimento saudável e sustentável da economia e do sector, pela limitação do número e redução do prazo das concessões, o controle dos promotores de jogo, a fixação anual de um número máximo de promotores de jogo a contratar por cada concessionária e a vinculação à contratação exclusiva com uma concessionária, e pela previsão de limites à contratação com o exterior e a limitação da liberdade de concessão de crédito para jogo.

2. As alterações ao regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino segundo as suas disposições gerais

Perante o escopo e as limitações desta abordagem, procuramos identificar e analisar brevemente as alterações com especial interesse para as relações jurídicas privadas ou de direito privado, para além das relações de direito público entre a RAEM e as concessionárias e outros sujeitos intervenientes na exploração dos jogos de fortuna ou azar em casino, como os promotores de jogo, os colaboradores e as sociedades gestoras, e a sistematização do regime do jogo e dos jogos de fortuna ou azar em casino¹³.

¹³ Sobre a distinção entre os *contratos de direito privado*, civis, comerciais e laborais, os *contratos de direito privado com a Administração*, e as relações contratuais privadas, e os *contratos administrativos* e as relações contratuais administrativas, ou ainda os *contratos públicos* e as relações contratuais públicas, de direito constitucional, fiscal ou internacional, ver, designadamente José Eduardo Figueiredo DIAS, *Manual de Formação de Direito Administrativo de Macau*, 2.^a ed. rev. e actual., Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2020, em especial 381 e ss.; e a bibliografia citada, designadamente Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 2.^a ed., Almedina, 2013, 537 e ss, obra

Na versão inicial do artigo 1.º, com epígrafe âmbito e objectivos, o âmbito era sinónimo de *objecto*, incluindo-se nesse artigo o *objecto* e os *objectivos*.

Na versão actual, imediatamente em consequência da autonomização de uma lei intitulada *regime de actividade de exploração de jogo de fortuna ou azar em casino*, procedeu-se a um desdobração do articulado com o aditamento do artigo 1.º-A com a epígrafe *objectivo*, correspondendo aos *objectivos* ou *objectivos principais*.

Presumida a *razoabilidade do legislador*, a *Lei do jogo* manteve o seu “âmbito” ou *objecto*, mas além do que já inicialmente se verificava, sentiu-se a necessidade de definir um âmbito do regime jurídico e de especificar a regulação em lei especial de outras matérias integrantes do regime jurídico do jogo e da exploração dos jogos de fortuna ou azar, em nome da unidade do regime ou sistema, em que se passou a incluir a actividade de exploração de jogos de fortuna ou azar em casino, visando-se especialmente a actividade dos promotores de jogo, passando a constar o seguinte (com o nosso itálico) do Artigo 1.º Âmbito e objecto: 1. A presente lei define *o regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino* na Região Administrativa Especial de Macau. 2. [Revogado]. 3. Lei especial criminaliza o *jogo ilícito*. 4. O *condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos* rege-se por diploma próprio. 5. *As actividades de promotores de jogo de fortuna ou azar em casino*, doravante designados por *promotores de jogo, colaboradores e sociedades gestoras* regem-se por diploma próprio, incluindo, nomeadamente, as seguintes matérias: 1) O regime de acesso ao exercício de actividade; 2) O mecanismo da verificação de idoneidade e ca-

traduzida para língua chinesa e publicada em 2020, pela Universidade de Macau e pela *Social Sciences Academic Press, China*, na Colecção de Clássicos Jurídicos de Língua Portuguesa.

pacidade financeira; 3) Os deveres para a colaboração com o exercício das atribuições legalmente estabelecidas da entidade de fiscalização; 4) A responsabilidade solidária das concessionárias com os promotores de jogo, os colaboradores e as sociedades gestoras; 5) O regime sancionatório.

A revisão do regime dos jogos de fortuna ou azar enfrentava vários desafios, incluindo a redefinição de objectivos, a previsão na lei das orientações adoptadas, e a harmonização e integração sistemática das leis e diplomas complementares do regime dos jogos de fortuna ou azar em casino, questão evidenciada pela autonomização de uma lei intitulada regime de actividade de exploração de jogos de fortuna ou azar em casino.

Assim, no Artigo 1.º Âmbito e objecto, sob pena de redundância, constituem realidades diversas e cumulativas, começando o legislador por prever que a presente lei define o regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino na Região Administrativa Especial de Macau, mas não o regulando em toda a sua extensão, embora o pudesse regular pela sua íntima conexão e relevância para a matéria em causa e, por isso, tem necessidade de especificar que são reguladas autonomamente matérias como a criminalização do jogo ilícito, o condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo no casinos, as actividades de exploração de jogos como a dos promotores de jogos de fortuna ou azar em casino, embora outras relevem ainda especialmente, como a da concessão de crédito para jogo¹⁴. Assim se define o objecto desta lei

¹⁴ Que se refere agora apenas na Lei n.º 16/2022, *Regime da actividade de exploração de jogos de fortuna ou azar em casino*.

Na proposta inicial a matéria de actividade de exploração de jogo de fortuna ou azar respeitante às sociedades gestoras, aos promotores de jogo e aos colaboradores, como se refere no *Parecer n.º 2/ VII/2002*, cit., n.º 64, p. 31. No n.º 75, p. 36, definiu-se, respecti-

e o âmbito deste regime, mais vasto, regulado por outras leis ou pela *legislação referente ao jogo*.

Verifica-se que se mantêm no artigo 1.º o n.º 1 e o n.º 3, o n.º 2 foi revogado e deu lugar ao Artigo 1-A, respeitando a previsão do n.º 3 ao regime do jogo ilícito, que corresponde a um regime existente, aprovado pela Lei n.º 8/96/M, de 22 de Julho, embora em vias de revisão, como já referido.

Foram aditados os n.ºs 4 e 5, o n.º 4 correspondendo a um regime existente, o regime de condicionamento, que resultou já um desmembramento da *Lei do jogo*, e o n.º 5 que corresponde a uma necessidade de regulação em lei do regime das actividades dos promotores de jogo em especial, mas vai mais além, incluindo as normas sobre o exercício da actividade das concessionárias, dos promotores de jogo, dos colaboradores e das sociedades gestoras (cfr. artigo 1.º da Lei n.º 16/2022).

O regime de condicionamento, correspondendo ao regime inicial dos artigos 24.º a 26.º da *Lei do jogo*, deu origem ao regime previsto na Lei n.º 10/2012, alterada pela Lei n.º 17/2018 (Alteração à Lei n.º 10/2012 — *Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casino*, que corresponde a um desdobramento, desanexação ou descodificação da *Lei do Jogo*).

O regime da actividade dos promotores de jogo veio a ser integrado na Lei n.º 16/2022, *Regime da actividade de exploração de jogos de fortuna ou azar em casino*, publicada em 19 de Dezembro de 2022. Às razões substanciais da revisão deste regime acresciam

vamente, o objecto do regime jurídico da exploração e do regime de actividade de exploração dos jogos de fortuna ou azar em casino. Sobre a Lei n.º 16/2022 ver o Parecer n.º 7/VII/2002, 2.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa sobre a *Proposta de Lei intitulada “Regime jurídico da actividade de exploração de jogos de fortuna ou azar em casino”* (abreviadamente Parecer n.º 7/VII/2002, disponível em: <<https://www.al.gov.mo/pt/law/2022/513>>).

as razões formais, de se tratar de matéria regulada em regulamento que deveria constar de lei¹⁵. Porém, a autonomização deste regime não deixa de gerar um desdobramento do regime dos jogos de fortuna ou azar em casino, como é logo implicitamente reconhecido nos trabalhos legislativos já referidos.

O legislador parece procurar dar mais alguns passos na sistematização do regime do jogo ou pelo menos dos jogos de fortuna ou azar, não se estando perante uma codificação, mas de uma lei análoga às leis de bases, havendo manifestações quer de incorporação quer de desincorporação, de anexação ou de desanexação, bem assim de autonomização em legislação com-

¹⁵ Embora não se explicitem as razões nos trabalhos legislativos. Sobre o regime das fontes normativas internas e a forma legal ou a natureza dos actos normativos a observar, tendo presente o previsto na Lei n.º 13/2009, Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas, ver, designadamente, os respectivos trabalhos legislativos, com destaque para 1.ª Comissão Permanente (da Assembleia Legislativa) - *Parecer N.º 3/III/2009, Proposta de lei intitulada «Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas»* (<https://www.al.gov.mo/pt/law/2009/151>); e designadamente, por ordem de publicação, partindo dos mais recentes, Paulo CARDINAL, “O Procedimento Legislativo no Regimento da Assembleia Legislativa”, in *Estudos no Âmbito da Produção Legislativa*, textos em Língua Portuguesa, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, CFJJ, 2018, 279 e ss.; Jorge Bacelar GOUVEIA, “Fontes de Direito e Direitos Fundamentais em Macau”, 75; Luís PESSANHA, “Breve Reflexões em Torno da Reserva de Lei da Assembleia Legislativa da RAEM”, in Leonel ALVES / Paulo CARDINAL, *2.ª Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa da RAEM, Direitos Fundamentais – Consolidação e perspectivas de Evolução*, 2016, 179; e Paulo CARDINAL / Zheng WEI, “A questão das infracções administrativas no âmbito do Sistema das Fontes Normativas internas estatuído pela Lei n.º 13/2009”, *Revista Administração* 98 (2012) 1083 e ss.; João ALBUQUERQUE, “Regime Geral das leis e dos regulamentos administrativos”, *BFDM* 27 (2009); António KATCHI, *As fontes do direito em Macau*, Macau: FDUM, 2006.

plementar, dada a complexidade da matéria ou ainda de falta de oportunidade para a sistematização, eventualmente por opção, por haver necessidade de assentamento das matérias ou pela sua alterabilidade em função da alteração das circunstâncias. Por outro lado, ao ser aditado o *regime do jogo responsável*, não deixa de ser razoável questionar se não se virá a encontrar no futuro a necessidade de autonomização e desenvolvimento, matéria que já se conexas com o regime de condicionamento¹⁶.

Por sua vez, *quanto aos objetivos*, os mesmos foram reformulados e ampliados, tendo passado a constar do Artigo 1.º A, sob a epígrafe “Objectivo”, estabelecendo que, e *destacamos os aditamentos*, “O regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino tem como objetivos principais: (1) *A exploração e operação de jogos de fortuna ou azar em casino realizadas na premissa da salvaguarda da segurança nacional e da Região Administrativa Especial de Macau*; (2) O fomento da diversificação adequada e do desenvolvimento sustentável da economia da Região Administrativa Especial de Macau; (3) *A exploração e operação de jogos de fortuna ou azar em casino realizadas de forma justa e honesta*; (4) *A exploração de jogos de fortuna ou azar em casino livre de influência criminosa, devendo assegurar-se que a exploração e operação do casino se coadunam com as políticas e os mecanismos*

¹⁶ Se não se colocou a questão de o *Direito do jogo* reclamar um *Código do jogo* ou de um *Código dos jogos de fortuna ou de azar*, ou de um *Código dos jogos de fortuna ou de azar em casino*, de um código, ou de um novo grande código, já se colocou a questão e defendeu que, além da revisão do regime do jogo no Código Civil, se deveria regular no Código Comercial, como considerou Jorge GODINHO, *Direito do Jogo*, vol. I, 232. Indirectamente, e a propósito da questão da qualificação na lei das dívidas de jogo em casino como obrigações civis, com opinião de que deveria continuar a ser regulado em lei especial se manifestou Augusto Teixeira GARCIA, “Da natureza jurídica das fichas de jogo”, *BFDUM* 43, 111 e ss, em especial na nota 87, p. 131.

da Região Administrativa Especial de Macau no que respeita ao combate ao fluxo ilegal de capitais fronteiriços e à prevenção do branqueamento de capitais e do terrorismo; (5) Que a dimensão e exploração dos jogos de fortuna ou azar em casino, bem como a prática de jogos de fortuna ou azar estejam sujeitas a restrições legais; (6) Que as pessoas envolvidas na fiscalização, exploração, gestão e operação dos jogos de fortuna ou azar em casino possuem idoneidade para o exercício dessas funções; (7) Que os interesses da Região Administrativa Especial de Macau na percepção de impostos e outras taxas resultantes do funcionamento dos casinos sejam devidamente protegidos.¹⁷

¹⁷ Era a seguinte formulação inicial de 2001: Artigo 1.º (Âmbito e objectivos da lei) 1. A presente lei define o regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino na Região Administrativa Especial de Macau. 2. O regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino tem como objectivos, em especial, assegurar: 1) A exploração e operação adequadas dos jogos de fortuna ou azar em casino; 2) Que aqueles que estão envolvidos na fiscalização, gestão e operação dos jogos de fortuna ou azar em casino são pessoas idóneas para o exercício dessas funções e para a assunção dessas responsabilidades; 3) Que a exploração e a operação dos jogos de fortuna ou azar em casino são realizadas de forma justa, honesta e livre de influência criminosa; 4) Que o interesse da Região Administrativa Especial de Macau na percepção de impostos resultantes do funcionamento dos casinos é devidamente protegido; e 5) O fomento do turismo, a estabilidade social e o desenvolvimento económico na Região Administrativa Especial de Macau. 3. Lei especial criminaliza o jogo ilícito.

Foi acrescentada a alínea 1), foi reformulado o n.º 2, cfr. alíneas 1 e 5) anteriores. As alíneas. 3) e 4) devem confrontar-se com a alínea 3) anterior. E a alínea 7) deve confrontar-se com a alínea 4) do regime anterior.

Sobre os objectivos podem ver-se as anotações à versão anterior da lei, sucintamente, de Fernando VITÓRIA / Óscar MADUREIRA, *Direito do jogo em Macau, Evolução, História e Legislação*, CREDDM, Fundação Rui Cunha, 2015, 24-27; e, desenvolvidamente, de An-

O legislador teve em vista, em geral, ajustar a política para o jogo à alteração das circunstâncias, e, em especial, prosseguir fins de política legislativa específicos, ou seja, o ajustamento da *política pública do jogo* e dos *princípios fundamentais* de exploração dos jogos de fortuna ou azar em casino, a primeira a expressar nos objectivos anunciados, e os segundos nas opções adoptadas e plasmados nas previsões legais¹⁸.

tónio Lobo VILELA, *Macau Gaming Law, Annotated With Comments*, vol. I, Macau: Edição PC Consulting Limited, 2020, 35 e ss. (a obra inclui ainda os volumes II, III, e IV).

¹⁸ Aderindo à formulação do *Parecer n.º 2/VII/2022*, sobre a *Proposta de Lei intitulada Alteração à Lei n.º 16/2001 — Regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino*, 2.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa (em sintonia aparente com Wang Changbin, aí citado (n.º 28 e nota 9).

Sobre os objectivos gerais, atente-se ao referido no *Parecer n.º 2/VII/2022*, p. 11-12:

“23. Políticas e objectivos legislativos – a Lei Básica de Macau dispõe, no seu artigo 118.º, que “[a] Região Administrativa de Macau define, por si própria e de harmonia com o interesse geral local, a política relativa à indústria do turismo e diversões”. Assim, pode dizer-se que a Lei n.º 16/2001 estabelece o regime fundamental para a política da indústria do jogo da RAEM. Durante cerca de 20 anos de desenvolvimento da indústria dos jogos de fortuna ou azar após a sua adequada liberalização, por um lado, a mesma passou a ser uma indústria predominante da economia de Macau, ocupa uma posição importantíssima na estrutura económica, sendo enorme o seu impacto ao nível económico, social e na vida da população, e, por outro lado, a economia mundial e o ambiente externo de Macau registaram mudanças significativas. Assim sendo, atendendo às alterações de circunstância objectivas, verifica-se a necessidade de ajustar a respectiva política.”

Sobre os objectivos especiais de política legislativa desta revisão veja-se, no mesmo *Parecer* a síntese constante do n.º 27, p. 14-15; os mesmos já constavam da *Nota justificativa e Proposta de Lei de Alteração à Lei n.º 16/2001 — Regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino*, e são ali reproduzidos no n.º 17, p. 7-9.

A matéria justifica um melhor desenvolvimento, tanto mais, que foi alterada formal e substancialmente, e merecia um relevo superior ao que agora lhe podemos dar, como deveria ter merecido ao legislador, quer formal quer substancialmente, com ressalva das contingências do processo legislativo. Se, por exemplo, se dá justificada relevância à *salvaguarda nacional e regional*, deixa de se incluir a referência à *exploração e operação adequadas dos jogos de fortuna ou azar em casino*, embora se passe a incluir a referência a *que a dimensão e exploração dos jogos de fortuna ou azar em casino, bem como a prática de jogos de fortuna ou azar estejam sujeitas a restrições legais*, mas sem se incluir ainda entre os objectivos principais, o que pode corresponder efectivamente a uma opção de política legislativa, *a promoção do jogo responsável, que se passou a incluir na lei*¹⁹.

Constam do artigo 2.º *as definições*, que foram em parte mantidas com alterações, em que, como se refere no n.º 1, se *adoptam para efeitos desta lei e dos diplomas complementares, bem assim da legislação referente ao jogo*, constituindo este conceito de *legislação referente ao jogo* outra fórmula de *regime do jogo, direito do jogo* ou de *direito legislado do jogo*, para a qual se dão as definições enunciadas.

Estamos perante elementos indiciadores de um complexo normativo que tem por objecto o regime do jogo a sistematizar e harmonizar, nos artigos 1.º, 1.º -A e 2.º, *Âmbito e objecto, Objectivo e Definições*, não apenas formal e substancialmente, pois havendo necessidade de delimitar positiva e negativamente o âmbito deste regime legal, o objecto desta lei e de outras leis que o integram, e os objectivos deste re-

¹⁹ Veja-se a seguir o referido em 4. *Política sobre o jogo responsável e o condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos*, quer quanto ao relevo dado a esta política entre os objectivos da lei quer pela referência exemplificativa a outras opções de políticas públicas ou de formulação da lei.

gime, numa actividade reservada, necessário se torna definir, desde logo para determinar o que se autoriza e não autoriza a explorar nos casinos, o que vem a suceder logo nos artigos 3.º e 4.º, em que se trata dos jogos de fortuna ou azar e da sua exploração reservada nos casinos.

Quanto às *definições*, estabelece-se no já referido n.º 1 do artigo 2.º, que para efeitos da presente lei e diplomas complementares, bem como da legislação referente ao jogo, entende-se por (entre outras, e com o nosso *itálico*): “1) *Jogos de fortuna ou azar* — aqueles em que o resultado é contingente por depender exclusiva ou principalmente da sorte do jogador”, 2) *Jogos interactivos* (...), 3) *Apostas mútuas* (...) “4) *Operações oferecidas ao público* - aquelas em que a esperança do ganho reside exclusivamente na sorte, tais como lotarias, rifas, tómbolas e sorteios”; e foram aditadas outras”, 5) *Casinos* (...), 6) *Mesas de jogo*, “7) *Promotores de jogo* - as sociedades que exercem a actividade de promoção de jogos de fortuna ou azar em casino”, e “8) *Actividade de promoção de jogos de fortuna ou azar em casino*, doravante designada por actividade de promoção de jogos — a atribuição de facilidades aos jogadores, nomeadamente no que respeita a transporte, alojamento, alimentação e entretenimento, recebendo, como contrapartida, uma comissão paga pelas concessionárias, no valor não superior ao limite legalmente fixado, com vista à promoção da actividade de jogos de fortuna ou azar em casino”, 9) *Colaboradores* (...), 10) *Sociedades gestoras* (...), 11) *Principais empregados da concessionária* (...), sendo que já antes se definiam promotores de jogo, cuja noção foi alterada, excluindo-se as pessoas singulares.

Para além de se definir *casino*, na alínea 5) do n.º 1, como “os locais e recintos autorizados pelo Chefe do Executivo para a exploração da actividade de jogos de fortuna ou azar”, no n.º 2 vem prever-se que “o uso do termo «casino» fica reserva-

do unicamente às concessionárias da exploração de jogos de fortuna ou azar²⁰. Se a definição de jogos de fortuna ou azar releva para a sua distinção dos jogos de perícia, a definição de casino releva designadamente para a celebração e execução dos contratos de jogo que só podem ser explorados em casino (cfr. n.º 2 do artigo 3.º), para a concessão de crédito (cfr. artigo 1.º e ss. da Lei n.º 5/2004), e para a sua própria admissibilidade e licitude (ilícitos de jogo em local autorizado e não autorizado: cfr. artigos 1.º e ss. e 7.º e ss. da Lei n.º 8/96/M, de 22 de Julho). Esta definição releva ainda para a determinação das zonas de jogo, e nos termos do n.º 1 do artigo 40.º, dos bens objecto de reversão para a RAEM, a título gratuito e livre de quaisquer ónus e encargos, de todos os casinos da concessionária, com todo o seu equipamento e utensilagem bem como outros bens ou direitos que devam reverter para a RAEM no termo da concessão em virtude da lei e do contrato de concessão²⁰.

²⁰ À definição de *casino* e ao regime de exploração dos jogos de fortuna ou azar importam ainda as previsões dos artigos seguintes, nomeadamente dos Artigo 5.º *Locais de exploração de jogos de fortuna ou azar*, Artigo 5.º-A, *Âmbito dos casinos*, Artigo 5.º-B, *Zona para jogos de fortuna ou azar*, Artigo 5.º-C, *Número de mesas de jogo*, e o Artigo 6.º, *Jogo contínuo*. Sobre o regime do jogo ilícito, ver Hugo Luz dos SANTOS / José Miguel FIGUEIREDO, *Regime do Jogo Ilícito Anotado e Comentado*, em anotação aos artigos 1.º, Exploração ilícita do jogo, e 2.º, Prática ilícita de jogo, relevância da noção do jogo de fortuna ou azar e de locais legalmente autorizados, ver p. 95 e ss. e 137 e ss.

Tinha-se em vista, com a alteração do artigo 5.º e o aditamento do artigo 5.º-A, delimitar as zonas de jogo e da propriedade da RAEM e que os casinos devem estar instalados em imóveis propriedade das concessionárias, acabando com os designados casinos-satélite, como se pode observar pelo enunciado da *Nota Justificativa* respectiva, sobre o conteúdo principal da proposta (2, (3), e 6.), e do *Parecer n.º 2/VII/2022*, p. 40-43, 64-66 e 117. Foi estabelecido um período transitório para adaptação ao novo regime, nos termos do artigo 5.º da

Quanto ao *direito à exploração de jogos de fortuna ou azar em casino*, nos n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º, sob a epígrafe *Jogos de fortuna ou azar em casino*, é estabelecido que o *direito à exploração de jogos de fortuna ou azar em casino é reservado à Região Administrativa Especial de Macau, sujeitando-se a concessão prévia as demais entidades que explorem jogos de fortuna ou azar, e que os jogos de fortuna ou azar só podem ser explorados em casinos*²¹.

Estas previsões relevam como limitações da autonomia privada e da liberdade de iniciativa de exploração dos jogos de fortuna ou azar (cfr. artigo 401.º CC), e, designadamente, para a licitude ou ilicitude dos jogos (cfr. artigo 1171.º CC) e o regime das obrigações, civis no caso de jogo autorizado e válido, salvo vício que o afecte, de invalidade ou ineficácia (cfr. artigo 1171.º, 209.º e ss., 273.º e ss. e 278.º e ss. do CC), o regime do condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos (artigos 1.º e ss. da Lei n.º 10/2012), e para a censura criminal dos comportamentos, como por exemplo, perante os ilícitos de jogo fora dos locais autorizados (cfr. os artigos 1.º e ss. da Lei n.º 8/96/M, de 22 de Julho).

Trata-se a seguir *dos jogos de fortuna ou azar autorizados, mais uma vez se limitando a autonomia privada e a liberdade contratual, quer de contratar quer de conformar o conteúdo dos contratos*, alterando o regime anteriormente adoptado em *dois sentidos, quanto à sua*

Lei n.º 7/2022. Relativamente à propriedade da RAEM dos casinos, antecedendo a atribuição de novas concessões, a mesma foi acordada simultaneamente com as prorrogações dos contratos de concessão e de subconcessão, nas alterações aos contratos de concessão e de subconcessão assinados em 23 de Junho de 2022 (disponíveis em: <https://www.dicj.gov.mo/web/pt/contract/index.html>).

²¹ Acrescentando, sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 5.º, definindo casino e prevendo, com já referido, no artigo 2.º, que *o uso do termo «casino» fica reservado unicamente às concessionárias da exploração de jogos de fortuna ou azar*.

previsão na lei, mesmo que a título indicativo ou exemplificativo, e *quanto aos termos da sua autorização, regulação e exploração*, presente e futura.

Quanto a esta autorização de exploração e às regras da sua execução, *positivamente*, passou a prever-se no n.º 4 que os tipos de jogos de fortuna ou azar explorados nos casinos são autorizados, bem como as suas regras de execução são aprovadas, por despacho do Secretário para a Economia e Finanças a publicar no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, sob proposta da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, por sua iniciativa ou a requerimento das concessionárias²², por outro lado, *negativamente*, prevê-se no n.º 6 que *nos casinos não podem ser exploradas as apostas mútuas, nem as operações oferecidas ao público*²³.

Mais se prevê no artigo 4.º, *sobre os jogos interactivos*, n.º 1, *que as concessionárias da exploração de jogos de fortuna ou azar*

²² Em substituição dos n.ºs 4 e 5 na redacção anterior da Lei (itálico nosso):

“4. *Quaisquer outros tipos de jogos de fortuna ou azar* são autorizados por despacho regulamentar externo do Secretário para a Economia e Finanças, a requerimento de uma ou mais concessionárias e após parecer da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos.

5. *As regras de execução* para a prática de jogos de fortuna ou azar são aprovadas por despacho regulamentar externo do Secretário para a Economia e Finanças, mediante proposta da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos.”

Foram revogados os n.ºs 3, 5 e 8 e foi alterada a redacção dos n.ºs 4, 6 e 7.

²³ Prevê-se que, nos termos expressos do n.º 7 (itálico nosso), a título excepcional, pode o Secretário para a Economia e Finanças, por despacho a publicar no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, *autorizar as concessionárias a explorar as operações oferecidas ao público*, podendo, em tal caso, haver lugar a uma revisão do contrato de concessão, *assim como à celebração entre as partes de adendas ao contrato*.

em casino não podem explorar nenhum jogo interactivo (e n.º 2, que as concessões para a exploração de jogos de fortuna ou azar interactivos são autónomas em relação às concessões para a exploração de jogos de fortuna ou azar em casino)²⁴.

Enquanto no regime anterior se previa que nos casinos era autorizada a exploração de certos tipos de jogos de fortuna ou azar e quaisquer outros tipos de jogos de fortuna ou azar dependiam de autorização, agora passou a estar previsto que *os tipos de jogos de fortuna ou azar explorados nos casinos são au-*

²⁴ Continuam a ser proibidos os jogos interactivos pelas concessionárias da exploração dos jogos de fortuna ou azar. São definidos no n.º 1 do artigo 2.º: “2) Jogos interactivos — os jogos de fortuna ou azar nos quais: a) Um prémio em dinheiro ou em outro valor é oferecido ou pode ser ganho nos termos das respectivas regras; b) Um jogador entra ou participa no jogo através de meios de telecomunicação, nomeadamente através de telefones, telefaxes, acesso via «internet», redes de dados, transmissão de sinais de vídeo ou de dados digitais, e para tal faz, ou concorda em fazer, pagamentos em dinheiro ou em qualquer outro valor; e c) O jogo é igualmente oferecido ou aprovado como jogo de fortuna ou azar ou como jogo de máquina eléctrico ou mecânico, nos casinos de Macau.”

Sobre a regulação e autorização destes jogos, Fernando VITÓRIA / Óscar MADUREIRA, *Direito do jogo em Macau*, 36, e sobre a sua proibição e a admissibilidade, ver António Lobo VILELA, *Macau Gaming Law, Annotated With Comments*, vol. I, 303 e ss. Em breve referência, parece merecer a simpatia de Davis Fong Ka CHIO / Chan Ngai MAN, “Transição do Modelo de Exploração”, 45, tendo em vista a diversificação económica em relação à exploração comercial de jogos de fortuna ou azar em casino.

Sobre os jogos interactivos no direito português ver, designadamente, Licínio Lopes MARTINS, “Procedimento de adjudicação de jogos”, 60-61; e Cristina Azambuja RAMA, *Os jogos de sorte e azar em Portugal: O caso concreto dos jogos online e a sua regulamentação*, Dissertação de Mestrado na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2016.

torizados, bem como as suas regras de execução são aprovadas por acto da autoridade competente.

Previa-se no artigo 3.º na versão anterior da Lei, que “3. Nos casinos é autorizada a exploração dos seguintes tipos de jogos de fortuna ou azar: 1) Bacará; 2) Bacará «chemin de fer»; 3) «Black Jack» ou «Vinte e um»; 4) «Boule»; 5) «Craps»; 6) «Cussec»; 7) «Doze números»; 8) «Fantan»; 9) Jogo Chinês de Dados; 10) Jogo de Dados Peixe-Camarão-Caranguejo; 11) Jogo de 13 Cartas; 12) «Mahjong»; 13) «Mahjong-Bacará»; 14) «Mahjong-Pai Kao»; 15) «Pachinko»; 16) «P’ai Kao»; 17) «P’ai Kao de 2 Pedras»; 18) «Poker de 3 Cartas»; 19) «Poker de 5 cartas»; 20) Roleta; 21) «Sap-I-Chi» ou Jogo de 12 Cartas; 22) «Super Pan 9»; 23) «Taiwan- P’ai Kao»; e 24) «3-Card Bacará Game».”²⁵

Há mais jogos autorizados, incluindo as máquinas de jogo, que deixaram de ser referidas expressamente, dado já se incluírem nos jogos de fortuna ou azar em casino, prevenendo-se que a exploração das máquinas de jogo se limite às zonas de jogo para jogos de fortuna ou azar e se regule o número de máquinas de jogo (nos artigos 5.º-B e 5.º-C)²⁶.

²⁵ Sobre os tipos de jogos antes autorizados, ver GOVERNO DE MACAU, *O jogo em Macau*, Inspeção dos Contratos de Jogos, 1985; Fernando VITÓRIA / Óscar MADUREIRA, *Direito do jogo em Macau*, 529 e ss.; *Regulamentos oficiais de jogos de fortuna ou azar*, onde se incluem alguns, Tong Io CHENG / Zhang YUNJIE, “A regra da taxonomia dos contratos de jogo em Macau”, *BFDUM* 43, 73 e ss, (p. 95-96); e António Lobo VILELA, *Macau Gaming Law, Annotated With Comments*, vol. I, 247 e ss.

Jorge GODINHO, *Direito do Jogo*, vol. I, 129 e ss, aborda as *Típo-logias do jogo*, em sentido diverso, referindo-se a alguns aspectos do regime de alguns jogos, e, na p. 314, a propósito da regulamentação dos vários tipos de jogo, refere que “O estudo dos principais aspectos da evolução ocorrida até aos nossos dias será empreendido em secções especiais dedicadas a cada tipo de jogo, no próximo volume.”

²⁶ De acordo com a justificação no *Parecer n.º 2/VII/2022*, n.º 122, 61-62.

Por um lado, afasta-se a previsão não taxativa de tipos de jogo e, por outro, adopta-se um novo acto normativo e altera-se o procedimento legislativo, reúnem-se numa só as regras de autorização e execução dos jogos, além de se aditar uma regra sobre a legitimidade de iniciativa oficial da proposta de aprovação de jogos, além da reconhecida às concessionárias. Não se limita a liberdade de proposição de outros jogos, mas da sua não previsão resulta a perda de uma lista de jogos autorizados, por outro lado, se a autorização de novos jogos depende de aprovação, os jogos já autorizados e a sua regulação se mantêm em vigor.

Estas alterações não afectam a validade e a eficácia das obrigações emergentes dos contratos de jogo já constituídas, em respeito pela autonomia privada e a liberdade contratual, nem das obrigações a constituir, no pressuposto da continuidade da vigência das normas que autorizam os jogos regulados, prevenindo-se, sem prejuízo do regime geral da aplicação das leis no tempo, que se mantêm em vigor os tipos de jogo de fortuna ou azar explorados nos casinos, bem como as suas regras de execução²⁷.

“Em conformidade foi revogado o n.º 7, que previa que nos casinos podem ainda operar-se jogos de máquina eléctricos ou mecânicos, incluindo «slot machines», nos termos da lei. As máquinas de jogo estão reguladas no Regulamento Administrativo n.º 26/2012, Regime de fornecimento e requisitos das máquinas, equipamentos e sistemas de jogo.”

Segundo a informação prestada no *Parecer n.º 2/VII/2022*, à data, “além dos 24 tipos de jogo de fortuna ou azar previstos no n.º 3 do artigo 3.º da lei vigente, existem ainda 11 tipos de jogos autorizados”, “isto é, há no total 35 tipos de jogo autorizados”.

²⁷ Conforme o n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 7/2022, *mantêm-se em vigor os tipos de jogos de fortuna ou azar explorados nos casinos, bem como as suas regras de execução*, tipos de jogos autorizados nos termos do n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 16/2001 vigente, até à entrada em vigor do despacho do Secretário para a Economia e Finanças previsto no n.º 4 do artigo 3.º da Lei n.º 16/2001 alterada pela presente lei.

Porém, não deixaria de ser relevante a indicação dos jogos autorizados, para além da previsão da sua autorização, do procedimento e forma legal, estes em nome da liberdade de iniciativa, e aquela da tipicidade dos contratos de jogos de fortuna e azar em casino, sendo recomendável a previsão da publicação da lista actualizada dos jogos autorizados por acto normativo apropriado para conhecimento público, incluindo dos jogadores²⁸.

A questão foi abordada no *Parecer n.º 2/VII/2022*, cit., na análise na especialidade ao Artigo 3.º, 61-64, e ao Artigo 6.º da Proposta de Lei – Revogação, p. 145.

Por um lado, no artigo 55.º desta *Lei do jogo*, sob a epígrafe *Alteração da natureza de actos normativos*, é estabelecido que passam a revestir a natureza de despacho regulamentar externo do Secretário para a Economia e Finanças os Despachos, as Portarias e as Ordens Executivas que aprovam as regras de execução para a prática de jogos de fortuna ou azar, designadamente os previstos a seguir, que na lei se indicam.

Perante a eventual alteração das regras adoptadas no regime dos jogos, tendo presente o previsto nos artigos 11.º e 12.º do CC, nesta matéria deve aplicar-se a lei nova às relações a constituir, como também se tem reconhecido nos tribunais quanto à aplicação da lei no tempo em matéria contratual, nomeadamente nos Acs. do TUI n.º 41/2008, de 5 de Dezembro de 2008, e n.º 5/2017, de 30 de Março de 2017.

²⁸ Note-se a utilidade que teria para a sua referência, logo nos contratos de concessão, em cuja “Cláusula décima primeira”, tipos de jogo e a sua exploração, não permite imediata e directamente conhecer, para além da necessidade de consulta e informação pelos jogadores perante a eventual oferta de jogos não autorizados. Veja-se, a título de exemplo, o Extracto do Contrato Celebrado Entre a Região Administrativa Especial de Macau e SJM Resorts, S.A, Contrato de Concessões para a exploração de jogos de fortuna ou azar em casino na Região Administrativa Especial de Macau, e o Extracto do Contrato Celebrado Entre a Região Administrativa Especial de Macau e MGM Grand Paradise, S.A, Contrato de Concessões para a exploração de jogos de fortuna ou azar em casino na Região Administrativa Especial de Macau (MGM), publicados no Boletim Oficial N 50, II Série, de

Por fim, refira-se que o jogo deve ser oferecido continuamente, como jogo contínuo, pois em regra os casinos funcionam durante 24 horas sem interrupção, conforme o n.º 1 do 6.º, e apenas em casos excepcionais, e a pedido do Chefe do Executivo ou mediante a sua autorização, ou com dispensa da sua autorização em situações urgentes, nomeadamente de acidente grave, catástrofe ou calamidade natural, mas nos termos do n.º 3, podem suspender o seu funcionamento, o que muito raramente tem acontecido, mas se verificou recentemente por causa do confinamento decretado em consequência da adopção de medidas de prevenção da pneumonia causada pelo novo tipo de coronavírus e mais proximamente, mesmo pela passagem de um tufão, por forma a assegurar a vida e os bens dos residentes²⁹.

14 de Dezembro de 2022, tal como os demais contratos de concessão celebrados com as outras concessionárias, também disponíveis na página oficial (<https://www.dicj.gov.mo/web/pt/contract/MGM/index.html>) da DICJ, Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos.

²⁹ Pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 27/2020, publicado no Boletim Oficial N.º 5, de 4 de Fevereiro de 2020, considerando que “1. De acordo com a avaliação do Centro de Coordenação de Contingência do Novo Tipo de Coronavírus, Macau vai enfrentar o risco de surto do novo tipo de coronavírus na comunidade, pelo que, para evitar a transmissão do novo tipo de coronavírus em Macau, são tomadas as seguintes medidas especiais a partir das 00h00 do dia 5 de Fevereiro de 2020:

1) São encerrados os recintos autorizados para a prática da actividade de jogo pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau e previstos no artigo 2.º da Lei n.º 16/2001 (Regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino);

2) São encerrados os cinemas, teatros, parques de diversão em recintos fechados, salas de máquinas de diversão e jogos em vídeo, cibercafés, salas de jogos de bilhar e de bowling, estabelecimentos de saunas e de massagens, salões de beleza, ginásios de musculação, estabelecimentos de health club e karaoke, bares, night-clubs,

3. O direito à exploração e o regime das concessões de jogos de fortuna ou azar em casino

No âmbito do designado regime das concessões, reitera-se que o direito à exploração de jogos de fortuna ou azar em casino é reservado à RAEM e acrescenta-se que só pode ser exercido por sociedades anónimas nela constituídas, às quais haja sido atribuída uma concessão mediante contrato administrativo, nos termos da presente *Lei do jogo* (n.º 1 do artigo 7.º, cfr. n.º 1 do artigo 3.º).

Reitera-se a opção pelo recurso ao contrato de concessão e, em conformidade com os objectivos definidos para a revisão do regime, visando especialmente as concessões, introduzem-se alterações significativas de natureza restritiva (cfr. alínea 5) do artigo 1.º-A).

Em conformidade, estabelece-se um novo *número máximo de concessões*, que de facto coincide com o anteriormente existente, na prática, de concessões e subconcessões estabelecendo ainda que *são proibidas, a qualquer título, a oneração, a transmissão ou cessão, total ou parcial, para terceiro, do direito de exploração de jogos de fortuna ou azar em casino*, ou ainda, *a transmissão ou cessão parcial,*

discotecas, salas de dança e cabaret, previstos no Decreto-Lei n.º 47/98/M, de 26 de Outubro, e no Decreto-Lei n.º 16/96/M, de 1 de Abril.”, medidas que foram levantadas, respectivamente, pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 39/2020, a partir das 00h00 do dia 20 de Fevereiro de 2020, e pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 50/2020, a partir das 00h00 do dia 2 de Março de 2020.

Ainda mais recentemente, o designado tufão “Saola” motivou o encerramento temporário dos locais e recintos para a exploração da actividade de jogos de fortuna ou azar, pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 141/2023, publicado em 1 de Setembro de 2023, medida que foi levantada no dia seguinte, pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 142/2023, publicado em 2 de Setembro de 2023.

para terceiro, dos direitos e obrigações legais no âmbito dos jogos de fortuna ou azar em casino constituídos para as concessionárias ou da sua posição contratual de concessão (n.ºs 2 e 3 do artigo 7.º). Pretende-se afastar a possibilidade de autorizar o estabelecimento de subconcessões de direito ou de facto, nomeadamente através da contratação de sociedades gestoras e da partilha de receitas de jogo, que se impede, *subconcessões a que a lei se não refere expressamente*³⁰.

³⁰ Às subconcessões refere-se apenas a *Nota Justificativa da Proposta de alteração*, no âmbito da regulamentação da dimensão da exploração dos jogos de fortuna ou azar, visando determinar “de forma expressa a proibição da subconcessão”. No *Parecer n.º 2/ VII/2022*, cit., n.º 67, p. 32, refere-se expressamente “que se pretende rever a lei “a fim de evitar o surgimento de concessionárias alternativas, ou seja, evitar o surgimento de subconcessões na prática”, e no n.º 66, p. 32, para os promotores de jogos, referindo que a remuneração deve ser apenas por comissões, mais se refere que “cada promotor de jogo só pode exercer a sua actividade de promoção numa concessionária, por forma a que aquele se concentre mais na angariação de clientes para a concessionária, evitando a expansão desordenada”. Também se refere no n.º 71, p. 34, que “para evitar situações de subconcessão e tendo em conta a natureza dos serviços prestados pelas sociedades gestoras, os representantes do Governo entendem que as sociedades gestoras não podem gerir a contabilidade das concessionárias. Por isso, a proposta de lei intitulada “Regime da actividade de exploração de jogos de fortuna ou azar em casino” prevê, expressamente, que é vedada à sociedade gestora a gestão das actividades financeiras dos casinos”.

Sobre as perplexidades suscitadas e os problemas emergentes, Ricardo C. S. SIU / Joey P. U. SOU, “Analysis of practices of casino gaming concessions”, 48 e ss., que sob o subtítulo “Ambiguities of “3+3”, refere o seguinte: “Under an executive-led political system in Macao, even though the Macao SAR government may have the ultimate right to justify the three concessions with six independent casino resort operators, the ambiguities of the incorporated changes could hardly be clarified by using Gaming Law 2001.”.

As subconcessões surgiram em momentos diversos, e a sua constituição e existência foi objecto de controvérsia e a solução criticada³¹, embora não questionada judicialmente, e veio a *povoar* a lei, de que pode ser exemplo a Lei n.º 5/2004, *Regime jurídico da concessão de crédito para jogo ou para aposta em casino*, a Doutrina e a Jurisprudência, como vastamente se encontra documentado, como se se tratassem de actos de uma peça de teatro a decorrer ao longo do tempo³².

³¹ A legalidade das subconcessões foi questionada em contexto académico por Luís PESSANHA, “A fresh look at the casino gaming concessions in Macau”, 115-120, em que vem a concluir que “Overall, this question has become the proverbial *elephant in the room*, as the validity of the casino gaming sub-concessions has never been seriously examined and has become somewhat of an awkward question.”, ou nos media, designadamente, por Sérgio de Almeida CORREIA, “Análise sobre concessões de jogo: Pensar com tempo”, *Hojemacau* (7 de Junho de 2017); a sua legalidade porém, foi, além dos intervenientes no processo legislativo, por João Pacheco de AMORIM, “O regime de concessão de exploração de jogos de fortuna em casino no ordenamento jurídico de Macau”, *BFDUM* 45, 91 e 42, p. 79 e ss.; onde, quanto às possibilidades de cessão da posição contratual e de subcontrato, no caso da subconcessão, pese embora não previstas, concluiu que se extraem “tais possibilidades, a contrário, do disposto respectivamente, nos n.ºs 9 e 11 do artigo 17.º da Lei n.º 16/2001 da RAEM”, na sua versão inicial.

³² Sobre as concessões e as subconcessões para a exploração dos jogos de fortuna ou azar em casino, e em especial a história conhecida das subconcessões, além da síntese de José Eduardo Figueiredo DIAS, *Manual de Formação de Direito Administrativo de Macau*, 419 a 423, o concurso de concessão aberto em 2001 e a evolução da exploração do jogo por concessão, ver António KATCHI, “O regime jurídico da exploração de jogos de fortuna e azar em Macau”, *BFDUM* 15, 65 e ss; Luís PESSANHA, “Os jogos de fortuna e azar e a promoção do investimento em Macau”, *RAPM* 77, 867 e ss, e mais recentemente “A fresh look at the casino gaming concessions

Visava-se a redução de prazos, e estabelece-se, no n.º 1 do artigo 13.º que o prazo de uma concessão para a exploração de jogos de fortuna ou azar em casino deve ser fixado no contrato de concessão e não pode ser superior a 10 anos, reduzido dos 20 anos constantes de versão anterior da lei e que acabaram de se cumprir em 26 de Junho de 2022, com prorrogação até 31 de Dezembro de 2022³³.

Prevê-se ainda a possibilidade de concessão por prazo inferior e a sua prorrogação até ao máximo estabelecido (no n.º 2) e a possibilidade de haver, no caso de o prazo da concessão ser o máximo, excepcionalmente, com motivos fundamentados, uma ou mais prorrogações do prazo da concessão, não podendo o prazo de prorrogação excepcional exceder, no total, o período de três anos, podendo a prorrogação do prazo

in Macau”, *BFDUM* 45, 99 e ss; Jorge GODINHO, *Direito do jogo*, vol. I, 325 e ss, 330 e ss. e p. 351; IDEM, *Os casinos de Macau, História do maior mercado de jogos de fortuna ou azar do mundo*, 427 e ss., Capítulo IV – A era dos resorts integrados, designadamente no *Capítulo I – As reformas de 2001 e o concurso público*, 431 e ss, e no *Capítulo II – A aceleração da história*, 463 e ss.; Ricardo C. S. SIU / Joey P. U. SOU, “Analysis of practices of casino gaming concessions”, 43 e ss; e António Lobo VILELA, *Macau Gaming Law, Annotated With Comments*, vol. I, 385 e ss. e vol. II, 319 e ss, em especial p. 378 e 382.

Da Jurisprudência podem dar-se como exemplos, como referências diversas, o citado Ac. do TUI n.º 19/2020, de 26 de Maio de 2021 e o Ac. do TUI n.º 45/2019, de 19 de Novembro de 2021.

³³ A prorrogação foi decidida e acordada até 31 de Dezembro de 2022, de acordo com as alterações aos contratos de concessão celebrados entre o Governo da RAEM e as concessionárias e estas e as subconcessionárias, por exemplo, entre a RAEM e a SJM Resorts, S. A., e entre esta e a MGM Grand Paradise, S. A., em 23 de Junho de 2022, de acordo com o Despacho do Chefe do Executivo n.º 103/2022, Suplemento, de 20 de Junho, publicado a 23 (ver: <https://www.dicj.gov.mo/web/pt/contract/index.html>).

de uma concessão dar lugar a uma revisão do contrato de concessão, assim como à celebração entre as partes de adendas ao mesmo (n.ºs 3, 4 e 5).

Sendo um dos objectivos da revisão da lei a definição das responsabilidades sociais a cumprir por parte das concessionárias, e com relevo para as relações económicas privadas, para além da relação propriamente dita de concessão e da responsabilidade perante a RAEM, nos termos estabelecidos no artigo 16.º, as concessionárias devem assumir as seguintes responsabilidades sociais empresariais: 1) Apoio ao desenvolvimento das pequenas e médias empresas locais; 2) Apoio ao desenvolvimento da diversificação das indústrias locais; 3) Garantia dos direitos e interesses laborais, nomeadamente concernentes à garantia de créditos laborais, formação em serviço e ascensão profissional dos empregados locais, bem como ao regime de previdência vocacionado para proteger os empregados; 4) Contratação dos indivíduos portadores de deficiências ou reabilitados; 5) Apoio às actividades de interesse público; 6) Apoio às actividades de cariz educativo, científico e tecnológico, de protecção ambiental, cultural e desportivo, entre outros.

Integrado no regime respeitante às concessionárias, para além da reformulação do previsto nos artigos 21.º, *Proibição de práticas restritivas da concorrência e dos deveres das concessionárias*, e 22.º, *Deveres das concessionárias*, acrescentou-se a previsão do artigo 22.º-A

Dever de cooperação, nomeadamente como dever de permitir o acesso às respectivas instalações e estabelecimentos para efeitos de fiscalização e disponibilizando, a pedido do pessoal supracitado, os documentos, informações, dados ou provas exigidas³⁴.

³⁴ Mais, relacionada com a *liberdade de iniciativa e a concorrência externa e internacional*, e protegendo os interesses da RAEM, prevê-se no artigo 22.º-B (itálico nosso), que “*A exploração de jogos de fortuna ou azar ou outros jogos em casino em outros países ou regiões, por parte das conces-*

Com grande importância para a exploração dos jogos de fortuna ou azar, como dinheiro do jogo, e relacionada com o risco da actividade, a aquisição, a circulação e a cobertura das fichas que se encontram em circulação por dinheiro ou título de crédito são objecto de regulação no artigo 22.º-C, sob a mesma designação de fichas, prevendo-se no n.º 3 que as concessionárias estão obrigadas a garantir a cobertura, por dinheiro ou título de crédito, das fichas que se encontram em circulação (cfr. n.ºs 1, 2, 4 e 5)³⁵.

Ora, o mesmo tem relevo não apenas para o bom funcionamento da actividade económica, para a prevenção de riscos económicos e financeiros, mas também para os interesses dos particulares, como jogadores, e mesmo não jogadores em relação ao crédito incorporado pelas fichas como títulos de créditos.

A *actividade de promoção de jogos*, sem prejuízo de ser remediada para legislação especial, é objecto de previsão ainda no artigo 23.º, estando sujeita à emissão de *licença de promoção de jogos de natureza intransmissível* (n.º 1 e n.º 2), prevendo-se a seguir a *relação de exclusividade entre um promotor de jogo e uma concessionária* e o *regime de remuneração por comissões sem partilha das receitas de exploração*, alterando significativamente o regime anteriormente em vigor, o que constituía igualmente um dos motivos da sua revisão. Esta alteração repercute-se directamente nas relações contratuais entre estes agentes económicos e indirectamente nas relações com os jogadores e com terceiros³⁶.

sionárias, carece da autorização do Chefe do Executivo, após ouvida a Comissão Especializada do Sector dos Jogos de Fortuna ou Azar.” (n.º 1; cfr. n.º 2).

³⁵ Sobre o valor das fichas de jogo ver Augusto Teixeira GARCIA, “Da natureza jurídica das fichas de jogo”, *bfdum* 43, 111 e ss.; e o Acórdão do TUI n.º 21/2016, de 22 de Julho.

³⁶ O Artigo 23.º, *Exercício da actividade de promoção de jogos*, inclui os n.ºs 1 e 2, tendo sido revogados os n.ºs 3 a 7, e passando a ser

4. Política sobre o jogo responsável e o condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos

No contexto desta abordagem merece referência o jogo responsável e o condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos, como limites à liberdade de contratar e de conformar o conteúdo dos contratos, bem assim quanto à sua integração no regime do jogo.

A partir do regime inicial da *Lei do jogo*, sob as previsões do Artigo 24.º, *Acesso às salas ou zonas de jogos*, do Artigo 25.º, *Expulsão das salas ou zonas de jogos*, e Artigo 26.º, *Reserva do direito de admissão*, todos revogados, veio a desenvolver-se um novo regime, aprovado pela Lei n.º 10/2012, sob a designação de regime do *Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos*, com especial relevo para o interesse público da prevenção da prática e da dependência do jogo e para as relações entre a RAEM e as concessionárias e demais intervenientes na exploração dos jogos de fortuna ou azar, mas também nas relações económicas privadas, quer entre as concessionárias e outros empregadores e os trabalhadores quer entre as concessionárias e os jogadores, designadamente quanto ao acesso e à prática de jogo, o pedido de exclusão, a validade ou a invalidade dos contratos e das obrigações emergentes dos contratos de trabalho e de jogo e dos contratos conexos em que tomem parte.

Se já se visava promover o jogo responsável, incluindo prevenir a adição ao jogo dos jovens menores de 21 anos e proteger os jogadores patológicos³⁷, a *Lei do jogo* vem expressamente prever e impor, com a introdução de um novo capítulo,

esta actividade a ser regulada na Lei n.º 16/2022, *Regime de actividade de exploração dos jogos de fortuna ou azar em casino*.

³⁷ Veja-se a *Nota justificativa da Proposta de Lei de condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos*, que deu origem à Lei n.º

integrando os artigos 42.º A e 42.º B, a adopção de uma *Política sobre o jogo responsável* e de um *Plano de promoção do jogo responsável*³⁸.

Nos objectivos da revisão do regime inclui-se a *prevenção de eventuais impactos negativos do sector do jogo*, que incluem os impactos negativos na actividade económica de outros sectores, quanto à actividade empresarial e à disponibilidade de recursos humanos, ou quanto à actividade criminosa associada ao jogo, à segurança pessoal e à segurança das transações económicas dos jogadores e não jogadores, bem como o impacto negativo nos jogadores e nas suas famílias e na sociedade pelo jogo não responsável, sem

10/2012, revista pela Lei n.º 17/2018 - Alteração à Lei n.º 10/2012 — *Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos*.

Sobre este regime, ver Jorge GODINHO, “As proibições de entrada nos casinos”, *Legisiuris* 1/2, 11-27; e Luís PESSANHA, “O jogo responsável? – Restrições de entrada e permanência nas salas de jogo dos casinos de Macau”, *BFDUM* 48, 175 e ss.; e Manuel TRIGO, “A relevância das relações familiares e dos interesses da família na lei do jogo e o princípio da igualdade”, em Almeida MACHAVA, coord., *Direito da Família nas Ordens Jurídicas de Moçambique, Macau e China*, Universidade Eduardo Mondlane, Inter Escolas Editores, 2022, 11 e ss., designadamente sobre a *Revisão do novo regime do jogo quanto ao condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos de 2012*, 31-38.

³⁸ Sobre o regime e as experiências de implementação da política de jogo responsável, ver Luís PESSANHA, “O jogo responsável? – Restrições de entrada e permanência nas salas de jogo dos casinos de Macau”, *BFDUM* 48, 175 e ss.; e, entre outros, Hugo Luz dos SANTOS, *Direito do Jogo Contemporâneo - Reflexões sobre o “Admirável Mundo Novo”*, Editora Nova Causa, 2020, 101 e ss.; e IDEM, *O Contrato de Jogo, O Contrato de Apostas e o Contrato de Swap de Taxas de Juro*, AAFDL Editora, 2022, 395 e ss.

Tenha-se ainda presente a informação sobre a matéria no nosso estudo, acabado de citar, *A relevância das relações familiares e dos interesses da família na lei do jogo e o princípio da igualdade*, pp. 15 e ss, e nota 15, e designadamente Davis Fong Ka CHIO / Chan Ngai MAN, “Transição do Modelo de Exploração”, já citado.

prejuízo de se concluir fazendo um balanço positivo e de se continuar a promover a actividade de exploração do jogo para benefício da economia e da sociedade de Macau.

Porém, não é ainda um objectivo principal incluído explícita e expressamente no regime jurídico de exploração dos jogos de fortuna ou azar em casino, embora possa considerar-se incluído no objectivo de que a dimensão e a exploração da prática de jogos de fortuna ou azar estejam sujeitos a restrições legais (cfr. alínea 5) do artigo 1.º-A), sem correspondente formal directo nos objectivos enunciados no regime anterior, em que recentemente foi considerado incluir-se também na *exploração e operação adequada dos jogos de fortuna ou azar*³⁹, e que se perdeu na revisão da lei.

³⁹ Como considerou António Lobo VILELA, *Macau Gaming Law*, vol. I, 45-76. Segundo o Autor, a este objectivo corresponde uma obrigação das concessionárias no contrato de concessão (cláusula 2 (1)) e a exploração e operação adequada dos jogos de fortuna ou azar em casino deve ser definida em três perspectivas, incluindo a segunda “- it is done as to implement responsible gambling, duly preventing compulsive or pathological gambling, and protecting vulnerable people from its negative effects;” (ver ainda a primeira e a segunda, p. 69), onde avulta a promoção do jogo responsável, incluindo as restrições à publicidade, alguma protecção dos trabalhadores e a protecção de dados.

Não parece partilhar esta opinião Jorge GODINHO, *Direito do jogo*, vol. I, 329, que depois de citar a *Lei do jogo* refere: “São objectivos com que se poderá em geral concordar. Mas não são todos: legislação posterior veio aditar outras traves mestras. É o caso do objectivo fundamental de controlar, tanto quanto possível, o jogo patológico ou compulsivo, que no caso dos jogos de fortuna ou azar segue processos próprios, em especial as exclusões.”

Esta política não nos parece ter sido suficientemente promovida no inicial regime de jogo, pelo menos até à aprovação da Lei n.º 10/2012, como analisámos no nosso estudo sobre *A relevância*

Todavia, foi dado um passo importante com a definição legal de uma política sobre o jogo responsável, esperando-se que se demonstre preferencialmente ter havido apenas uma insuficiência de previsão legal e de integração expressa nos objectivos principais e corresponda a uma política efectiva da exploração de jogos de fortuna ou azar.

A política sobre o jogo responsável inclui a limitação da divulgação às zonas de jogo e respeito pelas leis dos locais fora da região, impõe a obrigação de prestar atenção à complexidade associada à exploração das actividades de jogos de fortuna ou azar em casino, promovendo acções e informações no âmbito da sensibilização preventiva, elaborando normas de conduta e divulgando boas práticas, elaborar um plano de promoção do jogo responsável, bem como adoptar medidas que permitam ao público, incluindo, nomeadamente, os turistas, ter informação suficiente para assumir uma postura responsável, moderada e controlada no jogo, procedendo periodicamente à revisão e ao aperfeiçoamento do referido plano e medidas⁴⁰.

das relações familiares e dos interesses da família na lei do jogo e o princípio da igualdade, 15 e ss. e 31 e ss.

Também no *Parecer n.º 2/VII/2022, cit.*, não se refere entre os objectivos de política pública de jogo, (ver n.ºs 27-28, e ss., 14 e 15 e ss.). No *Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2021* não deixa de se incluir, p. 191-192, e *para o Ano Financeiro de 2022*, p. 202.

Seria interessante comparar esta formulação com a de outras leis, como a da lei de Singapura, do *Gambling Control Act 2022*, em que se estabelece que “2. The purposes of this Act are— (a) to authorise some gambling and prohibit the rest as unlawful gambling; (b) to prohibit advertising of unlawful gambling; (c) to minimise social harm associated with gambling, including problem gambling; (d) to ensure the integrity and fairness of gambling and ban irresponsible gambling products and practices; and (e) to limit opportunities for crime or dishonesty associated with gambling and the conduct of gambling.”

⁴⁰ O *Plano de promoção do jogo responsável*, previsto no artigo 42.º-B, n.º 1 (cfr. n.º 2), deve incluir, nomeadamente o seguinte: “1) In-

Considerações finais

A revisão do regime dos jogos de fortuna ou azar em casino está em curso, devendo prosseguir com o *Regime jurídico da concessão de crédito para jogo ou para aposta em casino* e o *Regime do jogo ilícito*, a primeira destas em processo legislativo após a apresentação da proposta de lei, e a segunda a aguardar a apresentação à Assembleia Legislativa de acordo com as Linhas de Acção Governativa para o presente ano civil.

Perante a análise das opções de política legislativa e a sistematização do regime cujo âmbito se procura definir, para além do *regime da lei do jogo* ou do *regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino*, e ainda em conexão com a aprovação complementar, designadamente do *regime da actividade de exploração de jogos de fortuna ou azar em casino*, vai sendo desenvolvido e fazendo a afirmação a *legislação referente ao jogo*, o regime do jogo ou direito do jogo, embora ainda num percurso em que há caminho a percorrer.

O desdobramento do regime do jogo ou mesmo dos jogos de fortuna ou azar em *regime da exploração* e *regime da actividade*

formações para conhecimento dos jogadores sobre os comportamentos responsáveis no jogo, bem como sobre os problemas de dependência e de vício do jogo, incluindo as informações sobre o jogo responsável; 2) Medidas adequadas a adoptar pelas concessionárias para assegurar a interdição de entrada nos casinos a quem o acesso esteja interdito; 3) Informações sobre a divulgação das medidas previstas no artigo 6.º da Lei n.º 10/2012 (Condicionalmente da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos), bem como os meios de apresentação do seu pedido; 4) Criação de um grupo especializado do jogo responsável para proporcionar aos necessitados assistência e serviços de aconselhamento adequados; 5) Acções de formação e de reciclagem sobre o jogo responsável destinadas aos empregados, bem como serviços de aconselhamento.

pode ter os seus méritos, mas não deixa de representar uma realidade, a par com a dos regimes de *condicionamento, da concessão de crédito* ou do *jogo ilícito* ou do *combate ao jogo ilícito*, e a não excluir em relação ao jogo responsável ou à *promoção do jogo responsável*, e de se poder questionar ou mesmo perspectivar a necessidade do seu desenvolvimento em lei especial.

Observa-se igualmente que a revisão prossegue em concordância com os objectivos de política legislativa definidos, embora, e para além dos aperfeiçoamentos da própria política legislativa, a sua formulação na lei pareça merecer melhoramento, pese embora os saudáveis desenvolvimentos, incluindo em relação à *promoção do jogo responsável*, mas sem que a promoção do jogo responsável tenha merecido expressa referência entre os objectivos principais do regime de exploração dos jogos de fortuna ou azar em Macau.

Observa-se ainda que a experiência da exploração e da actividade dos jogos de fortuna ou azar em casino que recomendou a *revisão do regime* tem o *impulso do poder executivo* e a *intervenção do poder legislativo*, mas é cada vez mais relevante a *experiência e o exercício da administração da justiça, na identificação das questões a merecer reapreciação do legislador e afinamento da intervenção do executivo* em face das questões suscitadas perante os tribunais, na interpretação da lei e no dizer do direito.

De facto, verifica-se ser a intervenção progressivamente mais solicitada pelo chamamento à resolução de múltiplas questões, desde as comuns questões criminais às questões cíveis, em consequência da liberalização da exploração dos jogos, da mais sistemática regulação da actividade, da legalização da concessão de crédito, da procura do sistema judicial e da atracção das questões pela ordem jurídica, naturalmente em consequência do crescimento exponencial das relações contratuais dos jogos de fortuna ou azar em casino ou do mercado do jogo. Os tri-

bunais vão sendo chamados a decidir quotidianamente sobre questões directa ou indirectamente relacionadas com a exploração do jogo como actividade económica dominante, tendo o Tribunal Judicial de Base de desbravar o caminho, estabelecendo os tribunais superiores orientações, desde o Tribunal de Segunda Instância ao Tribunal de Última Instância, designadamente quanto à responsabilidade solidária das concessionárias com os promotores de jogo perante os jogadores e depositantes ou mutuários, sendo mesmo necessária a uniformização de jurisprudência, como a referida no âmbito criminal.

O que pode culminar, tendo os tribunais contribuído com as decisões tomadas, com a reelaboração legislativa, como sucedeu com a previsão na lei do regime da responsabilidade solidária e da norma interpretativa da correspondente previsão no regime anterior, no *Regime da actividade de exploração de jogos de fortuna ou azar em casino*, como continuarão a contribuir nas decisões a tomar na concretização do direito⁴¹.

⁴¹ Perante decisões diversas, sem prejuízo das particularidades de cada caso, o Tribunal de Última Instância decidiu no já citado Ac. n.º 45/2019, de 19 de Novembro de 2021, considerando em relação a uma concessionária que “o artigo 29.º do referido Regulamento Administrativo impõe àquela uma responsabilidade (solidária) “perante terceiros”.

Consta agora da Lei n.º 16/2022, do Artigo 63.º, *Norma interpretativa* (itálico nosso), o seguinte:

“1. A aceitação, no casino, de depósito de fundos ou fichas de outrem, pelos promotores de jogo, administradores e colaboradores destes, bem como pelos empregados dos promotores de jogo que exercem funções no casino, só se considera actividade desenvolvida nos casinos prevista no artigo 29.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002, *quando os fundos ou fichas foram utilizados em jogos de fortuna ou azar em casino ou foram ganhos nestes jogos.*

2. Para efeitos do disposto no número anterior, *ao apreciar se os fundos ou fichas depositados foram utilizados em jogos de fortuna ou azar em*

Verifica-se, por fim, pese embora as referências frequentes à escassez de elaboração de estudos jurídicos ou de elaboração doutrinal especializada, que a realidade vai sendo escrita também, para além das peças processuais, nos estudos e documentos legislativos, nas anotações e comentários, nos estudos de pós-graduação e, designadamente, em monografias e em artigos em revistas generalistas ou da especialidade, locais ou no exterior, regionais ou internacionais, não ignorando que cada caso convoca todo o sistema jurídico.

Resumo: Estando em curso a revisão do regime dos jogos de fortuna ou azar em casino, analisamos as opções de política legislativa, a sistematização do regime e as alterações mais relevantes; pretendemos proceder a uma relação das alterações mais significativas para o regime das relações jurídicas privadas, que se verificaram com a aprovação da alteração do regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino, antecedendo a aprovação complementar do regime da actividade de exploração de jogos de fortuna ou azar em casino.

Palavras-chave: jogo, jogos de fortuna ou azar, casino, regime jurídico da exploração, regime da actividade, contrato de concessão, promoção, colaboração, gestão, promotores de jogo, colaboradores, sociedades de gestão, concessão de crédito, jogo ilícito; jogo responsável.

casino ou foram ganhos nestes jogos, são tidos em consideração, nomeadamente, os registos da concessionária relativos à troca ou ao jogo.

3. O disposto no presente artigo tem natureza interpretativa relativamente ao artigo 29.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002.

Também para o efeito serão chamados os tribunais a dar a sua pronúncia, como já sucedeu no Acórdão do Tribunal Judicial de Base, Juízo Cível, no Processo CVI-18-0097-CAO, de 6 de Janeiro de 2023.

*Some Aspects of the Revision of the Casino Gambling Regime
and Private Legal Relations in Macau*

Abstract: As a major revision to the casino gaming law is currently underway, we analyze the policy options, the systematization of the legal regime and the most relevant legislative changes under review; we intend to reference the most significant changes to the regime of private legal relations, which resulted from the amendments to the legal regime for the operation of games of chance in casinos, preceding the complementary approval of the regime of the activity for the operation of games of chance in casinos.

Keywords: gaming; games of chance; casino; gaming operations legal regime; gaming activity legal regime; concession contract; gaming promotion; collaboration; management; gaming promoters; collaborators; gaming management companies; granting of credit, illicit gambling; responsible gaming

25 de Outubro de 2023

*Manuel Trigo*⁴²

Universidade de Macau, Faculdade de Direito

⁴² Escrevemos segundo o anterior Acordo Ortográfico; conforme o artigo único do Decreto-Lei n.º 103/99/M, de 13 de Dezembro, em Macau a ortografia da língua portuguesa rege-se pelo regime previsto no Decreto-Lei n.º 35 228, de 8 de Dezembro de 1945, que aprovou o acordo de 10 de Agosto de 1945, resultante do trabalho da Conferência Interacadémica de Lisboa, para a unidade ortográfica da língua portuguesa, cujos instrumentos, elaborados em harmonia com a Convenção Luso-Brasileira de 29 de Dezembro de 1943, foram publicados no Boletim Oficial de Macau n.º 36, de 7 de Setembro de 1946.

