

Classificação e Categorias de Jogos: Estudo Comparativo das Leis do Jogo do Reino Unido, dos EUA e de Macau

*Wang Changbin**

São inventados muitos tipos de jogos; à medida do aparecimento de novas tecnologias, cada vez mais tipos de jogo serão inventados. Para melhor conhecer e fiscalizar os jogos, é necessário fazer a classificação dos jogos e estudá-la. No entanto, não é fácil fazer a classificação específica dos diversos tipos de jogos. Por um lado, muitos tipos de jogos demonstram características diversificadas e complexas, que podem ser difíceis de classificar, ou ser consideradas ao mesmo tempo as diferentes categorias. Por outro lado, o jogo é um fenómeno social, as medidas que os diferentes países aplicam aos jogos muitas vezes são produto da evolução histórica, em vez de resultado de análise lógica. Pelo que, não deve fazer-se uma classificação absoluta dos jogos; em relação ao estudo comparativo, à classificação e às categorias, deve evitar utilizar-se simplesmente as leis de uma jurisdição como critério para criticar outra jurisdição.

Para facilitar a análise, em seguinte apresenta-se primeiro a classificação dos jogos feita pelas leis do Reino Unido; com base nela, a classificação dos EUA e de Macau. Este artigo tem por objectivo, por um lado, aprofundar o conhecimento sobre o fenómeno dos jogos através da análise da classificação dos jogos; por outro lado, oferecer, do ponto de vista da legislação e das políticas públicas, propostas para melhorar as leis dos jogos de Macau, com base ou referência às leis do Reino Unido e dos EUA.

I. classificação dos jogos nas leis do Reino Unido

O Gambling Act 2005 do Reino Unido mantém a sua tradição de definir os jogos em três categorias: jogos (gaming), apostas (betting) e lotarias (lottery). A mesma lei atribui definições pormenorizadas às aludidas categorias. A fim de resolver o eventual conflito das categorias, a mesma lei também prevê os princípios de resolução de conflitos.¹

* Doutorado em direito, professor do Centro Pedagógico e Científico na Área do Jogo.

¹ Gaming Act 2005, section 3.

1. Jogos

Os jogos são aqueles pelos quais se podem ganhar prêmios através da participação em jogos de fortuna ou azar (a game of chance). Uma das características essenciais desta categoria é que o jogador é participante no jogo de fortuna ou azar, em vez de ser espectador.² Nas outras categorias, os jogadores não participam nos jogos, mas aguardam passivamente pelo resultado de evento, operação ou jogo dos outros.

Tradicionalmente, os “jogos” que aqui se referem são os jogos em estabelecimento coberto sem relação com o exercício físico, por exemplo, jogos de cartas, de dados, mesa giratória, que dependem da sorte, mas não incluindo jogos desportivos.³ Os jogos que envolvem desporto, a corrida de cavalos e a corrida de cães, pertencem às apostas.

Os jogos de fortuna ou azar, compreendem aqueles que dependem puramente da sorte, como também aqueles que envolvem elementos de habilidade e de sorte ao mesmo tempo. Para os segundos, mesmo que os elementos da sorte possam ser excluídos pela extraordinária habilidade, são de igual modo, considerados jogos de fortuna ou azar.⁴ Por outras palavras, caso num jogo haja um elemento de sorte, mesmo que não represente o elemento dominante ou significativo da sorte, é possível ser considerado jogo de sorte.

Caso esta posição da lei do Reino Unido seja ampliada até à extremidade, provavelmente causaria um resultado absurdo, porque o jogo que depende puramente da habilidade não existe, um jogo pode ser puramente de sorte, ou depende ao mesmo tempo de habilidade e de sorte; caso um jogo que envolve um pouco sorte seja considerado jogo de fortuna ou azar, significa que todos os jogos são provavelmente considerados jogos de fortuna ou azar. Por exemplo, o xadrez que tradicionalmente é considerado um jogo puramente de habilidade, uma vez que existe o elemento de sorte de quem avançar o primeiro passo, pode eventualmente ser considerado jogo de fortuna ou azar.⁵ Pelo que, no caso de R. v. Derek

² Stephen Philip Monkcom ed., *The Law of Betting, Gaming and Lotteries*, Butterworths, 2001, pp. 205-208.

³ *Gaming Act 2005*, section 6.

⁴ *Gaming Act 2005*, section 6.

⁵ Joseph M. Kelly, Zeeshan Dhar & Thibault Verbiest, *Poder and the Law: Is it a Game of Skill or Chance and Legally Does It Matter?* *Gaming Law Review*, Vol. 11, No. 3, 2007.

Kelly (Gutshot), o juiz que presidiu ao julgamento entendeu que não devia compreender literalmente e sem flexibilidade o significado dos artigos jurídicos, mas devia proceder a adequada interpretação. No entanto, no mesmo processo, o juiz que presidiu ao julgamento também não aceitou o “critério de posição dominante” aplicado pela maioria dos tribunais dos EUA ao julgar se seria ou não jogo de fortuna ou azar.⁶

Os jogos de fortuna ou azar podem dividir-se em jogos de sorte desigual (ou jogos bancados, ou jogos de casino) e jogos de sorte igual (jogos não bancados). Nos jogos de sorte desigual, um indivíduo serve como banqueiro, outros participantes apostam contra o banqueiro. O banqueiro goza da “vantagem do banqueiro”, isto é, comparando com os outros participantes, o banqueiro goza da probabilidade de ganho ligeiramente mais elevada. Os jogos tradicionais de casino normalmente são jogos de sorte desigual, por exemplo, roleta, bacará, blackjack. Nos jogos de sorte igual, todos os participantes têm oportunidades iguais, não há banqueiro, uma vez que se trata da aposta, por exemplo, Poker, Bingo,⁷ entre outros.

2. Apostas

As apostas referem-se àquelas que pagam ou recebem pelas seguintes causas: 1) o resultado duma corrida, duma competição, dum evento ou

⁶ R.v. Derek Kelly (Gutshot), [Jan. 16, 2007], *Crown Court*, T720060579. veja abaixo o significado específico da posição dominante.

⁷ O Bingo tem várias formas de jogar, as regras e as formas para troca de prémios também variam, pelo que, a lei inglesa não deu a definição de bingo. A forma tradicional de brincar ao bingo é: após os participantes fazerem aposta, receberão um conjunto de números, que não são escolhidos por si próprios, posteriormente o anfitrião do jogo vai divulgar um conjunto de números escolhidos aleatoriamente; os jogadores vão marcá-los; quando um jogador completar um gráfico definido, será o vencedor. Em Janeiro de 2014, a Comissão de Jogos do Reino Unido, nos termos do *Gaming Act 2015*, descreve as características essenciais do jogo do Bingo, primeiro, deve referir-se a um jogo de sorte igual; segundo, os jogadores devem participar em certo nível no jogo, por exemplo, o jogador deve marcar na cartela dele, e/ou declarar ter completado o jogo; esta é a diferença principal entre o bingo e a lotaria; terceiro, o fim do jogo é claramente definido. O fim do jogo deve ser notificado aos jogadores de forma adequada, razoável e clara. O tempo que permite ao jogador trocar o prémio deve ser integrado no conjunto do tempo do jogo; divulgar quem é o vencedor é parte integrante do jogo. *Gambling Commission, What Constitutes Bingo? Advice Note, January 2014.*

de um processo; 2) a probabilidade de um assunto que está a acontecer ou ainda não aconteceu; ou 3) se qualquer assunto é verdadeiro.⁸

As apostas podem dividir-se em apostas de probabilidades fixas, apostas através do sistema de totalizador, apostas de diferença de pontos.

As apostas de probabilidades fixas referem-se àquelas em que a probabilidade é fixa, o valor do ganho é calculado de acordo com a probabilidade determinada no momento de apostar. Por exemplo, imagine-se que a probabilidade no momento de apostar é 2/1, a aposta é 10 libras; caso vença, o prémio ganho é de 30 libras (o ganho de 20 libras mais a aposta de 10 libras); caso perca, o apostador perde 10 libras.

As apostas através do sistema de totalizador são diferentes das apostas de probabilidades fixas; no momento de apostar os participantes não sabem o valor de prémio, que será determinado pelo valor total das apostas. Quando as apostas pagas pelos participantes são mais elevadas, os vencedores poderão receber prémio de valor mais elevado, caso contrário, receberão menos. Por exemplo, vários indivíduos fazem apostas numa corrida de cavalos, o montante total das apostas constitui o valor do sistema de totalizador, o organizador da corrida de cavalos vai ficar com a comissão de certa percentagem, o resto será partilhado entre os vencedores.

A aposta de diferença de pontos é fazer aposta no resultado concreto duma competição desportiva se este for superior ou inferior ao ponto fornecido pela empresa de jogos, o valor de ganho ou perda depende do número de pontos superior ou inferior ao resultado final da competição. Por exemplo, uma empresa de jogos prevê que o resultado duma equipa num jogo de críquete será entre 340 e 350 pontos. Caso o apostador entenda que o resultado será superior a 350 pontos, pode escolher “comprar”, caso entenda que o resultado será inferior a 340 pontos, pode escolher “vender”. Caso o apostador escolha comprar, e o resultado da equipa seja de 400 pontos, o apostador ganha 50 pontos, o valor do prémio para este será o valor apostado multiplicado por 50. Caso o resultado da equipa seja 300 pontos, o apostador perde 50 pontos, o valor perdido é o valor apostado multiplicado por 50. Caso o resultado da equipa seja 345 pontos, seja escolher comprar seja escolher vender, perde 5 pontos, o valor perdido é o valor apostado multiplicado por 5.

⁸ *Gaming Act 2005, section 9.*

No Reino Unido, sendo uma indústria de negócio comercial, as apostas são principalmente apostas desportivas (apostas no resultado de jogo desportivo), apostas em corridas de animais (por exemplo, corrida de cavalos, de cães, etc.) e apostas desportivas de fantasia, populares recentemente.⁹

3. Lotarias

1) Definição da lotaria

No Reino Unido, a organização de qualquer lotaria de natureza comercial ou privada não é permitida, os objectivos da organização das lotarias só podem ser causas justas (good causes). Em conformidade com a definição de Gaming Act 2005, desde que a operação satisfaça os seguintes requisitos, independentemente da sua denominação (por exemplo, lotaria, sorteio, bilhete de lotaria), ou qualquer expressão, pertencem à lotaria:¹⁰

(1) Os participantes devem efectuar o pagamento para participar nesta operação, não importando quem fez ou a quem foi feito o pagamento. O dito pagamento, inclui o pagamento pecuniário, ou a transferência de direitos, coisas ou serviços com valor pecuniário.

O envio duma correspondência através de correio normal, a chamada telefona ou outros meios de comunicação com taxa normal, não são considerados pagamento no sentido desta lei.¹¹ Caso apenas se participe no sorteio através da forma acima mencionada, não é considerado como a lotaria.

Se forem preenchidos os seguintes requisitos, também não são considerados como pagamentos efectuados pelos participantes: i) cada indi-

⁹ Desporto de fantasia é um tipo de jogo virtual, onde os participantes escolhem, conforme as regras, os jogadores a constituir uma equipa, enquanto os dados dos jogadores no jogo real decidirão o resultado da aposta. Por exemplo, os jogadores escolhem os jogadores activos de NBA para constituir uma equipa virtual, posteriormente o ganho ou a perda será decidida conforme o desempenho destes jogadores no campo real. O desporto de fantasia basicamente aplica o sistema de totalizador, os participantes pagam pela admissão, após a redução da comissão pela empresa de jogos, o resto das apostas serão divididas por aqueles que ganham no jogo.

¹⁰ Gaming Act 2005, section 14.

¹¹ *Gaming Act 2005, schedule 2.*

víduo qualificado pode participar na operação através de um pagamento, ou utilizando meios de comunicação, que podem ser correspondência por correio normal, ou outros, mas os meios de comunicação utilizados não são mais dispendiosos nem mais inconvenientes. ii) A forma de publicar a mesma escolha pode ser anotada por cada participante, e iii) o sistema de partilha do prémio não faz diferença para os participantes através do pagamento e dos meios de comunicação.

No caso de participar na promoção com sorteio de prémio, se o cliente apenas pagar o preço ou a taxa normal pela mercadoria ou serviço, isso não significa pagamento no sentido da mesma lei, o sorteio do prémio é considerado como “sorteio livre” (free draw), não pertence à lotaria; se o preço ou a taxa paga for superior ao valor normal, então, a parte superior é considerada como pagamento para ter a oportunidade do sorteio, a promoção com sorteio será provavelmente considerada como lotaria.¹²

(2) Para aquele que participa na operação pode ser distribuído um ou vários tipos de prémio. O prémio inclui dinheiro, objectos ou serviços.

(3) A distribuição do prémio depende totalmente da sorte. No Reino Unido esta é uma característica importante para distinguir se é lotaria ou não, que separa a lotaria das competições de conhecimento ou de técnica. Se a distribuição do prémio não depender totalmente da sorte, mas depender da técnica, do conhecimento ou do juízo, mesmo que haja elemento de sorte, não é considerada como lotaria no sentido da mesma lei, mas competição de prémios (*prize competitions*). A competição de prémios é legal no Reino Unido. Mas há pessoas que aproveitam a legalidade da competição de prémios, dolosamente, acrescentando elementos de técnica, conhecimento ou juízo no desenho, plano ou operação, tornando assim um acto de lotaria na essência numa competição de prémios, para contornar as disposições da lei. A fim de evitar esta situação, o *Gaming Act 2005* estipula que caso os requisitos técnica, juízo ou conhecimento não consigam impedir razoalmente uma parte relativamente grande de pessoas de ganhar prémio, e não consiga impedir o acesso dum parte

¹² *Gaming Act 2005, schedule 2*. Caso este tipo de lotaria seja organizado conforme as disposições legais, é titulado como a lotaria de clientes (customer lotteries), veja depois no texto, senão, será considerado ilegal.

relativamente grande das pessoas que desejam a participação na mesma operação, considera-se haver ainda dependência total da sorte, logo regulado como lotaria. Por outras palavras, se o requisito técnica, juízo ou conhecimento for de nível tão baixo que uma pessoa ordinária possa facilmente contornar os impedimentos e participar, então pertence a uma competição de prémios falsa, que serve de disfarce, mas de facto é uma actividade de lotaria.

2) Categorias de lotarias

No Reino Unido, há as lotarias nacionais, as lotarias sociais e as lotarias das autoridades locais, entre outras. As lotarias nacionais são operadas exclusivamente por uma empresa, sujeita à fiscalização do governo. As lotarias nacionais têm três tipos de jogo, jogo de sorteio, como o Lotto e o Euro Milhões; raspadinha, de preço entre 1 e 10 libras; jogo interactivo online, de preço entre 25 pences e 10 libras. Os jogadores podem participar nos jogos em lojas de venda de lotarias nacionais ou website especial de lotarias nacionais.

As lotarias sociais só podem ser organizadas para beneficiar os interesses de sociedade não comercial. A dita sociedade não comercial é a sociedade estabelecida e a operar por interesses não particulares, tais como de caridade, de desporto e de actividade cultural. As lotarias sociais são de escala grande e de escala pequena. Se a receita da organização duma lotaria for superior a 20 mil libras, ou a receita total da lotaria durante um ano for superior a 250 mil libras, é uma lotaria social de grande escala, que precisa de obter licença emitida pela Comissão de Jogos para a sua organização. As com receita menor do que o valor acima referido são lotarias sociais de pequena escala, que não precisam de obter licença, mas devem ser registadas no governo local.

As lotarias das autoridades locais são organizadas pelo governo local, com o objectivo de apoiar as despesas do governo local. As lotarias das autoridades locais devem obter licença da Comissão de Jogos.

Ainda existem outras espécies de lotarias, nomeadamente lotarias incidentais, lotarias particulares, lotarias de clientes. As lotarias destas espécies não precisam de licença ou de registo, mas devem respeitar certas regras. A lotaria incidental deve ser organizada como incidente duma

actividade, que pode ser comercial ou não comercial, por exemplo, um jantar de caridade, uma exposição, uma festa. A lotaria particular é organizada para arrecadar fundos, que inclui três tipos: lotaria social privada (organizada na sede dos membros e apenas os membros podem participar), lotaria de trabalho (apenas os indivíduos que trabalham na mesma sede podem participar) e lotaria de residentes (apenas os indivíduos que moram no mesmo sítio podem participar). As lotarias de clientes têm por objectivo promover negócios, portanto, apenas os clientes podem participar. As lotarias de clientes não podem servir para fins lucrativos ou arrecadar fundos, todos os fundos devem ser partilhados a título de prémios.

4. Regras aplicadas no caso de coincidência¹³

Quando uma transacção corresponder à definição de jogo, e ao mesmo tempo, à definição de aposta, se a mesma transacção pertencer à aposta do sistema de totalizador, será considerada aposta, nas outras situações serão consideradas jogo.

Quando uma operação corresponder à definição de lotaria, e ao mesmo tempo, à definição de jogo, se o participante precisar de dar mais de três passos para ganhar o prémio, é considerada jogo de fortuna ou azar. Se a mesma operação constituir lotaria incidental não comercial, lotaria social privada, lotaria de trabalho, lotaria de residentes, lotaria de clientes, lotaria social de pequena escala, que são reguladas por lei, ou a operação tratar de actividades de promoção organizadas de acordo com a licença de exploração da lotaria, é considerada lotaria. Nas outras situações é considerado jogo de fortuna ou azar.

Quando uma transacção corresponde à definição de lotaria, e ao mesmo tempo, à definição de aposta através do sistema totalizador ou competição de prémios, se a mesma transacção constituir lotaria incidental não comercial, lotaria social privada, lotaria de trabalho, lotaria de residentes, lotaria de clientes, lotaria social de pequena escala, que são reguladas por lei, ou a transacção tratar de actividades de promoção organizadas de acordo com a licença de exploração de lotaria, é considerada lotaria. Nas outras situações é considerada aposta.

¹³ *Gaming Act 2005, section 16-18.*

II. A classificação dos jogos nos EUA

Em termos da classificação dos jogos, a maioria dos estados¹⁴ dos EUA aplicam leis ou práticas semelhantes às leis do Reino Unido. Os jogos são classificados em três categorias: lotarias, apostas (wager or book-making) e jogos de casino. No entanto, os diversos tipos de jogos têm muitos pontos semelhantes, e a regulação e a evolução histórica da lei de cada estado são diferentes, a classificação acima identificada não é absoluta, certo tipo de jogo pode ser classificado em categoria diferente num e noutro estado.

1. A lotaria em sentido corrente e em sentido jurídico

Nos EUA, a lotaria em sentido corrente refere-se principalmente à lotaria operada pela companhia da lotaria do estado, os jogos fornecidos são a loteria instantânea que revela de imediato o resultado e as lotarias cujo resultado é determinado por números sorteados. Para este tipo de lotaria, tradicionalmente, após o pagamento em numerário, o vendedor da lotaria fornece os bilhetes que contém os dados ou os números do prémio como prova.

Mas a lotaria no sentido jurídico tem um significado mais amplo do que a lotaria no sentido corrente. Durante um longo período, os tribunais de muitos estados dos EUA utilizaram a lotaria como o sinónimo de jogos.¹⁵ Isto porque na história dos EUA, muitos estados tinham proibido rigorosamente a lotaria nas suas constituições,¹⁶ mas a maioria dos estados não deram a definição de lotaria nas suas constituições, os juizes têm de explicar o significado da lotaria nos respectivos processos. No sentido lexicológico, a palavra “lotaria” equivale ao jogo de fortuna ou azar, e quase envolve qualquer tipo de jogo de fortuna ou azar.¹⁷ O famoso estu-

¹⁴ Nos EUA, aplica-se o regime de descentralização do poder, pertence ao governo estatal o poder de decidir se o jogo é legal e a forma como fiscalizar os jogos.

¹⁵ Cfr. Kevin Washburn, *Gaming and Gaming Law: Cases and Materials*, Aspen Publishers, 2011, p.2; Walter T. Champion, Jr. & I. Nelson Rose, *Gaming Law: In A Nutshell*, West, 2012, p.20.

¹⁶ I Nelson Rose & Martin D. Owens, Jr., *Internet Gaming Law, second edition*, Mary Ann Liebert, Inc., 2009, pp.71-84; Kevin Washburn, *Gaming and Gaming Law: Cases and Materials*, Aspen Publishers, 2011, p.2.

¹⁷ William N. Thompson, *The International Encyclopedia of Gambling*, ABC-CLIO, LLC, 2010, p. 259.

dioso dos jogos dos EUA, Anthony N. Cabot, escreveu que a palavra “lotaria” equivale aos jogos de fortuna ou azar (chance gaming), e os jogos de casino (casino-style gaming) são naturalmente jogos de fortuna ou azar, incluindo o caça-niqueis, a roleta e os jogo de dados, em geral; os jogos de casino são uma subcategoria da lotaria,¹⁸ neste contexto, é natural que o juiz tenha um entendimento relativamente amplo em relação ao termo “lotaria”. Embora posteriormente muitos estados reduzam o âmbito da lotaria através do meio legislativo, numa minoria de estados, até agora, a lotaria ainda é usada como sinónimo de jogo.

Na legislação contemporânea da maioria dos estados dos EUA, “lotaria” significa qualquer esquema, desenho ou plano de alienação ou distribuição de bens, por sorte, entre pessoas que tenham pago ou prometido pagar qualquer contrapartida valiosa. Qualquer desenho que satisfaça as características acima mencionadas é lotaria, seja chamada lotaria, sorteio ou presente de empresa, ou por qualquer nome que possa ser conhecido.¹⁹ Pelo que, a lotaria em sentido jurídico, tem um significado mais amplo do que a lotaria ou bilhete oficialmente lançado no sentido corrente, e tem significado extensivo a qualquer desenho comercial que satisfaça as características de lotaria, por exemplo, a promoção com sorteio de prémio, a venda com prémio, embora não seja utilizado o título de lotaria, desde que preenche as características de lotaria previstas pela lei, é considerada como lotaria.

Sujeita à definição supracitada, a lotaria contém as seguintes características. Primeiro, deve ter uma contrapartida. Esta contrapartida não é necessariamente em dinheiro, mas normalmente deve ter valor económico. O sorteio sem contrapartida é oferta. Segundo, deve ter um prémio, que é distribuído entre vários indivíduos. Esta característica separa a lotaria dos jogos de casino. Normalmente, as lotarias são jogadas por várias pessoas, o prémio é distribuído entre os jogadores da lotaria, o que um jogador perde é o que os outros ganham, após a redução da tributação e da comissão da companhia de lotaria. Enquanto os jogos de casino sejam normalmente os jogos entre o casino e os jogadores, o jogador perde a favor do casino, em vez de a favor de outro jogador. Num jogo típico de

¹⁸ Anthony N. Cabot & Louis V. Csoka, *The Games People Play: Is It Time for a New Legal Approach to Prize Gaming?* *Nevada Law Journal*, Vol. 4:197, Winter 2003/2004.

¹⁹ Cfr. a lei de Nevada, Nev. Rev. Stat. § 462.010, e *Nevada Gaming Law: the Authoritative Guide to Nevada Gaming Law (third edition)*, Lionel Sawyer & Collins, 2000, p. 396.

casino, pode haver apenas um jogador, não sendo necessário a participação de vários jogadores.²⁰ Por último, a forma da distribuição do prémio deve depender da sorte. Sendo diferente do critério de “pure chance” aplicado no Reino Unido ao determinar se é ou não lotaria, a maioria dos estados dos EUA aplica o critério de “teste de predominância”, isto é, faz a comparação entre o elemento técnica e o sorte num jogo; se o elemento sorte for predominante, comparando com o elemento técnica, pode ser considerado como jogo de fortuna ou azar; só a participação no jogo de fortuna ou azar pode ser considerada jogo ilegal, caso contrário, será considerada como competição de conhecimento ou técnica. Nos EUA, para determinar se uma operação pertence à lotaria ilegal, uma condição prévia é que o jogo no qual se participa deve ser jogo de fortuna ou azar, mas para determinar se uma aposta é ilegal, não há o requisito desta condição prévia.

2. Categorias de lotaria

As lotarias nos EUA podem ser divididas em duas categorias: lotarias patrocinadas pelo estado e lotarias caritativas.

A maioria das lotarias lançadas nos EUA são organizadas pelos governos estatais. No ano de 1964, o Estado de New Hampshire foi o primeiro que legalizou a lotaria nos EUA, no Século 20. Dado que na história o regime da exploração particular da lotaria foi viciado por escândalos, o Estado de New Hampshire aplicou o regime da exploração directa de lotarias pelo governo estatal. Posteriormente, outros estados também aprenderam a aplicar o mesmo regime. Conforme as estatísticas no ano 2002, entre os 37 estados que permitiram o lançamento da lotaria no ano corrente, 23 estados exploraram as lotarias através de instituições de gestão independentes estabelecidas pelo governo estatal, os outros 14 estados têm instituições de exploração de lotarias estabelecidas num serviço do governo estatal, na maior parte nos serviços de receitas ou finanças. Em relação à administração do pessoal das instituições de exploração de lotarias, há 31 estados que aplica a mesma forma de administração dos outros funcionários públicos do governo estatal.²¹ Nos últimos anos, uns

²⁰ Cfr. *Nevada Gaming Law: the Authoritative Guide to Nevada Gaming Law (third edition)*, Lionel Sawyer & Collins, 2000, p. 399.

²¹ Denise von Herrmann, *The Big Gamble: The Politics of Lottery and Casino Expansion*, Westport: Praeger Publishers, 2002, p.72.

estados dos EUA começaram a privatizar a exploração das lotarias, porém apenas parte das funções são contratadas com as companhias privadas; a forma básica de exploração directa pelo governo estatal não é alterada.²² A receita das lotarias estatais serve para cobrir a insuficiência financeira, alguns estados regulam que as receitas das lotarias devem ser utilizadas para “boas causas”, nomeadamente a educação e a assistência médica.²³

As lotarias organizadas pelo estado normalmente incluem 5 formas: jogo instantâneo, jogo de números correntes, lotto, terminais electrónicos por keno, lotaria de vídeo. Os jogos instantâneos normalmente utilizam lotarias de papel, após rasgar na zona designada, os números ou as palavras exibidas demonstram o resultado. O jogo de números correntes, lotto, terminais electrónicos por keno são jogos de escolher números de sorte, apenas a frequência e o valor do prémio são diferentes. A lotaria de vídeo é um jogo interactivo que os participantes jogam nos terminais de computador, por exemplo, poker, quando vence no jogo receberá o prémio. Dado que a lotaria de vídeo de facto é semelhante ao caça-níqueis do casino, nem todos os estados onde a lotaria é legalizada permitem a lotaria de vídeo; mesmo que no estado onde é permitida a lotaria de vídeo; normalmente é necessário estipular regulamentos rigorosos em relação ao local e às horas de exploração e ao número de máquina de lotaria de vídeo.²⁴

Muitos estados permitem que as instituições de caridade organizem actividades de lotaria de pequena escala, a fim de arrecadarem fundos para a indústria à qual se dedicam, estas actividades de lotaria incluem *bingo* e *rifas*.²⁵ Normalmente, a organização das lotarias de caridade deve respeitar certas regras. Por exemplo, no Estado de Nevada, só aqueles que satisfazem as seguintes condições podem organizar as lotarias de caridade: (1) durante um ano, se o valor total dos prémios das lotarias for superior a 25 mil dólares americanos, mas inferior a 500 mil dólares americanos, devem ser autorizadas pelo director executivo do *Nevada Gaming Control Board*; (2) durante um ano, se o valor total dos prémios das lotarias for superior a 2.500 dólares americanos, mas inferior a 25 mil dólares americanos, devem ser autorizadas pelo director executivo,

²² Dave Gram, *Associated Press, States consider privatizing lotteries, USA TODAY*, 2008-1-20.

²³ *The National Gambling Impact Study Commission Final Report, June 1999.*

²⁴ *The National Gambling Impact Study Commission Final Report, June 1999.*

²⁵ Robert M. Javis et al., *Gaming Law: Cases and Materials, LexisNexis*, 2003, p.113.

salvo a situação prevista no número (4); (3) se o valor total dos prémios das lotarias for inferior a 2.500 dólares americanos, e a mesma organização realizar 2 actividades de lotaria ou menos durante um ano, não é necessite de obter autorização ou registo; ou (4) se a mesma organização realizar uma actividade especial, e as lotarias só ferem vendidas aos seus membros e aos convidados, e durante um ano, o valor total dos prémios dos fundos de caridade organizados pela mesma organização não for superior a 15 mil dólares americanos, também não é precisa obter a autorização ou registo.²⁶

3. Apostas

As apostas referem-se àqueles em que o ganho ou a perda do apostador depende do resultado dum evento incerto; o apostador não pode ter qualquer controlo ao mesmo evento. Os eventos típicos para aposta incluem desportos (especialmente futebol) e corridas de animais (por exemplo, de cavalos e de cães).

Igualmente como no Reino Unido, as formas das apostas dos EUA também incluem o sistema de probabilidades fixas, o sistema totalizador (apostas mútuas) e o sistema de diferença de pontos. Normalmente, o sistema totalizador é utilizado muitas vezes nas corridas de cavalos, de cães e jai alai, entre outros, enquanto o sistema de probabilidades fixas e o sistema de diferença de pontos muitas vezes são aplicados nos jogos de basquete e futebol americano, etc.. O objectivo de aplicar o sistema de diferença de pontos é aumentar a dificuldade da aposta. Uma vez que as equipas têm diferença de qualidade, se apenas se apostar no resultado do jogo, provavelmente muitas pessoas podem acertar no resultado. Portanto, a companhia de jogos determina um número de pontos, o apostador não só precisa de adivinhar qual a equipa que vai vencer, como deve também adivinhar o número de pontos vencidos para ganhar na aposta. Em relação à prática em concreto do sistema de diferença de pontos, os EUA e o Reino Unido são diferentes. O exemplo em seguinte vai servir de exemplo. Imagine que a equipa A com melhor qualidade vai jogar com a equipa B com qualidade inferior, a companhia de jogos predefine 25 pontos ; uma pessoa aposta que a equipa B vence o jogo; o apostador

²⁶ Nev. Rev. Stat. §462.140.

pode ganhar nas seguintes duas situações, a equipa B realmente vence o jogo (a probabilidade é pequena), a equipa B perde o jogo, mas os pontos vencidos são menos de 25.

A aposta mútua nas corridas de cavalos é legal em muitos estados americanos, as receitas das apostas são utilizadas para manutenção das instalações e recompensa aos proprietários dos cavalos e ao respectivo pessoal.²⁷ Porém a exploração das apostas mútuas não é livre, deve obter-se licença concedida pela respectiva instituição do estado.²⁸ Excepto em muito poucos estados (por exemplo, no Estado de Nevada), as apostas desportivas são ilegais na maioria dos estados americanos, sendo preocupação principal o explorador ou o participante do jogo manipular o resultado do jogo desportivo, de forma a prejudicar a sua reputação.²⁹ No Estado de Nevada, os casinos podem explorar as apostas.³⁰

4. Jogos de casino

Os jogos de casino incluem principalmente os jogos de mesa, os caça-níqueis, o poker e outros jogos de cartas, incluindo os jogos com ou sem banqueiro. Os jogos de mesa normalmente são os que têm banqueiro, nomeadamente blackjack, craps e roleta, etc.. Nestes jogos, os participantes jogam com o casino. O poker é um jogo sem banqueiro, que se joga entre os participantes, recebendo o casino apenas a comissão.

III. Classificação dos jogos em Macau

As leis de Macau não definem claramente a classificação dos jogos, mas em conformidade com o conteúdo das leis, logicamente pode

²⁷ Anthony N. Cabot & Louis V. Csoka, *The Games People Play: Is It Time for a New Legal Approach to Prize Gaming?* Nevada Law Journal, Vol. 4:197, Winter 2003/2004.

²⁸ Anthony N. Cabot & Keith C. Miller, *The Law of Gambling and Regulated Gaming: Cases and Materials*, Carolina Academic Press, 2011, pp.599-613.

²⁹ I Nelson Rose & Martin D. Owens, Jr., *Internet Gaming Law, second edition*, Mary Ann Liebert, Inc., 2009, pp.42-44.

³⁰ *Nevada Gaming Law: the Authoritative Guide to Nevada Gaming Law (third edition)*, Lionel Sawyer & Collins, 2000, pp169-195.

chegar-se a uma dedução sobre ela. O Regime Jurídico da Exploração de Jogos de Fortuna ou Azar em Casino (Lei n.º 16/2001) é a lei fundamental e estrutural dos jogos de fortuna ou azar de Macau, que definem o “jogo de fortuna ou azar”, a “aposta mútua”, as “operações oferecidas ao público”³¹, estipulando especificamente que no casino só se podem explorar os jogos de fortuna ou azar, salvo os casos excepcionais autorizados pelo governo, e “nos casinos não podem ser exploradas as apostas mútuas, nem as operações oferecidas ao público”³². Pelos vistos, a Lei n.º 16/2001 classifica os jogos em três espécies: jogos de fortuna ou azar, apostas mútuas e operações oferecidas ao público.

1. Jogos de fortuna ou azar

Conforme a Lei n.º 16/2001, os jogos de fortuna ou azar referem-se a todos os jogos de casino, que correspondem aproximadamente aos jogos do Reino Unido e aos jogos de casino dos EUA. Porém, a regulação sobre os tipos de jogos de fortuna ou azar na Lei n.º 16/2001 tem vários pontos que merecem reflexão.

Em primeiro lugar, a definição de jogos de fortuna ou azar não é suficientemente rigorosa. Conforme a mesma lei, os jogos de fortuna ou azar são “aqueles em que o resultado é contingente por depender exclusiva ou principalmente da sorte do jogador”³³. Esta definição é obviamente demasiado ampla, uma vez que quase todos os tipos de jogos são “aqueles em que o resultado é contingente por depender exclusiva ou principalmente da sorte do jogador”. Não é possível distinguir jogos de fortuna ou azar e outros tipos de jogos de acordo com esta definição.

Em segundo lugar, em relação a alguns tipos de jogos de fortuna ou azar exploradas efectivamente nos casinos de Macau é necessário serem complementados os fundamentos jurídicos. Sobre os tipos de jogos de fortuna ou azar em casino, a Lei n.º 16/2001 define esclarecidamente 24 tipos de jogos, nomeadamente bacará, black jack, entre outros; além disso, o Secretário para a Economia e Finanças, através de despacho regulamentar externo, determina outros 11 tipos de jogos, nomeadamente

³¹ Cfr. o n.º 1 do art.º 2 da mesma lei.

³² Cfr. o n.º 6 do art.º 3 da mesma lei.

³³ Cfr. a al. 3) do n.º 1 do art.º 2 da mesma lei.

cussec, roleta, etc.³⁴ Assim, em Macau, há 35 tipos de jogos de fortuna ou azar que são permitidos ser explorados em casino. Conforme os dados estatísticos da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos de Macau, há entre 25 e 27 tipos de jogos de fortuna ou azar explorados efectivamente nos casinos de Macau, que variam ligeiramente nos diferentes anos.³⁵ O problema é que dos tipos dos jogos de fortuna ou azar efectivamente explorados, alguns como o Mark 8, a Tòmbola, as Máquinas de lotaria, o Makccarat, o *Live Multi Game Machine*, entre outros, não se encontram no âmbito definido pela Lei n.º 16/2001 e também não são tipos autorizados no despacho regulamentar externo do Secretário para a Economia e Finanças.

Por fim, a definição sobre o jogo interactivo é ligeiramente ambígua. Nos termos da Lei n.º 16/2001, os jogos de fortuna ou azar compreendem ao jogo interactivo, além dos jogos de fortuna ou azar em casino. Aliás, a mesma lei proíbe a exploração do jogo interactivo pelas sociedades que exploram os jogos de fortuna ou azar em casino.³⁶ Conforme o costume internacional, o dito jogo interactivo é um jogo na internet, ou jogo remoto, jogo online, etc.. Por exemplo, se um participante joga cartas na internet, quando o participante descarta, o jogador virtual na internet vai de imediato responder, portanto, é denominado “interactivo”. Porém, em conformidade com a definição da Lei n.º 16/2001, os jogos interactivos referem-se aos “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 fazer, pagamentos em dinheiro ou em qualquer outro valor; e c) O jogo é igualmente ofe-

³⁴ Nos termos do art.º 3º, nº4 da Lei n.º 16/2001, “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.” Sobre o despacho regulamentar externo do Secretário para a Economia e Finanças, cfr. os “Regulamentos dos Jogos de Fortuna ou Azar” no website da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos de Macau: <http://www.dicj.gov.mo/web/cn/rules/index.html>.

³⁵ Cfr. os dados estatísticos da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos de Macau, <http://www.dicj.gov.mo/web/cn/information/DadosEstat/2010/index.html>.

³⁶ Cfr. o art.º 4 da mesma Lei.

recido ou aprovado como jogo de fortuna ou azar ou como jogo de máquina eléctrica ou mecânica, nos casinos de Macau.”³⁷ As pessoas podem entender mal esta definição segundo a qual todos os jogos de fortuna ou azar participados através de instrumento de telecomunicações são jogos interactivos, de forma que as apostas telefónicas nas salas VIP dos casinos de Macau podem ser consideradas os jogos interactivos. De facto, a natureza da aposta telefónica nas salas VIP dos casinos de Macau é aposta por intermediário. Por diversas razões, os jogadores que não podem estar presentes nos casinos de Macau para participar nos jogos, mas apenas através do telefone ou de outro instrumento de telecomunicações instruem o seu intermediário em casino para apostar. O intermediário está presente perante no jogo verdadeiro na sala VIP, em vez de no jogo na internet, portanto não pode ser considerado como jogo interactivo. A aposta por intermediário pode ter vários problemas, aliás, não há disposições jurídicas explícitas sobre isto nas leis do jogo de Macau, esta lacuna legal deve ser reparada, mas não é adequado proibir a sua existência em nome do jogo interactivo.

2. Apostas mútuas

A aposta mútua é “um sistema de apostas numa corrida de animais em velocidade ou num evento desportivo no qual os vencedores dividem entre si o total do montante apostado, depois de deduzidas as comissões, taxas e impostos na proporção do montante individualmente apostado”.³⁸ Esta definição demonstra que a aposta mútua de Macau tem duas características: uma é ter a corrida de animais em velocidade ou um evento desportivo como objecto de aposta, a outra é o sistema de totalizador, não incluindo a aposta de probabilidade fixa. A aposta mútua é assim denominada, porque se trata de jogo “mútuo” entre os apostadores, em vez de jogo entre o apostador e a companhia que explora os jogos. A companhia que explora os jogos retira previamente a comissão do total do montante apostado, pelo que, o vencimento ou a perda do apostador não tem relação com a companhia que explora os jogos. O jogo de probabilidade fixa é um jogo entre o jogador e a companhia de jogos, o vencimento do jogador significa a perda da companhia de jogos, a perda do jogador significa o vencimento da companhia de jogos.

³⁷ Art.º 2, noº1, al. 4) da Lei n.º 16/2001.

³⁸ Art.º 2, noº1, al. 1) da Lei n.º 16/2001.

No entanto, a aposta mútua referida na Lei n.º 16/2001 não tem, na prática, respeitado a definição acima mencionada; a aposta mútua é ampliada para todos os tipos de aposta nas corridas de animais em velocidade ou num evento desportivo, não se limitando só ao jogo que aplica o sistema de totalizador. A mesma lei regula que nos casinos apenas podem ser explorados jogos de fortuna ou azar, não podendo ser exploradas apostas mútuas, nem operações oferecidas ao público. Isto significa que nos casinos não podem ser explorados todos os jogos de corridas de animais em velocidade ou de eventos desportivos, não só aqueles do sistema de totalizador. Isto pode ser confirmado em outras leis. A lei organizativa da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos de Macau “Organização e Funcionamento da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos” (Regulamento Administrativo n.º 34/2003) regula dois departamentos de inspecção, o Departamento de Inspeção de Jogos de Fortuna ou Azar e o Departamento de Inspeção de Apostas Mútuas. Ao Departamento de Inspeção de Jogos de Fortuna ou Azar compete fiscalizar a exploração de jogos de fortuna ou azar, e ao Departamento de Inspeção de Apostas Mútuas compete fiscalizar a exploração das apostas mútuas e das operações oferecidas ao público. Salvo o Departamento de Inspeção de Apostas Mútuas não há outra unidade que fiscaliza os jogos de corridas de animais em velocidade ou de eventos desportivos, que aplicam a probabilidade fixa. Por outras palavras, a “aposta mútua” fiscalizada pelo Departamento de Inspeção de Apostas Mútuas refere-se a todos os tipos de jogos de corridas de animais em velocidade ou de eventos desportivos, incluindo a aposta em corridas de cavalos, de cães e apostas desportivas.

Na prática, a aposta em corridas de cavalos e de cães de Macau aplica normalmente o sistema de totalizador. Nos termos do art.º 71º do Regulamento Oficial das Corridas de Cavalos a Galope e das Apostas Mútuas (Portaria n.º 163/90/M), sem prejuízo da regra do dividendo mínimo, o dividendo é calculado dividindo o bolo líquido pelo número das apostas unitárias premiadas, enquanto a aposta desportiva aplica normalmente o sistema da probabilidade fixa. Nos termos do art.º 4, noº1 do Regulamento da Lotaria Desportiva — Apostas no Futebol, “os prémios e as probabilidades («odds») relativos a cada modalidade de aposta são actualizados até ao início de cada jogo, anunciados e tornados visíveis, através de meios apropriados, nos Centros de Apostas, com a devida antecipação relativamente ao jogo ou jogos a realizar.” Nos termos do art.º 2, al. 10) do Regulamento da Lotaria Desportiva — Apostas no Basquetebol, “as

probabilidades (odds) podem variar ao longo do tempo, mas tornam-se fixas a partir do momento da aceitação da aposta pela concessionária”. Conforme a definição da Lei n.º16/2001, entende-se por aposta mútua a aposta do sistema de totalizador, que teoricamente conduz a que em casino podem ser explorados os jogos de probabilidade fixa, de forma a que estes fiquem fora de fiscalização. Porém, se a aposta mútua for ampliada para todos os tipos de aposta nas corridas de animais em velocidade ou num evento desportivo significa que o conceito aplicado pela Lei n.º16/2001 tem vício evidente, que facilmente origina confusão.

Nos trabalhos estatísticos de jogos, o âmbito da aposta mútua não corresponde à definição legal. Os dados estatísticos da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos dividem os jogos em duas categorias: uma a dos jogos de fortuna ou azar, a outra, a das apostas mútuas e das lotarias. Sob a segunda categoria, são respectivamente contadas as apostas em corridas de cavalos, em corridas de galgos, as lotarias chinesas, as lotarias instantâneas, as lotarias desportivas-Apostas no Futebol e as lotarias desportivas-Apostas no Basquetebol.³⁹ De acordo com esta forma estatística, parece que as lotarias no futebol e no basquetebol são classificadas sob a categoria de lotaria. Isto é provavelmente o produto da evolução histórica dos jogos de Macau. No ano 1998, o governo português de Macau concedeu à Sociedade de Lotarias e Apostas Mútuas de Macau a exploração das “lotarias desportivas- apostas no futebol”. Na altura, a Sociedade de Lotarias e Apostas Mútuas de Macau apenas era uma “concessionária da organização e exploração das apostas instantâneas no território de Macau”, não lhe tendo sido concedido o direito de exploração das lotarias desportivas. A fim de resolver esta questão, o despacho do Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento estipula que “embora a referida lotaria desportiva⁴⁰ não se enquadre no conceito de lotaria instantânea consagrado na Lei n.º 12/87/M, de 17 de Agosto, o respectivo contrato de concessão atribui à concessionária a faculdade de organizar e explorar outras formas de lotarias ou apostas mútuas, mediante regulamentos a submeter à Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, para aprovação”.⁴¹ Pelos vistos, o governo autorizou a exploração de “Lo-

³⁹ Cfr. o website da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos: <http://www.dicj.gov.mo/web/pt/information/DadosEstat/2016/content.html#n1>

⁴⁰ Refere-se a “lotaria desportiva- apostas no futebol” – nota do autor.

⁴¹ Despacho n.º 49/SAASO/98, de 5 de Junho de 1998.

taria Desportiva- Aposta no Futebol” pela Sociedade de Lotarias e Apostas Mútuas de Macau, tendo como fundamento a Exploração de lotarias Instantâneas (Lei n.º 12/87/M). Assim, a aposta desportiva tinha de ser integrada no âmbito da loteria. No ano de 2000, o governo da RAEM mantinha a prática de aposta no futebol, e com o mesmo fundamento e entendimento, autorizou a exploração da “lotaria desportiva - aposta no basquetebol” pela Sociedade de Lotarias e Apostas Mútuas de Macau.⁴² Pelos vistos, desta evolução histórica, para a concessão da exploração de apostas desportivas à respectiva instituição, o governo classificou relutantemente as apostas desportivas como lotaria, porém, isto não corresponde ao conceito legal, e facilmente leva a mal entendidos.

3. Operações oferecidas ao público

As operações oferecidas ao público são “aquelas em que a esperança do ganho reside exclusivamente na sorte, tais como lotarias, rifas, tómbolas e sorteios”.⁴³ As operações oferecidas ao público na lei de Macau correspondem mais ou menos às lotarias no Reino Unido e nos EUA.

A definição das operações oferecidas ao público na lei de Macau, de igual modo, não é suficientemente rigorosa; em casinos há muitas operações, por exemplo, no caça-niqueis, o ganho só depende da sorte, mas não deve ser classificado como operações oferecidas ao público. A lei de Macau dá ênfase a “oferecidas ao público”, provavelmente para fazer comparação com os jogos em casino. Ao participar nos jogos em casino, devem estar presentes em determinados sítios, enquanto as lotarias e os sorteios podem decorrer em locais públicos. Mas de facto, excepto nas sorteios, as lotarias de Macau normalmente não são vendidas em locais públicos; os compradores devem entrar em salas de operação ou em locais especiais de aposta da sociedade de lotaria para comprar as lotarias. Em Macau, as operações oferecidas ao público a funcionar sob uma forma comercial fixa, actualmente são de dois tipos: lotaria chinesa (Pacápiao) e lotaria instantânea.

A tómbola é uma operação oferecida ao público confirmada pela Lei n.º16/2001. A tómbola típica é um tipo de sorteio; após o pagamen-

⁴² Despacho do Chefe do Executivo n.º 62/2000, de 27 de Abril de 2000.

⁴³ No.º 2, no. 1, al. 5) da Lei n.º 16/2001.

to, os participantes podem estar em sorteio, o prémio está impresso nos bilhetes, após abrir os bilhetes, sabem de imediato se ganham o prémio ou não. No estrangeiro, a tómbola muitas vezes é jogada em festas. Em teoria, a tómbola pode ser considerada como uma operação oferecida ao público e também como um tipo de jogo de fortuna ou azar. Em Macau, se for considerada uma operação oferecida ao público, nos termos das disposições da Lei n.º 16/2001, não pode ser explorada nos casinos. No entanto, de facto, em Macau há casinos onde é explorada a tómbola, o que obviamente viola as disposições legais. Dando um passo atrás, se a tómbola for considerada um tipo de jogo de fortuna ou azar a explorar nos casinos, necessita de ter a autorização legal ou despacho regulamentar externo do Secretário da Economia e Finanças; aliás, até agora, ainda não houve autorização.

Fazer à classificação dos jogos, de facto é um processo dar a definição aos diversos tipos de jogos e a definição procura ser precisa, coerente e consistente. Se a classificação ou a definição não for precisa, ou se se desvia na prática, pode causar confusão no entendimento e na aplicação legal. As leis dos jogos de Macau são aplicadas há muitos anos; por isso, é necessário fazer a revisão dos conceitos básicos e a classificação dos jogos prevista na lei, para que esta seja aperfeiçoada.

