

***As Concessionárias (ou Subconcessionárias de Jogo)
Respondem Civilmente com os Promotores de Jogo pelo
Incumprimento das Obrigações destes para com os
Jogadores?***

***(A propósito dos acórdãos do TSI - Processos n.ºs 840/2017 e
475/2018 e do TUI - Processo n.º 45/2019)***

*João António Valente Torrão**

NOTA PRÉVIA

Oportunamente comentámos os acórdãos do TSI - Processos n.º 840/2017 e 475/2018 e do TUI - Processo n.º 45/2019 que se debruçaram sobre a questão de saber se as concessionárias (ou subconcessionárias de jogo) respondiam civilmente com os promotores de jogo pelo incumprimento das obrigações destes para com os jogadores.

Pelas razões que na altura invocámos, discordámos das decisões e da argumentação jurídica proferidas naqueles acórdãos.

Acontece, porém, que, posteriormente, a Lei n.º 7/2022 alterou a Lei n.º 16/2001 (republicada pelo Despacho n.º 121/2022 do Chefe do Executivo), tendo também sido publicada a Lei n.º 16/2022, de 19 de Dezembro, que veio revogar o Regulamento Administrativo n.º 6/2002, e estabeleceu de forma inovadora a responsabilidade solidária a que os acórdãos se referiam.

* Juiz Conselheiro Jubilado do Supremo Tribunal Administrativo de Portugal.

No ponto 10 deste trabalho continuamos a tratar da presente matéria, apreciando se, em face das novas normas, é ou não de manter o entendimento por nós anteriormente sustentado.

*

A QUESTÃO

Determinado jogador teria fichas em depósito junto de um certo promotor de jogo.

Num dos casos, parece que parte das fichas terão sido desviadas por um funcionário em seu proveito e com elas tendo desaparecido, chegando a correr processo criminal. No outro, terá havido recusa de entrega das fichas por parte da pessoa encarregada da sua guarda.

Proposta ação cível contra o promotor do jogo e a concessionária junto da qual aquele trabalhava, em sede de recurso o TSI veio a considerar a concessionária civilmente responsável, em regime de solidariedade com o promotor de jogo pelos danos causados ao jogador, decisão confirmada pelo TUI.

Com o devido respeito, não nos parece que este entendimento tenha apoio legal.

Para fundamentarmos o nosso entendimento, e antes de apreciarmos passagens dos acórdãos que, em nosso entender, merecem crítica, iremos desenvolver os seguintes aspectos que conduzirão a entendimento diverso do seguido nos acórdãos do TSI - Processos n.^{os} 840/2017 e 475/2018 e do TUI - Processo n.^o 45/2019:

1. Conceito de actividade de promoção de jogo
2. Requisitos legais para o exercício dessa actividade
3. Exercício efectivo da actividade e seu início
4. Os “actores” da actividade da promoção de jogo:

- 1) O Governo da RAEM
- 2) O Promotor de jogo
- 3) O Jogador
- 4) As Concessionárias (ou subconcessionárias) do jogo em Casino
5. Os deveres e os direitos do promotor de jogo
6. Os deveres e os direitos da concessionária ou subconcessionária
7. Análise dos Acórdãos acima referidos
8. Notas complementares
9. Conclusões
10. O regime resultante da Lei n.º 16/2022, de 19 de Dezembro

1. Conceito de actividade de promoção de jogo

A lei não nos ajuda muito a compreender juridicamente o que seja “actividade de promoção do jogo”.^{1 2 3}

¹ Que, em bom rigor, existe já desde os anos 70, tal como salienta Jorge Godinho: “*Gaming promoters, in fact, have existed since the late 1970s, but they were never formally regulated prior to 2002. Immediately after the 2001/2002 tender process, the Macau Government moved to license and regulate them so as to have transparency and clarity in this important segment of the gaming market.*” (“Casino gaming in Macau: evolution, regulation and challenges”, in *Internet* p. 10.)

² Refere o autor citado no artigo anterior que esta actividade é muito importante na medida em que: “*Promoters recruit new customers, especially in Mainland China and elsewhere. Other essential reasons are that gaming promoters are allowed to issue credit to patrons and assume the corresponding risk of default and promoters arrange for funds for gambling to be available in the casino in a context where there is no free movement of capital from Mainland China.*”

³ “*Attracting high rollers is a key marketing issue, the business is highly competitive. Each marketing department will have a specific view on how best to approach the matter; generally, it can be said that at the top-end, the casinos may provide executive suites, hosts, transportation in private jets owned by the company, food and beverage, and other complimentary services (‘comps’ in casino jargon). It should be mentioned that this segment of the market is also more risky for the casino, especially due to increased volatility and lower margins*”, Jorge Godinho, *idem*, pp. 13.

Com efeito, o art.º 2.º, n.º 1, alínea 6) da Lei n.º 16/2001 refere que para efeitos desta lei, entende-se por: “Promotores de jogo - os agentes de promoção de jogos de fortuna ou azar em casino, que exercem a sua actividade através da atribuição de facilidades a jogadores, nomeadamente no que respeita a transportes, alojamento, alimentação e entretenimento, recebendo uma comissão ou outra remuneração paga por uma concessionária.”

E o art.º 2.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002 diz-nos também que “Para efeitos do presente regulamento administrativo e demais regulamentação complementar, considera-se de promoção de jogos de fortuna ou azar em casino, adiante designada por promoção de jogos, a actividade que visa promover jogos de fortuna ou azar ou outros jogos em casino, junto de jogadores, através da atribuição de facilidades, nomeadamente de transporte, alojamento, alimentação e entretenimento, em contrapartida de uma comissão ou outra remuneração paga por uma concessionária.”⁴

A actividade de promoção de jogo é ainda referida, por exemplo, na Lei n.º 5/2004, de cujo art.º 3.º, n.º 6, alíneas 2) e 3) resulta que pode ter lugar concessão de crédito:

“2) Entre um promotor de jogo, na qualidade de concedente, e um jogador ou apostador, na qualidade de concedido; ou

3) Entre uma concessionária ou subconcessionária, na qualidade de concedente, e um promotor de jogo, na qualidade de concedido.”

Para além disto, em parte alguma da lei encontramos referência ao conteúdo da actividade de promoção de jogo.

*

⁴ “Gaming promoters are important actors. They promote casino games of fortunes to potential gamblers, by providing facilities, including transportation, hosting, food and entertainment, in exchange for a commission or other remuneration to be paid by the casino concessionaire”, Alexandre Dias Pereira, “Casino Game Law in Macau”, in *Internet*.

O promotor de jogo encarrega-se então de angariar potenciais clientes para o jogo no Casino e de os fazer transportar para a RAEM, se for o caso, proporcionando-lhes ainda facilidades de alojamento e entretenimento com vista à prática do jogo no Casino com o qual trabalha.

“In practice, promoters of casino games of chance carry out their activities in different ways, namely through the use of VIP rooms with a concessionaire/subconcessionaire for the operation of casino games of chance for a certain period of time, in association with a ‘satellite casino’ or a ‘satellite gaming machine hall’ or even in the ‘bate-ficha’ function where they receive commissions. Different functions are assumed in each of these roles, potentially even assuming several roles at the same time. The most frequent is the carrying out of activities through the use of VIP rooms with a concessionaire/subconcessionaire.

The operation of VIP rooms is done in two ways the ‘acquisition of gaming chips scheme’ and ‘the sharing of profits and losses scheme’. In the first case gaming promoters receive a commission or other remuneration, paid by the concessionaire/subconcessionaire for the operation of casino games of chance, with a maximum limit of 1.25% as prescribed by legislation in force, in accordance with the amount of ‘non negotiable’ gaming chips acquired. In the second case, the gaming promoter receives no commission for the acquisition of gaming chips, but divides revenues from the room in question, with the concessionaire/subconcessionaire with no distribution limit. Currently, most the VIP rooms are operated under the ‘sharing profits and losses scheme’ mode, insofar as it more flexible and has no limit in the distribution of profits.”⁵

Naturalmente que, como adiante veremos, o promotor de jogo terá de celebrar contrato com o seu cliente. E, como adiante também veremos, a relação que se estabelece entre a concessionária (ou subconcessionária) de jogo e o jogador é a mesma que existe com qualquer jogador que se apresente no Casino: o cliente aposta e se sair prémio a concessionária é obrigada a pagá-lo.

⁵ António Lobo Vilela, *Macau Gaming Law, Annotated with Comments*, Volume III, 149.

2. Requisitos legais para o exercício da actividade de promoção de jogos

O exercício da actividade depende da concessão de uma licença e da inscrição posterior junto de uma concessionária ou de uma subconcessionária.

Neste sentido, os art.ºs 6º e 23º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002, estabelecem, respectivamente, o seguinte:

“1. O acesso à actividade de promoção de jogos depende da atribuição pelo Governo, através da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos, de uma licença de promotor de jogo.

2. Sem prejuízo de outros requisitos legalmente exigidos, só pode ser atribuída uma licença de promotor de jogo a candidato que seja considerado idóneo para a obter.

3. Considera-se, designadamente, não ter idoneidade, o candidato que tenha sido punido com a sanção acessória de cancelamento da licença prevista na alínea 1) do n.º 1 do artigo 32.º-B menos de 2 anos antes da data de entrega do requerimento referido no artigo seguinte.

4. Os promotores de jogo são obrigados a permanecer idóneos durante a validade da licença de promotor de jogo.”

“1. Após a atribuição de uma licença de promotor de jogo, o promotor de jogo só pode exercer a sua actividade se estiver registado junto de uma concessionária.

2. O registo dos promotores de jogo referido no número anterior carece de autorização do Governo, através da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos.”

*

O processo de licenciamento de promotor de jogo é iniciado com um requerimento dirigido à Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos e está previsto nos art.ºs 7.º a 15.º do mesmo Regulamento.

3. Exercício efectivo da actividade e seu início

Como já trás se referiu, o exercício efectivo da actividade de promotor de jogo, após a concessão da licença, fica dependente do registo junto de uma concessionária ou subconcessionária, devendo com ela ser celebrado contrato sob forma escrita e em triplicado, sendo as assinaturas objecto de reconhecimento notarial presencial.

Além disso, tal registo dos promotores carece de autorização do Governo, através da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos.

4. Os “actores” da actividade da promoção de jogo:

- 1) O Governo da RAEM
- 2) O Promotor de jogo
- 3) O Jogador
- 4) As Concessionárias (ou subconcessionárias) do jogo em Casino

Do que já ficou dito podemos concluir que na actividade de promoção de jogo temos a intervenção de quatro “actores”: o Governo da RAEM, o promotor do jogo, o jogador e a concessionária ou subconcessionária. E dizemos “actores” e não “sujeitos” porque, na realidade, em nosso entender não existe aqui uma relação quadrilateral, mas apenas relações contratuais bilaterais, essencialmente: promotor de jogo – jogador, promotor de jogo - concessionária. Naturalmente que temos aqui também uma relação promotor/concessionária/Governo, mas essa é de âmbito legal e não contratual.

Vejamos qual é o papel de cada um destes “actores” relativamente à questão que nos ocupa.

1) O Governo

O Governo, através da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos, é não só a entidade licenciadora à qual cabe apreciar os requisitos para a concessão da licença (sendo relevante e particularmente exigente o requisito da idoneidade do promotor de jogo), como também lhe cabe verificar posteriormente o cumprimento das obrigações dos promotores de jogo e das concessionárias (art.^{os} 30.º e 32.º).

E cabe ao Chefe do Executivo aplicar as sanções por infracção ao Regulamento Administrativo 6/2002 (art.º 32.º-C, n.º 2).

2) O Promotor de jogo

Para exercer a sua actividade, o promotor de jogo carece de licença concedida pelo Governo e do registo e contrato celebrado com uma concessionária ou subconcessionária. Depois, tem de estabelecer também relação contratual com o jogador. Adiante trataremos em pormenor destas relações contratuais.

3) O Jogador

Sem jogadores não pode haver jogo, mas pode haver jogadores sem promotores de jogo. Os jogadores devem honrar os contratos celebrados com os promotores de jogo, mas não refere a lei que eles devam ter alguma relação jurídica com as concessionárias no âmbito da actividade de promoção de jogo. Por isso mesmo, nem a Lei n.º 16/2001, nem o Regulamento Administrativo n.º 6/2002 alguma vez se referem a qualquer relação obrigacional das concessionárias para com o jogador no âmbito da actividade de promoção de jogo.

4) As Concessionárias (ou subconcessionárias) do jogo em Casino

Quanto às concessionárias (ou subconcessionárias) elas estão sujeitas às obrigações legais resultantes do Regulamento Administrativo n.º 6/2002 e às obrigações contratuais resultantes do contrato celebrado com o promotor do jogo.

Por sua vez, podem exigir do promotor de jogo o cumprimento das obrigações emergentes do contrato com ele celebrado.

Vejamos agora mais pormenorizadamente os direitos e deveres de cada um dos “actores” acima referidos.

5. Os deveres e os direitos do promotor de jogo

Como já acima se referiu, o exercício da actividade de promoção de jogo, depende de concessão de licença pelo Governo da RAEM, devendo o procedimento da concessão de tal licença obedecer ao disposto nos art.ºs 6.º a 14.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002, alterado e republicado pelo Regulamento Administrativo n.º 27/2009.

1) Este procedimento inicia-se com “um requerimento dirigido à Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos, devidamente instruído com os exemplares referidos no artigo 8.º ou 9.º, consoante o caso, e demais elementos ou documentos legalmente exigidos, bem como com uma declaração subscrita por representante legal ou administradores de uma concessionária que a obriguem, com assinatura e qualidade reconhecidas notarialmente, indicando ser intenção desta operar com o promotor de jogo em causa.” (art.º 7.º do referido diploma)

E termina depois de “Concluídos os processos de verificação da idoneidade referidos no artigo 10.º, e no caso de, respectivamente, o candidato a licença de promotor de jogo que seja uma sociedade comercial ou o candidato a uma licença de promotor de jogo que seja um empresário comercial, pessoa singular, ser considerado idóneo, pode ser-lhe atribuída uma licença de promotor de jogo, válida pelo período de 1 ano civil,⁶ podendo ser renovada por igual período de tempo mediante requerimento a apresentar à Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos até 30 de Setembro, sem prejuízo do disposto nos n.ºs 5 e 6.” (art.º 14.º, n.ºs 1 e 2 do mesmo diploma)

⁶ “Nos casos em que uma licença de promotor de jogo seja atribuída após 1 de Janeiro, conta-se como um ano civil o período de tempo que medeia entre a atribuição e 31 de Dezembro do mesmo ano” - n.º 4 do mesmo artigo.

A obtenção da licença, todavia, é apenas um dos passos destinados ao exercício da actividade.

Com efeito, de acordo com o art.º 23.º, n.º 1: “Após a atribuição de uma licença de promotor de jogo, o promotor de jogo só pode exercer a sua actividade se estiver registado junto de uma concessionária”, carecendo ainda tal registo da autorização do Governo, através da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos (n.º 2).

Após isso, o promotor de jogo pode então celebrar com uma concessionária (ou subconcessionária) um contrato, sujeito a forma escrita e celebrado em triplicado, sendo as assinaturas objecto de reconhecimento notarial presencial. Um dos exemplares originais deste contrato, bem como cópias de todos os documentos complementares ao contrato e de outros documentos que envolvam obrigações ou pagamentos iguais ou superiores a 1 milhão de patacas em relação a promotores de jogo são enviados pela concessionária à Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, no prazo de 15 dias. (art.º 24.º, n.ºs 1 a 3)⁷

2) O contrato celebrado pelo promotor de jogo licenciado com uma concessionária (ou subconcessionária) deve conter obrigatoriamente cláusulas relativas a: “1) Montante e forma de pagamento da comissão ou outra remuneração acordada, desde que observado o disposto no despacho do Secretário para a Economia e Finanças referido no n.º 1 do artigo 27.º; 2) Termos em que o promotor de jogo pode exercer a sua actividade nos casinos, designadamente se existe afectação de espaços próprios; 3) Cauções e garantias que devam ser prestadas e seus termos; e, 4) Obrigação, assumida pela concessionária e pelo promotor de jogo, de renúncia a foro especial e submissão à lei vigente na Região Administrativa Especial de Macau.” (artigo 24º, n.º 5)

⁷ Segundo Alexandre Silva Pereira, este contrato deverá considerar-se um contrato de agência a que se referem os art.ºs 622º-656º do Código Comercial de Macau. Analisando o regime deste contrato reconhecemos que, efectivamente, ele apresenta semelhanças com o regime estipulado no RA n.º 6/2002 (“Casino Gaming Law in Macau”, pp. 10, in *Internet*).

3) Do que ficou escrito resulta já que, em termos de direitos do promotor do jogo, – sendo este certamente o mais importante – está o de receber em contrapartida da sua actividade uma comissão ou outra remuneração paga por uma concessionária.^{8 9}

Mas o promotor do jogo pode também conceder crédito aos jogadores ao abrigo do art.º 3.º, n.º 6 da Lei n.º 5/2004, daí lhe podendo também advir proveitos.

Para além disso o promotor de jogo pode também ter o direito de usar espaços próprios se tal resultar do contrato com a concessionária ou subconcessionária.

4) Vejamos agora exaustivamente quais as obrigações dos promotores de jogo para com cada um dos restantes actores.

(1) Para com o Governo da RAEM

Desde logo, e como já referimos, o promotor de jogo tem de requerer licença para o exercício da actividade. (art.º 6.º, n.º 1 do RA n.º 6/2002)

Seguidamente tem de se registar perante uma concessionária ou subconcessionária, para tal carecendo também do consentimento do Governo. (art.º 23.º, n.º 2 do mesmo diploma)

⁸ De acordo com Despacho do Secretário para a Economia e Finanças n.º 83/2009: “1. As comissões de jogo ou quaisquer outras formas de remuneração da actividade de promoção de jogos não podem ultrapassar o limite correspondente a 1,25% do valor total apostado (*net rolling*) seja qual for a respectiva base de cálculo.”

⁹ Como ainda refere Jorge Godinho, ob. cit., pp. 12, “*In abstract, a gaming promoter may be paid on different bases: a percentage of ‘front money’ (the funds brought by the patron to the casino and deposited at the cashier); a commission on dead chips; a commission on live chips; a commission on the losses; or a percentage of the net rolling amount bet.* (para melhor informação desta questão vide a nota de rodapé n.º 52). *The law of Macau is liberal in the sense that it does not regulate the exact method of payment that should be adopted and leaves that to the market. In the past decade the commissions paid steadily increased, eventually the Government intervened and halted the escalation of commission rates. A law passed in 2009 states that the Secretary for Economy and Finance, who oversees the gaming sector, may set limits on the commissions payable and regulates their method of payment. Payment is defined as including funds and any bonuses, free goods, services, or any other forms of remuneration. The limit was set at 1.25% of net rolling, regardless of the exact basis of calculation adopted.*”

O art.º 16.º do RA n.º 6/2002, contém uma norma genérica de obrigações dos promotores de jogo, segundo a qual estes devem observar todas as normas legais e regulamentares aplicáveis ao exercício da actividade de promoção de jogos, sendo toda e qualquer violação tomada em consideração para efeitos de verificação da idoneidade, mas podemos surpreender no mesmo diploma algumas obrigações concretas, a saber: n.os 7¹⁰ e 8 do art.º 17.º, art.º 20.º e art.º 21.º.

No âmbito da concessão de crédito ao abrigo da Lei n.º 5/2004, os promotores de jogo estão sujeitos às obrigações nos termos dos artigos 5.º, 10.º e 32.º, especialmente do n.º 2 do art.º 10.º: “Estão, designadamente, sujeitos ao dever de sigilo os nomes dos concedidos, as contas e os seus movimentos e outras operações relacionadas com a concessão de crédito.”

São estas, de um modo geral, as obrigações dos promotores de jogo para com o Governo que o mesmo é dizer, as obrigações resultantes das leis e regulamentos que regulam a actividade.

(2) Deveres para com as concessionárias ou subconcessionárias

Não podendo exercer a actividade sem registo ou celebração de contrato com concessionária ou subconcessionária, da celebração de tal contrato surgirão, naturalmente, obrigações contratuais para o promotor de jogo, as quais dependerão do respectivo contrato.

¹⁰ Colaborador (“*sub-junker*” ou bate-fichas) é a designação legal para quem exerce actividade junto aos promotores de jogo (“*junker*”) para angariar os clientes. Os meios utilizados para angariação da clientela são normalmente transporte, alojamento e concessão de créditos, etc., tendo como objectivo incentivar o consumo das fichas mortas compradas ou mutuadas. Entre eles existe uma relação indissociável do sistema de bate-fichas que só em 2001 se tornou objecto de regulamentação jurídica em Macau.

O Regulamento Administrativo n.º 6/2002, que regula as condições de acesso e do exercício da actividade de promoção de jogos de fortuna ou azar em casino, no seu art.º 17.º reconhece a qualidade profissional de “bate-fichas” e estabelece o seu regime jurídico. (Lei Chong Heng, “Usura ou crédito para jogo de fortuna ou azar? A protecção penal do consumidor e a experiência de Macau”, dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Criminais, in *Revista da FDC 2014*, pp. 123.)

Neste sentido o art.º 32.º do RA n.º6/2002 determina que constituem obrigações dos promotores de jogo:

“6) Respeitar as instruções da concessionária que não ponham em causa a sua autonomia;

7) Cumprir as obrigações emergentes do contrato celebrado com a concessionária;

8) Entregar à concessionária os documentos referidos no n.º 2 do art.º 17.º”

(3) A responsabilidade do promotor de jogo para com o jogador resulta do art.º 32.º, n.º 5, segundo o qual lhe cabe:

“5) Cumprir todas as obrigações contratuais assumidas, nomeadamente com jogadores”.

Isto significa que, salvo no caso de concessão de crédito para jogo ao jogador por parte de concessionária e do dever de esta lhe pagar o prémio se aquele o ganhar, nenhuma outra relação contratual se estabelece entre estes actores.

6. Os deveres e os direitos da concessionária ou subconcessionária

A concessionária ou subconcessionária tem deveres relativamente ao Governo e ao promotor de jogo.

Assim,

1) Os deveres da concessionária ou subconcessionária relativamente ao Governo

Desde logo, não pode celebrar contratos com promotores de jogo não licenciados.

Após ser concedida a licença, pode ser celebrado contrato do qual deve ser obrigatoriamente enviada um exemplar original à Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos no caso do art.º 24.º, n.º 3 do RA n.º 6/2002.

O art.º 30.º impõe as obrigações das concessionárias, e o art.º 29.º da Lei n.º 16/2001 determina ainda as seguintes obrigações, no que refere ao imposto sobre as comissões pagas a promotores de jogo:

“1. As concessionárias ficam obrigadas à **retenção na fonte, a título definitivo**, do imposto devido sobre os quantitativos das comissões ou outras remunerações pagas a promotores de jogo, o qual é calculado sobre a receita bruta originada pelo jogador.

2. A taxa do imposto sobre as comissões ou outras remunerações pagas a promotores de jogo é de 5% e tem natureza liberatória.

3. Quando motivo de interesse público o justifique, o Chefe do Executivo pode isentar parcialmente, por um período não superior a 5 anos, o pagamento do imposto referido nos números anteriores, não podendo, todavia, essa isenção ser superior a 40% da taxa do imposto.

4. Quando motivo de interesse público o justifique, o Chefe do Executivo pode autorizar que sejam excluídas, total ou parcialmente, do âmbito de incidência deste imposto as remunerações consistindo em prestações em espécie relativas à atribuição de facilidades a jogadores, nomeadamente no que respeita a transportes, alojamento, alimentação e entretenimento, postas à disposição de promotores de jogo.

5. O imposto sobre as comissões ou outras remunerações pagas a promotores de jogo é entregue pelas concessionárias em duodécimos na Recebedoria da Repartição de Finanças de Macau até ao décimo dia do mês seguinte a que respeitar.

6. As dívidas relativas ao imposto sobre as comissões ou outras remunerações pagas a promotores de jogo são cobradas em execução fiscal.”¹¹

¹¹ Conforme defendemos noutra local: “O Código das Execuções Fiscais (ainda) aplicável na RAEM, Anotado e Comentado, Edição Digital, Novembro de 2021”, o Código das Execuções Fiscais aprovado pelo Decreto n.º 38.088, deixou de vigorar na RAEM, por força da Lei n.º 1/1999, a partir de 20 de dezembro de 1999. O mesmo pode continuar a aplicar-se até à sua substituição por diploma equivalente

2) Os deveres da concessionária ou subconcessionária perante o promotor do jogo.

Embora nesta matéria apenas o art.º 30.º do RA n.º 6/2002 refira que lhes cabe:

“7) Proporcionar um relacionamento sã entre os promotores de jogo junto dela registados;

8) Pagar pontualmente as comissões ou outras remunerações acordadas com os promotores de jogo”.

A verdade é que as relações entre estas e os promotores de jogo assentam em contrato livremente celebrado (sem prejuízo de este dever conter algumas cláusulas de natureza obrigatória – art.º 24.º, 5) do RA).

Deste modo e conforme se escreveu no Acórdão do TUI, de 26/06/2019 - Processo n.º 4/2015: “nem este preceito,¹² nem qualquer outro do mesmo Regulamento Administrativo n.º 6/2002, estatuem qualquer limite ao princípio da liberdade contratual das partes, previsto no artigo 399.º do Código Civil, no sentido de não permitirem ao promotor suportar perdas do negócio que promove, em exclusivo, numa sala VIP. Logo, bem podiam as partes acordar em que a promotora de jogo tivesse uma remuneração com base na receita da sala de jogo, mas suportando igualmente, parte das perdas da mesma.”

Assim sendo, a concessionária ou subconcessionária respondem também pelas obrigações resultantes do contrato. (Uma dessas obrigações poderá ser a de, findo o contrato, restituir a caução que o promotor haja prestado oportunamente)

3) Os deveres da concessionária ou subconcessionária perante o jogador.

aprovado pela Assembleia Legislativa da RAEM, mas apenas por força de norma remissiva de diploma anterior a 20 de dezembro de 1999. Deste modo, esta norma carece de aplicação porque nenhum diploma existe sobre execução fiscal, pelo que terá de ser aplicável o regime de execução comum previsto no CPCM.

¹² Referindo-se ao art.º 27.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002.

É preciso não esquecer, em primeiro lugar, que o jogador é, antes de mais, um cliente do promotor do jogo com o qual celebra contrato. Em parte alguma, quer a Lei n.º 16/2021, quer o RA n.º 6/2002, prevêm alguma relação contratual directa entre a **concessionária ou subconcessionária e o jogador cliente do promotor de jogo.**¹³ **Pelo contrário – e como não podia deixar de ser - este apenas é referido no n.º 5 do art.º 32.º que inclui entre as obrigações dos promotores de jogo:**

“5) Cumprir todas as obrigações contratuais assumidas, nomeadamente com jogadores;”

*

Portanto, e como mais adiante melhor fundamentaremos, no âmbito da promoção do jogo, a **concessionária ou subconcessionária apenas estão obrigadas, como sucede com qualquer outro jogador, a pagar o prémio que ele ganhar.**

A regulamentação jurídica da promoção do jogo assenta essencialmente na relação bilateral promotor de jogo/jogador e concessionária ou subconcessionária/promotor de jogo, e cada uma das partes responderá apenas pelas obrigações advindas dos contratos que celebrar.

¹³ Segundo Lei Chong Heng, ob. e loc. citados, pp. 121: “Nos casinos existem dois sistemas: um, o sistema “*mass market*” (“中場”), o qual é aberto a todos os jogadores; outro, o sistema VIP (“貴賓廳”), onde por um lado há intensa restrição ao seu acesso, por outro, contribui com cerca de 70% das receitas públicas de jogo da Região. A sua criação é natural em Macau e a primeira sala de VIP “Diamante” foi informalmente estabelecido no Casino Lisboa em 1984 quando a STDM ainda gozava do monopólio, sem nenhuma autorização administrativa do governo e os contratos celebrados entre a STDM e os operadores de sala de VIP não são legalmente previstos e regulamentados. Como sabemos que a taxa de jogo era altíssima (tanto como hoje), os concessionários precisavam dos operadores de Sala VIP para reduzir ou partilhar tanto os custos dos serviços administrativos e do mercado, bem como o risco inerente da própria actividade de exploração do jogo, a descentralização da actividade foi uma opção racional neste contexto”. Daqui parece resultar também a autonomia dos promotores de jogo na gestão das salas VIP (embora, naturalmente, e como a lei refere, sob a supervisão, quer da concessionária, quer da DICJ).

Veremos, por isso, mais adiante, como deve entender-se a responsabilidade a que se referem os art.ºs 23.º, n.º 3 da Lei n.º 16/2001 e art.º 29.º do RA n.º 6/2002.

*

Do que ficou dito resulta, desde já, em nosso entender, que só existe vínculo contratual ao abrigo da Lei n.º 16/2001 e do RA n.º 6/2002 entre o promotor de jogo e o jogador, como, aliás, o Acórdão do TSI reconhece quando nele se refere que a 3.ª ré (subconcessionária) não é “parte no contrato de depósito que o Recorrente celebrou com a 1.ª Ré”.¹⁴ E, do mesmo modo, no acórdão do TUI ficou também escrito que “a ora recorrente, enquanto ‘concessionária do direito de exploração de jogos de fortuna ou azar’, não celebrou com o A., ora recorrido, nenhum ‘contrato’ (ou acordo) que, como se viu, tenha sido invocado ou servido de ‘fonte’ (ou ‘fundamento’) da ‘decisão condenatória’ pelo Tribunal de Segunda Instância proferida e ora recorrida”

7. Análise dos Acórdãos acima referidos

Aqui chegados, passemos à análise dos Acórdãos acima referidos.

1) Perante os factos provados no Processo n.º 840/2017,¹⁵ o TSI concluiu que a subconcessionária era responsável solidariamente com o promotor de jogo pela devolução dos valores reclamados pelo jogador, no montante de HK\$17,853,300.00, que este teria depositado na respectiva sala VIP gerida pelo promotor Réu, invocando a seguinte argumentação:

“... apesar de não ser parte no contrato de depósito que o Recorrente celebrou com a 1.ª Ré, a 3ª Ré/Recorrida não pode alegar não ter obrigação de o conhecer.”

¹⁴ Como referimos, isto no âmbito da promoção do jogo porque, na verdade, pode estabelecer-se esse vínculo contratual ao abrigo da Lei n.º 5/2004, se aquela conceder crédito ao jogador. Mas esta situação é diversa da que estamos a tratar, pois no caso de incumprimento do pagamento do crédito concedido, a responsabilidade é do jogador. E é óbvio que, embora tal se passe no Casino, o promotor do jogo é alheio a essa concessão de crédito, o mesmo sucedendo com a concessionária ou subconcessionária se o crédito for concedido pelo promotor de jogo.

¹⁵ <https://www.court.gov.mo/sentence/pt/27403>, III – FACTOS ASSENTES.

Isto porque “nos termos conjugados a Lei n.º 16/2001 e o Regulamento Administrativo n.º 6/2002, designadamente os artigos 30.º e 32.º deste último diploma, impende sobre a 3.ª Ré/Recorrida a obrigação legal de fiscalizar e supervisionar a actividade da 1.ª Ré, promotora de jogo que a 3.ª Ré/Recorrida contratou para exercer a sua actividade própria nos seus casinos (cfr. artigo 10.º da base instrutória, confessado pela Recorrente)”.

Invoca a favor deste argumento Luís Pessanha, in “O Jogo de Fortuna e Azar e a Promoção do Investimento em Macau” (publicado na Revista de Administração, n.º 77, Vol. XX, 2007/3, 847-888, pp. 878 e 879), o qual defende:

“Este registo anual dos promotores de jogo junto do respectivo sub/concessionário não é uma mera formalidade, mas determina antes, uma verdadeira responsabilidade solidária dos sub/concessionários pela actividade desenvolvida nos casinos, pelos ‘seus’ promotores de jogo, respectivos administradores e colaboradores (vd. artigo 29.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002). Os sub/concessionários devem proceder a uma fiscalização activa e diligente da actividade dos promotores de jogo e assegurar que estes dão o devido cumprimento às suas obrigações legais, regulamentares e contratuais, comunicando às autoridades competentes qualquer facto que possa indiciar a prática de actividade criminosa (nomeadamente, branqueamento de capitais por parte dos promotores de jogo) e assegurar a necessária correcção e urbanidade de relacionamento entre os promotores de jogo registados no mesmo sub/concessionário.”

E acrescenta ainda o acórdão o seguinte: “Não só a Recorrente tem a obrigação legal de fiscalizar toda a actuação dos promotores de jogo nos seus casinos, como, doutro passo, tem a obrigação de, perante um litígio ou potencial litígio, aferir os termos em que um promotor de jogo actuou nos seus casinos, tendo ao seu dispor todos os mecanismos contratuais e legais (e práticos, como sejam os sistemas de vigilância e segurança) para o efeito.

O que a 3.^a Ré/Recorrida nunca pode é, na qualidade de concessionária, alegar que desconhece sem obrigação de conhecer a actuação dos promotores de jogo que contrata, dentro dos seus casinos.

Ou seja, o Regulamento Administrativo n.º 6/2002, que regula a actividade dos promotores de jogo, estabelece, de forma mais abrangente, que as concessionárias (e subconcessionárias) são responsáveis solidariamente com os promotores de jogo pela actividade destes nos casinos.”

E sintetiza a argumentação pela qual condenou a subconcessionária nos seguintes termos: “A 3.^a Ré, concessionária de jogo, **tem a obrigação legal de fiscalizar a actividade dos promotores de jogo**, nomeadamente quanto ao cumprimento das suas obrigações legais, regulamentares e contratuais, nos termos do disposto no artigo 30º, 5) do citado Regulamento Administrativo, mormente quando as promotoras cessaram a sua actividade sem liquidar devidamente as dívidas para com o seu clientes, **é responsável solidário para com os promotores de jogo pela actividade destes nos seus casinos.**”

*

Ora, como se vê, a subconcessionária havia alegado – e bem, a nosso ver – que nada tinha a ver com o depósito e até o desconhecia.

O TSI deu a este facto uma relevância que, a nosso ver, nenhum interesse tem para a questão, uma vez que é irrelevante que a subconcessionária conhecesse ou deixasse de conhecer a existência do depósito.

E isto pelas seguintes razões:

a) O promotor de jogo tem autonomia para gerir a sua actividade, sem prejuízo da fiscalização por parte da DICJ e das orientações da subconcessionária.¹⁶

¹⁶ Por isso mesmo, o art.º 32.º do RA n.º 6/2002, estabelece na sua alínea 6) que constitui obrigação dos promotores: “Respeitar as instruções da concessionária que não ponham em causa a sua autonomia”.

A violação do dever de fiscalização a que se refere o art.º 30.º, alínea 5) do RA n.º 6/2002, e que abrange a verificação do cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, não é sequer punida com qualquer sanção administrativa e muito menos com a punição de “responsabilidade civil em regime de solidariedade com o promotor.” Pelo que a condenação com este fundamento carece de total apoio legal.

b) Por outro lado, a subconcessionária não está obrigada a fazer relatórios de fiscalização e podia bem acontecer, que ocorrida uma fiscalização no dia anterior, os funcionários do promotor tivessem furtado o valor do depósito no dia seguinte. Nesse caso, a “punição” podia também ter lugar por falta de fiscalização?

c) Acresce, por outro lado, que essa fiscalização encontra obstáculo no dever de sigilo previsto no art.º 21.º do mesmo Regulamento. Assim, temos mesmo dúvidas de que a subconcessionária pudesse conhecer a realização do depósito, pois o promotor está obrigado ao dever de sigilo e, naturalmente nem sequer pode revelar o nome do seu titular à subconcessionária.¹⁷

Tanto basta para concluir que o fundamento invocado é inadequado para a decisão que foi tomada, pelo que a subconcessionária deveria ter sido absolvida.

2) Passemos agora ao Acórdão do TSI, de 11.10.2018 - Processo n.º 475/2018.

Perante os factos provados no Processo n.º 475/2018,¹⁸ **para fundamentar a condenação solidária da concessionária, o TSI, depois de invocar os art.ºs 29.º e 30.º, alínea 5) do Regulamento Administrativo n.º 6/2002,** argumentou do modo seguinte: “Conjugando estes dois preceitos, achamos que o espírito normativo é no sentido de atribuir maior responsabilidade às concessionárias no controlo das actividades desenvolvidas nos seus casinos pelos promotores de jogo e administradores e colaboradores destes, pois sendo

¹⁷ De acordo com a parte final do mesmo artigo, o dever de sigilo cede apenas quanto às autoridades de política criminal, às autoridades policiais e judiciais, à DICJ e à DSF no exercício das respectivas competências.

¹⁸ <https://www.court.gov.mo/sentence/pt-9cd6f50d1b901ebf.pdf> (pp. 19-21: II – Factos).

beneficiárias das actividades dos promotores de jogo e administradores e colaboradores destes, é razoável e lógico exigir-lhes o dever de fiscalização dessas actividades, bem como o de assumir, em solidariedade com os promotores de jogo e administradores e colaboradores destes, as responsabilidades decorrentes das mesmas.

Nesta conformidade, ainda que um promotor de jogo obtenha de forma ilegal financiamento para manter o funcionamento da sala de VIP de jogo, esta actividade tem reflexo directo na actividade da exploração de jogo da concessionária.

Se a concessionária não cumprir o seu dever de fiscalização, permitindo ou tolerando ao promotor de jogo desenvolver este tipo actividade no seu casino, não deixará de ser considerada como responsável solidária pelos prejuízos decorrentes daquela actividade nos termos do art.º 29.º do citado Regulamento Administrativo”.

*

Com o devido respeito, este acórdão sofre do mesmo vício do anterior ao fazer derivar da falta de fiscalização - que nem sequer se sabe se existiu ou não, mas é certo que não é por um destes episódios acontecer que se pode concluir sem mais por falta de fiscalização – a punição da concessionária por um facto que não é da sua responsabilidade.

A ser assim, então também o Governo deveria ser civilmente responsável por danos causados aos jogadores porque lhe cabe fiscalizar a actividade dos promotores de jogo (art.º 32.º, alínea 1) do RA n.º 6/2002).

Quanto à outra afirmação de que “(...) o espírito normativo é no sentido de atribuir maior responsabilidade às concessionárias no controlo das actividades desenvolvidas nos seus casinos pelos promotores de jogo e administradores e colaboradores destes, pois sendo beneficiárias das actividades dos promotores de jogo e administradores e colaboradores destes, é razoável e lógico exigir-lhes o dever de fiscalização dessas actividades, bem como o de assumir, em

solidariedade com os promotores de jogo e administradores e colaboradores destes, as responsabilidades decorrentes das mesmas”, carece também de fundamento legal.

Com efeito, se é certo que as concessionárias beneficiam da actividade dos promotores, também é certo que lhes pagam para isso. Por outro lado, o facto de haver fiscalização não impede que os promotores possam incumprir as normas legais, regulamentares ou contratuais. Por isso, a falta de fiscalização nem sequer é punida como infracção administrativa e muito menos pode o tribunal “punir” a concessionária com a sanção de responsabilidade solidária, até porque nenhuma sanção deste género existe no ordenamento jurídico.

É certo que se pode colocar a questão da solidariedade, mas, como adiante veremos noutros termos e não como sanção pela falta de fiscalização.

3) **No acórdão do TUI, de 19.11.2021 – Processo n.º 45/2019**,¹⁹ que, diga-se de passagem, apresenta um notável esforço de argumentação (embora não concordemos com tal argumentação, nem com a decisão final).

(1) O acórdão, depois de fazer algumas referências à responsabilidade civil e à sua vertente subsidiária, acrescenta que “na busca do (melhor) sentido e alcance do art.º 23.º, n.º 3 da Lei n.º16/2001, não se pode olvidar que a sua ‘intenção legislativa’ foi a de aí se adoptar (a mesma) solução (antes) já (assumida e) prevista para os ‘correctores de apostas nas corridas de cavalos’, nos termos do prescrito no referido Despacho do Chefe do Executivo n.º 245/2000, onde no seu n.º 5 se estatua que: ‘Perante a entidade concedente, é sempre a concessionária a responsável pela actividade desenvolvida pelos correctores de apostas’; (disposição legal que, como se referiu, e em nossa opinião, está na base do n.º 3 do art.º 23.º da Lei n.º 16/2001).

E conclui que “considerando que no aludido Despacho já se previa que ‘perante a entidade concedente, a concessionária seria sempre responsável pela

¹⁹ Recurso apresentado do Acórdão do TSI, de 11.10.2018 - Processo n.º 475/2018 acima referido.
Consulte: <https://www.court.gov.mo/sentence/pt/33331>

actividade desenvolvida pelos correctores de apostas’, (cfr., n.º 5), (totalmente) razoável e adequado se mostra (igualmente) de concluir que a norma do dito ‘n.º 18’ se refere à sua ‘responsabilidade pela actividade dos correctores de apostas em relação a ‘terceiros’, (designadamente), perante os «apostadores».’

Outro (eventual) entendimento, (com o devido respeito), implicaria a consideração de que o legislador não soube exprimir o seu pensamento em termos correctos e adequados, indo ao ponto de, ‘repetir’ (por duas vezes), reproduzindo a ‘mesma norma’, com a utilização e introdução de expressões e elementos gramaticais com significados completamente distintos, o que, como sem esforço se mostra de constatar, colide, frontalmente, com as regras da hermenêutica jurídica, em especial, com o disposto no art.º 8.º, n.º 3, in fine, do C.C.M.”.

*

Não iremos perder tempo com esta argumentação, uma vez que nos parece que o Despacho em causa não pode ser interpretado desta forma, pois o Governo não tem competência em matéria de jogo e de responsabilidade civil, como adiante veremos.

E, assim, esta matéria apenas poderá ser objecto de lei.

(2) **Seguidamente, refere o acórdão que** o art.º 29.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002 se enquadra na Secção II sobre a “Actividade de promoção de jogos” do Capítulo III do dito Regulamento que tem como título “Exercício da actividade de promoção de jogos”, e destina-se, como o indica a sua própria epígrafe, a regular a “Responsabilidade das concessionárias”, (pela “actividade de promoção de jogo”).

Assim, segundo o mesmo Acórdão: “ (...) o referido art.º 29.º não deve ser entendido como uma (mera) ‘repetição’, ‘explicitação’, (ou mesmo, ‘desenvolvimento’), do atrás aludido art.º 23.º, n.º 3 da Lei n.º 16/2001 (...), pois que (...) tratam-se de duas ‘normas diversas’, com motivos, objectivos e ‘âmbitos de aplicação distintos’ e, assim, (necessariamente), com ‘sentido e alcance (igualmente) distintos’.

Na verdade, e à imagem do que se deixou dito em relação ao art.º 23.º da Lei n.º 16/2001, cremos que o aludido art.º 29.º tem (igualmente) a sua fonte (de inspiração) no ‘n.º 18’ do referido Despacho do Chefe do Executivo n.º 245/2000, (onde, como já se viu, prescreve que ‘É da responsabilidade da concessionária toda a actividade dos correctores de apostas, por forma a ser registado imediatamente no sistema informático central do hipódromo e mostrado simultaneamente no totalizador o produto integral das apostas’).”

E o Acórdão conclui no sentido de que “(...) em face do que se deixou exposto, (e ponderando na ‘letra’ do art.º 29.º do referido Regulamento Administrativo), adequado se nos apresenta de considerar que com o mesmo se pretendeu estatuir que as concessionárias são (também) ‘solidariamente responsáveis’ com os (seus) promotores de jogo para com ‘terceiros’ pela actividade por estes desenvolvida nos casinos”.

Acrescenta ainda o acórdão algumas considerações sobre responsabilidade solidária (que, com o devido respeito pensamos nem sequer se aplicarem ao caso concreto pois não estamos perante comissários ou comitentes) e invoca a seu favor dois autores que também reconhecem essa natureza solidária, mas que, em nosso entender, nada reconhecem, limitando-se a transcrever o conteúdo da lei. Assim, com o devido respeito, não vemos que os referidos dois autores possam apoiar a tese do acórdão pela simples razão de que eles não esclarecem que tipo de responsabilidade é essa, nem desenvolvem a questão de molde a podermos saber qual o seu entendimento sobre a matéria.

(3) O acórdão rejeita depois o entendimento de o art.º 29.º do RA se dever reportar tal como o art.º 23.º da Lei n.º 16/2001 a “uma consideração no sentido de se (dever) ter o art.º 29.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002 enquanto fundamento de uma ‘responsabilidade solidária perante o Governo’, (nos mesmos termos do art.º 23.º, n.º 3 da Lei n.º 16/2001), desconsiderando, também, o seu respectivo ‘contexto sistemático’.

Por outro lado, “(...) assumindo que uma responsabilidade (‘solidária’) ‘perante o Governo’, traduzir-se-ia no resultado da prática de “infracções administrativas” e na conseqüente aplicação de ‘sanções’ aos seus ‘responsáveis’, como explicar que os referidos art.ºs 29.º e 31.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002 não estejam inseridos no Capítulo IV, (especial e especificamente) destinado às ‘Infracções Administrativas’, e suas ‘sanções’, onde, em termos sistemáticos (e lógicos), faria todo o sentido a sua inclusão?”

*

É claro que estas questões nada têm a ver com a que nos ocupa.

Com efeito, a responsabilidade solidária do promotor e dos seus agentes ou empregados justifica-se porque existe uma empresa ou comerciante em nome individual e um contrato entre a empresa ou comerciante e o jogador, pelo que a situação é completamente distinta da concessionária. Além de que, naquele caso, o legislador não inova, pois é esse o regime legal e geral.

Relativamente às infracções administrativas o legislador nada disse, nem neste caso, nem noutros. Repare-se que, apesar de variadas obrigações a cargo dos promotores e das concessionárias, só a questão da comissão mereceu a atenção do legislador em termos sancionatórios (além da outra situação prevista no art.º 32º-A, n.º 3 do RA n.º 6/2002) e, mesmo assim, só anos mais tarde – Regulamento Administrativo 27/2009, de 10 de Agosto de 2009.

É certo que o art.º 27.º do RA n.º 6/2002 na sua redacção inicial estabelecia que “O incumprimento, pelos promotores de jogo, das regras estabelecidas para o exercício da sua actividade constitui infracção administrativa, sem prejuízo da responsabilidade civil ou criminal que ao caso couber”. Mas, desde logo, não foi estabelecida a sanção respectiva; e a alteração posterior do art.º 27.º deixou de prever essa matéria que passou a ter por epígrafe “Limitação das comissões e remunerações”.

(4) Deixando de parte a última matéria tratada no acórdão a fls. 56 e segs. e segundo a qual “a necessidade de ‘defesa e salvaguarda do interesse

público' subjacente à concessão (e subconcessão) que justifica, (e impõe), no âmbito dos respectivos contratos, a 'responsabilização da concessionária' (e subconcessionária), nos termos gerais da relação 'comitente-comissário', (pelos prejuízos causados pelas ditas entidades por aquelas contratadas para o desenvolvimento das actividades que integram a concessão), sendo assim igualmente evidente é que se está perante uma 'vinculação jurídico-pública' que caracteriza a sujeição do concessionário a um regime de 'direito público', em função da específica 'natureza administrativa' do contrato de concessão e dos fins de interesse geral que lhe estão subjacentes, (estando assim em causa uma disposição contratual com eficácia normativa)",²⁰ iremos tratar da questão conhecida a fls. 50 a 56 do acórdão – natureza do RA n.º 6/2002 (Regulamento de execução ou Regulamento independente).

(5) Depois de se referir que, embora o Regulamento pareça ser complementar, o que significa que o seu art.º 29.º deveria ser interpretado de acordo com a Lei n.º 16/2001, acrescenta-se o seguinte: "...não nos parece que se possa (simplesmente) considerar o Regulamento Administrativo n.º 6/2002 como um (mero) 'regulamento complementar' – no sentido que é dado pela (posterior) Lei n.º 13/2009 – apenas porque a Lei n.º 16/2001 estipula no seu art.º 52.º, (com a epígrafe 'Regulamentação Complementar') que 'O Chefe do Executivo e o Governo aprovarão os diplomas complementares da presente lei'.

(...) importa ter presente que esta Lei n.º 16/2001 estabelece o 'Regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino', regime que não deixa de poder ser 'complementado', ou 'completado', 'no sentido de integrar as lacunas de leis e normas ou adaptá-las no sentido de realizar as funções administrativas' ”.

²⁰ De qualquer forma, não deixaremos de notar que as considerações sobre o interesse público referidas não colhem apoio legal e que as concessionárias só respondem por danos ou com base em facto ilícito por si praticado ou com base no risco. Não nos parece que o caso concreto seja um desses em que a concessionária deva responder pelo risco da sua actividade, pois a mesma não envolve qualquer risco, uma vez que só joga quem quer, não estando também em causa uma actividade de satisfação de necessidades públicas essenciais.

*

Depois de transcrever parcialmente o Acórdão do mesmo Tribunal, de 18/07/2007- Processo n.º 28/2006, conclui que “ o Regulamento Administrativo n.º 6/2002 contém, (claramente), matéria de ‘normação primária’, não sendo, manifestamente, um (mero) ‘regulamento de execução’ da Lei n.º 16/2001, pois que não só regula o ‘procedimento – administrativo – do licenciamento dos promotores de jogo’, preceituando, também, sobre toda a sua ‘actividade’, estabelecendo, nomeadamente, ‘direitos’, (v.g., a ‘não exclusividade da actividade de promoção de jogo’, no art.º 18.º), ‘deveres’, (v.g., o ‘dever de sigilo’, no art.º 21º), ‘responsabilidades’, (com os seus empregados e colaboradores, no art.º 31.º) e ‘restrições’, (v.g., as limitações das ‘comissões’ e ‘remunerações’, no art.º 27.º), constituindo, pois, (todas) estas ‘matérias’ que, em nossa opinião, vão muito para além de uma (mera) ‘normação executiva’.”

*

Vejamos se este entendimento pode ser aceite.

1. Desde logo, o art.º 1.º do RA n.º 6/2002 estabelece que “O presente regulamento administrativo regula a actividade de promoção de jogos de fortuna ou azar em casino, nomeadamente os processos de verificação da idoneidade e de licenciamento dos promotores de jogo de fortuna ou azar em casino, adiante designados por promotores de jogo, o registo destes junto de concessionárias para a exploração de jogos de fortuna ou azar em casino, adiante designadas por concessionárias, bem como o pagamento das comissões ou outra remunerações que sejam pagas aos promotores de jogo”.

Ora, nada se refere nesse artigo quanto à matéria da responsabilidade solidária dos promotores e das concessionárias relativamente a factos ilícitos praticados pelos promotores e seus empregados ou colaboradores.

Nenhuma intenção resulta do Regulamento no sentido de pretender estabelecer qualquer regime de responsabilidade civil e nem o podia fazer.

Vejamos porquê.

2. Actualmente, de acordo com o art.º 7.º da Lei n.º 13/2009, existem Regulamentos administrativos independentes e complementares, sendo que estes últimos visam regulamentar as matérias previstas em leis que se devam executar, neles se devendo fazer menção expressa às normas legais que se visa regulamentar.

Em face deste diploma, é óbvio que o RA n.º 6/2002 não poderia estabelecer o regime de responsabilidade que o acórdão defende. Isto porque não estando tal matéria prevista na Lei n.º 16/2001, não poderia ser objecto de Regulamento, nem mesmo independente, pois que este só pode ter por objecto as matérias referidas nas alíneas 1) a 7) do citado art.º 7.º.

Dado que a Lei n.º 13/2009 só entrou em vigor em 15 de Agosto de 2009, não se aplica ao caso concreto. No entanto, à mesma conclusão se chega com a aplicação do direito vigente à data da publicação do RA n.º 6/2002.

3. O CPAM regula a matéria dos regulamentos administrativos nos seus art.ºs 105º a 109º, sendo que neste último se referem os regulamentos necessários à execução das leis em vigor, o que significa que existem também os denominados pela doutrina “regulamentos independentes”.²¹

Conforme noutro lugar tivemos ocasião de escrever:²²

“a) Quanto à sua dependência em relação à lei (ou à sua relação com a lei e às suas funções), os regulamentos classificam-se como:

i) independentes ou autónomos, quando produzidos pelos órgãos administrativos para assegurarem a realização das suas competências e das

²¹ Esta é apenas uma das classificações de regulamentos administrativos que toma por critério a sua relação com a lei e as suas funções. Para outras classificações, consulte: V. João António Torrão, *Código do Procedimento Administrativo da RAEM, Anotado e Comentado*, Edição digital, Vol. III, Novembro de 2021, pp. 9 e ss.

²² João António Torrão, ob. cit., pp. 9 e 10.

atribuições da autoridade a que pertencem, não visando assegurar a execução de leis prévias; estes regulamentos contêm matéria inovatória.

ii) complementares ou de execução, quando elaborados e publicados na sequência de uma lei já vigente e visando dar execução a esta; estes regulamentos desenvolvem aspectos que a lei não regulou, mas que não são necessários para que esta adquira exequibilidade; estes regulamentos serão ilegais se estiverem em oposição com a lei que visam regulamentar.”

*

No mesmo trabalho e local, citando acórdão do TC de Portugal, escrevemos ainda:

“Sobre os limites do poder regulamentar, é abundante a jurisprudência do Tribunal Constitucional, podendo referir-se que no Acórdão n.º 161/99 (in Diário da República II Série, n.º 39, de 16.02.2000, a fls. 3225), referindo o acórdão n.º 74/84 deste Tribunal (publicado nos Acórdãos do Tribunal Constitucional, Volume 4.º, p. 54), citando Afonso Queiró (‘Teoria dos Regulamentos’, in Revista de Direito e de Estudos Sociais, ano XXVII, p. 17), se afirmou o seguinte: ‘A reserva de lei constitui (...) limite do poder regulamentar: a Administração não poderá editar regulamentos (independentes ou autónomos) no domínio dessa reserva. Os únicos regulamentos que nas matérias reservadas à lei se admitem são os regulamentos de execução. O Executivo, neste domínio, só pode editar normas inovadoras sob a forma de decretos-lei, mediante autorização da Assembleia da República’.”

4. Estas considerações são inteiramente aplicáveis na RAEM, já que o Regulamento Administrativo não pode invadir competências da Assembleia Legislativa, sob pena de ofensa do art.º 71.º da Lei Básica.

Com efeito, de acordo com o art.º 71.º, alínea 3) daquele diploma, é da exclusiva competência da Assembleia Legislativa:

“3) Definir, com base na proposta apresentada pelo Governo, os elementos essenciais do regime tributário, bem como autorizar o Governo a contrair dívidas;”²³

Sendo assim, das duas uma: ou se entende que o art.º 29.º do citado Regulamento consagra um regime de solidariedade não previsto na Lei n.º 16/2001 - tese do acórdão - sendo, por isso, inaplicável por violação da Lei Básica; ou se aceita como complementando aquela Lei n.º 16/2001, visando apenas a responsabilidade em casos de infracções administrativas e em conformidade com o art.º 23.º, n.º 3 da mesma Lei.²⁴

*

Concluimos então no sentido de que a concessionária ou subconcessionária não respondem civilmente por danos causados por actos ilícitos praticados pelo promotor do jogo no âmbito do contrato celebrado com jogador, pelo qual responde apenas e obviamente, o promotor (ou com ele solidariamente os seus empregados e colaboradores).²⁵

²³ Por isso mesmo, determina também hoje o art.º 6.º, alínea 15) da Lei n.º 13/2009 que assume a forma de lei a norma jurídica das seguintes matérias: “15) *Orçamento e regime tributário*”. Ora, não se duvidará que a Lei n.º 16/2001 se enquadra nesse âmbito como, aliás, resulta, desde logo do seu início: “A Assembleia Legislativa decreta, nos termos das alíneas 1) e 3) do **artigo 71.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau**”.

²⁴ Sendo certo, no entanto, que tal artigo nem terá praticamente aplicação porque o legislador não estabeleceu regime sancionatório excepto nos casos do art.º 32.º-A. Mas, nestes casos, nem sequer existe responsabilidade solidária porque a lei fixa a multa quer para o promotor, quer para a concessionária. Portanto, aqui existe apenas responsabilidade individual.

²⁵ Como ficou claro, a nossa discordância na interpretação da citada norma não resulta do facto de o Regulamento criar deveres para a concessionária, mas sim de o fazer sem gozar de competência para esse efeito, uma vez que a lei que se visa complementar não trata dessa matéria, pelo que não pode ela ser inovadamente introduzida no mesmo Regulamento. Daí que até mereça a nossa concordância o seguinte passo do acórdão: “Também não resulta de nenhum preceito da Lei Básica que os regulamentos administrativos não possam estabelecer deveres ou restrições sobre os particulares. De acordo com o artigo 40.º, o que os regulamentos não podem é impor restrições aos direitos fundamentais, a que se refere o Capítulo III da Lei Básica e aos direitos previstos nos Pactos mencionados naquele artigo 40.º, matéria que deve constar de lei. Assim, desde que a matéria não esteja reservada à lei da Assembleia Legislativa, nada obsta a que regulamentos possam estabelecer deveres

Naturalmente que a concessionária ou subconcessionária responderão civilmente para com o jogador se este sofrer danos resultantes de acto ilícito por aquelas cometido. Mas, neste caso, tal resulta do regime geral nesta matéria e não da legislação do jogo aqui em apreciação.

Repare-se ainda que a tese dos acórdãos implicaria outra violação da Lei Básica (art.º 64.º), ao aceitar que o Governo poderia modificar, no caso concreto, o regime de responsabilidade civil constante dos art.ºs 477º e segs. do Código Civil de Macau, sendo certo que tal matéria é da exclusiva competência da Assembleia Legislativa.²⁶

E está ainda tal entendimento em contradição, por exemplo, com o Acórdão do Tribunal de Última Instância da RAEM, de 08/07/2007 - Processo n.º 28/2006,²⁷ segundo o qual “O Chefe do Executivo e o Governo podem aprovar regulamentos apenas com fundamento na Lei Básica, fora das matérias reservadas à lei pela Lei Básica (princípio da reserva de lei) e sem prejuízo do princípio da prevalência da lei, segundo o qual o regulamento não pode contrariar os actos normativos de força hierárquica superior, designadamente, a Lei Básica, as leis, nem os princípios gerais de Direito, incluindo aqui os de Direito Administrativo”.

8. Notas complementares

Não obstante, em nosso entender, a questão ficar resolvida com o que se escreveu no número anterior, julgamos ainda oportunas as seguintes notas

ou impor restrições sobre os particulares.” A questão, porém, é que esta afirmação apenas se aplica aos regulamentos independentes, o que não é o nosso caso.

²⁶ O art.º 477.º citado estabelece o seguinte: “1. Aquele que, com dolo ou mera culpa, violar ilicitamente o direito de outrem ou qualquer disposição legal destinada a proteger interesses alheios fica obrigado a indemnizar o lesado pelos danos resultantes da violação. 2. Só existe obrigação de indemnizar independentemente de culpa nos casos especificados na lei”. Temos então que, a não ser nos casos de risco ou outros especialmente previstos na lei, a responsabilidade tem de resultar da prática de acto ilícito, o que não sucede nos casos analisados em que o facto ilícito foi praticado pelo promotor e se pretende responsabilizar a concessionária que não violou qualquer direito do jogador. A alteração deste regime apenas poderia ser feita por lei da AL.

²⁷ <https://www.court.gov.mo/sentence/pt-53590d01d24ea.pdf>

complementares a propósito de afirmações dos acórdãos que, a nosso ver, não colhem apoio legal e são de rejeitar.

1) Tanto o acórdão do TUI, como os do TSI, referindo a importância da indústria do jogo para a economia da RAEM invocam que a “responsabilidade solidária” prevista no transcrito art.º 29.º tem fundamento porque “mal se compreenderia que o desenvolvimento das actividades que integram a ‘concessão’ – como se viu, de índole marcadamente ‘pública’, e que envolvem, pela sua própria natureza, a realização de ‘fins de interesse geral’ – pudesse ser efectuado em benefício da concessionária por outras entidades contratadas para o efeito, sem que daí resultasse qualquer responsabilização daquela pelos prejuízos pela actividade que estas mesmas entidades pudessem causar(...)” (Acórdão do TUI)

*

“O espírito normativo dos art.ºs 29º e 30º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002 é no sentido de atribuir maior responsabilidade às concessionárias no controlo das actividades desenvolvidas nos seus casinos pelos promotores de jogo e administradores e colaboradores destes, pois sendo beneficiárias das actividades dos promotores de jogo e administradores e colaboradores destes, é razoável e lógico exigir-lhes o dever de fiscalização dessas actividades, bem como o de assumir, em solidariedade com os promotores de jogo e administradores e colaboradores destes, as responsabilidades decorrentes das mesmas” (**Acórdão do TSI, de 11/10/2018**).

*

Ora, sendo certo que a lei impõe às concessionárias ou subconcessionárias o cumprimento das obrigações do art.º 30.º do RA, nomeadamente o da alínea 5): “Fiscalizar a actividade dos promotores de jogo, nomeadamente quanto ao cumprimento das suas obrigações legais, regulamentares e contratuais”, o seu incumprimento só poderia ser punido com sanção administrativa.

Isso significa que a falta de fiscalização não acarreta a responsabilidade civil solidária, nem poderia acarretar. Imagine-se, por exemplo, que depois de a

concessionária ou subconcessionária terem feito uma fiscalização, um funcionário da promotora furtou fichas de um cliente e desapareceu com elas. A concessionária cumpriu o seu dever de fiscalização. Sendo assim, neste caso não é responsável solidária?

Esta tese não tem o mínimo fundamento e esquece que o regime de responsabilidade civil se encontra regulado no CCM. E, segundo este regime, a responsabilidade resulta da prática de facto ilícito (e da ocorrência de dano que seja consequência directa do facto ilícito) ou de risco da actividade ou de outra origem.

Ora, nos casos dos processos em análise, os factos ilícitos foram o furto de fichas por funcionário do promotor e a recusa da entrega de fichas, matéria totalmente alheia à subconcessionária, o que ela alegou - e bem- e o TSI – mal-entendeu que ela deveria ter conhecimento.

Pelo que ficou dito não existiu provado qualquer dano resultante de facto ilícito praticado pela concessionária.

*

Relativamente às afirmações supratranscritas do acórdão do TUI, elas também não colhem apoio legal, nem na Lei n.º 16/2001, nem no RA n.º 6/2002.

Os promotores nem são comissários das concessionárias, nem simples colaboradores destas que trabalhem sob a sua responsabilidade. Se assim fosse, bastaria ao legislador emitir uma norma dizendo que por todos os actos ilícitos praticados pelos promotores responderiam, subsidiária ou solidariamente, as concessionárias e as subconcessionárias.

Ora, essa autonomia está reconhecida, por exemplo, no art.º 32.º do RA alínea 6) segundo a qual constituem obrigações dos promotores de jogo:

“6) Respeitar as instruções da concessionária que não ponham em causa a sua autonomia”.

Essa autonomia manifesta-se também na possibilidade de aceitar em depósito fichas de clientes (matéria a que, em nosso entender a concessionária ou subconcessionária não tem acesso dado o dever de sigilo constante do art.º 21.º do RA) e na de conceder crédito para jogo ao abrigo do art.º 3.º, n.º 6, alínea 2, da Lei n.º 5/2004.

Acresce ainda que, da análise pormenorizada e exaustiva do Regulamento n.º 6/2002, se verifica a grande atenção do legislador sobre a idoneidade dos promotores e seus empregados, que abrange não só o aspecto pessoal, como familiar e financeiro, podendo mesmo haver lugar a avaliação de risco (v. o art.º 13.º).

Ora, não parece que o legislador estivesse a seleccionar os promotores de forma tão rigorosa para proteger as concessionárias de vir a responder pelos actos ilícitos por estes praticados.

Pelo contrário, pretendeu-se uma rigorosa selecção não só em nome da transparência, como também porque os promotores gozam de elevado grau de autonomia e são civilmente responsáveis pelos danos causados aos seus clientes.

A tese dos acórdãos levaria a que qualquer lesado nem sequer precisasse de pedir a indemnização ao promotor do jogo, situação que nem sequer ocorre quanto às dívidas fiscais em que a responsabilidade é subsidiária, só podendo mais tarde exigir-se a responsabilidade subsidiária em sede de reversão da execução.

2) A tese defendida nos acórdãos parece nem ter estado - e nem poderia ter estado porque não consta da Lei n.º 16/2001- no espírito do legislador, nem do Governo. Com efeito, entrevistado pela Macau News Agency, Paulo Martins, anterior Director da DICJ, referiu que esta decisão pode fazer com que as operadoras de jogo fiquem mais cautelosas quanto à exploração das salas VIP por parte dos junkets, podendo optar por explorarem, por si próprias, este segmento de jogo.

Ora, isto só pode entender-se no sentido de que a interpretação agora feita pelos tribunais, nem estava no espírito das concessionárias, nem do Governo.

E bem se compreende que assim fosse.

Com efeito, que interesse poderiam ter as concessionárias com a actividade dos promotores de jogo se, além de lhes pagarem (e segundo parece, muito bem), teriam de responder pelos seus actos ilícitos (dos quais podem até nem ter sequer conhecimento)²⁸ como se tivessem sido elas os seus autores?

Parece que nestes casos, seria então melhor que as concessionárias tivessem serviços próprios de angariação de clientes pelos quais depois responderiam directamente por danos que lhes pudessem ser causados pelos seus empregados.

3) Acresce, finalmente que a interpretação dos tribunais representa um atestado de menoridade aos promotores de jogo, na medida em que pressupõe que estes não seriam capazes de honrar os compromissos para com os seus clientes, pelo que seria necessário que estes recorressem a pedidos de indemnização às concessionárias.

Ora, os promotores de jogo prestam também garantias para exercer a actividade e podem responder pelos actos ilícitos para com os seus clientes ao abrigo do regime geral de responsabilidade civil.

9. Conclusões

É altura de concluir, formulando-se as seguintes conclusões:

1) Depois de definir no seu art.º 2.º, alínea 6) o conceito de promotores de jogo, o art.º 23.º da Lei n.º 16/2001 estabelece os princípios gerais sobre esta matéria, determinando o art.º 52.º que esta será desenvolvida por diploma complementar do Governo.

2) Em parte alguma das normas citadas se refere que as concessionárias ou subconcessionárias são responsáveis solidárias com os promotores de jogo pelos actos ilícitos por estes praticados, apenas estabelecendo o art.º 23.º do mesmo

²⁸ Se tiverem conhecimento dos factos ilícitos a situação já poderá ser diferente, nomeadamente se conhecerem os factos e os não participarem.

diploma que “Perante o Governo, é sempre uma concessionária a responsável pela actividade desenvolvida nos casinos pelos promotores de jogo, seus administradores e colaboradores e pelo cumprimento por parte deles das normas legais e regulamentares, devendo para o efeito proceder à supervisão da sua actividade”.

3) Esta norma tem âmbito de natureza meramente administrativo e visa estabelecer que, decorrendo a actividade dos promotores de jogo, perante uma concessionária, esta também responderá pelo incumprimento por parte promotores de jogo, seus administradores e colaboradores das normas legais e regulamentares, devendo para o efeito proceder à supervisão da sua actividade. Assim sucederá, por exemplo, se a concessionária autorizar a promoção de jogo a quem não for titular da respectiva licença ou pagar comissão superior ao legalmente estabelecido.

4) Conforme resulta do citado art.º 52.º da Lei n. 16/2001, a que o Regulamento Administrativo n.º 6/2002 faz também referência como norma habilitante, este diploma constitui mero regulamento de execução dos princípios definidos na lei que visa complementar, não podendo inovar nas respectivas matérias.

5) E, desde logo, resulta do art.º 1.º do mesmo Regulamento, que este tem por objecto “a actividade de promoção de jogos de fortuna ou azar em casino, nomeadamente os processos de verificação da idoneidade e de licenciamento dos promotores de jogo de fortuna ou azar em casino, adiante designados por promotores de jogo, o registo destes junto de concessionárias para a exploração de jogos de fortuna ou azar em casino, adiante designadas por concessionárias, bem como o pagamento das comissões ou outras remunerações que sejam pagas aos promotores de jogo”.

6) Parece, portanto, que nunca esteve no espírito do legislador regular especialmente a responsabilidade civil das concessionárias em regime de solidariedade com a dos promotores do jogo por actos ilícitos por este cometidos,

nomeadamente relativamente aos jogadores com os quais estes hajam celebrado contrato. E, assim, se a Lei n.º 16/2001, nada referiu nesta matéria é porque entendeu ser aplicável o regime vigente no CCM.

7) Daí que, quando o art.º 29.º do Regulamento determina que “As concessionárias são responsáveis solidariamente com os promotores de jogo pela actividade desenvolvida nos casinos pelos promotores de jogo e administradores e colaboradores destes, bem como pelo cumprimento, por parte dos mesmos, das normas legais e regulamentares aplicáveis”, se está apenas a relacionar o art.º 31.º, segundo o qual “Os promotores de jogo são responsáveis solidariamente com os seus empregados e com os seus colaboradores pela actividade desenvolvida nos casinos por estes, bem como pelo cumprimento, por parte dos mesmos, das normas legais e regulamentares aplicáveis” com o art.º 23.º da Lei n.º 16/2001, acima transcrito.

8) Ou seja, os citados art.ºs 23.º, 29.º e 31.º nada mais visam do que realçar que a violação das regras legais e regulamentares em matéria de promoção de actividade do jogo faz incorrer, quer as concessionárias, quer as subconcessionárias, quer os promotores de jogo, seus empregados e seus colaboradores em infracções administrativas pelas quais todos eles respondem em regime de solidariedade.

9) E nem juridicamente poderia ser de outro modo, uma vez que estamos perante regulamento complementar que apenas pode desenvolver os princípios estabelecidos no diploma habilitante e nunca, de todo, inovar relativamente àquele e em matéria para a qual o governo não tem competência.

10) Com efeito, tanto a matéria do jogo, como a da responsabilidade civil por factos ilícitos, estão por lei (e pela Lei Básica) reservadas à Assembleia Legislativa, pelo que só por lei poderiam ser alteradas. Deste modo, se a intenção do transcrito art.º 29.º fosse a defendida nos acórdãos em anotação, o mesmo não poderia ser aplicado por violação do art.º 71.º, alíneas 1) e 3) da Lei Básica.

11) Apesar do que já ficou escrito, temos ainda para nós que o rigor do legislador na selecção dos promotores que são avaliados do ponto de vista pessoal, familiar e financeiro, podendo ainda haver lugar a avaliação de risco, constitui elemento relevante de que estes respondem directamente pelos danos causados aos seus clientes nos termos gerais. De contrário, não se vê a razão de tão elevado grau de idoneidade exigido se as concessionárias pudessem ser chamadas a pagar esses danos directamente como resulta da interpretação dos acórdãos.

12) Tal interpretação acarretaria logo à partida o reconhecimento de que os promotores de jogo não são capazes de honrar os seus compromissos, quando, na verdade, eles até prestam cauções e, tanto quanto é do nosso conhecimento, em dezenas de anos de vigência do diploma, serão estes os únicos casos em que as concessionárias foram chamadas a pagar danos causados por promotores.

13) A responsabilidade civil resulta da prática de um acto ilícito causador de danos a terceiro e desde que se verifique nexos de causalidade entre o facto e o dano. Deste modo, a eventual falta de fiscalização referida nos acórdãos do TSI, só por si, não justificaria a responsabilidade da concessionária pelos danos causados pelo promotor ao jogador.

*

10. O regime resultante da Lei n.º 16/2022, de 19 de Dezembro

Já depois de escrito o trabalho antecedente, a Lei n.º 7/2022, de 22 de Junho, procedeu a alterações à Lei n.º 16/2001, tendo também sido publicada a Lei n.º 16/2022, de 19 de Dezembro de 2022 (esta estabelecendo as normas sobre o exercício da actividade das concessionárias, dos promotores de jogo, dos colaboradores e das sociedades gestoras, referidos na Lei n.º 16/2001).

A Lei n.º 16/2022 veio introduzir relevantes alterações na matéria objecto dos acórdãos acima comentados, pelo que iremos analisar este diploma em ordem a concluir se o que acima escrevemos se mantém ou deve ser alterado.

1) Relativamente à responsabilidade das concessionárias, determina o art.º 33.º que:

“1. As concessionárias são solidariamente responsáveis pelas multas administrativas e responsabilidade civil resultantes do exercício da actividade de promoção de jogos autorizada ou do exercício da actividade de colaborador autorizada nos seus casinos, pelas seguintes entidades:

- 1) Promotores de jogo, seus administradores e principais empregados;
- 2) Colaboradores.

2. As concessionárias são solidariamente responsáveis pelas multas administrativas e responsabilidade civil resultantes do exercício da actividade de gestão autorizada nos seus casinos pelas sociedades gestoras e pelos administradores e principais empregados destas.

3. A responsabilidade solidária referida no presente artigo pode ser excluída quando se comprove que a concessionária cumpriu responsabilmente o seu dever de supervisão.

4. Para efeitos do disposto no número anterior, devem ser tidas em consideração, nomeadamente, as seguintes situações:

- 1) O mecanismo de fiscalização estabelecido pela concessionária e a sua execução;
- 2) As medidas adoptadas pela concessionária para evitar a ocorrência de actos ilícitos.”

*

Embora a redacção do artigo não prima pela clareza,²⁹ daqui resultam, desde já, dois aspectos que acima criticámos, a saber:

²⁹ Na verdade, não faz muito sentido dizer que “As concessionárias são solidariamente responsáveis... pela responsabilidade civil (...)”

a) A matéria está fixada em lei, sendo da competência da Assembleia Legislativa e respeitando a Lei Básica (quer no que se refere à matéria do jogo, quer à da responsabilidade civil por acto ilícito).

b) Por outro lado, fica claro que as concessionárias são solidariamente responsáveis pelas multas administrativas e por actos ilícitos determinantes de responsabilidade civil resultantes do exercício da actividade de promoção de jogos cometidos por:

- Promotores de jogo, seus administradores e principais empregados;
- Colaboradores.

Daqui resultam várias consequências, nomeadamente as seguintes:

a) A responsabilidade civil tem de ser apurada de acordo com os art.^{os} 477.^o ³⁰ e segs. do Código Civil de Macau, sendo necessário que o lesado prove a prática do facto ilícito, a lesão e o nexo de causalidade entre o facto e a lesão.

Só perante a prova destes factos cometidos por promotores de jogo, seus administradores e principais empregados ou colaboradores as concessionárias poderão vir a ser condenadas solidariamente nos termos estipulados no n.^o 1 da norma transcrita.

b) Estando em causa obrigação solidária são também aplicáveis as normas dos art.^{os} 505.^o a 520.^o do Código Civil de Macau, o que significa que o interessado poderá, desde logo, deduzir o pedido de indemnização contra a concessionária, podendo esta defender-se por todos os meios que pessoalmente lhe competem ou que são comuns a todos os co-devedores (art.^o 507.^o n.^o 1 do CCM). Deste modo, e tal como o poderia fazer o responsável originário, a concessionária pode invocar a inexistência de facto ilícito, de culpa ou o nexo de causalidade entre o facto e o dano invocado.

³⁰ Cujos n.^o 1 determina o seguinte: “Aquele que, com dolo ou mera culpa, violar ilicitamente o direito de outrem ou qualquer disposição legal destinada a proteger interesses alheios fica obrigado a indemnizar o lesado pelos danos resultantes da violação.”

Por outro lado, os n.ºs 3 e 4 do mesmo artigo determinam a exclusão da responsabilidade solidária ali referida quando se comprove que a concessionária cumpriu responsabilmente o seu dever de supervisão.

Estamos aqui perante um meio de defesa próprio da concessionária a qual deverá provar o mecanismo de fiscalização por si estabelecido e a sua execução, bem como as medidas adoptadas para evitar a ocorrência de actos ilícitos.³¹

2) **De notar ainda que o art.º 63.º, n.º 1 da Lei n.º 16/2022, de 19 de Dezembro de 2022, veio esclarecer que, para efeitos de interpretação do artigo 29.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002, “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”, devendo ser tidos em consideração para este efeito, nomeadamente, os registos da concessionária relativos à troca ou ao jogo.**^{32 33}

3) **Temos então que, determinando o art.º 35.º da Lei n.º 16/2022, de 19 de Dezembro, os promotores de jogo são civilmente responsáveis pelos actos ilícitos praticados no exercício das funções ou actividades pelos seus administradores, empregados e colaboradores, e determinando o art.º 33.º, n.º 1 da mesma lei a responsabilidade civil solidária das concessionárias por actos**

³¹ De acordo com o n.º 2, alínea 4) do art.º 29.º da mesma Lei, constitui dever das concessionárias: “4) Estabelecer e executar um mecanismo para a fiscalização contínua das actividades dos promotores de jogo, colaboradores e sociedades gestoras, incluindo os serviços prestados pelos mesmos e os respectivos actos financeiros, bem como estabelecer e executar medidas preventivas contra a prática de actos ilícitos por aquelas entidades;”

³² Este artigo produz efeitos no dia seguinte ao da sua publicação. (art.º 65.º, n.º 2 da mesma Lei).

³³ Sobre o conceito de lei interpretativa ou interpretação autêntica, entre outros, vide João Baptista Machado, *Introdução ao Direito e ao discurso legitimador*, Almedina, Outubro de 2002, pp. 176-178 e 245-248.

resultantes do exercício da actividade de promoção de jogos autorizada ou do exercício da actividade de colaborador autorizada nos seus casinos, pelas seguintes entidades:

- (1) Promotores de jogo, seus administradores e principais empregados;
- (2) Colaboradores.

Esta responsabilidade civil solidária (das concessionárias) abrange também os danos causados aos jogadores pelos promotores de jogo e seus colaboradores.³⁴

³⁴ Regime de solidariedade esse que, como referimos atrás e reafirmamos, só ocorria relativamente a multas administrativas no âmbito de vigência do Regulamento Administrativo n.º 6/2002.