



MACAU • 2020



BOLETIM DA FACULDADE DE DIREITO

UNIVERSIDADE DE MACAU



ISSN 0873-9854

48

UNIVERSIDADE DE MACAU

BOLETIM 

DA FACULDADE DE DIREITO

A N O XXIV • N ° 48 • 2 0 2 0

法 律 學 院 學 報

48 

UNIVERSIDADE DE MACAU

**BOLETIM** 

**DA FACULDADE DE DIREITO**

ANO XXIV • Nº 48 • 2020

法 律 學 院 學 報



**NÚMERO 48, ANO XXIV, 2020**

**DIRECTOR**

Tong Io Cheng

**SUBDIRECTORES**

Augusto Teixeira Garcia, Wei Dan e Iau Teng Pio

**DIRECTOR EXECUTIVO**

Manuel M. E. Trigo

**ADJUNTO DO DIRECTOR EXECUTIVO**

Miguel Quental

**CONSELHO EDITORIAL**

Tong Io Cheng, Augusto Teixeira Garcia, Wei Dan, Iau Teng Pio, Manuel Trigo, Liu Gao Long,  
Paulo Canelas de Castro, Muruga Perumal Ramaswamy, Miguel Lemos,  
Teresa Sousa Robalo, João Moreira, Ng Kei Kei, Chu Lam Lam, Ma Zhe, Jiang Yi Wa,  
Hugo Fonseca, Iong Man Teng, Tou Wai Fong e Miguel Quental

**PROPRIEDADE**

Universidade de Macau

**CAPA, DESIGN, EDIÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E  
SECRETARIADO**

Centro de Estudos Jurídicos da Faculdade de Direito da Universidade de Macau

**ENDEREÇO**

Centro de Estudos Jurídicos da Faculdade de Direito da Universidade de Macau,  
Avenida da Universidade, Taipa, Macau, China  
Email para receber a apresentação de artigos  
boletim.fl@um.edu.mo

**PERIODICIDADE**

Semestral

**DATA DE PUBLICAÇÃO**

Dezembro de 2020

**PAGINAÇÃO E IMPRESSÃO**

Jimmy Label Co.

**TIRAGEM**

500 Exemplares

ISSN n° 0873-9854

---

**Condições de colaboração:** O Boletim da Faculdade de Direito está aberto à colaboração dos interessados sem prejuízo da apreciação dos trabalhos a publicar pelo Conselho Editorial. Os trabalhos publicados são da exclusiva responsabilidade dos seus autores. O Boletim da Faculdade de Direito reserva-se ao direito de editar os textos recebidos para, sem lhes alterar o conteúdo, os fazer corresponder aos critérios gráficos adoptados.

# ÍNDICE

Nota de Abertura .....	13
Estatuto Editorial .....	15

## ARTIGOS DE AUTORES CONVIDADOS

Breves reflexões em torno do Princípio da boa fé <i>António Pinto Monteiro</i> .....	19
A inteligência artificial e as obras literárias e artísticas <i>Gonçalo Cabral</i> .....	27

## ARTIGOS SELECIONADOS POR REVISÃO POR PARES

A introdução do regime de exoneração do passivo restante na China <i>Ma Zhe</i> .....	51
--	----

## ESTUDOS DE PÓS-GRADUAÇÃO SELECIONADOS POR REVISÃO POR PARES

Nova tendência da arbitragem do investimento intra-UE <i>Ng Hoi In</i> .....	83
---	----

## VÁRIA

O direito civil chinês: entre a tradição e a modernidade <i>Wang Wei</i> .....	121
Não é um caminho fácil: vinte anos da implementação da Lei Básica de Macau <i>Luís W. K. Wong</i> .....	139
Systematic Literature review of emerging advanced technologies applied to law teaching <i>Ruiqian Su</i> .....	155
O jogo pode ser responsável? – Restrições de entrada e permanência nas salas e zonas de jogo dos casinos de Macau <i>Luís Pessanha</i> .....	175

## VIDA DA FACULDADE

Notícia dos Mestrados e Doutoramentos .....	283
Actividades do Centro de Estudos Jurídicos.....	302
Actividades do Instituto de Estudos Jurídicos Avançados .....	303
Lista de publicações da Faculdade de Direito até 2020 .....	305

# NOTA DE ABERTURA



Desde a sua fundação, o Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau atingiu sucessos de relevo de que nos orgulhamos, pese embora os desafios que enfrentava, e tornou-se uma referência, nomeadamente para a comunidade e o sistema jurídico local.

Considerando as circunstâncias actuais, os novos desafios e o normal desenvolvimento da Faculdade de Direito e da Universidade de Macau, que espera dos seus membros o aperfeiçoamento constante das suas aptidões docentes e de investigação e o seu desenvolvimento académico, é estimulada a publicação no exterior, nacional e internacionalmente, e dispõe também de outras publicações, designadamente em Língua Chinesa, promovendo amplamente as oportunidades de publicação.

Assim, entre as orientações do novo estatuto editorial, queria sublinhar que o Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau é uma revista jurídica académica de periodicidade semestral, em Língua Portuguesa, e pode ser publicado noutras línguas, designadamente em Língua Chinesa, ou incluir textos na língua em que tenham sido apresentados ao público, em encontros académicos e científicos. Porém, a publicação em Língua Chinesa, quando especialmente for decidida, caso a caso, em face da disponibilidade de textos originais ou traduções para a Língua Chinesa, será, previsivelmente, feita em volumes separados.

A estrutura do Boletim foi renovada, compreendendo artigos de Autores Convidados, passa a incluir artigos seleccionados por revisão por pares, tendo em vista aprofundar a exigência e a qualidade dos artigos a publicar e a proporcionar a correspondente acreditação académica aos seus autores, a acrescentar ao conjunto, onde se esperam encontrar artigos de mérito de autores com reputação consolidada, sem prejuízo da valia dos artigos a incluir nas demais secções, conforme a configuração proposta ou a desenvolver.

Continua a visar-se privilegiadamente dar expressão aos estudos académicos, fruto da actividade docente e de investigação, bem como à divulgação de estudos seleccionados, eventualmente preparados com base em comunicações apresentadas em encontros, seminários ou conferências, incluindo com a participação da Faculdade de Direito.

O Boletim está aberto à participação externa à Faculdade de Direito e poderá incluir estudos de outras áreas científicas, convidando à participação a

comunidade jurídica local e as comunidades do exterior, em especial do Interior da China e dos Países de Língua Portuguesa.

O Boletim da Faculdade de Direito rege-se pela autonomia académica e editorial, decidindo os órgãos do Boletim sobre a estrutura e elementos de publicação, com a inestimável cooperação dos membros do Conselho Editorial e agora, em especial, ainda com a prestigiosa colaboração dos académicos e juristas que aceitam, como Revisores Externos convidados, proceder a avaliação anónima dos artigos a inserir nas secções respectivas, e que contribuem decisivamente para aumentar a credibilidade e prestígio ao nosso Boletim.

Aproximando-se a meia centena de números desta publicação, este e os próximos serão de adaptação à nova orientação editorial, que se deve prosseguir, desde já, na medida do possível, esperando que possamos atingir os objectivos a que nos propomos.

Em linha de continuidade e renovação, este número dá passos significativos nessa direcção, começando por incluir entre os autores convidados a contribuição de António Pinto Monteiro, sobre o princípio da boa fé, e Gonçalo Cabral, sobre os direitos autorais, destacando a seguir a inclusão de artigos com revisão por pares, internos e externos, designadamente de entre membros do corpo docente e de estudantes de pós-graduação, além de uma variedade de artigos seguintes, com relevo para os apresentados por Wang Wei e Luís Pessanha, sucessivamente, sobre a evolução do direito civil chinês e do regime do jogo responsável em Macau.

Da Vida da Faculdade destacaria as publicações da Faculdade de Direito desde o seu estabelecimento até 2020, designadamente do Centro de Estudos Jurídicos, e entre elas o Boletim da Faculdade de Direito, antes em língua Portuguesa e em Língua Chinesa, a Colecção Textos Jurídicos, publicada em Macau, e a Colecção de Clássicos Jurídicos de Direito Português, traduzidos para Língua Chinesa, publicada em Macau e no Interior da China, bem assim do Instituto de Estudos Jurídicos Avançados, em que, entre outras publicações, se destaca a Revista Jurídica de Macau, em Língua Chinesa.

Convidamos todos os interessados a apresentar a sua candidatura à publicação nas secções de artigos seleccionados por revisão por pares, bem assim nas demais, esperando merecer a confiança da comunidade jurídica e prosseguir com a missão deste Boletim, para alcançarmos os elevados e exigentes objectivos estabelecidos de acordo com as orientações editoriais adoptadas, designadamente, ser um instrumento de afirmação e consolidação dos estudos e da investigação jurídica em Língua Portuguesa em Macau, na China e nos Países de Língua Portuguesa.

Tong Io Cheng,  
Director da Faculdade de Direito da Universidade de Macau

# ESTATUTO EDITORIAL

## BOLETIM DA FACULDADE DE DIREITO

### UNIVERSIDADE DE MACAU



O Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau, em língua Chinesa:澳門大學法律學院學報, e em língua Inglesa Bulletin of the Faculty of Law, é uma revista jurídica académica, de periodicidade semestral, em Língua Portuguesa.

O Boletim pode ser publicado noutras línguas, designadamente em Língua Chinesa, ou incluir textos na língua em que tenham sido apresentados ao público, em encontros académicos e científicos. A publicação em Língua Chinesa, quando especialmente for decidida caso a caso, em face da disponibilidade de textos originais ou traduções para a Língua Inglesa, será feita em volumes separados.

A estrutura do Boletim compreende, em regra, e segundo a ordem seguinte, várias secções, respectivamente: Artigos de Autores Convidados; Artigos selecionados por revisão por pares; Estudos de pós-graduação seleccionados por revisão por pares; Vária; e Vida da Faculdade. Admite-se a publicação concentrada em algumas secções, bem assim o seu desenvolvimento em subsecções e, excepcionalmente, a publicação de números temáticos ou de estudos.

Pelo Boletim da Faculdade de Direito visa-se privilegiadamente dar expressão aos estudos académicos, fruto da actividade docente e de investigação, bem como à divulgação de estudos seleccionados preparados com base em comunicações apresentadas em encontros, seminários ou conferências com a participação da Faculdade de Direito. O Boletim está aberto à participação exterior e poderá incluir outros estudos, convidando à participação os membros da comunidade jurídica local e das comunidades do exterior, em especial, da China e dos Países de Língua Portuguesa.

O Boletim da Faculdade de Direito rege-se pela autonomia académica e editorial e pela regra da retribuição da publicação dos artigos nele incluídos, sem prejuízo de, na impossibilidade de retribuição, poder prosseguir com a gratuidade das participações, devendo respeitar o princípio da igualdade de tratamento, decidindo os órgãos do Boletim sobre a estrutura e elementos de publicação.

Além de ser um fórum académico para estudos jurídicos, o Boletim visa publicar artigos, estudos, comentários e recensões sobre uma ampla variedade

de questões jurídicas, a partir do posicionamento único do Direito de Macau. O Boletim está aberto a contribuições com temas que apresentem questões jurídicas na perspectiva do direito comparado, com especial importância internacional ou regional, a fim de incentivar o diálogo e o intercâmbio das comunidades jurídicas entre Macau e os círculos jurídicos internacionais e regionais, promovendo, ao mesmo tempo, a especialização e a excelência da investigação jurídica em Macau.

O Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau pretende especialmente contribuir para dar continuidade e promover o desenvolvimento do Direito de Macau, ser expressão da dinâmica da sua comunidade jurídica em geral e, em particular, da comunidade académica, e propõe-se ser um instrumento de afirmação e consolidação dos estudos e da investigação jurídica em Língua Portuguesa em Macau, na China e nos Países de Língua Portuguesa.

---

# ARTIGOS DE AUTORES CONVIDADOS

---

# BREVES REFLEXÕES EM TORNO DO PRINCÍPIO DA BOA FÉ\*

António Pinto Monteiro

*Professor Catedrático, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra*

*Professor Adjunto, Faculdade de Direito, Universidade de Macau*

**Resumo:** Este artigo trata do princípio da boa fé, salientando a sua importância actual na ordem jurídica e particularmente no direito civil e em todo o direito privado, contribuindo para a superação da perspectiva positivista do direito.

Neste contexto e a este propósito, o artigo percorre várias áreas, incidindo particularmente na análise dos deveres laterais, fundados no princípio da boa fé, e na importância destes deveres para a definição do âmbito da vinculação contratual.

O artigo termina com a chamada de atenção da ligação entre o princípio da boa fé e o princípio da confiança.

**Palavras-chave:** Boa-fé; confiança; âmbito da vinculação negocial; superação do positivismo jurídico.

**I** – A boa fé é hoje um princípio fundamental da ordem jurídica, particularmente relevante no campo das relações civis e, mesmo, de todo o direito privado. Exprime a preocupação da ordem jurídica pelos valores *ético-jurídicos* da comunidade, pelas particularidades da situação concreta a regular e por uma juridicidade social e materialmente fundada. A consagração da boa fé corresponde, pois, à superação de uma perspectiva positivista do direito, pela abertura a princípios e valores extra-legais e pela dimensão concreto-social e material do jurídico que perfilha<sup>1</sup>.

---

\* Nota do Autor: Este artigo destina-se aos Estudos em Homenagem ao saudoso Professor Zeno Veloso, da Universidade Federal do Pará (Brasil).

Significa o que acabamos de dizer que o princípio da boa fé se ajusta a – e contribui para – uma visão do direito em conformidade com a que subjaz ao *Estado de Direito Social* dos nossos dias, intervencionista e preocupado por corrigir desequilíbrios e injustiças, para lá das meras justificações formais.

II – Efectivamente, no Positivismo, o Estado era tido como mero *garante* das posições e direitos adquiridos espontaneamente, não devendo intervir nas relações sociais. Ao Estado competia apenas garantir a ordem existente e as relações jurídico-sociais estabelecidas, só intervindo quando se verificasse uma qualquer violação. O Estado era um simples árbitro dos interesses individuais. Era esta a concepção do Estado de Direito formal correspondente ao Positivismo.

Hoje, ao Estado compete uma bem diferente atitude. Cumpre-lhe alcançar uma verdadeira *justiça social*, pelo que deverá intervir directamente na tentativa da sua realização. O princípio do *laissez-faire, laissez-passer* resultou, por vezes, em grandes injustiças e o Estado deu conta de que não poderia continuar de braços cruzados, indiferente e passivo, mas deveria ele próprio tomar uma atitude de intervenção dinâmica, para corrigir as desigualdades e injustiças a que uma atitude abstencionista conduzia.

As realidades concretas vieram mostrar que o esquema da liberdade e igualdade formais vinha apenas beneficiar alguns. A igualdade abstracta fomentava as maiores injustiças, pois tratava “igualmente” situações desiguais à partida. Ora, o desigual exige um tratamento desigual. O jurista deu conta de que não poderia pensar as coisas num plano abstracto. A justiça só se realiza se se tiverem em conta as condições reais, concretas. Em conclusão, reconhece-se a necessidade de uma justiça material e concretamente fundada, a exigir a intervenção do Estado, directamente comprometido na sua realização.

III – Em todos os ramos do Direito se faz sentir a necessidade de uma tomada de atenção especial pela configuração concreta e material das situações a regular, por forma a conseguir-se uma verdadeira justiça material.

No Direito Privado acentua-se toda uma intenção de justiça concretamente social. Assim, a autonomia privada, com os seus princípios da “liberdade contratual” e da rígida “obrigatoriedade dos contratos”, deixa de ser entendida num sentido exclusivamente individualista e formal, tendo cedido perante a intenção de realizar em todo o domínio contratual *uma juridicidade social e*

---

1 A este propósito, pode ver-se ANTÓNIO PINTO MONTEIRO, *Sumários de Introdução ao Estudo do Direito*, ed. policop. (em harmonia com as Lições do Doutor Castanheira Neves), Coimbra, 1978, págs. 85 e ss, e, principalmente, ANTÓNIO CASTANHEIRA NEVES, *Lições de Introdução ao Estudo do Direito*, ed. policop., Coimbra, 1968-69, pp. 76 e ss e 152 e ss.

*materialmente fundada.*

Neste sentido, tem vindo o princípio da *autonomia privada* a deparar com toda uma série de limites à sua afirmação absoluta, expressão, afinal, dos limites derivados da nossa integração social. Se aquele princípio nunca se poderá omitir, pois é ele uma das formas mais relevantes da nossa participação pessoal (do *suum*, do *proprium* que a cada um compete), a verdade é que hoje não se pode pensar a pessoa a não ser *integrada na sociedade*, com os limites e exigências que daí decorrem. Por isso se nota, actualmente, um conjunto de alterações que mais não são do que expressão desta alteração de sentido do princípio da autonomia privada.

Assim, controlam-se as condições reais do acordo estabelecido, impõem-se vínculos contratuais, ampliam-se e restringem-se as obrigações contratuais para além do que se poderá imputar à “vontade das partes”, ao lado dos “deveres primários” afirmam-se os “deveres secundários”, laterais (de conduta, de colaboração), entre outros. Tudo isto a traduzir a pretensão de realizar uma *concreta justiça material*, “pois verdadeira justiça só será a que se recusa a cobrir com o equilíbrio aparente das justificações formais, as manifestas injustiças dos desequilíbrios reais”<sup>2</sup>.

**IV** – É de ter em conta, com efeito, que as partes estão vinculadas não só às obrigações que *expressamente* tenham assumido, mas também às que decorram (*implicitamente*, diz-se) da boa fé, da natureza ou finalidade do contrato, do contexto negocial ou de outros factores equivalentes<sup>3</sup>.

Este princípio é hoje abertamente consagrado nos textos tendentes a uma harmonização do direito dos contratos no espaço europeu e internacional, seja nos *Princípios do Direito Contratual Europeu*, da Comissão Lando, seja no projecto de *Código Europeu dos Contratos*, da Academia de Jusprivatistas Europeus, coordenada pelo Professor Gandolfi, seja, enfim, nos *Princípios do UNIDROIT relativos aos Contratos Comerciais Internacionais*<sup>4</sup>.

2 CASTANHEIRA NEVES, *Lições*, p. 79.

3 A liberdade contratual permite às partes *prevenir-se* contra a inclusão de obrigações que não desejam, através de cláusula adequada. Mas há limites. A este respeito, pode ver-se o nosso trabalho sobre *Cláusulas limitativas do conteúdo contratual*, nos “Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Mário Júlio de Almeida Costa”, UCP Editora, Lisboa, 2002, pp. 281, ss, e na “Revista Brasileira de Direito Comparado”, Instituto de Direito Comparado Luso-Brasileiro, n.º 19, Rio de Janeiro, 2001.

4 Cfr., respectivamente, por exemplo, art. 1.108 dos *Principles of European Contract Law*, Part I, ed. OLE LANDO e HUGH BEALE, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London, 1995: “Under these Principles *reasonableness* is to be judged by what persons acting in *good faith* and in the same situation as the parties would consider to be reasonable. In particular, in assessing what is reasonable the *nature* and *purpose* of the contract, the circumstances of the case, and the usages and practices of the trades or professions involved should be taken into account”; de modo mais claro e expressamente, o art. 32 (“*Clauses implicites*”) do referido Anteprojecto do *Code Européen des Contrats*, coord. GANDOLFI, Giuffrè, Milano, 1999: “1. *Outre les clauses expresses*, forment le contenu du contrat les

Mas de há muito se perfilha este entendimento<sup>5</sup>. Todavia, talvez por excessiva dependência ou tributo ao dogma da vontade, a afirmação de tais obrigações filia(va)-se ainda na vontade: se não numa vontade expressa, ao menos numa dita vontade “tácita”, quantas vezes mera ficção. Assim se procura(va) legitimar um processo de decisão que, no fundo, se justifica, frequentemente, por razões objectivas, “maxime” pelo *princípio da boa fé*<sup>6</sup>.

A esta atitude do direito continental corresponde, no “common law”, a técnica dos *implied terms*: por interpretação, os juízes “extraem” do contrato cláusulas que estão lá “implícitas”, umas vezes explicitando ou desenvolvendo uma intenção que as partes tiveram efectivamente, outras vezes indo mesmo além disso, acrescentando cláusulas em conformidade com a intenção que as partes teriam tido, se houvessem pensado nisso, ou, em qualquer caso, deveriam ter tido, à luz da justiça e lealdade. Assim se ultrapassa o domínio do consentimento negocial, graças a estas “cláusulas implícitas”, quer com base no direito objectivo ou nos usos, quer a partir do caso concreto, sob controlo judicial<sup>7</sup>.

Num caso e no outro, tanto nos direitos continentais como na experiência do “common law”, trata-se de um processo metodológico não isento de reparos, quer por *encobrir* a verdadeira razão de ser da decisão, quer pelos *perigos* que comporta.

Ora, se é certo que o problema da determinação do âmbito da vinculação negocial deve começar por colocar-se em sede *interpretativa*, não pode deixar

---

clauses qui ( ... ) b) découlent du devoir de *bonne foi* (...); d) doivent être *réputées nécessaires* afin que le contrat puisse produire les effets voulus par les parties. 2. (...) prennent effet entre les parties contractantes, dans la mesure ou d'une certaine façon elles correspondent au texte contractuel, *les déclarations* que chacune des parties a faites à l' autre pendant les tractations ou au moment de la conclusion du contrat à *propos d'une situation ou d'une expectative de fait ou de droit*, relative aux sujets, *au contenu ou aux fins du contrat*, si ces déclarations *peuvent avoir déterminé l'accord* entre les parties”; por último, os *Princípios UNIDROIT*, Roma, 1995, na versão publicada em Portugal pelo Ministério da Justiça, art. 5.2 (“*Obrigações implícitas*”): “As obrigações implícitas decorrem: a) da natureza e finalidade do contrato; (...) c) da boa fé; d) da razoabilidade”.

5 Seguimos de perto o nosso *Erro e Vinculação Negocial*, Almedina, Coimbra, 2002, pp. 40 e ss.

6 Por todos, cfr. a profunda análise de PAULO MOTA PINTO, *Declaração tácita e comportamento concludente no negócio jurídico*, Coimbra Editora, Coimbra, 1995, pp. 71 e ss e *passim*. Destacando o papel “activo” do juiz e o princípio da boa fé, pode ainda ver-se, por ex., J. MESTRE/A. LAUDE, *L'interprétation “active” du contrat par le juge*, in “*Le juge et l'exécution du contrat*”, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1993, pp. 9 e ss, e G. FLÉCHEUX, *Renaissance de la notion de bonne foi et de loyauté dans le droit des contrats*, in “*Études offertes à Jacques Ghedin - Le contrat au début du XXIe siècle*”, L.G.D.J., Paris, 2001, pp. 341 e ss.

7 Cfr., por ex., G. H. TREITEL, *The law of contract*, 9.<sup>a</sup> ed., Sweet e Maxwell, London, 1995, pp. 185-195; Idem, *Frustration and force majeure*, Sweet e Maxwell, London, 1994, pp. 14-15, 576, 578-579, 581-582 e 583-584. Numa perspectiva comparatística, v. M. SCHMIDT-KESSEL, *Implied Terms-auf der Suche nach dem Funktionsäquivalent*, in “*Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft*” 96 (1997), pp. 101,ss; entre nós, PAULO MOTA PINTO, *op. cit.*, pp. 132 e ss.

de considerar-se, num segundo momento (ou até como duas fases de um mesmo processo), o plano da *integração* do contrato, seja pela via da “interpretação integradora” ou “complementadora” (a *ergänzende Vertragsauslegung*)<sup>8</sup>, seja, abertamente, pela via da integração negocial.

A este respeito, o critério consagrado no art. 239.<sup>99</sup> fornece o enquadramento legal adequado à inclusão no contrato de *outras obrigações ou deveres*, para lá dos que constam expressamente do acordo das partes. Importa atender, para o efeito, a uma eventual disposição supletiva, à vontade hipotética ou conjectural das partes e, sobretudo, aos ditames da *boa fé*, que prevalecem sobre aquela<sup>10</sup>.

Eis, pois, a sede adequada à fundamentação de tais deveres. *Do contrato fazem parte não só as obrigações que expressa ou tacitamente decorrem do acordo das partes, mas também, designadamente, todos os deveres que se fundam no princípio da boa fé e se mostram necessários a integrar a lacuna contratual.* Esta, a “lacuna”, determinar-se-á em face do *programa contratual*, consistindo numa *omissão* ou “incompletude contra o plano”, tendo em conta o *contexto do negócio* e o *fim contratual*<sup>11</sup>.

V – É sabido que, ao celebrarem um contrato, estabelecem as partes entre si uma relação que vai muito para lá do singular direito subjectivo e do correspondente dever jurídico ou sujeição, antes constituindo essa relação um amplo quadro ou sistema de vínculos da mais variada ordem, emergentes do mesmo contrato e ao serviço do fim contratual, onde sobressaem os chamados deveres laterais: trata-se da hoje bem conhecida *relação obrigacional complexa* ou *relação contratual*<sup>12</sup>.

8 LARENZ, *Ergänzende Vertragsauslegung und dispositives Recht*, in NJW 1963, pp. 737 e ss, Idem, *Allgemeiner Teil des Deutschen Bürgerlichen Rechts*, 7.ª ed., Beck, München, 1989, pp. 536 e ss, NEUNER, *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts*, 12.ª ed., Beck, München, 2020, p. 422 e ss, e KÖHLER, *Ummöglichkeit und Geschäftsgrundlage bei Zweckstörungen im Schuldverhältnis*, Beck, München, 1971, pp. 134 e ss; entre nós, esp. MENEZES CORDEIRO, *Da boa fé no direito civil*, vol. II, Coimbra, 1984, p. 1063 e ss.

9 Pertencem ao Código Civil português os preceitos legais que citemos sem indicação da sua proveniência.

10 Por todos, CARLOS MOTA PINTO, *Teoria Geral do Direito Civil*, 4.ª ed., por ANTÓNIO PINTO MONTEIRO/ PAULO MOTA PINTO, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, pp. 459 e ss.

11 LARENZ, *Ergänzende Vertragsauslegung*, cit., p. 738. Ou, nas palavras de KÖHLER (*op. cit.*, p. 134), pertence também ao conteúdo do contrato aquilo que as partes não regularam expressamente, mas que resulta, como regulamentação complementadora, do chamado «*Sinn- und Zweckzusammenhang des konkreten Vertrages*». A este propósito, cfr. ainda BAPTISTA MACHADO, *A cláusula do razoável*, na RLJ nos. 3744 e ss, 1986, e agora publicada em “Obra Dispersa”, vol. I, Scientia Iuridica, Braga, 1991 (pp. 457 e ss), pp. 482-485.

12 Por todos, cfr. C. MOTA PINTO, *Teoria Geral*, cit., pp. 178 e ss; na Alemanha, LARENZ, *Lehrbuch des*

Estes *deveres laterais* ou *deveres acessórios de conduta*, como se sabe, são distintos dos *deveres primários* ou *deveres principais de prestação*: “não interessando directamente à prestação principal, nem dando origem a qualquer *acção autónoma* de cumprimento (cfr. arts. 817.º e segs.), *são todavia essenciais ao correcto processamento da relação obrigacional em que a prestação se integra*”<sup>13</sup>. Recordemos, com CARLOS MOTA PINTO<sup>14</sup>, que se trata de “deveres de adopção de determinados comportamentos, *impostos pela boa fé em vista do fim do contrato* (arts. 239.º e 762.º), dada a *relação de confiança* que o contrato fundamenta, comportamentos *variáveis* com as circunstâncias *concretas* da situação”.

VI – Como já dissemos, o princípio da boa fé tem um âmbito muito vasto, *invadindo* todas as áreas do direito. Mas ele assume uma importância muito grande no domínio dos contratos, em permanente *diálogo* e *contraponto* com um outro princípio fundamental, e que é o da *autonomia privada*. De todo o modo, ao fazermos estas afirmações estamos a perspectivar o princípio da boa fé como *critério normativo*, e, portanto, num sentido *objectivo*.

Importa, na verdade, distinguir a boa fé em sentido *objectivo* da boa fé em sentido *subjectivo*<sup>15</sup>.

Neste último caso, a boa fé reporta-se a um estado *subjectivo*, tem em vista a situação de quem *julga actuar em conformidade com o direito*, por desconhecer ou ignorar, designadamente, qualquer vício ou circunstância anterior. Neste sentido, tradicional, a lei recorre à boa fé em inúmeras situações. Assim, p. ex., no artigo 243.º, n.º 2, ao dizer que “a boa fé consiste na *ignorância* da simulação”; no artigo 291.º, n.º 3, ao considerar de boa fé o terceiro que “*desconhecia*, sem culpa, o vício do negócio nulo ou anulável”; no artigo 612.º, ao entender por má

---

*Schuldrechts*, Band I, *Allgemeiner Teil*, 14.ª ed., München, 1987, pp. 26 e ss; no Brasil, JUDITH MARTINS-COSTA, *Comentários ao Novo Código Civil*, vol. V, tomo I, 2.ª ed., Rio de Janeiro, 2005 (coordenador Sálvio Figueiredo Teixeira), pp. 45 e ss., e 66 e ss.; em Macau, MANUEL TRIGO, *Lições de Direito das Obrigações*, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, 2014, pp. 69 e ss.

13 ANTUNES VARELA, *Das Obrigações em geral*, vol. I, 10.ª ed., Almedina, Coimbra, 2000, p. 123 (mas ver pp. 121, ss, n.ºs 27 e 28; o itálico é nosso). Ver também, por ex. (além de MOTA PINTO - cfr. a nota seguinte), ALMEIDA COSTA, *Direito das Obrigações*, 12.ª ed., Almedina, Coimbra, 2009, pp. 73, ss. (n.º 5.2), MENEZES CORDEIRO, *Da boa fé*, I vol., cit., pp. 586 e ss, M. CARNEIRO DA FRADA, *Contrato e deveres de protecção*, Coimbra, 1994, pp. 36, ss, e *passim*, e A. CABANILLAS SÁNCHEZ, *Los deberes de protección dei deudor en el derecho civil, en el mercantil y en el laboral*, Civitas, Madrid, 2000, pp. 147 e ss, 156 e *passim*.

14 Entre nós, é essencialmente a CARLOS MOTA PINTO que se deve o mérito de ter desenvolvido, sistematizado e estabelecido o regime jurídico desses deveres, os quais foram “descobertos” pela ciência jurídica alemã: cfr., daquele Autor; a sua *Cessão da posição contratual*, Atlântida Editora, Coimbra, 1970, pp. 337 e ss, 339, e 402 e ss (o itálico é nosso).

15 Seguimos de perto o texto que preparámos para a 4.ª ed. da *Teoria Geral do Direito Civil*, cit., pp. 124 e ss.

fê “a *consciência do prejuízo* que o acto causa ao credor”; no artigo 1260.º, n.º 1, ao dizer que a posse é de-bona fê “quando o possuidor *ignorava*, ao adquiri-la, que lesava o direito de outrem” (relevante para determinar os prazos para se poder adquirir por usucapião, nos termos dos arts. 1294.º e ss.); etc.

Em muitos outros casos, porém, a lei recorre à boa fê em sentido *objectivo*, sendo este o sentido em que tal princípio revela, na actualidade, todo o seu imenso potencial *jurisgénico* e traduz a dimensão de *justiça social e materialmente fundada* de que falámos atrás. Em sentido objectivo, pois, a boa fê constitui uma *regra jurídica*, é um *princípio normativo* transpositivo e extra-legal para que o julgador é remetido a partir de *cláusulas gerais*. Não contém, ele próprio, a solução, antes consagra o *critério* da solução, carecendo, para o efeito, da *mediação concretizadora* do aplicador, *maxime* do juiz.

Aplicado aos contratos, o princípio da boa fê em sentido objectivo constitui uma *regra de conduta* segundo a qual os contraentes devem agir de modo *honesto, correcto e leal*, não só *impedindo* assim comportamentos *desleais* como *impondo* deveres de *colaboração* entre eles. É neste sentido que o artigo 227.º, n.º 1, fala das “regras da boa fê”; que o artigo 239.º apela aos “ditames da boa fê” na integração do negócio jurídico; que o artigo 334.º menciona os “limites impostos pela boa fê” como critério do abuso do direito; que o artigo 437.º, n.º 1, consagra o “princípio da boa fê” como exigência a ponderar em caso de alteração anormal das circunstâncias; que o artigo 762.º, n.º 2, manda os contraentes proceder “de boa fê” no cumprimento da obrigação e no exercício do direito correspondente; etc.

Pode, assim, dizer-se que o princípio da boa fê, em sentido objectivo, acompanha a relação contratual desde o seu início, permanece durante toda a sua vida e subsiste mesmo após se ter extinguido. Na verdade, logo na *formação* do contrato a boa fê intervém (art. 227.º, n.º 1); é um critério a ter em conta na interpretação (art. 236.º)<sup>16</sup> e na integração do negócio (art. 239.º), assim como no *exercício* dos direitos (art. 334.º); e impõe-se quer na fase do *cumprimento* das obrigações, quer mesmo após o vínculo contratual se ter *extinguido* (art. 762.º, n.º 2).

É ainda a boa fê que em certa medida *conforma a relação contratual*, pois é ela um dos critérios a que se recorre para determinar o *âmbito da vinculação* negocial<sup>17</sup>, como vimos atrás. Nesta linha, importa sublinhar o papel decisivo da boa fê no enriquecimento do conteúdo do contrato, mormente por constituir a matriz dos já referidos *deveres laterais*, como os deveres de cuidado para com a pessoa

16 Neste sentido, por exemplo, o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de Outubro de 1997, in *CJ*, 1997, IV, p. 100.

17 Cfr., para maiores desenvolvimentos, ANTÓNIO PINTO MONTEIRO, *Erro e vinculação negocial*, cit., pp. 35 e ss, e 43. Cfr, ainda PAULO MOTA PINTO, *Declaração tácita e comportamento concludente no negócio jurídico*, cit., pp. 71 e ss.

e o património da contraparte, os deveres de informação e esclarecimento, etc<sup>18</sup>.

Por último, do ponto de vista da responsabilidade em que as partes podem incorrer, a violação da boa fé é susceptível de gerar responsabilidade *pré-contratual*, responsabilidade *contratual* ou mesmo responsabilidade *pós-contratual*, consoante o momento em que ocorra tal violação.

**VII** – Uma manifestação especialmente relevante do princípio da boa fé e que vem adquirindo já hoje uma particular *densidade* e *identificação* é o *princípio da confiança*. Aliás, várias das soluções legislativas que apelam ao princípio da boa fé em sentido objectivo são em grande medida inspiradas pela necessidade de *tutela da confiança*.

Trata-se, no fundo, de acolher a ideia de que, em certos casos, deve *relevar juridicamente* a confiança *justificada* de alguém no comportamento de outrem, quando este tiver *contribuído* para fundar essa confiança e ela se justifique igualmente em face das *circunstâncias* do caso concreto. Essa relevância jurídica pode levar a *atribuir efeitos jurídicos* a uma situação tão-só aparente<sup>19</sup> ou ficar-se, como sucederá normalmente, por criar a *obrigação de indemnização* pela frustração das legítimas expectativas<sup>20,21</sup>.

---

18 Cfr. principalmente CARLOS MOTA PINTO, *Cessão da posição contratual*, cit., pp. 337 e ss, 339 e 402 e ss.

19 É o que sucede no caso do contrato de agência, em que a lei tutela a chamada “*representação aparente*” – cfr. o artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 178/86, de 3 de Julho, e, a propósito, ANTÓNIO PINTO MONTEIRO, *Contrato de agência. Anotação ao Decreto-Lei n.º 178/86, de 3 de Julho*, 9.ª ed., Almedina, Coimbra, 2021, pp. 120 e ss, (anotação ao art. 23.º). Mas é também o que se verifica no caso de *dolo do menor* (art. 126.º do Cód. Civil), retirando a este e ao seu representante legal o direito de anular o negócio.

20 É o que se passa quando existe a obrigação de indemnizar, além do direito à anulação do negócio, em caso de *dolo* ou de *coacção moral*, designadamente (arts. 254.º e 256.º), ou por culpa na formação do contrato (art. 227.º).

21 Além das obras referidas nas notas anteriores, pode consultar-se, de entre a vasta bibliografia sobre a boa fé, por todos, ANTONIO MENEZES CORDEIRO, *Da boa fé no direito civil*, vols. I e II, cit., e MANUEL CARNEIRO DA FRADA, *Teoria da confiança e responsabilidade civil*, Coimbra 2004 (cfr. págs. 431 e ss, propondo a distinção entre a responsabilidade por violação do princípio da boa fé, ou de outros deveres de conduta, e uma responsabilidade, dita “pura”, pela confiança); no direito comparado, cfr., igualmente por todos, CLAUS-WILHELM CANARIS, *Die Vertrauenshaftung im deutschen Privatrecht*, München, 1971, bem como os estudos incluídos na obra *Studi sulla buona fede*, Milano, 1975, ou, mais recentemente, *Good Faith in “European Contract Law*, ed. por REINHARD ZIMMERMANN e SIMON WHITTAKER, Cambridge, 2000.

# A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E AS OBRAS LITERÁRIAS E ARTÍSTICAS\*

Gonçalo Cabral

Assessor do Gabinete do Secretário para Economia e Finanças

**Resumo:** A inteligência artificial coloca actualmente grandes desafios aos sistemas jurídicos. O artigo examina as questões que se levantam, especificamente na área do Direito de Autor e do Copyright, pela acção da inteligência artificial, quer enquanto geradora de obras, quer enquanto utilizadora das mesmas, e procura apontar algumas soluções.

**Palavras chave:** Direito de Autor; copyright; propriedade intelectual; originalidade; inteligência artificial.

## Introdução

O *copyright* e o direito de autor surgiram na Europa do século XVIII como efeito secundário da divulgação da imprensa. Posteriormente, nos séculos XIX e XX, o desenvolvimento tecnológico lançou novos desafios a essas disciplinas jurídicas e levou ao alargamento contínuo do seu âmbito, que abrange actualmente realidades muito distantes da humilde intenção inicial, como sejam as bases de dados e os programas de computador. Estamos agora no umbral da Quarta Revolução Industrial, definida na versão em língua inglesa da Wikipedia como “a quarta grande era industrial desde a Revolução Industrial do século XVIII.

---

\* Nota do Autor: A versão original deste artigo foi publicada em língua inglesa, com o título *Artificial Intelligence and the Protection of Literary and Artistic Works*, em Christopher Heath, Anselm Kamperman Sanders e Anke Moerland (eds.), *Intellectual Property Law and the Fourth Industrial Revolution*, IEEM/Wolters Kluwer, 2020.

*Caracteriza-se por uma fusão das tecnologias que esbate as fronteiras entre as esferas física, digital e biológica, colectivamente designadas como sistemas ciber-físicos. É marcada por avanços tecnológicos em diversas áreas, incluindo a robótica, a inteligência artificial, a nanotecnologia, a computação quântica, a internet das coisas, as tecnologias de comunicações sem fios da quinta geração, a impressão tridimensional e os veículos totalmente autónomos”.*

É, em suma, um admirável mundo novo, onde a inteligência artificial tem um papel proeminente e que traz consigo uma série de promessas e de ameaças - que se poderão concretizar ou não. À medida que máquinas ditas inteligentes<sup>1</sup> ultrapassam os seres humanos na execução de várias tarefas, e os substituem num crescente número de actividades, grandes desafios se levantam aos juristas, aos políticos e à sociedade em geral. O desenvolvimento tecnológico trouxe-nos já, não apenas máquinas que são campeãs de xadrez, mas também máquinas que são capazes de escrever, de pintar ou de compor música. Entre as obras literárias e artísticas totalmente geradas por computador mais conhecidas podemos citar as traduções feitas pelo Google, a arte criada pelo *software* AARON, criado por Harold Cohen, os poemas produzidos pelo poeta cibernético de Ray Kurzweil e as composições do programa de inteligência musical de David Cope. Um *novo* Rembrandt, gerado por impressão em três dimensões e por um algoritmo que efectuou uma análise estatística de 346 pinturas do famoso pintor seiscentista, foi exibido num museu de Amesterdão em 2016. Em Outubro de 2018 a empresa Christie's levou pela primeira vez a leilão uma pintura alegadamente criada por um algoritmo - o *Retrato de Edmond de Bellamy*<sup>2</sup>. Alguns dos conteúdos disponíveis na *internet*, incluindo informação noticiosa, são produzidos automaticamente por computador<sup>3</sup>. Enfim, tendo em conta as perspectivas actuais para a inteligência artificial, e o acelerado ritmo do seu desenvolvimento, é inevitável que cada vez mais textos, imagens, sons e formas sejam inteiramente gerados por computadores.

---

1 Habitualmente uma máquina é considerada inteligente quando passa o chamado *teste de Turing*, i.e. quando, perante as respostas escritas fornecidas pela máquina às perguntas que lhe são colocadas, um ser humano não consegue determinar se está a lidar com uma máquina ou com outro ser humano (Alan Turing, *Computing Machinery and Intelligence*, 59, *Mind* (1950), págs. 236, 433-460). O “*jogo da imitação de Turing*” é aceite como o padrão para definir inteligência artificial (Madeleine de Cock Buning, *Autonomous Intelligent Systems as Creative Agents under the EU Framework for Intellectual Property*, 2 EJRR (2016) pág. 310).

2 A obra foi vendida por 432 500 USD. Ver <https://www.christies.com/features/A-collaboration-between-two-artists-one-human-one-a-machine-9332-1.aspx>.

3 O Los Angeles Times terá sido, em 2014, o primeiro jornal a publicar uma notícia relativa a um sismo, escrita por um algoritmo, criado pelo jornalista e programador Ken Schwencke. Três minutos terão decorrido entre o evento e a publicação em linha da notícia: <https://www.bbc.com/news/technology-26614051>.

Em muitos casos, o consumidor não conseguirá perceber se está perante uma criação humana ou o produto de uma máquina. Num cenário distópico, os criadores humanos poderão mesmo vir a tornar-se redundantes.

No presente artigo tentaremos responder a algumas questões fundamentais relacionadas com o direito de autor e com o *copyright*, desde logo a de saber se as obras literárias e artísticas geradas por inteligência artificial são, ou deveriam ser, protegidas pelos respectivos direitos exclusivos. O problema é debatido pela doutrina há décadas<sup>4</sup>, mas assume nova urgência numa época em que máquinas altamente sofisticadas concorrem com criadores humanos e se justifica perguntar se obras que seriam protegidas se fossem criadas por um ser humano, deixam de o ser se forem geradas por uma inteligência artificial. Reflectiremos também sobre quem será o titular do direito se a obra for protegida, e ainda sobre as eventuais consequências legais da utilização não autorizada de obras protegidas feita pela inteligência artificial.

### **Criação com máquinas e criação por máquinas**

As máquinas só colocam novas questões quando o produto da sua actividade não possa ser atribuído a uma pessoa, isto é, quando a máquina não é um mero instrumento utilizado por um ser humano. Consequentemente, é fundamental fazer a distinção entre obras feitas *com* uma máquina e obras feitas *por* uma máquina. Exemplos das primeiras serão um texto escrito através do programa MS Word, ou uma imagem retocada com a ajuda do programa Photoshop. Nestes casos o computador não é mais do que uma ferramenta nas mãos de um ser humano, que a dirige de acordo com a sua vontade – do mesmo modo que Eça de Queiroz usou uma caneta para redigir *Os Maias* ou Velasquez usou um pincel para pintar *Las Meninas*. Não há dúvida que a forma literária ou artística de tal esforço é determinada pela vontade de um ser humano, pelo que goza, em princípio, de protecção legal.

Mas será também protegida a obra cuja forma é inteiramente determinada por uma máquina, sendo a intervenção humana no processo criativo limitada à fabricação e programação da máquina e ao premir de um botão? Se uma máquina produz uma forma imprevisível, pode a sua autoria ser atribuída a um ser humano?

Determinar se a forma foi decidida por um ser humano ou por uma máquina é uma questão de facto central, a decidir pelos tribunais, residindo o fulcro do problema no grau de envolvimento humano no processo criativo. Em certos casos a distinção poderá ser difícil, ou mesmo impossível, e poderá mesmo haver interesse

---

4 Ver, por exemplo, Oliveira Ascensão, *Direito de Autor e Direitos Conexos*, Coimbra Editora, 1992, pág. 75.

de uma parte em ocultar ao tribunal o papel da inteligência artificial na geração da obra, receando as consequências dessa revelação<sup>5</sup>. A nossa expectativa é que os tribunais, caso se apercebam da questão, usem a sua discricionariedade para encontrar umnexo juridicamente significativo entre a máquina e uma pessoa, de forma a atribuírem a esta última os efeitos legais da actividade da primeira. Mas qual a resposta quando o tribunal, estando consciente do papel desempenhado pela máquina, não consiga encontrar esse nexorelevante entre acção humana e a produção literária ou artística da máquina?

Escrevem Anne Lauber-Rönsberg e Sven Hetmank que “*não é suficiente que um ser humano provoque causalmente uma criação se não exerce qualquer influência sobre a real forma do produto. Alguns académicos alemães entendem que, quando um artista usa um dispositivo de produção aleatória (“randomizer”), e com ele cria diversas versões de poemas ou melodias, a decisão de escolher e aceitar uma dessas diferentes versões como sendo a versão final da obra constituiria participação humana suficiente para efeitos de protecção pelo direito de autor. É certamente verdade que a decisão de usar certos dispositivos ou instrumentos pode constituir um elemento do processo criativo. No entanto, quando a participação humana se limita a essa decisão e à selecção da versão final, defendemos que tal não é suficiente para justificar a protecção pelo direito de autor*”<sup>6</sup>. Também nós entendemos que, em princípio, tais obras não estão protegidas, o que nos parece resultar, primeiramente, da própria *ratio* da protecção.

### **A *ratio* da protecção**

Variados argumentos têm sido produzidos historicamente para justificar a existência de direitos exclusivos sobre obras literárias e artísticas. A maioria deles assenta naturalmente na necessidade de proteger a actividade criativa dos seres humanos nos domínios literário e artístico. É este o caso, por exemplo, dos argumentos que derivam tais direitos exclusivos da condenação da apropriação daquilo que é alheio, da recompensa pelo trabalho, da protecção de direitos humanos (v.g. a protecção da personalidade), do interesse público no encorajamento da criatividade, da promoção da cultura e da educação ou do contrato entre autor e sociedade<sup>7</sup>. Na verdade, apenas os seres humanos precisam

---

5 Anne Lauber-Rönsberg e Sven Hetmank, *The Concept of Authorship and Inventorship under Pressure: Does Artificial Intelligence Shift Paradigms?*, in *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, Volume 14, n. 7, Julho de 2019. Já foi sugerido que a ocultação dessa informação deveria ser sancionada pelo direito.

6 Anne Lauber-Rönsberg e Sven Hetmank, *ob.cit.*, pág. 644.

7 J. A. L. Sterling, *World Copyright Law*, Sweet & Maxwell, 1998, págs. 55-61.

de ser encorajados a criar e recompensados pelas suas criações. As máquinas criam simplesmente porque são programadas para tanto, independentemente de qualquer expectativa de recompensa ou necessidade de incentivo. Não se sentirão subestimadas, frustradas ou indignadas se as suas obras não forem protegidas por direitos exclusivos. Não têm de pagar contas ou criar uma família. Não necessitam de viver à custa do seu trabalho intelectual.

Todavia, existem também argumentos, mais defensáveis do ponto de vista do *copyright*, que podem justificar a protecção de obras geradas por máquinas. Assim, se entendermos que o fim da protecção é simplesmente o de trazer ao mercado o maior número possível de obras, ou o de proteger um mero investimento, então poderá não interessar se a obra foi feita por uma pessoa ou por uma máquina. Feita esta advertência, notamos, no entanto, que as obras geradas por máquinas não parecem satisfazer, em qualquer caso, o requisito fundamental da protecção: a originalidade.

### O sentido da originalidade <sup>8</sup>

A originalidade é exigida universalmente para a protecção das obras literárias e artísticas, tal como entendidas pela Convenção de Berna, embora nem esta nem outros tratados multilaterais contenham uma definição desse requisito. Igualmente, os legisladores nacionais não têm por hábito definir *originalidade* <sup>9</sup>, e frequentemente nem sequer a mencionam como requisito de protecção – é, antes, algo que é dado como implícito <sup>10</sup>.

Consequentemente, a tarefa de explicar em que consiste a originalidade tem sido deixada aos tribunais e aos autores, os quais produziram diversas interpretações <sup>11</sup>. Há não apenas diferenças entre o entendimento de *originalidade*

---

8 Note-se que, diferentemente do que se passa no direito de autor, as jurisdições do *copyright* reconhecem a existência de categorias de obras protegidas para as quais a originalidade não é requisito de protecção. Estas obras, no entanto, não têm natureza literária ou artística, pelo que o presente artigo não se ocupa delas.

9 A União Europeia, contudo, em várias directivas define *obra original* como sendo a “*criação intelectual do próprio autor*” (e.g. art. 6.º da Directiva 2006/116/EC). Excepcional entre os legisladores nacionais é o caso de Macau, cuja lei dispõe que “*A obra é original quando seja o resultado de um esforço criativo próprio, e não mera apropriação, total ou parcial, de criação alheia*” (Decreto-Lei n.º 43/99/M, de 16 de agosto, art. 1.º, n.º 4).

10 É interessante contrastar esta situação com o que se passa no direito das patentes, cujos requisitos de protecção (inventividade, novidade e utilidade) são comumente definidos quer nas legislações nacionais, quer na legislação internacional (v.g. na Convenção da Patente Europeia).

11 Sobre o conceito de *originalidade* ver, v.g., Sterling, *supra* nota 7, págs. 254-267, e Lionel Bently e Brad Sherman, *Intellectual Property Law* (Oxford University Press, 2001) págs. 80-99.

no direito de autor e no *copyright*, como diferentes interpretações podem ser encontradas dentro de cada um desses universos, e até dentro da mesma jurisdição, por vezes dependendo do tipo de obra que está em causa. De acordo com Henri Desbois, numa perspectiva de direito de autor, há na verdade três diferentes conceitos de originalidade, dependendo da natureza da obra ser literária, artística ou musical<sup>12</sup>. O relatório “*Intellectual Property Rights in an Age of Electronics and Information*”<sup>13</sup>, por seu lado, adopta uma divisão diferente: entre obras artísticas, obras factuais e obras funcionais. Na sua esteira, Alain Strowel concorda que “*a originalidade é susceptível de modulação em função do tipo de obra em causa*”<sup>14</sup> e Lionel Bently e Brad Sherman, escrevendo a partir da *common law*, concluem que “é muito difícil, se não mesmo impossível, afirmar com algum rigor o que é que a lei quer dizer quando exige que as obras sejam originais”<sup>15</sup>. Parece poder dizer-se da acerca da originalidade algo de semelhante àquilo que Santo Agostinho disse sobre tempo: “*O que é, então, o tempo? Se ninguém me pergunta, eu sei; se quiser explicá-lo a alguém que me pergunta, já não sei*”<sup>16</sup>.

Seja qual for o particular sentido dado ao conceito, é consensual o entendimento de que *originalidade* não significa *novidade*. A novidade, um dos requisitos para a concessão de patentes, exprime uma relação entre a invenção e o estado da técnica. A originalidade, ao invés, exprime uma relação entre uma obra e um criador humano. Isto mesmo resulta, de forma clara, das expressões utilizadas pela doutrina e pela jurisprudência para definir originalidade. Diz-se, por exemplo, que a obra é original quando *tem a marca da personalidade do autor* (perspectiva francesa tradicional), ou quando é uma *criação intelectual do autor* (legislação da União Europeia) ou demonstra *skill, labour and judgement* (algumas jurisdições da *common law*). Segundo o juiz Peterson em *University of London Press v. University Tutorial Press* (1916), original significa simplesmente, afinal, que a obra “*deve ter origem no autor*”.

Ora, se o conceito de originalidade, seja como for concretamente entendido, representa uma relação entre a obra e um criador humano, parece-nos de concluir que a obra cuja forma é determinada por uma máquina não pode, por definição, ser considerada original - embora possa ser nova. A novidade, contudo, é, em princípio, irrelevante para o direito de autor e para o *copyright*<sup>17</sup>.

---

12 Henri Desbois, *Le Droit d'Auteur en France* (Daloz, Paris, 1978), pág. 15.

13 Congresso dos EUA, Office of Technology Assessment, Washington DC, Abril de 1986.

14 Alain Strowel, *L'Originalité en Droit d'Auteur: Un Critère à Géométrie Variable*, 110 (5598) *Journal des Tribunaux* (1991) págs. 513-518.

15 *Ibid.*, pág. 81.

16 Confissões, Livro XI.

17 Ver, no entanto, o que dizemos *infra* na nota 32.

Por outro lado, também as convenções internacionais sobre direito de autor não prescrevem a protecção de formas literárias e artísticas que não sejam criadas por seres humanos.

### **O sentido das Convenções Internacionais**

Será redundante recordar que os autores que a Convenção de Berna para a Protecção das Obras Literárias e Artísticas visa proteger são seres humanos, e que as obras aí referidas são certamente as respectivas criações. Por exemplo, os direitos ditos *morais* previstos no seu art. 6-*bis* (direito à paternidade e direito à integridade), não foram pensados para máquinas, e não fazem sentido em relação a elas - as máquinas, nomeadamente, não têm uma honra ou reputação a defender. Muitas outras disposições apontam no mesmo sentido, v.g. as cláusulas sobre nacionalidade e residência do autor, sobre o consentimento do autor, sobre a morte do autor, sobre o pseudónimo ou sobre os legítimos interesses do autor. Vale a pena recordar também que o período de protecção das obras literárias e artísticas é, em princípio, baseado na duração da vida humana (art. 7 (1)), embora existam excepções.

A conclusão de que o sistema foi construído para obras criadas por humanos, e não para produtos gerados por máquinas, por muito extraordinárias que sejam uns e outras, resulta ainda da inclusão dos autores em tratados sobre direitos fundamentais. Por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos do Homem prescreve que “*todos têm direito à protecção dos interesses morais e materiais ligados a qualquer produção científica, literária ou artística da sua autoria*” (art. 27(2)). E o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais estipula que toda a pessoa tem o direito de “*beneficiar da protecção dos interesses morais e materiais que lhe correspondem em virtude de produções científicas, literárias ou artísticas de que seja autora*” (art. 15(1)(c)).

Todavia, também é verdade que nenhuma convenção proíbe os estados-membros de estenderem a protecção, pelo direito de autor ou pelo *copyright*, a obras criadas pela inteligência artificial. E, como veremos abaixo, algumas jurisdições enveredaram por essa via.

### **As obras geradas por inteligência artificial nas jurisdições do direito de autor**

O que acima se disse sobre a Convenção de Berna poderia também dizer-se, *mutatis mutandis*, da legislação dos países de direito continental, fortemente influenciados por aquela. Alguns destes países, aliás, vão além da Convenção no reconhecimento de direitos de natureza pessoal, que só se justificam para

criações humanas. É o caso do direito de retirada (*droit de repentir*), pois a inteligência artificial, desprovida de qualquer dimensão moral, não é susceptível de arrependimento.

A intenção de apenas proteger obras criadas por seres humanos é ainda clara nos próprios textos legislativos. Por exemplo, o Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos português abre com a prescrição de que “*consideram-se obras as criações intelectuais*”<sup>18</sup>. O Código da Propriedade Intelectual francês, por seu lado, denomina as obras protegidas como “*oeuvres de l’esprit*”<sup>19</sup> e a lei suíça emprega um conceito semelhante: “*Par oeuvre [...] on entend toute création de l’esprit [...]*”<sup>20</sup>. Em Itália a protecção é concedida às “*opere dell’ingegno*”<sup>21</sup> e a lei brasileira dispõe que “*são obras intelectuais protegidas as criações do espírito*”<sup>22</sup>. A lei japonesa, numa fórmula muito original, estabelece que “*obra significa uma produção em que pensamentos ou sentimentos são expressos de uma forma criativa*”<sup>23</sup>. Não pode, em boa-fé, entender-se que as normas citadas tenham a intenção de abranger obras produzidas por máquinas. E não se olvide que em algumas das jurisdições, v.g. na Alemanha, o direito de autor é mesmo concebido como um direito de personalidade – personalidade humana, claro está<sup>24</sup>.

Em suma, a personalidade do criador tem um papel central no direito de autor, o que leva alguns a falar na existência de um *requisito antropocêntrico*<sup>25</sup>. Coerentemente, não conhecemos qualquer jurisdição de direito civil onde o legislador tenha estendido a protecção às obras geradas por máquinas. E também na jurisprudência o assunto parece não ter sido ainda objecto de séria discussão – mas não podemos excluir a possibilidade de, como mencionado acima, obras cuja forma foi efectivamente determinada por um computador terem sido simplesmente tratadas pelos tribunais como sendo meras criações humanas.

Duas decisões judiciais muito recentes merecem a nossa atenção. Vêm ambas da República Popular da China, onde se verifica um crescimento acelerado do sector tecnológico e uma cada vez maior atenção à propriedade intelectual<sup>26</sup>.

---

18 Artigo 1, n.º 1, do código aprovado pelo Decreto-Lei n.º 63/85.

19 *Code de la propriété intellectuelle*, arts. L112-1 e L112-2.

20 *Loi fédérale sur le droit d’auteur et les droits voisins*, art. 2.

21 *Legge sul diritto d’autore*, art. 1.

22 Lei n.º 9 610, de 19 de Fevereiro de 1998, art. 7.

23 Lei n.º 48, de 6 de Maio de 1970, art. 2(1)(i).

24 A concepção do direito de autor como um direito de personalidade parece ter as suas raízes no pensamento de Kant, em especial no seu ensaio de 1785 sobre a ilegitimidade da impressão não autorizada de textos (*Von der Unrechtmäßigkeit des Büchernachdrucks*).

25 de Cock Buning, ob. cit., pág. 314.

26 Embora a China faça parte do universo do direito de autor, existem na respectiva legislação algumas

## Dois casos da República Popular da China

As sentenças, divergentes entre si, são ambas de 2019, envolvem conhecidas empresas tecnológicas e exemplificam bem a dificuldade em determinar qual o grau de envolvimento do ser humano no processo criativo que é necessário à protecção da obra<sup>27</sup>.

A primeira decisão, datada de 25.04.2019, resultou de um processo que opôs a sociedade de advogados Beijing Feilin à sociedade comercial Baidu Wangxun (Feilin v. Baidu), e onde estava em causa um relatório sobre decisões judiciais relacionadas com a indústria do cinema. O relatório foi elaborado por trabalhadores da Feilin a partir de uma base de dados de documentos jurídicos disponível em linha (a Wolters Kluwer China Law and Reference), a qual incorpora um programa de computador que permite a busca. Os trabalhadores começaram por pesquisar nessa base de dados sentenças proferidas por tribunais de Pequim que incluíssem a palavra “filme” e tivessem data compreendida entre 01.01.1995 e 31.12.2017. Obtidos automaticamente os resultados (relatório preliminar), os trabalhadores da Feilin eliminaram dados irrelevantes, modificaram e coloriram alguns gráficos e redigiram uma análise baseada na informação estatística. Este relatório final foi disponibilizado em linha pela Feilin na sua conta do WeChat. No dia seguinte surgiu num sítio da plataforma Baidu, sem autorização da Feilin, que entendeu terem sido violados os seus direitos e recorreu ao Tribunal da Internet de Pequim.

O tribunal entendeu que o relatório final era uma obra protegida pelo direito de autor, mas o relatório preliminar, ainda que pudesse ser original, não era protegido, por não consistir criação intelectual de um ser humano. O tribunal reconheceu que tinha havido intervenção humana na criação do programa, bem como na sua utilização, mas que nem o criador nem os utilizadores desse *software* podiam ser considerados autores do relatório preliminar, na medida em que este não constituía expressão das ideias de qualquer deles. A decisão está, em larga medida, em harmonia com a nossa posição, acima exposta – mas entendemos, como vimos, que a obra em causa não se deve sequer considerar original, embora pudesse ser nova.

Em sentido oposto, o Tribunal Popular Distrital de Nanshan-Shenzhen decidiu, em Dezembro de 2019, que uma obra criada por um programa de computador era uma criação intelectual. O processo opôs duas empresas do sector

---

especificidades que não são típicas daquele sistema. V.g., de acordo com a lei chinesa, em princípio a obra só é protegida se for susceptível de reprodução em suporte material (Regulamento de Implementação da Lei do Direito de Autor da República Popular da China, art. 2).

27 Amita Haylock, *Chinese Courts Rule on Whether Copyright Subsists in AI-Generated Works - Mayer Brown, IP and TMT Quarterly Review*, 1.º trimestre 2020.

tecnológico (Tencent v. Yingxun) e a obra em causa era um texto noticiando uma subida na Bolsa de Xangai, escrito pelo Dreamwriter – um programa desenvolvido pela Tencent e que produz anualmente, e automaticamente, centenas de milhares de artigos noticiosos sobre meteorologia, mercados financeiros, desporto, etc. Tendo o referido artigo sido inicialmente publicado em linha na plataforma da Tencent, foi disponibilizado horas depois, sem autorização daquela empresa, numa plataforma operada pela Yingxun. Provou-se que o Dreamwriter, sem qualquer intervenção humana, tinha recolhido e analisado os dados do mercado financeiro, verificado se os mesmos correspondiam aos critérios fixados para desencadear a produção de uma notícia, escrito o texto de acordo com o formato programado, feito a revisão do mesmo e, finalmente, procedido à sua publicação. A intervenção humana no processo criativo verificara-se anteriormente, na fase da programação do Dreamwriter, quando os trabalhadores da Tencent fixaram os critérios de selecção de dados, as condições de que dependeria a geração das notícias, a estrutura gráfica dos artigos, etc. Ainda assim, o tribunal entendeu que o texto em causa era uma criação intelectual original, pois reflectia as escolhas dos empregados da Tencent, e que o Dreamwriter se tinha limitado a produzir o texto de acordo com a intenção daqueles, pelo que condenou a Yingxun por violação de direitos de autor.

Julgamos ter sido a primeira vez que um tribunal de uma jurisdição do direito de autor julgou que uma obra, reconhecidamente produzida por inteligência artificial, preenchia os requisitos necessários à protecção, mas é ainda cedo para saber se a jurisprudência vingará.

### **As obras geradas por inteligência artificial nas jurisdições do *copyright***

Nos países da *common law* verifica-se uma maior diversidade de posições sobre a questão da protecção das obras literárias e artísticas produzidas por computadores. Trata-se de jurisdições que se caracterizam pela sua “*ênfase utilitária nos produtos em vez de nos processos do trabalho criativo*”<sup>28</sup>, o que se reflecte desde logo nas formulações empregues na definição legislativa das obras protegidas. Palavras como *espírito, mente, intelectual, pensamento* ou *sentimento*, que são usadas pelo legislador no direito de autor, estão ausentes no *copyright*<sup>29</sup>. Essa perspectiva utilitária terá tornado mais fácil a algumas dessas jurisdições acomodar as obras geradas por computador, apesar de essa opção ser, como vimos, difícil de conciliar com a *ratio* da protecção e com o requisito da originalidade.

---

28 Paul Goldstein, *International Copyright Law* (Oxford University Press, 2001), pág. 157.

29 V.g., ss. 3 e 4 do *Copyright, Designs and Patents Act* britânico. A *Copyright Law* dos EUA, de 1976, no entanto, usa a expressão “*obras de autoria*” (*works of authorship*) na sua s. 102(a)).

Assim, num importante conjunto de países do *copyright* os tribunais e, especialmente, o legislador têm concedido protecção às obras geradas por computador. Em primeiro lugar, o High Court britânico decidiu, logo em 1985, que “*o resultado de um computador que tenha sido gerado aleatoriamente pela própria máquina é uma obra susceptível de protecção*”. As obras em questão eram sequências de letras, dispostas numa grelha de cinco barras e cinco colunas, impressas em cartões para efeitos de uma lotaria denominada Milionário do Mês. O tribunal julgou que “*o computador não era mais do que um instrumento com o qual as sequências e grelhas foram produzidas utilizando as instruções do programador*”, que “*muita perícia e, de facto, bastante esforço foram necessários à produção da grelha e das duas sequências separadas de cinco letras*”, e que o programador era o autor da obra<sup>30</sup>. É muito discutível o entendimento de que uma máquina que cria uma obra aleatoriamente é apenas um instrumento de um criador humano, mas a decisão em *Express Newspapers* corresponde à nossa expectativa de que os tribunais tentarão, na medida do possível, atribuir a pessoas os produtos gerados por máquinas inteligentes.

Na esteira do referido caso, o Copyright Designs and Patents Act do Reino Unido, de 1988, alegadamente com o objectivo de proteger a fotografia por satélite<sup>31</sup>, introduziu uma norma inovadora e controversa: “*no caso de uma obra literária, dramática, musical ou artística que é gerada por computador, será considerado autor a pessoa que tiver feito os arranjos necessários para a criação da obra*” (s. 9(3)). O diploma acrescenta que “*gerada por computador, em relação a uma obra, significa que a mesma é gerada por computador em circunstâncias tais que não há um autor humano da obra*” (s. 178).

Posteriormente, a Irlanda, Hong Kong e a Nova Zelândia adoptaram disposições idênticas. A Índia também legislou sobre a matéria, mas utilizou uma formulação diferente e não incluiu uma definição legal de obra criada por computador. Diz apenas a lei indiana que “*Autor significa, [...] em relação a qualquer obra literária, dramática, musical ou artística que seja gerada por computador, a pessoa que causa a criação da obra*” (Indian Copyright Act de 1957, s. 2(d)VI, na sua redacção actual).

As disposições legislativas acima citadas não se pronunciam sobre a originalidade das obras geradas por máquinas, deixando antes implícito que essas obras, como quaisquer outras, podem ser originais – e nesse caso serão

---

30 *Express Newspapers v. Liverpool Daily Post* [1985] 3 All ER 680.

31 Lauber-Rönsberg e Hetmank questionam “*se esta legislação cumpre os requisitos de protecção tal como têm sido interpretados pelo Tribunal de Justiça [da União Europeia], que exigem que a obra seja criação intelectual do próprio autor*” (ob. cit., pág. 645). A questão tornar-se-á irrelevante com a saída do Reino Unido da União Europeia.

protegidas. Tendo em conta os vários conceitos de *originalidade*, e a conexão entre esses conceitos e a criatividade humana, a referida legislação poderá ter adoptado um novo critério de protecção que dispensa o criador humano. Não é ainda claro que novo critério é esse, mas não é de excluir a possibilidade de os tribunais, afastando-se do *copyright* tradicional, poderem vir a interpretá-lo como uma espécie de *novidade*: a obra seria protegida se fosse meramente *diferente* das obras pré-existentes<sup>32</sup>. E, na verdade, as obras geradas pela inteligência artificial parecem estar mais próximas dos produtos industriais do que das verdadeiras criações intelectuais, pelo que a sua protecção, a ser necessária, deveria talvez buscar-se na propriedade industrial.

Em sentido contrário, ainda no universo anglo-saxónico, o Tribunal Federal da Austrália rejeitou a protecção das obras geradas por computador nos casos *Telstra v. Phone Directories* (2010) e *Acohs v. Ucorp* (2012), entendendo que não há *copyright* sem um criador humano. Em ambos os processos estavam em causa documentos gerados por computador. Vale a pena citar algumas passagens da decisão em *Telstra v. Phone Directories*: “*Os Srs. Vormwald e Cooper [...] tinham o controlo do programa de computador. Mas esse controlo não envolvia o Sr. Vormwald ou o Sr. Cooper na conformação ou na determinação da forma material das listas telefónicas. Não estavam a usar o programa de computador como um romancista usa um processador de texto, para dar forma a uma ideia já concebida. [...] haverá casos em que a pessoa que opera o programa não controla a natureza da forma material produzida pelo mesmo, e nesses casos essa pessoa não contribuirá com um esforço intelectual independente suficiente, ou com um esforço suficiente de natureza literária, para a criação da mesma e para se tornar o seu autor: um avião em piloto automático pilota-se a si próprio. Em casos assim, a execução por um computador de funções habitualmente executadas por humanos significa que não existe copyright sobre a obra criada. Estas observações são importantes para o presente caso porque negam a possibilidade de o Sr. Vormwald*

---

32 Bently e Sherman, ob. cit., pág. 98. Quando os tribunais decidem pela existência de plágio sem uma prova clara de que o réu teve acesso à obra alegadamente plagiada, correm o risco de estar a substituir o requisito da originalidade pelo da novidade. Isto é particularmente flagrante no campo da música, onde parece existir por vezes uma presunção de facto de que quem produz uma composição semelhante a uma obra preexistente copiou necessariamente esta última - apesar de existirem milhões de obras musicais, de ser impossível a qualquer compositor tê-las ouvido a todas e de as poucas notas musicais da escala permitirem apenas um número limitado de melodias possíveis. Fala-se, a propósito, em “cópia inconsciente” (*subconscious copying*), expressão que parece constituir *contradictio in adjecto*, e que coloca o réu na indesejável posição de ter de provar o impossível, i.e., provar aquilo que se passou no seu subconsciente. O *pecado* do réu não será, nesses casos, o de falta de originalidade, mas sim o de falta de novidade. O projecto All The Music (<http://allthemusic.info/>) alega ter gerado todas as melodias possíveis através de um algoritmo, e de as ter disponibilizado no domínio público, como forma de impedir a privatização das mesmas.

*ou o Sr. Cooper serem os autores das listas telefônicas. Eles não decidiram a criação da forma material das listas usando os programas de computador e os seus esforços não foram, portanto, suficientes para efeitos de originalidade. [...] a criação da obra tem de ser o produto de um processo intelectual humano.”*

No mesmo sentido, nos Estados Unidos da América, uma jurisdição de primeira importância no universo do *copyright*, e na falta de directivas legislativas ou jurisprudenciais claras, o Copyright Office entende que só as obras criadas por seres humanos podem ser objecto de protecção. Nomeadamente, o instituto “*não registará obras produzidas por uma máquina ou por um mero processo mecânico que opere aleatoriamente ou automaticamente, sem qualquer contribuição criativa ou intervenção de um autor humano*”<sup>33</sup>. Esta posição parece-nos coerente com a decisão do Supremo Tribunal dos EUA no histórico caso Feist, segundo a qual o *copyright* só protege “*os frutos do trabalho intelectual*”, que “*são fundados nos poderes criativos da mente*”<sup>34</sup>.

### **Titularidade dos direitos sobre obras geradas por inteligência artificial**

A metáfora da *inteligência artificial* é baseada na convicção de que as máquinas mais sofisticadas replicam a mente humana, mas a verdade é que a ciência está ainda muito longe de entender o funcionamento do cérebro, e não há sequer uma definição de inteligência (natural) que faça o consenso entre os cientistas. A própria noção de que o cérebro humano é uma espécie de super-computador poderá não ser mais do que uma ideia passageira, sem maior validade do que o modelo hidráulico da inteligência humana que era popular na antiga Grécia ou a teoria de Thomas Hobbes segundo a qual o pensamento resultava de pequenos movimentos mecânicos no cérebro<sup>35</sup>.

As máquinas inteligentes conseguem certamente executar operações lógicas, mas não pensam. Conseguem ler, mas não entendem. Apenas armazenam, localizam e processam informação. Não têm uma vida interior, não são seres sensíveis. São tremendamente eficientes e extraordinariamente rápidas na execução de uma tarefa determinada, seja jogar um jogo ou gerar texto – mas o cérebro de uma criança é capaz de aprender e executar muitas tarefas sem necessitar de re-programação para cada uma delas. Ler, escrever, compor música, tocar um instrumento musical, jogar desportos de equipa ou jogos vídeo, pintar, andar de bicicleta – todas estas tarefas, e muitas mais, podem ser aprendidas e

---

33 Ver o *Compendium of US Copyright Office Practices*, ss. 306 e 313.2, disponível em [www.copyright.gov](http://www.copyright.gov).

34 *Feist Publications v. Rural Telephone Service Company, Inc.* 499 U.S. 340 (1991).

35 Robert Epstein, *The Empty Brain*, disponível em <https://aeon.co>.

executadas por um ser humano, o qual consumirá para tanto uma pequena fracção da energia necessária para alimentar uma máquina *inteligente*<sup>36</sup>.

Conseguir replicar a mente humana está, no futuro previsível, fora de questão<sup>37</sup>, mas ainda que tal fosse possível não justificaria a concessão de personalidade jurídica a máquinas. As sugestões de que as máquinas inteligentes deveriam ser titulares ou co-titulares de direitos<sup>38</sup> parecem-nos desrazoáveis, e cenários extremos de ficção científica têm de ser encarados *cum grano salis*. Além disso, quaisquer direitos atribuídos a máquinas nunca seriam provavelmente objecto de efectivo exercício, a não ser que a máquina fosse colocada sob a guarda de um tutor humano<sup>39</sup>.

Os legisladores da *common law* que concederam protecção às obras geradas por computador tiveram a sensatez de deixar claro que o titular do respectivo *copyright* é sempre uma pessoa. Por exemplo, a lei britânica refere “*a pessoa que tiver feito os arranjos necessários para a criação da obra*”, e a lei indiana, de uma forma mais ambígua, “*a pessoa que causa a criação da obra*”. A opção é óbvia, se considerarmos por um momento que o fim de qualquer lei é o de regular relações entre os seres humanos, não relações entre humanos e máquinas – e muito menos as conexões entre as próprias máquinas. Consequentemente, quaisquer direitos (e obrigações), seja qual for a sua natureza, são em princípio atribuídos a seres humanos. A excepção são as pessoas colectivas, que também têm uma esfera jurídica, nela se podendo incluir direitos de propriedade intelectual. As pessoas colectivas, contudo, são meras organizações de seres humanos, e as decisões formalmente atribuídas às mesmas são, na verdade, tomadas por pessoas

---

36 Henry Marsh, *Can we ever build a mind?*, *Life & Arts, FT Weekend*, 12 de Janeiro de 2019.

37 O neurocientista Kenneth Miller prevê que serão necessários séculos apenas para entender a actividade básica do cérebro (*Will You Ever Be Able to Upload Your Brain?*, *The New York Times*, 10 de Outubro de 2015).

38 Ver a bibliografia citada por de Cock Buning, ob. cit., pág. 318.

39 Note-se que os animais também não são reconhecidos como autores pelo direito de autor ou pelo *copyright*, embora sejam seres vivos e, em alguns casos, capazes de criar obras artísticas. Por exemplo, os elefantes podem ser treinados para pintar. Num caso recente, os tribunais dos EUA decidiram, correctamente, que um macaco “*não é um autor no sentido do Copyright Act*”, o qual “*não confere personalidade judiciária aos animais*” (*Naruto v. David John Slater*, 2016). Já em 2004 o Court of Appeals dos EUA tinha julgado que “*os cetáceos não têm personalidade judiciária*” (*Cetacean Community v. Bush*, Ninth Circuit). Ainda assim, por acção dos movimentos de defesa dos animais, estes têm vindo a ganhar um novo estatuto jurídico em algumas jurisdições. Por exemplo, no Código Civil português os animais, que eram tradicionalmente considerados meras coisas, são actualmente “*seres vivos dotados de sensibilidade e objeto de protecção jurídica em virtude da sua natureza*”, só subsidiariamente lhes sendo aplicáveis as disposições relativas às coisas, “*desde que não sejam incompatíveis com a sua natureza*” (arts. 201-B e 201-D, na redacção da Lei 8/2017).

singulares, e não por máquinas<sup>40</sup>.

No entanto, as normas legislativas do *copyright* que acima citámos vieram também criar uma incerteza notável quanto à titularidade do direito sobre as obras geradas por máquinas, na medida em que diversas contribuições podem ser consideradas como *arranjos* necessários à criação das mesmas – v.g. o financiamento, a construção da máquina, a criação do programa de computador, o fornecimento de dados e a operação da máquina. Sendo todos estes passos *arranjos* necessários à obtenção do resultado final, quem é, então, o titular do *copyright*?

*Nova Productions Ltd. v. Mazooma Games Ltd.* (2006) é considerado o único caso em que as referidas provisões do Copyright Designs and Patents Act britânicos foram aplicadas pelos tribunais. Nesse processo o High Court entendeu, tal como em *Express Newspapers*, que o autor das imagens geradas no monitor de uma máquina de jogos vídeo, activada pela introdução de moedas, era o criador do programa de computador subjacente, porque “*concebeu a aparência dos vários elementos do jogo e as regras e lógica através das quais cada imagem é gerada, e escreveu o respectivo programa de computador*”. O jogador não podia ser o autor, segundo o tribunal, porque não tinha contribuído com qualquer talento artístico ou trabalho para a produção das imagens<sup>41</sup>.

Conceder ao autor do programa de computador os direitos exclusivos sobre as obras geradas pelo programa é algo de semelhante a conceder ao titular de uma patente sobre um processo inventivo os direitos exclusivos sobre os produtos obtidos directamente pelo processo patenteado – o que hoje constitui um padrão internacional por força do art. 28(1)(b) do ADPIC. Ou seja, também por esta via as obras geradas por máquinas vêm esbater a fronteira entre o *copyright* e a propriedade industrial.

### **Inteligência artificial e actos ilícitos**

A inteligência artificial não levanta novas questões ao direito de autor e ao *copyright* apenas enquanto criadora de obras literárias e artísticas, mas também enquanto utilizadora de conteúdos. A inteligência artificial alimenta-se de quantidades gigantescas de dados, e muita dessa informação é constituída por conteúdos protegidos pelo direito de autor e pelo *copyright*. Por exemplo, levando

---

40 Ana Ramalho, *Will robots rule the (artistic) world? A proposed model for the legal status of creations by artificial intelligence systems*, *Journal of Internet Law* (Julho de 2017) pág. 17.

41 De Cock Buning entende que, na lei britânica (CDPA), “o titular do direito é a pessoa que fez o investimento no computador e no programa de computador de que resultou a produção da obra” (ob. cit., pág. 315), mas no caso *Nova Productions* o tribunal parece ter adoptado uma interpretação diferente, pois o criador do programa de computador não é necessariamente a pessoa que nele investiu financeiramente.

em conta que a inteligência artificial opera na *internet* 24 horas por dia, estima-se que um maior volume de texto seja hoje lido por máquinas do que por seres humanos. As máquinas precisam também de *ler* imagens para saberem como criar outras imagens – v.g., o sistema de inteligência artificial que gerou o *Retrato de Edmond de Bellamy* foi alimentado com imagens de 15 000 retratos pintados entre os séculos XIV e XX, alguns dos quais ainda não caíram no domínio público. E a inteligência artificial também usa obras protegidas quando as indexa, por exemplo, para fins de pesquisa em linha<sup>42</sup>.

É certo que ler, aprender ou recolher dados nunca foram actividades reservadas aos autores, mas a inteligência artificial pode também praticar actos que seriam ilícitos se levados a cabo por um ser humano, e que podem causar danos aos titulares dos direitos – por exemplo actos de reprodução ou de disponibilização ao público sem autorização. Contudo, desprovidas de padrões morais e de consciência, as máquinas, por muito inteligentes que sejam, não podem ser culpadas de plágio, nem podem ser objecto de censura, pois qualquer ilícito pressupõe, por princípio, um mínimo de consciência no agente. Além disso, as máquinas também não têm bens que possam ser executados para fins indemnizatórios.

Claro que os problemas potencialmente resultantes da actividade nociva da inteligência artificial são questão que excede vastamente as fronteiras do direito da propriedade intelectual e que levanta os mais sérios desafios ao sistema jurídico e à sociedade em geral. Existindo o risco de uma inteligência artificial insubordinada vir a destruir a própria humanidade, como temia Stephen Hawking<sup>43</sup>, há questões mais prementes a resolver do que a da protecção dos autores.

Também aqui pensamos que se essas questões forem deixadas ao critério dos tribunais, estes tenderão a responsabilizar seres humanos por quaisquer actos prejudiciais resultantes de decisões verdadeiramente tomadas, de forma independente, por máquinas. O legislador, no entanto, terá provavelmente de intervir. Parece ser esta a intenção do Parlamento Europeu, que, nas recomendações aprovadas por Resolução de 16 de Fevereiro de 2017, instou a Comissão sobre Disposições de Direito Civil sobre Robótica “*a explorar, analisar e ponderar, na avaliação de impacto que fizer do seu futuro instrumento legislativo, as*

---

42 Os tribunais dos EUA decidiram, em 2015, que é livre (*fair use*) a inclusão de extractos de obras num índice legível por uma máquina (*The Authors Guild Inc., et al. v. Google, Inc.*).

43 Ver a carta aberta de 2014, assinada por Stephen Hawking e outros, com o título *Research Priorities for Robust and Beneficial Artificial Intelligence*, disponível, por exemplo, em [futureoflife.org](http://futureoflife.org) (“...*We recommend expanded research aimed at ensuring that increasingly capable AI systems are robust and beneficial: our AI systems must do what we want them to do...*”). O filósofo Toby Ord avalia haver uma probabilidade em dez de a inteligência artificial vir a eliminar a raça humana (*The Precipice: Existential Risk and the Future of Humanity*, Bloomsbury, 2020).

*implicações de todas as soluções jurídicas possíveis, tais como [...] criar um estatuto jurídico específico para os robôs a longo prazo, de modo a que, pelo menos, os robôs autónomos mais sofisticados possam ser determinados como detentores do estatuto de pessoas electrónicas responsáveis por sanar quaisquer danos que possam causar e, eventualmente, aplicar a personalidade electrónica a casos em que os robôs tomam decisões autónomas ou em que interagem por qualquer outro modo com terceiros de forma independente*<sup>44</sup>. Receamos que o Parlamento Europeu se tenha deixado entusiasmar por narrativas de ficção científica, pois não conseguimos imaginar em que poderá consistir a *personalidade electrónica*<sup>45</sup>, ou como poderão *robots* ser “*responsáveis por sanar quaisquer danos que possam causar*”. No que toca a estes, contudo, cremos que uma solução legislativa pode ser encontrada num instituto bem conhecido e largamente aceite nos sistemas jurídicos contemporâneos: a responsabilidade civil objectiva<sup>46</sup>.

### **Danos causados por inteligência artificial**

De acordo com a teoria clássica, cujo princípio é ainda aplicável hoje em dia, a responsabilidade por danos pressupõe a violação de um direito e a existência de culpa: os danos devem ser reparados por quem merecer censura pelo acto ilícito que os causou. Gradualmente, contudo, foi-se percebendo que, em relação a certas actividades especialmente perigosas, as necessidades de segurança da sociedade têm de prevalecer sobre uma ideia de justiça baseada unicamente na culpa individual, e que é justo considerar responsável pelos danos resultantes dessas actividades as pessoas que colhem os respectivos benefícios (*ibi commoda, ubi incommoda*).

A responsabilidade independente de culpa nasceu da Primeira Revolução Industrial, quando o uso em larga escala de máquinas aumentou grandemente o risco de acidentes graves sofridos por operários. Simultaneamente, a crescente complexidade organizacional das corporações e o alargar do fosso económico entre patrão e trabalhador tornou mais difícil a este último obter compensação por acidentes com fundamento na teoria clássica – pois nem era conveniente para o trabalhador accionar o empregador, nem lhe era fácil provar a culpa deste. Consequentemente, o legislador tornou os empregadores responsáveis pelos

---

44 Resolução do Parlamento Europeu de 16 de Fevereiro de 2017, que contém recomendações à Comissão sobre Disposições de Direito Civil sobre Robótica, disponível em [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0051\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0051_PT.html).

45 Lauber-Rönsberg e Hetmank cunharam, a propósito, a expressão *ePersonhood* (ob. cit., pág. 647).

46 Sobre a matéria da responsabilidade civil seguimos a lição de Antunes Varela em *Das Obrigações em Geral*, vol. 1, 10.<sup>a</sup> ed., 2000, Almedina.

acidentes sofridos pelos seus trabalhadores com fundamento no risco inerente à actividade, i.e., independentemente de qualquer violação de direito ou culpa. Posteriormente, a lei veio a instituir novas formas de responsabilidade objectiva, por exemplo, por danos causados, por animais, veículos motorizados, produtos defeituosos<sup>47</sup> ou instalações de produção de electricidade ou gás.

Inteligências artificiais crescentemente sofisticadas e poderosas, desprovidas de inibições de natureza moral, podem tornar-se muito mais perigosas para a humanidade do que os animais ou veículos alguma vez foram. Parece, portanto, inteiramente justificado considerar os seus proprietários, ou os seus utilizadores, objectivamente responsáveis pelas consequências prejudiciais da sua actividade – incluindo os danos causados pela utilização não autorizada de obras literárias e artísticas.

### **Perspectivas para o futuro**

Tentámos explicar acima que as obras geradas pela inteligência artificial não cabem de forma natural nas categorias do direito de autor ou do *copyright*. A *ratio* geralmente aceite para este ramo do direito é a da recompensa e encorajamento dos criadores intelectuais. É certamente verdade que a inteligência artificial pode aumentar o número de obras existentes, mas isso não é suficiente, pois desaparecendo a ligação entre obra e criador a protecção deixa de se justificar<sup>48</sup>. O reconhecimento de direitos exclusivos sobre qualquer objecto tem de ser fundamentado em sólidas razões de interesse público, na ausência das quais o princípio da liberdade deve prevalecer<sup>49</sup>. É pois pertinente indagar se é do interesse público encorajar e recompensar, através de direitos exclusivos, o mero aumento de obras disponíveis, mesmo quando não sejam criadas por seres humanos. Sem prejuízo dos possíveis mérito e utilidade da inteligência artificial, não estamos convencidos que a humanidade beneficiasse significativamente do acesso a mais sonatas barrocas, a mais poemas cibernéticos, a mais fotografias, a

---

47 Ver, por exemplo, a Directiva do Conselho da EU 85/374/EEC, de 25 de Julho de 1995, sobre responsabilidade por produtos defeituosos.

48 Questões semelhantes se levantam acerca da protecção dos produtos da inteligência artificial através de patentes, v.g. enquanto invenções ou enquanto desenhos ou modelos industriais. Em 2019 o Instituto Europeu de Patentes recusou dois pedidos de patente pelo facto de o inventor indicado ser uma inteligência artificial (denominada DABUS), e não um ser humano. Quanto à protecção da própria inteligência artificial através de patentes, tenha-se presente que a mesma é largamente baseada em algoritmos e que estes não são, em si, patenteáveis como invenção (Lauber-Rönsberg e Hetmank, ob. cit., pág. 645).

49 “*Let the raw output be in the public domain, just as a found object would be*” (Pamela Samuelson, *Allocating ownership rights in computer-generated works*, 47 *U. Pitt. L. Rev.* (1985) pág. 1224).

mais programas de computador, a mais notícias do mercado financeiro, a novos quadros *de* Rembrandt e a retratos de toda a família Bellamy – todos criados por máquinas. Pelo contrário, atendendo a que a escassez é condição do valor, vemos o risco de uma superabundância de obras literárias e artísticas, produzidas em escala industrial por inteligência artificial, depreciar o valor da criatividade humana, o que arrastaria consigo a depreciação do próprio ser humano. Num mundo em que as máquinas sejam capazes de compor música ou pintar quadros de forma tão perfeita e eficiente como os computadores actuais conseguem jogar o complexo jogo asiático *go*, a criatividade humana em matéria literária e artística poderá ver-se relegada para pequenos nichos nostálgicos e prateleiras empoeiradas, juntamente com os discos de vinil e as fotografias Polaroid. Os criadores humanos poderão transformar-se, a pouco e pouco, em simples programadores e operadores de máquinas – um pouco como pilotos de aviões comerciais que sabem cada vez mais de computadores e cada vez menos do próprio acto de voar. Deste ponto de vista, recompensar e encorajar a produção de obras literárias e artísticas pela inteligência artificial é de dúbio interesse público<sup>50</sup>.

Em consequência, a nossa primeira opção seria deixar os produtos da inteligência artificial no domínio público. Se alguma protecção tiver de ser concedida, no entanto, preferíamos um direito *sui generis*, que dispensasse qualquer ideia de *originalidade* ou de *cópia*. Já foi sugerido um direito do disseminador, semelhante àquele que o art. 4 da Directiva Relativa ao Prazo de Protecção do Direito de Autor e de Certos Direitos Conexos (Directiva 2006/116/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006) concede às pessoas que publiquem obras não publicadas anteriormente, com o argumento de que esse direito visa exactamente estimular a publicação de obras<sup>51</sup>. Notamos, contudo, que essa norma europeia foi feita a pensar em obras criadas por seres humanos.

Para falar verdade, todavia, não ficaremos surpreendidos se no futuro mais tribunais e legisladores concederem protecção às obras da inteligência artificial através do direito de autor e, especialmente, através do *copyright*<sup>52</sup>. A história da

---

50 Lauber-Rönsberg e Hetmank consideram que “*poderá ser vista como uma forma de desvalorização do esforço humano se criações automáticas forem recompensadas da mesma maneira*” mas “*por outro lado, direitos de propriedade intelectual sobre os produtos da IA podem ser necessários para estimular o investimento em investigação e desenvolvimento da IA*” (ob. cit., pág. 646).

51 Ramalho, ob. cit., pág. 19.

52 A lei do *copyright* “*ênfatisa menos a protecção do criador/autor e mais a promoção de obras com valor para a sociedade. Em consequência, nos Estados Unidos – tal como no Reino Unido – a resistência à protecção da criação (parcial) por máquinas é tradicionalmente menos feroz*” (de Cock Buning, ob. cit., pág. 320). Lauber-Rönsberg e Hetmank escrevem que “*é mais fácil para a lei britânica integrar a protecção de criações não-humanas na protecção do copyright do que para os sistemas do direito de*

disciplina indica que essa evolução é até previsível. É uma história de expansão contínua, conduzida por vários grupos de interesses e indústrias. O direito de autor e o *copyright* têm habitualmente saído de cada fase desse processo evolutivo com um escopo mais amplo, com novas classes de direitos e com prazos de protecção mais longos - a marcha é claramente no sentido de uma cada vez maior privatização dos bens incorpóreos. Como bem escreve Madeleine de Cock Buning, “quando novas máquinas ou dispositivos vieram contribuir para a criação de novos artefactos na arte, ciência ou literatura, de uma forma ou outra, isso teve reflexos no requisito da lei do *copyright* relativo à presença humana no processo criativo.[...] Em diversos países a protecção pelo *copyright* não existia para as obras produzidas pela fotografia, porque havia sérias dúvidas acerca da presença do criador humano no processo de produção e, por isso, acerca da originalidade da fotografia. [...] O requisito do envolvimento humano para a protecção das obras pelo *copyright* tem sido uma questão polémica. O exemplo da fotografia mostra que a reacção dos legisladores e académicos é inicialmente relutante; em seguida, à medida que aumenta a exploração da nova tecnologia, a aceitação é maior. A história demonstra que no fim, quando o uso da nova tecnologia se torna generalizado, a protecção dessas obras é normalizada [...] a história também nos ensina que a introdução de novas tecnologias da informação é habitualmente encaixada na moldura do *copyright*, de uma forma ou de outra. Isto é especialmente verdade se essas tecnologias representarem um valor económico substancial, como é ilustrado, no final do século 20, com a inclusão dos programas de computador no *copyright*”<sup>53</sup>.

Ironicamente, os criadores humanos poderão vir a apoiar, eles próprios, a protecção das obras geradas por máquinas, como forma a combater a concorrência de produtos industriais mais baratos: “As obras geradas pela inteligência artificial competirão, presumivelmente, com as obras humanas. Podemos dar por certo que a inteligência artificial será capaz de criar ‘obras’ por encomenda, que custarão menos e serão mais conformes com os desejos dos clientes. Até certo ponto, a inteligência artificial vai substituir os criadores humanos – não, provavelmente, no que diz respeito às Belas Artes, que reflectem emoções humanas, mas relativamente a áreas mais comerciais, como sejam curtas composições musicais usadas em publicidade, cartazes, design gráfico, etc”<sup>54</sup>.

---

autor, pois o CPDA de 1988 é mais comprometido com a protecção dos investimentos, e a protecção dos direitos morais é menos pronunciada” (ob. cit., pág. 644).

53 Ob. cit., págs. 317 e 322.

54 Rónsberg e Hetmank, ob. cit., pág. 647.

### ***De jure constituendo***

Algumas questões fundamentais terão de ser resolvidas se o direito de autor for novamente *ajustado* para proteger as obras geradas pela inteligência artificial. A primeira será a de determinar quem é o titular do direito, i.e. o criador fictício. Pelas razões expostas, rejeitamos a concessão de direitos à máquina – só uma pessoa, singular ou colectiva, são titulares aceitáveis. A solução encontrada pela jurisprudência britânica, de conceder os direitos ao autor do programa de computador, é marginalmente melhor do que concedê-los ao proprietário da máquina, pois este não dá qualquer contribuição intelectual ao processo de que resulta a produção da obra – e atribuir direitos ao proprietário da máquina, tal como atribuímos ao proprietário de árvores ou de animais a propriedade dos respectivos produtos, é algo difícil de defender em propriedade intelectual. O utilizador da máquina, no entanto, também é um candidato à titularidade, se aquela for vista como um instrumento nas suas mãos. Outra alternativa, que não tem sido explorada, é a de conceder os direitos exclusivos a determinadas entidades, de gestão colectiva ou outras, que tenham por fim o benefício dos criadores humanos.

Em segundo lugar, a maioria dos direitos pessoais actualmente reconhecidos aos criadores faz pouco ou nenhum sentido no que toca a obras geradas pela inteligência artificial. É o caso, por exemplo, do direito à integridade e do direito de retirada, que têm por fim a protecção de uma reputação. Como tal, a sua existência não se justifica quando a obra é criada por uma máquina. Será, todavia, difícil negar um direito de paternidade a um autor humano fictício.

Finalmente, os longos prazos de protecção do direito de autor e do *copyright*, em princípio contados a partir da morte do autor, são difíceis de aceitar para as obras produzidas por inteligência artificial<sup>55</sup>. Aproximando-se estas mais dos produtos industriais do que das verdadeiras criações intelectuais, os prazos de protecção deveriam contar-se a partir da data de produção, ou a partir da data de disponibilização ao público ou colocação no mercado, e não ser mais longos do que o que é habitual para, por exemplo, os desenhos e modelos industriais ou os modelos de utilidade.

---

55 O México parece liderar nesta matéria, com um prazo de protecção de 100 anos *post mortem auctoris*.

---

**ARTIGOS SELECCIONADOS  
POR REVISÃO POR PARES**

---

# A INTRODUÇÃO DO REGIME DE EXONERAÇÃO DO PASSIVO RESTANTE NA CHINA

Ma Zhe\*

*Instructora Senior, Faculdade de Direito, Universidade de Macau*

**Resumo:** O surgimento e aumento do regime de exoneração do passivo restante, que é o núcleo do sistema de falência das pessoas singulares, é um sinal importante do desenvolvimento e modernidade da lei de falência. O regime dá aos devedores honestos a oportunidade de começar de novo, libertando-os da sua situação financeira passada. No contexto de que a China está a estudar o estabelecimento da lei de falência das pessoas singulares, é aconselhável adoptar na nova lei o regime da exoneração do passivo restante, pois isso é consistente com os objectivos de valor e a tendência de desenvolvimento da moderna lei de falência, atende às necessidades reais do desenvolvimento sócio-económico da China, e ajuda a resolver problemas práticos tais como dificuldades de cobrança judicial dos créditos que existem amplamente na China. Além disso, a China tem a base institucional e social da qual depende o regime. Por outro lado, a fim de evitar abusos do mecanismo, devem ser estabelecidas regras rigorosas para a sua aplicação, especialmente no que diz respeito às condições restritivas, a fim de realizar a função de equilibrar os interesses dos credores e dos devedores da lei de falência. Se as regras forem devidamente concebidas, a aplicação da exoneração não só não prejudicará os interesses dos credores, mas poderá até mesmo proporcionar a eles uma maior oportunidade da realização de pelo menos parte dos seus créditos.

**Palavras-chave:**

Lei de Falência; pessoas singulares; exoneração do passivo restante.

---

\* Doutora em Direito pela Faculdade de Direito, Universidade de Macau.

## I. Apresentação do problema

Os sistemas de falência ocidentais surgiram já na era do direito romano, com as primeiras regras concebidas para indivíduos.<sup>1</sup> Foi só quando as sociedades se tornaram os actores económicos mais importantes que o regime de falência aplicável a elas ganhou a importância que possui hoje. Portanto, para os autores ocidentais, o sistema jurídico da falência das pessoas singulares tem sempre existido, então se é necessário estabelecê-lo é uma questão que não precisa ser discutida.

O desenvolvimento da lei de falência chinesa tem seguido um rumo muito diferente. Durante milénios, a China tinha sido uma sociedade tradicional com uma economia agrícola de subsistência, e a economia comercial não tinha sido bem desenvolvida, portanto, a demanda para estabelecer o sistema de falência não era forte. Foi só no final da Dinastia Qing, em 1906, que Shen Jiaben elaborou a Lei de Falência da Dinastia Qing,<sup>2</sup> que tem sido considerada uma legislação de falência relativamente avançada naquela época.<sup>3</sup> No entanto, o efeito da implementação dessa lei não foi satisfatório e logo depois foi revogada em 1908. Em 1935, o Governo Nacional de Nanjing promulgou a Lei de Falência. Essa lei alterou a situação no passado de que os procedimentos de falência só eram aplicáveis aos comerciantes, não mais distinguindo entre comerciantes e não comerciantes. Introduziu também o sistema de conciliação, ainda muito avançado na época, bem como o regime de exoneração do passivo restante. A lei foi alterada várias vezes e ainda hoje está em vigor em Taiwan.<sup>4</sup> Essas duas legislações não eram respostas à realidade económica da época, mas uma cópia do sistema jurídico da Europa Continental no processo de modernização e ocidentalização do direito chinês.

Depois de 1949, a China aboliu as leis promulgadas durante o governo

- 
- 1 William D. Warren, Daniel J. Bussel & David A. Skeel, Jr., *Bankruptcy*, New York: Foundation Press/Thomson Reuters, 2012, p. 18.
  - 2 Shen Jiaben (chinês: 沈家本, 1840 -1913), foi um grande legislador na história do direito chinês. Ele planeou modernizar a lei tradicional chinesa quando foi nomeado Secretário da reforma da lei (修訂法律大臣) no início do século XX. Para isso, estudou quase todas as leis europeias e estabeleceu o sistema jurídico moderno chinês. A escolha influenciou não apenas a legislação da Dinastia Qing, mas também o desenvolvimento da legislação chinesa no futuro. Veja Li Chen, “Traditionalising Chinese Law: Symbolic Epistemic Violence in the Discourse of Legal Reform and Modernity in Late Qing China”, in Yun Zhao & Michael Ng (eds.), *Chinese Legal Reform and the Global Legal Order: Adoption and Adaptation*, Cambridge University Press, 2017, pp. 197-198.
  - 3 許德風：《破產法論——解釋與功能比較的視角》，北京大學出版社2015年版，第58頁。
  - 4 Ronald Winston Harmer, “Insolvency Law and Reform in the People’s Republic of China”, *Fordham Law Review*, Volume 64, Issue 6, 1996, pp. 2564-2565; 陳夏紅：《近代中國的破產法制及其命運》，載《政法論壇》2010年第2期，第66頁。

nacionalista. Mais tarde, nas décadas de 1970 e 1980, quando a China começou a implementar a política de reforma e abertura, tornou-se urgente a formulação de leis relacionadas à economia de mercado, época em que se iniciou o trabalho legislativo da lei de falência. Em resposta às necessidades práticas da sociedade da época, a China começou a implementar a Lei de Falência das Sociedades a título experimental em 1986. Durante vários anos depois disso, tinha havido debates sobre o estabelecimento do sistema de falência das pessoas singulares.<sup>5</sup> O debate terminou em 2006 com a promulgação da formal Lei de Falência de Sociedades, que continua a se aplicar apenas a sociedades.<sup>6</sup> Embora ainda existam estudos intermitentes sobre a falência das pessoas singulares desde então, não atraíram a atenção generalizada.<sup>7</sup>

Até recentemente nos últimos anos, os apelos ao estabelecimento da lei de falência das pessoas singulares ressurgiram. Em Fevereiro de 2019, o Supremo Tribunal Popular emitiu um esquema de Reforma dos Tribunais Populares, que se propõe “estudar e promover o estabelecimento da lei de falência das pessoas singulares”. No Congresso Nacional Popular de 2019, o estabelecimento da lei de falência das pessoas singulares tornou-se um tema muito quente de discussão, com vários delegados e membros a apresentarem propostas a este respeito. Em Agosto de 2020, Shenzhen emitiu os “Regulamentos sobre a falência das pessoas singulares da Zona Económica Especial de Shenzhen”, que foi a primeira tentativa de um governo local de legislar sobre a falência das pessoas singulares. Não há dúvida que o estabelecimento do sistema de falência das pessoas singulares tem tido uma grande atenção na China.<sup>8</sup>

Um mecanismo importante no sistema de falência das pessoas singulares é a exoneração do passivo restante. O seu surgimento foi muito posterior ao do próprio sistema de falência. No estágio inicial de desenvolvimento do sistema de falência,

5 Alguns dos trabalhos mais influentes são, por exemplo, 湯維建：《關於建立我國個人破產制度的構想（上）》，載《政法論壇（中國政法大學學報）》1995年第3期，第41-53頁；湯維建：《關於建立我國個人破產制度的構想（下）》，載《政法論壇（中國政法大學學報）》1995年第4期，第46-52頁。

6 Em relação ao processo legislativo da lei de falência na China Continental, veja Charles D. Booth, “The 2006 PRC Enterprise Bankruptcy Law: The Wait is Finally Over”, *Singapore Academy of Law Journal*, Volume 20, 2008, pp. 275 ss.

7 Exemplos de monografias explorando este tema incluem: 文秀峰：《個人破產法律制度研究》，中國人民公安大學出版社2006年版；劉靜：《個人破產制度研究：以中國的制度構建為中心》，中國檢察出版社2010年版；郭新華：《家庭借貸、拖欠與破產研究》，智慧財產權出版社2010年版；胡玲：《債務人生存權益視角下的我國個人破產立法研究》，中國法制出版社2014年版；盧林主編：《深圳經濟特區個人破產條例草案建議稿附理由》，法律出版社2016年版；齊礪傑：《債務危機、信用體系和中國的個人破產問題》，中國政法大學出版社2017年版；etc.

8 陳夏紅：《制定個人破產法的時機還不成熟嗎？》，載《澎湃新聞》2018年11月14日。

os devedores que não pagavam as suas dívidas estavam sujeitos a penalidades severas, incluindo penalidades físicas.<sup>9</sup> Muito tempo depois, com a transformação da estrutura socio-económica e a melhoria do nível de desenvolvimento económico e social, a compreensão e a atitude dos legisladores e da comunidade em relação às relações devedores-credores mudaram gradualmente, o que levou a uma mudança no espírito da lei de falência moderna, de uma abordagem “centrada no credor” para uma abordagem “equilibrada entre os interesses do credor e do devedor” e que considera os interesses da sociedade como um todo.

O símbolo mais importante dessa mudança no domínio da falência das pessoas singulares é a emergência da exoneração do passivo restante.<sup>10</sup> Isto é porque, a principal diferença entre a falência de uma pessoa singular e a de uma sociedade é que o falido individual continuará a sobreviver após a liquidação, portanto um dos principais objectivos do sistema falimentar para pessoas singulares deve ser reconstruir a capacidade financeira do devedor e permitir que alcance a “reabilitação económica”.<sup>11</sup> Com base na ideia de dar um novo começo para o devedor falido, a exoneração do passivo restante funciona como uma barreira que impede efectivamente os credores anteriores de receberem os novos bens e rendimentos do devedor, dando aos devedores “honestos mas sem sorte” ou mesmo os “honestos mas imprudentes” a segurança jurídica de um “novo começo” financeiro.<sup>12</sup> Não há dúvida que este mecanismo dá aos devedores a oportunidade de serem salvos e reabilitados, salvaguardando assim os interesses da sociedade como um todo, o que está de acordo com o espírito da lei de falência moderna que se centra no resgate dos devedores e na protecção do bem social.

Portanto, quando estudamos e promovemos o estabelecimento do sistema de falência das pessoas singulares na China, a questão de se adoptar a exoneração do passivo restante e como a estruturar é uma questão importante e até central. Isso é o que iremos discutir no presente artigo. Na concepção do regime, a primeira questão a ser abordada é o âmbito da sua aplicação: a exoneração é aplicável apenas a pessoas singulares em situação de falência, mas será aplicável a todas as pessoas singulares em situação de falência? Aplica-se automaticamente aos

---

9 Charles Jordan Tabb, “The History of the Bankruptcy Laws in the United States”, *American Bankruptcy Institute Law Review*, Volume 3, 1995, p. 7; 陳根發：《債務人處罰的歷史考察》，載《中外法學》1997年第2期，第58-59頁。

10 John C. McCoid II, “Discharge: The Most Important Development in Bankruptcy History”, *American Bankruptcy Law Journal*, Volume 70, Issue 1, 1996, pp. 163 e ss.

11 The World Bank, Insolvency and Creditor/Debtor Regimes Task Force, Working Group on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons, “Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons”, 2013, p. 22.

12 David Epstein, Bruce Markell, Steve Nickles & Elizabeth Perris (eds.), *Bankruptcy: Materials and Cases*, St Paul, Minnesota: West Academic Publishing, 2010, pp. 26-27.

falidos em todos os casos? A questão central é como desenhar certas condições restritivas para o regime para evitar que seja usado indevidamente.

Para responder a essas perguntas, observaremos as práticas dos países mais desenvolvidos no trabalho legislativo das leis de falência. Este sistema teve origem no Reino Unido, desenvolveu-se muito nos Estados Unidos, e tem uma história de mais de 300 anos. Em particular, nas últimas décadas, vários países empreenderam reformas intensivas dos seus regimes de falência com o objectivo de aliviar o número crescente de pessoas sobreendividadas em dificuldades financeiras,<sup>13</sup> sendo uma das manifestações mais proeminentes a adopção crescente da exoneração do passivo restante. É claro que o mecanismo também tem armadilhas inerentes na medida em que uma política de falência excessivamente branda pode ser explorada por devedores desonestos para fugirem das dívidas e defraudarem os credores e a sociedade. Como resultado, a evolução das leis de falência em certos países tem sido marcada por iterações de políticas por vezes laxistas e por vezes rigorosas.<sup>14</sup> A fim de evitar as fraquezas inerentes ao sistema, a prática comum em vários países tem sido impor uma série de condições restritivas para controlar estritamente a sua aplicação, e estas medidas têm-se revelado eficazes. As experiências e lições aprendidas por estes países em termos da concepção de sistema e a escolha de clemência na política de falência são dignas da nossa atenção e estudo, para que possamos dar todo o jogo à nossa vantagem institucional de retardatários e melhorar o nosso sistema jurídico de falência de uma forma mais rápida e melhor.

Naturalmente, ao realizar pesquisas sobre direito comparado, é importante não só examinar e aprender com as melhores soluções para os problemas em questão a partir do estrangeiro, mas também examinar se elas são adequadas para o contexto local.<sup>15</sup> Em outras palavras, ao projectar o nosso sistema, não devemos adoptar uma mentalidade de termos de ter o que os outros têm, mas devemos estar sempre orientados para os problemas e visar a solução deles. Como Edgar Bodenheimer afirmou, um sistema jurídico ideal pode ser aquele em que as alterações necessárias são feitas no momento certo e de acordo com um processo ordenado, e no qual apenas danos mínimos são feitos àqueles que provavelmente

---

13 Rafael Efrat, "Global Trends in Personal Bankruptcy", *American Bankruptcy Law Journal*, Volume 76, Issue 1, 2002, p. 81; 許士宦：《債務清理法之基本構造》，元照出版公司2008年版，第243頁。

14 許德風：《破產法論——解釋與功能比較的視角》，北京大學出版社2015年版，第529-532頁。

15 Konrad Zweigart & Hein Kötz, *Einführung in die Rechtsvergleichung*, Vol. I, Mohr Siebeck; 3., neubearbeitete Edition, 1996, S. 30.

serão vítimas inocentes de mudanças.<sup>16</sup> A falência de pessoas singulares envolve aspectos sociais, políticos e culturais, para os quais devemos reconhecer que ainda não se encontrou uma solução unificada e ótima.<sup>17</sup>

Antes de mais, é ainda necessário esclarecer a terminologia. Tradicionalmente em Português jurídico, a “falência” aplicava-se aos devedores comerciantes e a “insolvência” aos não comerciantes. A lei de Macau ainda mantém esta distinção, tomando a “falência” como o modelo e a “insolvência” como o tipo secundário na legislação. Portugal por sua vez já unificou o procedimento de “falência” e o procedimento de “insolvência”, aplicando-se um procedimento unificado a qualquer devedor, que passou a denominar-se procedimento de “insolvência”. Em suma, na lei portuguesa, a “insolvência” é agora um conceito mais importante, mas na lei de Macau, a “falência” ainda mantém a sua posição dominante tradicional. Uma vez que o presente artigo será publicado em Macau, respeitaremos o sistema de discurso aqui e utilizaremos principalmente o termo “falência”, e apenas utilizaremos o termo “insolvência” quando nos referirmos ao nome da legislação ou quando citarmos directamente o argumento do autor português.

## II. Panorama do regime da exoneração do passivo restante: evolução histórica e análise comparativa do Direito

### (i) Visão geral

O sistema jurídico moderno confere dois importantes direitos aos indivíduos em dificuldades financeiras: primeiro, se o devedor entra ou não em falência, tem certos activos que são inexecutáveis pelos credores; e segundo, como uma questão no direito de falência, o devedor “honesto mas sem sorte” tem o direito de ser exonerado do passivo restante e a um “recomeço”.<sup>18</sup> Esta última é a questão abordada no presente artigo.

A exoneração do passivo restante (Inglês: Discharge; German: Restschuldbefreiung), como o nome sugere, significa que após a liquidação do falido e os credores pagos, ou após um certo período de tempo desde a conclusão do processo de falência, as dívidas pendentes são extintas e os bens e rendimentos

---

16 E. Bodenheimer, *Jurisprudence: The Philosophy and Method of the Law*, rev. ed 2nd Edition, 1967, p. 344.

17 The World Bank, Insolvency and Creditor/Debtor Regimes Task Force, Working Group on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons, “Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons”, 2013, p. 4.

18 Douglas G. Baird, “Discharge, Waiver, and the Behavioral Undercurrents of Debtor-Creditor Law”, *University of Chicago Law Review*, Vol. 73, Número 1 (2006), p. 17; 許德風：《破產法論——解釋與功能比較的視角》，北京大學出版社2015年版，第515頁。

futuros do devedor não estão mais sujeitos aos credores.<sup>19</sup> O moderno sistema da exoneração do passivo restante originado no Reino Unido e nos Estados Unidos<sup>20</sup> é geralmente referido nestes países como uma política de “*fresh-start*”, segundo a qual, a menos que o falido tenha infringido as regras de conduta estabelecidas na lei, pode ser exonerado de uma parte das suas dívidas em consideração de o devedor ser obrigado a entregar todos os seus bens existentes não isentos, ou uma parte dos seus rendimentos futuros.<sup>21</sup>

A principal vantagem que a falência pode oferecer aos falidos individuais é de facto a exoneração do seu passivo restante em seu benefício e, portanto, esta é vista como central para o regime de falência das pessoas singulares.<sup>22</sup> A lei alemã de falência, por exemplo, inclui como um dos principais objectivos dos processos de falência a “concessão da oportunidade aos devedores honestos de terem as suas dívidas remanescentes exoneradas” no artigo 1 da lei. Da mesma forma, o artigo 1 da Lei de Falência japonesa estabelece que os propósitos da falência incluem “(...) assegurando que o devedor tenha a oportunidade de reabilitação económica”.

## (ii) Evolução histórica

Como mencionado anteriormente, o regime da exoneração do passivo restante começou a surgir muito depois do advento do sistema de falência. Durante muito tempo antes disso, o principal objectivo das primeiras leis de falência era proteger os credores e punir os devedores, com sérias penalizações por não pagamento das dívidas, retirando todos os bens do devedor e, se ainda fossem insuficientes, mandando o devedor para a prisão ou mesmo sujeitando-o a uma punição corporal.<sup>23</sup>

19 許德風：《論個人破產免責制度》，載《中外法學》2011年第4期，第744頁；Luís Manuel Teles de Menezes Leitão, *Direito da Insolvência*, Coimbra: Almedina, 2009, p. 307; Douglas G. Baird, “Discharge, Waiver, and the Behavioral Undercurrents of Debtor-Creditor Law”, *University of Chicago Law Review*, Vol. 73, Issue 1 (2006), p. 17.

20 Mas, de facto, já estava no germe do direito romano. Para detalhes, veja 周栢：《羅馬法原論》（下冊），商務印書館2014年版，第990-991頁。No entanto, o sistema no direito romano baseia-se essencialmente no princípio de não exoneração, que era praticado no Código Civil francês de 1804 e na primeira lei de falência inglesa, veja 劉靜：《個人破產制度研究：以中國的制度構建為中心》，中國檢察出版社2010年版，第226-227頁。

21 Thomas H. Jackson, “The Fresh-Start Policy in Bankruptcy Law”, *Harvard Law Review*, Vol. 98, No. 7 (1985), p. 1393. Segundo a lei americana, se todos os activos existentes são entregues ou uma parte dos rendimentos futuros é entregue depende muito da aplicação dos procedimentos do Capítulo 7, Capítulo 11 ou Capítulo 13 do Código de falência.

22 Ver Thomas H. Jackson, “The Fresh-Start Policy in Bankruptcy Law”, *Harvard Law Review*, Vol. 98, No. 7 (1985), p. 1393.

23 Douglas G. Baird, “Discharge, Waiver, and the Behavioral Undercurrents of Debtor-Creditor Law”, *University of Chicago Law Review*, Vol. 73, Issue 1 (2006), p. 22; Jay Cohen, “The history of



O espírito de tolerância e compaixão para com os devedores foi desenvolvido pela primeira vez na Inglaterra em 1705,<sup>24</sup> mas isso não indicou que o legislador já tivesse começado a perdoar os devedores de uma forma humana. O objectivo era persuadir os devedores a cooperar no processo de falência,<sup>25</sup> incentivá-los a entregar toda a sua massa falida em troca dos credores que desistissem de quaisquer outros créditos não realizados, a fim de resolver o problema de os devedores esconderem os seus activos.<sup>26</sup> Como se pode ver, esta foi na verdade uma estratégia de “cenoura e pau”.<sup>27</sup>

O moderno sistema de falência das pessoas singulares começou a tomar forma lentamente no século XIX,<sup>28</sup> mas só no século XX é que a exoneração do passivo restante se tornou um direito protegido pela lei: mesmo que o devedor tivesse feito um julgamento errado sobre a sua situação financeira futura ao investir, pedir emprestado ou gastar dinheiro antecipadamente, ainda podia ser perdoado.<sup>29</sup> No final do século passado e no início deste século, houve uma corrida para rever as leis de falência e o regime da exoneração do passivo restante foi agora amplamente adoptado pelos principais sistemas jurídicos desenvolvidos.<sup>30</sup>

Os primeiros sistemas da exoneração do passivo restante protegiam os devedores “honestos mas sem sorte”. Os riscos de fazer negócios eram elevados, e mesmo que um comerciante tomasse decisões comerciais racionais e sólidas, ainda havia a possibilidade de acontecer eventos inesperados, como um acidente marítimo, a falência do devedor dele, etc., que o poderiam colocar numa situação em que não pudesse pagar. Estas pessoas tinham apenas azar, mas não culpa.<sup>31</sup>

---

imprisonment for debt and its relation to the development of discharge in bankruptcy”, *The Journal of Legal History*, Vol. 3, Issue 2 (1982), pp. 153-171.

24 Para uma história da lei de falência individual inglesa, veja Fiona Tolmie, *Corporate and Personal Insolvency Law*, 2ed, Routledge Cavendish, 2005, pp. 7-11.

25 Fiona Tolmie, *Corporate and Personal Insolvency Law*, 2ed, Routledge Cavendish, 2005, p. 8.

26 Lawrence Shepard, “Personal Failures and the Bankruptcy Reform Act of 1978”, *Journal of Law and Economics*, Vol. 27, Issue 2 (1984), p. 421.

27 Douglas G. Baird, “Discharge, Waiver, and the Behavioral Undercurrents of Debtor-Creditor Law”, *University of Chicago Law Review*, Vol. 73, Issue 1 (2006), p. 22.

28 許德風：《破產法論－解釋與功能比較的視角》，北京大學出版社2015年版，第515頁。

29 Douglas G. Baird, “Discharge, Waiver, and the Behavioral Undercurrents of Debtor-Creditor Law”, *University of Chicago Law Review*, Vol. 73, Issue 1 (2006), p. 21.

30 Veja o Capítulo 8 do Código de Falência Alemão (Artigos 286-303) e a Secção 727 do Código de Falência dos EUA.

31 Os primeiros juristas ingleses, representados por Blackstone, argumentaram que apenas os homens de negócios eram vulneráveis a perdas acidentais e incapacidade de pagar dívidas sem culpa própria, e que se as pessoas estivessem sobrecarregadas com dívidas que não podiam saldar em outros estilos de vida, tinham de suportar as consequências da sua própria negligência, veja William Blackstone,

Os não comerciantes não tinham tantos riscos na sua vida, mas havia também factores fora do seu controlo que os poderiam colocar em dificuldades financeiras, por isso fazia sentido dar-lhes outra oportunidade igualmente.<sup>32</sup>

Os decisores políticos posteriores perceberam ainda mais que mesmo que os devedores estivessem de facto em falta na sua tomada de decisão, isto não significava que a lei os pudesse abandonar. Na verdade, as más decisões que tomam podem ser o resultado de fraquezas humanas e não têm nada a ver com a inferioridade moral.<sup>33</sup> A pesquisa dos psicólogos americanos Amos Tversky e Daniel Kahneman mostra que as pessoas dependem de um número limitado de princípios heurísticos que reduzem as tarefas complexas de avaliação de probabilidades e previsão de valores para as mais simples operações de julgamento. Em geral, estas heurísticas são bastante úteis, mas por vezes levam a erros graves e sistemáticos.<sup>34</sup> O resultado disto na vida real é que muitas pessoas tendem a gastar em excesso ou tomar decisões de empréstimo sem considerar completamente os efeitos a longo prazo e subestimar a probabilidade de se meterem em problemas no futuro.<sup>35</sup> Em tais casos, intervenções legais e restrições à liberdade contratual das pessoas não só deve ser permitidas, mas são apropriadas aos olhos da lei.

### (iii) Vantagens

O desenvolvimento da teoria jurídica moderna e a experiência prática têm demonstrado a importância do regime da exoneração do passivo restante, tanto para o devedor, o credor e para o bem-estar geral da sociedade.

Em primeiro lugar, não há dúvida que os devedores são os beneficiários mais directos. A exoneração liberta o devedor das dívidas previamente pesadas<sup>36</sup> e dá-lhe a oportunidade de recomeçar, permitindo-lhe restabelecer uma nova vida

---

*Commentaries on the Laws of England*, Vol. 3, citado em Fiona Tolmie, *Corporate and Personal Insolvency Law*, 2ed, Routledge Cavendish, 2005, p. 9.

32 Hans U Heyer, *Einführung in das Insolvenzrecht*, Edewecht: OIWIR Verlag für Wirtschaft, Informatik und Recht, 2005, SS. 3-4.

33 許德風：《破產法論—解釋與功能比較的視角》，北京大學出版社2015年版，第516頁。

34 Amos Tversky & Daniel Kahneman, “Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases”, *Science*, New Series, Vol. 185, No. 4157 (Sep. 27, 1974), pp. 1124-1131. Para uma discussão mais detalhada sobre a racionalidade do regime de exoneração do passivo restante através de dados e teoria da psicologia e economia, veja Thomas H. Jackson, “The Fresh-Start Policy in Bankruptcy Law”, *Harvard Law Review*, Vol. 98, No. 7 (1985), pp. 1398-1404.

35 Douglas G. Baird, “Discharge, Waiver, and the Behavioral Undercurrents of Debtor-Creditor Law”, *University of Chicago Law Review*, Vol. 73, Issue 1 (2006), p. 18.

36 Charles Jordan Tabb, *The law of bankruptcy*, New York: Foundation Press / Thomson Reuters, 2009, p. 959.

económica sustentável e segura.<sup>37</sup>

Em particular, a maioria dos devedores declarados falidos na realidade são de facto consumidores e trabalhadores normais, que são os principais componentes e construtores da sociedade. Olhando para o funcionamento do sistema da exoneração do passivo restante na Alemanha e nos Estados Unidos, pode-se detectar que as pessoas que beneficiam deste mecanismo são principalmente as classes baixa e média da sociedade.<sup>38</sup> Por exemplo, de acordo com as informações publicadas pelo Departamento Federal de Estatística alemão em 2017, as principais causas de endividamento são desemprego, doença, acidentes, separação ou divórcio, morte do cônjuge ou parceiro, etc.,<sup>39</sup> todas elas relevantes para a vida das pessoas normais. A situação é semelhante nos Estados Unidos, onde uma análise da educação, ocupação e bens das famílias que tenham caído em falência desde 2001 mostra que mais de 90% delas podem ser classificadas como classe média.<sup>40</sup> Das várias causas de falência, o desemprego e a doença são duas das mais comuns, e isto pode acontecer a qualquer um de nós.<sup>41</sup>

Em segundo lugar, tal oportunidade do devedor para um “novo começo” também é benéfica para a sociedade como um todo. Se um devedor continuar a ficar muito endividado após a liquidação, há um alto risco de que deixe de trabalhar arduamente, o que é uma perda para a sociedade.<sup>42</sup>

Este julgamento pode ser apoiado por pesquisas recentes de economistas americanos, que usaram números reais para demonstrar que uma política de falência relaxada produz bons resultados para a microeconomia, com os falidos muito mais dispostos a trabalhar e muito menos propensos a fugir da comunidade, mudar de emprego e fechar as suas contas bancárias se não tiverem que entregar uma parte maior dos seus rendimentos futuros aos credores.<sup>43</sup> Por outras palavras, se os devedores forem libertados das pesadas dívidas do passado, terão um

37 Veja Reinhard Bork, *Einführung in das Insolvenzrecht*, 6. Auflage, Mohr Siebeck 2012, S. 197.

38 許德風：《破產法論—解釋與功能比較的視角》，北京大學出版社2015年版，第520-521頁。

39 Statistische Bundesamt, Statistik zur Überschuldung privater Personen, Fachserie 15 Reihe 5 - 2016, S. 12. A mesma conclusão pode ser retirada dos resultados estatísticos dos anos anteriores, veja Statistik zur Überschuldung privater Personen - Fachserie 15 Reihe 5 - 2015; Statistik zur Überschuldung privater Personen - Fachserie 15 Reihe 5 - 2014; Statistik zur Überschuldung privater Personen - Fachserie 15 Reihe 5 - 2013.

40 Elizabeth Warren, “Financial Collapse and Class Status: Who Goes Bankrupt?”, *Osgoode Hall Law Review*, Vol. 41, No. 1 (Spring, 2003), pp. 115-116.

41 齊礪傑：《債務危機、信用體系和中國的個人破產問題》，中國政法大學出版社2017年版，第17頁。

42 許德風：《破產法論—解釋與功能比較的視角》，北京大學出版社2015年版，第520頁。

43 Will Dobbie & Jae Song, “Debt Relief and Debtor Outcomes: Measuring the Effects of Consumer Bankruptcy Protection”, *American Economic Review*, Vol. 105, No. 3 (March, 2015), p. 1272.

maior incentivo para se tornarem novamente membros criativos da sociedade e contribuirem com os frutos do seu trabalho para a sociedade.<sup>44</sup>

Em terceiro lugar, enquanto o regime da exoneração do passivo restante limita ostensivamente o direito do credor a obter os rendimentos pós-falência do devedor, o prejuízo para o credor pode ser muito limitado. Na prática, o montante e a proporção dos créditos que são satisfeitos através do processo de falência são normalmente extremamente baixos, enquanto o montante pago posteriormente, mesmo sem a exoneração do passivo restante, pode ser negligenciável dada a situação financeira do falido.<sup>45</sup>

De facto, em vez de se deter nas dívidas passadas, um desenho institucional sensato permitiria que este regime ostensivamente protector dos devedores se transformasse numa oportunidade dos credores para obterem um “segundo pagamento”. Por exemplo, o artigo 287(2) da Lei alemã da falência prevê que o devedor, ao requerer a exoneração do passivo restante, deve ceder o seu crédito pignoratício a título de remuneração decorrente da relação de trabalho, ou a título de remuneração periódica em substituição dessa remuneração, por um período de seis anos a contar do processo de falência, a um fiduciário, que, nos termos do artigo 292(1), distribuirá periodicamente as somas assim obtidas aos credores de acordo com determinadas regras. O artigo 239(2) da lei de falência portuguesa, que é claramente influenciada pela lei alemã, também prevê que, durante um período de cinco anos após a falência, o devedor é obrigado a entregar uma parte do seu rendimento disponível a um fiduciário escolhido pelo tribunal, que dispõe anualmente desses montantes de acordo com o disposto no artigo 241(1).

#### **(iv) Efeitos secundários**

É claro que o regime da exoneração do passivo restante não é isento de falhas e a sua maior fraqueza é que pode ser explorado por devedores desonestos que procuram fugir das suas dívidas através da falência. A desonestidade de alguns devedores aumenta o risco para o credor, e estes custos de transacção são normalmente passados para o devedor pelo credor, que aumenta a taxa de juro para compensar a perda, sendo o resultado final “o dinheiro mau expulsa o dinheiro bom”, que é muito prejudicial para o crescimento da juventude e da prosperidade económica.<sup>46</sup>

---

44 Charles Jordan Tabb, *The law of bankruptcy*, New York: Foundation Press / Thomson Reuters, 2009, pp. 1044-1045.

45 Veja Luís Manuel Teles de Menezes Leitão, *Direito da Insolvência*, Coimbra: Almedina, 2009, pp. 307-308.

46 Em 1885, o Senador Hoar disse que “o mais essencial para o crescimento da juventude e a prosperidade do país é o crédito ..... No momento, como os credores são céticos quanto à obtenção de uma parte

Ao mesmo tempo, políticas de falência excessivamente favoráveis ao devedor também podem encorajar investimentos cegos e gastos impulsivos, particularmente nos Estados Unidos, que é conhecido por ser pró-devedor.<sup>47</sup> Em resposta, a administração Bush assinou “The Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act” em 2005,<sup>48</sup> que restringe o perdão da dívida.<sup>49</sup> Na sequência da crise financeira de 2008, a administração Obama criou o Bureau de Protecção Financeira ao Consumidores (United States Consumer Financial Protection Bureau/CFPB) para regular as grandes instituições financeiras e proteger os consumidores da falência.

Apesar destes efeitos secundários, não se deve “throw away the apple because of its core”. De facto, estudos sobre a implementação de regimes de falência em vários países têm demonstrado que, como um acompanhamento adequado por parte dos administradores da falência e credores pode erradicar a maioria dos casos em que o devedor tenta obter uma vantagem indevida, a incidência real de fraude do devedor é mínima, representando cerca de 1% a 3% de todos os casos.<sup>50</sup> Além disso, a prática comum dos países é tomar precauções, estabelecendo restrições aos devedores que solicitam a exoneração, para evitar que o mecanismo seja abusado por devedores que não agem de boa fé e se torne um instrumento para estes fugirem às suas dívidas e defraudarem os seus credores.

---

razoável da propriedade de um devedor quando ele está em dificuldades, a taxa de juros sobre empréstimos no Oeste e no Sul é normalmente de pelo menos 8%, e até mesmo 20% em alguns casos (...).”, citado em Charles Warren, *Bankruptcy in United States History*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1935, p.133; 許德風：《破產法論—解釋與功能比較的視角》，北京大學出版社2015年版，第530頁。

- 47 Desde a promulgação da lei de falência de 1978 nos Estados Unidos, milhões de devedores pediram a falência todos os anos, e um número tão grande tornou-se um enorme problema social, veja Todd J. Zywicki, “The Past, Present, and Future of Bankruptcy Law in America”, *Michigan Law Review*, Vol. 101, Issue 6 (2003), p. 2021.
- 48 The Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act of 2005 (BAPCPA) (Pub.L. 109–8, 119 Stat. 23, enacted April 20, 2005). Para uma discussão sobre a implementação e impacto da Lei, veja Will Dobbie & Jae Song, “Debt Relief and Debtor Outcomes: Measuring the Effects of Consumer Bankruptcy Protection”, *American Economic Review*, Vol. 105, No. 3 (March, 2015), p. 1272.
- 49 許德風：《破產法論—解釋與功能比較的視角》，北京大學出版社2015年版，第531頁。Esta situação só se inverteu nos últimos anos, quando no caso *Bullock v. Bank Champaign, N. A.*, o Supremo Tribunal Federal reafirmou que “para promover um novo arranque, a excepção de exoneração deve ser interpretada de forma restritiva, e a política de novo arranque deve normalmente ser limitada apenas nos casos em que haja uma falha conhecida e óbvia por parte do devedor”, citado em Charles Jordan Tabb, *The law of bankruptcy*, New York: Foundation Press / Thomson Reuters, 2009, p. 1047.
- 50 The World Bank, Insolvency and Creditor/Debtor Regimes Task Force, Working Group on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons, “Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons”, 2013, p. 42.

### III. A necessidade e viabilidade da introdução da exoneração do passivo restante na China

#### (i) Para responder aos objectivos de valor da moderna legislação da falência e à tendência de desenvolvimento do Estado de Direito

Como mencionado anteriormente, os regimes de falência nas suas fases iniciais de desenvolvimento tomaram a protecção dos credores o principal, se não o único, objectivo de valor, e impuseram sanções extremamente severas àqueles que não pagaram as suas dívidas. Com o desenvolvimento da economia e a crescente complexidade da vida social, à medida que as pessoas se aprofundam na compreensão de si mesmas, os falidos são cada vez mais perdoados e compreendidos por outros participantes da sociedade.

Embora o objectivo principal da moderna lei da falência continue a ser o de permitir aos credores realizarem o máximo possível dos seus créditos e,<sup>51</sup> em particular, de assegurar a igualdade entre eles, a lei também dá cada vez mais atenção a outros factores. Por um lado, os legisladores começaram a prestar especial atenção ao alívio dos devedores da angústia, dando-lhes a segunda oportunidade de se restabelecerem.<sup>52</sup> Por outro lado, os legisladores também trabalharam para proteger o interesse público e promover o bem-estar social, tomando a segurança das transações, o bom ambiente de crédito, o funcionamento da economia em geral e os incentivos dos empresários e consumidores como considerações importantes ao fazer a legislação.

O argumento acima é reflectido claramente no Reino Unido e nos Estados Unidos, onde existe uma longa tradição de perdão do devedor.<sup>53</sup> Mesmo na Alemanha, o país representante do sistema de direito civil e um firme defensor dos interesses dos credores de longa data, adoptou o regime da exoneração do passivo restante com um capítulo especial sobre o assunto. A viragem alemã influenciou muitos países da Europa continental, como Portugal, que também introduziu este regime em 2003 quando promulgou o novo Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (Artigos 235-248).

Na China, o sistema de exoneração do passivo restante já existe de facto há muito tempo. O artigo 66 da acima mencionada Lei de Falência da Dinastia

---

51 許德風：《破產法論—解釋與功能比較的視角》，北京大學出版社2015年版，第519-520頁。

52 Fiona Tolmie, *Corporate and Personal Insolvency Law*, 2ed, Routledge Cavendish, 2005, p. 9.

53 Nos Estados Unidos, em particular, a história e a estrutura social do país levaram ao facto de a ideia de proteger as classes baixa e média ter sido tão forte durante tanto tempo que quando se trata de conciliar a luta entre os interesses dos devedores e credores através da legislação, a vitória nem sempre vai para os credores. Veja 許德風：《破產法論—解釋與功能比較的視角》，北京大學出版社2015年版，第64頁。

Qing previa que “se a falência de um comerciante for considerada justificada pelas circunstâncias e o montante vendido for suficiente para cobrir pelo menos cinco décimos de cada dívida, poderá ser permitido perdoar o saldo”.<sup>54</sup> Posteriormente, o artigo 149 da Lei de Falência da República da China de 1935 previa que “se o credor falido tiver sido pago de acordo com o procedimento de conciliação ou falência, o seu crédito será considerado extinto na medida em que não tenha sido pago, a menos que o falido estará sujeito à declaração da sentença pelo crime de fraude falimentar”.<sup>55</sup> Esta “exoneração incondicional” foi criticada por autores da época, que argumentaram que o sistema foi adoptado na Inglaterra em circunstâncias especiais, que ainda não estavam disponíveis na China: os ingleses sempre foram bons empresários e práticos, e os empréstimos foram cuidadosamente calculados quanto ao risco, de modo que mesmo que um devedor seja parcialmente exonerado, o credor já recebeu um benefício considerável, e seria inútil deixar o credor com um crédito vazio e continuar a perseguir-lo quando o devedor não tem mais dinheiro.<sup>56</sup>

Esta visão foi formada nas décadas de 1930 e 1940, e hoje, mais de 80 anos depois, a situação já não é a mesma. Nas últimas décadas, o desenvolvimento económico da China tem avançado a passos largos, o nível de vida da população tem melhorado significativamente, as transacções comerciais têm sido frequentes e comuns e as transacções de crédito há muito não são mais uma novidade e entraram na vida quotidiana de milhares de famílias. Na nossa opinião, a China já tem o fundamento sócio-económico necessário para adoptar o sistema de exoneração do passivo restante.

### **(ii) Para satisfazer as necessidades práticas do desenvolvimento socio-económico da China e ajudar a aliviar os problemas práticos tais como dificuldades de cobrança judicial dos créditos**

Estudos sobre a implementação de sistemas de falência em países ocidentais mostraram que o sistema de falência das pessoas singulares ajuda a eliminar o medo de falência das pessoas ao investir e desenvolver novos negócios,<sup>57</sup> e são propícios para fomentar e encorajar o empreendedorismo.<sup>58</sup> A China está a

---

54 吳傳頤編著：《比較破產法》，商務印書館2013年版，第370頁。

55 Esta é a disposição do Artigo 149 da Lei de Falência em vigor em Taiwan.

56 吳傳頤編著：《比較破產法》，商務印書館2013年版，第367-368頁。

57 許德風：《破產法論—解釋與功能比較的視角》，北京大學出版社2015年版，第518-519頁。

58 John Armour & Douglas J. Cumming, “Bankruptcy Law and Entrepreneurship”, *American Law and Economics Review*, Vol. 10, Issue (2008), p. 332; Wei Fan & Michelle J. White, “Personal Bankruptcy and the Level of Entrepreneurial Activity”, *Journal of Law and Economics*, vol. XLVI (October 2003), pp. 563-564; The World Bank, Insolvency and Creditor/Debtor Regimes Task Force, Working Group

trabalhar para aprofundar as reformas, expandir a abertura e incentivar a inovação, tudo isso requer um ambiente de negócios favorável e descontraído. A experiência estrangeira e as realidades da China mostram que a adoção do regime de exoneração do passivo restante na China será uma boa iniciativa para incentivar o desenvolvimento económico, ou pelo menos vale a pena estudar e tentar. Um sistema de falência das pessoas singulares bem desenvolvido, que inclui o regime de exoneração do passivo restante, incentivará o máximo investimento, consumo e empreendedorismo, será especialmente significativo para empresas privadas, empresas pequenas e médias e jovens, bem como criará condições favoráveis para o desenvolvimento da economia e a melhoria do nível da vida social.

Além disso, uma das razões pelas quais o estabelecimento da lei de falência das pessoas singulares tem sido levantado repetidamente nos últimos anos na China é as dificuldades de cobrança judicial dos créditos na prática.

Na China, um grande número de processos de execução contra devedores pessoas singulares que têm poucos ou nenhuns bens susceptíveis de penhora não terminam com resultados desejados. Isto é porque, contra estes devedores deveriam ter sido conduzidos processos de falência, já que a ausência do regime da falência das pessoas singulares levou à proposição de processos de execução desnecessários, resultando em um desperdício grave de recursos judiciais.<sup>59</sup> O Grupo de Trabalho sobre Falência de Pessoas Singulares do Banco Mundial, depois de estudar as políticas de falência e a sua implementação em vários países, também apontou que permitir que os credores iniciem a execução contra devedores que deveriam ter sido declarados falidos teria pelo menos três efeitos negativos: primeiro, aumenta o “fardo do litígio”; segundo, desperdiça recursos judiciais; e terceiro, mesmo que o devedor ainda tenha uma pequena quantidade de bens disponíveis para a execução, normalmente sobra muito pouco depois de os custos de execução serem pagos e a posição do credor não é melhorada pelo processo de execução.<sup>60</sup>

Pode-se ver que a revisão do actual sistema jurídico de falência e a flexibilização moderada da política de falência não só está de acordo com os

---

on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons, “Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons”, 2013, pp. 38-40.

59 唐應茂：《法院執行為什麼難—轉型國家中的政府、市場與法院》，北京大學出版社2009年版，第1頁；齊礪傑：《債務危機、信用體系和中國的個人破產問題》，中國政法大學出版社2017年版，第78-79頁；徐陽光：《化解執行難問題亟需推動個人破產立法》，載《中國審判》2018年第13期，第78-79頁；湯維建：《確立個人破產制度勢在必行》，載《檢察日報》2018年3月8日。

60 The World Bank, Insolvency and Creditor/Debtor Regimes Task Force, Working Group on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons, “Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons”, 2013, pp. 30-31.

objectivos de valor da moderna lei de falência e a direcção do desenvolvimento do Estado de direito, mas também tem um importante significado prático para a China em resolver as dificuldades de cobrança judicial dos créditos na prática. Ao permitir que um devedor que não tem nada para executar seja declarado falido, em vez de ter de passar por um processo de execução desnecessário, a falência e a exoneração do passivo restante permitem que o devedor seja libertado das dívidas anteriores, seja revigorado e crie valor a partir do seu trabalho, dando por sua vez aos credores que de outra forma poderiam não obter qualquer resultado no processo de execução uma nova oportunidade de obter a satisfação.

**(iii) A China tem a base institucional e social para estabelecer a lei de falência das pessoas singulares e adoptar o regime de exoneração do passivo restante**

o argumento mais comum contra a adopção da exoneração do passivo restante é o medo de que seja usada por devedores desonestos como instrumento para não pagar as suas dívidas. Contudo, tais riscos são mais fáceis de superar em sociedades com boas bases institucionais e sociais, como a China de hoje.

Em primeiro lugar, o sistema jurídico existente na China já fornece um guarda-chuva para a aplicação da exoneração do passivo restante. A experiência adquirida com a implementação da Lei de Processo Civil, do Código Civil que acaba de entrar em vigor e da Lei de Falência de Sociedades ao longo dos anos já proporcionou uma base jurídica sólida para o estabelecimento do regime jurídico de falência das pessoas singulares e a adopção do mecanismo de exoneração do passivo restante.<sup>61</sup>

A dívida existe numa relação jurídica na qual um determinado montante de pagamento pode ser reclamado entre certas partes.<sup>62</sup> Esta relação é baseada na confiança e a boa vontade do devedor é importante, mas não se pode confiar exclusivamente nela.<sup>63</sup> O incumprimento do devedor da obrigação de pagamento acordada é, na maioria dos casos, tratado e resolvido pelas normas do direito civil. Além disso, o credor também pode requerer a execução contra os bens do devedor depois de obter um título executivo. Na maioria dos casos, especialmente quando o devedor ainda não se encontra em extrema dificuldade, estas normas, tanto no direito civil material como processual, são o principal meio para garantir a realização dos créditos.

Então porque é que ainda precisamos da lei da falência? A principal razão é que, ao contrário do direito civil e processo civil baseado no princípio da satisfação

61 陳夏紅：《讓個人破產，天不會塌下來》，載《法制日報》2017年3月15日，第11版。

62 王澤鑾：《債法原理》，北京大學出版社2009年版，第55頁。

63 王澤鑾：《債法原理》，北京大學出版社2009年版，第68頁。

individual, a lei de falência assegura o “*par conditio creditorum*”.<sup>64</sup> Embora a lei de falência moderna avance no sentido de um “equilíbrio entre os interesses dos credores e dos devedores” e comece a ter em conta o bem-estar da sociedade no seu conjunto, o seu objectivo principal continua a ser a protecção dos créditos e, em particular, a igualdade entre os credores. Isto é particularmente verdade nos sistemas jurídicos de falência ao estilo europeu, por exemplo o capítulo sobre falência em Macau intitula-se mesmo directamente “Liquidação em benefício de credores”. Para a China, quer seja a Lei de Falência de Sociedades que tem estado em vigor há anos, quer seja a futura lei de falência das pessoas singulares, o dominante espírito da lei será sempre conter o comportamento do devedor e proteger a massa falida. Nesta base, o sistema de exoneração do passivo restante como parte da lei de falência das pessoas singulares é apenas uma consideração especial: o seu ponto de partida é salvaguardar o interesse de sobrevivência do devedor, mas numa perspectiva global e a longo prazo, beneficia a sociedade e até mesmo os credores.

Além disso, o actual sistema jurídico na China também prevê infracções de falência: além do crime de falência falsa aplicável à falência de sociedades ao abrigo do artigo 162bis do Código Penal, o artigo 131 da Lei de Falência de Sociedades também prevê que “[a]queles que violarem as disposições desta Lei e constituírem um crime serão responsabilizados criminalmente de acordo com a lei”. Com a promulgação da lei de falência das pessoas singulares, disposições semelhantes serão feitas para se aplicar aos falidos individuais. Assim, um devedor cuja conduta intencional ou negligente cause danos a um credor pode ter de pagar um preço muito elevado. Pode-se ver que o sistema jurídico actual da China, em particular o sistema de falência existente e a futura lei de falência das pessoas singulares, pode proporcionar uma rede de segurança para a implementação do regime de exoneração e evitar o seu abuso por devedores desonestos.

Em segundo lugar, com a melhoria do bem-estar social, a melhoria do nível de vida da população, a melhoria da atmosfera social e a melhoria contínua do sistema de crédito social,<sup>65</sup> a China já possui as boas condições sociais necessárias para a aplicação do regime de exoneração do passivo restante. Por exemplo, com o desenvolvimento contínuo da economia social, especialmente o desenvolvimento do sistema financeiro, o sistema de “networking” permite-nos descobrir mais facilmente a movimentação de fundos de devedores.<sup>66</sup> O desenvolvimento do sistema de registo de propriedade e do sistema de crédito

64 許德風：《破產法論——解釋與功能比較的視角》，北京大學出版社2015年版，第520頁。

65 趙萬一、高達：《論我國個人破產制度的構建》，載《法商研究》2014年第3期，第84-85頁；劉冰：《〈民法總則〉視角下破產法的革新》，載《法商研究》2018年第5期，第53-54頁。

66 陳夏紅：《讓個人破產，天不會塌下來》，載《法制日報》2017年3月15日，第11版。

social proporciona também um bom fundamento para a aplicação da exoneração do passivo restante. Além disso, nos últimos anos, a nossa sociedade tornou-se mais consciente da integridade e uma boa base de crédito criou um ambiente favorável para a introdução do sistema. Se adoptarmos o sistema de exoneração do passivo restante no futuro, é inteiramente possível conceber um conjunto de medidas de apoio e mecanismos preventivos adequados para evitar os efeitos secundários, por exemplo o sistema nacional centralizado de informação de crédito.<sup>67</sup>

#### IV. Âmbito de aplicação do regime de exoneração do passivo restante

##### (i) Âmbito de aplicação da legislação da falência: qualquer pessoa ou apenas comerciantes?

A primeira questão a ser abordada ao introduzir o regime de exoneração do passivo restante na falência das pessoas singulares é esclarecer o seu âmbito de aplicação. Antes de responder a esta questão, contudo, precisamos obviamente de considerar primeiro a questão do âmbito de aplicação do próprio regime jurídico da falência, em particular o regime para pessoas singulares: aplica-se a qualquer pessoa, ou apenas a comerciantes? Mais precisamente, a questão deve ser formulada como, será que o mesmo ou diferentes procedimentos de falência se aplicam a comerciantes e não comerciantes?

Este é, de facto, um tópico tradicional e antigo do direito de falência. Ao longo da história do desenvolvimento dos regimes, é geralmente aceite que existem três modelos legislativos diferentes. Na legislação que adopta o primeiro modelo, os processos de falência aplicam-se apenas aos comerciantes; no segundo modelo, um procedimento unificado aplica-se a qualquer devedor, quer ele seja ou não comerciantes; e o terceiro tipo situa-se entre os dois primeiros.<sup>68</sup>

---

67 Por exemplo, o Centro de Referência de Crédito do Banco Popular da China foi estabelecido em Março de 2006. Como uma instituição independente de serviço de informação de crédito, o Centro tem como objecto estabelecer, operar e manter o sistema nacional centralizado de informação de crédito. Actualmente, o sistema é o maior do seu género no mundo. O Centro recolhe uma vasta gama de informações de crédito tanto sobre sociedades como sobre indivíduos. No coração da base de dados está a informação de crédito fornecida pelos bancos, e esta é complementada por informação pública nas outras áreas. O sistema é amplamente utilizado e tem gerado benefícios notáveis desde o seu estabelecimento. É agora um instrumento muito importante no sector financeiro na área da gestão do risco, uma vez que é uma solução eficaz para o problema clássico da assimetria de informação. Por outro lado, o sistema também facilitou aos consumidores e às sociedades a obtenção de créditos. Tudo isto contribuiu para o desenvolvimento do mercado de crédito, bem como para a criação de uma cultura de confiança na China. Veja: <http://www.pbccrc.org.cn/crc/index.shtml>.

68 Reinhard Bork, *Einführung in das Insolvenzrecht*, 6. Auflage, Mohr Siebeck 2012, S. 14; 吳傳頌編著：《比較破產法》，商務印書館2013年版，第38-39頁; Alberto dos Reis, *Processos Especiais*, Volume II, Coimbra: Coimbra Editora, 1982, pp. 349-350; 陳計男：《破產法論》，三民書局2004

O primeiro modelo que surgiu foi o em que o regime de falência só era aplicável a comerciantes. Contra os não comerciantes incapazes de pagar as suas dívidas, apenas se podia instaurar um processo individual de execução. A classificação de diferentes sujeitos em diferentes regimes com base no facto de estarem ou não envolvidos em negócios e de terem ou não o estatuto de comerciantes é uma prática relativamente antiga e reflecte a natureza da lei de identidade da lei de falência. Inicialmente, este modelo legislativo baseava-se nas características particulares da actividade comercial, incluindo níveis de risco mais elevados, acesso mais fácil ao crédito, etc.. Com a evolução da história, estes factores desapareceram gradualmente, de modo que a partir dos anos 1860 e 1870, os principais países, representados pelo Reino Unido (1861), Alemanha (1877), Áustria (1914), Japão (1922) e França (1967), abandonaram esta abordagem em favor de um novo modelo, segundo o qual um processo unificado de falência aplica-se indiscriminadamente tanto a comerciantes como a não comerciantes.<sup>69</sup>

No entanto, como mencionado anteriormente, a legislação chinesa da falência sofreu um desenvolvimento muito diferente da do Ocidente. Nunca temos experimentado a história da falência aplicável apenas aos comerciantes. Ao mesmo tempo, a China não tem a base legal para adoptar este modelo: não temos um Código Comercial nem uma lei comercial básica em outras formas na China que defina “comerciantes” ou “actos de comércio”. Portanto, ao melhorar o sistema jurídico de falência da China, não se trata de saber se o alvo da sua aplicação deve ser definido como apenas comerciantes ou qualquer pessoa. Este é um tópico desactualizado. Algumas jurisdições, como Macau, que carregam esse fardo histórico ainda enfrentam esse problema, mas não incluem a China. A futura lei de falência das pessoas singulares da China aplicará-se a todas as pessoas singulares, independentemente de serem comerciantes ou não.

### **(ii) Âmbito de aplicação do regime de exoneração do passivo restante: pessoas singulares**

A actual Lei de Falência de Sociedades da China aplica-se principalmente a pessoas colectivas empresariais (Artigo 2) e, *mutatis mutandis*, a organizações que não sejam pessoas colectivas empresariais (Artigo 135), bem como sociedades civis (Artigo 92 da Lei de sociedades civis). Nesta base, há duas maneiras de introduzir o regime de falência das pessoas singulares:

A primeira é revogar a actual Lei de Falência das Sociedades e promulgar uma nova Lei de Falência unificada, que se aplicará, em princípio, a todos os

---

年版，第15頁。

69 馬哲：《論澳門破產程序的統一和區分》，載《蘇州大學學報（法學版）》2018年第3期，第62-64頁。

devedores. Naturalmente, um processo de falência unificado não significa um processo único de falência e é ainda possível ter regras separadas para diferentes devedores - distinguindo principalmente entre pessoas singulares e pessoas colectivas - na mesma lei, que é o actual modelo legislativo do direito alemão.

A segunda via consiste em promulgar uma Lei de Falência das Pessoas Singulares separada para além da existente Lei de Falência de Sociedades, o que não exclue a necessidade de alterar algumas das disposições desta última. Alternativamente, podemos ainda promulgar uma lei unificada de falência, mas a dividir em duas partes, regulando um processo de falência para sociedades comerciais e outro para pessoas singulares, respectivamente, o que resultaria num modelo legislativo mais próximo do do Reino Unido.

Seja qual for o caminho seguido, não há dúvida de que o regime de exoneração do passivo restante é um mecanismo que só pode existir na falência das pessoas singulares. As pessoas colectivas não serão protegidas por este regime e, de facto, não precisam dele, uma vez que o destino habitual de uma pessoa colectiva após a liquidação da falência é a sua dissolução, e a sua consequente extinção, por isso, não está em causa o que fazer com os seus bens futuros, rendimentos e dívidas remanescentes.<sup>70</sup> Outra razão para limitar a aplicação do regime de exoneração do passivo restante às pessoas singulares é o respeito especial pelos valores e direitos fundamentais delas.<sup>71</sup>

Quanto a se ou não distinguir ainda mais pessoas singulares em diferentes grupos na aplicação do regime de exoneração do passivo restante, a escolha varia de um texto legislativo para outro, mas a prática comum é não mais distinguir entre comerciantes e não comerciantes ou empresários e consumidores.<sup>72</sup> Uma das razões para isso é que é muito difícil fazer distinções significativas entre “actividades comerciais” e “actividades não comerciais” e entre “consumidores puros” e “empresários”.<sup>73</sup>

A legislação que não faz distinção entre empresários e consumidores no que respeita ao âmbito de aplicação do regime de exoneração é, por exemplo, alemã.

---

70 Hans U Heyer, *Einführung in das Insolvenzrecht*, S. 57; 許士宦：《債務清理法之基本構造》，元照出版公司2008年版，第245頁；Fiona Tolmie, *Corporate and Personal Insolvency Law*, 2ed, Routledge Cavendish, 2005, p. 61; Charles Jordan Tabb, *The law of bankruptcy*, New York: Foundation Press / Thomson Reuters, 2009, p. 1047.

71 文秀峰：《個人破產法律制度研究》，中國人民公安大學出版社2006年版，第78頁；劉靜：《個人破產制度研究：以中國的制度構建為中心》，中國檢察出版社2010年版，第223頁。

72 許德風：《破產法論——解釋與功能比較的視角》，北京大學出版社2015年版，第522頁；Reinhard Bork, *Einführung in das Insolvenzrecht*, 6. Auflage, Mohr Siebeck 2012, S. 197.

73 The World Bank, *Insolvency and Creditor/Debtor Regimes Task Force, Working Group on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons*, “Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons”, 2013, p. 16.

Embora a Alemanha preveja um procedimento especial de falência especificamente para os consumidores, aplicável às “pessoas singulares que não exerçam ou não tenham exercido uma actividade económica independente” (Artigo 304(1) da lei alemã da falência), o regime de exoneração do passivo restante aplica-se a todas as pessoas singulares. O artigo 286º da lei alemã estabelece que “se o devedor for uma pessoa singular, o disposto nos artigos 287º a 303º da presente lei aplica-se à exoneração das suas dívidas para com o credor da insolvência que não tenham sido liquidadas no processo de insolvência”.

Da mesma forma, o artigo 235º da actual Lei da Falência portuguesa prevê a exoneração das dívidas que permanecem pendentes durante o processo de falência e durante um período de cinco anos após a conclusão do processo, se o devedor for uma pessoa singular. Esta disposição também não impõe qualquer descrição restritiva ao termo “pessoa singular”, que pode ser um consumidor, um empresário singular ou uma pessoa que exerça uma profissão livre.<sup>74</sup>

No entanto, o facto de tanto os empresários como os consumidores terem a possibilidade de obter a exoneração não significa que os juizes não sejam obrigados a considerar sequer as causas da falência. Em geral, o sobreendividamento dos consumidores, possivelmente como resultado de fé cega nos outros, falta de sorte, excesso de optimismo, etc., merece mais tolerância e compreensão que os empresários especulativos, que deveriam ter exercido um dever de cuidado mais estrito na tomada das decisões e, portanto, devem ser mais responsáveis na falência.<sup>75</sup>

### (iii) Exoneração *ex officio* ou exoneração por autorização individual

Quanto a se o regime de exoneração se aplica automaticamente a todas as pessoas singulares falidas, há dois modelos legislativos diferentes em direito comparado: primeiro, a exoneração *ex officio* representada pelos Estados Unidos, onde o efeito da exoneração é automático de acordo com a Secção 524(a) do Código de Falência;<sup>76</sup> e segundo, a exoneração por autorização individual representada pela Alemanha, onde, de acordo com o Artigo 287(1) da lei, um devedor que preencha as condições pode ser liberado da responsabilidade pelas dívidas remanescentes após requerer ao tribunal e obter a autorização.<sup>77</sup>

No futuro, a adopção da doutrina de exoneração *ex officio* ou exoneração

74 Luís Manuel Teles de Menezes Leitão, *Direito da Insolvência*, Coimbra: Almedina, 2009, p. 308.

75 許德風：《論個人破產免責制度》，載《中外法學》2011年第4期，第752頁。

76 Charles Jordan Tabb, *The law of bankruptcy*, New York: Foundation Press / Thomson Reuters, 2009, p. 1035.

77 盧林主編：《深圳經濟特區個人破產條例草案建議稿附理由》，法律出版社2016年版，第288頁。

por autorização individual na China dependerá da cooperação com outros mecanismos e disposições da futura lei de falência das pessoas singulares. No entanto, em geral, o sistema de falência das pessoas singulares ao estilo americano tem o seu próprio passado histórico único,<sup>78</sup> e não é aconselhável transplantá-lo directamente em termos de selecção do sistema. Uma vez que a futura legislação de falência das pessoas singulares da China ainda se baseia na protecção dos interesses dos credores, é aconselhável começar com uma abordagem mais “rigorosa” na concepção do sistema.<sup>79</sup> A adopção da exoneração por autorização individual pode funcionar melhor para impedir que os devedores utilizem o sistema para se furtarem às suas dívidas.<sup>80</sup>

### **V. Questões centrais a serem consideradas ao adoptar o regime de exoneração do passivo restante: restrições à sua aplicação**

Como mencionado acima, a fim de evitar os efeitos secundários do regime de exoneração do passivo restante, o legislador precisa de estabelecer algumas restrições à sua aplicação, que é a questão mais importante a ser considerada na concepção do regime. Uma observação da experiência legislativa de vários países e regiões vizinhas permite-nos resumir as limitações à aplicação da exoneração do passivo restante nas seguintes aspectos, que são também as principais direcções a considerar na concepção do nosso regime.

#### **(i) A Exoneração é relativa, limitada e condicional**

A exoneração do passivo restante é uma oportunidade conferida aos devedores falidos pelo sistema jurídico moderno, mas não é absoluta, ilimitada ou incondicional. Este mecanismo normalmente não implica uma exoneração imediata, ou seja, o devedor não é liberado directamente das dívidas sem submeter qualquer plano de pagamento. Embora recentemente tenham existido alguns sistemas que não requerem mais um plano de pagamento para todos os devedores, ou pelo menos proporcionam a exoneração imediata para alguns devedores que estão de facto sem nenhuns bens, a maioria dos sistemas existentes ainda rejeita a exoneração incondicional.<sup>81</sup>

---

78 陳夏紅主編：《中國破產法的現代化：從<大清破產律>到<企業破產法>（1906-2006）》，中國大百科全書出版社2018年版，第436-437頁。

79 許德風：《破產法論—解釋與功能比較的視角》，北京大學出版社2015年版，第528-532頁。

80 胡玲：《債務人生存權益視角下的我國個人破產立法研究》，中國法制出版社2014年版，第109頁。

81 The World Bank, Insolvency and Creditor/Debtor Regimes Task Force, Working Group on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons, “Report on the Treatment of the Insolvency of Natural

Conforme já mencionado, tanto o artigo 287 (2) da Lei Alemã como o artigo 239 (2) da lei Portuguesa prevêm que o devedor falido ainda é obrigado a entregar o rendimento disponível adquirido durante um determinado período (seis/cinco anos) após a liquidação a um fiduciário específico que administrará e distribuirá tais montantes de acordo com a lei. O pagamento cuidadoso durante este período é a condição para obter o benefício da exoneração do passivo restante.<sup>82</sup>

Na prática dos EUA, os devedores pessoas singulares frequentemente escolhem aplicar os procedimentos do Capítulo 7 do Código de Falência com o objectivo de amortizar as suas dívidas passadas.<sup>83</sup> As disposições deste capítulo permitem aos falidos manter certos tipos e valores de bens pessoais, atendendo melhor às necessidades dos falidos singulares.<sup>84</sup> No entanto, se o devedor tiver um alto nível de rendimento, não pode ser directamente exonerado das dívidas remanescentes. A Secção 707(b)(2)(A)(i) do Código de Falência prevê regras específicas para o cálculo do nível de solvência em que um devedor será excluído da aplicação do Capítulo 7.<sup>85</sup> De acordo com as disposições relevantes, o tribunal de falência deve comparar o montante da dívida, o rendimento disponível do devedor e as despesas razoáveis e deve defender o direito do credor ao pagamento se a diferença entre o rendimento disponível menos as despesas razoáveis for relativamente elevada, permitindo ao devedor pagar a dívida sem dificuldades.<sup>86</sup> Nestes casos, aplica-se mais o procedimento de “reorganização de pessoas singulares com rendimentos regulares” ao abrigo do Capítulo 13,<sup>87</sup> segundo o

---

Persons”, 2013, p. 117.

82 The World Bank, Insolvency and Creditor/Debtor Regimes Task Force, Working Group on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons, “Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons”, 2013, p. 118.

83 Um devedor que pede a falência normalmente escolhe entre os procedimentos do Capítulo 7, Capítulo 11 e Capítulo 13 do Código de Falência. O Capítulo 7 prevê procedimentos de liquidação, que se aplicam tanto às sociedades, em geral quando estas tenham experimentado dificuldades financeiras prolongadas e insuperáveis, como aos indivíduos. O Capítulo 11 prevê procedimentos de saneamento para os devedores e, embora o legislador não limite a sua aplicação às sociedades, na prática a maioria dos que optam por este procedimento são sociedades. O capítulo 13 prevê procedimentos de reestruturação da dívida para indivíduos com rendimentos regulares.

84 胡健、王宏：《美國破產法律制度簡介》，載李飛主編：《當代外國破產法》，中國法制出版社2006年版，第440-443頁。

85 Charles Jordan Tabb, *The law of bankruptcy*, New York: Foundation Press / Thomson Reuters, 2009, p. 181.

86 Charles Jordan Tabb, *The law of bankruptcy*, New York: Foundation Press / Thomson Reuters, 2009, p. 181.

87 Em teoria, os devedores pessoas singulares recebem maiores benefícios dos processos do Capítulo 13, mas na prática esses benefícios podem nem sempre reverter a favor do devedor. Para uma comparação do Capítulo 13 com o Capítulo 7, veja David Epstein, Bruce Markell, Steve Nickles & Elizabeth Perris

qual o devedor é obrigado a contribuir com todo o seu “rendimento disponível” para o pagamento das suas dívidas nos próximos três a cinco anos, ao abrigo da secção 1325(b).<sup>88</sup>

Como se pode ver, o devedor falido não é automaticamente exonerado das dívidas remanescentes e, em muitos casos, ainda deve pagar dívidas passadas com rendimentos dos anos seguintes. Esta é uma exoneração relativa, limitada e condicional.

### **(ii) A Estipulação das circunstâncias em que o passivo restante não é exonerável**

Como já mencionado, o artigo 1 da Lei alemã prevê a exoneração do passivo restante do devedor “honesto”. O que constitui “honesto” é definido na artigo 290 (1) da Lei.<sup>89</sup> De acordo com este artigo, a pedido do credor na data do período de liquidação, as dívidas remanescentes do devedor não são exoneráveis se o devedor: (1) for condenado por uma infracção de falência e a sentença criminal tornar-se transitada em julgado; (2) cometer fraude de dívida ou de dever público nos 3 anos anteriores ao pedido de falência; (3) ter sido exonerado do passivo restante nos últimos 10 anos; (4) envolver-se em dívidas excessivas e dissipação de bens no ano anterior ao pedido de falência; (5) violar o dever de informar ou de assistir no processo de falência; (6) fizer, conscientemente ou por negligência grave, uma declaração incorrecta ou incompleta no processo de falência do consumidor relativamente ao estado dos seus bens ou dívidas.<sup>90</sup>

Uma disposição semelhante é encontrada na lei americana. A Secção 727(a) do Código de Falência estabelece que o tribunal deve exonerar as dívidas remanescentes do devedor, excepto quando o devedor falido: (1) não for uma pessoa singular; (2) tiver feito transferências fraudulentas dentro de um ano antes do pedido da falência; (3) tiver ocultado, destruído, falsificado ou perdido documentos relativos aos seus bens; (4) tiver cometido uma infracção da falência; (5) tiver falhado em explicar adequadamente as razões da falência; (6) tiver recusado a testemunhar ou a cumprir ordens judiciais; (7) tiver praticado os actos acima referidos no ano anterior do corrente caso de falência ou em outros casos relacionados; (8) tiver sido exonerado do passivo restante nos últimos oito anos; (9) renunciar voluntariamente à exoneração do passivo restante; (10) não tiver

---

(ed.), *Bankruptcy: Materials and Cases*, pp. 294-297.

88 David Epstein, Bruce Markell, Steve Nickles & Elizabeth Perris (ed.), *Bankruptcy: Materials and Cases*, p. 293; Charles Jordan Tabb, *The law of bankruptcy*, New York: Foundation Press / Thomson Reuters, 2009, p. 1037.

89 Reinhard Bork, *Einführung in das Insolvenzrecht*, 6. Auflage, Mohr Siebeck 2012, S. 198.

90 許德風：《破產法論—解釋與功能比較的視角》，北京大學出版社2015年版，第526頁。

completado o curso de gestão financeira, etc.<sup>91</sup>

Uma comparação dos exemplos legislativos acima mencionados mostra que, embora haja um consenso de que a falência pode não ter sido causada pela falta da moralidade do devedor, a lei ainda sanciona os falidos imorais. Esta é a mais severa das restrições à aplicação do regime: para obter a exoneração do passivo restante, o devedor deve ter agido de boa fé,<sup>92</sup> ou seja, “somente devedores financeiramente honestos e confiáveis são elegíveis para o tratamento de recomeço”.<sup>93</sup>

A doutrina americana refere-se a esta limitação à aplicação do regime da exoneração do passivo restante como a “negação de exoneração”, para a distinguir das “excepções à exoneração” (Exceptions to discharge) previstas na Secção 523, o que iremos discutir em breve no item (iii). No caso de “negação de exoneração”, a exoneração das dívidas do devedor é completamente rejeitada e os seus bens e rendimentos futuros continuam sujeitos aos créditos dos credores, enquanto no caso de “excepções à exoneração”, mesmo que o devedor seja, em princípio, libertado, as dívidas específicas enumeradas pela lei continuam a existir.<sup>94</sup> O primeiro caso diz respeito às condutas do devedor antes ou durante o processo, enquanto o segundo se refere às características particulares de certas dívidas. Passamos agora aos casos de “excepções à exoneração”.

### (iii) A estipulação das excepções à exoneração do passivo restante

Existe um consenso entre os legisladores em diferentes países de que nem todas as dívidas são perdoáveis. O artigo 302º da lei alemã estabelece que os seguintes tipos de dívidas não são afectados pela concessão de exoneração do passivo restante: (1) dívidas que o devedor tenha incorrido em consequência de um facto ilícito por ele cometido e relativamente às quais o credor tenha declarado e justificado o crédito; (2) multas a pagar ou semelhantes; e (3) dívidas contraídas por empréstimos sem juros obtidos pelo devedor para pagar os custos do processo de falência. O nº 2 do artigo 245º da Lei portuguesa contém disposições semelhantes.

A maior variedade de excepções está listada na legislação dos EUA. A Secção 523 do Código de Falência dos EUA, intitulada “excepções à exoneração”

91 許德風：《破產法論—解釋與功能比較的視角》，北京大學出版社2015年版，第525頁；Charles Jordan Tabb, *The law of bankruptcy*, New York: Foundation Press / Thomson Reuters, 2009, p. 1036.

92 許士宦：《債務清理法之基本構造》，元照出版公司2008年版，第245頁。

93 Charles Jordan Tabb, *The law of bankruptcy*, New York: Foundation Press / Thomson Reuters, 2009, p. 1098.

94 Charles Jordan Tabb, *The law of bankruptcy*, New York: Foundation Press / Thomson Reuters, 2009, pp. 975-976.

(Exceptions to discharge), lista na alínea (a) até 19 tipos,<sup>95</sup> incluindo dívidas: (1) por impostos; (2) por benefícios obtidos por fraude; (3) não incluídas na lista de credores; (4) decorrentes de fraude, peculato ou roubo; (5) por pensão alimentícia ou de divórcio; (6) decorrentes de delitos intencionais; (7) devidas a agências governamentais por multas, penalidades ou confiscações; (8) por empréstimos para educação de estudantes; (9) decorrentes da condução embriagada do devedor; (10) decorrentes de fraude ou apropriação indevida enquanto o devedor ocupava uma posição fiduciária em qualquer instituição de trust ou crédito de seguro; (11) decorrentes da má-fé do devedor ou falha negligente na manutenção dos fundos de um trust de seguro; etc.<sup>96</sup> A tendência no Congresso dos Estados Unidos tem sido adicionar mais exceções à exoneração e, além das dívidas não exoneráveis enumeradas no Código de Falência, várias exceções estão espalhadas por outros códigos federais.<sup>97</sup> A Secção 25 da Lei de Falência inglesa também prevê que as seguintes dívidas são excluídas da exoneração: (1) dívidas do falido ao Estado; (2) dívidas do falido incorridas por fraude; e (3) dívidas do pai aos seus filhos ilegítimos, conforme determinado por uma decisão judicial.

Um estudo do conteúdo das disposições acima revela que os legisladores tendem a excluir certos tipos de dívidas do âmbito da exoneração, quer para proteger certos créditos e credores, quer para exprimir a atitude de que certos devedores serão mais severamente sancionados se não cumprirem, a fim de os impedir de se furtarem às suas responsabilidades através da falência. No caso do devedor falido com a obrigação de pagar alimentos aos filhos ou cônjuge divorciado, por exemplo, os legisladores consideram que, mesmo que declarados falidos, os devedores não devem ser exonerados das suas responsabilidades mais básicas para com a sua família, nem lhes deve ser permitidos transferir este fardo para outras pessoas igualmente vulneráveis.<sup>98</sup>

Por comparação, é fácil detectar que a maioria destas dívidas, que são previstas como exceções e não podem ser perdoadas, são dívidas que não foram criadas no contexto de mercado, embora tenha havido uma tendência gradual nos últimos anos para eliminar o tratamento especial para as dívidas com uma

---

95 Data do ano 2020. Veja também Charles Jordan Tabb, *The law of bankruptcy*, New York: Foundation Press / Thomson Reuters, 2009, p. 1036.

96 Charles Jordan Tabb, *The law of bankruptcy*, New York: Foundation Press / Thomson Reuters, 2009, pp. 976-1008.

97 Charles Jordan Tabb, *The law of bankruptcy*, New York: Foundation Press / Thomson Reuters, 2009, pp. 1098-1099.

98 The World Bank, Insolvency and Creditor/Debtor Regimes Task Force, Working Group on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons, "Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons", 2013, p. 121.

instituição pública como o credor.<sup>99</sup>

**(iv) A estipulação do “período de boa conduta” e obrigações do devedor**

como já referido, uma vez que o devedor permanece responsável perante os seus credores durante um período de tempo após a liquidação, está sujeito a certas obrigações específicas durante este chamado “período de boa conduta”.<sup>100</sup> O artigo 295º da lei alemã prevê que o devedor é obrigado, por um período de seis anos, a: (1) encontrar um emprego adequado ou envidar esforços nesse sentido e não recusar um emprego que não lhe seja demasiado exigente; (2) entregar ao fiduciário metade dos bens adquiridos em virtude da sucessão; (3) informar da mudança de residência ou de emprego, e não ocultar o bem a ser entregue; (4) não pagar directamente a certos credores à vontade, mas entregar os bens e rendimentos ao fiduciário para garantir o “par conditio creditorum”. Se o devedor for considerado em incumprimento das suas obrigações, o tribunal de falência pode, a pedido, revogar a concessão da exoneração do passivo restante, de acordo com o artigo 303 da lei.

A lei portuguesa, que tem por modelo a lei alemã,<sup>101</sup> prevê um período de cinco anos de boa conduta no n.º 2 do artigo 239º e estabelece no n.º 4 as obrigações a cumprir pelo devedor durante este período, que são muito semelhantes às da Alemanha, incluindo não ocultar rendimentos, exercer uma actividade profissional, entregar o produto imediatamente ao fiduciário, informar o tribunal e o fiduciário das informações relevantes e não fazer pagamentos individuais a certos credores em privado, etc. Autores portugueses usam a metáfora de “purgatório” para descrever este período, durante o qual o devedor deve pagar as suas dívidas e agir honestamente, após o qual a lei permite o perdão e um novo começo.<sup>102</sup>

É de notar que a tendência legislativa mais recente na Europa é a de encurtar ainda mais este período. O Artigo 21 da Diretiva (UE) 2019/1023 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, pede aos Estados-Membros a assegurarem que o período após o qual os empresários insolventes podem beneficiar de um perdão total das suas dívidas não seja superior a três anos. Isso também reflecte que o centro da moderna lei de falência está cada vez

99 The World Bank, Insolvency and Creditor/Debtor Regimes Task Force, Working Group on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons, “Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons”, 2013, p. 121.

100 Reinhard Bork, *Einführung in das Insolvenzrecht*, 6. Auflage, Mohr Siebeck 2012, SS. 199-200; 許德風：《破產法論—解釋與功能比較的視角》，北京大學出版社2015年版，第524頁；許士宦：《債務清理法之基本構造》，元照出版公司2008年版，第259頁。

101 Veja o parágrafo 45 do preambular do Decreto-Lei n.º 53/2004 que aprova o Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas.

102 Assunção Cristas, “Exoneração do Devedor pelo Passivo Restante”, *Themis* (2005), p. 167.

mais a aproximar-se ao equilíbrio dos interesses de credores e devedores. dando mais oportunidades aos devedores e inspirando a sua vitalidade.

**(v) A estipulação das circunstâncias em que a exoneração do passivo restante pode ser revogada**

a concessão da exoneração do passivo restante não significa que o devedor tenha “desembarcado em segurança”. De acordo com o n.º 1 do artigo 303º da lei alemã, a pedido de um credor de falência, o tribunal revoga a concessão da exoneração do passivo restante concedida se o devedor tiver violado deliberadamente as obrigações que lhe incumbem e, deste modo, tiver causado um prejuízo substancial para a satisfação dos credores. Os n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo estabelecem certos requisitos processuais para a revogação. Uma disposição semelhante é encontrada na lei portuguesa, nomeadamente o artigo 246.º, segundo o qual a exoneração do passivo restante pode ser revogada se posteriormente se provar que existem circunstâncias que justificam o indeferimento inicial do pedido de exoneração (nas alíneas b) e seguintes do n.º 1 do artigo 238.º) ou se o devedor não tiver cumprido as suas obrigações no prazo de cinco anos, prejudicando gravemente a satisfação dos credores.

Os tribunais americanos também têm o poder de colocar de lado a exoneração do passivo restante concebida dentro de um certo período de tempo (180 dias nos casos do Capítulo 11 e um ano nos outros casos), mas normalmente só utilizam este influente instrumento quando “a exoneração foi obtida fraudulentamente pelo devedor”,<sup>103</sup> ou seja, nas situações estabelecidas na Secção 727(d)(1).<sup>104</sup>

Como pode ser visto, esta restrição também obriga o devedor que solicita a exoneração do passivo restante a agir de acordo com a regra da boa fé, tanto antes como durante um período considerável após a falência.

(vi) Resumo

Em resumo, por um lado, a moderna lei de falência criou o regime de exoneração do passivo restante que dá ao devedor a possibilidade de um novo arranque económico, enquanto que, por outro lado, o legislador estabelece condições rigorosas e restritivas para a sua aplicação. A lei também estipula as obrigações que o devedor deve cumprir e as consequências jurídicas em caso de incumprimento, a fim de evitar abusos do regime e evitar que este se torne um instrumento para o devedor fugir das suas dívidas.

Pode-se ver que o “novo começo” oferecido ao devedor pelo regime de

---

103 Charles Jordan Tabb, *The law of bankruptcy*, New York: Foundation Press / Thomson Reuters, 2009, p. 1039.

104 Charles Jordan Tabb, *The law of bankruptcy*, New York: Foundation Press / Thomson Reuters, 2009, p. 1116.

exoneração do passivo restante é “um novo começo não imediato” e “adquirido a um preço”.<sup>105</sup> As práticas dos sistemas jurídicos desenvolvidos acima mencionados podem ser uma referência muito útil para a introdução deste regime na China.

## VI. Conclusão

O surgimento e o aumento do regime de exoneração do passivo restante, que é o núcleo do regime de falência das pessoas singulares, é um sinal importante do desenvolvimento e modernidade da lei de falência. Começando pelo Reino Unido, o sistema foi adoptado por principais países como os EUA e a Alemanha.

O sistema dá aos devedores honestos a oportunidade de começar de novo e de se libertarem da sua situação financeira passada o mais rapidamente possível. Além dos óbvios benefícios directos para os devedores, foi também demonstrado que, se as regras forem devidamente elaboradas, a aplicação do regime de exoneração do passivo restante, que incentivará os devedores a não fugirem das suas dívidas e a reconstruir a sua produtividade e criação o mais rápido possível após a falência, não só não prejudicará os credores, mas poderá até mesmo proporcionar a eles uma maior oportunidade da realização dos seus créditos. No entanto, a fim de evitar abusos do mecanismo, os legisladores elaboraram regras rigorosas para a sua aplicação, especialmente no que diz respeito a condições restritivas. Estas disposições centram-se na função que as leis de falência têm de equilibrar os interesses dos credores e dos devedores.

Ao estabelecer o sistema de falência das pessoas singulares na China, é aconselhável introduzir ao mesmo tempo o mecanismo de exoneração do passivo restante. Isso não só está de acordo com os objectivos de valor da lei de falência moderna e a tendência de desenvolvimento do Estado de direito, mas também está de acordo com as necessidades reais do desenvolvimento social e económico da China, especialmente ajuda a China a resolver problemas práticos tais como dificuldades de cobrança judicial dos créditos. Além disso, a China já tem a base institucional e social para a sua adopção e já estabeleceu vários mecanismos complementares.

Ao introduzir o mecanismo da exoneração do passivo restante, a primeira questão a ser abordada é clarificar o seu âmbito de aplicação. Por um lado, o regime de exoneração do passivo restante só existe na falência das pessoas singulares e aplica-se apenas a este tipo de devedores em situação de falência, apesar de não ser necessário fazer distinção mais precisa entre comerciantes e não comerciantes

---

105 The World Bank, Insolvency and Creditor/Debtor Regimes Task Force, Working Group on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons, “Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons”, 2013, p. 117.

ou empresários e consumidores. Por outro lado, nem todas as pessoas singulares declaradas falidas são automaticamente exoneradas do passivo restante, devendo o devedor que deseje obter este benefício recorrer ao tribunal, que autorizará ou recusará a concessão de exoneração após a análise das circunstâncias específicas do caso.

A questão central a ser abordada na introdução do regime é a estipulação de uma série de condições restritivas para o mesmo, incluindo, em particular, as seguintes: em primeiro lugar, o devedor é ainda obrigado a entregar o seu rendimento disponível ganho durante um certo período após a liquidação aos credores ou a um fiduciário designado, que o irá gerir e distribuir de acordo com a lei. Isso não apenas incentiva o devedor a recuperar rapidamente após a falência, mas também protege a oportunidade dos credores de que pelo menos parte dos seus créditos sejam satisfeitos, e também garante a igualdade entre os credores. Segundo, ao devedor é negada a exoneração quando cometeu uma infracção de falência, cometeu fraude de falência ou agiu de má fé. Terceiro, certos tipos de dívidas são excluídos do âmbito da exoneração, e o devedor continua a ser responsável por eles. Em quarto lugar, os devedores com a autorização da exoneração são obrigados a ter um bom desempenho durante um determinado período de tempo após a falência, a fim de garantir os interesses dos credores e disciplinar e educar os falidos imprudentes. Em quinto lugar, se a exoneração do devedor foi obtida por fraude ou em outras circunstâncias semelhantes, o interessado pode solicitar a sua revogação dentro de um determinado período de tempo. Este conjunto de regras é muito importante e serve como “parede de fogo” do regime de exoneração do passivo restante. Somente quando essas regras forem devidamente formuladas, a aplicação do regime de exoneração do passivo restante produzirá melhor os resultados esperados.

---

**ESTUDOS DE PÓS-GRADUAÇÃO  
SELECCIONADOS POR REVISÃO POR PARES**

---

# NOVA TENDÊNCIA DA ARBITRAGEM DO INVESTIMENTO INTRA-UE

Ng Hoi In\*

*Advogada em Macau, Árbitro do Tribunal de Arbitragem Internacional de Zhuhai*

**Resumo:** Um instrumento popular TBI Intra-UE, é mais utilizado no plano internacional, que visa reforçar a promoção e a proteção dos investimentos privados realizados pelos nacionais ou por empresas da nacionalidade de um dos respetivos Estados-Partes no território do outro Estado-Parte, a sua característica distintiva é a de permitir ao investidor estrangeiro optar por recorrer a um mecanismo alternativo de resolução de controvérsias – arbitragem – para solucionar as disputas de investimento entre ele e o Estado anfitrião. Com a polémica levantada pelo Acórdão Achmea no tocante à (in)compatibilidade entre os TBIs intra-UE e o Direito da União, coloca-se uma questão jurídica da harmonia da arbitragem de investimento intra-UE com a autonomia do sistema jurídico da União, e levou um fim da história dos TBIs intra-EU. Neste artigo apresenta o projecto do novo acordo internacional n.º L169, relativo à cessação da vigência de tratados bilaterais de investimento entre os Estados-membros da União Europeia, que se destina a regular principalmente os processos de arbitragem pendentes iniciados entre os investidores e os Estados-membros e os seus efeitos, faz um estudo da nova abordagem da UE relativa à resolução de litígios em matéria de investimento e tenta proporcionar uma perspetiva do futuro da arbitragem de investimento intra-EU.

**Palavras-chave:** Arbitragem; arbitragem de investimento; tratados bilaterais; investimento intra-EU; jurisdição arbitral.

---

\* Doutoranda em Direito, em Ciências Jurídico-Processuais, Universidade de Coimbra.

## I. Introdução

Em virtude da pluralidade de reformas - designadamente na administração da justiça - e da promoção da desjudicialização da justiça em todo o mundo após a 2ª Guerra Mundial<sup>1</sup>, o instituto da arbitragem - método heterocompositivo<sup>2</sup> de resolução de conflitos - encontra o seu (novo) desenvolvimento, em especial a *nível internacional*.

Nas últimas décadas, a arbitragem tem ganho prestígio no direito internacional e tem-se caracterizado como um mecanismo moderno e mais aconselhável de resolução de conflitos particularmente apropriado aos litígios transnacionais<sup>3</sup> no domínio do comércio e do investimento. De facto, a arbitragem não é uma novidade, é, na verdade, muito antiga sendo utilizada pelos humanos já desde a antiguidade, mas só nos últimos anos ganhou, de novo, popularidade. A arbitragem é uma “novidade muito antiga” na sociedade contemporânea<sup>4</sup>.

Ao longo do século XX, a ideia da internacionalização dos mercados – resultado do processo da globalização – e o impulso das relações de negócios transnacionais que proporcionou a expansão económica – expansão do comércio

- 
- 1 A construção de uma justiça de proximidade, Revista Crítica de Ciências Sociais, n.º 60, Out 2001, João Pedroso, p. 39.
  - 2 Expõe uma forma heterocompositiva de resolução de conflitos (arbitragem), diferente dos meios autocompositivos – (mediação/conciliação), tudo em conjuntos chamados Alternative Dispute Resolution – ADR.
  - 3 De acordo com a informação atualizada de UNCTAD até 31 julho 2020, há 1,061 casos (inclusive casos pendentes, concluídos, indeferidos, processo de anulação ou revisão) de arbitragem Investidor-Estado baseada no Tratado (*treaty-based investor-state dispute settlement*), o mais antigo do caso foi entrado em 1987. A década de 1990 apareceu um rápido aumento do número de tratados bilaterais de investimento em todo o mundo, no final da década, o universo destes tratados parecia dramaticamente diferente do das décadas anteriores. O número de tratados durante a década, subindo de 385 no final da década de 1980 para 1.857 no final da década de 1990, até agora (2021), 2852 foram celebrados em todo o mundo (2298 estão em vigor).
  - 4 Em Portugal, começou a regular, sistematicamente, o procedimento arbitral no primeiro Código Processo Civil (“CPC”) de 1876, arts. 44.º a 58.º do CPC de 1876. No Brasil, a arbitragem é reconhecida pouco mais cedo do que Portugal desde os tempos da colonização portuguesa, que expressa nas Ordenações Manuelinas e Filipinas. A tradição da arbitragem e sua valorização contemporânea, *In Aspectos atuais da arbitragem: coletânea de artigos sobre arbitragem, Dalmo de Abreu Dallari coord.* Adriana Noemi Pucci, Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001, p. 101, “...Para muitos que têm escrito e falado sobre a arbitragem como novidade, será surpreendente saber que a primeira Constituição brasileira, de 1824, já tratava expressamente da arbitragem”.

e dos investimentos –, fizeram nascer o conceito de blocos económicos<sup>5</sup> e fomentaram uma crescente interdependência das nações e do desenvolvimento de instituições internacionais, eg., a ONU. Simultaneamente, a rápida mudança e a inovação tecnológica no transporte e nas comunicações desde os anos 60 eliminam as barreiras de tempo e de distância (espaço) promovendo uma integração mundial e até regional – *integração europeia* –; posto isto, incentivaram uma maior livre circulação - de pessoas, matérias e ideias, originaram um fluxo de bens e capitais, e o compartilhamento de valores fez crescer uma harmonização de normas, regras e sistemas jurídicos. Esse aumento da mobilidade global internacional transformou a nossa atividade económica e mudou completamente a forma tradicional do comércio e do investimento, em particular, a nível internacional.

A complexidade da vida económica e a libertação do comércio internacional no tempo do pós-guerra expandiu os obstáculos do acesso efetivo à Justiça – a garantia de efetividade, eficácia e implementação dos direitos–, o que fez surgir uma maior insatisfação dos populares pelo sistema judicial – crise da justiça –, obrigando, assim, a procurar outros meios para a resolução dos conflitos, por contraposição ao sistema judicial tradicional.

## II. O sistema da arbitragem entre Estado e investidor nos termos dos TBIs

No contexto dos investimentos transfronteiriços, os investidores estrangeiros situam-se sempre numa posição vulnerável face à interferência e ao poder soberano do Estado recetor do investimento (*host-state* / Estado anfitrião), sobretudo, perante o poder regulatório (*the right to regulate*)<sup>6</sup> – o direito soberano dos Estados de regular – de realizar a nacionalização ou expropriação dos bens privados sem indemnização, ou de revogar unilateralmente as garantias concedidas aos investidores<sup>7</sup>. A mudança política e o tratamento discriminatório entre o

5 Eg., União Europeia - Megabloco económico com 27 Estados-membros atuais, criado por um grupo de países através do acordo multilateral, visa a aumentar as ligações económicas entre os seus membros e integra um mercado único comum e restrito para os seus membros, no qual diminui as fronteiras impostas por cada membro-país a fim de estender as suas economias, e orientar todos os seus membros pela regulamentação uniforme.

6 *The Right to Regulate in International Investment Law and the Law of State Responsibility: a Hohfeldian Approach*, Charalampos Giannakopoulos, Chapter 8, Permutations of Responsibility in International Law, Queen Mary Studies in International Law, p. 148.

7 No caso *Vattenfall c. Alemanha* (Arbitragem do ICSID, no. ARB12/12/12), uma empresa da Suécia estabelecida na República Federal da Alemanha, instaurou um processo arbitral contra

investimento local e estrangeiro sob pretexto da defesa do interesse público<sup>8</sup> fragilizam, inevitavelmente, os investidores estrangeiros e os seus interesses privados, o que trava o investimento estrangeiro e causa um impacto negativo aos sistemas económicos e financeiros do Estado anfitrião.

Ora, a confiança dos investidores estrangeiros em decisões de investimento internacional depende de uma proteção maior contra as ações governamentais unilaterais do Estado anfitrião. Daí, aparecem os acordos de promoção e proteção recíproca de investimento para equilibrar os interesses dos investidores estrangeiros – interesse privado – e do Estado anfitrião – interesse público<sup>9</sup> (equilíbrio entre a proteção dos investimentos e a prossecução do interesse público dos Estados).

Neste contexto, surge o instrumento popular acordo - bilateral ou multilateral - sobre investimento internacional, “Tratados Bilaterais de Investimento” (“TBIs”, em inglês *Bilateral Investment Agreements*, “BITs”), que são mais utilizados, de preferência, entre os países em desenvolvimento a partir da década de 1990<sup>10</sup> no plano internacional<sup>11</sup>, celebrados entre dois Estados-Partes que visam reforçar a promoção e a proteção dos investimentos privados realizados pelos nacionais ou por empresas da nacionalidade de um dos respetivos Estados-Partes no território

---

a Alemanha depois da adoção por o último de medidas regulatórias (poder regulatório) em 2011 com a intenção de limitar gradualmente, e depois interditar o uso da energia nuclear, essa mudança de política da Alemanha viola as suas obrigações para os investidores estrangeiros no âmbito do Tratado da Carta de Energia.

- 8 O contrato de investimento – a categoria dos contratos económicos - entre o Estado e o privado, *apesar de não ser um contrato administrativo, é ainda um contrato em que os poderes unilaterais da Administração não deixam de estar presentes... tendo em conta o peso decisivo do interesse público envolvido*, Cabral de Moncada, “O Regime Jurídico do Investimento Estrangeiro em Portugal”, *Nos 20 anos do Código das Sociedades Comerciais*, Homenagem aos Profs. Doutores A. Ferrer Correia, Orlando de Carvalho e Vasco Lobo Xavier, Vol. III, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 131.
- 9 Por exemplo, nos termos do no art. 6.º/1 da Lei de Investimento de Cabo Verde, Lei n.º 13/VIII/2012 de 11 de Julho, com a alteração introduzida pela D/L n.º 34/2013 de 24 de Setembro, “Aos investidores são garantidos segurança e protecção jurídica contra quaisquer medidas de requisição, nacionalização, ou expropriação directa ou indirecta da sua propriedade privada, em todos os seus aspectos jurídicos e económicos, excepto por razões de interesse público, de acordo com a Lei, e obedecendo ao princípio da não discriminação, e sujeito à pronta, completa e justa compensação...”
- 10 O primeiro TBI foi celebrado em 1959 entre a Alemanha e o Paquistão.
- 11 Também há outros acordos multilaterais internacionais, eg. Tratado de Carte de Energia (“TCE”) estabelece um quadro da cooperação transfronteiriça na indústria energética, contém procedimentos de resolução de controvérsias tanto para os Estados Partes (vis-à-vis outros Estados) (art. 27.º), quanto entre Estado e investidores de outros Estados (art. 26.º), que fizeram investimento no território do primeiro.

do outro Estado-Parte<sup>12</sup>, no qual concede regime de reciprocidade aos investidores de um outro estado na produção e execução de projetos de investimento no seu próprio território.

A figura dos TBIs é uma forma de proteção unilateral contra o Estado anfitrião; concede aos investidores estrangeiros uma série de garantias, *inter alia*, um tratamento não discriminatório de investidores de qualquer Estado-Parte, não oferecendo um tratamento de nação mais favorecida (*most favored nation clause*, “MFN”), mas sim um tratamento justo e equitativo (*fair and equitable treatment*, “FET”<sup>13</sup>), a livre circulação de capital sem restrições e proteção pelo direito de indenização em caso de expropriação injustificada.

Sendo que muitos se envolvem em investimentos duradouros a longo prazo em infraestruturas ou de injeção de quantidades significativas de capital, que normalmente não permitiriam os investidores retirarem ou recuperarem os retornos de investimento num curto período de tempo no caso da extinção de um TBI. A fim de atenuar o risco que os investidores estrangeiros correrem ao investir num Estado anfitrião, a *cláusula de caducidade* (“*Sunset Clause*” ou “*Grandfathering Clause*”) é uma ferramenta de garantia típica comumente aplicada no TBI, nos termos do qual é prorrogada a proteção e a garantia aos investidores estrangeiros por um período *extra* (entre 10 e 20 anos) após a cessação da vigência do TBI, desde que os seus projetos de investimento sejam realizados antes da data da cessação. Desse modo, pode permitir a proteção e a garantia previstas no TBI que continuarão em vigor por um período adicional para que os investidores estrangeiros possam recuperar o retorno a longo prazo do seu investimento.

Uma característica distintiva dos TBIs é que permitem ao investidor estrangeiro optar por recorrer a um mecanismo alternativo de resolução de controvérsias – *arbitragem* – para solucionar as disputas de investimento entre ele e o Estado anfitrião, eg., o regime de arbitragem internacional de investimento

---

12 Na União Europeia, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa de 2009, passou-se a atribuir a competência exclusiva à UE – art. 3.º/1 e) e 205.º/1 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (“TFUE”) para celebrar acordos internacionais com terceiros que envolvam investimento estrangeiro direto, e, no caso de estar em causa o investimento indireto – *portfolio*, TBIs nacionais, a competência é partilhada entre a UE e os Estados-membros, art. 4.º do TFUE.

13 É o padrão central da proteção internacional de investimentos (*FET standard*) que o tribunal aplica para determinar se o comportamento para um investidor for injusto e inequitativo, *The Core Standard of International Investment Protection – Fair and Equitable Treatment*, Alexandra Diehl, Wolters Kluwer Law & Business, p. 251 e ss.

- ICSID<sup>14</sup> -, ou outros fóruns como UNCITRAL<sup>15</sup>, ICC<sup>16</sup> etc. Os TBIs possuem uma *cláusula de arbitragem de investimento* (“*investor-State arbitration clause*”) pela qual atribui a um investidor a faculdade de escolher recorrer à arbitragem internacional no caso de o seu direito sob o TBI não ter sido cumprido, em vez de processar o Estado anfitrião na sua jurisdição nacional.

Tendo em consideração que o objetivo dos TBIs é procurar proteger principalmente os direitos dos investidores, de uma perspetiva dos TBIs, parece que a arbitragem Investidor-Estado existe somente na possibilidade de ser a parte Investidor o demandante e ser a outra parte Estado o demandado; é pouco provável um Estado anfitrião iniciar a arbitragem como demandante contra aos investidores<sup>17</sup> e, de facto, na prática, quase todas as disputas foram instauradas pelos investidores estrangeiros contra o Estado anfitrião com base num tratado de investimento ou com as disposições de investimento (*TIPs*)<sup>18</sup>.

Pese embora a celebração dos TBIs seja feita somente entre dois Estados Contraentes, existe uma *oferta unilateral de arbitragem* para os investidores

---

14 Foi instituído pelo tratado multilateral de resolução de litígios relativos a investimentos entre os Estados e nacionais de outros Estados – Convenção de Washington de 1965 -, destinava-se a criar um centro arbitral imparcial e confiável de resolução de litígios sob os auspícios do Banco Mundial. ICSID (*Internacional Centre for Settlement of Investment Disputes*, Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos, “CIADI”) foi estabelecido em 1965, a Convenção do ICSID estabelece as suas Regras de Conciliação ao lado das Regras da Arbitragem do ICSID, o qual oferece um regime processual mais estruturado e completo, com as suas características distintivas que podem se consubstanciar em cinco aspetos: 1. A exclusividade dos meios de resolução de litígios previstos na Convenção; 2. Um duplo consentimento do Estado Parte relativamente à resolução por arbitragem de determinado litígio, necessita da manifestação de vontade do Estado por uma outra convenção de arbitragem além de convenção ICSID acordo-quadro; 3. A lei arbitral do local de arbitragem – *Lex loci arbitri* - não aplicará no procedimento arbitral, ou seja, a arbitragem do ICSID é inteiramente independente, e deslocalizado. 4. O primado do Direito Internacional; 5. O reconhecimento automático das decisões arbitrais proferidas no âmbito do ICSID, por isto, faz se tornar um instrumento internacional da *arbitragem de investimento* mais conhecido e utilizado para a resolução das disputas de tratados de investimento, cf. Dário Moura Vicente, *obra. cit.* p. 756-758 e Alexandra Diehl, *obra cit.* p.186. ([https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/ICSID\\_Conv%20Reg%20Rules\\_EN\\_2003.pdf](https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/ICSID_Conv%20Reg%20Rules_EN_2003.pdf))

15 O Regulamento da Arbitragem de UNCITRAL é a regra mais utilizada aplicável ao procedimento da arbitragem *ad hoc* hoje em dia.

16 É a instituição arbitral mais conhecida que administra a arbitragem de disputas comerciais internacionais.

17 A igualdade de acesso à arbitragem pelo Estado anfitrião confirmado na Convenção do ICSID. (<https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/publications/History%20of%20the%20ICSID%20Convention/History%20of%20ICSID%20Convention%20-%20VOLUME%20II-1.pdf>)

18 Casos de arbitragem pendentes e concluídos sob o sistema UNCTAD. (<https://unctad.org/news/unctad-releases-data-over-1000-investor-state-arbitration-cases>)

de um dos Estados Contraentes, no que diz respeito aos conflitos entre um investidor estrangeiro e o Estado anfitrião, mediante a manifestação de vontade prévia irrevogável no TBI por ambas as partes. Estados Contraentes, os quais se comprometem a conferir ao investidor de outra parte, *um direito potestativo*<sup>19</sup> de escolher entre vários meios diferentes de resolução de litígio no âmbito do investimento decorrente dos TBIs, mesmo que o TBI concreto não fosse propriamente subscrito pelo investidor estrangeiro conflituante. A decisão do investidor de optar por submeter o conflito à arbitragem, inclusive simplesmente por um pedido de instauração do processo de arbitragem, manifesta, de imediato, uma *aceitação (expressa / implícita) da arbitragem oferecida* por parte do Estado Contraente e constitui uma convenção de arbitragem válida e efetiva, produzindo desde logo os seus próprios *efeitos positivo e negativo*<sup>20</sup>.

### III. As vantagens e características da arbitragem na resolução de litígio de investimento internacional

Na medida em que os ordenamentos jurídicos de cada país são diferentes, não surpreende que cada país tente definir os limites da sua jurisdição de forma soberana para constituir barreiras naturais aos outros Estados, a fim de que possam garantir o resguardo da ordem jurídica e proteger os interesses daquele que está em conflito<sup>21</sup>. Quanto ao conflito decorrente dos TBIs entre o investidor estrangeiro e o Estado anfitrião, pois é natural gerar-se facilmente uma desconfiança de recorrer à Justiça de um dos países interessados. Assim, é indispensável que tenha uma garantia, em caso de litígio com o Estado ou outra entidade pública soberana com quem o investidor estrangeiro contratou, que seja decidido por um órgão terceiro independente e imparcial, o qual deve sempre manter a sua autonomia, neutralidade e objetividade em todo o processo, não havendo nenhuma influência em especial por parte do Estado soberano, sendo preferível que não seja da nacionalidade de nenhuma das partes para não suscitar a desconfiança sobre a sua independência e imparcialidade.

Não obstante que não seja sempre admirada no plano internacional<sup>22</sup>,

19 Arbitragem Investimento: A Convenção ICSID e os Tratados Bilaterais, Dário Moura Vicente, pg. 763

20 Uma convenção arbitral válida produz um efeito positivo, que atribui a competência ao tribunal arbitral relativamente a um determinado litígio, por outro lado, provoca um efeito negativo, impedindo os tribunais nacionais de julgar o fundo da causa e absolvê-lo da instância.

21 Vanessa Bernardi, *op. cit.* pg. 2

22 A Convenção do ICSID permite que a publicação das decisões quando ambas as partes consentiram, na prática, quase todas as decisões do ICSID são publicadas via o relatório anual e o site do ICSID. (<https://icsid.worldbank.org/cases>)

a confidencialidade do processo arbitral e da sua decisão, é ainda uma das características marcantes do instituto da arbitragem, visto que muitas empresas grandes ou sociedades globais e internacionais preferem recorrer a este meio não judicial, particularmente no domínio do comércio e investimento, ao invés de um processo judicial ordinário procedido dentro do tribunal nacional, o qual obriga estritamente ao princípio da publicidade (eg., art. 206.º da Constituição da República Portuguesa). Todos os intervenientes vinculam-se ao dever de guardar sigilo, do início ao fim do processo, em prol de não divulgar o conflito ao público para o não ligar à imagem das empresas, ao segredo comercial, aos conhecimentos tecnológicos ou ao *know how*. Contudo, este dever não é absoluto e pode ser quebrado por razão de interesse e ordem públicos, quando o dever de transparência é imposto por normas legais<sup>23</sup>, o que é cada vez menos considerado como um aspecto decisivo na escolha da arbitragem no plano internacional:

Acima de tudo, a equiparação<sup>24</sup> da força executiva entre as decisões arbitrais e as sentenças judiciais é inquestionável, razão para o sucesso que o método da arbitragem alcançou, sem embargo de esse princípio da equiparação ser sujeito, em geral, no contexto internacional<sup>25</sup> a um processo de revisão e confirmação das decisões arbitrais estrangeiras no foro do lugar em que se instaurou o processo, eg., no sistema do direito português, a sentença arbitral estrangeira só tem eficácia depois de ser reconhecida pelo tribunal nacional competente – Tribunal Segunda Instância - nos termos dos art. 706.º/1 e 978.º do Código de Processo Civil Português (“CPC”) e art. 55.º da Lei da Arbitragem Voluntária (“LAV”).

Perante os tratados ou as convenções internacionais, embora esteja sujeito

---

23 A confidencialidade não se estima nos todos regimes arbitrais, eg., ONU, esta tendência conduz as regras UNCITRAL promover a transparência e participação pública dos seus procedimentos, pela criação da convenção de *United Nations Convention on Transparency in Treaty-based Investor-State Arbitration* (entrou em vigor a partir de 2017), com o objectivo de contribuir significativamente para a criação de um quadro jurídico harmonizado para uma resolução justa e eficiente dos litígios de investimento internacional, aumentar a transparência da arbitragem dos investimentos e a responsabilização e promover boa governação do Estado.

24 No ordenamento interno de Portugal, o princípio geral de equiparação entre as sentenças judiciais e sentenças arbitrais é consagrado no art. 705.º do CPC e LAV 42.º/7.

25 Existem em geral três possibilidade do regime de reconhecimento e execução de sentença arbitral estrangeira adotado no mundo, 1) criação de regras específicas de processo de reconhecimento e execução de sentença arbitral estrangeira; 2) aplicação das regras mesmas para as sentenças arbitrais estrangeiras e para as sentenças judiciais estrangeiras (Portugal adota este sistema, CPC706.º, 976.º/1 do CPC e LAV 55.º); 3) aplicação do mesmo processo para as sentenças arbitrais nacionais e estrangeiras. cfr. Maria Cristina Pimenta Coelho, a Convenção de Nova Iorque de 10 de Junho de 1958 relativa ao Reconhecimento e Execução de Sentença Arbitrais Estrangeiras”, Revista Jurídica, no.20, 1996, AAFDL, Lisboa, p. 50.

ao controlo da revisão e confirmação, existe a possibilidade de escolha entre vários fóruns para facilitar o reconhecimento e a execução das sentenças arbitrais estrangeiras, e reduzir ao mínimo as condições a serem preenchidas para este efeito – eg. princípio do tratamento mais favorável consagrado no art. VII da Convenção sobre o reconhecimento e execução de sentenças arbitrais estrangeiras (de Nova Iorque) –, designadamente, no âmbito da arbitragem de investimento, a Convenção de Washington cria os seus próprios mecanismos de reconhecimento e execução das decisões arbitrais proferidas ao abrigo da Convenção, as suas decisões são finais e vinculativas para ambas as partes, reconhecidas automaticamente e exigíveis em qualquer um dos Estados Contraentes da Convenção tal qual uma sentença dos tribunais nacionais, e sem a possibilidade de intervenção ou fiscalização pelos tribunais judiciais locais, caracteriza-se por ser uma arbitragem deslocalizada e a *lex loci arbitri* não terá nenhuma influência sobre o procedimento e a decisão arbitral.

Apesar de a Convenção de Nova Iorque ser um documento universal no direito internacional da arbitragem e constituir um meio de maior sucesso no reconhecimento e execução de sentenças arbitrais estrangeiras no âmbito do comércio internacional, o regime do ICSID venceu na área da arbitragem de investimento. Em comparação com o último, a convenção de Nova Iorque é menos satisfatória quanto aos limites da aplicação do âmbito e à possibilidade de recusa da confirmação da sentença arbitral. Como referimos anteriormente, a sentença arbitral do ICSID é definitiva e exequível logo que é proferida em qualquer Estado Contraente da Convenção como uma sentença de um tribunal nacional, não estando sujeita a qualquer revisão por tribunais nacionais (art. 53.º a 55.º da Convenção de ICSID<sup>26</sup>, o procedimento de reconhecimento e execução da sentença), e pode ser impugnada só se se verificarem situações bastante restritivas previstas na Convenção de ICSID mediante o seu regime autónomo (art. 52.º da Convenção de ICSID, o procedimento da anulação).

Por esta razão, facilita, em grande medida, o reconhecimento e a execução das suas decisões arbitrais, evita que as partes envolvidas neguem simplesmente a força imperativa que as sentenças arbitrais difundiam sobre elas, em especial, com a exclusão do fundamento da recusa de confirmação das decisões arbitrais, *ofensa da ordem pública*<sup>27</sup>– eg. 56.º/1 b ii) da LAV e art. V.º/2 b) da Convenção

26 ICSID possui um procedimento da execução simplificado e automático.

27 De forma que minimizar a incerteza do recurso deste critério da recusa, aplica na prática o conceito da ordem pública internacional, a ofensa da ordem pública internacional não só se representa uma violação dos princípios fundamentais do ordenamento jurídico, mas com um grau grave, eg., violação dos direitos de defesa, art. 22.º do Código Civil Português. – cfr. Acórdão do STJ de 9.10.2003, *Estudos de Direito Internacional Privado e de Direito Processual Civil Internacional Vol III, Rui Manuel Moura Ramos, Gestlegal, pg 511-514 e 580-611; A Convenção*

de Nova Iorque - que é consagrado em geral na ordem jurídica interna da maioria dos países, minimiza a presença intensa da ideia da soberania do Estado, dado que a intervenção com a reserva da ordem pública gera obviamente uma incerteza da decisão arbitral e facilmente leva a abusos por parte do juiz do Estado por motivos de natureza quer política quer económica.

A uniformização das regras arbitrais internacionais beneficia a maioria dos países e territórios com maior potencial económico do mundo que convencionaram e aderiram às várias convenções internacionais ou acordos bilaterais ou multilaterais<sup>28</sup>, daí as decisões arbitrais poderem ser reconhecidas noutros territórios que subscreveram a mesma convenção, com o mesmo efeito e a mesma força executiva da sentença do tribunal nacional<sup>29</sup>, o que tem a vantagem de reduzir as dificuldades e inconveniências da execução da decisão arbitral nos tribunais nacionais de um outro Estado.

No plano da comunidade europeia, com o objetivo do reforço da cooperação judiciária, no âmbito do projeto de comunitarização do direito internacional privado dentro da União, surgiu a elaboração de regras (regulamento CE) uniformes na UE com o propósito da criação de um espaço de liberdade, de justiça e de igualdade no acesso à justiça (art. 81.º/1 do TFUE). Sob o objetivo da livre circulação das decisões em matéria civil e comercial, criou o Regulamento da EU n.º 1215/2012 relativo à matéria do reconhecimento e da execução das decisões,

---

*de Nova Iorque de 10 de Junho de 1958 relativa ao Reconhecimento e Execução de Sentença Arbitrais Estrangeira, Maria Cristina Pimenta Coelho, Revista Jurídica no. 20, Outubro 1996, 56-67, 62-63*

28 A Convenção de Nova Iorque de 1958 foi aprovada pela Assembleia da República de Portugal em 10.3.1994, por resolução da Assembleia República n.º 37/94, com a reserva de reciprocidade – só se aplicar a Convenção às sentenças proferidas noutro Estado Outorgante na base da reciprocidade -, vigora na ordem português nos termos do art. 8.º/2 da CRP, em simultâneo, Portugal reformou o seu processo de reconhecimento (Lei no. 63/2011, LAV art. 55.º) para que a sentença arbitral estrangeira adquira a natureza de título executivo, nomeadamente, as decisões proferidas pelos países subscritores da Convenção de Nova Iorque na condição de ser reconhecido pelo tribunal nacional competente. A Convenção de Nova Iorque confere aos Estados Contraentes a possibilidade de reserva de se exigir apenas que se trate de matéria comercial. Pese embora tenha um escopo mais amplo, contém mais situações para recusar à execução das decisões arbitrais do que existem sob a Convenção de Washington (ICSID).

(<https://www.newyorkconvention.org/list+of+contracting+states>)

29 Existia a divergência entre as doutrinas e jurisprudências de Portugal, quanto aos países subscritores da convenção da Nova Iorque; há doutrina e jurisprudência que admitir que podiam directamente avançar a sentença arbitral estrangeira e não teria de reconhecida pelo nosso tribunal de relação nos termos dos arts. 978.º a 985.º do CPC, por exemplo, Dário Moura Vicente, de Lisboa, e o acórdão do STJ de 19.3.2009. Há outro acórdão do STJ, de 18.2.2014, entendeu que “é sempre exigível o reconhecimento judicial de qualquer decisão arbitral estrangeira, mesmo que proferida nos termos da Convenção de Nova Iorque de 1958.”

todavia, exclui o instituto da arbitragem do esquema - Considerando (12) e art. 1.º/2 d) do Regulamento n.º 1215/2012.

As características típicas do instituto da arbitragem contribuem para esta se tornar o instrumento ideal para uma forma modernidade de resolução de conflitos, em particular no âmbito do investimento internacional, sendo, assim, com êxito, um método de solucionar os litígios mais complexos perante qualquer sede de arbitragem e seja qual for o direito aplicável.

#### **IV. Problemas discutidos no acórdão Achmea – (In)compatibilidade entre constituição de cláusulas arbitrais em tratados de investimento intra-UE e a autonomia do direito da União Europeia**

A situação na UE não é diferente da do resto do mundo; a partir do fim do século XX (década de 1990), foram celebrados TBIs em grande número entre, na altura, os Estados-membros e os países em desenvolvimento que depois passaram a ser os Estados-membros.

Todavia, no caso dos TBIs celebrados entre dois Estados-membros da UE (“TBIs intra-UE”), o tema torna-se complexo e a sua discussão na Europa nunca foi pacífica ao longo dos tempos. Durante os últimos anos, as tensões aumentaram entre a UE e os seus Estados-membros, com a polémica levantada pelo acórdão *Achmea* em 2018 no tocante à *(in)compatibilidade* entre os TBIs intra-UE e o Direito da União, ou melhor dizendo, coloca-se uma questão jurídica da harmonia da arbitragem de investimento intra-UE com a autonomia do sistema jurídico da União.

Sob o enquadramento do mercado único da União Europeia, a Comissão atendeu, antes de tudo, às vantagens que eram conferidas aos investidores de alguns Estados-membros de forma recíproca, que fragmentaram o mercado interno da Europa e violaram os valores e princípios fundamentais do Direito da União – em particular, a discriminação em razão da nacionalidade (art. 18.º do TFUE) e a livre circulação de capital (art. 63.º do TFUE). É manifestamente incompatível com o espírito fundamental da UE, que um acordo bilateral ou multilateral entre dois ou mais Estados-membros estabeleça uma situação em que uma das partes se encontre numa posição mais favorável ou ofereça privilégios que não existam nos outros Estados-membros.

Para além da questão político-constitucional dos valores comuns da União, o objeto deste estudo centra-se em abordar o problema jurídico principal, a *(in)compatibilidade* entre a criação de um sistema de resolução de litígios intra-EU – arbitragem – e a *unidade da ordem jurídica da União*, em que o Tribunal de Justiça

da União Europeia (“TJUE”) pronunciou a sua posição em vários documentos<sup>30</sup>, salientando que não era compatível com os Tratados da União a formação de uma jurisdição fora do sistema judicial da União.

Confrontado com a autonomização do direito comunitário no contexto da ordem jurídica globalmente considerada, foi naturalmente suscitado o problema da conciliação das duas esferas jurídicas distintas – Direito Internacional e Direito Comunitário<sup>31</sup>, e quando colocar a aplicação de um tratado / acordo internacional – Direito internacional – no quadro do ordenamento comunitário – Direito comunitário, um problema de *internormatividade*<sup>32</sup> nunca fácil de se harmonizar.

Vale a pena analisarmos uma jurisprudência notável do TJUE, o caso *Achmea*<sup>33</sup>, que fixou, definitivamente, o entendimento sobre a incompatibilidade da cláusula arbitral em TBI intra-UE com a autonomia do sistema jurídico da União, ou seja, opõe-se à possibilidade de recorrer à jurisdição voluntária (arbitragem) no conflito de investimentos transfronteiriços intra-UE. Este acórdão *Achmea*

---

30 Parecer n.º 1/91 do TJUE, (The EEA Agreement) 14.12.1991; Parecer n.º 1/09 do TJUE (*Agreement on the creation of a unified patent litigation system*), 8.3/2011, paragraph 74; Parecer n.º 2/13 do TJUE (*Accession of the Union to the ECHR*), 18.12.2014, paragraph. 182; Parecer n.º 1/17 do TJUE, de 30.04.2019, CETA Agreement, parágrafo 106;

31 O direito comunitário é diferente do direito da integração, apesar de o TJUE enfatizar frequentemente as diferenças entre o direito da UE e o direito internacional, não podemos negar a União Europeia é criada por uma série de tratados constitutivos entre os Estados-membros. Contraentes, derivam de força vinculante do direito internacional. Ele é composto por um conjunto de fontes comunitárias originárias e derivadas do direito com a finalidade de regulamentar as relações multilaterais existentes entre os seus integrantes. Embora a sua autónoma em relação ao Direito Internacional, as principais fontes do Direito da União são os tratados comunitários, que instituíram o bloco, trata-se *tertium genus* entre o Direito Interno e o Direito Internacional.

32 Efetividade das decisões arbitrais no âmbito dos “BIT internos à União”, Suzana Tavares da Silva, p.1

33 Processo n.º C-284/16, *Achmea vs. Slovak Republic*, 06.03.2018, relativo a um pedido de decisão prejudicial foi apresentado pela República Eslovaca, um TBI foi celebrado em 1991 entre o Reino dos Países Baixos e a República Federal Checa e Eslovaca (a República Eslovaca sucedeu ao TBI em 1.1.1993 enquanto sucessora da República Federal Checa e Eslovaca e aderiu à UE em 1.5.2004), a República Eslovaca abriu o seu mercado da prestação de seguros de saúde privados aos operadores de outros países em 2004, a empresa neerlandesa *Achmea* estabeleceu um sucursal e injetou capital através da qual prestava o serviço de seguro da saúde privado. Em 25.10.2007, a República Eslovaca proibiu a distribuição de lucros obtidos a partir das atividades de seguros de saúde privados por lei. Tendo em consideração a medidas legislativas prejudicada a *Achmea*, a qual intentou uma ação arbitral contra a República Eslovaca na Frankfurt em 2008, nos termos da cláusula da arbitragem prevista no art. 8.º do TBI visado. Durante o processo, a República Eslovaca invocou a exceção da incompetência do tribunal arbitral em razão de incompatibilidade entre cláusula arbitral e o Direito da União. O Tribunal arbitral julgou improcedente a exceção e condenou a República Eslovaca a pagar a 22,1 milhões de euros à *Achmea*.

orienta, posteriormente, dois documentos significativos, i) a Declaração de 2019 sobre as consequências legais do acórdão *Achmea* e a proteção de investimento na UE e ii) o Acordo Internacional de 29 de Maio de 2020, relativo à cessação da vigência de Tratados Bilaterais de Investimento entre os Estados-membros de UE, o último dos quais colocou, finalmente, um ponto final na polémica e conduziu simbolicamente ao fim de TBI intra-UE, desvalorizando e ameaçando até certamente o desenvolvimento da arbitragem de investimento na Europa – arbitragem intra-UE.

Saliente-se no caso *Achmea*, três questões<sup>34</sup> de especial relevância, e o cerne de uma delas quanto à incompatibilidade da cláusula arbitral constante do TBI intra-UE com o Direito da União (art. 8.º, 267.º e 344.º do TFUE). No fundo, o problema central é saber se um tribunal arbitral criado segundo um acordo internacional bilateral no âmbito do investimento pode ser considerado como um “*órgão jurisdicional nacional*” na aceção do art. 267.º do TFUE, de que prossegue a finalidade de garantir a uniformidade na aplicação - e interpretação - do Direito da União e concretizar o objetivo da cooperação judiciária entre o sistema comunitário e os sistemas nacionais dos Estados-membros, através do instrumento *reenvio prejudicial - a dualidade fundamental de objetivos*<sup>35</sup>.

A invenção do instrumento de reenvio prejudicial – a colaboração processual que permite um *diálogo interjurisdicional formal e exclusivo* entre tribunais membros nacionais e o TJUE - é a consequência da unidade na ordem jurídica da União, que constitui um sistema multinível que se insere nos diversos ordenamentos dos seus Estados-membros e estão ligados entre si. É, assim, a construção do Direito Comunitário – as regras e os princípios fundamentais do Direito da União, que reconhece uma série de valores comuns nos quais a União se funda, trata como uma *supreme law*, proveniente do cariz *supranacional* da autoridade europeia. Desta maneira, configura a prevalência do direito comunitário (incluindo quaisquer normas e atos do Direito da União que produzem efeitos juridicamente vinculativos e externos) sobre o direito interno ordinário - Princípio do Primado do Direito da União -, independentemente do seu lugar na hierarquia normativa do ordenamento jurídico interno, nenhuma norma ou ato nacional podem afetar a validade do direito da União, nem sequer a norma constitucional

34 Submetia três questões prejudiciais ao TJUE pelo Supremo Tribunal Federal Alemanha: 1.) a aplicabilidade do art. 344.º do TFUE aos diferendos entre os Estados-membros, 2) se o art. 267.º do TFUE se negar a cláusula de arbitragem do TIB intra-UE, 3) se se constitui uma discriminação com a violação do art. 18.º do TFUE quando afirmar nas disposições se encontrar a vantagem dos alguns Estados-membros ao recurso da arbitragem decorrente dos TBIs..

35 Miguel Gorjão-Henriques, *Direito da União Europeia - história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*, 6.ª ed. Coimbra: Almedina, 2010, parag 944

fundamental<sup>36</sup> se pode sobrepor à primazia do direito da União<sup>37</sup> - *Proc. n.º 11/70, Acórdão Internationale Handelsgesellschaft*.

Esse relacionamento entre o sistema comunitário e os sistemas nacionais dos Estados-membros estende-se até à competência substancial para exercer funções jurisdicionais em cada sistema – princípio da repartição da competência, e traz uma repartição da competência do controlo jurisdicional interno – tribunais judiciais nacionais - e do controlo jurisdicional comunitário – TJUE.

Cabe ao TJUE a função especializada no que respeita à garantia da uniformidade da aplicação das normas da União, como a jurisdição central no sistema jurisdicional comunitário, para assegurar o princípio da autonomia do direito da União; atribuiu-se uma *competência exclusiva* para interpretar e apreciar a validade das regras comunitárias, e para evitar os diferentes entendimentos resultantes da variedade de intenção normativa e a incerteza jurídica do sistema comunitário.

Os tribunais judiciais nacionais, assumindo um papel de tribunal comum de aplicação do direito da União, estão incumbidos de julgar em primeira instância sobre os recursos e ações introduzidos por particulares, de decidir todas as questões suscitadas para garantir a efetivação dos direitos reconhecidos pela ordem jurídica comunitária (*treaty making power*) e encarregue-se de aplicar de maneira uniforme o direito da União Europeia no caso concreto.

Daí, afasta-se a possibilidade de reenvio das questões relativas ao Direito da União para uma jurisdição fora do órgão jurisdicional de um Estado-membro, eg., a jurisdição de um terceiro estado não membro<sup>38</sup> - *Proc. n.º C-100/89 e n.º C-101/89, 12.12.1990, Kaefer e Procacci*; por outro lado, mesmo que os particulares que sejam as partes do litígio, perante um tribunal nacional comum da União, não podem submeter eles próprios diretamente as questões prejudiciais ao TJUE, e só podem solicitar ao juiz do caso lhe dirigir as questões, cabendo exclusivamente aos órgãos jurisdicionais nacionais o controlo do direito comunitário – acesso à competência de decisão prejudicial.-

---

36 É reconhecido formalmente no. art. 8.º/4 da CRP, a doutrina portuguesa dominante considerava que o princípio do primado apenas efetuava nas normas de valor infraconstitucional, suportava uma restrição do controlo de constitucionalidade das normas de direito da União, mas sempre recorria o mecanismo do reenvio prejudicial para o TJUE ter a oportunidade de se pronunciar o seu entendimento sobre a contenda antes de controlo constitucional.

37 *Proc. n.º 11/70, Acórdão Internationale Handelsgesellschaft*, de 17.12.1970, a possibilidade de conflito entre a obrigação de Direito Europeu e o direito fundamental protegido pela Constituição Alemã.

38 *Proc. n.º C-100/89 e n.º C-101/89, 12.12.1990, Kaefer e Procacci*, não é contestado que o tribunal *administratif de Papeete*, que fica no território da Polinésia Francesa - território ultramarino da França -, é um órgão jurisdicional francês.

Posto isto, o cerne do problema é a questão de saber se um tribunal arbitral constituído no âmbito do TBI intra-UE se pode enquadrar na conceção do órgão jurisdicional de um dos Estados-membros / nacional.

Antes de abordar o problema, não podemos deixar de estudar a definição de órgão jurisdicional nacional na aceção do art. 267.º/ TFUE, e procurar qual critério (quais elementos) jurídico, ao desenvolvimento jurisprudencial, se têm que ser preenchidos para o qualificar. Em jurisprudência anterior, nota-se que o TJUE tem analisado a delimitação do *conceito-tipo*<sup>39</sup> do órgão jurisdicional nacional, procurando construir a definição de órgão jurisdicional nacional de um modo tipológico, com suficientes semelhanças ao modelo do *tribunal de direito comum*, configurando um conjunto de características – *obrigatórias, acessórias e adicionais* –, para identificar se um determinado órgão é, ou não, o tipo de órgão jurisdicional nacional num caso concreto.

Sendo assim, várias jurisprudências atestam as seguintes características típicas para servirem de critério ao examinar o tipo de um órgão jurisdicional nacional:

Do ponto de vista do TJUE<sup>40</sup> - *Proc. C 102/81, Proc n.º 109/88, Proc. n.º C 102/81, TJUE n.º C393/92, n.º 22-23, Proc. n.º C 102/81, Proc n.º C 54/96* -, (1) *a jurisdição com carácter obrigatório* é a característica indispensável (*obrigatória*) para que se possa justificar a sua espécie de órgão jurisdicional nacional, as partes no conflito estão obrigadas a dirigir-se ao órgão em causa, independentemente do acordo da faculdade de poder escolher entre várias vias jurisdicionais diferentes de resolução, qualquer parte pode instaurar um processo no chamado órgão e a outra parte fica, desde logo, vinculada por esta escolha e sujeita ao procedimento posterior.

Em princípio, um órgão jurisdicional nacional não tem que ver com o título formal de um tribunal, sempre que disponha de competência substancial para exercer as funções jurisdicionais da (2) *resolução de um litígio concreto* - mesmo que não decida um litígio determinado concreto, o tribunal superior qualificado é chamado a examinar ou a pronunciar-se sobre a questão de direito e a sua pronúncia serve de referência orientadora e integra-se na parte da decisão do tribunal que julgue esse caso concreto -, tem (3) *origem legal*<sup>41</sup> sendo que

39 As disposições dos Tratados da União não definem nem exploram a definição do órgão jurisdicional nacional, considera que a conceção do órgão jurisdicional nacional deve ser encarada como um “tipo” mas não “conceito”, a fim de ter margem de manobra para verificar a realidade conceptualizada em cada caso concreto. Sofia Oliveira Pais, cit. obr, p. 187

40 Proc. C 102/81, Nordsee Deutsche vs. Reederei Bremerhaven, a parte da decisão parágrafo 11-15.

41 Proc n.º 109/88 Handels vs. Danfoss, parágrafo 7-9, “*o Faglige Voldgiftsret (tribunal arbitral profissional) ... nos termos do artigo 22.º da Lei dinamarquesa n.º 317, de 13 de Junho de*

justifica uma determinada intervenção necessária das autoridades públicas<sup>42</sup> na sua composição ou no seu funcionamento, de modo que considera o Estado-membro confia no órgão o dever de aplicação do Direito da União e ser como um papel “Estado-juiz”.

Deve funcionar (4) *de modo permanente* para julgar com (5) *independência* todos os litígios no âmbito da sua jurisdição. Ao longo de todo o processo, observa o princípio estruturante do direito processual – (6) *o contraditório*, devem as partes ter a oportunidade de se pronunciarem e de serem ouvidas relativamente a todas as questões relevantes do processo; assegura os direitos à defesa ampla no processo junto do órgão em causa, de forma a evitar uma decisão surpresa; e garante a participação efetiva das partes na formação da sua (7) *decisão final com caráter jurisdicional* – vinculativa para as partes em litígio e produz o mesmo efeito do das sentenças dos tribunais de direito comum, a fim de não prejudicar os direitos fundamentais de acesso aos tribunais e da tutela jurisdicional efetiva pelo recurso desse órgão “jurisdicional”.

Em princípio, o órgão em causa deve (8) *aplicar as normas de Direito*; mesmo que julgue de acordo com a equidade, poderia reconhecer a verificação do tipo de tribunal no âmbito do art. 267.º do TFUE, se as normas da União têm de ser aplicadas no caso<sup>43</sup>.

---

1973...*Cabe então ao tribunal arbitral profissional dirimir o litígio em última instância.*”;

42 TJUE discutiu nos vários casos o grau de envolvimento das autoridades públicas necessário para a verificação do órgão como órgão jurisdicional nacional; Proc. n.º C61-65 *G. Vaassen-Gobbels vs. Direção do Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf*, considerou que o órgão tinha origem legal, seria exigível que o *Scheidsgerecht* fosse criado por ato das autoridades públicas e as mesmas nomeassem os membros do tribunal arbitral; Proc no.º 246/80, *C. Broekmeulen vs. Huisarts Registratie Commissie*, neste caso não exige todos os membros do órgão, *Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde* (Appeals Committee for General Medicine), eram nomeados pelas autoridades públicas (apenas três de nove membros eram nomeados por ministros do Estado-membro), nem o seu regulamento tinha sido aplicado pelas autoridades públicas, basta que o órgão exerce a sua função com a aprovação das autoridades públicas (criada por uma associação profissional de direito privado), e o seu regulamento interno do órgão só podia ser alterado com o acordo das autoridades públicas e funcionar com a colaboração das últimas, parágrafo 17; Proc. n.º 109/88, *Handels vs. Danfoss*, a Lei dinamarquesa atribui a competência ao órgão para resolver determinado tipo de litígio; Proc. n.º C 102/81, *Nordsee Deutsche vs. Reederei Bremerhaven*, (Decisão) parágrafo 11-15, 14“*the ordinary courts may be called upon to examine them either in the context of their collaboration with arbitration tribunals, in particular in order to assist them in certain procedural matters or to interpret the law applicable, or in the course of a review of an arbitration award*”.

43 TJUE n.º C393/92, n.º 22-23, *Gemeente Almelo v.s. Energiebedrijf IJsselmij NV*, “...*It follows from the principles of the primacy of Community law and of its uniform application, in conjunction with Article 5 of the Treaty, that a court of a Member State to which an appeal against an arbitration award is made pursuant to national law must, even where it gives judgment*

Poderia permitir, excepcionalmente, qualificar um órgão como tipo de órgão jurisdicional nacional, sempre que esse órgão tenha a última palavra no seu ordenamento jurídico interno para pronunciar uma decisão definitiva sobre o litígio em causa – (9) *a decisão em última instância*.

Afinal de contas, assume-se que as características e os fatores acima mencionados possam atuar como critério de referência para a qualificação do tipo de órgão jurisdicional nacional – de Estado-membro –, não exigindo necessariamente que preencha todas as características do modelo, basta que se verifique em cada caso concreto algumas características em conjunto que revelam os indícios suficientes para fundar uma ligação próxima entre as duas figuras, através de uma imagem global que permite aos órgãos em causa aproximarem-se e considerarem-se *suficientemente parecidos*<sup>44</sup> com o modelo de “tribunal de direito comum”.

Note-se que, nenhuma das características acima mencionadas é só por si suficiente para justificar ou rejeitar a qualificação de órgão de carácter jurisdicional nacional, todos podem funcionar como indícios de qualificação do tipo de órgão jurisdicional nacional, o que importa é que preencham um conjunto de características que se torne suficientemente idêntico com esse tipo<sup>45</sup>. Entretanto, a falta de (5) *a sua independência* e (2) *a sua função de resolução de conflito* podem servir como *elemento negativo* de delimitação do tipo de órgão jurisdicional nacional, alongando se da qualificação quando se verificar que não assume uma postura autónoma<sup>46</sup>, ou quando for chamado para se pronunciar com uma opinião / um parecer / uma mera recomendação não vinculativa sobre o caso concreto, ou simplesmente, ausência de lide na base do processo.

## V. A jurisdição arbitral no ordenamento jurídico da União

Assim, pode permitir entrar-se numa análise sobre qual é a situação do tribunal arbitral constituído no âmbito dos TBIs intra-UE, ou seja, através de um acordo internacional bilateral entre dois Estados-membros, que é exatamente a controvérsia mais discutida na prática. Como já mencionámos, o tribunal arbitral nem sempre é uma figura que poderíamos enquadrar pacificamente no tipo de

---

*having regard to fairness, observe the rules of Community law, in particular those relating to competition.”*

44 Proc. n.º C 102/81, *Nordsee Deutsche vs. Reederei Bremerhaven*, parágrafo 10.

45 Proc n.º C 54/96, *Dorsh Consult*, parágrafo 23.

46 Assegura principalmente a imparcialidade do órgão que decide o litígio visto que as autoridades administrativas são órgãos nacionais que prosseguem os interesses públicos e satisfazem as necessidades coletivas, não se verifica a sua figura independente e autónoma.

órgão jurisdicional nacional na aceção do art. 267.º do TFUE.

Tendo em conta as várias jurisprudências do TJUE, este afasta preliminarmente os tribunais arbitrais de jurisdição com carácter voluntário<sup>47</sup> - *Proc. n.º C 102/81* -, “tribunais arbitrais puros” - “tribunais arbitrais em sentido estrito”, que são criados pela vontade das partes em litígio, as quais não estão obrigadas a se submeterem à arbitragem, nem existe qualquer intervenção das autoridades públicas na decisão de escolher a arbitragem para resolver um determinado tipo de litígio, ou na intervenção do processo que se realize perante um tribunal arbitral – do tipo de órgão jurisdicional tradicional de um Estado-membro no âmbito do Direito da União.

Porém, não significa isso que os tribunais de jurisdição arbitral não possam ser identificados desse tipo, desde que apresentem os elementos suficientes para se enquadrarem no tipo de órgão jurisdicional nacional, designadamente, seja constituído de modo permanente – *Proc. n.º 61/65*, da origem legal – *Proc. n.º C377/13* -, com a competência obrigatória – *Proc. n.º 109/88*<sup>48</sup>, julgar de acordo com o Direito<sup>49</sup>, de forma que se aproximem com o modelo de tribunal de direito comum.

Neste contexto, um *tribunal arbitral necessário*<sup>50</sup> (a jurisdição da origem legal e com a competência obrigatória – jurisdição com carácter obrigatório) poder-se-ia facilmente enquadrar no tipo de órgão de carácter jurisdicional nacional. Em Portugal, para proteger o interesse da ordem pública, alguns tipos de conflito não poderão ser seguidos pelos tribunais comuns, o que obriga às partes submeter os conflitos específicos à arbitragem<sup>51</sup>; eg., a Lei n.º 23/96 sobre o ordenamento

47 *Proc. n.º C 102/81, Nordsee Deutsche vs. Reederei Bremerhaven*, parágrafo. 11, “um tribunal arbitral voluntário não constitui um órgão jurisdicional de um Estado-membro na aceção do art. 267.º/TFUE”..

48 No *Proc. Danfoss*, o TJUE aceitou as questões prejudiciais levantadas pelo tribunal arbitral profissional *ad hoc*, o advogado geral do caso considerou que a exigência da permanência da jurisdição dos órgãos poderia ser reduzida quando a lei lhes confere competência para resolver um determinado litígio – apela a característica da origem legal do órgão.

49 *Proc. n.º 61/65, G. Vaassen-Göbbels vs. Direcção do Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf*, Parte I, p. 404-405, o *Scheidsgerecht (Tribunal Arbitral) é organismo permanente competente constituído nos termos do Reglement van het Beambtenfondsvoor het Mijnbedrijf (RBFM)*.

50 *Proc n.º C 377/13, Ascendi Beiras Litoral e Alta vs. Autoridade Tributária e Aduaneira (PT)*, 12/06/2014, paragrafa 22-34, “... quando o contribuinte recorre o seu diferendo à arbitragem fiscal, a jurisdição do Tribunal Arbitral Tributário tem, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 10/2011, carácter vinculativo para a autoridade tributária e aduaneira.” (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=70C9282DA7A30A0031AEBD0F93D5BD69?text=&docid=153582&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5574849>).

51 *Proc. n.º C555/13 Merck Canada vs. Accord Healthcare Ltd*, 13/02/2014, parágrafo 22 e 25, a

jurídico de alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais, um conflito desta natureza é sujeito à forma de arbitragem necessária que será desencadeada por parte do consumidor (art.º 15). Em relação às questões laborais resultantes da celebração ou revisão de convenção coletiva (art. 529.º do Código do Trabalho, a remissão aos arts. 506.º e 507.º, arts. 508.º e 509.º ou art. 510.º), estas poderiam ser dirimidas pela arbitragem obrigatória e necessária; E nos termos dos arts. 4.º e 5.º da Lei n.º 74/2013, criou um Tribunal Arbitral do Desporto, compete-lhe à competência específica e exclusiva de conhecer os litígios emergentes dos atos e omissões das federações e outras entidades desportivas e ligas profissionais, no âmbito do exercício dos correspondentes poderes de regulamentação, organização, direção e disciplina e os recursos das deliberações tomadas por órgãos disciplinares das federações desportivas ou pela Autoridade Antidopagem de Portugal em matéria de violação das normas antidopagem.

Em geral, o recurso ao mecanismo da arbitragem é de carácter voluntário, mas assenta na vontade das partes o impulsionar a sua utilização. Por regra, os tribunais arbitrais são criados por convenção de arbitragem celebrada entre as partes de uma relação jurídica. Trata-se de uma entidade constituída para julgar aquele particular litígio entre as partes e que se extingue depois de desempenhada a sua tarefa. É frequente que as partes determinem que os árbitros decidam de acordo com a equidade e não por aplicação das regras de direito vigentes.

O tribunal arbitral não é como outro tribunal judicial, não funciona permanentemente e tem como objetivo um caso particular, terminando a sua competência logo que finda o processo, o poder do tribunal nacional – tribunal de direito comum - provém da soberania do Estado, este distingue-se do poder do tribunal arbitral, que emana, diretamente, da convenção das partes; mesmo assim, em Portugal, o tribunal arbitral adquire dignidade constitucional à luz do art. 209.º/ 2, é, portanto, uma das categorias de tribunal.

Assim, podemos concluir que o mecanismo do reenvio prejudicial pode funcionar entre um tribunal de jurisdição arbitral e o TJUE, ou seja, não nega necessariamente um tribunal arbitral, constituído com base na cláusula da

---

*competência do Tribunal Arbitral necessário... resulta da Lei n.º 62/2011, de 12 de dezembro de 2011... com efeito, este diploma legal confere àquele tribunal uma competência obrigatória para decidir; em primeira instância, os litígios emergentes de direitos de propriedade industrial quando estejam em causa medicamentos de referência e medicamentos genéricos, ... deve ser considerado um órgão jurisdicional na aceção do artigo 267.º TFUE. Em 2018, o regime de arbitragem necessária da Lei n.º 62/2011 art. 2.º (arbitragem necessário) foi revogado pela DL n.º 110/2018, de 10 de Dez, deixando às partes a opção entre o recurso a arbitragem voluntária ou ao tribunal judicial competente, em virtude de acórdão no. 251/2017 do Tribunal Constitucional de Portugal, que julgou inconstitucional a norma do art. 2.º da Lei n.º 62/2011, ao estabelecer arbitragem necessário instaurado, a qual impede a parte invocar a exceção pela invalidade de patente.*

arbitragem de natureza privada de quer do contrato privado quer do acordo internacional, ser reconhecido *como um órgão jurisdicional* de um dos Estados-Membro, desde que o TJUE não se afaste por burocrático o acesso ao mecanismo de reenvio prejudicial do “tribunal arbitral qualificado”.

A sentença definitiva e irrecorrível do tribunal arbitral não se poderia considerar como um limite da fiscalização do TJUE para as sentenças arbitrais a fim de garantir a sua competência exclusiva da interpretação ou aplicação do direito da União no caso concreto. Foi esse, aliás, o entendimento do Supremo Tribunal Federal Alemanha no acórdão *Achmea*, que um órgão jurisdicional nacional poderia ser chamado em fase de reconhecimento e execução da sentença arbitral, a examinar a compatibilidade dessa sentença com o direito da União, e, caso seja necessário, o tribunal nacional competente de execução poderia ainda submeter um pedido de questão prejudicial ao TJUE para este fim.

## VI. Fim dos TBIs intra-UE – o projeto do novo acordo internacional L-169

Logo chegada a década de 2020, a arbitragem de investimento na UE está a atravessar uma fase de grande convulsão. Na sequência do acórdão *Achmea*, 23 Estados-membros da UE (inclusive Portugal) chegaram, enfim, oficialmente, a um Acordo relativo à cessação da vigência de tratado bilaterais de investimento entre os Estados-membros da União Europeia – n.º L169 de 29 de Maio<sup>52</sup> (“acordo de cessação”), tratado multilateral esse celebrado por consentimento de 23 Estados-membros em função da cessação de todos os seus TBIs intra-UE (cerca dos 130, 10 deles com Portugal), e prevê as disposições transitórias para regular a sua extinção e os efeitos jurídicos eventuais. O acordo de cessação entrou em vigor em 29 de agosto de 2020 – n.º L281<sup>53</sup>, contém 18 artigos, duas listas dos TBIs

52 Foi assinado entre 23 Estados-membros, Alemanha, Bulgária, Bélgica, Chipre, Chéquia, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, França, Grécia, Hungria, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia, em 05.05.2020 nas Bruxelas. A proposta do acordo de cessação apresentada em 2019 ainda aos países Áustria, Finlândia, Suécia, Reino Unido e Irlanda do Norte.

53 13 Estados-membros fizeram a notificação e dois Estados-membros deles, a Dinamarca (6.5.2020) e Hungria (30.7.2020), o acordo de cessação entrou em vigor já a partir do início em 29/8/2020 para elas. Portugal fez a sua declaração seguinte, “... *Portugal reitera que as legítimas expectativas de proteção, geradas na vigência do quadro normativo instituído pelos referidos acordos bilaterais, devem ser merecedoras de tutela jurídica efetiva. Neste sentido, Portugal manifesta o seu firme apoio ao aprofundamento do diálogo entre a Comissão Europeia e os Estados-membros com vista a assegurar a mais ampla garantia de proteção sólida e eficaz dos investimentos na União Europeia. Para tanto, exorta a que se pondere a criação de novos ou melhores instrumentos ao abrigo do direito da União Europeia e se prossiga a avaliação*

visados nos dois anexos A e B, e dois anexos C (minuta de declaração) e D (tabela indicativa de comissão para o facilitador).

A maioria do TBIs visados já existia desde os anos 80 e 90 e o mais antigo datava de 1967<sup>54</sup>, o acordo de cessação marca, assim, um fim da história dos TBIs intra-UE.

Em princípio, o acordo de cessação seguiu as intenções políticas assinaladas nas Declarações de 15 e 16 de Janeiro de 2019 subscritas por todos 28\* Estados-membros<sup>55</sup>, admitiram extrair, principalmente, consequências jurídicas (negativas) do acórdão *Achmea*<sup>56</sup> de acordo com as suas obrigações – princípio da autoridade da coisa interpretada<sup>57</sup> - impostas pelo Direito da União, a terminar os seus TBIs intra-UE e as suas cláusulas de caducidade constantes nos anexos A e B do acordo de cessação, comprometeram-se em retirar todos efeitos negativos de um acordo TBI intra-UE para a sua ordem jurídica provocados pelo acórdão *Achmea* a fim

---

*dos atuais mecanismos de resolução de litígios, essenciais para garantir segurança jurídica e proteção dos interesses dos investidores.*” Luxemburgo e Países Baixos também expressaram as suas opiniões sobre o acordo de cessação. (<https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2019049&DocLanguage=en>)

- 54 Acordo entre o Governo de República Francesa e o Governo da República de Malta sobre o fomento e a proteção recíprocos de investimentos, assinado a 11.8.1976 e entrado em vigor a 1.1.1978.
- 55 A Declaração de 15 de Jan de 2019 foram assinados pelo 22 Estados-membros Bélgica, Bulgária, República Tcheca, Dinamarca, Alemanha, Estónia, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália, Chipre, Letónia, Lituânia, Holanda, Áustria, Polónia, Portugal, Romênia, Eslováquia e Reino Unido\* (Foi um dos Estados-Membros da UE na altura, e saiu da União Europeia em 31 de Janeiro de 2020). Cinco outros Estado-membros, incluindo Finlândia, Luxemburgo, Malta, Eslovénia e Suécia, assinaram conjuntamente uma versão separada de declaração, que adotou uma opinião amplamente semelhante à da maioria, exceto no que diz respeito à TCE, a declaração separada observou que a questão de saber se a TCE contém uma cláusula da arbitragem Investidor-Estado aplicável entre os Estados-membros está atualmente a ser discutido perante um tribunal nacional de um Estado-membro e que, nesse contexto, considera que seria inapropriado expressar opiniões sobre a aplicabilidade da cláusula arbitral da TCE. O Estado-membro Hungria divulgou a sua declaração separada em 16 de janeiro de 2019 na qual afirmou que, em sua opinião, a decisão da *Achmea* aplica apenas aos TBIs intra-UE e não à nenhuma arbitragem pendente ou futura no âmbito do TCE.
- 56 O TJUE declarou que “*Os artigos 267.º e 344.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma disposição constante de um acordo internacional celebrado entre os Estados-membros, como o artigo 8.º do Acordo sobre ..., nos termos da qual um investidor de um desses Estados-membros pode, em caso de litígio relativo a investimentos realizados no outro Estado-membro, intentar uma ação contra este último Estado-membro num tribunal arbitral, cuja competência esse Estado-membro se comprometeu a aceitar*”
- 57 Todas as jurisdições estão vinculadas pela posição confirmada pelo TJUE, em vista disso, todos os juizes nacionais devem aplicar o Direito da União tal como interpretado pelo TJUE. Sofia Oliveira Pais, cit. obr, p. 230

de assegurar a conformidade do quadro normativo dos Estados-membros com o direito da União.

A primeira reação da UE contra os TBIs intra-UE fora já no início em 2015 quando a comissão europeia iniciou processos de infração contra 5 Estados-membros, Áustria, Países Baixos, Roménia, Eslováquia e Suécia.

Entretanto, o acordo da cessação não é capaz resolver totalmente o problema da arbitragem de investimento intra-UE, sobretudo, a arbitragem de investimento intra-UE no âmbito do Tratado da Carta da Energia (“TCE”), nos termos do art. 26.º do TCE<sup>58</sup> - a resolução de diferendos entre um investidor e uma Parte Contraente no domínio do investimento energético -. Isto podia deixar de causar problemas jurídicos mais complexos, enquanto o TCE é um “*acordo misto*”<sup>59</sup> subscrito não apenas pelos Países Estados-membros da UE mas também pela Parte União Europeia ela própria e pelos outros Países Terceiros, ou seja, o TCE, enquanto tratado multilateral com a participação da UE, é parte integral da ordem jurídica da UE, e vincula os Estados-membros e as instituições da União (art. 216.º/2 do TFUE), por conseguinte, envolve obrigações de cada Parte Contraente (quer dos Estados-membros quer da UE) para todas as outras Partes Contraentes; é, assim, um quadro bastante diferente do que o de uma relação bilateral entre dois Estados-membros nos TBIs.

A UE não chega certamente a uma conclusão de que o art. 26.º do TCE é ou não compatível entre o direito da UE e a cláusula de arbitragem do TCE<sup>60</sup>.

---

58 Até hoje existem 53 países e organizações internacionais partes contraentes, inclusive UE e a maioria dos Estados-membros da EU no TCE. Uma proposta foi apresentada em 7.5.2020 pela UE sobre a modernização do TCE, propôs a reforma do art. 26.º do TCE que se refere ao novo mecanismo de solução de controvérsias entre o investidor e o Estado através da criação de órgão permanentes - *Tribunal Multilateral de Investimentos*. Uma estrutura semelhante, o tribunal do CETA, que terá um caráter «híbrido», no sentido de que integrará não só elementos jurisdicionais de resolução de litígios mas também elementos relativos a processos de arbitragem internacional. O TJUE apresentou uma conclusão no Parecer nº 1/17, Relatório 29.1.2019, que aceita a criação de um mecanismo de resolução de litígios em matéria de investimento entre os investidores e os Estados do CETA (Canadá e UE), L 11/23 – art. 8.23 (pedido de arbitragem) – nos termos do direito da União, não prejudica a autonomia da ordem jurídica da União, uma vez que “*o poder de apreciação do tribunal do CETA não vai ao ponto de lhes permitir pôr em causa o nível de proteção de um interesse público definido pela União... e excluir toda e qualquer competência desses tribunais para porem em causa as escolhas democraticamente realizadas no interior de uma Parte em matéria, nomeadamente, do nível de proteção da ordem pública ... ou ainda dos direitos fundamentais...*” paragrafa. 147-161

59 O acordo internacional de que a União é parte encontra-se, portanto, numa espécie de *mezzanine* entre o Direito originário e o Direito derivado.

60 Processo C-155/21, um pedido de decisão prejudicial pelo Tribunal de Recurso de Svea, Suécia, relativo à se deve art. 19.º e 4.º/3 do TUE e os art. 267.º e 344.º TFUE ser interpretados no sentido de que se opõem à cláusula de arbitragem prevista no artigo 26.º do Tratado da Carta de

De facto, o mecanismo de resolução de conflitos Investidor-Estado do TCE não é totalmente idêntico ao dos TBIs: o art. 26.º/6 do TCE exige ao Tribunal constituído com base no regime TCE que decida qualquer questão em conflito ao abrigo das regras e princípios aplicáveis do direito internacional<sup>61</sup>, que pode interpretar como incluindo os Tratados da UE e outras regras do Direito Comunitário; neste sentido, pode operar uma norma como a *cláusula de desconexão implícita*, que impõe que o tribunal arbitral constituído aplique o Direito da União numa disputa intra-UE no âmbito do TCE, conclui assim que o tribunal arbitral não é competente e reconhece-se uma negação de julgar uma disputa intra-UE à arbitragem. Mas na realidade, tanto a Comissão Europeia como a maioria dos Estados-membros da UE – a afirmação da inaplicabilidade da arbitragem de investimento entre Estados-membros do TCE, nos parágrafos 4 da Declaração de 2019 –, consideram que as consequências jurídicas do acórdão *Achmea* são aplicáveis aos processos arbitrais do TCE e não se limitam aos casos do TBI.

Nem todos os TBIs dos Estados-membros Partes são regulados por acordo de cessação. Em primeiro lugar, importa salientar o âmbito aplicável do acordo de cessação, atentando à definição do *Tratado Bilateral de Investimento* que nos é dada no seu art. 1.º/1), no sentido em que o acordo de cessação é aplicável a qualquer tratado de investimento celebrado enumerado no anexo A ou B entre dois Estados-membros, assim deixando de fora o campo da aplicação dos outros TBIs celebrados em nome da UE ou entre o Estado-membro e o país terceiro<sup>62</sup> / organização internacional.

O acordo de cessação destina-se a regular principalmente os processos de arbitragem iniciados entre os investidores e os Estados-membros, ao abrigo da convenção de arbitragem (arbitragem institucionalizada ou arbitragem *ad hoc*) constante nos TBIs visados. Podemos constatar que foram divididos em 3 categorias de processos de arbitragem *ratione temporis* – com base na data do acórdão *Achmea*, 6 de Março de 2018: 1. *Novos processos de arbitragem* (art. 1.º/6): são qualquer processo arbitral que tenha sido iniciado em ou após 6 de março de 2018; 2. *Processos de arbitragem concluídos* (art. 1.º/4): são aqueles processos de arbitragem em que se tenha chegado a um acordo ou tenha sido

---

Energia em caso de diferendo relativo a um investimento entre dois Estados-membros, o caso está pendente no TJUE.

61 A disposição é parecida com a do TBI entre o Reino dos Países Baixos e República Federal Checa e Eslovaca no acórdão *Achmea*, o seu art. 8.º/6, “o tribunal arbitral pronuncia-se ao abrigo da lei, tomando consideração designadamente... os princípios gerais do direito internacional”, contudo, não todos os TBIs intra-UE preveem uma disposição semelhante.

62 Regulamento (UE) n.º 1219/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12.12.2012, estabelece as disposições transitórias para os acordos bilaterais de investimento entre os Estados-membros e os países terceiros.

proferida uma sentença definitiva antes de 6 de março de 2018, e (i) não tenha havido impugnação à decisão arbitral (eg. processo da anulação ou recurso, ou pedido da retificação) até 6 de março de 2018 e tenha sido executada devidamente antes dessa data, ou ii) a sentença tenha sido anulada ou revogada antes da entrada em vigor do acordo de cessação – 29.08.2020 (a data varia de país para país nos termos da sua data efetiva – que é definida nos termos dos arts. 2.º e 16.º: o acordo de cessação entra em vigor 30 dias consecutivos após o depósito do instrumento de ratificação, aprovação ou aceitação do acordo<sup>63</sup>); e 3. *Processos de arbitragem pendentes*: processos de arbitragem na fase intermédia (art. 1.º/5), são processos de arbitragem que tenham sido iniciados antes de 6 de março de 2018 e ainda tenham ficado pendentes no dia da entrada em vigor do acordo de cessação (29.08.2020 ou a data efetiva respetiva de país para país), independentemente da fase de tramitação em que eles se encontram.

Em segundo lugar, o acordo de cessação terminará também todas as “cláusulas de caducidade” dos TBIs enumerados nos anexos A e B. As cláusulas de caducidade são as regras transitórias estabelecidas em comum nos TBIs; o seu objetivo é estender a proteção dos investimentos por um período adicional após a data da cessação do BIT. A cláusula estabelece regras precisas que disciplinarão a cessação eventual dos TBIs. Por conseguinte, é significativo para os investidores dos 23 Estados-membros que têm investimentos em curso protegidos por TBIs, uma vez que esses investimentos perderão de imediato a proteção substantiva das cláusulas de caducidade.

Assim, levanta-se a questão de saber como lidar com a regra específica - a cessação imediata - das cláusulas de caducidade em acordo com o direito internacional.

Tendo em conta a cessação dos efeitos das cláusulas de caducidade por acordo dos Estados-membros entre si próprios (acordo internacional multilateral L169 é como uma pluralidade de acordos internacionais bilaterais de cessação para os seus Estados-membros), como é óbvio, na mente dos investidores, da aplicação retroativa da decisão de *Achmea* ao seu investimento, resulta a *supressão do direito adquirido dos investidores*, podendo concluir-se que a cessação da cláusula de caducidade é inválida por ser contrária ao direito internacional<sup>64</sup>.

---

63 Até a data do texto, o acordo foi ratificado por 13 países. Portugal, um dos países signatário do acordo, apresentou a sua declaração – cfr. supra nota de rodapé n.º 53. Entretanto, não ratificou ainda, e de acordo com art. 13.º, não permite os Estados-membros Partes formular uma reserva ao acordo de cessação. (<https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2019049&DocLanguage=en>)

64 Com efeito, o art 70.º/1 a) e b) da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (entrou em vigor a 07/03/2004 em Portugal), discute as consequências da cessação de um tratado e, prevê que a cessação de um tratado “*Não prejudica qualquer direito, obrigação ou situação jurídica*

De qualquer forma, o acordo de cessação *não afeta* o resultado do processo de arbitragem concluído, ou seja, não prejudica o valor legal da decisão final ou do acordo de resolução amigável da controvérsia *nem* conduz a processos concluídos serem *reiniciados*. (art. 6.º do acordo de cessação).

No tocante aos processos de arbitragem novo e pendentes, a convenção arbitral dos TBIs visados não podem servir ou continuar a servir de base jurídica para iniciar um processo de arbitragem, ou seja, não produz efeitos jurídicos de convenção – positivo e negativo <sup>65</sup>; por outro lado, impõe às partes os *deveres de informar* o tribunal arbitral das consequências jurídicas do acórdão *Achmea* (art. 7.º do acordo de cessação), em que surge a inaplicabilidade da convenção de arbitragem dos TBIs visados em razão da incompatibilidade entre as cláusulas de arbitragem e o direito da União, incumbindo assim aos Estados-membros um dever de apresentar, perante o tribunal arbitral do processo, uma declaração mencionada no anexo C do acordo de cessação, das consequências jurídicas do acórdão *Achmea* que confirma as cláusulas de arbitragem são contraídas ao TFUE, assim, inaplicáveis e não poderia servir de base jurídica para desencadear um processo de arbitragem. Todavia, não resulta imediatamente a incompetência do tribunal arbitral, nos termos do *princípio de competência da competência* (*Kompetenz-kompetenz*); o tribunal arbitral visado tem competência para apreciar e decidir sobre a sua própria competência quando existir um conflito, e é quem tem a primeira palavra na decisão sobre se ele próprio é competente ou não.

No caso de o tribunal arbitral aceitar a interpretação do acórdão *Achmea*, deve declarar-se *incompetente* e não julgar desde o início – novos processos – ou não continuar a seguir – processos pendentes – o processo de arbitragem por falta de jurisdição do tribunal arbitral – *invalidade da convenção arbitral* – para conhecer o pedido deduzido no processo. Indubitavelmente, uma declaração de contrariedade entre a convenção da arbitragem do processo e o Direito da União feita por ambas as partes conflituantes conjuntamente aumenta certamente a probabilidade desse resultado.

No entanto, existem, possivelmente, casos de que os tribunais arbitrais discordam nas suas interpretações sobre a incompatibilidade da convenção de arbitragem nos TBIs intra-UE com o direito aplicável, e, assim, não garante que o tribunal arbitral termine o processo de arbitragem com base na mesma interpretação e o tribunal arbitral mantenha a sua autonomia de decidir neste assunto.

E se tiver sido proferida uma decisão no tribunal arbitral e/ou tiver sido iniciado um processo judicial, seja qual for o fundamento nos termos da *Lex loci*

---

*das Partes criados pelo cumprimento do tratado, antes da cessação da sua vigência* “

65 Cfr. supra nota de rodapé n.º 20.

*arbitri*, mediante o pedido de invalidação, da execução ou o seu embargo<sup>66</sup>, impõe às partes o dever de evitar ou acabar qualquer processo judicial posterior eventual, dever ativo de solicitar a revogação ou a anulação da decisão arbitral, ou dever passivo de não pedir o reconhecer ou o executar da sentença arbitral relevante.

O fim dos TBIs visados certamente fará com que os investidores não possam mais recorrer à arbitragem para dirimir as suas contendas, no entanto, prejudicaria os seus interesses e a confiança. Nesse sentido, o acordo prevê a possibilidade de requerer as medidas transitórias – *processo de resolução*, art. 9.º/ do acordo de cessação, que facilita um diálogo entre os investidores e os Estados-membros, sem recorrer à arbitragem, para chegar uma *solução extrajudicial equitativa, legal e amigável* no litígio pelo processo da arbitragem.

O processo de resolução não se aplica a todos os processos de arbitragem identificados, somente àqueles processos de arbitragem pendentes que não estiverem a sido examinados perante um tribunal nacional (eg., a suspensão do processo judicial), pode ser solicitado por parte do investidor ou por parte do Estado anfitrião contraente, por sua iniciativa (art. 9.º/1 do acordo de cessação).

Para ativar um processo de resolução, a suspensão ou a paralisação do curso do processo principal de arbitragem pendente é a *condição da sua abertura*, através do pedido do investidor ou a solicitação pela Parte Contraente Estado e a aceitação do investidor, deduzido perante o árbitro / tribunal arbitral, para que ele possa decidir suspender a instância durante o período de tempo em ordem a remeter para um processo de resolução que as partes possam negociar e tentem chegar um acordo satisfatório para ambas<sup>67</sup>.

---

66 Não se tem a opção de impugnar a sentença como nos tribunais estatais, a convenção de arbitragem afastar a apreciação do mérito da causa do conflito do poder judiciário e o apelo da revisão da decisão arbitral, porém, a decisão arbitral não dispensa o controlo nacional, mas é limitado em restritas circunstâncias ligadas basicamente à violação da ordem pública internacional do estado, ou com base nos fundamentos previstos na *Lex loc arbitri*, em Portugal só pode revestir a forma do pedido da anulação, e só é susceptível de reapreciação por meio de recurso no caso de as partes terem expressamente previsto tal possibilidade na convenção de arbitragem e desde que a causa não tenha sido decidida segundo a equidade, ou mediante composição amigável, e não pode o tribunal arbitral ele próprio rever a sentença arbitral, a não ser em caso de pedido de correção por existência de erro material, obscuridade, dúvida, contradição ou omissão.

67 Na sequência do pedido da abertura do processo de resolução apresentado pelo investidor ou Parte contraente, a outra parte deve responder ou aceitar por escrito no prazo de 2 meses. O processo de resolução inicia-se desde a resposta da parte ou na aceitação do investidor, o início do processo de resolução conta a partir da resposta da parte ou da aceitação do investidor. Começa-se o processo a partir de fase da designação do facilitador, as partes tem um prazo de 1 meses para a escolha do facilitador, as negociações entre as partes para se encontrar uma solução amigável devem ser concluído no prazo de 6 meses a contar de nomeação do facilitador, ou outro prazo prorrogado por acordo das partes, e se não for possível obtido uma resolução que as partes considerem admissível, devem propor um acordo aceitável no prazo de 1 mês, e

A conta do pedido da abertura do processo de resolução e durante a sua condução, o processo pendentes de arbitragem ou o processo judicial de reconhecimento ou execução da sentença arbitral eventual ficam *suspensos*, e mesmo que tenha sido proferida uma decisão final no processo de arbitragem mas não ainda tiver sido pedido ao tribunal judicial nacional de qualquer país para reconhecer ou compelir a parte demandada a dar cumprimento à sentença arbitral, o investidor assume *um compromisso* de dever de não pedir este fim para o processo.

A finalidade do processo de resolução é que possibilite a oportunidade de negociação às partes conflitantes, com garantia do princípio de contraditório, no qual se designa um *terceiro facilitador imparcial*<sup>68</sup> que possua as qualificações necessárias e um conhecimento profundo do direito da União, de nacionalidade diversa do país de origem do investidor ou em que o investimento foi realizado, e que se assume como *supervisor-gestor* do processo – com a função de assegurar que a solução e as medidas tomadas pelas partes cumpram todas as fontes jurídicas do direito da União, eg., as jurisprudências do TJUE e dos órgãos jurisdicionais nacionais, as decisões definitivas e o parecer emitidos pela Comissão Europeia sobre as questões relevantes no que concerne ao direito da União, mas não como um papel de mediador / conciliador enquanto uma posição mais ativa –. Trata-se de um processo confidencial de negociação dinâmica por meio do qual o facilitador organiza as etapas das negociações e facilita a condução do processo, de forma independente e imparcial, presta o apoio adequado às partes para que encontrem uma solução legal e cheguem um acordo mutuamente satisfatório, que agrade enfim às duas partes envolvidas.

As partes podem negociar uma solução que considerem aceitável, e esta é vinculada juridicamente desde que o investidor assume a obrigação de retirar o pedido de arbitragem ou de não iniciar um processo de arbitragem novo, e, se tiver sido proferido a decisão, promete renunciar ao seu direito de recorrer ao tribunal judicial sobre a execução da sentença. Podem chegar um acordo em que as partes renunciam a todos os direitos e créditos relacionados com o objeto TBI no processo da arbitragem, mas mantêm-se os direitos de recuperar a eventual indemnização em resultado de medidas ofensivas, entretanto, têm de considerar

---

dirigir às novas negociações nesse base se ocorrem durante 1 mês, após a troca recursos com o objetivo final de atingir um acordo considerável satisfatório para ambas as partes, o facilitador tem um mês para apresenta a proposta final, desde já, as partes devem decidir aceitar ou não a referida proposta final e comunicando à outra parte a sua decisão no prazo de 1 mês. – art. 9.º do acordo de cessação.

68 Se não for chegar consenso quanto à nomeação do facilitador, qualquer parte pode solicitar ao director-geral do Serviço Jurídico da Comissão Europeia a designar um membro antigo do TJUE como o facilitador do caso (art. 9.º/8 do acordo de cessação).

o conjunto do valor já pago a título da indenização no acordo de resolução para evitar uma dupla sanção à Parte Contraente Estado.

Tratam-se, todavia, de medidas transitórias – processo de resolução, enquanto meio de facilitação da resolução de conflitos; não seria possível por ele, prejudicar ou diminuir a garantia ou a possibilidade do acesso aos recursos judiciais nacionais do investidor contra a medida ofensiva da Parte Contraente Estado. Deste modo, o acordo de cessação prevê uma *prolongação dos prazos legais nacionais – do prazo da prescrição ou da caducidade* (art. 10.º/1 e 2 do acordo de cessação), ou seja, do prazo de exercício do direito de propor uma ação para reivindicar o seu direito, onde seja assegurado o direito - processual - da pretensão ao exercício do direito de ação mas não o direito em si. O efeito correspondente funciona como uma garantia do acesso ao poder jurisdicional quando a tentativa de processo de resolução frustrar, para que as partes possam aventar a possibilidade de ação judicial ainda quando tiver renunciado à arbitragem, com a intenção da garantia constitucional do princípio da inafastabilidade de jurisdição nacional.

### **VII. Nova abordagem da UE relativa à resolução de litígios em matéria de investimento – a criação do fenómeno Tribunal de Investimento Permanente (Investment Court System “ICS”)?**

Nas últimas décadas, com o grande impulso no desenvolvimento do meio ADR, encontramos um extenso crescimento de centros arbitrais (arbitragem institucionalizada) em todo o mundo e surgem variados centros arbitrais prestigiados em diversas áreas específicas, eg., ICSID, que se dedica aos conflitos sobre investimento, e ICC que se dedica aos conflitos comerciais internacionais.

Tal como outros fóruns, como o LCIA – *London Court of International Arbitration* -, ou o PCA – *Permanent Court of Arbitration*, o Tribunal Permanente de Arbitragem foi criado pela Convenção de Haia-; embora tenha o título de tribunal, não é propriamente dito, de facto, é uma instituição arbitral com carácter permanente, funciona como arbitragem especializada cujo objetivo é principalmente organizar e administrar o procedimento arbitral e facultar o seu desenvolvimento, fornecer a consulta jurídica na fase pré-arbitragem, iniciar um processo arbitral e seleccionar os juizes da lista de árbitros reconhecidos na sua instituição, e auxiliar na constituição de um tribunal arbitral no caso concreto. Não existe uma regulamentação comum para todas as instituições arbitrais, cabe a cada entidade instaurar o seu próprio regulamento que determina como a arbitragem deve decorrer e definir as regras com base nesse regulamento – eg., regras do UNCITRAL, do ICC, do ICSID, do LCIA etc. Desde modo, causou um correspondente aumento do número de regras que regem essa atividade jurisdicional.

Face a todo o fogo contra e a favor da arbitragem de investimento, a Comissão

Europeia começou, logo depois do acórdão *Achmea* de 2018, a negociação e a consulta entre os seus Estados-membros, com vista à formação de um organismo permanente de sistema jurisdicional – o *Tribunal Multilateral* – para a resolução de litígios em matéria de investimento; pretende substituir-se o recurso habitual ao mecanismo da arbitragem sobre os litígios no âmbito dos tratados internacionais – bilaterais ou multilaterais – em termos de investimento, defendendo assim um sistema jurisdicional novo de jurisdição permanente internacional – o órgão jurisdicional supranacional – que é composto por uma equipa de juízes qualificada, *independente e imparcial*, de função *permanente*, cuja finalidade é a *dirimir os litígios*, de forma *transparente*, no âmbito dos acordos de investimento transfronteiriços em que os países concordam em confiar neste órgão, com a *possibilidade de recorrerem contra a sua decisão*. Apresentou uma nova estratégia de substituição da arbitragem de investimento na UE por um tribunal internacional permanente.

Acima de tudo, não deixa de nos suscitar algumas dúvidas sobre qual é o nível desta nova jurisdição e se se enquadra no sistema jurídico interno quer dos Estados-membros quer da UE, e quanto ao plano regional europeu, qual é a relação entre a nova jurisdição e o ordenamento jurídico da União (eg., com o Tribunal da Justiça de União Europeia) e, ainda, funcionará o Tribunal Multilateral de Investimento acima proposto como um tribunal internacional (eg., Tribunal Internacional de Justiça que pertence à ONU, ou o Tribunal Europeu de Direito Humano a nível mundial) ou somente um tribunal de investimento da União, como um órgão jurisdicional dentro da ordem jurídica comunitária, ou simplesmente, um “tribunal” – instituição – de arbitragem de investimento da União.

Como tal, tendo em consideração as características propostas pela Comissão, é óbvio que a União Europeia deseja criar um organismo jurisdicional com carácter de órgão jurisdicional nacional na aceção do art. 267.º do TFUE para a resolução de eventuais litígios em matéria de investimento inter-estatal ou internacional, que se possa integrar na ordem jurídica comunitária da União e coordene entre si, com a finalidade de assegurar a unidade do sistema jurídico da UE – sobretudo a competência especial do TJUE. Elogia uma estrutura do tribunal no sentido tradicional para a resolução de litígio em matéria de investimento, e mostra completamente a sua relutância em aceitar a arbitragem de investimento, sobretudo, a arbitragem *intra-comunitária*, não obstante a proposta de criação de um Tribunal Multilateral de Investimento a nível *internacional*.

### ***VIII. Conclusão - perspectivas de futuro da arbitragem do investimento intra-UE***

Em nosso entender, não existe uma incompatibilidade absoluta entre a jurisdição arbitral e a autonomia da ordem jurídica da UE, como já analisámos

anteriormente, não há uma necessária contradição entre as duas, e nas várias jurisprudências, a União / TJUE admitem a mesma qualificação da jurisdição arbitral, em termos da definição dos órgãos jurisdicionais nacionais dentro do sistema jurídico comunitário, embora com alguma reserva. É de sublinhar que, uma outra justiça para litígios de consumo, a resolução extrajudicial de conflitos de consumo<sup>69</sup> – arbitragem, já passou a institucionalização na UE enquanto instrumento legal comunitário, Diretiva 2013/11/UE – Diretiva RAL.

No âmbito do comércio internacional, a atividade negocial desenvolve-se de forma muito rápida, e, como consequência do crescimento económico, incentiva os negócios em todo o mundo e liberta cada vez mais os mercados comerciais. Neste contexto, não podemos negar que a arbitragem funciona como um meio primordial e preferencial, com as suas vantagens clássicas – *flexibilidade, autonomia, celeridade, especificidade, decisão definitiva*, para a resolução de eventuais litígios de natureza comercial ou de investimento, em especial, no âmbito dos conflitos internacionais ou transnacionais, encoraja o investimento estrangeiro e diminui a discriminação dos tribunais domésticos perante os investidores; uma vez que se verifica uma diversidade de sistemas e ordenamentos jurídicos entre os países e/ou regiões, a utilização do método tradicional da resolução judicial de conflitos não satisfaz as partes do conflito e suscita a questão das dificuldades de reconhecimento das sentenças judicial estrangeiras.

Não encontramos dificuldades de compatibilização do instrumento da arbitragem com o Direito da União Europeia. Em Portugal, o Tribunal Constitucional já afirmou, em várias jurisprudências, que considera que o tribunal arbitral voluntário é um real e verdadeiro tribunal<sup>70</sup> e exerce a função jurisdicional do Estado.<sup>71</sup> Poderá, simplesmente, adotar-se uma definição de órgão jurisdicional nacional mais abrangente, que será a de englobar a jurisdição arbitral no seu quadro tipo-conceito, e a despeito da ideia de uma substituição da arbitragem de investimento na UE por um tribunal internacional permanente, poderá funcionar como um modelo de centro arbitral institucionalizado em matéria de investimento internacional, quer na forma necessária quer na forma voluntária. Desse modo, mantém os benefícios típicos inerente da estrutura da arbitragem. Ao invés de estabelecer um tribunal internacional no sentido tradicional – eg., o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos esteve no centro de uma grande

---

69 Em Portugal, a resolução de litígios de consumo é o resultado de uma interpenetração entre a ação transnacional da União Europeia. Para a criação dos Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo de Portugal, *foi decisiva a ação desenvolvida pela União Europeia, que incentiva e patrocina a existência de projetos-piloto nesta área.* – cit. obr João Pedroso pg. 55

70 Acórdão do TC n.º 230/86, de 12 de Setembro.

71 Acórdão do TC n.º 52/92, de 14 de Março.

polémica gerada pelas questões jurídico-políticas da adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos Humanos –, forma um conselho de perícia (expertise) jurídica europeia no centro, com a função semelhante de guardião imparcial no processo de resolução previsto no acordo de cessação, de fornecer uma interpretação confiável do direito da União ao tribunal arbitral (singular / coletivo) constituído na instituição arbitral (de investimento) internacional – sob o controlo jurisdicional da União, a fim de assegurar o cumprimento das normas comunitárias e internacionais.

O facto é que, mesmo que acabe a arbitragem de investimento, ainda poderá levantar-se o mesmo problema em outros sectores especializados de arbitragem no plano comunitário, eg., arbitragem comercial internacional, arbitragem no sector marítimo e portuário, etc.

Além disso, devido à extinção dos TBIs intra-UE, a proteção intra-UE em matéria de investimento tornou-se vazia, fazendo se a condição negocial entre os Estados-membros mais fraca em comparação com a dos outros países fora da UE, cada Estado-membro pode continuar a celebrar um TBI com um terceiro país oferecendo garantias adicionais e melhores do que as protegidas no direito da União. Portanto, a proibição do recurso a TBIs intra-UE não resolve o núcleo do problema, pelo contrário, deixa os Estados-membros numa posição mais desfavorável perante países terceiros.

Afinal de contas, a única coisa de que podemos ter a certeza é que é imprescindível que a União Europeia reduza a sua burocracia institucional, e reconstrua uma estrutura nova de ordem jurídica comunitária para enfrentar os desafios da União Europeia no século XXI – *o futuro do instituto da arbitragem na União Europeia*.

### **Bibliografia:**

- **Alexandra Diehl**, The core standard of international investment protection: fair and equitable treatment / Alexandra Diehl, *Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International*, 2012, p. 181-253
- **Dominik Moskvan**, Reforming intra-EU investment protection: amid a running battle of interests / Dominik Moskvan, *Texto (visual) isbdcontent, Maastricht Journal of European and Comparative Law. Antuérpia*, Vol. 22, nº 5 (2015), p. 732-750
- **Fernando Viana**, Resolução de conflitos de consumo em linha em Portugal e na União Europeia : a plataforma europeia de resolução de conflitos em linha (RLL) / Fernando Viana, *Francisco Andrade*, Paulo

Novais, *Scientia Iuridica: Revista Trimestral Portuguesa e Brasileira*. Braga, Tomo 65, nº 341 (2016), p. 207-240

- **Joana Covelo de Abreu**, *Tribunais Nacionais e Tutela Jurisdicional Efetiva, da Cooperação à Integração Judiciária no Contencioso da União Europeia*, 2019, Almedina, p. 37-107
- **João Paulo F. Remédio Marques**, *A arbitrabilidade dos litígios e a dedução de providências cautelares por empresas de medicamentos de referência, na sequência da aprovação de medicamentos genéricos*, *Revista de Direito Intelectual*, Nº 1 (2014), p. 33-99
- **João Pedroso**, *A construção de uma justiça de proximidade: o caso dos Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo*, *Revista Crítica de Ciência Sociais*, nº 60, Outubro 2001, p. 33-60
- **José Miguel Júdice e António Pinto Monteiro**, «Do Reconhecimento e Execução de Sentenças Arbitrais Estrangeiras ao abrigo da Convenção de Nova Iorque», In *Revista Internacional de Arbitragem e Conciliação*, Ano III, 2010, p. 145-165
- **Manuel Braga da Cruz**, *Europeísmo, nacionalismo, regionalismo*, *Análise Social*, vol. XXVII (118-119), 1992, (4.º - 5.º), p. 827-853
- **Marco Carvalho Gonçalves**, *Competência judiciária na União Europeia / Marco Carvalho Gonçalves*, *Scientia Iuridica*, Braga, Tomo 64, nº 339 (2015), p. 417-448
- **Maria Cristina Pimenta Coelho**, “A Convenção Nova Iorque de 10 de Junho de 1958 relativa ao reconhecimento e execução de sentença arbitrais estrangeiras”, *Revista jurídica AAFDL*, nº 20, Nova Série Novembro de 1996, p. 37-71, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, editor comercial
- **Maria João Palma**, *A nova política europeia de investimento decorrente do Tratado de Lisboa: o Regulamento Grandfathering e a Articulação entre a Competência da União Europeia e as Competências Remanescentes dos Estados-Membros / Maria João Palma*, *Revista Internacional de Arbitragem e Conciliação*, vol. VII-2015, número especial: *Arbitragem de Investimentos*, p. 83-110
- **Mário Luiz Neves de Azevedo**, *A Integração Regional, a Estratégia Europeia de desenvolvimento e algumas comparações com o Mercosul*, *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, Ano nº 5, 2014, p. 30-40
- **Michael Frenkel / Benedikt Walter**, *Do bilateral investment treaties attract foreign direct investment? The role of international dispute settlement provisions*, *The World Economy*. ISSN 0378-5920. Vol. 42, nº 5 (2019), p. 1316-1342

- **Rui Manuel Moura Ramos**, No sexagésimo aniversário da Convenção de Nova Iorque de 1958, *Revista Internacional de Arbitragem e Conciliação*, Coimbra, ISSN 1647-192X, Vol. 12, nº Esp. (2019), p. 13-19
- **Rui Manuel Moura Ramos**, As relações entre o direito da União e o direito internacional perante o Tribunal de Justiça da União Europeia: breves considerações sobre os acórdãos das instâncias jurisdicionais da União Europeia no caso Frente Polisário / Sep. de: *Boletim da Faculdade de Direito*, Vol. 96, t. 1 (2020)
- **Rui Manuel Moura Ramos**, Estudos de direito internacional privado da União Europeia, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2016, p. 11-108 e 287-373
- **Rui Manuel Moura Ramos**, O novo direito português da arbitragem, Coimbra: [s.n.], 2014., Sep. de: *Boletim da Faculdade de Direito*. Vol. 90, t. 2 (2014), «O novo direito português da arbitragem», in *Boletim da Faculdade de Direito*, Vol. 90, t. 2 (2014), p. 567-612
- **Rui Manuel Moura Ramos**, Estudos de direito internacional privado e de direito processual civil internacional, Coimbra, Coimbra Editora, 2002-2007, Vol. III, p. 467-613 e 683-691
- **Rui Manuel Moura Ramos**, A arbitragem internacional no novo direito português da arbitragem, Sep. de: *Boletim da Faculdade de Direito*, Vol. 88, t. 2 (2012), p. 583-604
- **Rui Manuel Moura Ramos**, A reforma do direito processual civil internacional, Sep. de: *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Coimbra, Coimbra Editora, 1 de Outubro 1997, nº 3879, pp. 161-169; 1 de Novembro 1997, nº 3880, pp.191-203; 1 de Dezembro 1997, nº 3881, p. 225-239
- **Sofia Oliveira Pais**, Princípios fundamentais de direito da união europeia, uma abordagem jurisprudencial, 2013, 3.<sup>a</sup> edição, Almedina
- **Suzana Santi Cremasco e Tiago Eler Silva**, O caráter jurisdicional da arbitragem o precedente arbitral, *Revista da faculdade de Direito UFMG*, Belo Horizonte, n.º 59, Jul./Dez. 2011, p. 367-404

#### Webgrafia:

- **Ana Maria Guerra Martins**, O Parecer n.º 2/13 do Tribunal de Justiça relativo à compatibilidade do projeto de acordo de adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem – Uma primeira análise crítica, p. 97-129  
[https://www.academia.edu/30160064/O\\_Parecer\\_213\\_do\\_Tribunal](https://www.academia.edu/30160064/O_Parecer_213_do_Tribunal)

- de\_Justi%C3%A7a.pdf
- **Dário Moura Vicente**, Arbitragem de Investimento: A Convenção ICSID e os Tratados Bilaterais, Conferência de 21 de Julho de 2011, V Congresso do Centro de Arbitragem Comercial  
<http://www.oa.pt/upl/%7B59b6cc48-cdbc-4836-9bab-d61fe72e9215%7D.pdf>
  - **Diogo Henrique Tomaz Afonso Alves**, Investimentos, arbitragem internacional e o Brasil  
<https://www.bing.com/search?q=Investimentos%2C+arbitragem+internacional+e+o+Brasil%2C&cvid=fe82538343cc4b95a4d0a4f07c3ee621&aqs=edge..69i57.1094j0j1&pglt=2083&FORM=ANNTA1&PC=LCTS>
  - **Jorge Miranda**, A Integração Europeia e a Constituição Portuguesa, Instituto de Ciência Jurídico-Políticas do Centro de Investigação de Direito Público  
<https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/821-1350.pdf>
  - **Manuel Pereira Barrocas**, Crise na Arbitragem de Investimento. A Resolução de Litígios no Âmbito do CETA, 14 Março 2018  
[https://www.barrocas.pt/publ/Arbitragem\\_de\\_Investimento.pdf](https://www.barrocas.pt/publ/Arbitragem_de_Investimento.pdf)
  - **Nikos Lavranos**, Agora 5: Investment Protection, Bilateral Investment Treaties (BITS) and EU Law, ESIL Conference 2010  
[https://www.academia.edu/22783715/Bilateral\\_Investment\\_Treaty\\_BITS\\_and\\_EU\\_Law](https://www.academia.edu/22783715/Bilateral_Investment_Treaty_BITS_and_EU_Law)
  - **Suzana Tavares da Silva**, Efectividade das decisões arbitrais no âmbito dos “BIT internos à União”, Agosto de 2019  
[https://www.fd.uc.pt/~stavares/wp-content/uploads/2019/08/6\\_Efectividades-das-decis%C3%B5es-arbitrais-no-%C3%A2mbito-dos-BITs-internos-%C3%A0-Uni%C3%A3o.pdf](https://www.fd.uc.pt/~stavares/wp-content/uploads/2019/08/6_Efectividades-das-decis%C3%B5es-arbitrais-no-%C3%A2mbito-dos-BITs-internos-%C3%A0-Uni%C3%A3o.pdf)
  - **Thiago Ferreira Almeida**, Arbitragem dos investimentos internacionais: os modelos Estado-Estado e Investidor-Estado  
<https://www.migalhas.com.br/depeso/343250/arbitragem-dos-investimentos-internacionais-estado-estado-investidor>
  - **Vanessa Bernardi e Tatiana de A F R Cardoso** (orientadora), Litispendência e o Processo Civil Internacional  
<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/mostraucspgga/mostrappga/paper/viewFile/3439/1021>
  - A Arbitragem no Direito da União Europeia  
[https://www.barrocas.com.pt/publ/A\\_Arbitragem\\_no\\_Direito\\_da\\_Uniao\\_Europeia.pdf](https://www.barrocas.com.pt/publ/A_Arbitragem_no_Direito_da_Uniao_Europeia.pdf)

- World Investment Report 2020, UNCTAD  
<https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2020>
- 2020 Annual Report Excellence in Investment Dispute Resolution, ICSID  
[https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/publications/annual-report/en/ICSID\\_AR20\\_CRA\\_Web.pdf](https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/publications/annual-report/en/ICSID_AR20_CRA_Web.pdf)
- 2020 QMUL-CCIAG Survey: Investors' Perceptions of ISDS, Maio 2020  
<http://www.arbitration.qmul.ac.uk/media/arbitration/docs/QM-CCIAG-Survey-ISDS-2020.pdf>
- EU text proposal for the modernisation of the Energy Charter Treaty  
[https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/may/tradoc\\_158754.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/may/tradoc_158754.pdf)
- Tratado da Carta da Energia: Situação atual entre Estados da UE • IAR  
<https://www.international-arbitration-attorney.com/pt/energy-charter-treaty-current-status-between-eu-states/>
- A Comissão insta os Estados-membros a pôr termo aos seus tratados bilaterais de investimento intra-UE, 18 Junho 2015  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP\\_15\\_5198](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_15_5198)
- Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, Proteção do investimento intra-EU, Bruxelas, 19.7.2018  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0547&from=PT>
- Multilateral Investment Court Overview of the reform proposals and prospects  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646147/EPRS\\_BRI\(2020\)646147\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646147/EPRS_BRI(2020)646147_EN.pdf)

---

# VÁRIA

---

# O DIREITO CIVIL CHINÊS: ENTRE A TRADIÇÃO E A MODERNIDADE\*

Wang Wei

*Professora Auxiliar, Faculdade de Direito, Universidade de Macau*

**Resumo:** Neste artigo “O direito civil chinês: Entre a tradição e a modernidade”, procura-se mostrar “outro pólo da experiência humana”, profundamente marcado pela ideia de “equilíbrio e harmonia”, tendo a sua expressão no princípio “Li”, ritos, base da ordem normativa milenar da China e que continua a influenciar o direito civil chinês contemporâneo.

**Palavras-chave:** Direito civil chinês; raízes culturais; raízes jurídicas; pensamento confuciano; escola de leis; codificação; reforma e abertura; diálogo; tradição; modernidade.

Abordaremos, nesta aula, as raízes culturais e jurídicas da China. Destacaremos o “pensamento confuciano” e a “escola de leis”; as características da tradição jurídica chinesa e a crise em que entrou com a abertura da China ao Mundo, no séc. XIX; as reformas e o movimento de codificação, no final da última dinastia do império; o primeiro Código Civil da China, no período da República, que vigorou entre 1929 e 1949 no Continente chinês e continua em vigor em Taiwan; o vazio legal da era *Mao* e a construção jurídica iniciada no período da

---

\* Aula aberta, via plataforma zoom, destinada aos alunos do Curso de Direito Luso-Chinês da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em 2 de Julho de 2020.

reforma e abertura a partir de 1978; e, finalmente, algumas notas sobre o novo Código Civil da República Popular da China e as *nuances* do diálogo entre a tradição e a modernidade.

É escassa a bibliografia, em línguas ocidentais, sobre este nosso tema. Destacamos as obras do Prof. António Hespanha e da sinóloga Anne Cheng, que aqui seguimos de perto.

Como disse Pierre Ryckmans, veremos “outro pólo da experiência humana”.<sup>1</sup>

Principiaremos por apresentar o carácter *Fa* que quer dizer “lei”, cuja forma original (灋) é composta por três radicais: o primeiro, “氵”, 3 traços curtos, simbolizam a água; o segundo, “馬” é a representação do unicórnio (tanto a China como o Ocidente têm a sua própria representação gráfica do conceito de justiça. Na China, é o unicórnio, totem de justiça; no Ocidente é a Deusa mitológica, frequentemente retratada de olhos vendados, segurando a balança com uma mão e a espada com a outra); o terceiro radical “去” significa remoção. Como sabem, a escrita chinesa é ideográfica, essencialmente, o desenho de uma ideia. No primeiro dicionário etimológico chinês (《說文解字》) datado do século II d.C, em *Fa* ressaltava, sobretudo, a ideia de limpar e remover o mal. Ou seja, a lei estava predominantemente voltada para a “sanção”.

Mas, a verdade é que, na sociedade arcaica chinesa, a sanção aplicava-se somente à gente exterior ao reino, aos “bárbaros”. Paralelamente a *Fa*, com pendor penal, existia, no seio da sociedade patriarcal das primeiras dinastias, uma outra ordem designada “*Li*”, literalmente traduzido: ritos ou cerimonial. Mas o conteúdo deste conceito vai muito além do seu enunciado.

Então o que é *Li*? Começaremos, mais uma vez, pelo carácter chinês. Segundo *Wang Guowei*, historiador de renome, a forma original do carácter 豐 designaria “objecto de jade” destinado ao culto.<sup>2</sup>

Há várias traduções para o termo *Li*: “ritos”, “cerimonial”, “instituições tradicionais” ou “costumes”, entre as quais, a expressão “ritos” tem sido a mais usada. Mas, na verdade, o conceito *Li* cobre todos estes sentidos, constituindo as primeiras normas que regulavam as relações sociais, inicialmente apenas aplicáveis às classes superiores, como ensinava o princípio “*Li* não desce a plebeus”.

Pode dizer-se que o conceito *Li* constituía a base onde assentava a ordem social da China tradicional, cuja formulação inicial com o título “Ordem Zhou” (周禮) é suposto ter sido feita por Zhou Gong (周公), príncipe regente no Reino Zhou ocidental (séc. XI - 771 a.C.).

1 *L'Humour, l'Honneur, l'Horreur. Essais sur la culture et la politique chinoises*, Paris, Robert Laffont, 1991, p. 60.

2 王國維, 《觀堂集林·釋禮》, 中華書局, 1994, 頁291.

Segundo Anne Cheng, a ordem Zhou parece fundada sobre três pilares que são: (i) a realeza, (ii) o princípio da transmissão hereditária das funções e dos títulos, e (iii) o poder unificador de um sistema religioso centrado no rei e na divindade à qual ele se refere, o Céu (*Tian*天). “Para assegurar a própria estabilidade, os Zhou colocaram membros de sua própria família ou de clãs seus aliados, à frente dos diferentes feudos por eles criados. Cada um destes chefes tinha, em particular, o direito de prestar culto ao fundador da casa senhorial, à semelhança do culto que era prestado ao primeiro ancestral da casa real. Por essa razão, a organização e a estrutura políticas vão depender estreitamente do sistema dos cultos ancestrais e familiares. Teríamos aqui a origem da concepção chinesa do Estado como família” – em chinês, o Estado é designado *Guo Jia* 國家, literalmente “país casa / família”.<sup>3</sup>

“Seja qual for o ângulo sob o qual o examinemos – sistema de parentesco, prática religiosa, organização política - o pensamento da China antiga caracteriza-se pela ‘ordem’, elevada à categoria de bem supremo”.<sup>4</sup>

A construção da ordem é “ratio”, em chinês *Li*理, com a mesma pronúncia *Li*禮 ritual. O carácter é a representação gráfica dos veios naturais do jade. Explicou o sinólogo francês Léon Vandermeersch: “o pensamento chinês estava marcado pelo espírito do lapidador, que experimenta a resistência do jade e emprega toda a sua arte unicamente para tirar vantagem do sentido dos estratos da matéria bruta, para desprender desta a forma que ali preexistia”.<sup>5</sup>

Daí a convivência dos dois homófonos: *Li* ratio, ordem natural e *Li* ritos, ordem normativa, são intimamente interrelacionadas. Equilíbrio e Harmonia.

Após cerca de 300 anos de vigência da ordem *Li*, começou a desagregação do reino Zhou ocidental e, juntamente com o seu colapso, deu-se a decomposição da ordem *Li*.

Surgiu, então, o Confucionismo, recriador da ordem *Li*.

O carácter *Ru* 儒 é composto pelo radical “pessoa” à esquerda e “necessidade”, à direita que, por sua vez, contém o elemento “chuva”, originalmente querendo dizer “professor”, “letrado erudito”, ou seja, os seguidores da doutrina de Confúcio são designados, na China, por letrados eruditos e não por confucionistas. Do mesmo modo, não se fala, na China, de Confucionismo, mas de Escola dos Letrados Eruditos (*Ru Jiao* 儒教).

Na verdade, o próprio nome *Confúcio*, dado pelos missionários jesuítas, corresponde à latinização da designação chinesa *Kong Fuzi* 孔夫子, literalmente

3 *História do Pensamento Chinês*, Editora Vozes, 2008, pp 48- 49.

4 *Idem*, p. 58.

5 *Wangdao ou la voie royale, Recherches sur l'esprit des institutions de la Chine archaïque*, II, p. 385.

“mestre Kong”. O nome completo do mestre é *Kong Qiu* 孔丘. (*Kong* é apelido, *Qiu* é nome próprio; como sabem, a identificação pessoal na China é feita primeiramente pelo apelido, e depois, pelo nome próprio). Mas, nesta nossa aula, utilizaremos a terminologia amplamente empregada entre os ocidentais.

Confúcio nasceu em 551 a.C., na época das Primaveras e Outonos, após a extinção do Reino Zhou ocidental; e viveu até ao ano de 479 a.C., ou seja, teria chegado à idade de 72 anos. É, por isso, que é sempre representado com as feições de um venerável ancião e sábio.<sup>6</sup> Embora Confúcio tivesse 70 discípulos que conservaram e transmitiram os seus ensinamentos, ele, em vida, não conseguiu influenciar significativamente a China do seu tempo. Apenas centenas de anos depois, o pensamento de Confúcio foi elevado a “ortodoxia dominante”, tornando-se também o norte que definiria a cultura jurídica nos dois milénios seguintes.

As informações que possuímos são fornecidas por obras posteriores à sua morte. Mas uma obra, intitulada *Analectos* ou *Diálogos de Confúcio* (論語), foi compilada a partir de anotações de discípulos e de discípulos de discípulos. É o testemunho mais expressivo que chegou até nós, sobre o seu pensamento, ensinamentos e uma fonte constante de inspiração e interpretação densa.<sup>7</sup>

Como afirma Anne Cheng, Confúcio “assinala na China o grande desenvolvimento filosófico que se nota paralelamente nas três outras grandes civilizações da ‘idade axial’, que é o Primeiro Milénio antes da nossa Era: mundo grego, mundo hebraico e mundo indiano”. O Confucionismo perdura ainda hoje, após passar por várias transformações, num verdadeiro fenómeno cultural que se confunde com o destino de toda a civilização chinesa, e marcou, naturalmente, o pensamento, a tradição e a cultura jurídica da China.<sup>8</sup>

Destacamos três princípios do pensamento confuciano: “*Zhengming*”, “*Ren*” e “*Yi*”.

*Zhengming*, normalmente traduzido por rectificação; literalmente: rectificar ou endireitar os nomes.

Dizia Confúcio ao seu discípulo *Zilu*: “Se os nomes são incorrectos, não se pode manter um discurso coerente. Se a linguagem é incoerente, os negócios não podem ser organizados. Se os negócios são abandonados, os ritos e a música não podem florescer. Se a música e os ritos são negligenciados, as penas e outras sanções não podem atingir. Se os castigos são desprovidos de equidade, o povo não sabe mais o que fazer. É por isso que o homem de bem só usa nomes se eles implicam um discurso coerente; e só fala se o discurso desemboca na prática. É por isso que o homem de bem é tão prudente no que diz” [論語•子路 (13.3)].

6 Anne Cheng, *Ob. cit.*, p. 65.

7 *Idem.*

8 *Ob. cit.*, p. 64

Esta procura de uma adequação ritual entre nomes e realidades, no fundo, como ensina o Prof. Hespanha, “designava todo o movimento destinado a pôr as coisas no seu lugar próprio e a dar-lhes os nomes verdadeiros. A rectificação começava por uma tarefa terminológica de restaurar os nomes verdadeiros das coisas; mas esta «política da linguagem» continha objectivos mais amplos, pois a designação correcta das coisas não era senão a condição para conhecer a sua verdadeira natureza e restaurar a ordem que naturalmente lhes competia”.<sup>9</sup>

Na sua essência, “rectificação” traduzia, entendemos, a referida relação entre *Li Ratio* e *Li Ritos*: desta última, ordem normativa, se encaixar naquela primeira, ordem natural preexistente.

Explicou o Prof. Hespanha: “A ideia de «rectificação» está intimamente relacionada com a da existência de uma ordem social que pode ser apreendida pela observação da natureza e da sociedade”; “uma das técnicas de encontrar a verdadeira ordem da sociedade e de decidir correctamente em matéria de governo é imitar os fenómenos naturais. Tal como a sociedade bem ordenada, a natureza constitui um conjunto harmónico de entidades desiguais e a forma como na natureza se realiza essa redução do plural e do contraditório à unidade e à harmonia constitui uma fonte indispensável de inspiração para o governante. Mas, para além disso, a natureza constitui uma espantosa combinação de mutabilidade e de constância; mutabilidade, porque aí se dão transformações sucessivas; constância, porque toda a mudança obedece a leis indisponíveis e permanentes. Tal como nas sociedades, que são organismos vivos e em contínua transformação, mas que possuem também normas fundamentais de organização que escapam à vontade humana e se perpetuam no tempo. É justamente porque capta esta tensão entre o que muda (e pode mudar) e o que permanece (e deve permanecer) que a história, como manifestação no tempo da natureza da sociedade, ganha também uma enorme importância para o político”.<sup>10</sup>

Confúcio desenvolveu também o conceito de *Li* em matéria de relações humanas, para que cunhou o termo “*Ren*” 仁.

Tentamos captar a ideia de *Ren* pela análise do seu carácter chinês que é composto pelo radical 人 (“pessoa”, que se pronuncia igualmente *ren*) e pelo numeral 二 (“dois”); o ideograma 仁 faz referência à relação entre pessoas, ou melhor, “o homem que só se torna humano em sua relação com os outros”.<sup>11</sup>

Entre múltiplas traduções para o termo *Ren*, “benevolência” parece ter sido a mais escolhida entre os ocidentais que, embora possa assumir múltiplas

9 *Direito e Poder na Cultura Chinesa Tradicional*, Revista Administração nº 32, Vol. IX, 1996-2º, pp. 259-290.

10 *Idem*.

11 Anne Cheng, *ob. cit.* p. 71.

manifestações, se destacam *Ai*, *Shu*, *Zhongyong* e *Xiao*:

*Ai* 愛 é Fraternidade (À pergunta do seu discípulo *Fan Chi* 樊遲 sobre o sentido de *Ren*, responde Confúcio: “愛人”/ “Amar os outros” (《論語·顏淵》)).

*Shu* 恕 é Tolerância (A seus discípulos que lhe perguntavam se há uma palavra que possa guiar a acção durante uma vida inteira, responde Confúcio: “O que não gostarias que te façam a ti, não o faças aos outros”/ “己所不欲，勿施於人” (《論語·顏淵》)).

*Zhongyong* 中庸 significa “Meio Justo” (ou caminho do meio), segundo Confúcio, *ir além é tão errado quanto ficar aquém*. 过犹不及, ou seja, não ceder a excessos (《論語·先進》).

*Xiao* 孝 quer dizer Piedade filial (À pergunta do seu discípulo *Fan Chi*, sobre o sentido de *Xiao*, responde Confúcio: “Quando os pais estiverem vivos, cuidem deles devidamente; quando morrem, enterrem-nos e prestem-lhes culto devidamente”. “A relação que fundamenta naturalmente a pertença de todo indivíduo ao mundo é a relação do filho para com o pai. A piedade filial é portanto o pilar da teoria de *Ren* pelo facto de ser a ilustração por excelência do laço de reciprocidade: a resposta natural de um filho ao amor que lhe dão os pais no contexto geral da harmonia familiar e da solidariedade entre as gerações” (Anne Cheng, pp. 74-75).

*Yi* pode ser entendido como adequado. Ensinou o mestre: “A mente superior não é pró nem contra coisa nenhuma. Seguirá o que for justo (*Analectos de Confúcio-Liren*). Trata-se de uma relação de interação entre *Li* e o significado que este reveste para cada indivíduo: *Yi* que contém um conjunto de sentidos, como, por exemplo, justo, certo, sensato ou, i.e., sentido do que é apropriado a uma determinada circunstância; do que convém fazer numa determinada situação. O carácter 義 comporta o elemento 我 (“eu”). A grafia “representa cabedal de sentido que cada um investe pessoalmente em sua maneira de ser no mundo e na comunidade humana. É a maneira como cada qual reinterpreta continuamente a tradição colectiva dando-lhe um novo sentido”.<sup>12</sup> Assim, *Li* e *Yi*, ritos e justiça, desenham os contornos do universo ético confuciano. “Em lugar das referências à transcendência, tipicamente na reflexão ética ocidental, encontramos aqui a tradição, mas é uma tradição que vive, alimenta-se e perpetua-se sem se repetir, da maneira como cada um a vive” (idem).

Para os confucionistas, *Ren* 仁 e 義 *Yi* são qualidades humanas que, “sendo consumadas, encaminham a sociedade e os próprios indivíduos para um estádio supremo de harmonia exterior e interior”.<sup>13</sup>

12 Anne Cheng, *ob. cit.*, p. 80

13 Prof. Hespanha, *ob. cit.*.

Outra importante corrente de pensamento jurídico chinês, *Fajia* 法家, Escola de Leis, que, como referido antes, consistiam, na China antiga, em medidas de sanção penal, por excelência. Os legalistas eram mais pragmáticos e a maioria assumia cargos políticos, sendo o representante principal *Shang Yang*, ministro do Reino *Qin* 秦, cuja obra intitulada *Shang Jun Shu* 商君書 (Livro do Príncipe *Shang*) continha as reformas por ele realizadas, fazendo com que *Qin* se tornasse o mais poderoso entre todos, durante o período dos Reinos Combatentes, acabando por conseguir, em 221 a.C., unificar pela primeira vez a China no “Império do Meio”.

Se os primeiros legalistas não gastavam muita tinta em filosofar, mas preocupavam-se com o estabelecimento de uma ordem política resultante de um conjunto de práticas, os escritos dos seus seguidores já se constituíam em metodologia, e até, em verdadeira concepção do mundo, a tomar como ponto de partida o homem e a sociedade, não como deveriam ser, mas como são. O seu maior representante foi *Han Feizi* 韓非子 (séc. III a.C). No seu livro cujo título é o seu nome, *Han Feizi*, defendia que não se governava com boas intenções, mas com leis, cuja força era suposta mais eficaz que a ética e até mais eficaz do que os laços de sangue. Explicou: “O amor de uma mãe por seu filho é o dobro do amor do pai, mas as ordens do pai ao filho valem dez vezes as da mãe. Os magistrados não têm nenhum amor ao povo, mas as suas ordens valem dez mil vezes as de um pai” (《六反》) .

O legalismo deixou de ocupar posição predominante após a queda da Dinastia *Qin*, em 207 a.C.. O imperador *Wudi* 武帝, da Dinastia *Han* 漢, adoptou, em 134 a.C. a política de “afastar cem escolas e reverenciar apenas o Confucionismo”, proposta por *Dong Zhongshu* 董仲舒, seguidor de Confúcio, fazendo com que essa doutrina chegasse ao estatuto de doutrina oficial do Estado. Embora, de facto, existisse a confluência do *Li* e do *Fa*, o Confucionismo tornou-se ideologia dominante na China e, mais tarde, os textos *confucionistas tornaram-se* a disciplina básica para a formação e a selecção dos “mandarins”, ou seja, funcionários públicos, inclusivé magistrados, até à fundação da República em 1912.

Pode afirmar-se que a tradição jurídica chinesa tem por base *Li* ritual confuciano, completado pelo legalismo, de que se destacam as seguintes características:

Primeira: *Li* constituía a principal fonte do Direito. Principalmente, do Direito de Família. Como referido antes, a organização e a estrutura políticas da China dependem estreitamente do sistema dos cultos ancestrais e familiares, de tal maneira, o termo “Estado” em chinês é a combinação de dois caracteres: país casa/família. Por essa razão, o matrimónio era um acto sujeito a seis rituais, -- *Na Cai* 納采 “proposta de casamento”; *Wen Ming* 問名 “pedido de informação sobre a noiva”; *Na Ji* 納吉 “práticas divinatórias”; *Na Zheng* 納征 “entrega de



presentes”; *Qing Qi* 請期 “marcação do dia do casamento” e *Qing Ying* 親迎 “cerimônia da recepção da noiva na família do noivo” – os quais compõem um procedimento solene e formal, a começar pela casamenteira, em representação da família do candidato a noivo, indagar junto da família da noiva escolhida se esta aceita a proposta de casamento. Em caso afirmativo, seguia-se a indagação dos dados pessoais da noiva, nomeadamente, a data e a hora do nascimento, para se verificar a compatibilidade astrológica da união. Sendo o resultado favorável, procedia-se à entrega de presentes e à marcação da data do casamento. Finalmente, a cerimônia da recepção da noiva na família do noivo e o banquete de casamento. Tais rituais foram consagrados em *Liji* 禮記, “Livro dos Ritos” (compilado entre 207 a.C. e 9 d.C. da Dinastia *Han*) e incorporados nos grandes códigos ao longo das dinastias até 1912. Posteriormente, mantêm-se, não já com força de lei, mas vivos no quadro da tradição chinesa, ainda que sem a terminologia original.

Segunda: A moral e os usos e costumes, à luz confuciana, constituíam significativa fonte do Direito Civil tradicional, para além do Direito escrito. A observância das regras de conduta não escritas era garantida pelo sentimento de “perda de face” ou desonra que era consequência da sua violação, tanto para o agente como para a sua família. Mais, na mentalidade chinesa, há a consciência de que o incumprimento acaba por ser negativo para o faltoso; exemplo mais recente é o coronavírus em que para além das medidas sanitárias impostas pelas autoridades, está a consciência da própria fuga ao perigo do contágio; num sentimento de dever colectivo. Ou seja, estão juntos para o bem e para o mal.

Terceira: Educação em primeiro lugar. Os confucionistas defendiam a política de promover a educação como principal meio de controlo social, considerando a lei penal como último recurso. Os próprios governantes devem comportar-se de maneira virtuosa, a fim de dar um bom exemplo aos seus súbditos. Os governantes teriam maior legitimidade de exigir a observância das normas pelos governados se eles próprios dessem o exemplo. Há um ditado chinês que diz: “Os mandarins podem provocar incêndios, enquanto o povo não pode acender os candeeiros”. Deste modo, entendiam os confucionistas, o governo seria capaz de conquistar o coração do povo pelo seu comportamento exemplar, em vez de apenas garantir a submissão do povo com o uso da força.

Quarta: valoração da harmonia / paz social. Disse Confúcio que o seu objectivo final não era distinguir o errado do certo, através do processo judicial, mas alcançar um mundo sem litigância (*Analectos de Confúcio-Yanyuan*). A mediação era uma maneira importante de alcançar a harmonia.

Para os confucionistas, um monarca que dependesse apenas da sanção, para governar o povo, não era opção sábia. Onde o povo fosse governado por *Li* ritual, as disputas seriam facilmente resolvidas por meio de negociação amigável, mediação e compromisso mútuo. Dessa maneira, a ideia de harmonia social seria

alcançada.

Quinta: o colectivismo – que constitui até hoje uma característica da cultura jurídica chinesa, com ênfase na prioridade dos interesses do grupo, como a família, o clã e a comunidade. O indivíduo faz parte duma colectividade e a harmonia e força do grupo favorecem, em última análise, a realização pessoal dum indivíduo. Na senda deste raciocínio, o sistema legal tradicional baseava-se em deveres e obrigações das pessoas para com a colectividade, e não nos seus próprios direitos e interesses.

Sexta: a codificação das leis de natureza predominantemente penal - Os códigos mais conhecidos, até à última dinastia da China, são:

- *Fajing* (407 a.C.0), código com 6 capítulos:
  - 1 – Roubo (盜)
  - 2 – Furto (賊)
  - 3 – Prisão (網)
  - 4 – Captura (捕)
  - 5 – Miscelânea (雜)
  - 6 – Graduação das penas (具).
- Legislação Qin (séc. III a.C.), respeitante a matérias administrativa, penal, económica e militar da Dinastia Qin.
- Legislação Tng (séc. VII d.C.), de 12 livros, abrange várias áreas (criminal, tributária, administrativa, família, relações de propriedade, etc.) e em matéria penal, prevê 5 tipos de penas [morte (死刑), chicotadas (笞刑), deportação (流刑), prisão (徒刑) e paulada (杖刑)] e 10 crimes mais graves [traição (謀叛), rebelião (謀反), destruição de templos e túmulos (謀大逆), desrespeitar a dignidade imperial (大不敬), ofensa grave à integridade física ou assassinio (不道), agredir os pais e avós ou matar os parentes (惡逆), falta grave da piedade filial (不孝), acabar com a harmonia familiar (不睦), deslealdade grave (不義) e adultério entre parentes (內亂).
- Legislação Ming (1397), inspirada na Legislação Tang, composta de 30 livros.
- Legislação Qing (1740), criada com base na Legislação Ming.

A ordem jurídica antiga entrou em crise com a chegada das potências ocidentais, nos meados do século XIX. Até então, a política do Governo Qing, a última dinastia chinesa, era a de manter a China fechada a qualquer influência exterior. No entanto, o mercado chinês era cobiçado pelo mundo ocidental.

Na época, os comerciantes ingleses traficavam o ópio que produziam na Índia para a China, auferindo grandes lucros, à custa da saúde dos chineses. Em 1839, o governo chinês destruiu todo o *stock* de ópio em Cantão. Assim começaram

os conflitos entre a Grã-Bretanha e a China. A Corôa britânica mandou navios de guerra, feitos de aço e movidos a vapor, para atacar os obsoletos juncos à vela da marinha chinesa. A guerra terminou em Agosto de 1842 com a assinatura do “Tratado de Nanjing”, pelo qual a China aceitou, entre outras coisas, abrir cinco portos (Cantão, Xiamen, Fuzhou, Ningbo e Xangai) ao comércio externo.

Posteriormente, outras potências ocidentais assinaram tratados com o Governo chinês (nomeadamente, os Estados Unidos, a 3-7-1844; a França, a 24-10-1844; a Suécia e a Noruega, a 20-3-1847) para abrirem mais portos da China ao comércio internacional. Foram criadas concessões estrangeiras, i.e., territórios chineses concedidos a potências ocidentais, as quais gozavam de extraterritorialidade e, conseqüentemente, da não aplicação da ordem jurídica chinesa. É neste quadro que tem início a recepção do direito ocidental na ordem jurídica da China.

Concretamente, na origem da tentativa de ocidentalização do sistema legal chinês está um episódio que se relata a seguir:

Em Xangai, numa manhã da primavera de 1902, um bagageiro foi acusado de ter morto um comerciante britânico. O Tribunal julgou-o de acordo com a lei inglesa, no exercício da extraterritorialidade. Tal acontecimento magoou fortemente as autoridades chinesas que procuraram pôr termo ao estatuto da extraterritorialidade. O governo inglês ripostou: se a legislação chinesa for aperfeiçoada até um nível que satisfizesse a Inglaterra, esta estaria disposta a aceitar o fim da extraterritorialidade. Com isto, a Corte Qing publicou, em 13 de Maio de 1902 o Decreto Imperial com o seguinte propósito:

“Com o aumento das actividades comerciais, têm surgido questões novas, pelo que encarrego *Shen Jiaben* e *Wu Tingfang* da revisão da legislação vigente. Tendo em conta a realidade actual, preparem-se projectos legislativos, para discussão, em que se adoptem soluções que vigoram noutros países. Espera-se que produzam normas aceites universalmente que sejam úteis para o governo” .

Uma brevíssima nota relativa a esses dois juristas que contribuíram para a primeira abertura da China ao Direito do Ocidente: *Wu Tingfang* 伍廷芳, nascido em Singapura, tinha uma formação jurídica europeia recebida em Hong Kong; *Shen Jiaben* 沈家本, em contrapartida, era um historiador do direito chinês, que procurava introduzir as normas jurídicas europeias nos ritos confucianos.

Note-se que, em Macau, durante séculos, coexistiram a ordem jurídica chinesa e a ordem jurídica portuguesa, nomeadamente, o Regimento dos ouvidores de Macau de 16 de Dezembro de 1587 e o Código dos Usos e Costumes Chineses, de 1909, que veio a ser revogado em 1948 pelo Decreto n.º 36.987, de 24 de Julho.

Voltando à abertura da China ao direito ocidental, no âmbito do direito civil, em 1907, foi criada uma comissão de codificação em que colaboravam 2 juristas japoneses – *Shida kotaro* 岡田朝太郎 e *Matsuoka Masayoshi* 松岡義正. O

primeiro projecto foi finalizado em 1911, praticamente uma cópia do Código Civil japonês que, por sua vez, se inspirou fortemente no Código Civil alemão de 1900.

Como seria de esperar, a reforma sofria oposição forte dos conservadores que encaravam a introdução da ordem jurídica ocidental como uma afronta às instituições e estruturas tradicionais; uma tentativa de destruir os valores consagrados no Confucionismo, debilitando a fundação social construída sobre a moralidade e os costumes. Mesmo para os reformistas, a maioria dos quais entendiam que a reforma legal seria inevitável, mas deveria ser moderada sem romper com a tradição baseada no pensamento confuciano.

Visivelmente, os valores que fundamentavam as ordens jurídicas ocidental e chinesa não coincidiam. Os reformistas chineses bem tentavam reconstituir a doutrina confuciana para poder nela integrar os princípios do direito europeu. Reinterpretavam, nomeadamente, a noção confuciana de *Ren* 仁, “benevolência”, no sentido de igualdade, ideia que dificilmente se retirava da obra de Confúcio.

Embora o Código Civil da dinastia Qing não chegasse a entrar em vigor, a verdade é que foi uma obra de suma importância e que lançou a semente para a reforma do direito civil, no futuro.

Em 1911, a Revolução Republicana já ganhava contornos nacionais, pressionando o governo Qing. Em resposta, neste mesmo ano, um diploma constitucional, denominado “Programa da Constituição Imperial”, foi promulgado. Apresentava fortes influências da Constituição Japonesa de 1889, embora não contivesse dispositivos que limitassem os poderes do imperador.”

Em 1912, resignou o último Imperador da China, *Pu Yi* e fundou-se a República. O seu primeiro Presidente, *Sun Yat-sem* formulou o programa da revolução republicana com base em “Três Princípios (三民主義), também conhecido como “Doutrina *San-min*”, literalmente traduzidos: nacionalismo, democracia e bem-estar da população (民族主義、民權主義和民生主義): “Nacionalismo” seria a reconstrução da China, internamente, num estado unitário e, externamente, num país forte frente a qualquer potência; “Democracia”, por sua vez, traduzia-se na soberania do povo, ou seja, a prática dos ideais democráticos ocidentais dentro do contexto chinês; e por fim, “Bem-estar da população” referia-se aos esforços na melhoria de vida do povo, principalmente pelo maior acesso do povo à propriedade de terras e ao capital.

Os três Princípios foram incorporados na Constituição provisória de 1912, que representa uma ruptura com a China do passado.

No primeiro ano da República foram elaborados também projectos de códigos civil e penal, bem como dos respectivos códigos de processo, sob a direcção de *Wang Chonghui*, primeiro juiz de nacionalidade chinesa no Tribunal Internacional de Haia.

No entanto, o caminho para a introdução da reforma jurídica teve vários

solavancos.

Em 1915, houve a tentativa de restabelecimento do império por *Yuan Shikai*, que se proclamou imperador em 12 de Dezembro e faleceu em 15 de Fevereiro do ano seguinte. Mergulhou a China numa guerra civil. Só em 1928, se estabeleceu o Governo nacionalista do *Kuomintang*, liderado por *Chiang Kai-shek*. No ano seguinte, foram promulgados os «Princípios gerais», «obrigações» e «direitos reais» que compõem as primeiras três partes do primeiro código civil chinês, completado posteriormente por «Família» e «Sucessões». Este código, embora reconhecesse a vigência do direito consuetudinário, representava uma importação maciça do direito ocidental.

O novo Código Civil, juntamente com a demais legislação nacionalista, formava um sistema legal que ficou conhecido como “Seis Livros”: a Constituição, o Código Civil, o Código Comercial, o Código Penal, o Código de Processo Civil e o Código de Processo Penal que marcou a transição do sistema tradicional do Direito Chinês para o Direito Romano-Germânico.

Mas, como apontou o Prof. Hespanha, o impacto do Código Civil na vida social foi mínimo. No interior do país e nas camadas populares tradicionalistas, a antiga ordem comunitária e doméstica, fortemente baseada na ética confuciana, continuou a reger a vida colectiva.<sup>14</sup>

As ilusões, bem como a crise cultural, social e económica por que passou o ocidente a partir do fim da primeira Guerra Mundial explicam o debate, que se desenvolveu entre a intelectualidade chinesa, sobre as vantagens e inconvenientes da importação de modelos ocidentais. Neste contexto surgiu o neo-confucionismo moderno cujo mentor, Liang Shuming 梁漱溟, na sua obra *Culturas oriental e ocidental e suas filosofias* (《東西文化及其哲學》) publicada em 1921, defendeu a superioridade da cultura chinesa, virada para o Justo Meio (Zhongyong 中庸), em busca de reconciliação, equilíbrio e harmonia, ao contrário da cultura ocidental que, no seu entender, enfatizava a conquista e transformação da natureza e do mundo, pelo que a cultura chinesa se traduziria em valores imutáveis e representaria estádios superiores de evolução da civilização.

Seguindo os passos de *Liang*, vários intelectuais de renome aderiram a esta corrente intelectual que tentava reformar o confucionismo, injectando nele novo conteúdo para torná-lo mais sensível às necessidades da sociedade contemporânea, nomeadamente, a importação do progresso da civilização material do ocidente.

A reavaliação positiva do confucionismo contribuiu para o papel que esta filosofia social veio a desempenhar na ideologia do Kuomintang, cujo líder, Chiang Kai-shek 蔣介石, na verdade, propunha a observância generalizada das virtudes

---

14 *Linhas de Força da Cultura Jurídica Chinesa Contemporânea*, Revista Administração n° 31, Vol. IX, 1996-1°, pp. 7-42

confucianas como base na convivência social.

Em 1949, a guerra civil entre nacionalistas e comunistas terminou com a derrota dos primeiros que fugiram para a ilha de Taiwan (devem saber que a ilha é conhecida também por “Formosa”, nome dado pelos portugueses, primeiros europeus que a ela chegaram no séc. XVI e ficaram maravilhados pela sua beleza natural). Aí se mantém o regime político da República fundada por *Sun Yat-sen*.

Nesse mesmo ano, no Continente chinês, *Mao Zedong* proclamou a fundação da República Popular da China.

Na véspera da fundação, foi instituída a “Instrução do Comitê Central do Partido Comunista Chinês para a Abolição dos Seis Livros do *Koumintang*” (中共中央關於廢除國民黨的六法全書與確定解放區的司法原則的指示). No seu ponto 2, declara-se:

“A Lei, como o Estado, é uma ferramenta para a protecção de interesses de determinadas classes dominantes. Como leis burguesas geralmente o fazem, os Seis Livros passam a impressão de que todas as pessoas são iguais perante a lei. Mas na realidade, como não há verdadeiro interesse comum entre as classes dominantes e os dominados, entre as classes exploradoras e os explorados, entre o apropriador e o expropriado, entre o credor e o devedor, certamente não há verdadeiros direitos iguais. Por isso, toda a legislação do *Kuomintang* só pode servir como instrumento visando proteger o domínio reacionário dos latifundiários e dos intermediários-burocratas-burgueses, e armas para suprimir e coagir a vasta massa do povo.”

Até à morte de *Mao Zedong*, em 1976, foi marcante a natureza secundária do direito, em relação às directivas do Partido Comunista Chinês. Em matéria de direito civil, a China viveu, nomeadamente entre 1966 e 1976, dez anos de Revolução Cultural, num enorme vazio legal.

Citando vários autores e obras suas, o Prof. Hespanha afirma:

“O maoísmo constitui uma subcorrente do marxismo, inspirada no pensamento de *Mao Zedong* (1893-1976). Na sua primeira fase, foi muito influenciado, tanto pela ideia da natureza instrumental do direito, típica do estalinismo, como pela da consunção do direito na sociedade comunista.

A primeira ideia explica o realce posto no tópico de que o direito, numa sociedade socialista, deve servir para dominar e aniquilar os contra-revolucionários e os inimigos do povo, para resolver as contradições fundamentais entre o povo, que está «na revolução», e os inimigos do povo, que estão «fora da revolução».

A segunda ideia explica que se creia que, na sociedade capitalista, quer a regulação social (nomeadamente, económica), quer a resolução dos litígios entre o povo (as «contradições secundárias»), não careçam do direito para ser levadas a cabo, mas apenas de instruções ou de actos de mediação a cargo das vanguardas políticas.

(...)

Mas nesta desconfiança em relação ao direito legislado e numa preferência da disciplina pela educação à disciplina pela lei, que também é notória na literatura oficial do Estado e do Partido, confluem antigos tópicos da tradição cultural chinesa.

O realce da importância da educação (ou reeducação), agora por parte do Partido, para realizar a disciplina social tem paralelo com idênticas ideias na sociedade tradicional, com a única diferença de que os responsáveis por esta pedagogia cívica e política, bem como os conteúdos dela, eram outros.

Também a violência com que são perseguidos os elementos considerados como desqualificados («fora do povo», «fora da revolução») evocava o rigor do direito tradicional em relação àqueles que a educação e os bons costumes não conseguiam disciplinar. Agora como então, o direito penal estatal constituía uma arma, violenta e de último recurso, contra os elementos «associais». Só que os critérios de associabilidade eram diferentes.

Alguns autores têm também notado o paralelismo entre o regime mais favorável — ou mesmo de uma relativa impunidade — dos quadros políticos ou membros do Partido e a moderação do direito para certos grupos privilegiados no direito tradicional<sup>15</sup>.

A era Pós-Mao, ainda em curso, tem sido marcada pela reforma e abertura, iniciada com a ascensão de *Deng Xiaoping* à liderança do PCC, em 1978.

Com a superação da economia planificada e a opção pelo socialismo de mercado, em 1992, preconizou-se a necessidade do estabelecimento de um sistema jurídico, capaz de promover a estabilidade e a ordem para o desenvolvimento económico. A China, então, passou a adoptar uma política legislativa de harmonização com as práticas internacionais, como forma de atrair investimentos estrangeiros. A determinação em ingressar na Organização Mundial do Comércio (OMC) e as exigências após a sua entrada em 2001 contribuíram ainda mais para que a China promovesse grande esforço em prol da internacionalização do seu Direito.

Recorde-se ainda que o princípio “Um País, Dois Sistemas”, apresentado por *Deng Xiaoping* em Janeiro de 1982 foi integrado na Lei Básica das Regiões Administrativas Especiais de Hong Kong e Macau, em vigor a partir de 1 de Julho de 1997 e 20 de Dezembro de 1999, respectivamente. À luz das quais, as regiões administrativas especiais exercem um alto grau de autonomia e gozam de poderes executivo, legislativo e judicial independente, incluindo o de julgamento em última instância, bem como a não aplicação, nestas regiões, do sistema e das políticas socialistas, “mantendo-se inalterados durante cinquenta anos o sistema

---

15 *Idem.*

capitalista e a maneira de viver anteriormente existentes” (art. 5.º). No caso de Macau, o direito civil vigente é o direito de matriz portuguesa que vigorou e continua a vigorar.

Por sua vez, no Continente chinês, a construção dum novo sistema legal poderia seguir tanto o modelo de *Common Law*, como o Continental de *Civil Law*, no qual o papel principal é atribuído ao direito legislado, frequentemente codificado. O caminho escolhido foi o último, o que se ficou a dever basicamente à experiência precedente da codificação e à inexistência dos precedentes judiciais por razões da revolução cultural ter substituído os tribunais por comícios dirigidos pelos representantes do Exército Popular de Libertação da China.

Hesitou-se entre criar um código civil abrangente, ou legislar “passo a passo”, i.e., produzir legislação avulsa sobre as diversas áreas cíveis para, quando houvesse condições, com base no conjunto de normas produzidas, se compilar um novo Código Civil.

O Congresso Nacional Popular, órgão legislativo chinês, decidiu avançar com esta segunda estratégia de preparar gradualmente o corpo jurídico cível. Percebe-se porquê a prudência. Tendo embarcado no caminho do socialismo com características chinesas, implicaria isso que, no âmbito do direito civil, o regime a criar tenha em conta as específicas condições deste período da China.

Assim, ao longo dos anos foram produzidos: a Lei do Casamento, em 1980 (revista em 2001); a Lei das Sucessões, em 1985; a Lei dos Princípios Gerais do Direito Civil, em 1986 (revista em 2009); a Lei da Adopção, em 1991 (revista em 1998); a Lei das Garantias, em 1995; a Lei dos Contratos, em 1999; a Lei sobre os Direitos Reais, em 2007; a Lei sobre a Responsabilidade Civil, em 2010; e a Parte Geral do Direito Civil, em 2017, que integraram o projecto do código civil que entra em vigor em 1 de janeiro de 2021.

São 7 Livros – Parte Geral, Direitos Reais, Contratos, Direitos de Personalidade, Casamento e Família, Sucessões e Responsabilidade Civil – que compõem o Código cuja versão inglesa já foi enviada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Para exemplificar, falaremos sobre Direitos Reais (Livro II).

Procuraremos, em particular, responder à seguinte questão: Até que ponto o regime se afastou do sistema socialista da propriedade pública dos meios de produção e em que medida ele é o reflexo de circunstâncias actuais na China.

O Livro em questão é dividido em cinco títulos com as seguintes designações: “Disposições Gerais”, “Direito de Propriedade” (*suoyou quan*), “Usufruto” (*yongyi wuquan*), “Garantias Reais” (*danbao wuquan*) e “Posse” (*zhan you*).

Parece que, na elaboração da estrutura conceitual básica, o legislador chinês tem recorrido significativamente ao Direito ocidental, especialmente à tradição

jurídica alemã. Por outro lado, o seu conteúdo substantivo reflecte as circunstâncias da China, para que foram encontradas inovações importantes.

Não é por acaso que o novo Código Civil da República Popular da China tem configuração semelhante à do *Bürgerliches Gesetzbuch* (“BGB”). Já assim aconteceu com o projecto de Código Civil produzido em 1911, pouco antes da queda da dinastia Qing, e com o Código Civil do período nacionalista, que vigora em Taiwan.

Se a estrutura conceitual basicamente se inspira no BGB, o conteúdo preciso de *Yongyi Wuquan*, i.e., usufruto, acolhido no novo Código Civil é em grande parte uma resposta às circunstâncias da China. Ela atesta também a combinação única dos direitos reais nas sociedades socialistas e capitalistas que é um legado da era da «reforma e abertura» na China.

Merecem referência três figuras contendo elementos originários da China: *Tudi chengbao jingying quan* 土地承包經營權, tradução: usufruto da terra rural para actividade agro-florestal e pecuária (arts. 330° ss); *Jianshe yongdi shiyong quan* 建設用地使用權, tradução: usufruto da terra urbana para construção (arts. 344° ss); *Zhai jidi shiyong quan* 宅基地使用權, tradução: usufruto do prédio rural como lotes de terreno para residência-habitação (arts. 362° ss).

Tanto o usufruto da terra rural para a actividade agro-florestal e pecuária, como o usufruto do prédio rural como lotes de terreno para residência-habitação, respeitam à propriedade colectiva, cuja origem remonta à década de 1950. De acordo com a Lei de Reforma Agrária daquele ano, aos camponeses foram atribuídas terras que eles poderiam trabalhar em benefício próprio. Mas, em 1958, tiveram de entregar as suas terras à Comuna Popular. Assim, foi criado o sistema de propriedade colectiva comunal. Com o fim da Revolução Cultural, pôs-se termo às comunas populares que vieram a ser substituídas pelas organizações económicas colectivas rurais. Em consequência, as terras colectivas foram divididas pelos camponeses de cada aldeia, para actividade agro-florestal e pecuária e habitação.

De acordo com art. 330°, parágrafo 2, do novo CC, o usufruto da terra rural para actividade agro-florestal e pecuária aplica-se a terras aráveis, florestas, prados e outras terras para uso agrícola. Os prazos de gozo são especificados no art. 332°, que variam entre 30 e 70 anos, dependendo de os solos serem agrícolas, para pastagens ou florestais, renováveis no termo do prazo.

Em relação ao usufruto da terra urbana para construção, refere-se à construção de edifícios, estruturas e instalações auxiliares nos solos de propriedade estatal. De certo modo, o regime assemelha-se e, provavelmente, foi influenciado na sua concepção pelo direito de Macau em que quase toda a terra pertence à RAEM e é concedida principalmente através da concessão por arrendamento de longa duração.

Por sua vez, o regime previsto no art. 347° do novo código civil da RPC

distingue entre concessão onerosa (*churang*) e gratuita (*huabo*).

Para finalizar, citaremos um diálogo entre o príncipe Wen do Reino Teng e Mêncio, o mais eminente seguidor de Confúcio.

Perguntou o Príncipe Wen a Mêncio como deveria governar bem o seu reino.

Respondeu Mêncio: “se o povo tiver estabilidade patrimonial, terá o coração tranquilo” (《孟子•滕文公上》).

Esta foi a explicação dada pelo Prof. Sun Xianzhong, um dos autores do novo Código Civil e deputado do Congresso Nacional Popular, à pergunta de um jornalista da CCTV, sobre a prioridade conferida aos Direitos Reais na sistematização das matérias contidas no novo Código.

### Bibliografia

ANTÓNIO HESPANHA, *Direito e Poder na Cultura Chinesa Tradicional*, Revista Administração nº 32, Vol. IX, 1996-2º, pp. 259-290; *Linhas de Força da Cultura Jurídica Chinesa Contemporânea*, Revista Administração nº 31, Vol. IX, 1996-1º, pp. 7-42

JEROME ALAN COHEN (Ed.), *Contemporary Chinese Law: Research Problems and Perspectives*, Harvard University Press, 1970

ANNE CHENG, *História Do Pensamento Chinês*, Editora Vozes, 2008

JONATHAN D. SPENCE, *The search for modern China*, New York, W. W. Norton & Co., 1990

武樹臣 (*WU SHUCHEN*), 《中國法的源與流》 (Origem e Evolução do Direito Chinês), 人民出版社, 2013

潘維和 (*PAN WEIHE*), 《中國民事法史》 (História do Direito Civil Chinês), 漢林出版社, 1982

張晉藩 (*ZHANG JINFAN*), 《中國民法通史》 (História do Direito Civil Chinês), 福建人民出版社, 2003

A bibliografia indicada é para quem queira aprofundar o estudo deste tema. E para quem domine chinês, recomendo a leitura das obras de 武樹臣 (*WU SHUCHEN*), 潘維和 (*PAN WEIHE*) e 張晉藩 (*ZHANG JINFAN*).

Fica a sugestão. Foi um prazer estar aqui a partilhar “cousas da China” como diria Frei Gaspar da Cruz.

# NÃO É UM CAMINHO FÁCIL: VINTE ANOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI BÁSICA DE MACAU

Luis W. K. Wong  
*Professor Auxiliar, Faculdade de Direito,  
Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau*

**Resumo:** A Lei Básica de Macau foi implementada de forma precisa e abrangente nas últimas duas décadas. Esta avaliação é baseada no quadro teórico das características gerais da aplicação da lei, tendo em vista os seguintes factores: a regra, o sujeito, os recursos e as condições de aplicação da lei. Especificamente, em termos do elemento da regra, a Lei Básica de Macau como uma boa lei constitui um pré-requisito para a sua correcta implementação. No que diz respeito ao elemento do sujeito, o Governo Central e as várias agências da RAEM têm cumprido e aplicado estritamente a Lei Básica. O mesmo acontece com o elemento dos recursos, o Governo Central e o de Macau disponibilizaram recursos suficientes para a implementação da Lei Básica e, em termos de condições, os órgãos de Macau eliminaram efectivamente os factores relevantes que podem afectar a implementação da Lei Básica. Olhando para trás neste processo, as agências do Governo Central em Macau, o Governo local e a sociedade de Macau estão receptivos uns aos outros, a comunicação é tranquila, as opiniões da RAEM foram totalmente ouvidas e o pensamento do Governo Central foi comunicado de forma eficaz. Esta atitude e prática recíprocas irão promover o plano de longo prazo decorrente do princípio “Um País, Dois Sistemas”, assegurando a sua estabilidade, longo alcance, e garantido a implementação contínua e abrangente da Lei Básica de Macau no futuro.

**Palavras-chave:** Lei Básica de Macau; aplicação da lei; características gerais; boa lei; boa governação.

## 1. Introdução

A Lei Básica de Macau e a Lei Básica de Hong Kong não têm exactamente o mesmo conteúdo, mas as semelhanças são muito maiores do que as diferenças. São ambas um processo de concretização legal da teoria de “Um País, Dois Sistemas” para resolver problemas históricos, manter a unidade nacional e integridade territorial do país e promover a estabilidade social e o desenvolvimento económico em Hong Kong e Macau. Estas características constituem também as bases constitucionais da China<sup>1</sup>.

No entanto, a partir de agora, os efeitos práticos de “Um País, Dois Sistemas” em Hong Kong e Macau parecem ser menos semelhantes do que no conteúdo da Lei Básica de ambos, e a RAEM tem um grau relativamente elevado de implementação precisa da Lei Básica<sup>2</sup>. Investigadores conceituados analisaram a experiência bem-sucedida da prática “Um País, Dois Sistemas” em Macau, que se reflecte na combinação orgânica entre a governação abrangente do Governo Central com um elevado grau de autonomia, mantendo a Constituição e a Lei Básica como base constitucional da RAEM. Esta experiência bem-sucedida está também presente no cumprimento activo da responsabilidade constitucional de salvaguardar a legislação de segurança nacional, promover activamente a educação nacional, etc.<sup>3</sup>.

Este artigo pretende analisar a experiência da implementação da Lei Básica de Macau nos últimos vinte anos, mas pretende fazê-lo numa perspectiva teórica, mais concretamente em termos das características gerais da implementação da lei como um quadro teórico. As chamadas características gerais da aplicação da lei referem-se ao processo da sua aplicação como o processo de colocar a lei em prática<sup>4</sup>. No geral, é um sistema complexo. Os seus elementos incluem a Regra, o Sujeito, os Recursos e as Condições. Em detalhe, o elemento da regra refere-se à dependência da regra (normatividade) na aplicação da lei, assim como os condicionamentos da qualidade da lei na sua aplicação. O elemento do

---

1 Como disse LI CHANGDAO, um académico reconhecido ao estudo das Leis Básicas, as duas Leis Básicas são semelhantes e têm suas próprias características. Cf., YAO WEI, *No Sistema da Direcção Administrativa da Região Administrativa Especial de Macau*, Política e Direito, 2009, n.º 12, pp. 112-113.

2 Cf., no mesmo sentido, ZOU PINGXUE, *Experiência de Sucesso e Regras Profundas de Macau “Um País, Dois Sistemas” - Uma Perspectiva de Pesquisa Baseada na Comparação de Hong Kong e Macau*, Fórum Popular · Fronteira Académica, 2018, n.º 21, p.14.

3 Idem, p. 14.

4 WANG HONGXIA, *Sobre as Características Gerais e Princípios Básicos da Aplicação da Lei*, Sistema Jurídico e Desenvolvimento Social, 2018, n.º. 4, pp. 169-171.

sujeito refere-se à dependência da aplicação da lei em relação às pessoas, que a implementação da lei requer a acção humana em vez da acção própria. As atitudes, conhecimentos, habilidades, etc. das pessoas afectam directamente a aplicação e o cumprimento da lei. Pelo elemento dos recursos entende-se o custo da aplicação da lei, que requer recursos materiais e humanos. O elemento das condições indica a susceptibilidade de interferência na implementação da lei. No processo real de aplicação da lei, factores como ambiente político e opinião pública afectarão a implementação efectiva da lei. A qualidade desses elementos afecta directamente a medida em que a lei pode ser implementada<sup>5</sup>.

Este quadro teórico fornece uma norma para avaliarmos a implementação da Lei Básica de Macau e os seus factores de influência. Descobrimos que essa lei foi implementada de forma precisa e abrangente nas últimas duas décadas. Entre eles, a Lei Básica de Macau, que é uma boa lei em termos de regra (normas), constitui uma condição prévia para a sua correcta aplicação. Ao nível dos elementos do sujeito, o Governo Central e diversas entidades da RAEM já cumpriram e aplicaram rigorosamente a Lei Básica. Em termos do elemento dos recursos, tanto o Governo Central como a Região disponibilizaram meios e recursos suficientes para a implementação da Lei Básica. No que concerne ao elemento das condições, a Região eliminou efectivamente os factores relevantes que podem afectar a implementação da Lei Básica. A análise específica desses quatro elementos é exactamente o conteúdo principal e a linha de pensamento do presente estudo. Por último, olhando para as duas décadas de aplicação correcta da Lei Básica de Macau, não podemos esquecer o grande contributo de Deng Xiaoping, o arquitecto-chefe da teoria de “Um País, Dois sistemas”. Esta teoria é uma estratégia de longo prazo que conduz à unificação do país e ao desenvolvimento estável da RAEM. As partes envolvidas continuam a trabalhar na mesma direcção e consideram que a Lei Básica de Macau também será correctamente implementada no futuro.

## **2. Dependência das regras da aplicação da lei: Enquanto boa lei, a Lei Básica de Macau é um pré-requisito para a sua correcta implementação**

Por que se diz que a Lei Básica de Macau é uma boa lei? A esta questão, temos de responder com a definição de boa lei e apontar as razões que levam a

---

5 WANG HONGXIA, *Sobre as Características Gerais e Princípios Básicos da Aplicação da Lei*, Sistema Jurídico e Desenvolvimento Social, 2018, nº. 4, pp. 169-173. Semelhante a este referencial teórico, alguns estudiosos discutem a composição do sistema de “Um País, Dois Sistemas” a partir do factor de assunto, factor de regra, factor de poder e factor institucional. Para mais detalhes, cf. LOK WAI KIN, *Teoria do Sistema “Um País, Dois Sistemas”*, Estudos de Hong Kong e Macau, 2014, nº. 2, pp. 3-11.

Lei Básica de Macau a cumprir as condições e características de uma boa lei. O professor Wang Liming, estudioso do Continente, tem uma discussão clássica sobre o que é uma boa lei<sup>6</sup>.

Em primeiro lugar, uma boa lei deve reflectir a vontade e os interesses fundamentais do povo, e deve reflectir os interesses e os desejos das mais amplas massas da população, ao invés de ser apenas um produto dos interesses locais, de um determinado departamento ou de um certo grupo de interesses. A meta fundamental da reunificação nacional é o objectivo lógico da teoria de “Um País, Dois Sistemas”. A estabilidade social e o desenvolvimento económico de Macau são as maiores aspirações dos seus residentes e é também aí que estão os seus interesses essenciais. A Lei Básica de Macau, enquanto legalização do princípio de “Um País, Dois Sistemas”, está obviamente de acordo com os interesses fundamentais da maioria das pessoas na China, incluindo os residentes da RAEM.

Em segundo lugar, a boa lei deve reflectir a busca de valores como a equidade e a justiça, e deve ter uma base de valores sólida. A Lei Básica de Macau tem em consideração as respectivas exigências da soberania nacional e autonomia local, e especificamente atende às exigências dos residentes de ascendência portuguesa. Por exemplo, estipula que os seus interesses são protegidos pela RAEM nos termos da lei e que os seus costumes e tradições culturais devem ser respeitados.

Terceiro, as boas leis devem estar em conformidade com as regras de desenvolvimento social e desempenhar um papel na manutenção da ordem social e na garantia da estabilidade. As características da Lei Básica de Macau são particularmente evidentes a este respeito. Por exemplo, ela estabelece a ordem da relação entre o Governo Central e a RAEM. O Governo Central autoriza a RAEM a exercer um alto grau de autonomia. O Governo da RAEM protege os direitos e liberdades dos residentes em termos de condições legais, materiais e espirituais. A Lei Básica estabelece a relação entre o Governo (poder executivo), a Assembleia Legislativa (poder legislativo) e os Tribunais (poder judicial). As três instituições não só funcionam de forma independente, como também se restringem e podem cooperar.

Quarto, as boas leis devem reflectir as condições factuais duma sociedade específica. Se a lei pretende dar pleno andamento aos efeitos da adaptação da vida social, ela deve estar intimamente ligada à realidade e resolver os problemas existentes<sup>7</sup>.

Quinto, a boa lei deve ter um sistema científico e razoável. Somente

---

6 WANG LIMING, *Estado de Direito: Boa Lei e Boa Governança*, Jornal da Universidade Renmin da China, 2015, n.º 2, pp. 114-121.

7 LOK WAI KIN, *Um Novo Comentário sobre a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau*, Editora de Literatura de Ciências Sociais, 2012, pp. 10-11.

alcançando a consistência do sistema externo de regras, a consistência do sistema interno de valores, a autossuficiência lógica e a abrangência do conteúdo, ela pode efectivamente desempenhar o papel de ajustamento da vida social. Conforme demonstrado nos quatro pontos anteriores, como lei constitucional, a Lei Básica abrange as relações entre o Governo Central e a RAEM, os direitos e obrigações dos residentes da RAEM e o sistema político da RAEM. É consistente com a política “Um País, Dois Sistemas” em termos de regras, valores e lógica<sup>8</sup>.

Sexto, a boa lei deve obedecer aos procedimentos legais e ter legitimidade processual. A legitimidade processual da Lei Básica de Macau reflecte-se não só na sua aprovação pela Assembleia Popular Nacional, mas também na interpretação constitucional feita pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, que está igualmente reflectido na redacção desta lei. A fim de apreciar plenamente as opiniões dos residentes de Macau, a Assembleia Popular Nacional instituiu uma Comissão de Redacção da Lei Básica, composta por representantes do Continente e residentes de Macau. Os membros da RAEM foram incumbidos de criar e organizar um grupo consultivo não governamental e amplamente representativo para auxiliar na elaboração da lei. Desde a determinação da estrutura da Lei Básica à elaboração dos artigos, a democracia e o *brainstorming* são amplamente promovidos em todas as fases<sup>9</sup>. Assim, nestes seis aspectos, a Lei Básica de Macau pode ser considerada uma boa lei, que constitui uma condição prévia para a sua correcta aplicação.

### **3. Dependência dos sujeitos da aplicação da lei: as agências centrais e da RAEM respeitam e aplicam rigorosamente a Lei Básica de Macau**

A implementação da lei depende das pessoas, especialmente dos sujeitos da execução da lei, incluindo os legisladores, governantes e juízes. Se estes sujeitos não agirem, ou o fizerem de maneira abusiva, tornam a lei, naturalmente, de difícil implementação ou implementam-na incorrectamente. A implementação da lei depende das atitudes desses sujeitos em relação à mesma, bem como do conhecimento e da capacidade dos responsáveis pela sua aplicação<sup>10</sup>. O grupo principal de implementação da Lei Básica de Macau divide-se nos níveis nacional e da RAEM. A nível nacional, existem dois órgãos principais, nomeadamente a Assembleia Popular Nacional, o seu Comité Permanente e o Governo Central. O artigo 2.º da Lei Básica de Macau estabelece que a Assembleia Popular Nacional da República Popular da China autoriza a RAEM a exercer um elevado grau de

---

8 Idem, p. 9.

9 Idem, p. 14-15.

10 WANG HONGXIA, *Sobre as Características Gerais e Princípios Básicos da Aplicação da Lei*, Sistema Jurídico e Desenvolvimento Social, 2018, n.º 4, p. 171.

autonomia nos termos da presente lei. O artigo 12.º estabelece que a RAEM é uma região administrativa local da República Popular da China, gozando de elevado grau de autonomia, directamente subordinada ao Governo Popular Central. No nível RAEM, existem os órgãos locais com os artigos 45.º e 50.º da Lei Básica de Macau a estabelecerem que o Chefe do Executivo da RAEM deve ser o líder da região, representante e responsável máximo do Governo da RAEM. O artigo 67.º da Lei Básica de Macau determina que a Assembleia Legislativa da RAEM é o órgão legislativo. O artigo 82.º da Lei Básica de Macau define que os tribunais da RAEM exercem o poder judicial. Diferentes sujeitos ocupam posições distintas, desempenhando as respectivas funções e papéis. A correcta aplicação da Lei Básica de Macau é determinada pela interacção das matérias acima referidas<sup>11</sup>.

### **3.1. As autoridades centrais cumprem e aplicam rigorosamente a Lei Básica de Macau**

A causa de “Um país, Dois sistemas” é um grande empreendimento sem precedentes. De acordo com a Lei Básica de Macau, o Governo Central tem poderes para administrar a RAEM, quer seja através da acção directa do Governo Central como pela autorização da RAEM exercer um elevado grau de autonomia, de acordo com a lei. O Governo Central tem o poder de supervisionar o alto grau de autonomia da RAEM. Especificamente, além da diplomacia e da defesa nacional, o Governo Central também tem o direito de nomear o Chefe do Executivo e os titulares dos altos cargos público, emitir instruções ao Chefe do Executivo, etc. Ao longo das últimas duas décadas, por um lado, as autoridades centrais aplicaram rigorosamente as disposições da Lei Básica de Macau em matéria de negócios estrangeiros, defesa nacional e outras questões de soberania e, por outro lado, exerceram o seu poder com a contenção possível nos assuntos que envolveram a governação da RAEM.

Ao mesmo tempo, as autoridades centrais respeitam estritamente as disposições da Lei Básica de Macau sobre o elevado grau de autonomia da RAEM, considerando sempre a manutenção da prosperidade e estabilidade a longo prazo no território como o ponto de partida e o objetivo fundamental para tratar dos assuntos relacionados com Macau. Elas não interferiram nos assuntos dentro do escopo da autonomia da RAEM e apoiaram totalmente o Chefe Executivo de acordo com a lei. As autoridades centrais têm actuado activamente de acordo com a Lei Básica. Por exemplo, o exército estacionado é responsável pela defesa da RAEM e mantém a segurança externa da região. A RAEM não precisa de se

---

11 Cf., Lok Wai Kin, *Teoria do Sistema “Um País, Dois Sistemas”*, Estudos de Hong Kong e Macau, 2014, n.º 2, p. 4.

preocupar com qualquer interferência externa, o que permite que se foque no desenvolvimento. Além disso, o Governo Popular Central criou agências em Macau para lidar com assuntos externos, auxiliou o Governo da RAEM nas negociações com os países terceiros, assinou acordos mútuos de isenção de visto com jurisdições estrangeiras e tomou as providências adequadas para estabelecer e manter as relações de assistência jurídica mútua com Portugal e outros países. Sob a liderança do Governo Popular Central, nenhum de seus departamentos, províncias, regiões autónomas e municípios jamais interferiu nos assuntos que a RAEM gere de acordo com esta lei.

### **3.2. O Governo da RAEM implementa activamente a governação em estrita conformidade com a Lei Básica de Macau**

Com base nos Relatórios das Linhas de Acção Governativa anuais do Chefe do Executivo, ao longo dos anos, podemos ver que o Governo da RAEM, sob a liderança do Chefe do Executivo, implementou rigorosamente a Lei Básica em termos de subsistência, economia, cultura e assuntos sociais. Com base no artigo 105.º da Lei Básica de Macau, na elaboração do orçamento, a Região segue o princípio de manutenção das despesas dentro dos limites das receitas, procurando alcançar o equilíbrio entre as receitas e as despesas, evitar o deficit e manter o orçamento a par com a taxa de crescimento do produto interno bruto da Região. Com base no artigo 130.º da Lei Básica de Macau, mantendo o anterior sistema de benefícios sociais e de acordo com as condições económicas e as necessidades da sociedade, o Governo da RAEM define, por si próprio, a política de fomento e melhoria dos benefícios sociais. O governo está a melhorar o sistema de segurança social e a aumentar o índice mínimo de subsistência, os subsídios por invalidez, subsídios de educação, subsídios de maternidade, subsídios e pensões. Outro exemplo baseia-se no artigo 106.º da Lei Básica de Macau: “A RAEM deve, com referência à política de baixa tributação originalmente implementada em Macau, promulgar leis e regulamentos sobre impostos, taxas de impostos, isenções fiscais e outras questões fiscais.” Impostos, impostos especiais e outros itens fiscais são cobrados para permitir a redução e a isenção de impostos para a maioria dos residentes<sup>12</sup>.

Esses exemplos incluem também a diversificação económica de Macau. O artigo 118.º da Lei Básica de Macau estipula que “A RAEM deve definir a sua própria política para o turismo e o entretenimento de acordo com os interesses globais locais.” Esta disposição pretende certamente indicar que a RAEM ainda

---

12 *Relatório das Linhas de Acção Governativa no ano Financeiro de 2019*, o Governo da RAEM, 15 de Novembro de 2018, pp. 10-12, 181.

pode desenvolver a indústria do jogo com base nas condições históricas, mas também realça que a economia deve ser diversificada. Para o efeito, o Governo da RAEM promoveu o desenvolvimento da indústria de convenções e exposições, da medicina tradicional chinesa, das indústrias culturais e criativas e das indústrias financeiras características, promoveu o desenvolvimento integrado das indústrias tradicionais, culturais e criativas de Macau, e fez todos os esforços para implementar a cooperação regional e as estratégias de plataforma económica<sup>13</sup>.

### **3.3. A Assembleia Legislativa da RAEM obedece estritamente ao sistema político liderado pelo executivo**

Como todos sabemos, as regiões administrativas especiais de Hong Kong e Macau têm sistemas políticos dirigidos pelo executivo. Isto também pode ser extraído das disposições das Leis Básicas de Hong Kong e Macau sobre a divisão de poderes entre os vários órgãos. O funcionamento eficaz da liderança executiva está certamente relacionado com a boa governação do órgão executivo, mas também é inseparável da estreita cooperação com o órgão legislativo, a Assembleia Legislativa<sup>14</sup>. Ao longo das últimas duas décadas, em vez de ser restringido por outros órgãos, o Governo da RAEM tem sido capaz de levar a cabo a governação acima mencionada de acordo com a Lei Básica. Isto está intimamente relacionado com o rigoroso respeito da Assembleia Legislativa pelo sistema político dirigido pelo Executivo. O “Relatório Resumido do Trabalho da Presidente da Assembleia Legislativa em Dez Anos”, elaborado pela ex-Presidente da Assembleia Legislativa de Macau, Susana Chou, dá uma explicação viva e precisa deste facto. Ela considerou que sob o princípio geral “Um País, Dois Sistemas” não há questão de oposição e luta pelo poder entre os órgãos legislativo e executivo. O papel da Assembleia Legislativa é essencialmente diferente do assumido pelos parlamentos políticos multipartidários ocidentais, porque o objectivo final dos vários partidos no parlamento ocidental é tomar o poder, e de acordo com as disposições da Lei Básica de Macau, seja o poder executivo ou legislativo, os objectivos de trabalho de ambos são exactamente os mesmos, ou seja, a prosperidade económica e estabilidade da sociedade de Macau<sup>15</sup>.

Ela ainda mencionou que somente com uma cooperação estreita entre

---

13 *Relatório das Linhas de Acção Governativa no ano Financeiro de 2019*, o Governo da RAEM, 15 de Novembro de 2018, pp. 23-25.

14 LOK WAI KIN, *Um Novo Comentário sobre a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau*, Editora de Literatura de Ciências Sociais, 2012, pp. 352-353.

15 SUSANA CHOU, *O Relatório Resumido do Trabalho da Presidente da Assembleia Legislativa em Dez Anos*, Assembleia Legislativa de Macau, 2009, p. 3.

estes órgãos, a Assembleia Legislativa pode formular boas leis e transformar, em tempo útil, as políticas governamentais em leis, garantindo assim efectivamente a estabilidade, continuidade e autoridade das políticas governamentais. Segundo Susana Chou, só esta abordagem permite fornecer os instrumentos jurídicos e garantias para que o governo possa, em última instância, implementar e fortalecer o sistema de liderança do executivo<sup>16</sup>. Sob tal orientação ideológica e espiritual, a liderança do executivo estabelecida pela Lei Básica é mantida, tornando possível uma governação eficaz. Por exemplo, após a reunificação, as propostas de lei urgentes propostas pelo Governo durante períodos extraordinários, como benefícios fiscais e isenções, e planos de distribuição de comparticipação pecuniárias estão todos listados na ordem do dia. Para as propostas de lei não urgentes propostas pelo Governo, a Assembleia Legislativa também pode proceder à aprovação urgente, desde que sujeita a padrões de qualidade, de forma a fornecer os instrumentos jurídicos necessários e garantias para a adopção de políticas pelo Governo em tempo útil<sup>17</sup>. É claro que isso não significa que a Assembleia Legislativa não exerça a supervisão necessária sobre as acções do Governo para evitar desvios e abusos de poder. De acordo com o disposto na Lei Básica, a Assembleia Legislativa de Macau não só goza do poder legislativo, como também tem a responsabilidade de fiscalizar a formulação e implementação das políticas do Executivo<sup>18</sup>.

### **3.4. Os tribunais da RAEM exercem independentemente a sua função e respeitam a liderança executiva**

Na prática judicial, o facto de o tribunal ser modesto influencia directamente a sua relação com os órgãos legislativo e executivo. E isso também é verdade na RAEM. Enfrentando uma tensão na relação entre o poder legislativo e executivo após o estabelecimento da RAE de Hong Kong, os tribunais da RAE de Hong Kong começaram a boicotar excessivamente o trabalho destes órgãos nos primeiros anos da reunificação. O controlo judicial pelos tribunais da RAE de Hong Kong determinou que houve uma sabotagem da liderança executiva da RAEM. A conclusão pode ser vista como imprudente, mas o envolvimento excessivo dos tribunais em disputas políticas levou a que fosse ultrapassado o seu papel no sistema constitucional, o que terá limitado, ou mesmo exercido uma influência negativa, num sistema liderado pelo poder Executivo<sup>19</sup>.

---

16 Idem, p.3.

17 Idem, p. 12.

18 Idem, p. 7.

19 ZHU GUOBIN, *Os Tribunais da Região Administrativa Especial de Hong Kong e a Manutenção*

Em contraste, embora os tribunais da RAEM tenham exercido o direito de controlo da legalidade dos actos administrativos (incluindo actos administrativos abstractos e actos administrativos específicos) respeitaram sempre o princípio de lidença executiva. Por exemplo, o caso mais comum de impugnação judicial pelos tribunais de Macau tem fundamento em violação da lei quando a administração pública comete erros óbvios ou absolutamente irrazoáveis no exercício do seu poder discricionário. O juiz só pode intervir quando o princípio é violado de forma intolerável<sup>20</sup>. O respeito pelos poderes dos outros órgãos não é inacção judicial, mas para os casos importantes que afectam o desenvolvimento social da RAEM, os tribunais devem assumir a protecção dos direitos humanos como sua responsabilidade, mas também têm a responsabilidade de salvaguardar o interesse público e a segurança nacional<sup>21</sup>.

#### **4. A dependência dos recursos na aplicação da lei: O Governo Central e a RAEM disponibilizam recursos para a implementação da Lei Básica de Macau**

Há um custo para a aplicação da lei, e esse custo passa por disponibilizar os recursos necessários para a aplicação da lei, incluindo os financeiros e humanos para garantir a implementação da lei<sup>22</sup>. Por um lado, desde a operação das várias agências da RAEM até a protecção e realização dos direitos básicos dos residentes, todos os aspectos exigem um investimento financeiro real. Isto requer naturalmente que a RAEM desenvolva a sua economia para ter uma base financeira sólida. A este respeito, conforme mencionado acima, o governo da RAEM implementa activamente a governação em estrita conformidade com a Lei Básica e desenvolve uma economia diversificada. Ao mesmo tempo, isto é também indissociável das medidas tomadas pelo Governo Central que são conducentes à estabilidade social e ao desenvolvimento económico da RAEM. Por outro lado, conforme referido anteriormente, a implementação da Lei Básica de Macau depende da compreensão da Lei Básica por parte da população. Portanto, a RAEM promove activamente a formação de recursos humanos especializados na Lei Básica para concretizar a sua correcta implementação.

---

*da Ordem Constitucional “Um País, Dois Sistemas”, Estudos em “Um País, Dois Sistemas”, 2018, n.º 1, pp. 28-29.*

20 Cf. Processo n.º 26/2003 de 15 de Outubro de 2003 do Tribunal da Última Instância.

21 *Idem*, p. 32.

22 WANG HONGXIA, *Sobre as Características Gerais e Princípios Básicos da Aplicação da Lei, Sistema Jurídico e Desenvolvimento Social*, 2018, n.º 4, p. 172.

#### **4.1. O Governo Central fornece forte ajuda externa para a implementação da Lei Básica de Macau**

De acordo com a Lei do Estacionamento de Tropas na RAEM da República Popular da China, a guarnição do Exército de Libertação do Povo Chinês em Macau não é apenas responsável pela defesa nacional, salvaguarda da soberania do país, e garante da unidade e integridade territorial, também assume as funções de defesa da segurança de Macau. O Governo da RAEM pode, se necessário, pedir ao Governo Central a intervenção do Exército. O Governo Popular solicitou uma vez à Guarnição de Macau que ajudasse a manter a ordem pública e prestasse assistência na resposta a uma situação de calamidade causada por um desastre natural (tufão Hato, em 2012). Ao prestar assistência na manutenção da ordem pública e ajuda humanitária em casos de catástrofe, o pessoal da Guarnição de Macau exerce as competências dos responsáveis pela aplicação da lei, de acordo com a legislação da RAEM e dentro da compatibilidade com as suas funções. Na véspera do regresso de Macau, a segurança pública era extremamente periclitante e as organizações criminosas do submundo levavam a cabo actividades terroristas como assassinatos e sequestros. Esta insegurança mergulhou Macau numa tempestade sangrenta e afectou gravemente o bom regresso de Macau, estabilidade e prosperidade. No entanto, desde que o Governo Central anunciou o envio de tropas para Macau e o Exército Popular de Libertação foi oficialmente estacionado em Macau, há um elemento dissuasor na actividade das tríades. Juntamente com a cooperação estreita entre as polícias de Guangdong e Macau, foi possível reprimir directamente as actividades criminosas da tríades dentro e fora do território. Em breve, a situação da segurança pública será completamente revertida, tornando Macau numa das cidades mais seguras do mundo. As tropas do Exército de Libertação do Povo estacionadas na Região também contribuíram para a estabilidade e prosperidade que se atravessa hoje em Macau.

No que diz respeito ao desenvolvimento social da RAEM, o Governo Central também presta assistência em vários aspectos para promover a melhor implementação dos direitos básicos da Lei Básica de Macau e a melhor implementação das políticas de acordo com a Lei Básica. Por exemplo, quando a RAEM formulou políticas para o desenvolvimento do turismo e do jogo e desenvolveu vigorosamente a economia, o Governo Central introduziu medidas para os residentes do Continente viajarem para Hong Kong e Macau, o que promoveu enormemente o rápido desenvolvimento económico de Macau. Quando o desenvolvimento de Macau enfrentou restrições ao nível dos terrenos disponíveis, o Governo Central cuidou das necessidades de Macau apoiou na construção do novo campus para a Universidade de Macau em Hengqin, Zhuhai, que ficou sob a administração do Governo da RAEM. Além disso, a área de gestão

da Região Administrativa de Macau foi alargada em 85 quilómetros quadrados de zona marítima. Quando o desenvolvimento económico de Macau exige uma diversificação adequada, o Governo Central promove a cooperação regional entre Guangdong, Hong Kong e Macau e a construção da Grande Baía<sup>23</sup>. Há também apoios para que Macau construa um centro de transações em Renminbi para os países de língua portuguesa, estabeleça um sistema de seguro de crédito à exportação e crie a sede para um fundo de desenvolvimento sino-português, etc. Embora estas medidas tenham diferentes formas, todas elas requerem de recursos.

#### **4.2. O Governo da RAEM realizou um forte desenvolvimento de recursos humanos para a implementação da Lei Básica de Macau**

Para garantir e melhorar a qualidade e a capacidade dos serviços públicos actuarem de acordo com a lei, especialmente no que diz respeito sobre a Lei Básica, o Governo da RAEM tem investido na formação jurídica dos funcionários públicos. Tomando 2018 como exemplo, o Governo organizou um total de 15 cursos de formação sobre a Lei Básica para funcionários públicos em todos os níveis. Nos programas de formação básica e promoção de funcionários públicos, a Lei Básica de Macau é continuamente aprendida como uma das unidades de conhecimento. Paralelamente, há cooperações com outros órgãos e departamentos públicos na organização de seminários para a promoção da Constituição e da Lei Básica de Macau, de forma a reforçar as competências dos funcionários públicos e garantir que todos compreendem que a Constituição é a “raiz” e a “fonte” da Lei Básica e “Um País” é o pré-requisito fundamental para a existência dos “Dois Sistemas”. Além disso, com o objectivo de fortalecer ainda mais a consciência jurídica e o conhecimento prático dos funcionários públicos, em 2018 foram abertos 21 cursos de formação em conhecimentos jurídicos básicos e 28 cursos de formação jurídica profissional para funcionários de todos os níveis. Houve um reforço da eficácia da formação, para que as pessoas dos diferentes níveis compreendam melhor as leis e regulamentos com que lidam no trabalho e melhorem a execução das tarefas de administração, respeitando a lei<sup>24</sup>.

O Governo da RAEM está ainda a cultivar forças sociais para assegurar a implementação efectiva da Lei Básica através da expansão de associações patrióticas. Macau é uma sociedade de associações. Estas associações, especialmente as

---

23 LOK WAI KIN, *Sobre a Combinação Orgânica do Poder de Governança Integral da Central e do Alto Grau de Autonomia da Zona Económica Especial*, Estudos de Hong Kong e Macau, 2018, n.º 1, p. 23.

24 *Relatório das Linhas de Acção Governativa no ano Financeiro de 2019*, o Governo da RAEM, 15 de Novembro de 2018, p. 124.

associações locais, têm unido os residentes de Macau, promovido o contacto entre a sua cidade natal e os habitantes de Macau, apoiam a governação da RAEM de acordo com a lei, promovem o patriotismo dos residentes e o amor pela pátria, e participam activamente nas eleições para a Assembleia Legislativa, assegurando o patriotismo e o amor a Macau. Na vertente humana, a participação activa das associações nas principais actividades de consulta sobre as políticas governamentais, a capacidade para reflectir a voz dos residentes e ajudar o Governo na implementação da governação científica são a principal força por detrás da implementação da Lei Básica<sup>25</sup>. O Governo da RAEM atribui grande importância ao desenvolvimento das comunidades patrióticas. Não só financia o trabalho destas comunidades, como também melhora os sistemas jurídicos relevantes para proteger a liberdade de associação dos residentes de Macau e fornece leis para o desenvolvimento das comunidades patrióticas. Além disso, os funcionários públicos, desde o Chefe do Executivo aos titulares dos altos cargos, bem como os dirigentes e supervisores dos departamentos governamentais, participam pessoalmente nas associações patrióticas e nas suas actividades, sempre que necessário e possível<sup>26</sup>.

## **5. Vulnerabilidades na aplicação da lei: a RAEM eliminou os factores que podem afectar negativamente a implementação da Lei Básica**

Para garantir a aplicação plena da lei não é suficiente ter boas leis, aplicadores competentes e vontade de respeitar rigorosamente a lei. O processo de aplicação da lei não exclui a possibilidade de interferência humana ou mesmo obstrução. Isto é especialmente verdadeiro nos casos de intervenção e infiltração nas RAEs, principalmente no que diz respeito às ameaças de forças políticas internacionais. Neste sentido, a RAEM tem realizado esforços bem sucedidos para prevenir e eliminar os factores relevantes que podem afectar a aplicação da Lei Básica.

### **5.1. A RAEM estabelece uma base para a estabilidade social ao cumprir a sua responsabilidade constitucional de salvaguarda da segurança nacional**

A segurança nacional é a base da estabilidade social. O anterior Chefe do Executivo de Macau, Chui Sai On, referiu que a salvaguarda da segurança nacional é uma responsabilidade constitucional da RAEM. O artigo 23.º da Lei Básica de Macau prevê que a RAEM promulgará leis por si própria que proibam quaisquer

---

25 Cf., LENG TIEXUN, *A Experiência de Macau na Prática de Sucesso de “Um País, Dois Sistemas”*, Estudos em “Um País, Dois Sistemas”, 2019, n.º 1, p. 44.

26 Idem, p. 44.

actos de traição, secessão, sedição, subversão contra o Governo Popular Central e subtração de segredos do Estado, e proíbe organizações políticas estrangeiras ou grupos de realizar actividades políticas na RAEM. A fim de cumprir a responsabilidade constitucional de salvaguarda da segurança nacional prevista no artigo 23.º da Lei Básica de Macau, a RAEM iniciou os seus preparativos legislativos em 2003, tendo sido forçada a adiá-los devido à situação em Hong Kong. Com base na participação e discussões activas dos residentes, a Assembleia Legislativa aprovou a Lei de Manutenção da Segurança Nacional (Lei n.º 2/2009), após cuidadosa deliberação, no início de 2009, que regulamenta claramente os comportamentos relevantes descritos no artigo 23.º<sup>27</sup>.

Com o objectivo de implementar a Lei de Manutenção da Segurança Nacional, a 3 de Setembro de 2018, o Governo publicou o Regulamento Administrativo n.º 22/2018, que institui a Comissão de Defesa da Segurança do Estado da RAEM, e que prevê as suas responsabilidades, a composição, o funcionamento, etc. Ao mesmo tempo, considerando que a Lei de Manutenção de Segurança Nacional prevê principalmente crimes, carece de normas particulares, tais como as matérias de aplicação da lei, métodos de recolha de provas, requisitos de provas e procedimentos judiciais que são geralmente necessários para crimes especiais, o Governo da RAEM deu início ao trabalho de apoio ou aperfeiçoamento da Lei de Manutenção da Segurança Nacional<sup>28</sup>. Esta é, sem dúvida, uma abordagem sábia. No contexto das complexas questões de segurança interna e internacional, a segurança nacional é fundamental para manter a estabilidade a longo prazo na RAEM.

## **5.2. A RAEM eliminou os factores que podem afectar negativamente o ambiente político e estável**

A implementação da Lei Básica requer um ambiente político estável. Por este motivo, a RAEM dá atenção e elimina vigorosamente os factores que podem afectar a estabilidade política. Por exemplo, nos últimos anos, algumas pessoas em Hong Kong insatisfeitas com os resultados das suas lutas, e com a intenção de exportar as suas revoluções, têm tentado repetidamente promover ideias separatistas em Macau. Depois de ter conhecimento desta intenção política, o Governo da RAEM seguiu as Orientações de Segurança Interna Regionais. A lei estipula que devem ser tomadas medidas decisivas para proibir essas pessoas de entrar no país. Esta mudança também recebeu o apoio geral dos residentes

---

<sup>27</sup> Idem, p. 31.

<sup>28</sup> Cf., <https://www.gss.gov.mo/cht/security.aspx?N=20180416>.

de Macau<sup>29</sup>. A decisão do tribunal também indicou claramente que o “referendo civil” não tinha fundamento legal e não devia ser apoiado, mantendo assim a autoridade da Lei Básica<sup>30</sup>.

De facto, a RAEM também encontrou problemas políticos, mas não adoptou uma atitude simplesmente politizada face aos obstáculos. Em vez disso, partindo da situação global de manutenção da prosperidade e estabilidade de Macau, insiste na procura de um terreno comum, mas preservando as diferenças, conduzindo activamente as consultas públicas, valorizando a harmonia social e adoptando uma atitude construtiva, que cria espaço para apresentar opiniões e sugestões de forma a resolver os problemas, evitar a dilaceração da sociedade e formar um bom ambiente social onde impera a compreensão e assistência mútuas. Todos os aspectos do poder estão verdadeiramente condensados na causa comum de construir, desenvolver e fazer prosperar Macau<sup>31</sup>.

## 6. Conclusão

De acordo com o quadro teórico das características gerais da aplicação da lei, conforme acima indicado, a implementação da Lei Básica de Macau durante as últimas duas décadas não tem sido um caminho fácil. Olhando para trás neste processo, não devemos esquecer a grande contribuição de Deng Xiaoping, o principal arquitecto do princípio “Um País, Dois Sistemas”. Em 16 de Abril de 1987, quando Deng Xiaoping se reuniu com os membros do Comité de Redacção da Lei Básica da RAE de Hong Kong, ele disse que “... (Um País, Dois Sistemas) a política permanecerá inalterada por 50 anos. Eu também gostaria de dizer que não haverá necessidade de mudar depois de 50 anos”<sup>32</sup>. Isso significa que “Um País, Dois Sistemas” sempre foi tratado como um plano a longo prazo do país. Assim como a legalização da teoria de “Um País, Dois Sistemas”, a Lei Básica de Macau também exige confiança no processo de implementação. A confiança

---

29 HAO JIANZHEN, *Um Estudo Comparativo sobre a Ecologia Política de Hong Kong e Macau*, Jornal da China, Universidade de Ciência Política e Direito, 2013, n.º 5, p. 99.

30 LOK WAI KIN, *Sobre as Vantagens Comparativas da Implementação de “Um País, Dois Sistemas” em Macau*, editado em *Prática de “Um País, Dois Sistemas” e o Modelo de Implementação da Lei Básica de Macau* por Yang Yunzhong e ZOU PINGXUE, Centro de Estudos de “Um País, Dois Sistemas” do Instituto Politécnico de Macau, 2016, p. 20.

31 Cf., YANG YUNZHONG, *Uma Compilação de Documentos constitucionais e Legais da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China*, Centro de Estudos de “Um País, Dois Sistemas” do Instituto Politécnico de Macau, 2015, p. 256.

32 DENG XIAOPING, *Obras Seleccionadas de Deng Xiaoping*, Volume Três, Editora Popular 1993, p. 215.

é a base para a prevenção e resolução de conflitos. Para construir e aumentar a confiança, todas as partes precisam fortalecer a comunicação e o entendimento com base no respeito mútuo<sup>33</sup>. Nas últimas duas décadas, as instituições do Governo Central em Macau, os órgãos da RAEM e a sociedade têm estado abertos uns aos outros e a comunicação tem sido tranquila. As opiniões na RAEM foram totalmente ouvidas e o pensamento e o espírito do Governo Central foram comunicados de forma eficaz<sup>34</sup>. Esta atitude e prática recíprocas irão certamente promover a implementação constante e a longo prazo de “Um País, Dois Sistemas”, assim como possibilitar a implementação contínua e abrangente da Lei Básica de Macau no futuro.

---

33 LOK WAI KIN, Sobre Base, *Condições e Mecanismo de Confiança na Relação entre o Governo Central e as Regiões Administrativas Especiais*, Estudos em “Um País, Dois Sistemas”, 2009, n.º 1, p. 22.

34 LENG TIE XUN, *A Experiência de Macau na Prática de Sucesso de “Um País, Dois Sistemas”*, Estudos em “Um País, Dois Sistemas”, 2019, n.º 1, p. 45.

# SYSTEMATIC LITERATURE REVIEW OF EMERGING ADVANCED TECHNOLOGIES APPLIED TO LAW TEACHING

Ruiqian Su

*Teaching Assistant, School of Foreign Languages, Xiamen Institute of Technology, PRC*

**Abstract:** Over the years, there has been a constant evolution of the law practice, and the tremendous changes come from various technological innovations. The legal fraternity has witnessed the emergence and maturation of the internet. Learning for students has been made easier with the spread of smartphones, tablets, netbooks, and laptops, in what has been referred to as mobile computing. The modern lawyer is different from the traditional one due to their capability to implement paperless offices and frequent digital communication like Web conferencing, SMS, and email. The research design adopted in this study involves a systematic literature review conducted over the last decade. Among the significant inclusion criteria is that the article should deal with learning methods that are oriented to technology. Papers or articles that had no law education resource or technological element were excluded. From this study, it became clear that every lawyer understands that being technology savvy attracts a myriad of benefits, including efficiency in time usage, superior work output, and brings on board new clients. Similarly, technology promises them improved job projections for law graduates and an easier shift into real work on the ground. This study aims to determine how technology has been integrated into law teaching, its advantages, and its role in equipping the modern lawyer to take up the practice and all it entails.

**Keywords:** Systematic literature review; technology; law teaching; learning methods.

## Introduction

### Rationale

The integration of technology in the teaching fraternity has become a significant element in the ever-transforming technological universe. The majority of modern law schools have embraced a substantial level of instructional procedures to equip future legal experts with practical technical skills to deal with online cases and various studies. Immediately after students are admitted into law schools, such gadgets as tablets, smartphones, notebooks, and laptops become a big necessity. These are the technological devices that help students in preparing papers and compiling notes. Nevertheless, there seems to be inadequate or little effort in the quest to educate students on the ways of selecting and using technology that designs an efficient and flawless career practice. The traditional mode of communication among lawyers has been through cellphone or communicating face-to-face.

Various scholars have conducted studies in their effort to predict how online lawyering is set to be in the near future. In their research, Granat and Lauritsen (2011) projected that most legal practices would have to rely on an online portal for clients where various technologies facilitate the interaction between clients and their lawyers. Many law firms, including the small and large ones, are present in the quest to apply modern technology as they established personalized web-based platforms that facilitate the secure sharing of information. It is a platform that involves various function types, among them in-person consultations, cellphone, fax, and mails. As a result, technology attracts reduced costs that increase affordability, even for the smallest legal participant (Granat and Lauritsen (2011).

Over the years, the world has witnessed advancement in communication means. For instance, in cases where legal experts are required to deal with various representatives and interest groups located in multiple countries and regions, they may respond through emails. There are specific platforms accessible to lawyers that facilitate the safe discussion and sharing of documents. Some of these software applications are known as client intranets and virtual deal rooms. These are web-based collaboration tools that include the client portal methodology. It is challenging to learn the perfect usage of these tools, especially for law students who are yet to apply them earlier on. In general, a college student pursuing law is proficient in using technology as they deliver or receive a response from various people, among them family members and colleagues. Nevertheless, there seems to be insufficient awareness of the risk posed when a person gets or sends private information and documents. This happens because most students have never been taken through the proper technology application in legal firms. Additional

expert skills are required while applying technology in a law environment because security remains paramount while handling client information. As a result, modern lawyers must increase their literacy in relation to how such technologies are handled. They should avoid committing silly mistakes that are likely to expose their customers to different threats. Such technical education and training can assist legal experts in evading negligence and misconduct and facilitating an efficient and ethical service to clients (Granat & Kimbros, 2012).

The purpose of this systematic literature review is to explore the research question of the impact and advantages of digital technology to equip law learners with the best learning strategies. Now that technology is inevitable, it is essential to conduct an in-depth exploration of how technology affects law learning. Therefore, the study aims at exploring the best method to integrate digital technology in the provision of quality education. Another significant section included in this paper includes the theoretical and conceptual framework, followed by the methods section. Other significant areas include result description, discussion, and, eventually, the paper's conclusion.

### ***Background and Prior Reviews – Types of technologies used in legal learning***

Recently, lawyers have been using management systems based in cloud and electronic offices. In the virtual legal practices, Legal Zoom and other software have eliminated the problems of preparing documents. Additionally, legal experts have been benefitting from numerous forums, magazines, summits, and blogs that describe the perfect application of technology to increase technology utility efficiency in their tasks. The work of modern law technology consultants is expanding and thriving (Abdullah, n.d.). Several research studies have also confirmed that technology proficiency is beneficial to students in their quest to secure jobs (Goodenough, 2013). Most technology companies have been intensively seeking the services of legal experts equipped with technological knowledge. This is true, especially to the companies that relate to the initial law firms and the legal sector (Zahorsky, 2013). Compared to a traditional setting, technology is far superior because it equips learners with advanced methods that help demonstrate skills and knowledge. The former is merely capable of revealing their skills via multiple-choice tests or verbally. To successfully integrate technology into the law program, law schools must be responsible for ensuring that technology protects the interests of their teaching aims for learners. Therefore, as Ragupathi & Hubball (2015) suggested, institutions should develop particular criteria, expectations, and quantifiable objectives concerning technology use in lecture rooms. Moreover, the upcoming faculties should also be encouraged to

embrace technology in teaching. Among the latest teaching methods that have successively integrated this concept include the flipped tutorial room.

### **Key variable or issues of interest**

#### **a) The perception of law instructors**

Even as technology seeks to transform the legal environment, the transformation seems to have a reduced impact on changing legal professors' teaching modes. This reduced effect is explained by the tendency of humans to resist change. The professors tend to trust the old teaching ways that have been applied over the years, whereby lectures had no or little discussions, especially after main assessments (Ako & Olawuyi, (2017). It is important to consider the law professors' attitudes if someone wants to unearth the reason why the legal practice has been slow in adopting the technology. There are multiple upcoming themes, especially after having a candid discussion with disinclined members of faculties. For instance, some hold the belief that technology has ambiguous benefits, arguing that it is being advocated for just because of its coolness. As a result, they tend to say that when technology is introduced into teaching, such as capture systems, it will portray a pretentious teaching method, whose purpose is not necessarily teaching and one that doesn't aim to boost the instruction quality (Bloom, 2017).

Moreover, some researchers have insinuated that the learning setting is likely to be more passive. Classroom engagement among students is expected to disappear, especially in cases where legal students and professors use computers and PowerPoint slides (Sisk, 2002). A student would automatically become a passive learner, especially when instructors keep on presenting through PPT. Chances of their involvement would be dim. The main focus of students, in this case, would be to memorize and capture every detail found on these slides, with the only intention being passing the test. As Sisk (2002) would have put it, these students would be turned to lecture room court reporters. A section of instructors could attempt to prevent this concern by distributing the slides in the form of hard copy to their subjects before the teaching session to boost reference to the teaching material and take down some notes in the course of the session.

Nevertheless, numerous issues may arise when slides are distributed this way. For instance, learners may be demotivated to attend the teaching sessions if they can easily access the teaching material in advance. Some may not even see the need to concentrate when the lesson is ongoing (Sisk, 2002). The previous critics demonstrated that the rampant use of PowerPoint presentations by law professors and laptops by law students had impacted the quality of education negatively in law schools, so technology is now a barrier to active learning. Thus, there is a slight

possibility of having students being engaged and active in classroom discussion, while other students would be detached from learning. Therefore, technology could contradict active learning that should be the core of law schools.

Dynarski (2017) also deploras the use of laptops by law students, protesting that laptops offer tempting services and tools that can easily distract students from academic duties and tasks. Law professors cannot simply be more interesting than computer games, email, DVDs, instant chatting, online shopping, and the different news regarding sport, finance, and politics that are available by only clicking the mouse. There is also an associated issue, that technology can be unreliable in many situations. The majority of law professors enjoy teaching and interacting with students as they feel knowledgeable and skilled when everything is under control. However, technology might take away this feeling by introducing uncertain and stress element into their comfort zone. Nobody likes to have technology fail while in front of an audience.

#### **b) How law students have been benefitting from technological skills**

After a thorough discussion with legal experts and professors, it has been revealed that although it is possible to integrate these skills into the syllabus of law, there exists a false narrative that the modern student has no struggle with technology, and that most are already experts with all the skills. Even though some have owned laptops and the majority is on social media, Hero (2019) reveals that they have a relatively shallow technology understanding. For instance, there has not been any improvement in information literacy, despite the rapid technological advancement and access. Furthermore, their access to laptops discloses a worrying trend, whereby most students cannot examine information sources (Basak et al., 2018). The abilities of learners are mostly focused on their individual, educational, and social requirements. As a result, the chances are that they may not correspond to the professional skills that are much required in the law practice. There is still another presumption that for those people working for law firms and other enterprises, some essential technology selections preexist in the places of work, such as client communication policies, web designs, research databases, and case management software. Nevertheless, they are less-advantaged for those joining non-established practices than their large-firms' colleagues because they require some specific and in-depth training (Gene Koo, 2007).

Moreover, more and more law learners are going independent soon after completing their course. For instance, data from NALP (National Association of Legal Career Professionals) indicates that of late, over 40% of graduates who have been gaining entry into private practice have been doing it alone or using smaller legal companies (NAT'L ASS'N OF LAW PLACEMENT, 2007). This number had already shot to over 50%, a percentage likely to increase in most

legal institutions (NAT'L ASS'N OF LAW PLACEMENT, 2013). An increasing number of graduates in law schools have been making important decisions on technology independently. Still, there may be some kind of uncertainty even for larger firms. Therefore, companies may be relieved to hire lawyers who are technology experts (Johnson & Donnelly, 2010). Also, most firms are not willing to train fresh associates. As a result, ready-made attorneys are in high demand because of their ability to pick up anywhere (Henderson, 2011). This demand will continue to increase because they must be technically proficient for a lawyer to be regarded as a competent one. Most firms are not willing to provide employer-oriented training (Ambrogi, 2013).

### **Theoretical framework**

In the process of shifting to the digital learning system, there have been several theoretical explanations established. One of the study's main aims is to integrate advanced technology into the regular learning curriculum in support of improved learning. Any technological advancement includes an amalgamation of something selected and that which was not (Shelton, 2017). Technology is also a collection of something predictable and that, which cannot be predicted, as well as the desirables and undesirables. It is an educational setting meant for simplified learning and mostly relies on the learning techniques of students. When learners and tutors interact, the process of learning becomes highly promoted through models that focus on learners. The research is mostly based on the technology-oriented system process that is centered on learners. The study has also received guidance from the theory of learning power. The framework is mainly focused on the process of adopting technology to enhance the process of law learning. It also stresses the different correlating factors, such as a community setting, interaction, norms, and existing technological activities. Other significant aspects include the institutional models, leadership support, technology accessibility, and the technology application scope.

A group of researchers undertook a systematic review involving electric learning, digital learning, and mobile learning. In general terms, they unearthed that the two main subsets of d-learning include mobile and electric education (Basak et al., 2018). They also termed all these learning systems as technology-oriented and that they have a significant contribution to the process of learning and teaching. Some researchers undertook research on supporting technology in legal knowledge. Their main focus was the mode used to deliver education. They confirmed that with the right technology, education could be transformed into the outcome-oriented from the input-oriented (LI et al., 2018). Robledo & Ayala (2018) researched universal learning and discovered its high effectiveness,

especially as an upcoming pattern. Some researchers concerned with the technology implementation practices have noted that although law students benefit from technology featured in learning, it was somehow challenging to implement software, especially for the technological-wise approach (McCutcheon et al., 2017). It has also been confirmed that the perception of information technology by law students is always positive. Some researchers have been concerned with the introduction of information into the d-learning setting. They have discovered that an inter-modal d-learning positively affects law learning, although there are variations between participants (Schüler 2017). Therefore, one of the leading players in technology-oriented learning includes the internet because of its rich information.

### **Purpose of current review**

This systematic literature review aims to determine how technology has been integrated into law teaching, its advantages, and its role in equipping the modern lawyer to take up the practice and all it entails. There are also challenges encountered in the process of incorporating these skills into daily learning. The existing data emanating from the technology-use research has been used. To examine the benefits of various technology tools that assist law attorneys in case management and client management, different research works have been collected from multiple sources. The systematic review takes into account the following research questions:

1. How does technology use in law learning boost students' performance?
2. What is the relationship between technology and law learners' empowerment?
3. Why is it easy for law students to embrace technology in learning more than professors?
4. What are the advantages of technology-based learning over the traditional mode of teaching?

### **Methodology**

The research design adopted in this study entails a systematic literature review conducted over the last decade. The work includes the updated information to contribute to the raging discussion concerning technology viability in the fast-shifting law teaching paradigm. The research mostly prioritizes the technology-aligned learning initiative that is very instrumental in helping legal learners' access advanced education. In the methodology, the paper shall review the featured search strategy, the inclusion and exclusion criteria, the analysis of the articles

before recording the results.

### **The featured search strategy**

A review of literature is an essential element in the advancement of any sector. It helps synthesize and reflect on past studies, which provides a safe background when legal learners are advancing their knowledge. As a result, this study entails an extensive search of the literature using several notable databases. Among the most frequent ones include Science Direct, ERIC, Springer, JSTOR, and Scopus. Some of the relevant keywords included are law, technology, legal education, mobile, digital, and electronic. In the whole research process, data were collected and analyzed within the last two months of 2020.

PRISMA guidelines were observed right from the word go of conducting this research (Formica et al., 2018). Initially, over 268 documents had been located while ten others were located from the sources. What followed was the removal of unrelated items and the duplicate material that led to the sorting of approximately 95 documents. Nevertheless, not all the 95 documents were useful as there was the exclusion of 54 more because they either contained scanty information regarding technology in law teaching or full text was missing. The research team was only left with forty-one articles that consisted of books, working papers, and journal articles that were successfully examined in the exploration of the likely and successful ways in which law professors can adopt the technology-based approach in their teaching curriculum to adequately prepare graduates to handle the complicated modern tasks and job requirements. Lastly, the STROBE checklist was used in the preparation and selection of this qualitative paper.

### **Inclusion criteria**

There are a few inclusion criteria that acted as a guiding light for this systematic review. The first requirement is that the article should deal with learning methods that are oriented to technology. Secondly, the article must focus on methods of delivery that are mainly characterized by technology. The first criterion mainly entails the interrelated studies that are mainly based on primary data. The second criterion falls under the category of every study concerned with the methods of delivery. In the research work, some correlating systematic reviews were included with the aim of differentiating the main claim.

### **Exclusion criteria**

Papers or articles that had no law education resource or technological element were excluded. The same case to any report that failed to include results

or performance assessment only talked about numerous specialized tools. Articles that never spoke about participants or subjects were also excluded regardless of whether they were descriptive or not.

### **Coding and analyses of articles**

Every study material was coded according to the study methods, subjects' data, demographic information, results, or future use. To gain a thorough perspective of how technology has been integrated into law teaching and the tremendous impact it has caused, every heading was further subdivided into more subcategories. To properly synthesize the obtained data, the research questions were independently reviewed by the author of this review. Finally, a thorough conversation was followed to come up with the best conversation to come up with the best aggregate data that fits the answering of the emerging research queries.

### **Results**

In this systematic literature review, it was discovered that the blended learning approach helps to move the basic instructions' boring elements to the web-based setting where creative innovation increases interaction and engagement. Different researchers have demonstrated the different ways of activating and creating meaning in traditional education activities (Salinas, 2008). When these activities are reinforced by technology, they become more authentic. That explains why technology is the best device that assists in the establishment of a student-centered learning setting. Pedagogical changes facilitated by the technology dispensation are likely to take place with the proper designing of instructional activities, as indicated in the table below:

<b>Blended learning context</b>	<b>Traditional learning context</b>
A real-world and authentic environment	An artificial and isolated environment
Proactive action	Reactive response
Informed decision-making and critical thinking	Factual and knowledge-oriented learning
Inquiry-based, exploratory, and active learning	Passive learning
Exchange of information	Delivery of information
Collaborative task	Isolated task
Progression in multi-path	Progression in single-path

Multimedia	Single media
There is information access and exchange in various ways and multi-sense stimulation.	Single sense simulation
Student-oriented learning	Teacher-oriented instruction
Focuses on the cognitivist learning concept	Behaviorist
Focuses on the constructivist pedagogical ideology	Instructivist

Figure 1: blended-learning framework

The above figure is the resultant framework for technology-oriented learning. Theoretically, this is an amalgamation of the new technologies, student-oriented learning, teaching practice, and learning theory that offer learners rich and meaningful experiences whose impact supersedes the lecture hall.

Below are various tables which have analyzed the number of studies based on the research questions and on the use of different technologies. The third table analyses some to the featured articles in the review and their brief reviews which include the type of research, the methodology as well as the number of the participants. The third table also includes the authors and years the research was published.

**Number of studies by research design and type of research questions**

Research questions	Experimental design	Survey research	qualitative
<i>How does technology use in law learning boost students' performance?</i>	12	11	1
<i>What is the relationship between technology and law learners' empowerment?</i>	9	7	2
<i>Why is it easy for law students to embrace technology in learning more than professors?</i>	8	7	1

<i>What are the advantages of technology-based learning over the traditional mode of teaching?</i>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>2</b>
--	-----------	-----------	----------

Table 1: Number of studies by research design and type of research questions<sup>1</sup>

### Analyzing the legal teaching based on technology

So far, it is clear to note that law student and educators are likely to benefit in the learning and teaching process, especially when traditional teaching approaches are converted into technology-oriented ones. There has been an influx of teaching-learning tools due to the continuously advancing technology. Various scholars and researchers recommend several learning approaches that aid in integrating technology into traditional techniques. This systematic review outlines different strategies that facilitate the process of law learning. Some of them include blended learning, integrated subject matters, active learning, collaborative learning, and many more.

Number of studies by type of technology used and type of learning tasks

<b>Type of technologies</b>	<b>Whole class teacher-directed</b>	<b>Individualized learning</b>	<b>Small group project/ problem-based learning</b>	<b>Peer review</b>
Legal Zoom	9	2	7	7
Magazines	14	1	13	14
Summits	3	0	3	3
Blogs	10	2	8	9
Other software	5	0	5	5

<sup>1</sup> Table one above shows the number of studies that were featured in the review under the consideration of the studies review research questions.

**Summarizing the reviewed works**

<b>Article's author and year</b>	<b>A brief description</b>
Wiklund & Andersson (2018)	The study has a sample size of 650 students who participated in a quantitative oriented quality mixed approach. It was discovered that when a technology is initiated by students, it could facilitate learning.
Schuler (2017)	With a sample size of 97 subjects who took part in the quantitative approach on the primary data, the study confirmed that law students can easily trace the inconsistencies when technology is used in learning.
McKnight et al. (2016)	A total sample of 44 law professors was involved in the quantitative approach that proved the capability of technology to promote learning and teaching.
Ball et al. (2017)	The quantitative approach had a sample size of 77 participants. The researchers determined that ICT was capable of assisting learners in maintaining social ties with people far away. When technology is integrated into law learning, the older population is likely to harbor a negative attitude.
Stork (2017)	In this study, teachers and administrators acted as the main respondents with a sample size of 34. It was determined that the only significant game-changer in law learning was the digital learning approach.
Li et al. (2018)	The quantitative approach relied on data from 11 law students. From the findings, it was clear that technology was huge empowerment for law learners.
Camilleri & Camilleri (2017)	From the quantitative approach conducted in 241 law tutors, it was clear that youthful educators were more confident that the digital learning resource would take education to better places.

Oliver R. Goodenough, 2013	The way we understand the sequence of behavior thought, and stimulus has been boosted by neuroscience, which is effective in the designation and application of legal rules.
Rachel M. Zahorsky, 2013	A lawyer who has adequate technological skills is constantly in demand from most technological companies, especially the legal sector's main players.
Granat & Kimbro, 2013	One of the most important solutions that seek to match law students' skills to the employment requirement, especially with the rapidly transforming legal sector, is integrating law practice technology with law practice management.
Hero, 2019	Using regression analysis, the results of the study proved that technology integration exerts a significant impact on teaching performance. And among the six dimensions of technology integration, the best predictor was productivity and professional practice
Volini, 2020	Although programming for law courses exists for most law schools, addressing networking concepts can assist learners to understand the OSI layers. Lawyers would then depend on this knowledge while working with IT experts in handling such issues as data privacy, the design of legal process, and tech contracts.
Benson et al. (2014)	The researchers presented results from studies conducted over the last three decades aimed at examining the use of technology in learning, noting its contribution in TPACK framework development. They conclude that the only way to integrate a technology that facilitates transformative learning is to promote pedagogical knowledge.
Graham, 2018	The researcher recommends some strong approaches that law educators need to use in addressing the difficulties related to Generation Z. The author suggested additional instruction in critical reading, additional opportunities to write across the entire syllabus, and a more thoughtful application of technology in class.

## **Discussion**

In this section, the study results have been subdivided into various components, with the first component dealing with different approaches as law teaching input. The research works that relied on primary data have been analyzed. The other component talks about the devices used to support learning through technology effectively. Another component talks about the strategies used to ensure that the technology in law teaching is founded on the research from systematic reviews and secondary data material. The very last component talks about the law teaching delivery method. Providing support to the digitalized technology-based law teaching is made up of various elements: delivery mode, strategies, tools, and inputs. The four details have been adequately explained in the course of this research.

### **Technology-oriented law teaching strategies**

The increase in the advancements in the technology sector especially in education has greatly helped different sectors including the law institutions since students are able to study at any given moment and any place. In the digital education model, law professors and have been adopting technological strategies to educate their students. The search results of the systematic literature review point out numerous technology-based strategies for effective law teaching.

The first approach maintains that any kind of teaching should be aimed at solving a problem. Someone's capability to detect a problem helps them have an easy time finding the solution by requesting technological assistance. Communication and theoretical understanding, in this case, is fundamental because it allows a law student to develop creative thinking and ideas. Students cannot be competent enough if all they can do is to memorize specific texts. However, they can boost their strength through technology-oriented learning such that they would easily find solutions to complex problems likely to be encountered in the near future. Some of the researchers have been conducting studies on the impact of digital content created by students. The findings have led to the conclusion that in regards to technology, students present the highest curiosity. Therefore, they are in a better place to come up with content that will be consistent with their demands and modes of study. Some law schools have been offering student contests to help learners compete in the creation of content. This acts as a major trigger of the students' creativity. If the creators of content are students, it means they will be able to share it with their colleagues by banking on technology-based strategies. They can share the creativity with their friends in class or the entire institution, or even across different web-based platforms. When law students are

competent enough technologically, they will have an easy time in seeking out jobs. Everything becomes a discovery when it is making a lot of sense in itself. A thorough investigation of various competent legal firms' associates confirms that their employees must be technology savvy, and in the near future, technological skills will be the primary qualification requirements. Technologically creative law experts have the highest demand among technology firms that are main players in the law sector.

A number of online tools are available to assist learners in using their ideas to develop learning content. The tools provide a platform to be creative, discover intelligence, and distribute it to colleagues, which leads to another significant aspect known as collaborative learning. This is not restricted to time and place. Law students can freely converse with their tutors and peers with the use of such communication devices as Dropbox and Skype. Students become more creative and are better placed to solve issues quickly, share and gain experiences, knowledge, and ideas. Online tools assist students, trainers, researchers, and professors engage in a single platform wherever they are. One method in which technology can be effectively integrated into legal pedagogics entails outlining the law institutions whose curriculum is a reflection of technology. Thereafter, a forum or a convention would be initiated to share experiences among the leaders to facilitate the attainment of different learning results. When law professors exchange different success stories, thoughts, resources, and skills, they are likely to eliminate most of the problems faced. Moreover, there is the establishment of goodwill, especially when technology fanatics are brought on board to advance their ideas and inventions to the law department. As a result, other members of the faculty would deliberately support the cause by enhancing general, technical, or even technology training support. Such help would rely on the technology requirements of the subjects. For instance, legal studies would be conducted smoothly with the assistance of librarians. Likewise, to present, the input of educational technologists is necessary.

Similarly, software and hardware would have to be maintained through the contribution of information technology experts. All these faculty players would have to make individual meetings with law tutors to help them learn course objectives, which is essential for designing technology in line with curriculum needs. Eventually, it is the role of technology experts to monitor all professors' proposals, especially the ones that reveal the role of technology in the presentation of the course contents.

Technological advancement is crucial to the development of competency-oriented teaching. It rarely focuses on time-oriented learning and is rather concerned with effective learning. Competency advancement is among the main aims of law teaching, which receives a major boost in technology use. It is a

strategy that helps law students discover a lot from e-teachers, tutorials, and electronic learning platforms. The strategy is a transformational one that seeks to help law professors and their learners shift from the outdated system to digital-oriented learning by eliminating such challenges as time, place, and credit hours. Effective learning and active learning are synonymous, whereby all the players, including educators and students, are activated. Its primary focus is what others have experienced, especially in using different learning devices, which allows law learners to act and think rationally. Trainers and professors can offer guidance to students when required. They are also an essential source of advice concerning the best devices that they can seek to learn.

From the systematic literature review, it is clear that some law schools have been using an amalgamation of online digital media and traditional learning environments. This is where learners and educators present themselves physically. However, there is a digital presentation of learning materials using such gadgets as smartphones, tablets, and computers. This type of learning also accommodates the multi-modal learning strategies that promote competent learning by complementing one another. Successful learning and blended learning strategies have a positive relationship.

Nevertheless, even in blended learning, pen and paper's role may gradually disappear in lecture rooms due to the advancing technology. However, the tendency to take notes helps learners retrieve information, utilize their time efficiently, and promote quality work. Simultaneously, some of the handwritten notes are likely to be misplaced because it is not possible to search them. As they teach, law professors must be categorical as to why they have introduced digital devices and installed Google Docs and MS Word to compile lectures. This way, it is easy to retrieve information. One technique that professors need to implement in their law teaching involves using technology to take notes effectively. It is a relatively crucial element in the day-to-day tasks of lawyers. Most are when they need to negotiate agreements and interview clients, and it is based on research.

Another strategy is the flipped learning, whose main focus is to facilitate the interaction between tutors and their learners with the aid of technology. This strategy allows learners to apply digital tools to learn while in lecture halls, after which they can retrieve whatever, they may have discovered somewhere else. It is a pedagogical strategy that assists learners to conduct ample preparations prior to lessons. Some of the major elements of this strategy that make it useful in law studies include its flexibility, professional learning, deliberate content, and learning culture. This strategy may then be integrated with the subject matter to assist law students in being taught something combined and all-inclusive. In reality, it is an amalgamation of relating subject matter. Coherence is among the main traits that help to integrate the subject matter, and it should be at the center of priority on the

students' learning requirements. In the fast-transforming technological universe, this is an effective strategy. The curriculum has relatively prioritized on students, and its primary purpose includes boosting their interest.

### **How to safely manage case information**

In modern times, legal experts have been applying different types of devices to help manage their clients as well as case details. There has been tremendous recent advancement in services and systems, such as Time Matter and the Rocket Matter, for any kind and size of a legal entity. These are some of the tools that have shown high effectiveness in every work aspect that entails invoicing customers, storing, managing calendars, and retrieving such information as mails, tracking, and indexing. They are the systems that resemble a broad-ranging platform that facilitates partnership and interaction within legal firms. Additionally, users have a high chance of retracing important information. As a result, they are online packages whose access is always safeguarded either externally or internally from the office. Therefore, it is the responsibility of professors to help learners understand the advantages and characteristics of such devices to help them decide the most viable option after taking into account whether they are affordable and functional. To enable the application and practice of different management devices, the best setting appears to be clinics because their task is natural. In general terms, effective adoption of software systems in teaching and learning will be a game-changer in boosting the education quality.

### **Limitations**

- The researchers were not able to ascertain the biasness of the studies that were included
- The data that was collected in the previous researches could be biased.
- The respondents of the last researches could be biased.
- There was no quantitative data collected to analyze the situation faced by the legal students, teachers and professionals as far as technology is concerned.

### **Recommendations**

- A better research needs to be conducted to include law students, legal professors and professionals.
- Technology needs to be integrated not only in classes but in professional operations like the use of zoom especially during the current 'social

distance' era.

- There is a need for more technological interventions including data storage and easily accessible applications by the professionals. This can help access of legal suits anywhere any time.

### **Conclusion**

In summation, the creation of fresh opportunities for law students depends on integrating ICT into the field of higher education through curriculum digitization, instant messenger, projectors, and smartboards. When digital devices become part and parcel of the education process, learners are more likely to be brought on board through active engagement. In law and education, in general, something needs to be done to implement technology properly. It is the individual decision of the higher institutions of learning on the kind of technology to integrate into their learning teaching needs. Additionally, if law schools want to boost their competency and help in the future, they need to consider it wise to change incentive systems. As a result, there is a need to establish and implement reward systems by embracing the right standards for professors and tutors concerning the technology level that has been stipulated by such bodies as ISTE and NCATE. Professors need to ensure that their faculties have already embraced new technologies. For their respective disciplines, they need to reexamine the materials set aside to enable electronic learning. In the end, they would then preserve time to imagine how the execution of these materials into lecture rooms would be.

One main criticism of law education points out how disengaged it is with the career. Generally, law institutions are not giving their learners ample preparations in their endeavors to effectively embrace technology. In return, most legal institutions have increased their focus on active learning and one that is based on simulation. The institutions have become more experimental and are engaging students now more than ever. Subsequently, most legal experts have been turning to new teaching modes in line with the technical skills required on the ground and practically. In the fast-changing technology climate that has spread its roots across all corners of the universe, one important skill in embracing modernism and stylishness entails understanding and facilitating technology application. Every lawyer understands that being technology savvy attracts many benefits, including efficiency in time usage, superior work output, and brings onboard new clients.

Similarly, technology promises them improved job projections for law graduates and an easier shift into real work on the ground. Therefore, the law practice has been under swift transformation because of technology. Under such scenarios, it is legal entities and institutions' work to help their professors in the effective integration of technological devices in the law curriculum. Additionally,

every law student would have received the most suitable education if the future and existing practices are reflectively evaluated. The players should also ensure that they remain ahead of the existing research.

## References

Benson, S. N. K., Ward, C. L., & Liang, X. (2015). The essential role of pedagogical knowledge in technology integration for transformative teaching and learning. In *Technological pedagogical content knowledge* (pp. 3-18). Springer, Boston, MA. [https://doi.org/10.1007/978-1-4899-8080-9\\_1](https://doi.org/10.1007/978-1-4899-8080-9_1)

Christmann, E. (2015). A comparison of the univariate statistics course achievement between students enrolled in online and traditional settings. In S. Carliner, C. Fulford & N. Ostashewski (Eds.), *Proceedings of EdMedia 2015--World Conference on Educational Media and Technology* (pp. 1164-1170). Montreal, Quebec, Canada: Association for the Advancement of Computing in Education (AACE). Retrieved January 10, 2021 from <https://www.learntechlib.org/primary/p/151387/>.

Cárdenas-Robledo, L. A., & Peña-Ayala, A. (2018). Ubiquitous learning: A systematic review. *Telematics and Informatics*, 35(5), 1097-1132. <https://doi.org/10.1016/j.tele.2018.01.009>

Camilleri, M. A., & Camilleri, A. C. (2017). Digital learning resources and ubiquitous technologies in education. *Technology, Knowledge and Learning*, 22(1), 65-82.

<https://link.springer.com/article/10.1007/s10758-016-9287-7>

Ebersöhn, L., Loots, T., Eloff, I., & Ferreira, R. (2015). In-service teacher training to provide psychosocial support and care in high-risk and high-need schools: School-based intervention partnerships. *Journal of Education for Teaching*, 41(3), 267-284. <https://doi.org/10.1080/02607476.2015.1044226>

Görke, M., Bellmann, V., Busch, J., & Nyhuis, P. (2017). Employee qualification by digital learning games. *Procedia Manufacturing*, 9, 229-237. <https://doi.org/10.1016/j.promfg.2017.04.040>

Graham, Laura P., *Generation Z Goes to Law School: Teaching and Reaching Law Students in the Post-Millennial Generation* (September 17, 2018). University of Arkansas at Little Rock Law Review, 2019, Forthcoming, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3271137>

Granat, R. S., & Kimbros, S. (2012). The Teaching of Law Practice Management and Technology in Law Schools: A New Paradigm. *Chi.-Kent L. Rev.*, 88, 757. <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/chknt88&div=42&id=&page=>

Hero, J. L. (2019). The Impact of Technology Integration in Teaching Performance. Online Submission, 48(1), 101-114. <https://eric.ed.gov/?id=ED606392>

Lackey, L., Abowd, G., Basak, R., Chou, C. M., Hsu, P. L., Danielson, K., ... & Wang, T. (2018). What the best college teachers do: Implications for teaching art education methods courses for elementary majors. *Studies in Art Education*, 50(2), 205-208. Tang, C. M., & Chaw, L. Y. (2016). Digital Literacy: A Prerequisite for Effective Learning in a Blended Learning Environment?. *Electronic Journal of E-learning*, 14(1), 54-65.

<https://eric.ed.gov/?id=EJ1099109>

Li, K., Darr, K., & Gao, F. (2018). Enriching classroom learning through a microblogging-supported activity. *E-Learning and Digital Media*, 15(2), 93-107.

McKnight, K., O'Malley, K., Ruzic, R., Horsley, M. K., Franey, J. J., & Bassett, K. (2016). Teaching in a digital age: How educators use technology to improve student learning. *Journal of research on technology in education*, 48(3), 194-211.

<https://doi.org/10.1080/15391523.2016.1175856>

Sevillano-Garcia, M. L., & Vázquez-Cano, E. (2015). The impact of digital mobile devices in higher education. *Journal of Educational Technology & Society*, 18(1), 106-118.

<https://www.jstor.org/stable/jeductechsoci.18.1.106>

Paek, S., Hoffman, D. L., & Black, J. B. (2016). Perceptual factors and learning in digital environments. *Educational Technology Research and Development*, 64(3), 435-457.

<https://doi.org/10.1007/s11423-016-9427-8>

Salinas, M. F. (2008). From Dewey to Gates: A model to integrate psychoeducational principles in the selection and use of instructional technology. *Computers & Education*, 50(3), 652-660.

Schüler, A. (2019). The integration of information in a digital, multi-modal learning environment. *Learning and Instruction*, 59, 76-87. <https://doi.org/10.1016/j.learninstruc.2017.12.005>

Volini, A. (2020). A Perspective on Technology Education for Law Students. Volume 36. Available at: <https://digitalcommons.law.scu.edu/chtlj/vol36/iss2/2>

Wentworth, D. K., & Middleton, J. H. (2014). Technology use and academic performance. *Computers & Education*, 78, 306-311.

<https://doi.org/10.1016/j.compedu.2014.06.012>

Watanabe, C., Naveed, K., & Neittaanmäki, P. (2017). Co-evolution between trust in teachers and higher education toward digitally-rich learning environments. *Technology in Society*, 48, 70-96.

# O JOGO PODE SER RESPONSÁVEL? — RESTRICÇÕES DE ENTRADA E PERMANÊNCIA NAS SALAS E ZONAS DE JOGO DOS CASINOS DE MACAU\*

Luís Pessanha\*\*

*Assistente em Tempo Parcial, Faculdade de Direito, Universidade de Macau  
Assessor, Assembleia Legislativa de Macau*

**Resumo:** O presente texto ocupa-se da fértil problemática em torno da promoção do jogo responsável e do tratamento regulatório dado ao jogo problemático no sector do jogo de Macau.

É discutido o regime de condicionamento de entrada e da exclusão das salas e zonas de jogo dos casinos previsto na Lei n.º 10/2012, Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos. Teve-se também em consideração as alterações introduzidas a este regime pela Lei n.º 17/2018, Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos.

**Palavras-chave:** Jogo; casinos; jogo responsável; jogo problemático; direito de entrada nos casinos; restrições à permanência nas zonas de jogo; exclusão de entrada nas salas de jogo; proibição de jogar nos casinos; Lei n.º 10/2012.

---

\* O presente texto resulta de uma comunicação apresentada no Seminário sobre “O Jogo Responsável: Reflexões à Luz do Direito Comparado e do Direito de Macau”, organizado pelo Centro de Reflexão, Estudo e Difusão do Direito de Macau (CRED-DM), que ocorreu no dia 29 de Novembro de 2016, na Fundação Rui Cunha. Este seminário sobre o *jogo responsável*, pode ser visualizado no Sítio da CRED-DM em: <http://www.creddm.org/youtube.asp>. Foram introduzidos vários complementos e actualizações à comunicação apresentada em 2016, em especial tendo em vista a evolução legislativa decorrente das alterações e inovações contidas na Lei n.º 17/2018, *Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos*.

\*\* O presente texto é da exclusiva responsabilidade do seu Autor e não reflecte necessariamente as posições ou opiniões da Assembleia Legislativa ou de qualquer outra entidade à qual o Autor esteja associado. Endereço electrónico: [luisp@um.edu.mo](mailto:luisp@um.edu.mo).

“Nos últimos anos, o Governo registou o impacto negativo que o desenvolvimento do sector do jogo tem sobre os profissionais do sector do jogo, questão que vem também indicada no relatório de revisão a médio prazo. De acordo com os dados do Instituto de Acção Social, de entre os indivíduos afectados pelo distúrbio do vício do jogo registados, referentes aos anos de 2011 a 2016, os croupiers e os trabalhadores do sector do jogo são a maioria.”

Nota Justificativa, Lei n.º 17/2018

## 1. A mudança de paradigma

Nos dias que correm é muito comum ouvirmos falar de *jogo responsável*, tanto no discurso de responsáveis públicos, como *nas vozes* da própria indústria do jogo de Macau. A noção de *jogo responsável* entrou decididamente no léxico oficial nos últimos anos, sendo utilizada tanto por parte do regulador local, nos discursos, informações e estudos divulgados pela Direcção da Inspecção e Coordenação de Jogos (DICJ), como também por parte das concessionárias de jogo em casino de Macau<sup>1</sup>, que assumem que prosseguem medidas organizativas e políticas corporativas para a promoção do *jogo responsável*. Aliás, há mesmo uma inegável dimensão publicitária, e de promoção da sua imagem comercial, que se pode apontar à divulgação feita pelos operadores de jogo dos programas, de cariz voluntário, que visam a promoção do *jogo responsável*.

O *jogo responsável* assume como ponto de partida que a generalidade da população, que não sofre de uma tendência natural para o *jogo problemático*, pode usufruir dos jogos de fortuna ou azar como simples diversão ou entretenimento, desde que o faça com certas cautelas e devidamente informada. E que este *produto jogo*, quando seja consumido em quantidades moderadas, e desde que seja praticado de forma consciente pelo público, possa não gerar danos sociais muito amplos. Ainda que o jogo de fortuna ou azar não seja necessariamente entendido como uma actividade a incentivar, por ser ócio e não produtiva, não será muito diferente de outras actividades recreativas que incluam uma componente de risco pessoal ou económico para os participantes.

O conceito de *jogo responsável* não foi facilmente aceite pela comunidade local, nem é ainda inteiramente pacífico, dado que tradicionalmente se entendia que

---

1 Não iremos distinguir as concessionárias das subconcessionárias para efeitos do presente estudo. Sobre as subconcessões para a exploração de jogos de fortuna ou azar em casino de Macau, cf. LUÍS PESSANHA, “Gaming Concessions in Macau”, in *Macau Gaming Studies* (ed. Salvatore Mancuso), Lexis Nexis, 2012, págs. 83-88.

o jogo seria imoral, nocivo e pernicioso, devendo ser evitado<sup>2</sup>. Suscitou reservas várias que o jogo de fortuna ou azar possa ser encarado como algo que possa ser usufruído pelo público como um produto de entretenimento, de forma moderada, mitigando-se os seus efeitos sociais prejudiciais através de medidas públicas de contenção e de gestão do fenómeno do jogo. O *jogo responsável* surge, portanto, associado a uma nova perspectiva mais neutral, menos moralizante e de maior aceitabilidade social do jogo<sup>3</sup>, desde que *devidamente regulado e moderado no seu consumo*, para se reduzirem as suas externalidades sociais negativas. Sobre isto, o Instituto de Acção Social (IAS) informa que:

*“O jogo responsável pratica-se num ambiente devidamente regulado em que a relação do jogador com as actividades do jogo não coloca em risco a sua integridade e bem-estar, nem o da família, amigos, outros jogadores ou funcionários do casino e não deverá ter consequências negativas para a comunidade local e os moradores. Por outras palavras, o objectivo do Jogo Responsável é limitar os danos/malefícios relacionados com o jogo a um nível socialmente aceitável.”*<sup>4</sup> (itálicos, negritos e sublinhados nossos).

Esta perspectiva é recente, pelo menos em Macau, também para o próprio legislador, e encontra-se assente na constatação que há certas camadas da população, ou certas pessoas, que são mais vulneráveis ao vício do jogo e não conseguem, ou têm dificuldades acrescidas, em fazer escolhas equilibradas em termos do consumo do produto *jogo*. E que essas pessoas mais vulneráveis merecem especial protecção, nomeadamente por via da adopção de regras de funcionamento e operação dos casinos que promovam a sua identificação como *jogadores problemáticos* e permitam a sua exclusão dos espaços de jogo, ou que evitem que estas pessoas apostem ou joguem de forma excessiva, com evidentes prejuízos para a sua própria vida económica e também causando transtornos e danos de vária espécie para o seu círculo social e familiar.

---

2 Sobre a “suposta imoralidade do jogo”, cf. JORGE GODINHO, *Direito do Jogo*, Vol. I, CRED-DM, 2016, pág. 66-68. Veja-se também, para um apanhado da evolução histórica, MOTA PINTO/PINTO MONTEIRO/CALVÃO DA SILVA, “Jogo e Aposta – Subsídios de Fundamentação Ética e Histórica-Jurídica”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau*, Ano XII, n.º 25, 2008, págs. 19-63.

3 Pode falar-se, em geral, numa tendência nos últimos anos para uma maior aceitação social dos jogos de fortuna ou azar e de uma diminuição do “estigma associado ao jogo e à indústria que o explora”, JORGE GODINHO, *Os Casinos de Macau – História do Maior Mercado de Jogos de Fortuna ou Azar do Mundo*, Almedina, 2019, pág. 471.

4 Sítio do IAS - <http://iasweb.ias.gov.mo/cvf/pt/>.

Pressuposto é que os *jogadores problemáticos* sejam, tanto quanto possível, rapidamente identificados e excluídos da oferta de jogo existente. E que os operadores de jogo sejam zelosos cumpridores do bloco de regras de conduta e padrões regulatórios na oferta de jogo de fortuna ou azar ao público, que evitem ou restrinjam o acesso ao jogo por estas *pessoas mais vulneráveis ou em risco do vício de jogo*. Para esse efeito, é *esperado* que os operadores de jogo em casino ofereçam suficiente formação ao seu pessoal que esteja em contacto directo com os jogadores e adoptem medidas organizativas várias, para que possam rapidamente identificar, entre os seus clientes, os jogadores que manifestem indícios de uma tendência para o *jogo problemático* ou mesmo para o *jogo compulsivo*<sup>5</sup>. Dizemos que tal é *esperado* da indústria do jogo, porque não existe ainda propriamente regulamentação legal que o exija em Macau, como poderia ser recomendável, e eventualmente mesmo expectável para uma grande jurisdição de jogo. Sendo que actualmente a questão passa ainda pela própria auto-regulação e auto-organização dos operadores de jogo em casino, e da formação e educação sobre o tema que fazem ao seu pessoal<sup>6</sup>. Em alguma medida, as concessionárias de jogo em casino, importaram, por sua iniciativa, as melhores práticas de outras jurisdições de jogo de referência, sobretudo na formação dada aos *croupiers* e outro pessoal presente nas zonas de jogo dos casinos, tendo em vista a promoção do *jogo responsável*.

---

5 Utilizamos os conceitos de *jogo compulsivo* (ou de *jogo patológico*) e de *jogo problemático* no presente texto, ainda que actualmente a diferenciação entre estes dois tipos de dependências ao jogo não seja já plenamente afirmada pela psiquiatria, que prefere referir-se a *distúrbios decorrentes do jogo*, com diversos graus de gravidade.

Conforme sintetiza o Instituto de Acção Social: “As duas denominações, ou seja, o jogo problemático e o jogo patológico são originárias da 4.ª edição do “*Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*” (DSM-IV), publicada pela *American Psychiatric Association*. No entanto, já na 5.ª edição do mesmo manual (DSM-5) publicada em 2013, não se fazia menção à diferenciação entre as referidas denominações e começou a ser dada uma classificação aos níveis do comportamento resultante do distúrbio do vício do jogo (*Gambling Disorder*): leve, moderado e grave. Nos últimos anos, as instituições de tratamento de dependência do jogo da RAEM começaram a utilizar os recentes instrumentos de avaliação para classificar o nível do distúrbio do vício do jogo dos indivíduos que solicitam ajuda.” (itálicos nossos) (texto citado disponível em <http://iasweb.ias.gov.mo/cvf/pt/question.jsp>). O *jogo patológico* foi reconhecido como uma perturbação psiquiátrica pela primeira vez em 1980, veja-se CARLOS DUARTE, “Jovens e Jogo Patológico – Perspectivas de Saúde Mental”, in *Estudos de Direito do Jogo de Macau*, Série I (coord. Wang Wei), Faculdade de Direito da Universidade de Macau, 2018, págs. 339-351 (especialmente págs. 341-342).

6 O que não permite aferir se todas as concessionárias estão a fazer uso de padrões suficientemente exigentes de formação para o seu pessoal conseguir identificar *jogadores problemáticos*, entre outros aspectos relevantes. Parece recomendável que se desenvolvam padrões mínimos, pela via legislativa, no que diz respeito ao *jogo responsável*.

## 2. O jogo responsável

O discurso oficial é abundante em referências ao *jogo responsável*, em quebra com a ideia tradicional, que estava fortemente enraizada, que o jogo de fortuna ou azar seria um vício censurável, um mal social, que seria tolerado e legalizado apenas para gerar receitas públicas<sup>7</sup> e combater o jogo ilegal, que de outra forma iria florescer, beneficiando o crime organizado. E não uma diversão ou entretenimento, *que envolve riscos económicos para os participantes*, e que deve ser moderado no seu consumo, tendo em vista a protecção das pessoas ou grupos sociais mais vulneráveis, numa estratégia de mitigação e contenção dos danos sociais gerados pelo jogo. Esta nova perspectiva, que o jogo de fortuna ou azar pode ser *gerido*, em termos de se *minimizar* os seus efeitos sociais nefastos, tem vindo a ser assumida, nos últimos anos, em termos institucionais, formal e oficialmente, pelo legislador e pelo regulador de Macau, podendo mesmo falar-se de uma nova *visão conceptual* que pretende promover o *jogo responsável*. O *jogo responsável* pode agora ser entendido como um novel objectivo da política regulatória para o jogo em Macau.

Sobre isto, a Direcção da Inspecção e Coordenação de Jogos refere o seguinte:

*“De acordo com a definição expressa do Instituto de Estudos sobre a Indústria de Jogo da Universidade de Macau, existe Jogo Responsável quando a prática de jogo, sob um meio adequadamente fiscalizado, não constitui ameaça ao bem-estar do próprio jogador, dos seus familiares, de outros jogadores ou dos funcionários de casino, nem traz repercussões negativas para a RAEM e para o local onde o jogador reside. E o objectivo da referida iniciativa visa tomar medidas para reduzir ao mínimo os prejuízos causados pela prática de jogo a um grau socialmente aceitável. Para alcançar este objectivo é necessário um conjunto de acções colectivas compartilhadas pelo Governo, jogadores e familiares deste, operadoras de jogo, entidades de prevenção de jogo, estabelecimentos de ensino e outras associações, cuja função*

---

7 Mesmo em Macau, a abolição do jogo era vista como uma *aspiração* antiga, ainda que sempre adiada pela dependência que se fazia sentir das receitas geradas pelo jogo, veja-se JORGE GODINHO, *Os Casinos de Macau – História do Maior Mercado de Jogos de Fortuna ou Azar do Mundo*, Almedina, 2019, págs. 157-160; LUÍS PESSANHA, “Gaming Concessions in Macau”, in *Macau Gaming Studies* (ed. Salvatore Mancuso), Lexis Nexis, 2012, pág. 50 (nota de rodapé n.º 8).

*consiste em assegurar que o jogador esteja ciente das informações sobre o jogo antes de jogar e que assuma a responsabilidade perante a si próprio, a seus familiares, assim como a comunidade.”<sup>8</sup> (negritos, sublinhados e itálicos nossos).*

Assim, o jogo de fortuna ou azar passou a ser encarado, pelo menos na visão do regulador de Macau, como um produto de entretenimento ou de diversão, com especiais riscos e perigosidade social, que carece de uma vigilância pública e intervenção social constante. Devendo ser adoptadas as medidas adequadas para a *minimização* dos seus efeitos negativos, em termos sociais e humanos, protegendo os indivíduos mais vulneráveis, que possam manifestar sintomas de dependência ao jogo, bem como os seus familiares, mas também a comunidade em geral das externalidades negativas geradas pelo jogo de fortuna ou azar. No entanto, deve ser sublinhado também que tal implica, em alguma medida, que o jogo seja entendido como um tipo de entretenimento que, dentro deste conjunto de cautelas e cuidados, não se assume como muito diferente de outras actividades recreativas autorizadas. Esta nova perspectiva permite também afastar o estigma moral e religioso que tradicionalmente se associava ao jogo de fortuna ou azar, e encarar esta actividade com maior neutralidade. Procurando aferir que regras de conduta e qual o regime regulatório que deve ser adoptado, em cada jurisdição, para tornar o *jogo suficientemente inofensivo e tolerável, tendo em vista uma minimização dos seus impactos sociais negativos.*

### 3. O jogo problemático

Esta nova abordagem em torno do modelo de *jogo responsável*, assente em estudos científicos da área da saúde mental, mas também das contribuições da sociologia, da economia e de outras ciências sociais, resulta da conclusão de que há uma camada da população que é naturalmente mais vulnerável à dependência ao jogo. Havendo certas pessoas com uma tendência para o *jogo problemático* e mesmo ainda, em número estatisticamente mais reduzido, para o *jogo compulsivo*. Esta pequena minoria da população que não consegue controlar, ou tem dificuldades significativas em controlar adequadamente, a sua participação em jogos de fortuna ou azar, tendo uma propensão para o *jogo excessivo e descontrolado*. Os dados estatísticos que procuram identificar esse fenómeno não são inteiramente unânimes, havendo variações nos indicadores que resultam de padrões culturais e sociais de cada comunidade, que podem favorecer ou refrear a tendência natural para o *jogo em excesso*. Havendo variações

---

8 Sítio da DICJ - <http://www.dicj.gov.mo/web/pt/responsible/responsible01/content.html>.

assinaláveis em torno da percentagem da população afectada pelo fenómeno do *jogo problemático*<sup>9</sup> (os números avançados para Macau indicam um aumento de 4,3% para 6%, *agravando-se o problema*<sup>10</sup>). Estamos aqui perante matéria que pertence ao campo da saúde mental, e porventura também da matemática e da estatística, no que diz respeito ao apuramento das percentagens da população que se consideram afectadas com uma tendência inata para serem mais vulneráveis ao *jogo compulsivo*. Onde a ciência jurídica apenas pode ir buscar impulsos e dados objectivos para compreender a realidade social subjacente que possa melhor informar a intervenção que o legislador pretenda conduzir na ordem jurídica.

#### 4. Medidas de minimização

O *jogo responsável* surge como uma tentativa de resposta a esta realidade empírica, assumindo que existe uma minoria significativa da população em risco para efeitos do *jogo problemático*, e apontando para um conjunto de medidas que visam prevenir e minimizar o impacto negativo do jogo (*prevention e harm minimization*), tendo como objectivo limitar os danos causados pelo jogo de fortuna ou azar a um nível socialmente aceitável. Aceitando-se que há níveis de participação no jogo que podem ser toleradas e são consideradas seguras, não sendo necessário impedir a prática do jogo. Há aqui espaço para uma *calibragem*, no que diz respeito ao leque das medidas que se queiram adoptar, e das restrições

9 A prevalência do *jogo problemático* parece estar normalmente situada entre os 0,4% e 3,4% da população, mas nas jurisdições de jogo, onde há um acesso facilitado ao jogo, esta prevalência pode atingir os 7%, cf. CARLOS DUARTE, “Jovens e Jogo Patológico – Perspectivas de Saúde Mental”, in *Estudos de Direito do Jogo de Macau*, Série I (coord. Wang Wei), Faculdade de Direito da Universidade de Macau, 2018, págs. 339-351 (especialmente pág. 341). Dados avançados para a Holanda apontam para que 1,02% da população possa ser *jogadora compulsiva* e 0,59% *jogadora problemática*, os dados para os Estados Unidos e Canada apontam para entre 0,5% e 1,8% e 1,7%, respectivamente, de *jogadores problemáticos*, cf. DICK DE BRUIN, “Gambling and Addiction Problems in the Netherlands”, in *Crime, Addiction and the Regulation of Gambling* (ed. Toine Spapens, Alan Littler e Cyrille Fijnaut), Leiden, 2008, págs. 109-126 (especialmente págs. 117-118).

10 A Direcção da Inspecção e Coordenação de Jogos informa sobre o *jogo responsável*:

“Verifica-se que, com o desenvolvimento da indústria do jogo e o aumento das instalações de jogo, os residentes locais têm vindo a sofrer uma postura diferente perante o jogo. Isto se reflecte num inquérito referente à prática de jogo por residentes da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) efectuado em 2003 e em 2007 pelo Instituto de Estudos sobre a Indústria de Jogo da Universidade de Macau, cujos dados demonstram um aumento de 4,3% para 6% em termos do jogo problemático, o que simboliza uma agravação gradual deste problema na comunidade.” (texto citado disponível em <http://www.dicj.gov.mo/web/pt/responsible/responsible01/content.html>). Este aumento coincide com a *liberalização* do sector do jogo em casino e com o aumento da aceitabilidade social do jogo em Macau.

de acesso ao jogo que se pretendam impor à indústria do jogo. Havendo, naturalmente, jurisdições que adoptam padrões mais restritivos e exigentes, e outras que entendem que tal não será necessário, tendo em conta uma escolha política, tendo como base uma análise de proporcionalidade e de *custo-benefício*, mas também a realidade social subjacente e as necessidades de intervenção pública que se façam sentir. Não será também seguramente indiferente que Macau seja uma jurisdição de jogo, a *maior jurisdição de jogo em casino do mundo*, e que as receitas públicas dependam da tributação do jogo.

Em geral, as medidas para o *jogo responsável* podem passar, nomeadamente, pela imposição de *deveres de informação* que devem ser prestados ao público, para que os jogadores estejam devidamente informados sobre as probabilidades de sucesso dos jogos (*odds*). E também sobre os riscos inerentes à actividade do jogo, nomeadamente em termos dos danos económicos associados ao excesso de endividamento, no que diz respeito ao jogo e ao crédito para jogo. O ponto de partida é que se permita que os jogadores e apostadores possam tomar opções informadas sobre o jogo.

A Direcção da Inspecção e Coordenação de Jogos informa sobre este ponto que:

*“O jogo é para a maioria de pessoas um tipo de entretenimento que permite desafiar a sorte, por simples prazer, com limitadas quantias pecuniárias. Todavia, para certas pessoas o jogo traz consequências negativas, podendo mesmo conduzir à formação do jogo problemático (incluindo o denominado jogo compulsivo ou jogo patológico). Assim, mostra-se toda a necessidade de adoptar medidas para diminuir os prejuízos causados pelo jogo aos próprios jogadores, bem como à Sociedade. Ora, a promoção do conceito do Jogo Responsável refere-se a uma dessas medidas que permite o público disfrutar do jogo tomando uma opção pessoal perante informações detalhadas sobre o jogo. Com efeito, ela pode reduzir as influências negativas advindas do jogo e beneficiar para um desenvolvimento proporcionado da mesma indústria.”<sup>11</sup> (sublinhados e negritos nossos).*

Este primeiro bloco de medidas deve encarar os jogadores como consumidores do *produto de diversão jogo*, fazendo-se uso, ainda que com adaptações várias, das regras e padrões de protecção e deveres de informação

---

11 Sítio da DICJ - <http://www.dicj.gov.mo/web/pt/responsible/responsible01/content.html>.

que têm sido desenvolvidos no campo do *Direito dos Consumidores*<sup>12</sup>. Entre nós, este primeiro conjunto de questões não está ainda regulado, não se encontrando legislação específica sobre esta matéria para o sector do jogo, não havendo obrigações legais de informação que devam ser prestadas aos jogadores ou apostadores, que lhes permitam ter acesso a *informação detalhada (a ficha técnica)*<sup>13</sup>, por exemplo, sobre as probabilidades de sucesso dos jogos (*odds*) e vantagem da casa (*house advantage*) em cada tipo de jogo de fortuna ou azar oferecido nas mesas dos casinos. O que permitiria que os jogadores pudessem tomar opções informadas no sentido de participar nos jogos que tenham menor desvantagem, em termos matemáticos. Ou que lhes seja facultada informação sobre as probabilidades de sucesso (*odds*), e percentagem média de retorno do valor das apostas (*Return to Player*), entre outros dados, que resulte dos jogos oferecidos pelas máquinas automáticas (*slot-machines*) dos vários operadores de jogo, que lhes permita a escolha da máquina de jogo que lhes ofereça as melhores condições comerciais<sup>14</sup>. Tal visa também, reconheça-se, que os jogadores possam comparar a qualidade dos produtos de jogo oferecidos pelos vários operadores no mercado, podendo escolher os jogos e os casinos que lhes oferecerem as maiores

- 
- 12 Entre nós pouco desenvolvido admita-se, mas veja-se com interesse o regime das *Cláusulas Contratuais Gerais*, aprovado pela Lei n.º 17/92/M, de 28 de Setembro. O jogo oferecido ao público pode ser entendido como fazendo uso de condições gerais, devendo estar sujeito aos deveres de comunicação e de informação previstos neste diploma legal, pelo menos na medida em que o *produto jogo* decorra de opções comerciais das concessionárias, como acontece com as máquinas electrónicas de jogo (*slot-machines*), e não da aplicação de regras de jogo aprovadas pelo Governo da RAEM (cf. artigo 3.º, n.º 5 da Lei n.º 16/2001, *Regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino*).
- 13 Essa informação técnica do produto jogo oferecido através das máquinas de jogo deve ser prestada à Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, para se aferir se estão a ser respeitados certos requisitos técnicos.
- 14 Aqui haverá maiores problemas de transparência, dado que enquanto que nos jogos de cartas, pelo menos nos jogos de cartas clássicos, será fácil obter informação sobre as probabilidades de sucesso e vantagem da casa, nas máquinas electrónicas não é possível de se conhecer qual são as condições de retorno (*Return to Player*) e probabilidades de sucesso (*odds*), se estes dados técnicos não forem prestados ao público. Ademais, enquanto que as regras dos jogos de cartas são aprovadas pelo Governo da RAEM, as condições de funcionamento das máquinas electrónicas são desenvolvidas pela própria indústria, sendo sujeitas a autorização administrativa junto da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, sendo exigível que as máquinas de jogo devam assegurar um valor esperado para o jogador entre um mínimo de 80% e um máximo de 98% (cf. artigo 17.º, n.º 1, alínea 5) do Regulamento Administrativo n.º 26/2012, *Regime de fornecimento e requisitos das máquinas, equipamentos e sistemas de jogo*). O que corresponde a uma variação muito ampla, não sendo a mesma coisa uma máquina de jogo reter 2% ou 20% do valor que é apostado. Seria para o público evidentemente relevante conhecer do retorno médio que cada máquina em concreto presta.

probabilidades estatísticas de sucesso. Entre outros aspectos que merecem maior atenção por parte do regulador do jogo de Macau<sup>15</sup>. O que favorece também uma maior concorrência entre os operadores e promove que, no seu conjunto, as condições do jogo oferecidas ao público se possam gradualmente tornar mais favoráveis aos jogadores e apostadores.

Acresce ainda que também não se conhecem medidas regulatórias para a indústria de jogo que tenham em vista combater o risco de excesso de endividamento dos jogadores locais, não havendo, por exemplo, restrições para o levantamento de montantes nas caixas multibanco (ATM) que estão localizadas nos casinos, não existem regras que impeçam o uso de cartões de crédito para a aquisição de fichas de jogo, ou quaisquer outros limites para a concessão de crédito para jogo que possam ter em vista a protecção do jogador como *consumidor do produto jogo*. Não havendo também quaisquer regras legais que tenham em vista estabelecer um *período de reflexão* por parte do jogador, aquando da contracção de *crédito para jogo*, por exemplo, visando a protecção dos jogadores. O crédito para jogo é concedidas livremente, de acordo com uma análise comercial do risco de crédito que cada jogador apresenta, e tendo em conta as garantias de cumprimento que possam existir, ou as dificuldades que se possam antecipar na cobrança do crédito na jurisdição onde o jogador se encontre domiciliado<sup>16</sup>. Em termos da protecção do jogador como consumidor, mas também para efeitos do crédito para jogo, tendo em vista reduzir o risco de excesso de endividamento, pouco ou nada existe no ordenamento jurídico de Macau.

Acresce ainda um segundo bloco de medidas tutelares, aqui sim onde o legislador de Macau tem avançado de forma significativa nos últimos anos, onde se procura adoptar *medidas para conter o fenómeno do jogo problemático*, exigindo à indústria do jogo em casino que adopte medidas variadas, disponibilizando informação sobre o *jogo problemático* e aconselhamento ao público<sup>17</sup>. Em geral,

---

15 Um outro aspecto problemático, para efeitos das máquinas de jogo, tem a ver com a necessidade de regulamentar soluções programáveis que possam estimular o *jogo em excesso*, como acontece com sistemas de jogo que geram frequentemente (e artificialmente) resultados que sugerem que quase se obteve um *jackpot* (*Near-Miss Effect*).

16 A cobrança das obrigações decorrentes de jogo ou aposta e das dívidas do crédito para jogo fora de Macau, na jurisdição onde o devedor se encontra domiciliado, pode não ser sempre possível, por o jogo não ser permitido, em particular no Interior da China. Veja-se, sobre a execução de dívidas de jogo fora de Macau, JORGE GODINHO, “Crédito para Jogo em Macau”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau*, Ano XII, n.º 25, 2008, págs. 91-105 (especialmente págs. 100-102); IAU TENG PIO, “A criminalidade decorrente dos empréstimos no sector do jogo em Macau”, in *Estudos de Direito do Jogo de Macau*, Série I (coord. Wang Wei), Faculdade de Direito da Universidade de Macau, 2018, págs. 301-337 (especialmente págs. 325-329).

17 Há campanhas de sensibilização e informação a ser prestada ao público sobre os potenciais riscos associados ao jogo, no contexto do *jogo responsável*. Sobre isto, veja-se a informação

o regulador tem vindo a multiplicar intervenções públicas no sentido de incentivar a que os operadores de jogo treinem o seu pessoal, em particular os *croupiers*, para identificarem indícios de dependência ao jogo entre os jogadores que estão a jogar ou apostar nas mesas de jogo e para sinalizarem estes jogadores para que possam ser alvo de uma intervenção, sendo excluídos do espaço de jogo se tal for necessário para sua própria protecção. Este é o ponto mais relevante deste conjunto de medidas tutelares: que os casinos se organizem para conseguirem identificar e excluir da oferta de jogo os jogadores que não estejam em condições de participar no jogo de forma saudável e equilibrada, por terem sido identificados, ou se terem auto-identificado, como estando em risco, ou já sofrerem mesmo de perturbações mentais derivadas do *jogo problemático*.

Iremos ver que o regime de exclusão voluntária se encontra assente no acordo do próprio visado, que terá que dar o seu consentimento para ser excluído dos casinos de Macau. O regime em vigor não prevê ainda que as pessoas que estejam incluídas na lista de interdição voluntária não possam ser contactadas pelas concessionárias, ou pelos promotores de jogo, sobretudo para efeitos promocionais ou de *marketing* ligados ao jogo<sup>18</sup>. Deveria contemplar-se uma proibição legal de contacto, mesmo para os produtos que possam estar meramente associados ao jogo ou aos casinos, junto destas pessoas voluntariamente interditadas<sup>19</sup>. E também que os dados pessoais destas pessoas tenham que ser eliminados das bases de dados de *marketing* das concessionárias de jogo e dos promotores de jogo, não podendo ser incentivadas ou aliciadas a jogar ou mesmo apenas a frequentar os casinos, ainda que para outras finalidades comerciais ou culturais.

A este conjunto de medidas acrescem outras adoptadas voluntariamente pela indústria do jogo em casino de Macau, mesmo na falta de regulação legal que as imponha, que passam pela adopção de mecanismos internos de promoção do *jogo responsável*, muitas vezes que resultam dos padrões mais avançados que são utilizados nas jurisdições internacionais de referência na área do jogo<sup>20</sup>.

---

no Sítio da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos em <http://www.dicj.gov.mo/web/pt/responsible/responsible01/index.html>.

- 18 Os jogos de fortuna ou azar, enquanto alvo essencial da mensagem publicitária, não podem ser objecto de publicidade (cf. artigo 8.º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 7/89/M, de 4 de Setembro, *Actividade Publicitária*).
- 19 Ainda que se possam também encontrar outros casos onde deva haver uma proibição de contacto, sendo preferível que fosse possível pedir a inscrição voluntária numa *lista de pessoas a não serem contactadas* para estes efeitos.
- 20 Deve ser notado que, do ponto de vista estritamente financeiro, tal implica uma menor rentabilidade do jogo. Não apenas porque os operadores de jogo estarem a despender recursos significativos na formação do seu pessoal, mas por as medidas de exclusão terem como resultado que se vai afastar do jogo um conjunto de jogadores ou apostadores com uma disponibilidade

E que, por sua vez, são complementadas por várias intervenções públicas e comunitárias do regulador, conduzidas em colaboração com a comunidade e os representantes de associações do sector social que procuram combater os malefícios do jogo. E que visam oferecer tratamento para a dependência do jogo e a prevenção do *jogo problemático*, por forma a reduzir os problemas familiares e sociais causados pelo jogo. Nesse contexto, o Instituto de Acção Social, desde 2005, encontra-se dotado de um *Departamento de Prevenção e Tratamento da Dependência do Jogo e da Droga*<sup>21</sup>, que inclui uma *Divisão de Prevenção e Tratamento do Jogo Problemático*<sup>22</sup>. Onde se desenvolvem esforços públicos, nomeadamente, para prestar aconselhamento e promover a educação da população sobre a *forma responsável de jogar*, sendo dito que:

*“Respondendo aos eventuais problemas resultantes do desenvolvimento do sector do jogo, o Instituto de Acção Social (IAS) criou em finais de 2005 a “Casa de Vontade Firme” e alterou em 2016 a sua designação para “Divisão de Prevenção e Tratamento do Jogo Problemático - Casa de Vontade Firme”, a qual destina a prestar serviços de aconselhamento aos indivíduos afectados pelos problemas do vício do jogo e aos seus familiares e, através de acções comunitárias de prevenção, reduzir as possíveis afectações causadas aos mesmos” (itálicos, negritos e sublinhados nossos)*<sup>23</sup>.

### **5. Em especial: exclusão dos jogadores problemáticos dos casinos**

Um dos principais instrumentos por excelência para procurar conter os efeitos nocivos gerados pelo *jogo problemático*, é a introdução de *limites de acesso aos espaços de jogo* para os *jogadores problemáticos*, recusando a entrada ou afastando as pessoas que manifestem sintomas de distúrbio, de dependência, de perturbação ou de perda de controlo ao jogo. Esta interdição de entrada nos casinos implica, naturalmente, do nosso ponto de vista, uma proibição de jogar nos

---

muito elevada para jogar. Em termos de imagem e de reputação comercial, mas também numa perspectiva do jogo como um produto de diversão oferecido de forma *responsável*, tal é incontornável.

21 Cf. artigo 5.º, n.º 3, alínea 3) e artigo 22.º, n.º 1 do Regulamento Administrativo n.º 28/2015, *Organização e funcionamento do Instituto de Acção Social*. É curioso que se coloque o jogo em paralelo com a dependência do consumo de estupefacientes, e não com o consumo de álcool, que não merece qualquer referência legal.

22 Cf. artigo 22.º, n.º 2, alínea 3) e artigo 25.º do Regulamento Administrativo n.º 28/2015, *Organização e funcionamento do Instituto de Acção Social*.

23 Sítio do IAS - <http://iasweb.ias.gov.mo/cvf/pt/responsibility.jsp>.

casinos, apesar de tal ter suscitado algumas dúvidas em termos das consequências jurídicas que decorrem do jogo que ocorra em violação de uma interdição de entrada na prática dos últimos anos<sup>24</sup>.

Estes regimes de exclusão de acesso aos casinos implicam restrições várias aos direitos fundamentais dos visados, desde logo ao direito de livre circulação dentro da RAEM (cf. artigo 33.º da Lei Básica), mas também no que diz respeito ao direito de propriedade (cf. artigos 6.º e 103.º da Lei Básica), na sua dimensão da livre disposição pelo titular do direito, que fica limitado no uso que pode dar ao seu próprio património. E também com um possível impacto ablativo nos direitos de personalidade dos visados por uma interdição de entrada, na medida em que esteja em causa uma limitação da sua *liberdade pessoal* (cf. artigo 28.º da Lei Básica, *primeiro parágrafo*, e artigo 72.º do Código Civil). Para além de se colocarem questões delicadas relativas à protecção de dados pessoais (cf. artigo 79.º do Código Civil), e também a aspectos organizativos complexos, dado que o universo das pessoas que sejam excluídas do acesso ao espaço de jogo, aparentemente terão que integrar uma *lista nominativa* elaborada pela Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos, que terá que ser regularmente actualizada e disponibilizada aos operadores de jogo. Esta lista de pessoas interditas deverá conter a sua identificação e outros dados pessoais pertinentes, podendo também previsivelmente incluir a própria imagem dos visados, para permitir que os operadores dos jogos os identifiquem e possam barrar o seu acesso ao espaço de jogo. Ainda que esta matéria não esteja actualmente regulada, não havendo enquadramento legal aplicável<sup>25</sup>.

Assuma-se também que aqui pode haver que ter em consideração os interesses legítimos de terceiros, ainda que, do nosso ponto de vista, em termos acessórios ou secundários. Como acontece com os familiares dos *jogadores problemáticos*, que podem ter um interesse merecedor de tutela pela ordem jurídica, em que o visado deixe de participar em jogos de fortuna ou azar, nomeadamente por tal implicar uma provável dilapidação do seu património, o que pode ter também reflexos sociais e financeiros para a família dos jogadores problemáticos. A necessidade de tutela da *herança futura* por familiares de um jogador habitual será um exemplo evidente.

Em geral, parece-nos que deve assistir a cada pessoa o direito de livre disposição sobre o seu património, não nos parecendo razoável, nem conforme com a liberdade pessoal, entre outros princípios fundamentais da nossa ordem jurídica, que se vise a tutela dos interesses de terceiros, nomeadamente dos herdeiros do titular dos direitos patrimoniais, como finalidades principais a

---

24 Cf. JORGE GODINHO, “As proibições de entrada nos casinos”, in *Legisiuris de Macau em Revista*, CREDDM, n.º 2, Ano 1, 2013, págs. 11-32 (especialmente págs. 18-21).

25 Tendo que se respeitar o regime previsto na Lei n.º 8/2005, *Lei da Protecção de Dados Pessoais*.

serem prosseguidas por eventuais restrições de acesso ao jogo. Ponto de partida deve ser antes o respeito pela autonomia privada e pela liberdade de escolha de cada pessoa, inclusive também para tomar decisões que podem não ser as mais prudentes, colocando a sua fortuna pessoal *em risco ao jogo*, ainda que isso implique uma provável perda ou diminuição patrimonial. Tal deve ser permitido pela ordem jurídica, por ser ainda uma manifestação da liberdade pessoal, desde que seja o resultado de uma escolha livre e informada, exercida pelo interessado sem condicionalismos ou perturbações sobre a formação da sua vontade. Outra perspectiva assumiria uma dimensão paternalista excessiva e não respeitadora da liberdade individual de cada um e permitiria que terceiros, nomeadamente os familiares do interessado, se imiscuissem e controlassem indevidamente a bondade das escolhas da vida privada de outrem. É de suspeitar, diga-se também, que em muitos casos os familiares de pessoas mais idosas, que *praticuem jogo regularmente*, possam ter objecções de vária espécie a que estes despendessem o seu património desta forma<sup>26</sup>. O mesmo poderá, no entanto, facilmente ser verdade para outras despesas supérfluas e sumptuosas, que não sejam tidas como prudentes, podendo ser pedida uma *maior frugalidade ao idoso*, tendo em vista a *tutela da herança futura*, em termos que não nos parecem ser admissíveis.

#### **6. Antecedentes históricos: restrições de acesso às salas de jogo dos casinos**

Apesar do *jogo responsável* ser um conceito regulatório recente, já antes, ainda que de forma incompleta e não sistemática, o legislador de Macau tinha adoptado medidas legislativas que visavam prevenir e mitigar os efeitos nocivos do jogo. O legislador de décadas passadas não tinha uma imagem positiva do jogo, que era sobretudo encarado como um *mal necessário*, que tinha que ser *tolerado*, ainda que muito a contragosto, atendendo às receitas públicas geradas pelo jogo, mas também *contido* ou *isolado*, tendo em conta que seria imoral e gerador de danos sociais graves.

A simples leitura, por exemplo, do Capítulo III, *Da utilização e frequência das salas de jogos*, do Diploma Legislativo n.º 1496, de 4 de Julho de 1961, *Regulamenta o estabelecimento de jogos de fortuna ou azar*, permite observar uma perspectiva claramente favorável ao isolamento e à contensão do *universo do jogo*

---

26 Mas também a simples frequência dos espaços de jogo pode não merecer aprovação familiar. Mesmo que o idoso não despenda valores relevantes, ou que excedam a sua capacidade financeira, pode haver aqui um juízo moral ou social desfavorável a que um membro da família, conhecido na praça, seja um frequentador dos casinos.

perante a comunidade em geral<sup>27</sup>. Adoptando-se, por isso, um conjunto de regras de acesso às salas de jogo dos casinos que se pretendiam assumir como fortemente restritivas<sup>28</sup>. Sendo que as salas de jogo dos casinos deveriam “(...) ser localizadas por forma a não se ver do exterior nem das restantes dependências do edifício o que nelas se passa”<sup>29</sup>, sendo “(...) proibido difundir para outras dependências ou para o exterior, por meio de quadros eléctricos ou qualquer outro processo, o que se passa nas salas autorizadas para a prática de jogos de fortuna ou azar e se relacione com os mesmos jogos”<sup>30</sup>, e que as salas de jogo não poderiam “(...) ter comunicação directa com o exterior, devendo o jogador entrar e sair do edifício pelas portas destinadas a todos os seus frequentadores”<sup>31</sup>.

Ademais se previa que estaria vedada a entrada nas salas de jogos *européus*<sup>32</sup> para quem tivesse a sua residência em Macau, com menos de 25 anos, e para quem não tendo a sua residência em Macau tivesse menos de 21 anos<sup>33</sup>. Sendo também vedado o acesso às salas de jogo aos funcionários públicos<sup>34</sup>, aos empregados dos

27 Como refere Jorge Godinho havia que “levar a cabo uma separação do jogo da ‘vida normal de trabalho’, através de barreiras físicas e um regime de acesso restritivo”, JORGE GODINHO, *Os Casinos de Macau – História do Maior Mercado de Jogos de Fortuna ou Azar do Mundo*, Almedina, 2019, págs. 286-287.

28 Assim assumido pelo legislador no preâmbulo do Diploma Legislativo n.º 1496, onde se afirmava: “(...) houve a preocupação dominante de acautelar a defesa social e a educação pública, estabelecendo-se medidas que, tanto quanto possível, isolem os jogos e os afastem da vida normal de trabalho” (sublinhados nossos). Já assim se encarava o jogo anteriormente no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 41562, de 18 de Março de 1958, cf. JORGE GODINHO, *Os Casinos de Macau – História do Maior Mercado de Jogos de Fortuna ou Azar do Mundo*, Almedina, 2019, págs. 321-322.

29 Cf. artigo 16.º do Diploma Legislativo n.º 1496.

30 Cf. artigo 16.º, § único do Diploma Legislativo n.º 1496. Havia a preocupação de impedir que, por via de quadros luminosos, fosse possível fazer apostas fora dos casinos, contornando-se as proibições de entrada existentes, em particular no que diz respeito aos funcionários públicos. Veja-se JORGE GODINHO, *Os Casinos de Macau – História do Maior Mercado de Jogos de Fortuna ou Azar do Mundo*, Almedina, 2019, págs. 256 e 322, nota de rodapé n.º 689.

31 Cf. artigo 17.º do Diploma Legislativo n.º 1496.

32 Cf. artigo 23.º, § 5 do Diploma Legislativo n.º 1496. Para um apanhado das regras de acesso aos jogos chineses (*Fantan*) veja-se JORGE GODINHO, “As proibições de entrada nos casinos”, in *Legisiuris de Macau em Revista*, CREDDM, n.º 2, Ano 1, 2013, págs. 11-32 (especialmente págs. 23-27).

33 Cf. artigo 23.º, alíneas 1) e 2) do Diploma Legislativo n.º 1496. A maioridade era obtida à época aos 21 anos de idade, pelo que apenas se vedava o acesso às salas de jogo dos casinos aos não residentes menores. O que implicava que a idade de acesso aos casinos fosse menos elevada para os turistas e visitantes (21 anos de idade) do que para quem tivesse a sua residência em Macau (25 anos de idade). Parece evidente que tal visava privilegiar que os apostadores e jogadores nos casinos de Macau fossem pessoas não locais.

34 Cf. artigo 23.º, alínea 3) do Diploma Legislativo n.º 1496. Prevendo-se várias excepções, tendo

organismos de assistência e providência social, entre outros, aos assalariados de quaisquer actividades, e aos indivíduos em estado de embriaguez ou que pudessem provocar *escândalo*<sup>35</sup>. O concessionário estava obrigado a afixar *avisos*, em chinês, português e inglês, à entrada das salas de jogo de fortuna ou azar, que fizessem constar estas limitações de acesso às salas de jogo<sup>36</sup>. Quem fosse encontrado na sala de jogo, em violação das regras de entrada, ou que “pela sua conduta não deva ali manter-se” era *mandado retirar-se sob pena de desobediência*<sup>37</sup>. As autoridades administrativas públicas tinham também competência, com ampla margem discricionária, havendo “motivo fundamentado”, para impedir o ingresso nas salas de jogo<sup>38</sup>, ou mesmo para “determinar a proibição permanente” de entrada nas salas de jogo “sempre que haja motivo que o justifique”<sup>39</sup> a quem não estaria à partida vedado este acesso.

O Diploma Legislativo n.º 13/72, de 3 de Junho de 1972, alterou o Diploma Legislativo n.º 1496, de 4 de Julho de 1961, *Regulamenta o estabelecimento de jogos de fortuna ou azar*, mantendo, em traços gerais, inalterado este regime de acesso às salas de jogo dos casinos de Macau. Deve, ainda assim, ser referido que se abandonou o critério do domicílio ou da residência em Macau em favor do critério da *nacionalidade portuguesa*, e que se passou a admitir que as “mulheres casadas”<sup>40</sup>, quando se apresentarem acompanhadas dos maridos com direito de acesso às salas de jogo<sup>41</sup>, pudessem também frequentar as salas dos jogos de fortuna ou azar<sup>42</sup>. Aprovou-se também um regime de acesso diferenciado para

---

em vista a necessidade de entrar em salas de jogo dos casinos, mas sem que lhes seja permitido jogar, para o exercício de funções públicas ou por motivos de serviço. Cf. artigo 25.º, § 1 e 2 do Diploma Legislativo n.º 1496.

35 Cf. artigo 23.º, alíneas 3), 4) e 5) do Diploma Legislativo n.º 1496.

36 Cf. artigo 32.º, n.º 1), alínea b) do Diploma Legislativo n.º 1496.

37 Cf. artigo 26.º do Diploma Legislativo n.º 1496.

38 Cf. artigo 23.º, § 4 do Diploma Legislativo n.º 1496. Decisão da competência dos *fiscais adstritos aos Conselho de Inspeção de Jogos*. Estava aqui em causa uma proibição temporária de acesso às salas de jogo.

39 Cf. artigo 23.º, § 3 do Diploma Legislativo n.º 1496. Decisão da competência do *Conselho de Inspeção de Jogos*. Estava aqui em causa uma proibição duradoura de acesso às salas de jogo, sem prazo legal máximo.

40 E não os “maridos casados”, em idênticas circunstâncias, na opção tomada à época.

41 A questão passaria pela existência de casais onde o marido já teria idade suficiente para ter acesso às salas de jogo dos casinos e a sua esposa ainda não. O que poderia suscitar embaraços, em termos sociais. Passou a prever-se aqui um regime excepcional de permissão de excepção de acesso para estes casos.

42 Cf. artigo 23.º, n.º 1, alíneas a) e b) do Diploma Legislativo n.º 1496, alterado pelo Diploma Legislativo n.º 13/72. Também se vedava a entrada nas salas de jogo a quem vivesse sob tutela ou curatela.

as salas de jogo em que se efectua a exploração de jogos de fortuna ou azar e as salas de jogo reservadas unicamente à exploração de máquinas automáticas<sup>43</sup>.

Assim passou a prever-se que os titulares de *nacionalidade portuguesa*, sejam estes residentes ou não residentes em Macau, com certas excepções, não poderiam ter acesso às salas de jogo até aos 25 anos de idade<sup>44</sup>. Enquanto quem não tivesse *nacionalidade portuguesa* teria acesso às salas de jogo dos casinos logo aos 21 anos de idade. Isto é, tanto os residentes locais sem nacionalidade portuguesa, mas também os não residentes locais sem nacionalidade portuguesa, teriam acesso às salas de jogo a partir dos 21 anos de idade<sup>45</sup>. O regime de acesso à sala de jogo para a exploração de máquinas automáticas continha um regime unitário de acesso, sendo permitido a entrada a partir dos 21 anos de idade, para qualquer nacionalidade, aceitando-se também aqui o acesso das *mulheres casadas* com menos de 21 anos, quando em acompanhamento do respectivo *marido* com mais de 21 anos<sup>46</sup>. Os assalariados de quaisquer actividades, os funcionários públicos<sup>47</sup>, os empregados dos corpos e corporações administrativas, e de assistência e previdência, estavam impedidos do acesso às salas de jogo, mas aparentemente não às salas onde se encontravam apenas máquinas automáticas<sup>48</sup>. O acesso era ainda vedado a quem estivesse em estado de embriaguez ou noutro estado susceptível de provocar *escândalo*<sup>49</sup>. As autoridades administrativas públicas estavam

---

43 Dado que se passou a prever um novo espaço de jogo onde seriam instaladas cem máquinas de jogo (*slot-machines*), localizado “na sala do rés-do-chão da nova ala do Hotel Estoril, desde que ela não tenha comunicação com as demais salas do Casino da Piscina Municipal e se destine unicamente à exploração das ditas máquinas” (artigo 2.º, n.º 2 do Diploma Legislativo n.º 1496, alterado pelo Diploma Legislativo n.º 13/72). Cf. artigo 23.º, n.º 1 (para as restrições de acesso às salas de jogo) e artigo 23.º, n.º 2 (para as restrições de acesso às salas de jogo exclusivas de máquinas automáticas) do Diploma Legislativo n.º 1496, alterado pelo Diploma Legislativo n.º 13/72.

44 Cf. artigo 23.º, n.º 1, alínea a) do Diploma Legislativo n.º 1496, alterado pelo Diploma Legislativo n.º 13/72.

45 Cf. artigo 23.º, n.º 1, alínea b) do Diploma Legislativo n.º 1496, alterado pelo Diploma Legislativo n.º 13/72.

46 Cf. artigo 23.º, n.º 2, alínea a) do Diploma Legislativo n.º 1496, alterado pelo Diploma Legislativo n.º 13/72.

47 Cf. artigo 23.º, n.º 1, alínea c) do Diploma Legislativo n.º 1496, alterado pelo Diploma Legislativo n.º 13/72. Havia um conjunto de excepções, onde se permitia o acesso às salas de jogo, mas não a prática de jogo - Cf. artigo 23.º § 2 do Diploma Legislativo n.º 1496, alterado pelo Diploma Legislativo n.º 13/72.

48 Cf. artigo 23.º, n.º 1, alíneas c) e d) do Diploma Legislativo n.º 1496, alterado pelo Diploma Legislativo n.º 13/72. Estas interdições eram estendidas aos respectivos cônjuges, o que não acontecia noutros impedimentos. Cf. artigo 23.º § 1 do Diploma Legislativo n.º 1496, alterado pelo Diploma Legislativo n.º 13/72.

49 Cf. artigo 23.º, n.º 1, alínea e) (para as salas de jogo) e artigo 23.º, n.º 2, alínea b) (para as salas

agora também dotadas de uma competência para autorizar, com ampla margem discricionária, “em circunstâncias especiais e a título excepcional”, a entrada nas salas de jogo dos casinos a quem esteja impedido, não sendo, no entanto, nestes casos permitido a prática de jogos de fortuna ou azar<sup>50</sup>. E, inversamente, dentro do universo das pessoas a quem seria permitida a entrada nas salas de jogo, as autoridades públicas, “quando haja motivo fundamentado”, poderiam determinar a proibição permanente ou temporária de entrada, nomeadamente de quem a “presença se considere inconveniente”<sup>51</sup> ou a pedido de “parentes ou de quem sobre os frequentadores exerça autoridade”<sup>52</sup>. Naquilo que se aproximava de um regime de exclusão de acesso às salas de jogo dos casinos a pedido de familiares, de teor permanente ou temporário, sujeito a uma decisão amplamente discricionária de uma autoridade administrativa, podendo aqui um visado ser excluído contra a sua vontade do acesso às salas de jogo dos casinos de Macau.

O Decreto-Lei n.º 2/84/M, de 28 de Janeiro, alterou novamente o Diploma Legislativo n.º 1496, de 4 de Julho de 1961, *Regulamenta o estabelecimento de jogos de fortuna ou azar*, retomando o critério do domicílio ou residência em Macau, em vez da nacionalidade portuguesa<sup>53</sup>, tendo reduzido as idades limite para o acesso às salas de jogo para os 18 anos de idade. Tendo-se certamente também em conta que a idade de maioridade passou, entretanto, dos 21 anos para os 18 anos de idade, com a revisão do Código Civil português de 1966 que ocorreu em 1977. Assim, passou a estar previsto que o acesso às salas de jogo dos casinos estaria vedado aos indivíduos residentes em Macau com menos de 21 anos, salvo se acompanhados do *cônjuge* com direito de acesso às salas de jogo<sup>54</sup>, e para os indivíduos não residentes

---

de jogo exclusivas de máquinas automáticas) do Diploma Legislativo n.º 1496, alterado pelo Diploma Legislativo n.º 13/72.

50 Cf. artigo 23.º § 3 do Diploma Legislativo n.º 1496, alterado pelo Diploma Legislativo n.º 13/72. Competência autorizativa do *delegado do Governo* para acesso às salas de jogo.

51 Cf. artigo 23.º § 5 do Diploma Legislativo n.º 1496, alterado pelo Diploma Legislativo n.º 13/72. Competência do *delegado do Governo* para proibir o acesso às salas de jogo, assente num juízo casuístico de *inconveniência*.

52 Cf. artigo 23.º § 4 do Diploma Legislativo n.º 1496, alterado pelo Diploma Legislativo n.º 13/72. Competência do *delegado do Governo* para determinar uma proibição permanente ou temporária de entrada nas salas de jogo, que se aproxima de uma inibição de certa pessoa da frequência das salas de jogo por decisão administrativa.

53 Que era um critério diferenciador manifestamente desadequado, tendo em conta que a opção teria em vista procurar afastar a população local da frequência das salas de jogo dos casinos, não sendo importante a nacionalidade portuguesa, mas sendo antes relevante ter em conta a residência habitual em Macau.

54 Cf. artigo 23.º, n.º 1, alínea a) do Diploma Legislativo n.º 1496, alterado pelo Decreto-Lei n.º 2/84/M.

com menos de 18 anos, também com a excepção para o acesso às salas de jogo em acompanhamento do seu respectivo *cônjuge*<sup>55</sup>. Para as salas de jogo destinadas exclusivamente ao jogo de *Keno* e à exploração de máquinas automáticas, a regra era igual para todos os frequentadores, onde se exigia apenas os 18 anos de idade, seja qual for o local de residência, salvaguardando-se novamente o direito de acesso em acompanhamento do respectivo *cônjuge* com direito de acesso às salas de jogo<sup>56</sup>. Os restantes aspectos do Diploma Legislativo n.º 1496 não sofreram alteração em 1984.

A Lei n.º 16/2001, *Regime Jurídico da Exploração de Jogos de Fortuna ou Azar em Casino*, na sua versão originária aprovada em 2001, uniformizou o acesso às salas de jogo em casino para todos os frequentadores, e para todas as salas de jogo, deixando de distinguir entre quem seja residente em Macau e quem não seja, sendo agora exigida a idade mínima de 18 anos<sup>57</sup>, e também deixando de se diferenciar entre as salas de jogo exclusivamente para exploração de jogo de máquinas automáticas<sup>58</sup> e as restantes salas de jogo em casino<sup>59</sup>. Deixou também de se admitir uma excepção de entrada no casino para o direito de acesso em acompanhamento do respectivo *cônjuge*. A Lei n.º 10/2012 – *Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos*, veio a revogar este regime de acesso às salas ou zonas de jogos que se encontrava contido na Lei n.º 16/2001 e a elevar a idade mínima de entrada nos casinos para os 21 anos de idade<sup>60</sup>.

55 Cf. artigo 23.º, n.º 1, alínea b) do Diploma Legislativo n.º 1496, alterado pelo Decreto-Lei n.º 2/84/M. A redacção sugere que aqui ambos os *cônjuges* (marido e mulher) estariam abrangidos pela excepção.

56 Cf. artigo 23.º, n.º 2, alínea a) do Diploma Legislativo n.º 1496, alterado pelo Decreto-Lei n.º 2/84/M.

57 Cf. artigo 24.º, n.º 1, alínea 1) da Lei n.º 16/2001.

58 O jogo de fortuna ou azar oferecido como “jogo de máquina eléctrico ou mecânico, nos casinos de Macau” (cf. artigo 2.º, n.º 1, alínea c) da Lei n.º 16/2011), que agora será sobretudo por via de máquinas de jogo (*slot-machines*) que funcionam com equipamento electrónico, nomeadamente por via de programas informáticos de jogo e *software* associado. Veja-se, em geral, o enquadramento regulatório previsto no Regulamento Administrativo n.º 26/2012, *Regime de fornecimento e requisitos das máquinas, equipamentos e sistemas de jogo*.

59 Actualmente as salas ou zonas de jogo dos casinos podem conter simultaneamente mesas de jogo e máquinas de jogo, sendo que a utilização das zonas de jogo depende das opções comerciais tomadas pelas concessionárias.

60 Cf. artigo 2.º, n.º 1, alínea 1) da Lei n.º 10/2012. Passando também a referir-se a que estaria em causa uma interdição de entrada nos *casinos*, deixando de se ter em vista as *salas ou zonas de jogos* dos casinos. Parece evidente, no entanto, que se continua a ter em vista somente o acesso às salas, áreas ou zonas de jogo dos casinos. Parece infelizmente que se tenha passado a usar uma referência genérica aos *casinos*, dado que muitos dos actuais casinos integram amplas zonas comerciais e de restauração fora do espaço de jogo (fala-se em “resorts integrados”). Sobre este ponto, veja-se LUÍS PESSANHA, “O Jogo de Fortuna e Azar e a Promoção do Investimento

## 7. Acesso às salas de jogo pelos trabalhadores dos casinos

Nos termos do Diploma Legislativo n.º 1496, de 4 de Julho de 1961, *Regulamenta o estabelecimento de jogos de fortuna ou azar*, sem terem sido introduzidas alterações materiais neste ponto ao longo da vigência deste diploma legal, os *empregados do concessionário* de jogos de fortuna ou azar<sup>61</sup>, seja qual for a sua categoria e função, não poderiam tomar parte, directa ou por interposta pessoa, nos jogos de fortuna ou azar, nem explorá-los por sua conta, não podendo participar “nos lucros desses jogos”, sob pena de serem destituídos das suas funções e lhes ser proibida a entrada nas salas de jogo respectivas<sup>62</sup>. A preocupação, no entanto, no que diz respeito aos trabalhadores dos casinos estava ainda centrada em assegurar que os jogos seriam oferecidos ao público pelo concessionário sem interferências indevidas, tendo em conta a tutela do interesse público no pagamento da renda e dos impostos que eram devidos, bem como a protecção da honestidade e integridade dos jogos de fortuna ou azar dos casinos de Macau.

Este regime restritivo foi retomado pela Lei n.º 16/2001, *Regime Jurídico da Exploração de Jogos de Fortuna ou Azar em Casino*. Na sua versão originária, nos termos da alínea 4) do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001, era vedado o acesso às salas ou zonas de jogos dos casinos, “quando não em serviços” aos “empregados das concessionárias de jogos de fortuna ou azar em casino, quanto às salas ou zonas de jogo exploradas pela *respectiva entidade patronal*” (itálicos nossos). Este regime vigorou até ao dia 01 de Novembro de 2012, tendo sido revogado pela Lei n.º 10/2012, *Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos*<sup>63</sup>. A Lei n.º 10/2012 previa originalmente, e continua ainda a prever, em termos muito similares, que os “trabalhadores das concessionárias” não poderiam “praticar, directa ou por interposta pessoa, quaisquer jogos de fortuna ou azar nos casinos explorados *pela respectiva entidade patronal*” (itálicos nossos)<sup>64</sup>.

Admitindo-se, portanto, que os trabalhadores dos casinos pudessem frequentar as salas ou zonas de jogos, bem como participar em jogos de fortuna

---

em Macau”, in *Administração*, n.º 77, vol. XX, 2007-3.º, págs. 847-888 (especialmente págs. 849-851); JORGE GODINHO, *Os Casinos de Macau – História do Maior Mercado de Jogos de Fortuna ou Azar do Mundo*, Almedina, 2019, págs. 494-500.

61 Como é sabido, à época existia em Macau apenas um único concessionário exclusivo e monopolista que explorava os jogos de fortuna ou azar em casino. Sobre este tema e para um apanhado veja-se JORGE GODINHO, *Os Casinos de Macau – História do Maior Mercado de Jogos de Fortuna ou Azar do Mundo*, Almedina, 2019, págs. 317ss.

62 Cf. artigo 27.º do Diploma Legislativo n.º 1496.

63 Cf. artigos 20.º e 21.º da Lei n.º 10/2012.

64 Cf. n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 10/2012, *versão originária*. Este normativo continua em vigor.

ou azar, nos casinos de outra concessionária, que não fosse a sua *respectiva entidade patronal*. O que sugere que também aqui a preocupação do legislador de 2012 estaria ainda em assegurar a honestidade e integridade dos jogos em casino oferecidos ao público<sup>65</sup>, e não propriamente na exclusão deste universo de jogadores para sua protecção, ou tendo em conta que estes profissionais poderiam ser mais vulneráveis ao fenómeno do *jogo problemático*. Este paradigma irá sofrer uma alteração de fundo com a aprovação da Lei n.º 17/2018, que terá em vista explicitamente a protecção dos trabalhadores dos casinos da *exposição ao jogo*, passando a não se visar apenas a defesa da integridade do jogo.

## 8. Acesso às salas de jogo pelos trabalhadores públicos

Isto para além da tradicional proibição de acesso aos casinos dos funcionários públicos, que vigora na ordem jurídica de Macau, em *várias encarnações*, há mais de cem anos<sup>66</sup>. Assim, constava nomeadamente do artigo 23.º, alínea 3), §1 e §2 do Diploma Legislativo n.º 1496, de 4 de Julho de 1961, *Regulamenta o estabelecimento de jogos de fortuna ou azar*, com pequenas alterações pelo Diploma Legislativo n.º 13/72, de 3 de Junho de 1972<sup>67</sup>. O regime de interdição de entrada previsto no Diploma Legislativo n.º 1496, de 4 de Julho de 1961, apenas regulava o acesso às salas de jogo dos casinos e não às outras concessões de jogo. Após 1989, passou a estar previsto um regime restritivo do acesso aos casinos pelos trabalhadores da Administração Pública também no n.º 13 do artigo 279.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública (ETAPM)<sup>68</sup>, onde

65 Um dos principais objectivos da legislação do jogo continua a ser precisamente assegurar que a *exploração e operação dos jogos de fortuna ou azar em casino são realizados de forma justa, honesta e livre de influência criminosa* (cf. artigo 1.º, n.º 2, alínea 3) da Lei n.º 16/2001).

66 Jorge Godinho indica que a proibição de participar no jogo do *Fantan*, dirigida aos funcionários públicos, já estaria prevista na Portaria n.º 134 do Governador José Horta e Costa, publicado no Boletim Oficial de 17 de Outubro de 1896. Posteriormente, esta proibição passou a ser também de entrada nas casas de *Fantan*, e não apenas de jogar, por via da Portaria n.º 724, publicada no Boletim Oficial n.º 39, de 26 de Setembro de 1931. Este autor sugere também que se pode suspeitar que esta proibição não seria alvo de um cumprimento muito rigoroso. Cf. JORGE GODINHO, “As proibições de entrada nos casinos”, in *Legisiuris de Macau em Revista*, CREDDM, n.º 2, Ano 1, 2013, págs. 11-32 (especialmente págs. 23-27). Veja-se também JORGE GODINHO, *Os Casinos de Macau – História do Maior Mercado de Jogos de Fortuna ou Azar do Mundo*, Almedina, 2019, págs. 92-94 e 160.

67 Cf. artigo 23.º, n.º 1, alínea c) e §2 do Diploma Legislativo n.º 1496, alterado pelo Diploma Legislativo n.º 13/72. Após 1972, a proibição só previa que o acesso estivesse vedado nas salas de jogo onde se efectua a exploração dos jogos de fortuna ou azar e não nas salas de jogo reservadas unicamente à exploração de máquinas automáticas.

68 Tratava-se do n.º 12 do artigo 279.º do ETAPM na versão originária aprovada pelo Decreto-Lei

se previa que “Aos funcionários e agentes está vedada a frequência de casas de jogo de fortuna ou azar, excepto quando autorizados ou no exercício das suas funções”<sup>69</sup>. Este normativo foi expressamente revogado pela Lei n.º 16/2001, *Regime Jurídico da Exploração de Jogos de Fortuna ou Azar em Casino*, que revogou também o Diploma Legislativo n.º 1496<sup>70</sup>.

Na versão originária da Lei n.º 16/2001 constava uma regra genérica equivalente, dirigida ao jogo em casino, que vedava o acesso às salas ou zonas de jogo “Aos trabalhadores da Administração Pública da Região, incluindo os agentes das Forças e Serviços de Segurança, excepto quando autorizados ou no desempenho das suas funções”<sup>71</sup>. Também este regime legal vigorou até ao dia 01 de Novembro de 2012, tendo sido revogado pela Lei n.º 10/2012, *Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos*<sup>72</sup>. A Lei n.º 10/2012 passou a prever, em termos próximos, a proibição de entrada nos casinos pelos trabalhadores da Administração Pública, que não estejam no exercício de funções públicas<sup>73</sup>. Neste ponto, as alterações introduzidas pela Lei n.º 17/2018, ao regime de interdição de entrada originariamente contido na Lei n.º 10/2012, não assumem grande relevo, estando em causa um *afinamento* do regime inicialmente aprovado, tendo sobretudo em conta necessidades de acesso às salas ou zonas de jogo dos casinos pelos trabalhadores em exercício de funções de entidades públicas que não foram contempladas na excepção à proibição de entrada originalmente aprovada em 2012. Refira-se ainda que a proibição de entrada nos casinos suscita dúvidas conhecidas de *constitucionalidade* ou plena conformidade com a Lei Básica, em

---

n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro. Este normativo passou a constar do n.º 13 do artigo 279.º por via das alterações introduzidas pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 62/98/M, de 28 de Dezembro. As restrições contidas no ETAPM vigoraram ao mesmo tempo do regime de restrição de entradas, dirigidas aos funcionários públicos, no Diploma Legislativo n.º 1496 (o artigo 29.º, n.º 1 da Lei n.º 6/82/M, de 29 de Maio, *Jogos de Fortuna ou Azar*, apenas revogou os artigos 1.º a 14.º, 36.º e 53.º do Diploma Legislativo n.º 1496, de 4 de Julho de 1961; os artigos 15.º a 35.º, 37.º a 52.º e 54.º a 58.º do Diploma Legislativo n.º 1496, de 4 de Julho de 1961, só foram revogados pelo artigo 54.º, n.º 2, alínea 1) da Lei n.º 16/2001).

69 A redacção do normativo refere-se à “frequência de casas de jogo de fortuna ou azar” (sublinhado nosso). O que suscita dúvidas de leitura, mas sugere que estaria aqui em causa não apenas uma interdição de entrada nas salas de jogo de fortuna ou azar dos casinos, mas também noutros espaços de jogo concessionados.

70 Cf. artigo 54.º, n.º 2, alíneas 1) e 5) da Lei n.º 16/2001.

71 Artigo 24.º, n.º 1, alínea 3) da Lei n.º 16/2001, *versão originária*.

72 Cf. artigos 20.º e 21.º da Lei n.º 10/2012, *versão originária*.

73 Cf. alínea 4) do artigo 2.º e artigo 5.º da Lei n.º 10/2012, *versão originária*. De notar que se admitia o acesso aos casinos, mas se proibia a prática de jogos de fortuna ou azar nos casinos, aos titulares de certos altos cargos públicos, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 10/2012, *versão originária*.

torno do respeito pelos princípios da igualdade e da proibição da discriminação (cf. artigo 25.º da Lei Básica), dado que não é nada evidente que se trate de um tratamento diferenciado suficientemente fundamentado ou justificado para o funcionalismo público<sup>74</sup>.

## 9. Outras concessões de jogo

Uma nota adicional merece ainda ser aqui feita a que o regime da utilização e frequência das salas de jogos decorria apenas da legislação que regulava o jogo de fortuna ou azar em casino. Não abrangia, nem abrange actualmente, as outras concessões de jogo<sup>75</sup>, não havendo restrições legais no acesso ao *Jockey Clube de Macau*, ou ao antigo *canidromo*, por exemplo. Ou no que diz respeito à colocação de apostas na concessão que oferece lotarias e apostas mútuas em competições desportivas ao público. O que pode até mesmo acontecer por via da colocação de apostas na *internet*<sup>76</sup>, havendo *jogo online* oferecido ao público em Macau pelas concessionárias que disponibilizam apostas desportivas<sup>77</sup> ou apostas em corridas de cavalos<sup>78</sup>. Mais, os trabalhadores das outras concessionárias de jogo, não estão interditos de entrar nas salas ou zonas de jogo dos casinos, ou

---

74 Cf. JORGE GODINHO, “As proibições de entrada nos casinos”, in *Legisiuris de Macau em Revista*, CREDDM, n.º 2, Ano 1, 2013, págs. 11-32 (especialmente pág. 26 e nota de rodapé n.º 51).

75 Há outras concessões exclusivas para a exploração do jogo relativos à: (1) exploração de apostas desportivas, (2) exploração de apostas mútuas em corridas de cavalo, e (3) exploração de lotarias tradicionais chinesas. A tradicional concessão para a exploração de apostas mútuas em corridas de galgos cessou em 2018, cf. Luís Pessanha, “A Fresh Look at the Casino Gaming Concessions in Macau”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Macau*, Ano XXII, n.º 45, 2018, págs. 99-128 (especialmente págs. 122-126).

76 O que deveria implicar a necessidade de se desenvolver um regime específico de *jogo responsável* para o jogo *online*, que tenha em conta que se faz uso de um meio de comunicação remota, onde os apostadores podem estar a apostar ou jogar no seu domicílio, sendo mais difícil de controlar a sua identidade (ou idade) e de implementar regimes de exclusão para os *jogadores problemáticos*. Veja-se Caroline Jawad/Stephen Griffiths, “Preventing Problem Gambling on the Internet Through the Use of Social Responsibility Mechanisms”, in *Crime, Addiction and the Regulation of Gambling* (ed. Toine Spapens, Alan Littler e Curille Fijnaut), Leiden, 2008, págs. 181-215.

77 É possível apostar em competições desportivas no sítio da *SLOT - Sociedade de Lotarias e Apostas Mútuas de Macau, Lda.* (em <https://www.macau-slot.com>). Havendo que proceder a uma inscrição no sistema. Para este efeito é pedida a indicação da idade do apostador, entre outros dados pessoais.

78 É possível colocar apostas mútuas no sítio da Companhia de Corridas de Cavalos de Macau, S.A.R.L. (em <https://www.macauhorsebet.com>). Também aqui se procede a uma inscrição no sistema.

em qualquer outra área de jogo de outras concessionárias de jogo, ou mesmo de jogar nos casinos, o que não parece ser uma opção minimamente coerente. Por outro lado, os trabalhadores das concessionárias de jogo em casino, ou dos promotores de jogo, não estão interditos de frequentar e praticar jogo nas outras concessões de jogo, fora do jogo em casino. O mesmo se diga da interdição de entrada dirigida aos trabalhadores da Administração Pública, que apenas proíbe o acesso aos jogos de fortuna ou azar em casino e não a frequência das outras concessões de jogo<sup>79</sup>. Ou também do regime de auto-exclusão voluntária dirigido aos *jogadores problemáticos*. Ou, ainda, no que diz respeito aos jovens adultos, com menos de 21 anos, que estão impedidos de entrar, mas também de trabalhar, nas salas ou zonas de jogo dos casinos.

A dispersão legislativa, e o facto das outras concessões de jogo terem um regime próprio, fragmentado<sup>80</sup>, e merecerem menor atenção por parte do legislador, levou a que não houvesse um regime coerente e unitário, fora do âmbito da regulação mais completa para o jogo de fortuna ou azar em casino. Este estado de coisas manteve-se até aos nossos dias, sendo que enquanto o regime de acesso às salas ou zonas de jogos em casino se vai desenvolvendo e densificando, tomando um grau crescente de complexidade e sofisticação, o mesmo não acontece com as outras concessões de jogo, o que implica um agravamento progressivo e crescente da quebra de coerência e unidade do sistema jurídico. Quer isto dizer, não existe ainda um regime jurídico que regule e restrinja, de forma geral, que as pessoas que estejam excluídas do acesso ao jogo em casino, nomeadamente a seu pedido ou com a sua concordância, ou por não terem mais de 21 anos de idade, entre outros casos, possam colocar apostas ou jogar nas restantes concessões de jogo. Como poderia ser razoavelmente expectável, e se exigiria em termos de coerência mínima do sistema, perante as opções de fundo tomadas pela ordem jurídica ao condicionar o acesso ao jogo em casino.

#### **10. Lei n.º 10/2012: regime de condicionamento da entrada nos casinos**

A primeira manifestação relevante na ordem jurídica de Macau que a questão do *jogo responsável* estaria a começar a ganhar uma maior importância e atenção resulta com clareza da aprovação da Lei n.º 10/2012, *Condicionamento*

---

79 Não nos parece que se tenha compreendido devidamente este impacto em 2001 (ou seja ainda bem compreendido), quando se revogou o Diploma Legislativo n.º 1496 e o n.º 13 do artigo 279.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública, passando a prever-se uma interdição de entrada para os trabalhadores da Administração Pública na Lei n.º 16/2001. Que é a legislação que regula os jogos de fortuna ou azar em casino. Não se previu uma regra geral dirigida a impedir o acesso às outras concessões de jogo pelos trabalhadores da Administração Pública.

80 Muitas vezes apenas previsto nos respectivos contratos de concessão, sem uma lei própria.

*da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos.*

É neste diploma legal, publicado no Boletim Oficial em 27 de Agosto de 2012, com entrada em vigor no dia 01 de Novembro de 2012, que se vai autonomizar e densificar o *regime de acesso às salas ou zonas de jogo* (antes no artigo 24.º da Lei n.º 16/2001, revogado em 2012), da *expulsão das salas ou zonas de jogo* (antes no artigo 25.º da Lei n.º 16/2001, revogado em 2012) e da *reserva do direito de admissão* (antes no artigo 26.º da Lei n.º 16/2001, revogado em 2012). Passando a prever um mecanismo de condicionamento e exclusão dos *jogadores problemáticos*, que permite que se proceda à inclusão numa lista nominativa (ainda que esta matéria não esteja ainda regulada, como se exigiria<sup>81</sup>) das pessoas sujeitas a uma proibição de acesso às salas e às zonas de jogo, ou de interdição de entrada voluntária nos *casinos*<sup>82</sup>, entre outras inovações relevantes.

Sobre este ponto, afirmava a *Nota Justificativa* que: “Como medida de protecção aos jogadores patológicos, encontra-se também prevista a possibilidade de proibição, pelo director da [Direcção de] Inspecção e Coordenação de Jogos, do acesso aos casinos a qualquer pessoa, quer na sequência de pedido desta, quer após confirmação pelo interessado de pedido apresentado por familiar. Prescreve-se que, se o interessado vier posteriormente a requerer a revogação da proibição, esta só produzirá efeito passado trinta dias”<sup>83</sup>. Mais ainda se dizia, no relevante Parecer, que “O que aqui se joga toca numa das matérias a que a sociedade de Macau tem emprestado mais atenção ao longo da última década – a do jogo patológico ou compulsivo”, sendo entendido que se trataria ainda de “(...) uma realidade social cujos contornos entre nós ainda não são suficientemente conhecidos”, o que não deixaria de justificar que se venha “(...) pela primeira vez no âmbito do Direito do Jogo, introduzir normação que lhe é dirigida”<sup>84</sup>. Estamos, portanto, perante o *primeiro momento histórico* onde o

81 Falta regulação legal que permita concretizar e regular como a exclusão deva ser operacionalizada, em termos da existência de uma base de dados informática gerida e actualizada pela Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos, que seja divulgada junto das concessionárias, para se identificar as pessoas interditas. Esta lacuna legal verifica-se para todos os tipos de interdição de entrada que sejam decretadas por decisão judicial ou administrativa.

82 A Lei n.º 10/2012 faz uso do conceito de “casinos”, que surge definida no artigo 2.º, n.º 1, alínea 2) da Lei n.º 16/2001, num sentido que não nos parece inteiramente coincidente, nem feliz, dado que a Lei n.º 10/2012 se quer referir às salas de jogo, ou às zonas e espaços de jogo, e não às áreas não jogo dentro dos casinos. Cf. Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, págs. 41-51.

83 Nota Justificativa da proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, que deu lugar à Lei n.º 10/2012, pág. 3. Os elementos legislativos relativos à proposta de lei que deu lugar à Lei n.º 10/2012 estão disponíveis para consulta em: <http://www.al.gov.mo/pt/law/2012/197>.

84 Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta

legislador de Macau visa assumidamente combater o *jogo problemático*, introduzindo um inovador mecanismo voluntário de auto-exclusão.

### 11. Lei n.º 10/2012: proibição de entrada e de jogar nos casinos

Um segundo aspecto geral, que merece ser sublinhado é que a Lei n.º 10/2012, *Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos*, clarifica que quando existe uma *proibição legal de acesso*, de entrar nos casinos, tal implica também uma *proibição para jogar nos casinos*. Por outras palavras, a interdição de entrada nos casinos dirigida a certo conjunto de pessoas implica também, como pode talvez parecer evidente, que estes mesmos sujeitos não podem jogar nos casinos<sup>85</sup>. Tal decorre expressamente do artigo 2.º, n.º 2 da Lei n.º 10/2012, onde se prevê que a interdição de entrada nos casinos “(...) implica a proibição de praticar, directamente ou por interposta pessoa, quaisquer jogos de fortuna ou azar nos casinos (...)”. Como afirmou sinteticamente Jorge Godinho: “Ou seja: *quem não pode entrar não pode jogar.*” (itálicos no original)<sup>86</sup>.

### 12. Lei n.º 10/2012: perda das apostas e prémios de jogo

Esta intervenção visou dar resposta legislativa para uma questão que tinha gerado controvérsia, em torno da validade dos contratos de jogo e aposta (cf. artigo 1171.º do Código Civil) que tenham sido celebrados por quem tenha jogado e obtido prémios de jogo em violação de uma interdição de acesso aos casinos. Ainda que nos tenha parecido que haveria aqui uma nulidade do contrato de jogo e aposta celebrado em violação de norma legal imperativa, *sendo contrário à lei* (cf. artigo 273.º, n.º 1 do Código Civil), e que seria também *contrário aos bons costumes* (cf. artigo 273.º, n.º 2 do Código Civil), no caso de se tratar de uma jogadora menor de idade<sup>87</sup>. Não havendo aqui que se proceder ao pagamento de

---

de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, pág. 62.

85 O legislador de 2012 concluiu que esta seria a solução legal que já estaria anteriormente em vigor, sendo dito que: “Da interdição de acesso aos casinos resulta inequivocamente a proibição de jogar em casinos”, Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, págs. 120-126 (trecho citado na pág. 123).

86 Cf. JORGE GODINHO, “As proibições de entrada nos casinos”, in *Legisiuris de Macau em Revista*, CREDDM, n.º 2, Ano 1, 2013, págs. 11-32 (especialmente pág. 19).

87 Que, como é bem-sabido, foi o caso que se colocou e suscitou dúvidas em 2007. A doutrina discutiu sobretudo se o contrato de jogo e aposta seria anulável (nos termos do artigo 114.º do Código Civil; o que permitiria que o contrato não fosse anulado, e o prémio de jogo fosse pago ao menor interdito – como aconteceu em 2007, em cumprimento pela concessionária de uma

eventuais prémios ou ganhos de jogo, devendo ser *restituído tudo o que tiver sido prestado* (cf. artigo 282.º, n.º 1 do Código Civil).

Ainda que, admita-se, a *restituição do apostado e dos ganhos ao jogo* poderia não ser sempre uma *solução equitativa*, na medida em que um apostador ou jogador possa ter ganho um prémio de valor muito superior ao montante apostado, e tendo-se em conta que os operadores de jogo tenderiam a controlar a identidade e a idade dos jogadores sobretudo para efeitos do pagamento dos prémios ao público, em especial de prémios de jogo de montantes elevados (os *jackpots*). O que poderia levar a um resultado materialmente desequilibrado: na prática, a nulidade dos contratos de jogo e aposta era apenas constatada e declarada nos casos onde os apostadores ganhassem prémios elevados. Nesses casos, os *operadores de jogo em casino não poderiam pagar os ganhos obtidos*<sup>88</sup>. Sempre que os interditos jogassem, por exemplo, nas máquinas electrónicas dos casinos<sup>89</sup> e perdessem o valor apostado, como iria acontecer regra geral, não haveria um momento de controle, não se constatando a nulidade da aposta. O que, na prática, levava a que os montantes apostados e perdidos por pessoas interditas, que jogassem em violação de uma proibição de entrada nas salas ou zonas de jogo dos casinos, sobretudo nas máquinas de jogo oferecidas ao público, integrassem a receita bruta dos casinos<sup>90</sup>, e estes contratos de jogo e aposta produzissem os

---

decisão da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos) ou nulo. Cf. CARLOS VEIGA/ANTÓNIO KATCHI, *Fortuna sem azar*, 2007, disponível em <https://www.odireitoonline.com/fortuna-sem-azar.html>; MANUEL TRIGO, “O jogo e aposta no Código Civil de Macau de 1999 e a Eficácia das Obrigações”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Macau*, Ano XII, n.º 25, 2008, págs. 65-89 (especialmente pág. 73, nota de rodapé n.º 15); JORGE GODINHO, “Menores em casinos: é necessário alterar a lei?”, in *Revista de Direito Público*, Ano II, n.º 4, Jul-Dez 2010, págs. 127ss, e *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau*, n.º 29, 2010, págs. 61ss; LUÍS PESSANHA, “Gaming Concessions in Macau”, in *Macau Gaming Studies* (ed. Salvatore Mancuso), Lexis Nexis, 2012, págs. 47-125 (especialmente págs. 90-92, nota de rodapé n.º 187); TERESA LANCRY A.S. ROBALO, “O Regime Jurídico do Jogo e da Aposta em Macau, dos Contratos em Especial” in *Estudos de Direito do Jogo de Macau*, Série I (coord. Wang Wei), Faculdade de Direito da Universidade de Macau, 2018, págs. 535-600 (especialmente págs. 550-557).

88 Dizemos que *não poderiam pagar* porque pensamos que, do ponto de vista comercial, os operadores de jogo teriam um incentivo forte para pagar sempre os prémios de jogo ao público, tendo em conta a defesa da sua imagem de marca e reputação no mercado. Não interessa às concessionárias, nesta linha de ideias, não pagar os *jackpots*.

89 No jogo nas mesas dos casinos haveria uma interacção com um trabalhador do casino, que poderia eventualmente suscitar pelo menos a questão da idade suficiente do jogador, caso este aparente ser menor de idade.

90 O que implica, note-se, que haveria aqui também lugar à tributação destes montantes perdidos ao jogo, dado que o imposto especial sobre o jogo tributa as receitas brutas obtidas pela exploração de jogos de fortuna ou azar em casino (cf. artigo 27.º da Lei n.º 16/2001). O que implica que o

seus efeitos económicos característicos, mesmo que sendo potencialmente nulos.

A solução encontrada pela Lei n.º 10/2012, *Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos*, passa por prever que os montantes apostados e o valor dos prémios de jogo ou de outros benefícios dos jogos de fortuna ou azar que tenham sido ganhos por pessoas interditas *revertam para a RAEM* (cf. artigo 11.º, n.º 1 da Lei n.º 10/2012). Tal implica que os operadores de jogo paguem sempre as apostas e os prémios ganhos ao jogo pelos particulares, mas que não os entreguem aos apostadores ou jogadores interditos, mas antes ao Governo da RAEM<sup>91</sup>.

De notar que esta *perda dos proveitos do jogo ou aposta a favor da RAEM*, que se aproxima de um *regime legal confiscatório*, e não propriamente de uma *reversão administrativa*, abrangendo não apenas o valor dos *prémios ganhos* (ou outros benefícios dos jogos de fortuna ou azar) pelas pessoas interditas de jogar, mas também incluindo os *montantes apostados*. O conceito de *montantes apostados* carece de ser interpretado, podendo suscitar dúvidas de leitura, abrangendo, desde logo, os montantes das apostas pendentes e os créditos e fichas de jogo que não tenham sido ainda apostados (os *chips* nas mesas de jogo, os *créditos* nas máquinas de jogo, por exemplo), mas também os *montantes apostados e perdidos* ao jogo por estas pessoas interditas. E serão os *montantes líquidos* e não os *montantes brutos* que serão perdidos à favor da RAEM<sup>92</sup>. Tal obriga a que os operadores de jogo em casino tenham que reconstituir o *histórico das apostas* que

---

tesouro público tenha beneficiado, ainda que em termos financeiramente insignificantes, mas não irrelevantes do ponto de vista moral, da perpetuação dos efeitos económicos decorrentes destes contratos de jogo e aposta nulos, que tenham sido desfavoráveis aos jogadores interditos.

91 Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, págs. 88-91, 181-184 e 201-202. Na prática, a Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos deve proceder à apreensão cautelar das fichas ou outros benefícios dos jogos de fortuna ou azar, que são “confiados à guarda do casino em causa e provisoriamente depositados na respectiva tesouraria principal”, para serem restituídos aos apostadores ou jogadores ou para que possam ser declarados *perdidos* a favor da RAEM, conforme se determine em cada caso por decisão judicial ou administrativa definitiva, nos termos do artigo 11.º-A da Lei n.º 10/2012, na redacção introduzida pela Lei n.º 17/2018.

92 Este aspecto mereceu uma alteração em 2018 que procura clarificar que estão em causa os *montantes líquidos*, passando a fazer-se menção aos *prémios e outros benefícios* dos jogos de fortuna ou azar ganhos por pessoas interditas de jogar, *depois de deduzidas as respectivas perdas*, e às *receitas* das concessionárias resultantes dos jogos por pessoas interditas de jogar, *depois de deduzidas as respectivas perdas* (cf. artigo 11.º, n.º 1, alíneas 1) e 2) da Lei n.º 10/2012, na redacção introduzida pela Lei n.º 17/2018). Sobre a intenção legislativa subjacente, cf. Parecer n.º 7/VI/2018 da 1.ª Comissão Permanente, de 13 de Dezembro de 2018, relativo à proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos”, que deu lugar à Lei n.º 17/2018, págs. 23-25.

ocorreram nestes casos, e devolver o valor equivalente aos *montantes apostados líquidos*, que deve ser entregue ao Governo da RAEM<sup>93</sup>. A opção legal tomada em 2012, se bem a compreendemos, passou genericamente por ressaltar os efeitos jurídicos inerentes ao contrato de jogo e aposta em causa, não o invalidando (não o *anulando* e não o considerando como sendo *nulo*), não se exigindo a restituição dos valores perdidos ao jogo aos jogadores ou apostadores interditos, e também não se admitindo que as operadoras os possam reter, como receita de jogo em casino. Houvesse invalidade do contrato de jogo e aposta, haveria que se restituir estes *montantes apostados* às pessoas interditas (e restituir os *prémios ganhos ao jogo* às concessionárias: restituição recíproca de tudo o que tiver sido prestado, ou do valor correspondente – cf. artigo 282.º do Código Civil).

Do exposto resulta um regime legal *sui generis* que afasta o *regime civilista da invalidade do negócio jurídico*, assente numa opção que salvaguarda os efeitos jurídicos típicos dos contrato de jogo e aposta celebrados por um jogador ou apostador que viole uma interdição de entrada nos casinos, mas procede à *perda a favor da RAEM* dos montantes que foram apostados e dos prémios de jogo ganhos<sup>94</sup>. Mais detalhadamente, o regime de *reversão de prémios e receitas* prevê que:

- (1) O valor dos prémios de jogo ou outros benefícios ganhos pelas pessoas interditas de jogar, após dedução das respectivas perdas de jogo, passam a *reverter a favor da RAEM* (cf. artigo 11.º, n.º 1, alínea 1) da Lei n.º 10/2012, alterado pela Lei n.º 17/2018). O que permite que o contrato de jogo e aposta permaneça *válido*,

---

93 O legislador de 2012 entendeu que tal não seria excessivamente oneroso para os operadores:

“Realmente, o preceituado neste artigo revela a intenção legislativa de que os montantes apostados e os valores ganhos por quem esteja interdito de jogar, devam reverter para a RAEM, ficando agora cristalinamente claro que nem as pessoas proibidas de jogar poderão averbar os eventuais ganhos, ou ver restituídos os montantes apostados nem as operadoras poderão reter nem uns nem outros. São evidentemente as operadoras as entidades que estão mais habilitadas para apurar com exactidão quer os montantes apostados quer os valores ganhos nos seus casinos. Neste sentido, muito dificilmente se poderá aceitar a apresentação de dificuldades por parte das operadoras quer para o cálculo de uns quer para o cálculo de outros. Os recursos tecnológicos que hodiernamente empregam para controlarem detalhadamente, e com precisão, a integridade em todos os jogos de fortuna ou azar e o comportamento das despesas e receitas para os casinos, são precisamente os recursos a que terão que lançar mão.”, Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, págs. 120-126 (trecho citado nas págs. 114-115).

94 Este regime legal aproxima-se porventura, em alguma medida, nos seus efeitos jurídicos e económicos, de certas modalidades de contratos a favor de terceiros, sendo determinado que o beneficiário dos prémios ou ganhos gerados pelo contrato de jogo e aposta passe a ser uma entidade pública (a RAEM), e não já o apostador ou jogador interdito.

em caso de violação de uma interdição de entrada nos casinos, produzindo os seus efeitos legais típicos, que fundamentam um direito de crédito, ao recebimento dos prémios de jogo ou de outros benefícios ganhos nos jogos de fortuna ou azar. O contrato de jogo e aposta, nestes casos, no entanto, passa a beneficiar um *terceiro público (a RAEM)*, e já não ao próprio jogador ou apostador interdito. Aqui a reversão, o confisco legal ou a perda a favor da RAEM dos prémios e ganhos ao jogo poderá ser encarado como assumindo natureza sancionatória, penalizando quem tenha violado uma interdição de entrada nos casinos, imposta por lei. Ainda que tal suscite dúvidas para certos dos conjuntos de pessoas alvo de uma proibição de entrada nos casinos, onde possa haver um menor grau de culpa, ou mesmo falta de consciência da ilicitude, na violação da interdição de entrada nas salas ou zonas de jogo dos casinos, como pode acontecer com os menores de idade, com os interditos por anomalia psíquica e com os jogadores patológicos;

- (2) Os montantes apostados e perdidos pelas pessoas interditas de jogar, enquanto receitas do jogo geradas pelas concessionárias, após dedução das respectivas perdas<sup>95</sup>, que *revertem também para a RAEM* (cf. artigo 11.º, n.º 1, alínea 2) da Lei n.º 10/2012, alterado pela Lei n.º 17/2018). Quer dizer, também neste caso o contrato de jogo e aposta produz os seus efeitos legais típicos, mas o *direito de crédito do casino* sobre os valores apostados e perdidos pelas pessoas interditas de jogar, decorrente do contrato de jogo e aposta, passa a ser titulado pela RAEM, por opção legal expressa. Neste caso, também estamos perante um *regime especial de reversão, confisco legal ou de perda a favor da RAEM* dos montantes líquidos que foram apostados e perdidos ao jogo. O que implica que, neste caso, seja não o infractor da proibição da entrada nas salas de jogo a sofrer uma perda patrimonial, mas o operador do casino. Não existe aqui, portanto, uma finalidade sancionatória, excepto na medida em que a concessionária não tenha agido com o cuidado e zelo necessário no controlo de acesso às salas ou zonas de jogo nos casinos<sup>96</sup>. Esta opção compreende-se, ainda assim, em alguma

---

95 A Lei n.º 17/2018 clarificou que se tratam aqui das *receitas líquidas*, e não das *receitas brutas*, dado que se deve deduzir as perdas ao jogo das concessionárias, para se apurar as receitas das concessionárias resultantes dos jogos de fortuna ou azar por pessoas interditas de jogar que *revertem* a favor da RAEM.

96 A Lei n.º 10/2012 prevê expressamente que os trabalhadores das concessionárias controlem

medida, por não se querer que os operadores de jogo em casino beneficiem financeiramente, mesmo que não tendo culpa, do *jogo praticado por pessoas interditas de jogar*. O que se justifica especialmente nos casos de auto-exclusão, de pessoas que sofram de uma tendência para o *jogo patológico*, mas também para os jogadores interditos em razão de serem menores de idade ou para os interditos por anomalia psíquica.

O regime legal aprovado em 2012 colocava ainda uma outra questão, já identificada pela doutrina como sendo problemática. É que a solução legal não parece ser a *mais equitativa* para certos conjuntos de interditos, que são *excluídos do acesso ao jogo para sua própria protecção*. Assim, o regime geral da *invalidade do negócio jurídico*, previsto no Código Civil, surge como mais adequado para quem tenha sido declarado interdito ou inabilitado por decisão judicial (cf. alínea 2) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012), para as pessoas que sofram de anomalia psíquica notória (cf. alínea 3) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012), para os indivíduos notoriamente embriagados ou sob o efeito de drogas (cf. alínea 5) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012) e também para os menores de idade, sobretudo de *idades mais tenras* (cf. alínea 1) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012). A este conjunto de casos podemos acrescentar ainda as pessoas que estejam interditas de entrar nas salas ou zonas de jogo dos casinos por vontade própria, ao abrigo do regime de auto-exclusão, por serem *jogadores problemáticos* ou mesmo *jogadores compulsivos*.

Aqui estamos perante proibições de entrada nos casinos que visam *proteger o próprio visado*, que não teria uma plena capacidade de exercício, sofrendo de uma perturbação ou dependência ao jogo, estando a sua vontade deficientemente formada. Neste conjunto de casos, não se afigura como adequado que o contrato de jogo e aposta permaneça válido, produzindo os seus efeitos jurídicos típicos, passando o prémio ou os ganhos a *reverter* para a RAEM, e não para *quem esteja interdito*. Seria antes preferível que, havendo incapacidade accidental, em consequência de embriaguez notória, se procedesse à anulação da declaração negocial do incapacitado, na medida em que tal seja do seu interesse, nos termos

---

o acesso às salas de jogos nos casinos, exercendo uma função de fiscalização da entrada nos casinos (cf. artigo 17.º da Lei n.º 10/2012), podendo solicitar a prova de idade às pessoas que pretendam frequentar os casinos e devendo vedar a entrada a quem recuse (cf. artigo 10.º, n.º 3 da Lei n.º 10/2012). Em geral, é exigido o cumprimento de um *dever de fiscalização* às concessionárias, nos termos do artigo 17.º da Lei n.º 10/2012. No entanto, o regime de *reversão* de receitas previsto no artigo 11.º da Lei n.º 10/2012 não exige que a concessionária tenha sido negligente na fiscalização da entrada no casino da pessoa interdita, aplicando-se mesmo que não haja qualquer censura a ser feita à concessionária.

dos artigos 250.º e 280.º, n.º 1 do Código Civil<sup>97</sup>. A mesma conclusão parece impor-se para quem sofra de anomalia psíquica notória, ou quem tenha sido declarado interdito ou inabilitado, o que assenta na incapacidade para dispor convenientemente da sua pessoa ou património (cf. artigos 122.º, n.º 1 e 135.º, n.º 1 do Código Civil). Também aqui a solução mais adequada passaria pelo regime da *anulabilidade dos negócios jurídicos* praticados pelo interdito ou inabilitado (cf. artigos 131.º a 133.º, n.º 1 e 139.º do Código Civil), na medida do seu interesse. Não se vislumbra razão convincente para que eventuais contratos de jogo e aposta que sejam celebrados por interditos ou inabilitados não possam ser anulados, nos termos gerais, permitindo a restituição dos montantes apostados e perdidos a favor do casino, aos interditos ou inabilitados. A mesma questão coloca-se, como é evidente, também para os menores de idade (cf. artigo 113.º a 116.º do Código Civil) e para quem esteja sujeito a uma *interdição de entrada nos casinos a pedidos*, nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 10/2012, que visa permitir que as pessoas com uma tendência para o *jogo problemático* se possam excluir voluntariamente do acesso às salas ou zonas de jogo dos casinos para sua própria protecção e tutela da sua pessoa.

Este problema coloca dúvidas em termos não muito diferentes, na nossa leitura, para efeitos das proibições de entrada fundadas na *defesa da ordem pública*, que visam proteger o público em geral e o normal funcionamento do espaço de jogo. Também aqui estão em causa proibições que não teriam efeitos invalidantes sobre o contrato de jogo e aposta, mas implicam a *reversão* dos prémios e receitas de jogo para a RAEM. Dado que estas proibições de acesso aos casinos não estão relacionadas com o contrato de jogo e aposta e não decorrem de vícios imputáveis ao próprio contrato de jogo e aposta. E onde se pode também questionar a razoabilidade da opção legal tomada no artigo 11.º da Lei n.º 10/2012 de fazer operar uma *reversão de prémios e receitas*.

Que é o acontece com a interdição dirigida a quem seja portador de armas, de engenhos ou de materiais explosivos (cf. alínea 6) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012), onde as necessidades de tutela da segurança pública são evidentes, mas não é muito claro que se deva aqui fazer *reverter* os prémios e receitas de jogo. E que era também o que resultava da opção legal para os casos mais banais da proibição de entrada nos casinos para quem detivesse aparelhos que se destinavam principalmente ao registo de imagens ou de sons (cf. alínea 7) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012, *versão originária*), onde estaria em causa a protecção da

---

97 Jorge Godinho ilustra este ponto com a possibilidade de uma concessionária recusar o pagamento de um *jackpot* a um jogador notoriamente embriagado. Fazendo valer uma proibição que visa proteger o interessado, contra o seu interesse. Cf. JORGE GODINHO, “As proibições de entrada nos casinos”, in *Legisuris de Macau em Revista*, CREDDM, n.º 2, Ano 1, 2013, págs. 11-32 (especialmente pág. 21).

privacidade de terceiros, mas também aspectos relativos à integridade dos jogos e combate ao jogo fraudulento<sup>98</sup>. Jorge Godinho alertava para que a regulação legal deveria estar centrada na proibição de registo de imagens e som nas zonas de jogo e não na mera posse de equipamento fotográfico ou de filmagem, que pode ser muitas vezes transportado nas malas ou sacos dos frequentadores, muitas vezes turistas, sem serem de lá retirados e nunca sendo utilizados dentro das salas ou zonas de jogo dos casinos<sup>99</sup>. Tal veio a acontecer posteriormente por via das alterações introduzidas pela Lei n.º 17/2018<sup>100</sup>.

### 13. Lei n.º 10/2012: aumento da idade mínima para 21 anos

Uma outra inovação trazida pela Lei n.º 10/2012, *Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos*, passou pelo aumento da idade de acesso aos casinos de 18 anos para os 21 anos. Tal visava “proteger a juventude, afastando-a da prática precoce do jogo”<sup>101</sup>, sendo que ao mesmo se tempo se proponha “proibir o exercício de actividades profissionais por menores de 21 anos no interior dos casinos”<sup>102</sup> (cf. artigo 1.º, alínea 2), artigo 2.º, n.º 1, alínea 1) e artigo 3.º da Lei n.º 10/2012), naquilo que foi um aspecto profundamente debatido ao longo dos trabalhos legislativos que decorreram na Assembleia Legislativa em 2012. Por ter sido entendido, por alguns, como uma desigualdade material de tratamento dos adultos dos 18 aos 21 anos de idade, que teria que ser suficientemente justificada, por poder ser considerada uma violação do princípio da igualdade, e uma medida discriminatória em função da idade, em quebra com

98 Como ilustrava Jorge Godinho tal parecia implicar que um *jackpot* ganho por uma pessoa que entrou num casino na posse de uma máquina fotográfica ou uma câmara de vídeo não deveria ser pago, mesmo que por mero lapso ou desconhecimento da proibição. O que não parecia ser uma solução legal minimamente equilibrada. Cf. JORGE GODINHO, “As proibições de entrada nos casinos”, in *Legisiuris de Macau em Revista*, CREDDM, n.º 2, Ano 1, 2013, págs. 11-32 (especialmente pág. 23). Esta questão deixou de se colocar, dado que a Lei n.º 17/2018 revogou esta interdição de entrada.

99 Sobre este ponto, apontando para a inutilidade prática desta proibição legal originalmente contida na Lei n.º 10/2012 perante a generalização dos telemóveis dotados com funcionalidades de gravação de som e imagem, veja-se JORGE GODINHO, “As proibições de entrada nos casinos”, in *Legisiuris de Macau em Revista*, CREDDM, n.º 2, Ano 1, 2013, págs. 11-32 (especialmente págs. 21-23).

100 Cf. artigo 8.º-A (*Proibição de registo de imagens ou de sons ou uso de equipamentos de comunicação*) da Lei n.º 10/2012, na redacção introduzida pela Lei n.º 17/2018.

101 Nota Justificativa da proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, que deu lugar à Lei n.º 10/2012, pág. 2.

102 Nota Justificativa da proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, que deu lugar à Lei n.º 10/2012, pág. 2.

o artigo 25.º da Lei Básica<sup>103</sup>.

A questão assumia um grau maior de dificuldade, por se impedir o acesso não apenas *ao jogo em casino*, enquanto actividade recreativa, que estava antes acessível aos adultos com mais de 18 anos, mas também às múltiplas *profissões desempenhadas nas áreas de jogo* dos casinos. É sabido que certas profissões desempenhadas nas salas ou zonas de jogo dos casinos, nomeadamente a actividade de *croupier*, têm estado reservadas aos trabalhadores locais<sup>104</sup>, e se encontram entre as mais bem remuneradas e mais cobiçadas no mercado laboral de Macau, para a população residente sem uma formação superior<sup>105</sup>. Assim sendo, coloca-se um problema de desigualdade material de tratamento não apenas no acesso ao jogo como entretenimento, diversão, ou actividade recreativa, mas sobretudo, e com maior relevo, do acesso igual ao emprego, sem discriminações infundadas em função da idade. A exclusão dos jovens adultos destes empregos carecia de justificação.

Nos trabalhos legislativos em 2012 foi questionada a compatibilidade desta opção com o artigo 25.º da Lei Básica, podendo ser considerada uma opção legal discriminatória em função da idade, em conexão com uma possível violação do artigo 35.º da Lei Básica, que prevê a *liberdade de escolha de profissão e de emprego pelos residentes de Macau*, ao se negar a igualdade de oportunidades no acesso ao trabalho, a uma profissão muito apetecível, sem uma fundamentação suficiente<sup>106</sup>. De notar que o princípio da igualdade concretizado no artigo 6.º da Lei n.º 7/2008, *Lei das relações de trabalho*, inclui expressamente a proibição da *discriminação em função da idade*, numa concretização adicional pelo legislador ordinário dos princípios da igualdade e da não discriminação. Tal resulta de a

---

103 Apesar da *idade* não constar expressamente como um dos factores de discriminação proibidos, deve entender-se que a enumeração prevista no artigo 25.º da Lei Básica é meramente exemplificativa e que a discriminação etária é proibida. Aliás a discriminação em função da idade, de trabalhadores com uma idade mais avançada, antes da idade de reforma, é um tema que ganha crescentemente relevo no direito laboral. Veja-se, por todos, sobre este ponto, PEDRO SENA, “Reflexões sobre a Relevância Jurídica da Idade e o Acesso ao Emprego de Jovens Adultos”, in 3.<sup>as</sup> *Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, Sentido e Importância do Direito Comparado no Âmbito do Princípio «Um País, Dois Sistemas»* (coord. Leonel Alves, Tong Io Cheng e Paulo Cardinal), 2016, págs. 537-566 (especialmente págs. 562-565).

104 Tal resulta de uma política do Governo da RAEM, mantida há mais de uma década, de não autorizar a importação de trabalhadores não residentes para este tipo de actividades profissionais, para dar prioridade à contratação de trabalhadores locais, estimulando o pleno emprego entre os residentes de Macau.

105 Cf. JORGE GODINHO, “As proibições de entrada nos casinos”, in *Legisiuris de Macau em Revista*, CREDDM, n.º 2, Ano 1, 2013, págs. 11-32 (especialmente págs. 18-21).

106 Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, págs. 19-39.

questão da discriminação em função da idade ser crescentemente uma preocupação do legislador de Macau, sobretudo para proteger os trabalhadores *mais velhos*, que podem ser prejudicados em termos de oportunidades de acesso e progressão na carreira.

As razões avançadas, em 2012, para sustentar esta diferenciação assentavam essencialmente nos seguintes argumentos: (1) a menor maturidade dos jovens adultos, em resultado do incompleto desenvolvimento da personalidade das pessoas que se encontram na faixa etária dos 18 aos 21 anos de idade, que recomendaria que este universo de pessoas fosse protegido do consumo de jogo, (2) em que os jovens adultos seriam mais permeáveis à prática de crimes, pela sua emersão no ambientes dos casinos, e ainda (3) em que a proibição de trabalho nos casinos seria útil para pressionar estes jovens adultos a prosseguir os seus estudos académicos, para além das balizas da escolaridade obrigatória a ser promovida pela RAEM (cf. artigo 121.º, *segundo parágrafo* da Lei Básica)<sup>107</sup>. Houve, no entanto, o cuidado de salvaguardar expressamente o direito a continuar o exercício das funções e da actividade profissional em curso para os trabalhadores, com menos de 21 anos de idade, que já estivessem empregados nas salas de jogo dos casinos em 2012, antes da aprovação da nova lei<sup>108</sup>. E está previsto um regime excepcional, por via de uma autorização administrativa, para as situações onde uma certa tarefa técnica especializada tenha que ser, num caso concreto, desempenhada por um trabalhador com menos de 21 anos de idade<sup>109</sup>.

Os fundamentos que foram invocados para justificar esta restrição no emprego e na escolha da profissão, e este tratamento diferenciados no acesso aos casinos, em função da idade, em quebra com a regra geral da maioridade civil aos 18 anos de idade, que prevalece na nossa ordem jurídica<sup>110</sup>, e se pode retirar

---

107 Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, págs. 19-28. Veja-se também PEDRO SENA, “Reflexões sobre a Relevância Jurídica da Idade e o Acesso ao Emprego de Jovens Adultos”, in 3.ªs *Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, Sentido e Importância do Direito Comparado no Âmbito do Princípio «Um País, Dois Sistemas»* (coord. Leonel Alves, Tong Io Cheng e Paulo Cardinal), 2016, págs. 537-566 (especialmente págs. 554-558).

108 Cf. artigo 19.º (*Norma transitória*) da Lei n.º 10/2012.

109 Isto é, seria permitia a entrada nos casinos, excepcionalmente, “(...) quando a sua colaboração se revelar necessária em virtude da sua especial preparação técnica” (cf. artigo 3.º, n.º 2 da Lei n.º 10/2012).

110 Cf. PEDRO SENA, “Reflexões sobre a Relevância Jurídica da Idade e o Acesso ao Emprego de Jovens Adultos”, in 3.ªs *Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, Sentido e Importância do Direito Comparado no Âmbito do Princípio «Um País, Dois Sistemas»* (coord. Leonel Alves, Tong Io Cheng e Paulo Cardinal), 2016, págs. 537-566 (especialmente págs. 541 e seguintes).

do 118.º do Código Civil, não parecem ser inteiramente convincentes.

Em particular, ao longo dos trabalhos legislativos, que decorreram em 2012, não foram apresentados elementos objectivos que permitissem sustentar que se verificasse uma insuficiente maturidade dos jovens adultos (com menos de 21 anos de idade), que os tornasse especialmente vulnerável à exposição ao sector do jogo. Por outro lado, não era factualmente correcto, perante os dados estatísticos existentes à época, que os jovens adultos dos 18 aos 21 anos de idade tivessem uma maior tendência para a prática de crimes ocorridos em casinos. O argumento em torno da *protecção do desenvolvimento académico dos jovens adultos* surgia como mais consistente, mas corria o risco de pecar por excesso, não sendo inteiramente razoável que a lei vedasse o acesso a uma actividade profissional, à partida atractiva, a um jovem adulto, mesmo que se tenha em vista criar incentivos para a frequência do ensino superior. Tal seria assim sobretudo dado as opções modestas existentes na ordem jurídica em torno da idade mínima de trabalho (nos 16 anos de idade, nos termos da Lei n.º 7/2008) e da escolaridade obrigatória (até aos 15 anos de idade, com a conclusão do ensino secundário geral). Podendo mesmo ser questionado, como assinala Pedro Sena de forma impressiva, se não haveria aqui um excessivo “*paternalismo jurídico* que vê na atribuição da maioridade aos 18 anos, não um reconhecimento da maturidade das pessoas conducente à atribuição da plena liberdade de condução das suas própria vidas – tanto para o bem, como para o mal -, mas como o início de um “regime probatório” em que o jovem adulto tem ainda que provar que merece a confiança da sociedade e do ordenamento jurídico”<sup>111</sup>.

A opção tomada em 2012 é suspeita de um paternalismo inexcusável e suscita fortes dúvidas em torno da sua legitimidade e plena conformidade constitucional, não se tendo encontrando fundamentos sólidos e credíveis para a diferenciação de tratamento em função da idade, no acesso ao jogo e ao emprego<sup>112</sup>. Não nos parece ser também coerente, perante o tratamento que a ordem jurídica dá aos maiores de 18 anos de idade, que têm plena capacidade de exercício dos seus direitos e deveres, *sendo um adulto, podendo dispor livremente do seu*

---

111 PEDRO SENA, “Reflexões sobre a Relevância Jurídica da Idade e o Acesso ao Emprego de Jovens Adultos”, in 3.ªs *Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, Sentido e Importância do Direito Comparado no Âmbito do Princípio «Um País, Dois Sistemas»* (coord. Leonel Alves, Tong Io Cheng e Paulo Cardinal), 2016, págs. 537-566 (pág. 557).

112 Para um apanhado dos fundamentos apresentados no processo legislativo em 2012, e para análise da sua validade perante os dados conhecidos à época, veja-se PEDRO SENA, “Reflexões sobre a Relevância Jurídica da Idade e o Acesso ao Emprego de Jovens Adultos”, in 3.ªs *Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, Sentido e Importância do Direito Comparado no Âmbito do Princípio «Um País, Dois Sistemas»* (coord. Leonel Alves, Tong Io Cheng e Paulo Cardinal), 2016, págs. 537-566 (especialmente págs. 554 e seguintes).

*património, podendo casar e constituir família.* Não nos parecendo também sobretudo uma opção legislativa legítima e conforme com o tratamento igualitário e não discriminatório em razão da idade, no mercado do trabalho (isto é, no *acesso ao emprego*), perante os artigos 25.º e 35.º da Lei Básica, havendo uma aparente desconformidade com o enquadramento superior contido na Lei Básica.

Este aspecto controvertido, longamente debatido em 2012, assumindo grande visibilidade, curiosamente não tem suscitado controvérsias maiores ao longo da sua vigência já relativamente longa. A Lei n.º 10/2012, *Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos*, entrou em vigor no dia 01 de Novembro de 2012, e tem sido aplicada, excluindo os menores de 21 anos dos empregos altamente apetecidos e bem-remunerados nas salas ou zonas de jogo dos casinos de Macau, sem que se registem contenciosos em torno da eventual *inconstitucionalidade* destas disposições legais<sup>113</sup>, tão calorosamente discutidas no processo legislativo de 2012.

#### **14. Lei n.º 10/2012: o acesso autorizado e os menores de idade**

Uma questão adicional suscita-se em torno da opção contida no regime da Lei n.º 10/2012. Ao fixar a idade de entrada nos casinos nos 21 anos de idade, trata-se por igual os menores de idade e os jovens adultos entre os 18 e os 21 anos de idade. Isto suscita dúvidas interpretativas nos casos onde a Lei n.º 10/2012 vai afastar este limite de idade, autorizando excepcionalmente a entrada nas salas ou zonas de jogo, conforme acontece, por opção legal expressa para a entrada nos casinos em exercício de funções públicas (cf. artigos 4.º, n.º 2 e 5.º, n.º 2 da Lei n.º 10/2012). E também para efeitos da tradicional autorização de entrada pelo Chefe do Executivo, nos primeiros dias do *Ano Novo Lunar* (cf. artigo 2.º, n.º 1, alínea 4) da Lei n.º 10/2012). Acresce ainda uma excepção implícita, de cariz genérica, para efeitos da entrada nos casinos em situações de emergência, onde as interdições de entrada não são aplicáveis (cf. artigo 8.º da Lei n.º 10/2012). Se bem compreendemos, o legislador parece pressupor que em todos estes casos os trabalhadores da Administração Pública serão adultos, tendo mais de 18 anos de idade (cf. artigo 11.º, n.º 1 do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública). Tal implica também, se bem entendemos, que não se pretenda nunca permitir o acesso de menores de idade aos casinos, e que as excepções legais

---

113 Com possível relevância para os trabalhadores das concessionárias, ou dos promotores de jogo, que tenham menos que 21 anos. A Lei n.º 10/2012 passa a exigir que os trabalhadores das concessionárias, e dos promotores de jogo, que *trabalhem nos casinos* tenham 21 anos de idade, mas o mesmo não se passa necessariamente com os restantes trabalhadores, que prestem o seu trabalho nas áreas não jogo de uma concessão de jogo em casino.

que afastam o limite de idade mínima devam ser interpretadas nesse sentido<sup>114</sup>.

### 15. Lei n.º 10/2012: *controlo de idade no acesso aos casinos*

O legislador de 2012 compreendeu que, pelo menos no imediato, impedir os jovens adultos com mais de 18 anos e menos de 21 anos de idade de terem acesso às salas ou zonas de jogo dos casinos de Macau poderia suscitar previsivelmente desafios e dificuldades práticas muito significativas de fiscalização e aplicação da lei. Dado que os jogadores, na sua esmagadora maioria turistas do Interior da China e de Hong Kong, poderiam não ter imediatamente conhecimento desta proibição legal, ou poderiam inicialmente mesmo procurar ter acesso às salas ou zonas de jogo dos casinos em violação do novo limite de idade mínima de entrada introduzido pela Lei n.º 10/2012.

Tal implicou que o legislador de 2012 tenha tomado opções legais que facilitam o controlo de idade na entrada das salas ou zonas de jogo dos casinos pelos próprios operadores, e já não apenas por via do pessoal de fiscalização da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos ou dos agentes de autoridade policial presentes nos casinos. Tendo-se previsto que, os trabalhadores das concessionárias, que *exerçam uma função de fiscalização* da entrada nas salas ou zonas de jogo dos casinos (isto é, o pessoal da área da segurança dos casinos), *possam solicitar um comprovativo da idade* às pessoas que pretendam ingressar nas salas ou zonas de jogo dos casinos, para aferir se têm mais que 21 anos de idade<sup>115</sup>. A lei não exige que este pedido de comprovativo da idade legal mínima tenha que ser correspondido, permitindo que os visados se recusem a prestar esses elementos pessoais, mas faz incidir como consequência a recusa da entrada nas salas ou zonas de jogo dos casinos a quem não preste esse comprovativo (cf. artigo 10.º, n.º 3 da Lei n.º 10/2012)<sup>116</sup>. Ainda que, caso tal se torne necessário, nomeadamente para situações onde o visado já se encontre dentro do espaço de jogo dos casinos, assista às concessionárias fazer uso do regime de *identificação* dos frequentadores do casino, o que terá que ocorrer por intermédio de uma intervenção dos *directores dos casinos*, e já não pelo pessoal das concessionárias que trabalhe na área da segurança dos casinos, nos termos do artigo 10.º, n.º 1

114 As normas em causa estão contidas na alínea 2) do artigo 1.º, na alínea 1) do n.º 1 do artigo 2.º, no artigo 3.º, nas alíneas 1) e 2) do n.º 2 do artigo 13.º e no n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 10/2012.

115 Em termos práticos, tal corresponde à solicitação de uma identificação, de onde conste a idade.

116 O impedimento de acesso nestes casos decorre directamente do regime legal aplicável, estando as concessionárias legalmente vinculadas a “vedar a entrada” de quem se recuse a prestar um comprovativo válido de idade superior a 21 anos de idade. Não há aqui margem discricionária, mas plena vinculação legal.

da Lei n.º 10/2012.

É de sublinhar que o legislador de 2012 não optou por generalizar o *controlo de idade* à entrada das salas ou zonas de jogo dos casinos, não exigindo que as concessionárias tenham que “solicitar prova da idade às pessoas que pretendam frequentar os casinos”. Não se prevendo que se proceda obrigatoriamente à identificação de todas as pessoas que queiram ter acesso ao jogo nos casinos, de uma forma sistemática e sem excepções. A solução legal aponta antes para que este controlo de idade seja exercido de forma discricionária pelas concessionárias, que em função de uma apreciação casuística pelo seu pessoal, conforme possa suscitar dúvidas se certa pessoa, pela sua aparência ou apresentação, possa eventualmente ter menos de 21 anos de idade, deve solicitar um comprovativo de idade, quando tal se justificar. Tal implica que, regra geral, se continua a não solicitar a identificação de todas as pessoas que pretendam frequentar os casinos. O que é normalmente explicado com o elevado número de frequentadores, e a demora, os inconvenientes e as dificuldades práticas e organizativas para as concessionárias decorrentes de se solicitar a identificação de todas estas pessoas na entrada das salas ou zonas de jogo dos casinos<sup>117</sup>.

#### **16. Lei n.º 10/2012: proibição de acesso para os funcionários públicos**

A Lei n.º 10/2012, *Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos*, segue a linha tradicional de Macau, que não permite o acesso às salas ou zonas de jogo dos casinos pelos trabalhadores da Administração Pública. Esta proibição geral tinha certamente em vista uma ideia antiga de defesa da dignidade e imagem dos órgãos do Estado perante a opinião pública, que poderiam ser beliscados pela presença dos seus funcionários nos casinos, espaços tidos como não recomendáveis. E encontra ainda hoje uma sustentação adicional em torno dos riscos de corrupção e branqueamento de capitais associados ao jogo. Os casinos surgem como uma potencial fonte para a ocultação de riqueza de origem ilícita, mas também como sendo susceptíveis de gerarem situações de excesso de endividamento e carência económica entre os jogadores e apostadores, sobretudo que tenham uma tendência para o *jogo problemático*, o que potencializaria riscos de corrupção no sector público<sup>118</sup>. Não deixa, no entanto, de impressionar como

117 Cf. JORGE GODINHO, “Casino Gaming in Macau: Evolution, Regulation and Challenges”, in *UNLV Gaming Law Journal*, Vol. 5, Issue 1, 2014, págs. 18-19.

118 Ainda que esta linha de ideias esteja claramente datada, mais não seja por existirem actualmente outros meios preventivos da corrupção no sector público, e a corrupção ser entendida actualmente como um fenómeno também presente no sector privado, com a aprovação da Lei n.º 19/2009, *Prevenção e Repressão da Corrupção no Sector Privado*. Cf. JORGE GODINHO, “As proibições de entrada nos casinos”, in *Legisuris de Macau em Revista*, CREDDM, n.º 2, Ano 1, 2013, págs.

uma restrição tão ampla às liberdades individuais dos funcionários públicos, que tem em vista a sua vida privada, que se perpetua no âmbito do sector público de Macau há mais de cem anos, em várias configurações legais, continue a ser aceite sem provocar grande controvérsia nos nossos dias. Gerando deveres de conduta específicos para o funcionalismo público, que projectam os seus efeitos junto da vida privada e da actividade pós-laboral de dezenas de milhares de pessoas.

O legislador de 2012 optou por prever uma proibição geral de entrada nos casinos para os trabalhadores da Administração Pública, incluindo os trabalhadores dos institutos públicos e os agentes das Forças e Serviços de Segurança, admitindo-se expressamente que o Chefe do Executivo possa excepcionalmente autorizar esse acesso, em casos devidamente justificados<sup>119</sup> (cf. artigo 2.º, n.º 1, alínea 4) da Lei n.º 10/2012). Por outro lado, são identificados os titulares de certos cargos públicos, a quem se permite a *livre entrada nos casinos*, mas não se permite que possam *participar* nos jogos de fortuna ou azar nos casinos, que incluem o Chefe do Executivo, os titulares dos principais cargos do Governo e os membros do Conselho Executivo<sup>120</sup> (cf. artigo 4.º, n.º 1 da Lei n.º 10/2012). De notar que se admite que os *convidados* dos membros dos órgãos sociais das *concessionárias*<sup>121</sup> possam ter acesso às salas ou zonas de jogo dos casinos, quando estejam *acompanhados por estes membros dos órgãos sociais*<sup>122</sup>, relativamente aos casinos abrangidos pela respectiva concessão (cf. artigo 4.º, n.º 1, alínea 4) da Lei n.º 10/2012). O que implica que as concessionárias possam também *convidar-autorizar*, por esta via, permitindo o acesso às salas ou zonas de jogo dos casinos a quem estaria à partida impedido, nos termos da lei, o que terá em vista a possibilidade de se *convidar titulares de cargos públicos* que

---

11-32 (especialmente pág. 26).

119 Aqui se incluindo a costumeira autorização anual para a frequência das salas ou zonas de jogo dos casinos pelos trabalhadores da Administração Pública nos primeiros dias do *Ano Novo Lunar*.

120 Acresce ainda os membros dos órgãos sociais das concessionárias.

121 E também dos membros dos órgãos sociais das sociedades gestoras e os seus convidados. Já assim se previa nos termos das alíneas 6) e 7) do n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001 (*revogado*), *versão originária*.

122 Este requisito dos *convidados* serem *acompanhados presencialmente* pelos membros dos órgãos sociais das concessionárias restringe o âmbito material de aplicação desta excepção legal, dado que as concessionárias não podem limitar-se a *convidar*, mas os *convidados* devem integrar a comitiva ou o grupo numa visita guiada aos casinos, conduzida pelos *principais oficiais corporativos* das concessionárias. Este *dever de acompanhamento presencial* não decorria do regime originalmente contido na Lei n.º 16/2001, onde simplesmente se permitia livre acesso às salas ou zonas de jogo aos convidados dos membros dos órgãos sociais das concessionárias ou das sociedades gestoras, sem quaisquer condicionalismos ou requisitos. A opção da Lei n.º 10/2012 é mais exigente e restritiva.

possam estar interditos de entrar nos casinos<sup>123</sup>, no contexto de celebrações oficiais, eventos corporativos ou visitas organizadas aos casinos. É também expressamente salvaguardado que o conjunto de pessoas sujeitas a este regime de entrada nas salas ou zonas de jogo não está sujeita ao limite de idade mínima de 21 anos de idade (cf. artigo 4.º, n.º 2 da Lei n.º 10/2012)<sup>124</sup>, mantendo-se a proibição de participar nos jogos de fortuna ou azar nos casinos. Acresce ainda uma *permissão de entrada* nas salas ou zonas de jogo dos casinos em exercício de funções públicas, com uma *proibição de participar* nos jogos de fortuna ou azar nos casinos, para os magistrados judiciais e do Ministério Público, para os *funcionários*<sup>125</sup> de justiça, do Comissariado contra a Corrupção, do Comissariado

123 A *letra da lei* parece abranger todas as pessoas sujeitas a uma interdição de entrada nos casinos, neste regime excepcional de acesso mediante *convite e acompanhamento* pelos membros dos órgãos sociais da concessionária. No entanto, parece-nos que tal não se poderá aplicar a todos os visados por uma interdição de entrada nos casinos. Em particular, não parece que se possa fazer uso deste regime para permitir o acesso ao casino: (1) para quem tenha sido declarado interdito ou inabilitado por decisão judicial transitada em julgado, (2) para quem tenha sido interdito de entrar nos casinos por decisão judicial transitada em julgado ou decisão administrativa definitiva que o decreta, (3) para quem seja menor de idade, ainda que tal seja dubitativo (sendo claro que aqui podem ser convidados os adultos entre os 18 aos 21 anos – cf. artigo 4.º, n.º 2 da Lei n.º 10/2012), (4) para quem sofra de uma anomalia psíquica notória, (5) para quem esteja notoriamente em estado de embriaguez ou sob o efeito de drogas, ou (6) para quem seja portador de armas (havendo já uma exceção funcional - cf. artigo 5.º, n.º 3 da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018), de engenhos ou de materiais explosivos. De notar que para os portadores de aparelhos de registo de imagem ou de sons, o acesso às salas ou zonas de jogo dos casinos já seria anteriormente possível mediante autorização das concessionárias (cf. artigo 2.º, n.º 1, alínea 7) da Lei n.º 10/2012, *versão originária*). A Lei n.º 17/2018 revogou esta última interdição de entrada. Sobre a questão da desadequação material de, em 2012, não se proibir a gravação de som e imagem, mas antes o acesso de quem tivesse aparelhos que visassem principalmente o registo de imagens ou de sons, veja-se JORGE GODINHO, “As proibições de entrada nos casinos”, in *Legisiuris de Macau em Revista*, CREDDM, n.º 2, Ano 1, 2013, págs. 11-32 (especialmente págs. 21-23). Este aspecto foi corrigido pela Lei n.º 17/2018, tendo-se aditado um novo artigo 8.º-A à Lei n.º 10/2012, que passou a proibir o registo de imagens ou de sons no interior dos casinos, deixando de se interditar a entrada nos casinos por este motivo.

124 O limite de idade é também expressamente afastado para efeitos da entrada nos casinos em exercício de funções públicas (cf. artigo 5.º, n.º 2 da Lei n.º 10/2012). E existe uma exceção implícita para efeitos da entrada nos casinos em situações de emergência, onde as interdições de entrada não são aplicáveis (cf. artigo 8.º da Lei n.º 10/2012). Já para efeitos da tradicional autorização de entrada pelo Chefe do Executivo, nos primeiros dias do *Ano Novo Lunar*, para efeitos do artigo 2.º, n.º 1, alínea 4) da Lei n.º 10/2012, continua a aplicar-se a proibição de entrada para os trabalhadores da Administração Pública que não tenham 21 anos de idade. O mesmo se deverá concluir, sem grande dúvida, para os trabalhadores das concessionárias, nos primeiros três dias do *Ano Novo Lunar*, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea 7) da Lei n.º 10/2012.

125 A Lei n.º 10/2012 faz uso do conceito de *funcionário*, mas parece que aqui se terá em vista todos os *trabalhadores* dos serviços públicos visados, sem ser relevante qual o seu vínculo funcional.

de Auditoria, da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, dos Serviços de Alfândega, da Autoridade Monetária de Macau e para os *agentes*<sup>126</sup> das Forças e Serviços de Segurança (cf. artigo 5.º, n.º 1, alíneas 1) a 7) da Lei n.º 10/2012). Esta listagem foi alargada pela Lei n.º 17/2018, por se terem entretanto constatado certas omissões relevantes, passando a incluir-se ainda os *agentes* dos Serviços de Saúde em funções de fiscalização sanitária, os *agentes* do Instituto para os Assuntos Municipais em função de fiscalização alimentar e os *funcionários* da Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais, neste último caso sem que se apontem funções específicas que sejam justificativas da necessidade de acesso às salas ou zonas de jogo dos casinos (cf. alíneas 8), 9) e 10) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018)<sup>127</sup>. Também aqui se permite que haja uma autorização excepcional de entrada nas salas ou zonas de jogo dos casinos, em exercício de funções públicas, para outros *funcionários autorizados*<sup>128</sup>, de outras entidades públicas ou das mesmas entidades públicas antes referidas, para além dos casos antes mencionados, quando as circunstâncias concretas o justifiquem especialmente, mediante autorização do Chefe do Executivo (cf. artigo 5.º, n.º 1, alínea 11) da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018). Também para efeitos desta excepção que permite a entrada nas salas ou zonas de jogo dos casinos por trabalhadores da Administração Pública, em exercício de funções públicas, se afasta a aplicação do limite de idade mínima de 21 anos (cf. artigo 5.º, n.º 2 da Lei n.º 10/2012).

Uma outra situação de excepção legalmente configurada, onde as interdições de entrada nos casinos, nomeadamente a interdição dirigida aos trabalhadores da Administração Pública, mas também a interdição para os menores de 21 anos de idade, não se poderá aplicar tem em vista as situações de socorro e de emergência. O pessoal de socorro, em situação de emergência, nomeadamente os bombeiros, o pessoal médico e paramédico, não é abrangido pelas interdições de entrada nos casinos, enquanto prestadores de socorro (cf. artigo 8.º da Lei n.º 10/2012).

---

126 A Lei n.º 10/2012 opta por não se referir ao conceito de *funcionário* neste caso. Aqui parece que se terá em vista apenas os *agentes* e não outros trabalhadores das Forças e Serviços de Segurança.

127 Não nos parece que o conceito de *funcionário* esteja aqui a ser empregue em sentido próprio, devendo ser lido como abrangendo todos os trabalhadores da Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais, em exercício de funções, seja qual for o seu vínculo contratual, sendo ou não funcionários do quadro deste serviço público. Já o uso específico do termo *agente*, na nossa leitura, deve ser entendido como abrangendo apenas o pessoal em funções de fiscalização e não os outros trabalhadores dos Serviços de Saúde e do Instituto para os Assuntos Municipais.

128 Também aqui nos parece que o termo *funcionário* não é empregue correctamente, e se deve ler como sendo os *trabalhadores* da Administração Pública em geral, cujo acesso pode ser autorizado, caso a caso, pelo Chefe do Executivo, para o exercício das suas funções, ficando vedada a prática do jogo.

Tal consiste num regime de excepção, de cariz temporário, que se aproxima do regime de entrada nas salas ou zonas de jogo dos casinos em exercício de funções públicas dos trabalhadores da Administração Pública, mas que está vocacionado para uma intervenção urgente e funcionalmente dirigida à prestação de auxílio ou socorro, onde está implicitamente vedada a prática de quaisquer jogos de fortuna ou azar nos casinos (cf. artigo 5.º da Lei n.º 10/2012).

Merece ainda ser referida a *velha questão do acesso* às salas ou zonas de jogo dos casinos pelos trabalhadores da Administração Pública, em termos de *mera passagem*, tendo em vista espaços comerciais ou de restauração dos casinos que estão localizados ou cujo acesso apenas é possível por via da entrada nas áreas de jogo dos casinos. O legislador de 2012 quis manter a solução tradicional de Macau, criticada por alguma doutrina por ser excessiva e não justificada, ou mesmo *inconstitucional* ou desconforme com a Lei Básica<sup>129</sup>, da proibição de acesso aos casinos abranger “igualmente áreas ou espaços que só sejam acessíveis através da entrada no casino”<sup>130</sup>. O que implica que se está a proibir o acesso “a todos os outros espaços (que só sejam acessíveis através da entrada em casino)”, o que “é atribuir à interdição de acesso aos casinos um alcance que vai para além dos próprios casinos”<sup>131</sup>. Quer dizer, a interdição de entrada nas salas ou zonas de jogo dos casinos projecta efeitos muito amplamente, em termos que dificilmente não serão considerados excessivos, também impedindo o acesso a áreas não jogo dos casinos (zonas de restauração ou comércio), cujo acesso dependa da *mera passagem* pelas zonas de jogo dos casinos.

Atendendo a que, nos nossos dias, as salas ou zonas de jogo dos casinos estão a ser continuamente fiscalizadas e havendo uma videovigilância muito completa (que terá em vista o combate à fraude ao jogo), que permite aferir da conduta de todos os frequentadores destes espaços de jogo. E havendo um registo de toda a sua actividade nos casinos, não se afiguram razões convincentes para não se admitir a possibilidade dos trabalhadores da Administração Pública puderem atravessar as salas ou zonas de jogo nos casinos, tendo *passagem nestas áreas*, mantendo-se a proibição de praticarem quaisquer jogos de fortuna ou azar nos casinos. O mesmo se pode dizer em relação aos trabalhadores das concessionárias,

129 Por quebra com o princípio da igualdade, ao firmar restrições para o sector público, não fundadas.

E por falta de proporcionalidade e de justificação bastante para uma restrição ampla da liberdade pessoal dos visados. Sobre este ponto, veja-se JORGE GODINHO, “As proibições de entrada nos casinos”, in *Legisuris de Macau em Revista*, CREDDM, n.º 2, Ano 1, 2013, págs. 11-32 (especialmente págs. 26-27).

130 Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, pág. 138.

131 Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, pág. 139.

ou dos promotores de jogo, que não estejam em exercício de funções, e que prestem trabalho nas salas ou zonas de jogo dos casinos. Há aqui excessiva rigidez na opção legislativa adoptada e uma restrição da liberdade pessoal destas pessoas que surge como desproporcional e não fundamentada. Esta questão não foi revisitada pelo legislador de 2018, mantendo-se a opção tradicional de se interditar o acesso, mesmo que de *mera passagem*, às zonas de jogo dos casinos. Não se permitindo que se possa circular pelas áreas de jogo dos casinos.

### 17. Lei n.º 10/2012: proibição de acesso para os trabalhadores dos casinos

Um outro aspecto que se deve dar notícia, ainda que com brevidade, é que a Lei n.º 10/2012, *Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos*, mantinha a opção tradicional de não permitir que os trabalhadores das concessionárias de jogo em casino pudessem “praticar, directamente ou por interposta pessoa, quaisquer jogos de fortuna ou azar nos casinos explorados pela respectiva entidade patronal” (artigo 4.º, n.º 3 da Lei n.º 10/2012). Este regime mantém-se em vigor actualmente e abrange todos os trabalhadores das concessionárias<sup>132</sup>. Deve ser sublinhado que, na opção legislativa de 2012, se impedia o acesso apenas aos casinos do mesmo operador, do empregador ou da entidade patronal, não dos seus concorrentes. Os trabalhadores de uma concessionária poderiam frequentar as salas ou zonas de jogo dos casinos das restantes concessionárias, nos seus tempos livres, não estando impedidos da prática de jogo em casino, em geral. Em nada se limitava a capacidade de jogar dos trabalhadores dos promotores de jogo.

Estávamos, portanto, perante uma medida de defesa da integridade do jogo, impedindo os trabalhadores de uma concessionária de participarem no jogo oferecida pela própria entidade patronal, não tendo ainda aqui em vista aspectos mais modernos relacionados com a *protecção dos trabalhadores do sector do jogo* contra os malefícios do jogo, tendo em conta a sua especial exposição ao ambiente dos casinos, que poderia conduzir ao *jogo problemático*.

Esta perspectiva sofreu uma evolução assinável com a Lei n.º 17/2018, *Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos*, passando a prever-se que os trabalhadores das concessionárias, e dos promotores de jogo, que *trabalhem* nas salas ou zonas de jogo dos casinos estejam interditos de entrar em todos os casinos, de todas as concessionárias (cf. artigo 2.º, n.º 1, alínea 7) da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018).

---

132 Não releva se os trabalhadores das concessionárias, para este efeito, trabalham na área de jogo ou não.

E também de jogar em todos os casinos, de todas as concessionárias (cf. artigo 2.º, n.º 2 da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018). Excepcionando-se que possam entrar nas salas ou zonas de jogo dos casinos para o desempenho das suas respectivas funções laborais ou quando exista uma causa legítima (cf. artigo 2.º, n.º 1, alínea 7) e n.º 3 da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018), mantendo-se a proibição de jogar nestes casos (cf. artigos 2.º, n.º 2 e 4.º, n.º 3 da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018). Tendo sido previstas certas causas legítimas para justificar a entrada destes trabalhadores das concessionárias, e dos promotores e jogo, nas salas ou zonas de jogo dos casinos (cf. artigo 2.º, n.º 3 da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018), mantendo-se também aqui a proibição de jogar nestes casos (cf. artigo 4.º, n.º 4 da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018). Estas alterações, atendendo ao seu amplo impacto, apenas entraram em vigor 1 ano após a publicação da Lei n.º 17/2018 (artigo 5.º, n.º 2 da Lei n.º 17/2018), o que aconteceu a 27 de Dezembro de 2018, pelo que entraram em vigor no dia 27 de Dezembro de 2019.

Este conjunto de inovações, introduzidas pela Lei n.º 17/2018, passou a dar corpo a uma opção que procura restringir o acesso dos trabalhadores das concessionárias de jogos de fortuna ou azar em casinos, e também dos promotores de jogo, que trabalhem nas áreas de jogo, tendo em vista a sua protecção, tendo em conta que se terão verificado um número elevado de casos onde estes trabalhadores revelaram uma tendência para o *jogo problemático*<sup>133</sup>. Passamos, portanto, a estar perante medidas legislativas que procuram assumidamente restringir o acesso ao jogo para *proteger os trabalhadores das concessionárias de jogo em casino e dos promotores de jogo*, que trabalham nas zonas de jogo dos casinos, por serem entendidos como um grupo social especialmente vulnerável e carecido de uma intervenção legislativa tuteladora.

### **18. Lei n.º 10/2012: Reserva do Direito de Admissão**

Deve ser ainda referido que a Lei n.º 10/2012, *Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos*, reformulou a reserva do direito de admissão (cf. artigo 7.º da Lei n.º 10/2012), que já antes constava do artigo 26.º da Lei n.º 16/2001, *Regime Jurídico da Exploração de Jogos de Fortuna ou Azar em Casino*. Deve ser notado que a *reserva do direito de admissão* surge agora claramente

---

133 Em 2018 infelizmente não se concretizaram os dados estatísticos que fundamentaram esta opção legislativa, tendo sido dito genericamente: “De acordo com os dados do Instituto de Acção Social, de entre os indivíduos afectados pelo distúrbio do vício do jogo registados, referentes aos anos de 2011 a 2016, os *croupiers* e os trabalhadores do sector do jogo são a maioria”, Nota Justificativa da proposta de lei “Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos”, que deu lugar à Lei n.º 17/2018, pág. 1.

configurada como uma competência legal das próprias *concessionárias*<sup>134</sup>. As concessionárias, no exercício de poderes públicos, com ampla margem de actuação, podem impedir a entrada ou determinar a saída das salas ou zonas de jogo dos casinos das pessoas cuja admissão ou permanência seja considerada *inconveniente* por algum motivo atendível. Estamos perante um poder ou faculdade amplamente discricionário que permite que as concessionárias *impeçam a entrada* ou *determinem a saída* das salas ou zonas de jogo dos casinos de quem se comporte de forma *imprópria*, perturbando relevantemente a actividade concessionada.

O legislador de 2012 teve o cuidado de prever que a *reserva de admissão*, configurada com este amplo espaço discricionário, tenha sempre que respeitar os princípios da igualdade e da não discriminação, previstos no artigo 25.º da Lei Básica. O exercício desta competência pública não pode dar espaço para uma *política comercial* de não admissão nos casinos com base em “motivos de sexo, raça, etnia, cor, ascendência, nacionalidade, local de residência, língua ou religião”<sup>135</sup>. Ficou assim densificado o enquadramento legal, e os limites, em especial afastando-se eventuais motivos arbitrários ou discriminatórios por parte das concessionárias<sup>136</sup>, no momento de admitir ou de excluir das salas ou zonas de jogo dos casinos quem seja tido como sendo *inoportuno*<sup>137</sup>.

A *reserva do direito de admissão*, na lógica e sistema da Lei n.º 10/2012,

---

134 Das *concessionárias* ou das *subconcessionárias* (cf. artigo 18.º da Lei n.º 10/2012).

Na redacção do artigo 26.º da Lei n.º 16/2001 a questão sofria de maior ambiguidade, dado que se previa de forma neutral que “Nos casinos, nomeadamente nas salas ou zonas de jogos, é reservado o direito de admissão”. Apesar de nos parecer que já aqui se pretendia dotar as operadoras de uma faculdade de vedar o acesso aos espaços de jogo dos casinos de pessoas que se comportassem de forma indesejável. Ainda assim, a questão poderia merecer alguma dúvida, dado que a tradição do sistema jurídico de Macau apontava para que fosse o pessoal de fiscalização em exercício de funções nos casinos, nomeadamente os inspectores da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos, a exercer a competência de restringir o acesso às salas ou zonas de jogo de quem se comportasse de forma *inconveniente*.

135 Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, págs. 76-77.

136 Já antes assim se deveria entender a reserva do direito de admissão, tratando-se de uma *mera clarificação* operada pelo legislador. Veja-se, sobre este ponto, LUÍS PESSANHA, “Gaming Concessions in Macau”, in *Macau Gaming Studies* (ed. Salvatore Mancuso), Lexis Nexis, 2012, págs. 47-125 (especialmente pág. 93, nota de rodapé n.º 192).

137 Tal resulta de uma preocupação de se melhor enquadrar o exercício deste poder discricionário, decorrente da atribuição desta competência às concessionárias públicas, que sempre estariam sujeitos às regras e princípios de Direito Administrativo, neste campo, mas que podem não ter sempre necessariamente uma cultura de legalidade administrativa suficientemente enraizada. O cumprimento do *princípio da igualdade* já seria uma decorrência do regime público aplicável às concessionárias (cf. artigo 5.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo).

deve ser entendida como tendo efeitos *meramente pontuais e imediatos*, permitindo que as concessionárias, perante as circunstâncias de cada caso, se tal se justificar, possam impedir a entrada ou determinar a saída das salas ou zonas de jogo dos casinos de pessoas que se comportem de forma tida como *inapropriada*. Não se trata de uma interdição temporária ou permanente dos visados, que não ficam impedidos de reingressar novamente nas salas ou zonas de jogo dos casinos, por exemplo no dia ou na semana seguinte, após ter cessado o motivo que motivou a recusa de admissão de uma certa pessoa<sup>138</sup>. O regime legal não concentra esta competência legal em nenhum titular ou categoria de cargos de topo da concessionária (cfr. artigo 10.º, n.º 1, alínea 2) da Lei n.º 10/2012), permitindo que a *reserva de admissão* possa ser exercida pelo pessoal dos casinos que fiscaliza e controla o acesso às salas ou zonas de jogo. Podendo recusar admitir, por exemplo, quem não respeite as regras de decoro ou de vestuário que sejam exigidas para a frequência do espaço de jogo nos casinos, quem esteja visivelmente embriagado, sob o efeito de drogas ou transtornado, ou quem pela sua conduta cause relevante perturbação ao bom funcionamento dos casinos.

Regra geral, caso o visado não acate voluntariamente a decisão de não admissão ou a determinação de saída, tomada no regular exercício da *reserva do direito de admissão*, não se afastando das salas ou zonas de jogo dos casinos, resistindo a esta decisão, assiste às concessionárias fazer uso do regime de *expulsão dos casinos*, que não se confunde com a *reserva do direito de admissão*. Havendo, ainda assim, admita-se desde já, um espaço amplo de potencial sobreposição com os casos enumerados taxativamente na lei que permitem a *expulsão dos casinos*<sup>139</sup>. Ainda que, a *reserva de admissão*, possa ter um âmbito de aplicação potencialmente mais vasto, podendo ser considerado que a presença de uma pessoa nas zonas de jogo de um casino é *inapropriada*, por razões que não se reconduzam necessariamente apenas ao conjunto amplo, mas ainda assim

---

138 Basta pensar que a admissão possa ter sido recusada, por exemplo, por uma pessoa se apresentar com roupa de praia, ou com outra indumentaria que seja manifestamente impropria para a entrada nas salas ou zonas de jogo dos casinos. Caso o particular corrija este aspecto da sua apresentação e regresse ao casino, deve ser admitido.

139 Os *directores dos casinos* podem decretar a *expulsão* dos frequentadores dos casinos nos casos previstos nas várias alíneas do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 10/2012. Esta intervenção legal a surge, portanto, vinculada a um conjunto amplo, mas ainda assim delimitado, de circunstâncias configuradas pela lei.

Deve ser notado que o legislador não incluiu a recusa de cumprimento da *reserva do direito de admissão*, prevista no artigo 7.º da Lei n.º 10/2012, entre os casos que fundamentam a expulsão dos casinos. Em muitos casos, ainda assim, é expectável que possa estar em causa as circunstâncias previstas nas alíneas 7) ou 9) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 10/2012, que também podem motivar uma *reserva de admissão*.

legalmente delimitado, de circunstâncias que permitem a *expulsão dos casinos*.

### 19. Lei n.º 10/2012: *identificação e expulsão dos casinos*

Assim, a *reserva do direito de admissão* articula-se, mas não deva ser confundida, com a competência legal, atribuída aos inspectores da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos e aos *directores dos casinos* para *solicitar a identificação* dos frequentadores dos casinos e para ordenar a sua *expulsão dos casinos* (cf. artigo 10.º, n.º 1 da Lei n.º 10/2012). Também aqui se torna claro que, por opção legal tomada em 2012, a decisão de pedir a *identificação*, e também para *expulsar* uma determinada pessoa das áreas de jogo dos casinos, pode ser tomada pelas próprias *concessionárias*, ainda que o tenha que ser por intermédio dos *directores dos casinos*. E não apenas por fiscais e agentes públicos, nomeadamente pelos inspectores da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos, como seria a solução tradicional no ordenamento jurídico de Macau<sup>140</sup>.

A competência para solicitar a identificação é dirigida a todos os frequentadores das salas ou zonas de jogo dos casinos, para se aferir se estas pessoas estão sujeitas a uma proibição legal de entrada, nomeadamente tendo em conta aferir se uma pessoa está interdita por uma decisão judicial ou administrativa, o que irá abranger também o universo de interessados que tenham solicitado uma interdição de entrada nos casinos a pedido. Neste sentido, sempre que as concessionárias assim o entendam, podem sujeitar os frequentadores dos casinos a um controlo de identidade à entrada do espaço de jogo, para aferir se existe algum impedimento no acesso às salas ou zonas de jogo dos casinos. Deve ser sublinhado que a opção de sistema passa por concentrar esta competência nos *directores dos casinos* e apenas nestes *altos oficiais corporativos*, não quaisquer outros trabalhadores ou quadros das concessionárias, nomeadamente que tenham funções de vigilância privada<sup>141</sup>. O que é explicável pela identificação dos frequentadores

140 Como se referiu anteriormente, a motivação do legislador de 2012 parece ter sido de permitir que as concessionárias tivessem competência para solicitar a identificação e para a expulsão dos casinos dos frequentadores menores de 21 anos. Cf. Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, págs. 80-81. Tendo em conta o elevado número de frequentadores visados, poderia não ser comportável ter que se recorrer sistematicamente aos inspectores da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos para este efeito. Ficou, no entanto, atribuída de forma genérica uma competência para *identificar e expulsar* às concessionárias (e não apenas para efeitos do controlo de idade - que se encontra aliás concretizada, com autonomia, no artigo 10.º, n.º 3 da Lei n.º 10/2012).

141 O que suscita evidentes dificuldades de articulação com a regra que permite que os trabalhadores das concessionárias no exercício das funções de fiscalização da entrada nos casinos possam solicitar prova de idade às pessoas que pretendam frequentar os casinos (cf. artigo 10.º, n.º 3 da

das salas ou zonas de jogo dos casinos decorrer apenas ocasionalmente, em casos devidamente balizados, não se esperando um controlo sistemático e generalizado da identidade dos frequentadores dos casinos.

Ainda que tal não seja referido, também aqui se deve atender aos princípios da igualdade e da não discriminação, não devendo ser operada uma política de identificação dos frequentadores das salas ou zonas de jogo dos casinos por uma concessionária que seja discriminatória, e que esteja assente em motivos não fundados ou não permitidos como a raça, etnia, cor, língua ou religião (conforme o legislador de 2012 salvaguardou, em lugar próximo, no artigo 7.º da Lei n.º 10/2012). Caso os visados se recusem a identificar perante os inspectores da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos ou um director dos casinos, tal é motivo bastante para se decretar a sua expulsão das salas ou zonas de jogo dos casinos (cf. artigo 9.º, n.º 1, alínea 2) da Lei n.º 10/2012).

A *expulsão* de certas pessoas das salas ou zonas de jogo dos casinos é por vezes imposta por lei, sendo matéria vinculada, não existindo um espaço decisório para uma opção discricionária pelas entidades legalmente competentes. Assim, para efeitos da *expulsão dos casinos*, o regime jurídico cria uma obrigação legal de expulsão dos casinos, dirigido às entidades competentes, para os casos onde pessoas interditas sejam encontradas nos casinos, em *violação das interdições previstas na própria Lei n.º 10/2012* (cf. alíneas 1) e 5), n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 10/2012). Nestes casos, havendo violação das interdições previstas nos artigos 2.º, 3.º e 4.º da Lei n.º 10/2012, ou da interdição temporária prevista no n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 10/2012, tanto as concessionárias como os inspectores da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos, mas também os agentes do Corpo de Polícia de Segurança Pública e da Polícia Judiciária, estão legalmente vinculados a expulsar estas pessoas interditas das salas ou zonas de jogo dos casinos, não havendo aqui espaço decisório para aferir se em concreto a expulsão do casino se justifica.

---

Lei n.º 10/2012). Esta prova de idade será feita, em regra, por via da apresentação da respectiva identificação da pessoa visada.

Questão próxima coloca-se perante a configuração da *reserva do direito de admissão*, que não surge formulada, no artigo 7.º da Lei n.º 10/2012, como tendo que ser exercida somente pelos *directores* dos casinos. Quer isto dizer, caso o exercício da *reserva do direito de admissão*, por um funcionário dos casinos, que fiscalize o acesso às salas de jogo, eventualmente um trabalhador da área da segurança, não seja voluntariamente cumprido pelo visado, assiste à concessionária (ainda que apenas se tal corresponder a um dos casos previstos no artigo 9.º da Lei n.º 10/2012), fazer uso do regime da expulsão dos casinos, o que terá que ocorrer através da intervenção de um *director* dos casinos. O que implica que dentro da hierarquia funcional da concessionária a questão terá que ser decidida pelo topo, devendo ser a direcção da concessionária a apreciar se é justificada uma expulsão dos casinos em cada caso.

Fora deste primeiro conjunto de casos, onde a expulsão dos casinos resulta directamente da violação de uma interdição legal, surge um segundo bloco de situações que podem motivar uma expulsão dos casinos, com graus variáveis de liberdade decisória, tendo que se aferir da ocorrência da factualidade que fundamenta, em cada caso, a decisão de expulsão. Sendo feita uma *enumeração taxativa das circunstâncias* que permitem que alguém seja expulso dos casinos, não se podendo expulsar uma pessoa por outras razões<sup>142</sup> (cf. n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 10/2012)<sup>143</sup>. Este segundo bloco de circunstâncias que permitem fundamentar a expulsão das salas ou zonas de jogo dos casinos incluem: (1) a recusa de apresentar identificação, quando tal for solicitado pelas entidades competentes, nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 10/2012 (isto é, por um inspector da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, por um *director dos casinos*, ou por um agente do Corpo de Polícia de Segurança Pública ou da Polícia Judiciária - cf. n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 10/2012), havendo aqui que aferir se ocorreu uma recusa não justificada de prestar a identificação legalmente exigida (cf. alínea 2) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 10/2012), (2) a continuação da violação da proibição de registo de imagens ou sons nas proximidades das mesas de jogo, ou do uso de telemóveis ou outros equipamentos de comunicação no interior das salas ou zonas de jogo dos casinos, nos termos do n.º 1 do artigo 8.º-A da Lei n.º 10/2012, após advertência das entidades competentes, previstas no n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 10/2012 (cf. alínea 3) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 10/2012), (3) a recusa de cumprir a ordem das entidades competentes, previstas no n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 10/2012, para a eliminação dos registo de imagens ou de sons realizado indevidamente<sup>144</sup>, nos termos do n.º 2 do artigo 8.º-A da Lei n.º 10/2012 (cf. alínea 4) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 10/2012), (4) a violação das regras dos jogos de fortuna ou azar (cf. n.º 5 do artigo 3.º da Lei n.º 16/2001), havendo aqui que constatar a ocorrência de uma fraude ao jogo, o que pode também gerar

142 Isto para “Além das pessoas que violem as interdições previstas na presente lei, e sem prejuízo do disposto na lei processual penal”, na redacção originária do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 10/2012 (cf. artigo 92.º a 95.º do Código Penal). A Lei n.º 17/2018 alterou esta redacção, adoptando uma fórmula menos sugestiva.

143 Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionalização do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, págs. 78-79 e 172-173.

144 Parece-nos ser problemático que as concessionárias tenham competência legal para ordenar a *destruição de registos*, que estejam contidos em aparelhos dos frequentadores dos casinos. Estes registos são da propriedade intelectual das pessoas visadas, não sendo evidente que um representante da concessionária deva ter competência legal para determinar a sua eliminação, por sua própria iniciativa. Note-se, ainda assim, que a Lei n.º 10/2012 concentra esta competência nos *directores dos casinos*, não sendo possível que outro pessoal das concessionárias, nomeadamente pessoal que exerça funções de vigilância, possa tomar esta decisão e ordenar a eliminação destes registos.

responsabilidade penal (cf. artigos 6.º e 11.º da Lei n.º 8/96/M, de 22 de Julho, *Jogo ilícito*), ou pelo menos de uma tentativa de jogo fraudulento<sup>145</sup> (cf. alínea 6) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 10/2012), (5) a provocação de distúrbios, havendo aqui que se verificar uma perturbação suficientemente grave para motivar a expulsão, tendo que se valorar a relevância das condutas perturbadoras dos frequentadores dos casinos (cf. alínea 7) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 10/2012), (6) a venda ou transacção de qualquer bem ou serviço no interior do casino, sem a autorização do concessionária, ou a tentativa de realizar tais vendas ou transacções, o que poderá incluir nomeadamente a concessão de crédito para jogo por entidades não autorizadas pelas respectivas concessionárias (cf. artigo 13.º da Lei n.º 5/2004, *Regime jurídico da concessão de crédito para jogo ou para aposta em casino*), mas também as condutas que possam ter em vista a exploração ilícita de jogo em local autorizado (cf. artigo 7.º da Lei n.º 8/96/M), a prática ilícita de jogo em local autorizado (cf. artigo 8.º da Lei n.º 8/96/M) ou a usura para jogo (cf. artigo 13.º da Lei n.º 8/96/M), o que pode também gerar responsabilidade criminal (cf. alínea 8) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 10/2012), e (7) o comportamento que possa perturbar o bom funcionamento dos casinos, ou incomode os outros frequentadores dos casinos, ou a apresentação de uma pessoa que possa perturbar o regular funcionamento dos casinos ou incomodar os outros frequentadores, havendo aqui que se avaliar da relevância das condutas, ou da perturbação que decorra da apresentação, dos visados, o que terá que respeitar sempre o princípio da igualdade, e não assentar em motivos discriminatórios (cf. alínea 9) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 10/2012)<sup>146</sup>.

Esta enumeração surge como *taxativa*, fixando as factualidades onde se admite que uma pessoa deva ou possa ser expulsa dos casinos, não havendo espaço para se alegar outros motivos que possam eventualmente ser considerados atendíveis, pelo menos na óptica da concessionária. Como o facto de um frequentador não estar a apostar valores suficientemente elevados, ou eventualmente mesmo, por um jogador estar a ganhar demasiadas apostas, sendo um apostador profissional que gera prejuízos para o casino. Havendo um interesse comercial na sua exclusão dos casinos.

Assim sendo, a expulsão dos casinos surge legalmente vinculada aos fundamentos enumerados no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 10/2012. Ainda que,

---

145 A tentativa de fraude ao jogo já seria, para estes efeitos, uma violação das regras dos jogos de fortuna ou azar.

146 No que diz respeito à apresentação dos frequentadores dos casinos, é necessário cautelas maiores, nomeadamente no que diz respeito ao vestuário ou indumentária que possa ser representativo de certa étnica, pertença religiosa ou orientação de género. E, em geral, deve estar em causa uma apresentação que seja relevantemente perturbadora.

em certos casos, as circunstâncias legalmente configuradas sejam potencialmente muito abrangentes, deixando um espaço para uma opção discricionária relativamente ampla, como acontece com o conceito de “causar distúrbios” (alínea 7) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 10/2012), e sobretudo na apreciação sobre o que consiste um “comportamento ou apresentação” que perturbe o bom funcionamento do casino ou incomode os outros frequentadores (alínea 9) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 10/2012). Deve ser notado que quem esteja *notoriamente* em estado de embriaguez ou sob o efeito de drogas já estaria impedido de entrar nos casinos (alínea 5) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012), pelo que aqui podem cair as situações onde não era à partida notório que uma pessoa se encontrava nesse estado de embriaguez ou sob o efeito de drogas, mas onde a sua conduta posterior é incomodativa para o bom funcionamento do casino ou cause incomodo junto dos outros frequentadores, justificando que se proceda à sua expulsão das salas ou zonas de jogo dos casinos.

Tanto os inspectores da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos, como também os directores dos casinos, podem solicitar a *necessária colaboração* das autoridades policiais competentes, sempre que haja oposição ou resistência ilícita ao regular exercício das suas funções e competências legais, ao solicitarem a identificação e ao ordenarem a expulsão das salas ou zonas de jogo dos casinos de certos frequentadores (cf. artigo 10.º, n.º 2 da Lei n.º 10/2012). Tal implica que não compita aos *seguranças privados*<sup>147</sup> das concessionárias o exercício directo da força para vencer a oposição ou resistência que seja encontrada, mas que, nestes casos, se deve recorrer às autoridades policiais, junto do Corpo de Polícia de Segurança Pública e da Polícia Judiciária, solicitando a sua colaboração e a intervenção da autoridade pública, para obter a identificação ou a remoção de frequentadores das salas ou zonas de jogo dos casinos.

## **20. Lei n.º 10/2012: interdição automática de entrada nos casinos**

A pessoa expulsa das salas ou zonas de jogo dos casinos, nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 10/2012, fica *temporariamente interdita* de entrar nos casinos, durante 5 dias<sup>148</sup>, devendo ser informada desta interdição no próprio acto de

---

147 Que estão sujeitos ao regime da Lei n.º 4/2007, *Lei da actividade da segurança privada*, e do Regulamento Administrativo n.º 20/2007, *Regulamenta o regime da actividade de segurança privada*.

148 Este prazo era originalmente de 3 dias, mas foi alargado para 5 dias pela Lei n.º 17/2018. Veja-se a explicação fornecida para o alargamento deste prazo pelo legislador de 2018, decorrente da falta de recursos técnicos suficientes para apreciar as circunstâncias de cada caso com suficiente celeridade, nomeadamente se seria de decretar uma interdição preventiva de entrada, nos termos do artigo 16.º da Lei n.º 10/2012, em Parecer n.º 7/VI/2018 da 1.ª Comissão Permanente, de 13 de Dezembro

expulsão (cf. artigo 9.º, n.º 2 da Lei n.º 10/2012)<sup>149</sup>. Trata-se de uma interdição temporária de cariz genérico, que abrange todas as salas ou zonas de jogo de todos os casinos das várias concessionárias, e não apenas a sala ou zona de jogo do casino onde a pessoa tenha sido expulsa. Dentro deste prazo de 5 dias, de interdição temporária, decretada como consequência legal automática do acto de expulsão, o director da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos decide se é instaurado um procedimento sancionatório ao visado, e também se deve ser aplicada a *medida cautelar administrativa de interdição preventiva de entrada*, que se encontra prevista no artigo 16.º da Lei n.º 10/2012, ainda que apenas para certos casos taxativamente previstos na lei<sup>150</sup> (cf. artigo 9.º, n.º 3 da Lei n.º 10/2012). Das decisões tomadas pelo director da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos cabe recurso contencioso imediato para o Tribunal Administrativo, não havendo recurso hierárquico obrigatório (cf. artigo 15.º da Lei n.º 10/2012)<sup>151</sup>. Do exposto decorre que, nos termos da Lei n.º 10/2012, a competência legal para decretar a *interdição preventiva de entrada* não pertence já às concessionárias<sup>152</sup>.

---

de 2018, relativo à proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos”, que deu lugar à Lei n.º 17/2018, págs. 22-23.

- 149 O que implica que a expulsão de um frequentador dos casinos acarrete sempre também a sua identificação. E ainda que uma concessionária, ao decretar a expulsão dos casinos de um frequentador, esteja também automaticamente a determinar uma interdição temporária, com a duração de 5 dias, de entrada nas salas ou zonas de jogo dos casinos dessa pessoa, nos termos do artigo 9.º, n.º 2 da Lei n.º 10/2012. Estranha-se que uma concessionária, nestes termos, esteja a interditar o acesso também nos casinos das outras concessionárias.
- 150 A *interdição preventiva da entrada* apenas pode ser decretada pelo director da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos para efeitos das condutas tipificadas nas infracções administrativas previstas nas alíneas 4) a 10) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018.
- 151 Do ponto de vista sistemático, o artigo 15.º (*Recurso*) deveria estar previsto depois do artigo 16.º (*Interdição preventiva da entrada*), dado que o regime de recurso contencioso também abrange, desde logo, as decisões administrativas que sejam tomadas ao abrigo do artigo 16.º da Lei n.º 10/2012.
- 152 As concessionárias não têm competência legal própria para determinar uma interdição temporária ou permanente de entrada nos casinos de certas pessoas. Tal compete em exclusivo às autoridades públicas legalmente previstas, e apenas perante certas circunstâncias delimitadas por lei. Assim decorre da interdição preventiva da entrada nos casinos ser da competência do director da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos (cf. artigo 16.º, n.º 1 da Lei n.º 10/2012), da interdição de entrada surgir como uma sanção acessória no âmbito de uma infracção administrativa (cf. artigo 13.º, n.º 3 da Lei n.º 10/2012), da competência do director da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos (cf. artigo 14.º, n.º 2 da Lei n.º 10/2012), e da interdição de entrada nos casinos apenas poder resultar de uma decisão transitada em julgado ou de uma decisão administrativa que o decrete (cf. artigo 2.º, n.º 1, alíneas 2) e 8) e artigo 9.º, n.º 2 da Lei n.º 10/2012), também da competência do director da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos.

### 21. Lei n.º 10/2012: interdição dos jogadores profissionais

Uma questão próxima, que assume grande importância prática, é se as concessionárias podem, ao abrigo da *reserva do direito de admissão* (cf. artigo 7.º da Lei n.º 10/2012), excluir jogadores profissionais, conforme está no seu interesse económico que aconteça. Impedindo a entrada ou determinando a saída das salas ou zonas de jogo dos casinos de pessoas que não violam as regras dos jogos de fortuna ou azar, conforme essas regras foram aprovadas pelo Governo da RAEM (cf. artigo 3.º, n.º 5 da Lei n.º 16/2001)<sup>153</sup>, que não perturbam a actividade concessionada, não causam distúrbios ou incomodam os outros frequentadores, mas que fazem uso de esquemas e operações mentais para procederem à contagem de cartas (especialmente ao *Black Jack*) e por isso sejam consideradas indesejadas do ponto de vista estritamente comercial. É sabido que a indústria do jogo, em geral, em todas as jurisdições de jogo e não apenas em Macau, procura evitar que os jogadores profissionais (*advantage players*), sobretudo os “contadores de cartas”, frequentem os seus casinos, dado que estes tendem a obter consistentemente ganhos ao jogo.

Verifica-se alguma ambiguidade do nosso regime jurídico sobre este ponto, mas tendemos a entender que, apesar de ser lícito aos jogadores *contarem cartas*, não consistindo numa violação das regras dos jogos de fortuna ou azar (cf. artigo 9.º, n.º 1, alínea 6) da Lei n.º 10/2012), também será legítimo aos operadores não admitir ao jogo em casino quem o faça, por esse motivo. Tendo em vista ponderações puramente comerciais, dado que a *reserva do direito de admissão* surge legalmente configurada em termos muito amplos, remetendo apenas para que a permanência de uma pessoa nos casinos seja considerada *inoportuna*<sup>154</sup>. Perante o confronto com as situações tipificadas para a expulsão dos casinos, contidas no artigo 9.º, n.º 1 da Lei n.º 10/2012, parece decorrer que a *reserva do direito de admissão* deva ser entendida como mais abrangente, podendo estar fundada apenas no *mero inconveniente* que consista no facto de um *jogador profissional que conte cartas* consiga inverter as probabilidades de sucesso de um jogo de cartas, e assim subverter a vantagem matemática do casino. Que é a base estatística e probabilística que sustenta a exploração comercial da operação de jogos de fortuna ou azar em casino pela concessionária, que decorre das regras

---

153 Caso os jogadores violem as regras dos jogos de fortuna ou azar a questão não suscita dúvidas, dado que tal consiste num fundamento de expulsão dos casinos (cf. artigo 9.º, n.º 1, alínea 6) da Lei n.º 10/2012).

154 Cf. LUÍS PESSANHA, “Gaming Concessions in Macau”, in *Macau Gaming Studies* (ed. Salvatore Mancuso), Lexis Nexis, 2012, págs. 47-125 (especialmente pág. 93, nota de rodapé n.º 191).

dos jogos de cartas oferecidos ao público, e cuja defesa deve ser admitida, sob pena da concessão de jogo em casino em causa deixar de ser economicamente sustentável<sup>155</sup>.

A consulta da Lei n.º 10/2012 permite ainda concluir, no entanto, na nossa leitura, que não será possível fazer uso da figura próxima da *expulsão dos casinos*, prevista no artigo 9.º, para este mesmo efeito, dado que não estão verificadas as circunstâncias que legalmente permitem que se faça uso desta ordem de expulsão (não estão preenchidas as alíneas 1) a 9) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 10/2012). Esta conclusão é reforçada pelo facto da expulsão dos casinos, nos termos do artigo 9.º, n.º 3 da Lei n.º 10/2012, implicar automaticamente uma interdição de entrada temporária, durante 5 dias, que interdita a pessoa expulsa de entrar no casino, o que se deve entender como consistindo numa proibição genérica de entrada em todas as salas ou zonas de jogo dos casinos das várias concessionárias. Não parece que se deva admitir, sem mais, que uma concessionária tome opções que limitem o acesso às salas ou zonas de jogo das restantes concessionárias, que tenham base apenas em critérios puramente comerciais, que podem não ser sempre totalmente homogêneos e partilhados pelas várias concorrentes<sup>156</sup>. E não nos parece, por outro lado, que a *reserva do direito de admissão*, conforme se encontra materialmente configurada no artigo 7.º da Lei n.º 10/2012, possa ser suficiente para as concessionárias determinarem uma interdição duradoura de entrada nas salas ou zonas de jogo dos casinos destas pessoas, dado que essa matéria é da competência legal do director da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, nos termos da Lei n.º 10/2012. O que implica que as concessionárias possam *reservar o direito de admissão* de jogadores profissionais, não os admitindo às salas ou zonas de jogo dos casinos, mas não lhes seja possível proibir duradouramente a sua entrada nos casinos para futuro<sup>157</sup>.

---

155 Há um interesse acessório, do próprio Fisco, decorrente da tributação do jogo em casino, que pode ser trazido a campo, para se identificar um interesse público na interdição do acesso ao jogo dos jogadores profissionais.

156 Ainda que se possa admitir, em geral, que normalmente todas as concessionárias queiram vedar o acesso às suas salas e zonas de jogo dos casinos pelo menos dos jogadores profissionais que *contem cartas*. Podendo aqui até ser vantajoso que as concessionárias possam aceitar como mutuamente válidas as decisões de interdição tomadas.

157 O que não parece ser uma solução inteiramente satisfatória, na perspectiva das concessionárias, na medida em que não podem interditar certa pessoa da frequência dos seus casinos para futuro. A Lei n.º 10/2012, no entanto, não contempla a situação de uma interdição permanente de entrada por opção comercial das concessionárias.

## 22. Lei n.º 10/2012: *interdição de entrada nos casinos a pedido*

Um outro aspecto que merece uma análise mais cuidada consiste na introdução, pela Lei n.º 10/2012, *Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos*, de um novo regime de interdição de entrada nos casinos a pedido (cf. artigo 6.º da Lei n.º 10/2012).

Passando a ser possível que os interessados possam formular um pedido de auto-exclusão, requerendo ao director da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos a sua interdição de entrada “em todos os casinos, ou apenas alguns deles, pelo prazo máximo de dois anos” (cf. artigo 6.º, n.º 1 da Lei n.º 10/2012). Este pedido pode ser apresentado pelo próprio visado, ou pelos seus familiares, tendo, nesses casos, que ser confirmado pelo próprio visado (cf. artigo 6.º, n.º 1 da Lei n.º 10/2012). Esta interdição de entrada nos casinos é renovável, tendo que ser apresentado um novo requerimento para o efeito (cf. artigo 6.º, n.º 4 da Lei n.º 10/2012), e pode também ser livremente revogada, ainda que a revogação só produza efeitos 30 dias após o pedido de revogação da interdição ser apresentado (cf. artigo 6.º, n.º 2 da Lei n.º 10/2012). Podemos já concluir pela aparente simplicidade deste regime de interdição de entrada nos casinos a pedido, que surge formulado num único artigo, tendo sofrido apenas um complemento com a Lei n.º 17/2018, *Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos*<sup>158</sup>.

Apesar da Lei n.º 10/2012 não o prever com grande clareza, do ponto de vista do controlo de acesso às salas ou zonas de jogo dos casinos estamos perante uma modalidade de interdição de entrada nos casinos com base numa decisão administrativa definitiva (cf. artigo 2.º, n.º 1, alínea 8) da Lei n.º 10/2012). O que implica que, caso as pessoas interditas voluntariamente, tenham acesso às salas ou zonas de jogo dos casinos devam ser expulsas das mesmas, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, alínea 1) da Lei n.º 10/2012. Aplicando-se também o regime da *reversão* de prémios e receitas (cf. artigo 11.º da Lei n.º 10/2012), da apreensão cautelar das fichas e outros benefícios dos jogos de fortuna ou azar (artigo 11.º-A da Lei n.º 10/2012) e a punição por crime de desobediência simples (cf. artigo 12.º, alínea 2) da Lei n.º 10/2012), mas não havendo uma infracção administrativa aplicável (cf. artigo 13.º da Lei n.º 10/2012), por opção expressamente assumida pelo legislador.

---

158 A Lei n.º 17/2018 aditou um novo n.º 3 ao artigo 6.º da Lei n.º 10/2012, passando a prever que a *decisão revogatória* de interdição a pedido do visado deva ser notificada pela Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos aos familiares que tenham requerido a interdição, nos casos em que a interdição tenha ocorrido a pedido de um terceiro.

### 23. Lei n.º 10/2012: *interdição a pedido do próprio visado*

O modelo de Macau para a *interdição de entrada nos casinos a pedido* pode ser descrito como sendo sempre de auto-exclusão, dado que assenta numa *opção do próprio visado*, que se quer livre e informada. Trata-se de um modelo estritamente voluntário, deixando espaço para a autonomia da vontade de cada pessoa a escolha pela adesão a este regime restritivo da sua liberdade pessoal. Permitindo que um interessado requeira a sua inclusão numa *lista de proibição de entrada nos casinos*<sup>159</sup>, caso assim o deseje. Ou, caso a iniciativa seja formulada por um familiar próximo do visado, deixando espaço para que o próprio visado, perante este pedido, confirmar que pretende ser interdito de entrar nos casinos, se assim o entender. Caso não o queira, não concordando com o pedido de interdição de entrada nos casinos que foi apresentado por um seu familiar próximo, pode não concordar, ou recusar esse pedido de interdição. Não havendo aqui margem para a entidade pública competente interditar o visado, que não adira voluntariamente ao pedido de interdição de entrada que tenha sido formulado por um seu familiar

---

159 “Malgrado a Proposta de Lei nada dizer, parece evidente que os mecanismos de auto-exclusão previstos no artigo 6.º impõem às operadoras a necessidade de elaborarem uma lista de pessoas auto-excluídas através de informação fornecida pela DICJ. Tal lista deverá estar permanentemente actualizada e ser acessível por parte dos trabalhadores dos casinos que exercem as funções de fiscalização de acesso ao casino, dos directores dos casinos, dos inspectores da DICJ e respectivas chefias e do CPSP e da PJ” (sublinhados e negritos no original), Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, pág. 168.

O regime interdição de entrada nos casinos a pedido não prevê expressamente, mas pressupõe que sejam adoptados procedimentos administrativos e medidas de organização para identificar as pessoas interditas. O que implica não apenas a inclusão destas pessoas numa lista nominativa, com seus dados identificativos, mas previsivelmente também a necessidade da recolha de imagens das mesmas, para que possam ser identificadas na entrada, dado que não é obrigatório o controlo de identidade de todas as pessoas que queiram ter acesso às salas ou zonas de jogo dos casinos.

Pelo que se pode pressupor, apesar de este ser também um aspecto que manifestamente deveria ser regulado por lei, que se possa querer fazer uso de sistemas de reconhecimento facial, o que implica a existência de uma base de dados com o registo e uso da imagem das pessoas interditas, para que se possa identificar as pessoas que estando interditas, em violação de uma proibição, se procurem introduzir no espaço de jogo. Tal teria de ocorrer, nos termos da Lei n.º 8/2005, *Lei da Protecção de Dados Pessoais*. O que implica que o visado teria que dar o seu consentimento ou a sua autorização para a recolha da imagem e para o processamento dos dados pessoais que lhe digam respeito. Os formulários padronizados disponibilizados pela Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos, para efeitos do pedido de auto-exclusão, preveem expressamente que se “(...) remeta os dados pessoais do requerido, incluindo fotografia, a todos ou determinados casinos da RAEM, apenas para efeitos da execução do plano de exclusão” (Ponto 4 da Parte IV - Declaração) (disponíveis em <http://www.dicj.gov.mo/web/pt/responsible/isolation/isolation.html#1>).

próximo. Neste contexto, a falta de resposta do visado, deverá ser entendido como uma não concordância, ou não confirmação, dado que ao silêncio não poderá ser dado um sentido concordante, estando aqui em causa uma limitação estritamente voluntária dos direitos civis e da liberdade pessoal do visado.

A norma legal em causa, contida no artigo 6.º das Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018, prevê o seguinte:

***“Interdição de entrada nos casinos a pedido***

*1. O director da DICJ pode interditar a entrada em todos os casinos, ou em apenas alguns deles, pelo prazo máximo de dois anos, às pessoas que o requeiram ou que confirmem requerimento apresentado para este efeito por cônjuge, ascendente, descendente ou parente na linha colateral em 2.º grau.*

*2. O visado pode pedir em qualquer momento a revogação da interdição prevista no número anterior, mas a mesma só produz efeitos 30 dias após o pedido.*

*3. A decisão revogatória da interdição efectuada de acordo com o disposto no número anterior deve ser notificada pela DICJ a quem tenha requerido a interdição, caso não tenha sido o visado a requerê-la.*

*4. A interdição prevista no n.º 1 pode ser renovada, após a sua caducidade ou revogação, mediante novo requerimento apresentado ou confirmado pelo visado.”*

Da leitura deste artigo podemos retirar imediatamente certas ilações, mas deparamo-nos também com dúvidas de leitura e dificuldades na interpretação do normativo legal em causa.

Começando pelo número 1 do artigo 6.º da Lei n.º 10/2012, deste normativo resulta que o interessado deve formular um *requerimento de exclusão*, dirigido ao director da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, que será a entidade administrativa legalmente competente para apreciar este pedido de interdição voluntária, devendo concretizar quais os casinos, se todos ou apenas certos estabelecimentos de jogo, de uma ou mais concessionárias, que estão abrangidos pela interdição de acesso aos casinos que é apresentada pelo interessado. Este pedido não carece de ser especialmente motivado, apenas relevando que se trata de uma manifestação de vontade livre e informada do visado, que solicita a sua *exclusão do acesso aos espaços de jogo em casino*, ou de certos espaços de jogo, que enumera e identifica, sem mais requisitos materiais.

O pedido de interdição não está sujeito a nenhuma formalidade especial, nada mais se regulando sobre o procedimento administrativo aplicável. Trata-se de uma competência legal estritamente vinculada do director da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, que deve decretar a *exclusão do interessado* sempre que este pedido surja formulado pelo visado, não havendo critérios legais

que ofereçam uma margem discricionária que permita uma decisão desfavorável a estes pedidos. Com a possível excepção de se ter de indicar no pedido quais são os casinos abrangidos pelo pedido de exclusão<sup>160</sup>, qual o período de interdição que se pretende obter, que não pode ultrapassar o prazo máximo de 2 anos<sup>161</sup>, e de se ter de comprovar a identidade do interessado aquando do exercício do direito de requerer a exclusão de entrada nos casinos<sup>162</sup>. O requerimento a ser apresentado para este efeito poderia ser apresentado, à partida, por via de um documento particular redigido pelo próprio interessado, que contenha todos os elementos legalmente exigidos, ainda que na prática se disponibilize um formulário padronizado para o efeito<sup>163</sup>.

---

160 Ainda que se possa, em regra, retirar de um pedido de exclusão que seja formulado de forma genérica, sem identificar quais os casinos visados, uma intenção de abranger todos os casinos, e não apenas alguns deles. Dentro do pleno respeito pelo sentido da vontade expressa no pedido de interdição. Caso haja dúvidas, deve procurar apurar-se qual o sentido e alcance do pedido apresentado junto do interessado.

161 A norma sugere que normalmente o período de interdição será de 2 anos, correspondendo ao “prazo máximo” da exclusão de entrada nos casinos a pedido, salvo quando o interessado requeira um período de interdição mais curto. Suscita dificuldades a questão sobre se o *período de exclusão a ser pedido* poderá ser inferior a 30 dias, tendo em conta o prazo previsto no n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 10/2012 para a revogação da interdição. Tendemos a pensar que tal apesar de tudo se deve admitir, em respeito pela autonomia da vontade do visado, sendo possível que um pedido de exclusão de entrada seja formulado com um prazo mais curto.

162 A Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos disponibiliza um *formulário padronizado* para a apresentação do pedido de exclusão de acesso aos casinos, sendo que se exige também que este pedido de interdição de entrada nos casinos seja apresentado presencialmente para permitir o controlo de identidade do requerente. A lei não o prevê, não sendo legalmente obrigatório, que o pedido seja apresentado presencial, o que implica que este pedido possa também ser entregue por um representante legal, ou por outro meio idóneo. Pode, no entanto, haver aspectos práticos e procedimentais, relacionados com a eventual necessidade da recolha do registo da imagem do visado, em alta definição, entre outros elementos pessoais que possam ser solicitados para o efeito, para facilitar a sua identificação, que podem obrigar à presença do visado. Também estes aspectos procedimentais deveriam estar previstos na lei.

163 A Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos elaborou um “Modelo de requerimento para “Auto-Exclusão” ao acesso aos casinos”, cujo preenchimento exige que o interessado formule expressamente uma opção sobre o prazo da interdição de entrada em casino (podendo somente escolher um prazo de 6 meses, 1 ano, 18 meses ou 2 anos) e sobre os casinos abrangidos pela interdição de entrada (devendo ser indicado quais os operadores de jogo cujos casinos não fazem parte do pedido de exclusão). Este formulário está disponível para consulta em <http://www.dicj.gov.mo/web/pt/responsible/isolation/isolation.html#1>.

Se bem compreendemos, na prática administrativa será exigido que os interessados utilizem este formulário padronizado e o preencham devidamente. No nosso entender, ainda assim, nada obsta a que o interessado formule um pedido por escrito particular, com os elementos necessários, por exemplo requerendo um prazo diferente do previsto como opção no formulário padronizado, ou

Como era informado, aquando dos trabalhos legislativos, em 2012, a margem discricionária será muito reduzida: “(...) importa contudo sublinhar que a intervenção do director da DICJ representará uma mera formalidade, já que a sua margem de apreciação dos pedidos será, em virtude do disposto na lei, limitada. Assim, a menos que o pedido seja manifestamente contrário à lei, o director da DICJ terá de o deferir, já que, como acima referido não resultam da proposta de lei quaisquer critérios que permitam margem discricionária para ponderação/apreciação (da razoabilidade) do pedido”<sup>164</sup>. Tendo sido identificados, como exemplos onde possa haver ainda margem discricionária na apreciação do pedido, permitindo uma eventual *recusa* pelo órgão competente, as situações onde não estão preenchidos os requisitos legais para a *interdição de entrada nos casinos*, como acontece: (1) quando o visado *não* requeira ou confirme o pedido, (2) quando o pedido seja apresentado por quem não tem *legitimidade* para o fazer, ou (3) quando seja pedida uma interdição por um *período superior* a 2 anos<sup>165</sup>. O regime legal não permite, portanto, que o director da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos aprecie sobre a bondade, ou sobre a razoabilidade, nas circunstâncias concretas de cada caso, de se interditar ou não se interditar uma determinada pessoa do acesso aos casinos de Macau<sup>166</sup>. Havendo aqui sempre que respeitar os princípios da decisão e da fundamentação do acto administrativo (cf. artigos 11.º e 114.º do Código do Procedimento Administrativo)<sup>167</sup>.

#### 24. Lei n.º 10/2012: *interdição a pedido dos familiares*

A questão assume um grau maior de complexidade quando o *pedido de interdição de entrada nos casinos* não seja apresentado pelo próprio visado, mas por outros interessados, dado que o n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 10/2012 permite

---

identificando certos casinos para serem incluídos e outros casinos para não serem excluídos, de uma mesma concessionária, conforme seja a sua livre opção.

164 Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, pág. 68 (e pág. 166).

165 Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, pág. 68 (nota de rodapé n.º 104) e pág. 166 (nota de rodapé n.º 267).

166 Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, pág. 69 (nota de rodapé n.º 108) e pág. 167 (nota de rodapé n.º 271).

167 Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, pág. 68 (nota de rodapé n.º 105).

que certos familiares possam formular um *requerimento* para o efeito. Está aqui em causa uma *interdição de entrada nos casinos* por iniciativa de terceiros, que terão que ser familiares próximos do visado. Deve ter-se presente que ainda estamos perante uma modalidade de um mecanismo de auto-exclusão<sup>168</sup>, dado que o próprio visado terá sempre que *confirmar* se pretende ser excluído da entrada nas salas ou zonas de jogo dos casinos. De notar que a lei delimita o universo de familiares que podem formular um pedido de interdição de entrada em casino, que apenas pode ser apresentado por *cônjuge, ascendente, descendente ou parente na linha colateral em 2.º grau* do particular visado pela interdição. Os trabalhos legislativos que decorreram em 2012, tendo em vista a aprovação da Lei n.º 10/2012, tiveram em conta certos aspectos em torno da clarificação da concreta delimitação do universo de familiares habilitados a tomar a iniciativa de requer a exclusão, tendo sido esclarecido que no conceito de “descendente” estariam incluídos os *filhos naturais* e também os *filhos adotivos*<sup>169</sup> e que o termo “cônjuge” deve ser interpretado no sentido de abranger os *unidos de facto*<sup>170</sup>.

Deve ser lembrado que, foi debatida pelo legislador em 2012, tendo sido afastada, a opção de se permitir um mecanismo de exclusão de uma pessoa a *pedido de terceiros*, sem a exigência do acordo do visado, como existe noutros ordenamentos jurídicos, nomeadamente em Singapura<sup>171</sup>. O que resultou de se entender que, estando em causa uma restrição de direitos fundamentais, da liberdade pessoal, da disposição sobre a propriedade privada e da livre circulação de pessoas, mas também afectando certos direitos especiais de personalidade do visado, tal teria sempre que carecer do *consentimento do titular do direito*, na sua limitação<sup>172</sup>. O que obrigaria a que se fizesse sempre uso de um modelo de auto-exclusão, assente no consentimento, e no estrito respeito pela autonomia da vontade e pela liberdade de escolha do visado. Respeitando-se a sua livre decisão.

Do ponto de vista prático, foi questionado em 2012 se faria sentido prever um mecanismo onde certos familiares poderiam despoletar o procedimento de

---

168 Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, pág. 164.

169 Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, pág. 162 (nota de rodapé n.º 254).

170 Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, pág. 163.

171 Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, pág. 164.

172 Esta limitação voluntária dos direitos de personalidade, carecendo do consentimento do próprio visado, teria que ser temporária, sendo sempre revogável (cf. artigos 69.º, n.º 5 e 72.º, n.º 9 do Código Civil).

interdição a pedido, tendo legitimidade para tomar esta iniciativa, mas que reserva sempre ao visado uma decisão sobre o mesmo, exigindo-se o seu consentimento expresso. E se, na prática, este regime de exclusão a pedido de terceiros teria efectiva utilidade, ou se os visados, nestes casos, iriam sistematicamente recusar o seu consentimento, optando por não confirmar os requerimentos apresentados por terceiros. Em sentido contrário poderiam surgir factores relacionados com a pressão social no sentido do visado, uma vez informado de um pedido de exclusão pela sua família mais próxima, tender a dar o seu consentimento.

Sobre esta questão, é de notar que os dados estatísticos publicamente conhecidos não referem qual a percentagem de casos onde os visados dão o seu consentimento, ou se recusam a confirmar, perante pedidos de exclusão apresentados por familiares. Não é possível, por isso, firmar conclusões muito seguras sobre a eficácia deste modelo de exclusão. No entanto, os elementos conhecidos permitem concluir que apesar da grande maioria dos pedidos de exclusão serem efectivamente formulados pelos próprios visados, e não por terceiros, se pode também constatar que os pedidos de exclusão a pedido de familiares ocorrem com relativa frequência. E não se podem considerar como sendo casos meramente residuais, em termos estatísticos, havendo mesmo uma tendência para um aumento destas situações que resultam de pedidos de terceiros.

Os dados estatísticos sobre pedidos de exclusão ao acesso aos casinos disponibilizados pela Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos<sup>173</sup> são os seguintes:

Itens	2012 *	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019				
								1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.	4º Trim.	Total
<b>Auto-Exclusão</b>	27	252	262	328	326	316	417	132	120	129	106	487
<b>Exclusão a pedido de terceiro</b>	3	24	18	27	25	60	73	17	22	19	19	77
<b>Total</b>	30	276	280	355	351	376	490	149	142	148	125	564

\*Na data da entrada em vigor da Lei n.º 10/2012, ou seja a partir do dia 1 de Novembro de 2012.

173 Sítio da DICJ: [http://www.dicj.gov.mo/web/pt/responsible/performance\\_pledge\\_stat-2013.html](http://www.dicj.gov.mo/web/pt/responsible/performance_pledge_stat-2013.html).

Da consulta destes dados estatísticos decorre que em 2013 (*primeiro ano completo*), aproximadamente 9,52% dos pedidos tenham sido interpostos por familiares do visado, este valor tenha caído para cerca de 6,87% em 2014, subido para sensivelmente 8,23% em 2015 e 7,67% em 2016, depois mais que duplicando para cerca 18,99% em 2017, e tendo sofrido uma ligeira quebra para aproximadamente 17,50% em 2018 e 15,81% em 2019. O que sugere um uso relevante e bastante frequente desta modalidade legal de auto-exclusão a pedido de terceiros. Dando razão à opção adoptada em 2012, de contemplar um modelo de exclusão com dois tipos de iniciativa, e sustentando a ideia que há efectivamente procura e aderência, em termos sociais, por uma exclusão a pedido por iniciativa de familiares.

É possível também de se retirar uma outra conclusão, também relevante, que é por uma *crescente adesão ao mecanismo de exclusão*, tanto a pedido do próprio visado, como também a pedido de terceiros, sendo que o número total de pedidos era de 276 em 2013, de 280 em 2014, subiu expressivamente para 355 em 2015, manteve-se próximo em 351 em 2016, e que subiu novamente para 376 em 2017, para 490 em 2018 e para 564 em 2019<sup>174</sup>. O número de pedidos de exclusão a pedido de terceiros acompanhou esta tendência de crescimento, e subiu mesmo acima do valor dos pedidos dos próprios visados, sobretudo nos anos de 2017 e de 2019. Aumentando expressivamente de apenas 24 (2013), 18 (2014), 27 (2015) e 25 (2016) para 60 (2017), 73 (2018) e 77 (2019). No entanto, parece também que se pode concluir ainda assim que estes números são *bastante baixos* para a dimensão populacional de Macau, sendo que em 2019 o número total de pedidos finalmente ultrapassou o meio milhar, o que parece ainda muito pouco para o universo demográfico de Macau<sup>175</sup>, tendo em conta também os indicadores estatísticos que sugerem percentagens elevadas da população com apetência para *o jogo problemático*.

---

174 Não pode ser apurada, por falta de elementos conhecidos, quantos *pedidos originais* existem no sistema, dado que numa leitura do número de pedidos, entre 2012 e 2019, podem surgir pedidos formulados pela mesma pessoa. Também não é claro com que frequência estes pedidos são renovados pelos visados.

175 Este regime jurídico tem como finalidade principal restringir o acesso aos casinos pela população local. Nada impede, ainda assim, que um não residente possa também apresentar um pedido de interdição de entrada a pedido nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 10/2012. Pode até ser expectável que tal venha a ocorrer com relativa frequência, por parte de frequentadores habituais dos casinos de Macau que sejam *jogadores problemáticos* e que tenham residência habitual no Interior da China ou em Hong Kong e não em Macau. O *formulário padronizado* disponibilizado pela Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos prevê expressamente que o interessado se possa identificar com base num “Documento de viagem” ou “Outros”. Admita-se, no entanto, que pode haver dificuldades adicionais em termos da notificação destas pessoas visadas ou dos seus familiares, sempre que estes não estejam domiciliados em Macau.

Estamos perante um modelo de interdição de entrada nos casinos a pedido que, permitindo que familiares do visado peçam a exclusão, tomando a iniciativa de confrontar um *jogador problemático* com a necessidade de tomar medidas que o impeçam de continuar a dilapidar o seu património ao jogo. Mas também um modelo de auto-exclusão, que continua assente numa escolha do próprio visado pela interdição pedida por terceiros, sobre se pretende ou não ser impedido de ter acesso às salas ou zonas de jogo dos casinos, respeitando-se a sua vontade, numa opção legislativa que se pode assumir como marcadamente liberal e respeitadora da liberdade pessoal.

### **25. Lei n.º 10/2012: Interdição a pedido temporária**

A interdição de entrada nos casinos a pedido é uma limitação voluntária que deve ser sempre *temporária*, por consistir numa restrição dos direitos de personalidade do visado. O que o n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 10/2012 salvaguarda, dado que a decisão de *interdição de entrada nos casinos a pedido* terá sempre um horizonte temporal delimitado e será “pelo prazo máximo de dois anos”. Na nossa leitura compete ao interessado formular qual o prazo de interdição que visa requer, dando o *seu consentimento* tendo em vista *este período de tempo onde fica limitado na sua liberdade pessoal*, passando a não poder frequentar as salas ou zonas de jogo dos casinos.

A fixação da duração da interdição não é uma competência discricionária reconhecida ao director da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, que apenas pode decretar a interdição de entrada nos casinos a pedido nos termos apresentados voluntariamente pelo visado, respeitando o prazo de interdição que o particular tenha solicitado. Não pode o visado requer uma interdição por 6 meses e ser decretada uma interdição por 2 anos, por exemplo. E o contrário também será verdade, se o visado requer uma interdição por 2 anos, esse é o período da interdição que deve ser concedido, havendo aqui uma vinculação ao prazo requerido, não podendo ser decretada uma interdição por 6 meses, por exemplo. Isto será assim, dentro do limite máximo permitido por lei, sendo que caso o interessado solicite uma interdição de entrada nos casinos por prazo superior a 2 anos, apenas se poderá decretar a interdição de entrada por 2 anos - *o prazo máximo legalmente possível*.

Por outro lado, não é fixado um prazo legal mínimo de interdição, ao contrário do que acontece para efeitos da sanção acessória de interdição de entrada em casino, que varia entre um período mínimo de 6 meses e máximo de 2 anos (cf. artigo 13.º, n.º 3 da Lei 10/2012). Tal implica que, em princípio, o interessado poderá formular um pedido de interdição por períodos curtos de tempo, por exemplo durante 3 meses, tendo em conta as suas circunstâncias e

preferências pessoais. Deve, no entanto, ser notado que a interdição de entrada nos casinos a pedido implica um procedimento administrativo que parece implicar uma certa demora na sua implementação, sendo que se prevê que a revogação da interdição de entrada só produza efeitos 30 dias após o pedido (cf. artigo 6.º, n.º 2 da Lei 10/2012). Assim sendo, terá que se contar com o tempo necessário para o processamento administrativo do pedido e introdução do visado na *lista de pessoas interditas* a circular pelas concessionárias, por via de uma plataforma electrónica pública<sup>176</sup>. O que pode não permitir que se execute um pedido de interdição que tenha em vista uma data muito próxima, mas tal será assim seja qual for a duração da interdição que seja apresentada.

Ora, deve ser ponderado se o interessado pode formular um pedido de interdição por períodos muito breves de tempo, por exemplo apenas durante 5 ou 10 dias, tendo em conta que tal poderá suscitar dúvidas em torno da eficiência funcional de uma medida de interdição que poderá envolver o dispêndio de recursos públicos, tendo em vista um período muito curto de tempo de aplicação. Tendencialmente a resposta parece ser positiva, dado que a lei não fixa qualquer prazo mínimo para uma interdição, deixando aqui ampla margem de decisão para o visado optar por uma maior ou menor restrição aos seus direitos e liberdades pessoais. Em certas circunstâncias pode fazer sentido que um trabalhador de uma concessionária, ou de um promotor de jogo, que preste o seu trabalho nas áreas de jogo dos casinos, que seja um *jogador problemático* peça, por exemplo, que seja interdito durante os três primeiros dias do *Ano Novo Lunar*, onde estaria autorizado a frequentar os casinos (cf. artigo 2.º, n.º 1, alínea 7) da Lei n.º 10/2012)<sup>177</sup>. Nada obsta, tendo em conta o regime legal em vigor, que o visado possa requerer uma interdição de entrada nos casinos a pedido por prazos curtos de tempo. Acontece, no entanto, que em termos práticos se pode suspeitar que um pedido de interdição por menos de 6 meses irá encontrar obstáculos burocráticos adicionais, dado que o formulário disponibilizado pela Direcção de Inspeção e Coordenação de

---

176 “No que diz respeito aos aspectos da aplicação, para facilitar ainda mais a execução eficaz das disposições sobre a interdição da entrada nos casinos, a DICJ irá criar uma plataforma electrónica, inserindo os dados dos indivíduos interditos de entrar nos casinos numa base de dados, para que os trabalhadores responsáveis pelo controlo das entradas e saídas dos casinos e com poderes delegados pelas concessionárias possam solicitar e aceder a informações mais actualizadas. Mais, só podem aceder ao sistema os trabalhadores com conta e senha.”, Parecer n.º 7/VI/2018 da 1.ª Comissão Permanente, de 13 de Dezembro de 2018, relativo à proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos”, que deu lugar à Lei n.º 17/2018, pág. 28.

177 Tal faria sentido também para quem, dentro do universo dos trabalhadores públicos, tenha dificuldades em controlar a sua apetência ao jogo. Dado que estes são tradicionalmente autorizados pelo Chefe do Executivo a frequentar os casinos durante os primeiros dias do *Ano Novo Lunar*, a título excepcional.

Jogos adopta uma estrutura de escolha múltipla padronizada, com prazos fixos de interdição (apenas contendo uma opção por um prazo de 6 meses, 1 ano, 18 meses ou 2 anos)<sup>178</sup>.

## 26. Lei n.º 10/2012: *interdição a pedido livremente revogável*

deve ainda ser sublinhado que a *interdição de entrada nos casinos a pedido* tenha que ser sempre *livremente revogável*, podendo o interessado optar pelo levantamento da interdição de entrada nos casinos, por entender que já não necessita de tal limitação à sua liberdade pessoal, tendo em conta as suas circunstâncias e preferências pessoais, naquilo que se descreve como o “direito à liberdade negativa”<sup>179</sup>. O direito à liberdade inclui a faculdade de fazer cessar livremente uma limitação aos direitos de personalidade, que tenha sido antes voluntariamente acolhida. Tal decorre destes direitos serem irrenunciáveis e inalienáveis, apenas podendo ser limitados voluntariamente, na medida da vontade que o titular dos direitos pretenda admitir, assistindo-lhe um direito de revogar tais limitações quando assim o quiser.

O regime de exclusão contido no n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 10/2012 contempla também esse aspecto central, estando previsto que o “visado pode pedir em qualquer momento a revogação da interdição”. Fica assim assegurada a *livre revogabilidade* pelo visado, titular dos direitos e liberdades pessoais restringidos, se este assim o entender, da limitação voluntária à sua liberdade pessoal que este tenha antes aceite. E essa revogação poderá ocorrer tanto nos casos onde o pedido de exclusão seja formulado pelo próprio visado, como também para as situações onde foram familiares do visado a requer a sua interdição, e esta tenha sido decretada com o acordo da pessoa visada. O visado pode, em ambos os casos, revogar a interdição livremente.

Apesar da *letra da lei* não o contemplar expressamente, pensamos que aqui também se poderão incluir as situações, não habituais, onde sejam os familiares a requer a revogação da interdição, tendo aqui que se obter a confirmação do pedido de revogação da interdição junto do visado. Por exemplo caso uma interdição de entrada nos casinos tenha sido formulada pelos familiares do visado, com o

---

178 *Modelo de requerimento para “Auto-Exclusão” ao acesso aos casinos e Modelo de requerimento para exclusão ao acesso aos casinos, a apresentar por terceiro*, ambos disponíveis no Sítio da DICJ: <http://www.dicj.gov.mo/web/pt/responsible/isolation/isolation.html#7>.

179 Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, pág. 164 (nota de rodapé n.º 262). Veja-se ainda PAULO MOTA PINTO, “Os Direitos de Personalidade no Código Civil de Macau”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Macau*, Ano III, n.º 8, 1999, págs. 89-125 (pág. 107).

seu consentimento, e por isso, chegado o momento de revogar essa interdição de entrada nos casinos, sejam novamente os familiares a formularem o respectivo pedido de revogação da interdição. Tal não será certamente comum, dado que será normalmente o próprio visado a manifestar interesse na revogação da interdição, eventualmente muitas vezes mesmo que contra a vontade dos seus familiares. Não se vislumbra, ainda assim, que faça muito sentido que o pedido de interdição de entrada nos casinos possa ser apresentado pelos familiares do visado, e que o pedido de revogação dessa mesma interdição não o possa ser, tendo que ser apresentada apenas pelo visado. A lógica deste mecanismo sugere que também os familiares possam tomar a iniciativa revogatória, sujeita sempre ao acordo e consentimento revogatório da pessoa visada.

No que diz respeito aos fundamentos do pedido de revogação da interdição, nada se prevê que possa restringir materialmente este exercício do direito de revogação pelo visado. Não se exige, para este efeito, que o particular apresente nenhum fundamento para o seu pedido revogatório, que haja uma especial motivação ou justificação, ou que se tenha que cumprir com qualquer formalidade ou entregar algum documento legal<sup>180</sup>. Trata-se, entenda-se, do exercício da liberdade de revogar uma limitação de um direito de personalidade, e também de uma restrição de liberdades e direitos fundamentais, que reside sempre na esfera jurídica do respectivo titular.

### **27. Lei n.º 10/2012: prazo de 30 dias para a revogação da interdição**

O n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 10/2012 fixa que uma revogação da interdição de entrada nos casinos não produza efeitos imediatamente após ter sido comunicada pelo visado junto das autoridades públicas competentes, como seria porventura expectável. Nem mesmo que esta revogação produza efeitos num prazo razoavelmente curto (por exemplo, de 48 horas), para permitir que se proceda às formalidades administrativas e aos actos executórios que sejam necessários para obter a retirada do interessado da lista de pessoas alvo de uma *interdição de entrada nos casinos a pedido*, e permitir que as concessionárias de jogo em casino sejam informados dessa revogação, para a aplicarem no controlo de entrada nas salas ou zonas de jogo dos seus casinos, e para que o visado possa ter novamente livre acesso às salas ou zonas de jogo dos casinos.

---

180 Por exemplo, não terá que apresentar atestado médico comprovativo de que não sofre já de um distúrbio do vício do jogo, ou que esta perturbação está agora controlada. Que teria sido eventualmente o motivo do pedido de interdição apresentado. Cf. JORGE GODINHO, “Casino Gaming in Macau: Evolution, Regulation and Challenges”, in *UNLV Gaming Law Journal*, Vol. 5, Issue 1, 2014, pág. 19. Ou, por exemplo, que o visado comprove que recuperou a sua situação económica, deixando de estar insolvente ou em estado de falência.

O n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 10/2012 prevê que o pedido de revogação *só produza efeitos 30 dias após ser apresentado*, o que implica que haja uma retardação temporal de sensivelmente um mês, espaço de tempo dilatado, entre o momento da apresentação do pedido de revogação pela pessoa interdita e o momento em que este pedido revogatório é susceptível de produzir efeitos, revogando a interdição existente. E também que o legislador de 2012 tenha fixado um *prazo mínimo de espera para a revogação da interdição*. Ou melhor, que o visado não possa de forma rápida e sem demoras relevantes, revogar uma interdição de entrada a pedido, tendo que aguardar, queira ou não, pelo menos 30 dias pela produção de efeitos da revogação<sup>181</sup>.

Entenda-se que, caso o visado peça uma *revogação da interdição* num prazo mais curto, por exemplo tendo em vista já não estar interdito dentro de 10 dias, e mesmo que isto, nas circunstâncias do caso, se afigure como razoável e justificado<sup>182</sup>, tal não será legalmente possível. O mesmo se diga caso o órgão decisor entenda que se justifica excepcionalmente que a decisão revogatória produza efeitos com maior celeridade, querendo fixar um prazo mais curto para a decisão revogatória começar a produzir efeitos. Há aqui um elemento estrito de vinculação que vai limitar a margem decisório do órgão administrativo, não permitindo que este antecipe os efeitos da revogação da interdição de entrada para data anterior. Acresce que não parece ser necessário, em regra geral, um período de tempo tão dilatado para o processamento administrativo do *pedido de revogação*, que será caracterizado por assumir grande simplicidade administrativa, havendo apenas que conferir se o próprio visado apresentou o pedido de revogação de forma regular. Trata-se de uma competência legal fortemente vinculada, de apreciação simples e célere, dado que se deve somente procurar conferir se o pedido de revogação foi validamente apresentado ou confirmado pelo visado, para que deva ser decretada a revogação da interdição. Assim sendo, do n.º 2 do

---

181 A anotação a este dispositivo no Parecer desta iniciativa legislativa sugere que se trata do prazo para a *produção de efeitos* da decisão revogatória, sendo dito que: “Deste modo, a Proposta de Lei concretiza o princípio geral de revogabilidade das limitações voluntárias aos direitos de personalidade (*vide* n.º 5 do artigo 69.º do Código Civil), estabelecendo de forma expressa que, nestes casos, a revogação da interdição produz efeitos 30 (trinta) dias após o pedido” (sublinhados nossos), Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, pág. 164.

182 Por exemplo, caso um particular pretenda iniciar novas funções profissionais numa concessionária, pretendendo trabalhar e movimentar-se livremente nos casinos desta operadora, por razões de conveniência, tendo que iniciar as suas funções num prazo de 10 dias após a apresentação do pedido de revogação da *interdição de entrada nos casinos*. Podendo até entregar cópia do contrato de trabalho para documentar o seu pedido. Sendo até possível que queira manter a interdição de entrada nos casinos das outras concessionárias.

artigo 6.º da Lei n.º 10/2012 resulta um prazo de 30 dias após o pedido, para a revogação da interdição produzir efeitos, o que implica que há vinculação sobre o momento em que a revogação da *interdição de entrada nos casinos a pedido* poderá produzir efeitos. O que implica que existe vinculação, ou imposição legal, *sobre o momento* em que um acto revogatório possa começar a produzir efeitos, tendo como referência a data de entrega do pedido revogatório.

Este prazo mínimo de 30 dias para a produção de efeitos dos *pedidos de revogação* parece-nos ser demasiado rígido, limitando excessivamente a liberdade decisória do órgão decisor, podendo conduzir a decisões não razoáveis ou proporcionais, por imposição legal, mas sobretudo também compressor do exercício do *direito de revogação* pelo titular do direito. Trata-se de uma restrição ao exercício das liberdades pelos visados, na dimensão da capacidade dos titulares dos direitos de revogarem restrições voluntárias aos mesmos. Temos, por isso, neste ponto alguma dúvida que esta solução seja constitucionalmente perfeitamente legítima, na medida em que consista num impedimento, ainda que temporário, que pode ser considerado como sendo excessivo e não necessário, e também não suficientemente fundamentado ou justificado, ao *direito de revogação*, no campo das liberdades pessoais e dos direitos fundamentais dos cidadãos de Macau.

### **28. Lei n.º 12/2012: a decisão revogatória da interdição**

O n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 10/2012 não se refere expressamente a que haja lugar a uma decisão do *director* da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos que aprecie o *pedido revogatório*, verificando o preenchimento dos seus requisitos legais, nomeadamente apreciando se o pedido foi apresentado ou confirmado pelo visado, e decidindo pela revogação da *interdição de entrada nos casinos*. É evidente, no entanto, que tal deva ocorrer. Por decorrer implicitamente deste regime revogatório, dado que antes há um acto decisório deste órgão administrativo, que decreta a interdição de entrada (cf. artigo 6.º, n.º 1 da Lei n.º 10/2012). O que implica, em termos do procedimento administrativo, mas também do ponto de vista lógico do regime legal de interdição, que esse acto administrativo tenha agora que ser revogado, se não tiver caducado.

É notório o contraste entre a redacção do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 10/2012, que prevê uma competência administrativa para decretar a interdição de entrada nos casinos (“O director da DICJ pode interditar (...)”). E o previsto no n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 10/2012, que aponta para que a revogação da *interdição de entrada nos casinos* decorra da *iniciativa revogatória* do visado (“O visado pode pedir em qualquer momento a revogação da interdição (...)”), apenas se referindo que a revogação da interdição *só produz efeitos 30 dias após o pedido*, nada se referindo expressamente sobre o órgão decisório. Aliás, não se deixa de notar

que, pelo menos aparentemente, este prazo de 30 dias para a *produção de efeitos* se conta a partir da apresentação do *pedido pelo visado* (“só produz efeitos 30 dias após o pedido”), e não a partir da *decisão revogatória* da interdição. Mesmo dentro da grande simplicidade decisório inerente ao exercício pelo visado de um direito à livre revogação da *interdição de entrada nos casinos*, nada garante que em todos os casos seja possível concluir o procedimento administrativo no prazo de 30 dias após o pedido. Ou que seja adequado, sempre e sem exceção, que a revogação se opere a partir deste prazo legal rígido e fixo (de 30 dias a contar da *data da apresentação do pedido*), sendo até possível que o próprio visado formule um prazo diferente (mais dilatado, atendendo às suas circunstâncias pessoais) para o início da produção de efeitos do seu pedido revogatório, de forma expressa no seu requerimento.

### 29. Lei n.º 10/2012: período de reflexão obrigatório

O legislador de 2012 pretendeu verdadeiramente fixar um *prazo legal mínimo*<sup>183</sup>, não se podendo produzir um acto revogatório que produza efeitos com maior rapidez, antes do termo do prazo de 30 dias após o pedido<sup>184</sup>. Pode, aliás, suspeitar-se que se está perante um *período mínimo obrigatório de exclusão*, que obriga o visado a permanecer impedido de ter acesso às salas ou zonas de jogo dos casinos, mesmo depois de ter manifestado vontade de revogar a sua *interdição de entrada nos casinos*, durante pelo menos 30 dias. Impondo um *período de reflexão e arrependimento* em torno de uma decisão, eventualmente tomada de forma impulsiva e não ponderada, que tenha em vista revogar uma *interdição de entrada nos casinos* antes decretada. Esta opção legal não foi, no entanto, assim afirmada pelo legislador de 2012.

Coloca-se aqui, no entanto, uma dúvida adicional, relativamente à possibilidade de se decretar uma revogação com produção de efeitos para uma

---

183 O n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 10/2012 prevê que o pedido de revogação da interdição só produza efeitos 30 dias após o pedido ser apresentado pelo visado, e não antes deste período de tempo. Atendendo a que a norma se refere ao momento da produção de efeitos (“a revogação da interdição (...) só produz efeitos 30 dias após o pedido”), está aqui em causa um *prazo legal mínimo* para a produção de eficácia do acto revogatório. Assim, deve ser entendido que a lei está a querer dar eficácia à revogação apenas 30 dias após a apresentação do pedido revogatório pelo visado.

184 Nunca com efeitos nos 30 dias antes da apresentação do pedido, não sendo legalmente admissível que se decrete a revogação da interdição por exemplo 10 ou 20 dias após o pedido de revogação ser apresentado, mesmo que tal seja formulado nestes termos pelo visado, ou que o órgão administrativo competente entenda que se justifica, nas circunstâncias concretas, que a decisão revogatória produza efeitos mais rapidamente.

*data posterior*, depois deste prazo legal estar concluído, a pedido do visado ou por decisão do órgão decisor. Do nosso ponto de vista, apesar da *letra da lei* não o prever, deve assistir ao visado a faculdade de formular um pedido revogatório com efeitos para uma data posterior, podendo manifestar a sua vontade no sentido de permanecer interdito até uma certa data do calendário, que se irá verificar no futuro, em data posterior, eventualmente até bastante posterior ao prazo de 30 dias previsto para a produção de efeitos previsto no n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 10/2012. Por exemplo, requerendo que a revogação da interdição de entrada apenas produza efeitos a partir do ano seguinte, ou no prazo de 90 ou 180 dias, e não antes, por razões profissionais ou pessoais que possam ser atendíveis. Nesse caso, no nosso entender, o órgão decisor deve decretar a revogação da interdição na data requerida. Não parece, no entanto, que o órgão decisor possa tomar uma decisão no sentido de um pedido revogatório produzir efeitos para uma data posterior sem que tal tenha sido pedido pelo interessado, dado o relevo essencial que a autonomia da vontade deve assumir neste contexto<sup>185</sup>.

### **30. Lei n.º 17/2018: a notificação da decisão revogatória**

Uma nota adicional merece ainda ser feita à alteração do regime de interdição de entrada nos casinos a pedido pela Lei n.º 17/2018, que se dirige especificamente a prever que o terceiro que tenha requerido a interdição seja informado da sua revogação, sempre que esta interdição tenha sido requerida por um familiar próximo e não pelo próprio visado (cf. artigo 6.º, n.º 3 da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018).

Sobre isto referia a Nota Justificativa que se pretendia:

*“Acrescentar no regime de interdição de entrada nos casinos a pedido de terceiro (pedido de interdição de entrada nos casinos por parte dos familiares do indivíduo afectado pelo distúrbio do vício do jogo) a obrigação da DICJ de notificar da revogação desta medida, efectuada a pedido do visado, a quem tenha requerido a interdição (ao familiar do indivíduo afectado pelo distúrbio do vício do jogo).”*

Nada mais se retira sobre esta questão dos elementos legislativos de 2018

---

<sup>185</sup> Apesar da rigidez aparente da opção legal, não nos parece que o órgão administrativo não possa decretar que a decisão revogatória deva começar a produzir efeitos numa data posterior ao termo deste prazo de 30 dias, por exemplo 90 dias após o pedido do visado ser apresentado. Ainda que apenas quando tal decorra do pedido apresentado pelo visado, não havendo margem discricionária para o órgão decisório decretar uma revogação da interdição para momento posterior, no futuro, sem que tal resulte do pedido. Por ter que se respeitar o direito à revogação pelo visado.

que se conhecem. Podemos concluir que a intenção legislativa subjacente, que se refere ao visado como o “indivíduo afectado pelo distúrbio do vício do jogo”, pressupondo que existe sempre uma situação de *jogo patológico*, que justifique a opção pela interdição voluntária, aponta no sentido de se querer permitir uma reacção e intervenção correctiva da família mais próxima sobre o visado, que tenha procurado revogar uma interdição de entrada nos casinos.

Pode pensar-se que, em muitos casos, o visado só tenha dado o seu consentimento a um pedido apresentado por um familiar próximo, por ter sido alvo de fortes pressões sociais e familiares. O legislador de 2018 quer que “quem tenha requerido a intervenção”<sup>186</sup> seja informado oficialmente, quando o visado pretenda fazer cessar a interdição de entrada a que estava sujeito, para evitar que os visados possam revogar as interdições sem que os seus familiares se apercebam de tal facto. Numa opção que revela uma forte componente paternalista, e merecia, na nossa perspectiva, de uma ponderação mais abrangente sobre a sua razoabilidade intrínseca, dado que se está a facilitar que a liberdade de escolha do visado seja alvo de constrangimentos vários, permitindo que os seus familiares o possam pressionar no sentido de não revogar uma interdição de entrada antes aceite.

A solução legal tomada pela Lei n.º 17/2018 coloca também dúvidas em termos de permitir o acesso por terceiros a informação nominativa e de cariz pessoal do interessado. Parece claro que a pertença, ou retirada, de um visado de uma *lista* de interdição de entrada nos casinos a pedido seria um dado pessoal, de natureza privada e porventura mesmo um dado sensível, podendo estar associado a uma questão de saúde<sup>187</sup>, que não seria livremente acessível por terceiros. Não é também evidente que, nestas circunstâncias, haja um interesse próprio atendível do próprio familiar no acesso a esta informação<sup>188</sup>, ou que este possa ter acesso a esta informação pessoal sem a autorização do visado<sup>189</sup>. Nem é evidente que o visado queira tipicamente que este terceiro seja informado. Pelo contrário, é fácil de ver que, com alguma frequência, o visado possa não querer que os seus familiares próximos, que requereram a sua interdição de entrada nos casinos a pedido, sejam informados de que se optou por solicitar a revogação da interdição antes decretada.

E, no contexto do tratamento de dados pessoais, a regra é que se deva respeitar a vontade do titular dos dados pessoais. O novo n.º 3 do artigo 6.º da Lei

---

186 Mas apenas esse terceiro, que será identificado em função do requerimento apresentado. Nada impede, em geral, que haja mais do que um terceiro, a requer a interdição de entrada de uma pessoa. Caso tal ocorra, devem ser notificados os vários familiares do visado que tenham formulado o pedido de exclusão.

187 Cf. artigo 7.º da Lei n.º 8/2005, *Lei da Protecção de Dados Pessoais*.

188 Cf. artigos 66.º e 67.º, n.º 2 do Código de Procedimento Administrativo.

189 Cf. artigo 6.º, alínea c) da Lei n.º 8/2005, *Lei da Protecção de Dados Pessoais*.

n.º 10/2012, aditado pela Lei n.º 17/2018, não tinha em vista permitir o acesso a dados pessoais por terceiros, tendo em conta a Lei n.º 8/2005, *Lei da Protecção de Dados Pessoais*, mas esse é o resultado prático de se prever que este dado pessoal deve ser comunicado a certos terceiros. A opção legal tomada em 2018 surge, portanto, como um regime legal que irá afastar a protecção da privacidade e da intimidade que assiste, em regra, aos titulares destes dados pessoais, prevendo um dever de notificação pela Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, que passa a ter que comunicar com a pessoa que tenha pedido a interdição da decisão revogatória tomada (cf. artigo 6.º, n.º 3 da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018). Sendo que a revogação da interdição irá decorrer da livre opção do visado.

É de notar que não se prevê a notificação pela Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos ao próprio visado, mas apenas do seu familiar. Portanto, a lei preocupa-se em fixar que o familiar do visado, que solicitou a interdição de entrada nos casinos a pedido, seja informado da revogação da decisão, mas não acautela que o próprio visado o seja, apesar de ser na sua esfera jurídica que se produzem os efeitos relevantes. E apesar de ser o visado que será o interessado, e quem deve ser notificado, da revogação da interdição de entrada nos casinos a que estava antes sujeito, para ter conhecimento que esta restrição voluntária sobre os seus direitos e liberdades pessoais cessou, por sua livre opção, em certa data. Passando a poder frequentar as salas ou zonas de jogo dos casinos. É evidente, no entanto, que o visado terá também que ser notificado da decisão revogatória (cf. artigo 68.º, alínea a) do Código do Procedimento Administrativo).

### **31. Lei n.º 10/2012: renovação da interdição de entrada nos casinos**

O pedido de interdição voluntário, após se ter completado o seu prazo, tendo caducado, ou mesmo caso tenha sido revogado a pedido do visado, pode ser *renovado*, sucessivamente, por via de uma nova manifestação de vontade do próprio interessado, o que deve ser formalizado, nos termos gerais, “mediante novo requerimento apresentado ou confirmado pelo visado” (cf. artigo 6.º, n.º 4 da Lei n.º 10/2012)<sup>190</sup>. Tal implica que o pedido de renovação da interdição nos casinos a pedido possa também ser apresentado pela própria pessoa interdita, ou por um seu familiar (uma das pessoas referidas no artigo 6.º, n.º 1 da Lei n.º 10/2012), devendo ser confirmado pelo visado.

Assim sendo, apesar do regime de *interdição de entrada nos casinos a pedido* ter uma característica temporária e não permanente, não podendo ultrapassar

---

190 Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, págs. 67 e 165.

o prazo máximo de 2 anos de validade, tendo em conta aspectos relativos à tutela da autonomia da vontade e à salvaguarda do campo de autolimitação dos direitos de personalidade pelo seu titular, se pode admitir, ainda assim, que, em termos práticos, por via da *renovação sucessiva e sistemática* de um pedido de interdição de entrada em casino, uma pessoa possa permanecer interdita duradouramente.

Deve ser referido que do ponto de vista técnico, o normativo legal em vigor suscita várias dúvidas de leitura, dado que se refere a que a interdição pode ser renovada “após a sua caducidade ou revogação”. O que não seria possível, dado que se a interdição de entrada já cessou (seja por caducidade ou por revogação), não será já possível que essa mesma interdição de entrada possa ainda ser renovada. Uma interpretação desta norma mais próxima da *letra da lei* sugeria que a opção legal fosse para que ocorressem sucessivas interdições de entrada (em datas contínuas, permitindo que a interdição se mantenha, sem períodos de interrupção) e *não a renovação* de uma mesma e única interdição de entrada. Tendemos a pensar que não é essa a intenção legislativa e que a melhor interpretação seja no sentido de prever efectivamente uma *renovação da interdição originária*, o que implica que a norma deva ser interpretada no sentido da renovação da interdição de entrada nos casinos a pedido deva ocorrer na *data* onde originalmente esta mesma interdição de entrada *teria cessado a sua vigência*, onde teria caducado ou teria sido revogada. Assim sendo, a renovação produz efeitos na data originária da caducidade ou revogação da interdição em causa. E a renovação impede a ocorrência da caducidade ou da revogação da interdição, sendo que a interdição de entrada, após ser renovada, se mantém em vigor, não cessando a sua vigência. Assim sendo, é a interdição de entrada originalmente decretada que será renovada.

### **32. Lei n.º 10/2012: a apresentação do pedido de renovação**

A interdição de entrada nos casinos a pedido, pelo menos nos termos da sua *letra de lei*, poderá ser renovada *após*, e aparentemente não *antes*, da sua caducidade ou revogação, mediante a apresentação de um pedido pelo interessado, ou a sua confirmação de um pedido de renovação apresentado pelos terceiros que podem formular um pedido de interdição de entrada nos casinos a pedido, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 10/2012.

Poderia ser entendido como sendo necessário que a interdição de entrada tenha já cessado (tenha já caducado ou sido revogada), e só *após* o seu termo de vigência é que o interessado poderia apresentar um “novo requerimento” a solicitar a sua renovação. Não haveria aqui uma verdadeira renovação, dado que a interdição originária já teria que ter cessado *antes* do interessado apresentar este requerimento, e nada seria de muito diferente da apresentação de uma nova interdição de entrada, de um novo pedido, *após* o termo da interdição de entrada

em causa. Em termos da prática administrativa até se poderia questionar se este requerimento poderia ser entregue e aceite *antes* da data de caducidade ou revogação da interdição de entrada originária. Como já se adiantou, não nos parece, no entanto, que tal seja essa a intenção legislativa subjacente a este normativo.

O que se visa, para efeitos da *caducidade*, é que durante a vigência de uma interdição de entrada o visado possa, quando se aproxima o fim do seu prazo, mas previamente ao seu termo, apresentar um novo requerimento solicitando a sua renovação, para que a interdição de entrada seja renovada e se mantenha em vigor após a data em que cessaria. Mantendo-se materialmente a interdição de entrada nos casinos daquele interessado por períodos prolongados de tempo (por mais de 2 anos), sem interrupções, se tal for a vontade do visado. Já para efeitos da *revogação*, o que se pretende é que o visado possa renovar a interdição que antes quis revogar, durante o prazo de 30 dias que decorrem entre a apresentação da revogação da interdição e a produção de efeitos da revogação. Ainda que também se poderia pensar que aqui se poderia simplesmente revogar (ou retirar) o pedido revogatório da interdição, ou mesmo a decisão revogatória que tenha sido, entretanto, tomada, e não seria estritamente necessário requerer uma renovação da interdição. A opção legal, no entanto, indica que para estes efeitos se deva apresentar um pedido de renovação.

Tal implica que o interessado deva apresentar um pedido de renovação de uma interdição de entrada existente durante a pendência dessa mesma interdição (isto é, *antes* e não *após* a sua caducidade ou revogação), para que esta se renove (não cesse) no seu termo, sem interrupção da interdição de entrada nos casinos a pedido antes decretada. E que, tendo em conta que há que contar que o processamento administrativo relativo ao requerimento de renovação, apesar da sua simplicidade decisória, poderá demorar algum tempo (15 dias<sup>191</sup>), será prudente apresentar este pedido de renovação com suficiente antecedência, tendo em vista o fim do prazo da interdição de entrada que se pretende renovar. Mais assim se o pedido de renovação for apresentado por um terceiro, dado que se pode estimar que poderá haver uma demora maior no processamento administrativo, na obtenção de uma confirmação pelo visado deste pedido de renovação da interdição. E que deva ser processado com celeridade, tendo em vista o fim do prazo da interdição, devendo a autoridade administrativa procurar evitar que a demora decisória impeça a renovação.

### **33. Lei n.º 10/2012: regime sancionatório penal**

O legislador de 2012 optou por fixar somente duas situações distintas

---

191 O prazo geral para os actos a praticar pelos órgãos administrativos é de 15 dias (cf. artigo 73.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo).

sujeitas a um *crime de desobediência simples*, para efeitos do artigo 312.º, n.º 1 do Código Penal, que consistem no incumprimento, não justificado:

- (1) de uma ordem de expulsão dada ou confirmada por um agente do Corpo de Polícia de Segurança Pública ou um agente da Polícia Judiciária (cf. artigo 12.º, alínea 1) da Lei n.º 10/2012). O que implica que o incumprimento das ordens de expulsão de casino dadas pelos inspectores da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos e pelos directores dos casinos não são sancionadas com um crime de desobediência, por opção legal da Lei n.º 10/2012, mas que apenas quando seja solicitada uma intervenção dos órgãos de polícia, em caso de oposição ou resistência no exercício dessas funções (cf. artigo 10.º, n.º 2 da Lei n.º 10/2012), poderá haver lugar a um crime de desobediência simples<sup>192</sup>; e
- (2) de uma decisão judicial ou administrativa interditando a entrada nos casinos, que tenha sido devidamente notificada ao interessado (cf. artigo 12.º, alínea 2) da Lei n.º 10/2012). Este segundo conjunto de casos irá abranger nomeadamente: 1) a violação das interdições temporárias automáticas, por incumprimento do regime de interdição de entrada nos casinos, decorrente do n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 10/2012, 2) a interdição preventiva de entrada nos casinos, enquanto decorre o processo sancionatório, nos termos do n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 10/2012, 3) a violação da sanção acessória de interdição de entrada nos casinos, durante 6 meses a 2 anos, prevista no artigo 13.º, n.º 3 da Lei n.º 10/2012, e 4) ainda também, a interdição de entrada a pedido, pelo prazo máximo de 2 anos, prevista no artigo 6.º da Lei n.º 10/2012. Em todos estes casos, é sempre necessário que a decisão de interdição de entrada nas salas ou zonas de jogo dos casinos tenha sido devidamente notificada ao interessado, o que implica também, no nosso entender, que este tenha sido informado que o incumprimento desta interdição é sancionado, nos termos do artigo 12.º, n.º 2 da Lei n.º 10/2012, com um crime de desobediência simples.

A falta de razoabilidade da opção legal de incluir o caso da violação de uma *interdição de entrada nos casinos por opção do próprio visado*, nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 10/2012, como sendo susceptível de gerar um crime de

---

192 Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, págs. 75 e 184-185.

desobediência parece-nos evidente. O legislador de 2012, no entanto, parece ter aqui agido deliberadamente e após cuidada ponderação, dado que este aspecto foi amplamente debatido. Assim foi assinalado que “O proponente decidiu assim que o eventual jogador compulsivo que solicite a interdição de acesso e de prática de jogos em casino da Região ou que confirme o pedido apresentado pelos familiares, a quem a futura lei atribui legitimidade para tal, e que depois não cumpra – na medida em que acede a casinos, jogando ou não – pode ser punido criminalmente”<sup>193</sup>. E ainda, em termos de previsível impacto legislativo, que “Esta opção traduzirá a decisão de assim criar um efeito preventivo e repressivo, recorrendo ao parâmetro penal, para quem esteja afectado pela compulsão do jogo. Pode eventualmente questionar-se se esta opção não terá a consequência indesejável de afastar os eventuais jogadores compulsivos do mecanismo de auto-exclusão do artigo 6.º da Proposta ou de os levar a rejeitar a confirmação de pedidos apresentados pelos seus familiares, justamente por recearem a punição criminal caso não consigam cumprir a decisão administrativa que os próprios suscitam ou que confirmem”<sup>194</sup>.

Não se pode também deixar de registar que, esta opção em favor da criminalização desta conduta, é acompanhada da inexistência de uma sanção administrativa que possa aplicar a estes mesmos casos. Quer isto dizer, a violação de uma *interdição de entrada nos casinos a pedido*, prevista no artigo 6.º da Lei n.º 10/2012, não é sancionada com uma multa administrativa, mas apenas poderá ser penalizada com um crime de desobediência. Em termos práticos, tal implica que não exista aqui espaço para uma reacção sancionatória meramente administrativa, para eventuais situações menos graves de incumprimentos, por exemplo, casos onde o infractor é primário, ou as suas circunstâncias pessoais, em torno de uma dependência ou perturbação do vício do jogo, possam contribuir para um menor grau de censurabilidade. Tal não nos parece ser muito coerente, dado que o mesmo não acontece para efeitos de outros casos de violação de uma interdição de entrada nos casinos, de cariz não voluntário, que são sancionadas com uma infracção administrativa, e não com um crime de desobediência – cf. artigo 13.º, n.º 1, alíneas 1) e 3) da Lei n.º 10/2012.

A reacção penal é na opção tomada pela Lei n.º 10/2012, a única possível para o incumprimento de uma *interdição de entrada nos casinos a pedido*, prevista no artigo 6.º da Lei n.º 10/2012. Havendo aqui que aplicar uma pena de prisão até 1 ano ou a pena de multa até 120 dias (cf. artigo 312.º, n.º 1 do Código Penal).

---

193 Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, pág. 169.

194 Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, pág. 169.

Ainda que se possa esperar que, pelo menos para infractores primários, ou num quadro de culpa reduzida, o tribunal opte por aplicar apenas uma pena de multa, por esta ser suficiente para as finalidades visadas pela intervenção penal (cf. artigo 64.º do Código Penal)<sup>195</sup>. É também de reter, conforme se referiu nos trabalhos legislativos em 2012, que a verificação de uma dependência ao jogo, pelo menos nos casos mais graves, pode eventualmente ser considerada uma situação onde se verifica uma anomalia psíquica, que não permita que um infractor seja alvo de uma sanção penal, nos termos do artigo 19.º do Código Penal<sup>196</sup>.

#### ***34. Lei n.º 10/2012: desaplicação jurisprudencial do regime sancionatório penal***

Merece ser referido que o manifesto excesso punitivo presente nesta solução legal já levou a que alguma jurisprudência se pronunciasse no sentido da não aplicação do crime de desobediência para a violação de uma interdição de entrada nos casinos a pedido<sup>197</sup>. Tal resultou do tribunal ter entendido que o tipo do crime em causa (“tipo delitual penal de desobediência, previsto no art. 12.º, alínea 2), da Lei n.º 10/2012”) não se aplicaria aos casos da violação de uma decisão administrativa assente numa opção voluntária dos particulares visados (“a pedido seu traduzido materialmente numa limitação voluntária da sua liberdade de entrada em casinos”)<sup>198</sup>. O douto tribunal seguiu uma linha de raciocínio assente numa ideia fundamental de incompatibilidade, para o sistema jurídico, em geral, da: (1) natureza voluntária da interdição de entrada nos casinos a pedido do próprio visado, com (2) a violação do bem jurídico alvo de protecção pelo crime de desobediência (que consiste na desobediência à autoridade pública). Uma vez que o bem jurídico tutelado pelo crime de desobediência é a autoridade pública,

---

195 Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, págs. 76 e 170-171.

196 Assim, “(...) é possível a um jogador patológico, pelo menos nos casos mais graves, obter do tribunal competente a declaração de inimputabilidade em razão de anomalia psíquica e assim obviar à punição por desobediência simples prevista e regulada no n.º 1 do artigo 312.º do mesmo código [Código Penal], via alínea 2) do artigo 12.º da Proposta de Lei”, Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, pág. 170.

197 Iremos seguir aqui a nossa apresentação no *Seminário sobre a Jurisprudência Recente sobre o Jogo*, que decorreu na Faculdade de Direito da Universidade de Macau, no dia 17 de Dezembro de 2019.

198 Acórdão do Tribunal de Segunda Instância (TSI), Processo n.º 437/2016, de 12/07/2018 (disponível em <http://www.court.gov.mo/sentence/pt-b75378a5ffa5322b.pdf>).

o que implicaria que este tipo penal não se poderia aplicar ao incumprimento de uma interdição voluntária<sup>199</sup>.

Diga-se também, com algum embaraço, como já se referiu, que a questão parece resultar de uma opção expressa da Lei n.º 10/2012, e não alterada pela Lei n.º 17/2018, que até surge como tendo sido amplamente ponderada em 2012. Dado que nos trabalhos legislativos constam várias referências a esta matéria, afirmando que a opção tomada seria pela aplicação do crime de desobediência a estes casos, e também, simultaneamente, e com evidente incoerência, oferecendo uma linha de questionamento da razoabilidade desta solução legislativa. Houve, portanto, uma discussão crítica em torno da bondade da opção penal tomada nos trabalhos legislativos da Lei n.º 10/2012<sup>200</sup>. Como já avançamos, os trabalhos legislativos de 2012 sugerem até mesmo que a opção pela aplicação do crime de desobediência poderia não ser sempre viável. Por, pelo menos em certos casos, os jogadores compulsivos poderiam não ter plena capacidade para formar livremente a sua vontade, em limite podendo estar em causa uma inimputabilidade em razão de anomalia psíquica para efeitos do artigo 19.º do Código Penal. Parece, no entanto, que se entendia que, em geral, os tribunais iriam ter em conta a redução da medida da culpa (que existiria tendencialmente sempre nos *jogadores patológicos*, em maior ou menor medida) apenas para efeitos da medida da pena a ser aplicada, tendo como limite a medida da culpa (cf. artigo 40.º, n.º 2 do Código Penal). O que apontaria, se bem compreendemos, para que se deveria aplicar uma pena de multa (e não uma pena de prisão) para estes casos. Havendo, ainda assim, a opção legal por uma criminalização da conduta, para obter os efeitos preventivos especiais e gerais típicos do direito penal. Mas quer-se, na realidade, que se aplique somente uma multa pecuniária para este conjunto de casos.

Não assim entendeu a douta jurisprudência exposta, que apelou a uma ideia de unidade do sistema jurídico, para afastar a aplicação deste tipo penal aos casos de violação de interdições de natureza voluntária<sup>201</sup>. Tal implica, genericamente,

---

199 É dito: “o tipo delitual penal de desobediência, que pretende tutelar a autoridade pública como seu bem jurídico, não é aplicável à conduta de incumprimento de uma interdição de entrada em casinos inicialmente querida e requerida pela recorrente que se retractou dela vindouramente”, TSI, Processo n.º 437/2016, pág. 9.

200 Veja-se, entre outras referências, os trechos constantes no Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, págs. 70-76 (disponível em: <https://www.al.gov.mo/pt/law/2012/197>).

201 Tendo sido dito “em prol da unidade do sistema jurídico como critério orientador na interpretação da lei, que a retractação, pela recorrente, da interdição voluntária da entrada em casinos não fere nunca o bem jurídico de autoridade pública em mira no tipo-de-ilícito de desobediência”. E ainda que “Ou seja, entende-se, em prol da unidade do sistema jurídico como critério orientador

que nunca se poderá aplicar um crime de desobediência a estes casos. O que implica também que se procedeu a uma interpretação restritiva do artigo 12.º da Lei n.º 10/2012<sup>202</sup>.

Concordamos com a decisão de fundo, uma vez que pensamos que não se adequa aplicar uma pena de prisão pelo crime de desobediência simples para a violação da interdição de entrada nos casinos a pedido, quando os visados são *jogadores patológicos*. Ainda que tenhamos dúvidas que a questão se resolva pela natureza voluntária da fonte da interdição de entrada nos casinos a pedido do visado. Uma vez que também nestes casos foi emitida uma ordem (uma norma de conduta de interdição de entrada nos casinos) legítima por uma autoridade pública competente (a Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos), cujo incumprimento é legalmente cominado com um crime de desobediência simples – que a mesma resulte de um pedido do próprio visado, assumindo-se como uma interdição voluntária e livremente revogável, não nos parece verdadeiramente decisivo.

Por outro lado, é incontroverso que deva assistir ao visado a faculdade de revogar a interdição de entrada nos casinos a pedido, que consiste numa limitação voluntária da liberdade pessoal dos interessados, em termos análogos aos contidos no artigo 72.º do Código Civil (que deve ser sempre livremente revogável - cf. artigo 69.º, n.º 5 do Código Civil). No entanto, esse é essencialmente o regime do artigo 6.º da Lei n.º 10/2012, que permite a livre revogabilidade da interdição de acesso aos casinos que tenha sido pedida pelo visado (ainda que a revogação produza efeitos, é certo, apenas 30 dias após o pedido revogatório). Não parece que se deva concluir que o período de 30 dias previsto na Lei n.º 10/2012 (ou outras formalidades exigidas), para que a revogação de uma interdição de entrada nos casinos a pedido, seja de tal forma excessivamente restritivo da liberdade pessoal do visado que - por isso - não se deva sancionar o incumprimento da interdição.

---

na interpretação da lei, que a retractação, pela recorrente, da interdição voluntária da entrada em casinos não fere nunca o bem jurídico de autoridade pública em mira no tipo-de-ilícito de desobediência (porque a medida de interdição de entrada em casinos não foi aplicada à recorrente na sequência de anterior prática, por ela, de algum acto com relevância penal ou violador de alguma norma jurídica de carácter sancionatório, mas sim a pedido seu traduzido materialmente numa limitação voluntária da sua liberdade de entrada em casinos), pelo que a ela não se deve imputar a ilicitude do facto de desobediência (cfr. o art. 30.º, n.º 1, do CP), ainda que tal interdição voluntária da entrada em casinos tenha sido autorizada pelo Senhor Director de Inspeção e Coordenação de Jogos, compreensivelmente apenas para fins de execução, heterónoma, da medida de interdição voluntária em causa (medida essa que visa ajudar a própria pessoa requerente disso, sem confiança própria na capacidade de se abster de entrar em casinos, a tirar o vício de jogar em casinos).”, TSI, Processo n.º 437/2016, pág. 9.

202 Porventura pode mesmo falar-se de uma interpretação (parcial) ab-rogante, na medida em que a opção legislativa é afastada (não aplicada, não restante espaço de aplicação para a norma penal).

A solução, parece-nos, estar antes na violação do princípio cimeiro da *ultima ratio* que o direito penal deve ocupar. Dado que o regime penal do artigo 12.º da Lei n.º 10/2012 não é estritamente necessário: não se quer verdadeiramente a aplicação de uma sanção penal (pena de prisão) para este conjunto de casos, dado que a intenção legislativa tomada em 2012, parece apontar no sentido dos tribunais, no julgamento dos casos concretos, apenas aplicarem penas de multa e não penas de prisão (o que seria possível por via de uma mera infracção administrativa). O que indicia fortemente que ocorre aqui uma colisão com o princípio da culpa e, acima de tudo, com o princípio da proporcionalidade ou necessidade, no sentido de que a tutela penal deve surgir como *ultima ratio* e somente possa entrar em acção quando disso careça a protecção dos bens jurídicos essenciais à sobrevivência da vida em sociedade. O que não acontece aqui.

Em balanço, a douta jurisprudência aponta para que não se possa aplicar o crime de desobediência aos casos de violação da interdição de entrada nos casinos a pedido. O que implica que, nesta linha de orientação jurisprudencial, com o qual tendemos a concordar, ainda que com fundamentos não coincidentes, nos termos antes expostos, deixe de haver uma sanção penal a ser aplicada para a violação do artigo 6.º da Lei n.º 10/2012 (e não há também sanção infraccional administrativa, por opção do legislador). O que reforça a ideia que este aspecto da Lei n.º 10/2012 deva ser revisto e corrigido com brevidade pelo legislador, revogando-se esta incriminação penal não justificada<sup>203</sup>. Caso se entenda que a violação de uma interdição de entrada nos casinos a pedido carece de ser sancionada, o que não nos parece verdadeiramente necessário, mas que seria uma opção legislativa legítima, tal poderá ser obtido por via de uma infracção administrativa.

---

203 A Lei n.º 17/2018 não teve em vista a modificação do regime contido no artigo 12.º da Lei n.º 10/2012 deixando inalterada a opção legislativa contida na Lei n.º 10/2012 de criminalizar a conduta que consista na violação de uma interdição de entrada nos casinos que tenha sido voluntariamente obtida a pedido ou com o acordo do próprio interessado. Em 2018 esta questão não parece ter sido sequer discutida no decorrer dos trabalhos legislativos.

A alteração da Lei n.º 10/2012 pela Lei n.º 17/2018 aditou um novo número 1 ao artigo 11.º (*Reversão de prémios e receitas*) e um novo artigo 11.º-A (*Apreensão cautelar*) à Lei n.º 10/2012. Ainda que nos pareça que aqui esteja em causa a *perda a favor da RAEM* dos prémios e outros benefícios dos jogos de fortuna ou azar ganhos por pessoas interditas de jogar (não de uma “reversão administrativa”). Resolvendo outro problema, que decorria da Lei n.º 10/2012, na sua versão originária, não ter previsto a *apreensão cautelar* das fichas ou dos prémios de jogo para os casos onde uma pessoa violava uma proibição de entrada nos casinos. Quer isto dizer, até 2018, não havia uma regra legal que permitisse que a Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos apreendesse provisoriamente as fichas e os prémios de jogo, ainda que já se contemplasse que os montantes apostados e o valor dos prémios de jogo das pessoas interditas fossem *perdidos a favor da RAEM* (cf. artigo 11.º, n.º 1 da Lei n.º 10/2012, *versão originária*).

**35. Lei n.º 10/2012: regime sancionatório administrativo**

Para efeitos das infracções administrativas, a opção legislativa de 2012 assenta entre uma intervenção sancionatória dirigida: (1) aos infractores, pessoas singulares, cuja conduta ilícita nos casinos mereça ser sancionada, prevendo multas de valores relativamente baixos (entre mil e dez mil patacas) (cf. artigo 13.º, n.º 1 da Lei n.º 10/2012), e ainda com uma sanção acessória de interdição de entrada nos casinos entre 6 meses e 2 anos (cf. artigo 13.º, n.º 3 da Lei n.º 10/2012), e (2) às próprias concessionárias, que surgem aqui sancionadas pelo incumprimento dos seus deveres de vigilância, zelo e cuidado, na aplicação e fiscalização das restrições de acesso aos casinos previstas na Lei n.º 10/2012, ou ainda, pela falta da prestação da colaboração que seja exigível para efeitos da boa execução das regras de apropriação pela RAEM dos montantes apostados e dos prémios de jogo, ganhos ou apostados por pessoas interditas, ou a não colaboração, em geral, com a Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos para efeitos da actividade de fiscalização desenvolvida por esta entidade pública (cf. artigo 13.º, n.º 2 da Lei n.º 10/2012).

**36. Lei n.º 10/2012: sanções administrativas para os infractores**

No que diz respeito ao primeiro bloco de infracções administrativas, encontramos, desde logo, a entrada nas salas ou zonas de jogo dos casinos, para quem esteja interdito, ou a prática de jogo de fortuna ou azar, para quem possa entrar nos casinos, mas não possa jogar (cf. artigo 13.º, n.º 1, alínea 1) da Lei n.º 10/2012). Mais concretamente para quem tenha entrado nas salas ou zonas de jogo dos casinos em violação de uma proibição: (1) não tendo completado 21 anos de idade (alínea 1) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012), (2) estando notoriamente em estado de embriaguez ou sob o efeito de drogas (alínea 5) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012), (3) sendo portador de armas<sup>204</sup>, de engenhos ou materiais explosivos (alínea 6) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012), ou (4) sendo trabalhadores das concessionárias, ou dos promotores de jogo, que prestam trabalho nas salas ou zonas de jogo (alínea 7) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018).

Em lugar próximo, tratando também de uma violação de uma interdição de entrada, surge a violação da interdição temporária de entrada que decorre automaticamente de uma expulsão do casino, nos termos do n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 10/2012 (cf. artigo 13.º, n.º 1, alínea 10) da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018). A opção legal passa também por sancionar os representantes

---

<sup>204</sup> Tendo aqui que se ter em conta a excepção prevista no n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 10/2012.

legais de um menor ou interdito, quando estes entrem no casino acompanhado o menor ou o interdito, numa aparente violação do dever de vigilância que pode ser exigido aos representantes legais do menor (cf. artigo 13.º, n.º 1, alínea 11) da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018).

Igualmente sancionado com uma multa de entre mil a dez mil patacas é a prática do jogo por quem tenha livre entrada nos casinos, naquilo que já se entendeu por bem designar como uma *interdição especial de jogo em casino*<sup>205</sup>: (1) do Chefe do Executivo (alínea 1) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 10/2012), (2) dos titulares dos principais cargos do Governo (alínea 2) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 10/2012), (3) dos membros do Conselho Executivo (alínea 3) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 10/2012), e (4) dos membros dos órgãos sociais da concessionária ou das sociedades gestoras, mas também os seus convidados devidamente acompanhados (alínea 4) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 10/2012) (cf. artigo 13.º, n.º 1, alínea 2) da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018).

Também aqui se sanciona, ainda que apenas após 2018, os casos onde trabalhadores das concessionárias, ou dos promotores de jogo, que estejam impedidos de entrar nas salas ou zonas de jogo dos casinos, tenham praticado, directa ou por interposta pessoa, jogos de fortuna ou azar (alínea 7) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018), ou quando qualquer trabalhador de uma concessionária tenha praticado, directa ou por interposta pessoa, jogos de fortuna ou azar nos casinos explorados pela *própria entidade patronal*<sup>206</sup> (n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018) (cf. artigo 13.º, n.º 1, alínea 2) da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018). Note-se aqui uma potencial sobreposição, entre a sanção aplicável nos termos da alínea 1) e 2) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018, quando ocorre a prática de jogo por um trabalhador interdito de entrar nos casinos numa sala ou zona de jogo de um casino explorado pela própria entidade patronal. A nosso ver, deve aplicar-se uma multa administrativa por violação do *n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012*<sup>207</sup> para os casos onde estejam

---

205 Cf. Parecer n.º 7/VI/2018 da 1.ª Comissão Permanente, de 13 de Dezembro de 2018, relativo à proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos”, que deu lugar à Lei n.º 17/2018, pág. 31.

206 Esta é a opção sancionatória decorrente da remissão para os termos do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 10/2012, ainda que não se veja porque não se sancione, em lugar próximo, a prática de jogo pelos trabalhadores dos promotores de jogo que não estejam interditos, em iguais circunstâncias, quando joguem em salas de jogo dos próprios promotores.

207 O artigo 13.º, n.º 1, alínea 1) da Lei n.º 10/2012 não se refere expressamente à violação do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012, mas tal decorre desta alínea 1) abranger a entrada e a prática de jogo em casino, para quem esteja interdito de entrar nos casinos nos termos da alínea 7) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018.

em causa trabalhadores das concessionárias sujeitos à interdição de entrada nos casinos prevista na alínea 7) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012. E uma multa administrativa por violação do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 10/2012 quando os trabalhadores das concessionárias não estejam sujeitos a esta interdição de entrada nos casinos, podendo jogar nos casinos, mas tenham violado a proibição de jogar nos espaços de jogo da entidade empregadora.

Acresce ainda também a situação onde os trabalhadores das concessionárias interditos de entrar nos casinos, que possam entrar nos casinos, em *exercício de funções*<sup>208</sup>, ou com base numa causa legítima, tenham praticado, directa ou por interposta pessoa, jogos de fortuna ou azar (n.º 4 do artigo 4.º da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018) (cf. artigo 13.º, n.º 1, alínea 2) da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018). Também aqui se pode verificar uma potencial sobreposição, entre a sanção aplicável nos termos da alínea 1) e 2) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018. Neste caso terá que estar em causa uma entrada no casino tendo em vista o exercício de funções, ou com uma causa legítima, para um trabalhador da concessionária interdito de entrar nos casinos, nos termos do artigo 2.º, n.º 3 da Lei n.º 10/2012. Não havendo uma causa legítima, ou não estando em causa o exercício de funções, como motivo justificador para a entrada no casino pelos trabalhadores da concessionária interditos de entrar e jogar nos casinos, será aplicada uma multa por violação da proibição de entrada e jogo, em geral, e não da proibição de jogar contida do n.º 4 do artigo 4.º da Lei n.º 10/2012.

Acresce ainda um outro conjunto de condutas ilícitas que se entendem merecer uma sanção administrativa, que colocam em causa o regular funcionamento dos casinos que incluem: (1) a violação das regras dos jogos de fortuna ou azar (cf. artigo 13.º, n.º 1, alínea 6) da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018), sancionando aqui a fraude ao jogo, o que pode também merecer uma sanção penal<sup>209</sup>, (2) a conduta causadora de distúrbios no interior dos

---

208 Havendo violação da proibição da prática de jogo em casino, para quem esteja interdito de entrar nos casinos, mas tenha entrada por razões funcionais, nos termos da alínea 7) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018, e do artigo 13.º, n.º 1, alínea 1) da Lei n.º 10/2012.

209 A fraude ao jogo pode também gerar responsabilidade penal (cf. artigos 6.º e 11.º da Lei n.º 8/96/M, de 22 de Julho, *Jogo ilícito*). Na formulação do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 12/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018, a multa de entre mil a 10 mil patacas só será aplicável “se sanção mais grave não lhe for aplicável”, o que implica que não há cumulação entre esta sanção administrativa e uma eventual sanção penal, conforme resulta, em geral, do previsto no artigo 8.º (*Concurso de infracções*) do *Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento*, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 52/99/, de 4 de Outubro. Veja-se, sobre este ponto, Parecer n.º 7/VI/2018 da 1.ª Comissão Permanente, de 13 de Dezembro de 2018, relativo à proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos”,

casinos (cf. artigo 13.º, n.º 1, alínea 7) da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018), (3) a perturbação do bom funcionamento do casino, ou a conduta ou a apresentação que incomode os outros frequentadores (cf. artigo 13.º, n.º 1, alínea 9) da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018)<sup>210</sup>, e (4) o comércio de bens ou serviços não autorizados no interior dos casinos, sendo também sancionada a mera tentativa (cf. artigo 13.º, n.º 1, alínea 8) da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018).

Finalmente, também se sanciona a falta da prestação da necessária cooperação com as entidades públicas competentes, sendo punido com uma infracção administrativa: (1) a recusa de prestar a identificação quando tal seja solicitado, no interior do casino, por um inspector, ou à respectiva chefia, da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos<sup>211</sup>, por um agente do Corpo de Polícia de Segurança Pública ou um agente da Polícia Judiciária (cf. artigo 13.º, n.º 1, alínea 3) da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018), (2) a continuação

---

que deu lugar à Lei n.º 17/2018, págs. 32-33.

210 Parece, no entanto, que há aqui uma potencial sobreposição destes casos, introduzidos em 2018, com o previsto no artigo 13.º, n.º 1, alínea 7) da Lei n.º 10/2012, havendo aqui que apurar se a conduta dos infractores consiste: 1) apenas numa *perturbação ao bom funcionamento* das salas ou zonas de jogo do casino, numa conduta que seja meramente incómoda para os outros frequentadores, ou 2) se existe uma maior gravidade na conduta em causa e se está a causar *distúrbios* no interior do casino. Apesar desta distinção da gravidade das condutas, a moldura sancionatória abstracta é a mesma para ambas as circunstâncias, aplicando por igual uma multa de entre mil a 10 mil patacas.

Acresce que a redacção desta norma sancionatória, introduzida pela Lei n.º 17/2018, que é similar à prevista para a expulsão dos casinos, no artigo 9.º, n.º 1, alínea 9) da Lei n.º 10/2012 (que corresponde artigo 9.º, n.º 1, alínea 7) da Lei n.º 10/2012, *versão originária*), nos parece ser demasiado abrangente. No nosso entender, não se deveria sancionar com uma multa administrativa a perturbação ou o incómodo que possa ser causado apenas com a *apresentação* de uma pessoa (e não com a sua conduta), dado que aqui o regime infraccional administrativo corre o risco de punir quem viole meramente a etiqueta, os usos sociais ou as regras de vestuário do casino (o *dress code*), o que não parece merecer uma sanção infraccional. E no que pode consistir numa intrusão excessiva nas liberdades pessoais, e no livre desenvolvimento da personalidade, das pessoas visadas. Bastaria, nestes casos, recusar o acesso aos casinos, ou proceder à expulsão de quem pela sua apresentação seja perturbador. Não se justificando esta sanção administrativa.

211 Na versão original não se previa que a recusa de identificação perante o pessoal da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos fosse punido, apenas se sancionando a recusa de identificação perante um agente do Corpo de Polícia de Segurança Pública ou da Polícia Judiciária (cf. artigo 13.º, n.º 1, alínea 2) da Lei n.º 10/2012, *versão originária*). A Lei n.º 17/2018 passou a abranger aqui também a recusa de identificação aos inspectores da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos e à respectiva chefia. Note-se que as entidades aqui abrangidas são apenas as entidades públicas, e não incluem os directores dos casinos (ao contrário do que acontece, em lugar próximo, para efeitos da expulsão das salas ou zonas de jogo dos casinos, nos termos do artigo 9.º, n.º 1), alínea 2) da Lei n.º 10/2012).

da violação da proibição de registo de imagens ou sons nas proximidades das mesas de jogo, ou do uso de telemóveis ou outros equipamentos de comunicação no interior das salas ou zonas de jogo dos casinos, nos termos do n.º 1 do artigo 8.º-A da Lei n.º 10/2012, tendo que haver aqui uma prévia advertência do visado que tenha sido ignorada, e que tenha sido proferida pela entidades referidas no n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 10/2012 (cf. artigo 13.º, n.º 1, alínea 4) da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018)<sup>212</sup>, e (3) a recusa de cumprir a ordem das entidades competentes, previstas no n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 10/2012, para a eliminação dos registo de imagens ou de sons realizado indevidamente, nos termos do n.º 2 do artigo 8.º-A da Lei n.º 10/2012 (cf. alínea 5) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 10/2012)<sup>213</sup>.

Para todos estes casos, contemplados no n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 10/2012, os infractores para além de serem punidos com uma multa de entre mil a 10 mil patacas, podem ser também alvo uma sanção acessória de interdição de entrada nos casinos, com uma duração mínima de 6 meses e máxima de 2 anos (cf. artigo 13.º, n.º 3 da Lei n.º 10/2012). Atendendo ao relativo baixo valor pecuniário da multa administrativa que se encontra prevista, esta sanção acessória, por limitadora da liberdade pessoal dos infractores, será a sanção administrativa mais gravosa. E com maior impacto sobre os direitos das pessoas sancionadas.

### **37. Lei n.º 10/2012: situações não sancionadas**

Não se sanciona, por opção legal expressa, com uma infracção administrativa, a violação da interdição de entrada nas salas ou zonas dos casinos previstas nas alíneas 2) a 4) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012. O que implica que não haja uma punição aplicável para quem entre nos casinos em violação de uma interdição: (1) tendo sido declarado interdito ou inabilitado por decisão

---

212 Norma similar à prevista, para efeitos da expulsão das salas ou zonas de jogo dos casinos, na alínea 3) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018. De notar que as entidades aqui abrangidas não são apenas as entidades públicas, mas também incluem os directores dos casinos (em resultado da remissão para o artigo 10.º, n.º 1 da Lei n.º 10/2012, no que diz respeito às entidades que têm competência para advertir que cesse essa conduta – cf. também artigo 8.º-A, n.º 2 da Lei n.º 10/2012, que também remete para estas mesmas entidades competentes).

213 Também este normativo é similar ao previsto, para efeitos da expulsão das salas ou zonas de jogo dos casinos, na alínea 4) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018. Tal implica que, também para este efeito, as entidades aqui abrangidas também incluem os directores dos casinos (em resultado da remissão para o artigo 10.º, n.º 1 da Lei n.º 10/2012, no que diz respeito às entidades que têm competência para ordenar que se exhiba o respectivo aparelho e registos, bem como para decretar a destruição dos registos – cf. também artigo 8.º-A, n.º 2 da Lei n.º 10/2012).

judicial (cf. alínea 2) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012), (2) sofrendo de anomalia psíquica notória (cf. alínea 3) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012), (3) sendo trabalhador da Administração Pública, incluindo-se aqui os trabalhadores de institutos públicos e os agentes das Forças e Serviços de Segurança (cf. alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012), e (4) estando sujeito a uma interdição voluntária de entrada nos casinos, nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 10/2012.

Os primeiros dois casos correspondem a situações onde, em regra, não haverá discernimento para se evitar uma violação da interdição de entrada nas salas ou zonas de jogo dos casinos. No que diz respeito à declaração de interdição ou inabilitação por decisão judicial transitada em julgado (cf. artigo 2.º, n.º 1, alínea 2) da Lei n.º 10/2012), aparentemente também se estaria perante o incumprimento de uma decisão judicial interditando a entrada nos casinos, potencialmente punida com um crime de desobediência simples (cf. artigo 12.º, alínea 2) da Lei n.º 10/2012). Não se admite, na opção legislativa, que possa haver cumulação de responsabilidade penal e infraccional administrativa. Também neste contexto, havendo uma redução da capacidade de exercício dos visados, e da sua culpa, não parece justificado que se possa punir criminalmente estes tipos de infractores, dado que tendencialmente estas pessoas não serão capazes de avaliar a ilicitude da sua conduta ou de agirem de acordo com essa avaliação no momento da prática da infracção. Aqui nota-se, mais uma vez, a proximidade material que parece haver entre estas circunstâncias e a situação típica das pessoas que tenham pedido uma interdição voluntária de entrada nos casinos, nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 10/2012 (onde a interdição de entrada nos casinos estará assente numa decisão administrativa), que serão muitas vezes *jogadores patológicos*. É também curioso notar que fica sem ser punido quem sofra de anomalia psíquica notória, desde que não esteja em violação de uma decisão judicial ou administrativa. Ainda que também aqui se possa sustentar que, como já se avançou anteriormente, mesmo havendo uma tal decisão judicial ou administrativa, a violação de uma tal decisão muitas vezes não poderia ser sancionada criminalmente, caso não haja capacidade para formação de uma vontade livre (cf. artigo 19.º do Código Penal).

### **38. Lei n.º 10/2012: sanções disciplinares para os funcionários públicos**

Os *trabalhadores* da Administração Pública, seja qual for o seu vínculo contratual, estão sujeitos a uma proibição de entrada nas salas ou zonas de jogo dos casinos (cf. artigo 2.º, n.º 1, alínea 4) da Lei n.º 10/2012), ainda que com certas excepções mediante autorização do Chefe do Executivo, ou para a entrada no exercício de funções (cf. artigo 5.º da Lei n.º 10/2012), ou em situações de emergência (cf. artigo 8.º da Lei n.º 10/2012), mantendo-se sempre a proibição de praticar quaisquer jogos de fortuna ou azar nos casinos (cf. artigo 13.º, n.º 1,

alínea 1) da Lei n.º 10/2012). Não estão previstas infracções administrativas para sancionar violações a estas proibições legais.

Tal não resulta de um lapso legislativo, dado que se entendeu que aos trabalhadores da Administração Pública já seria aplicável o regime disciplinar da Função Pública, não havendo aqui necessidade de se prever uma sanção administrativa. Aliás, deve ser notado que a versão inicial da proposta de lei que deu lugar à Lei n.º 10/2012 continha uma infracção administrativa dirigida aos titulares de funções públicas que violassem uma proibição de entrada ou de jogo nos casinos<sup>214</sup>. E que esta opção foi afastada no decurso dos trabalhos legislativos que decorreram na Assembleia Legislativa em 2012, por se entender que os funcionários públicos, mas também os magistrados judiciais e do Ministério Público, já estariam sujeitos a responsabilidade disciplinar<sup>215</sup>. Não se querendo prever a aplicação, simultânea, do regime disciplinar aplicável aos funcionários públicos, ou aos magistrados, e de um regime infraccional administrativo. O que foi entendido como consistindo numa dupla punição pelos mesmos factos e num excesso punitivo não justificado.

Parece, no entanto, que tal apenas seria assim para os trabalhadores de Administração Pública a quem se aplique o regime disciplinar previsto no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (cf. artigos 276.º a 358.º do ETAPM). Ou que estejam sujeitos a um regime disciplinar próprio, como acontece com os magistrados judiciais ou do Ministério Público, ou outros casos onde haja legislação específica, como acontece com os institutos públicos, que normalmente detêm um estatuto privativo de pessoal, que deverá conter também um regime disciplinar. No entanto, se bem compreendemos, resta um espaço residual de não regulação sancionatória relativamente amplo, dado que os trabalhadores da Administração Pública que não estejam sujeitos ao Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, por estarem sujeitos a um regime contratual de direito privado, e não tenham um regime disciplinar próprio, não terão um regime sancionatório aplicável. Havendo aqui uma aparente não punição para a violação da proibição de entrada ou jogo nos casinos ou da prática de jogo<sup>216</sup>. Parece que,

---

214 Cf. artigo 13.º, n.º 1, alínea 1) da versão inicial da proposta de lei.

215 Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, págs. 59-61.

216 Esta questão foi ponderada pelo legislador de 2012, veja-se Parecer n.º 2/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente, de 16 de Julho de 2012, relativo à proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, págs. 94-107. Sendo referido que se a conduta assumir gravidade suficiente para o efeito, pode eventualmente motivar uma resolução da relação contratual laboral com justa causa, por incumprimento de deveres gerais e especiais inerentes à função desempenhada. Parece, no entanto, que um conjunto bastante abrangente de condutas menos graves não serão à partida merecedoras de constituir uma justa causa para a

dentro da opção formulada em 2012, se deveria ter previsto, pelo menos para estes casos, um regime infraccional administrativo, que seria aplicável na falta de um regime disciplinar próprio.

### 39. Lei n.º 10/2012: *sanções administrativas para as concessionárias*

Para efeitos do segundo bloco de infracções administrativas, dirigido às concessionárias, que são punidas com uma multa de entre 10 mil a 500 mil patacas, encontramos em primeiro lugar a situação onde uma concessionária não presta a devida colaboração, nos termos do n.º 3 do artigo 11.º da Lei n.º 10/2012, na entrega à RAEM dos montantes apostados e dos prémios de jogo ganhos por pessoas interditas (cf. artigo 13.º, n.º 2, alínea 4) da Lei n.º 10/2012). Em segundo lugar, de forma genérica, surge uma infracção administrativa para sancionar ocorrências onde uma concessionária recuse a colaborar ou mesmo obstrua a fiscalização desenvolvida pela Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos nos casinos (cf. artigo 13.º, n.º 2, alínea 5) da Lei n.º 10/2012). Em terceiro lugar, a concessionária de jogos de fortuna ou azar é sancionada, quando permita, ainda que por mera negligência<sup>217</sup>, que uma pessoa interdita: (1) exerça uma actividade profissional no interior dos seus casinos, tendo menos que 21 anos de idade, sem estar autorizada para o efeito, nos termos da Lei n.º 10/2012 (cf. artigo 13.º, n.º 2, alínea 1) da Lei n.º 10/2012), (2) permaneça nas salas ou zonas de jogo dos casinos ou participe nos jogos de fortuna ou azar dos casinos daquela concessionária, tendo menos que 21 anos de idade ou estando proibida de entrada no casino por decisão judicial ou administrativa devidamente notificada<sup>218</sup>

---

resolução de um contrato de trabalho. Por exemplo, a *simples passagem* pela sala ou zonas de jogo dos casinos por um trabalhador público, apenas para aceder a espaços de restauração ou de comércio noutras áreas dos casinos, como se pode suspeitar que ocorre com frequência. O que implica que não há aqui uma sanção aplicável para as violações com menor gravidade da proibição de entrada nos casinos pelo pessoal que não esteja sujeito a um regime disciplinar público. Ora, a exacta mesma conduta, poderia ser alvo de uma sanção disciplinar leve (por exemplo, com uma pena disciplinar de *repreensão escrita* ou com uma *multa* – cf. artigos 300.º a 302.º do ETPAM) para o pessoal sujeito a um regime disciplinar público. Não se vislumbra que esta desigualdade de tratamento se justifique minimamente.

217 A Lei n.º 10/2012 refere-se a que será sancionada a *mera negligência*, reportando-se a uma violação do dever de cuidado e zelo da concessionária no controlo de entradas nas salas ou zonas de jogo dos casinos, havendo também naturalmente que punir eventuais situações *dolosas*, caso as mesmas se verificarem.

218 Na nossa leitura, aqui releva que a decisão judicial ou administrativa tenha sido *devidamente notificada* à concessionária, que terá assim oficialmente conhecimento que essa pessoa se encontra interdita de entrar nas salas ou zonas de jogo dos casinos, mas permita negligentemente a sua entrada, por violação de um dever de vigilância.

(cf. artigo 13.º, n.º 2, alínea 2) da Lei n.º 10/2012), ou (3) participe nos jogos de fortuna ou azar, sendo trabalhador da concessionária, em casino explorado pela própria concessionária (cf. artigo 13.º, n.º 2, alínea 3) da Lei n.º 10/2012)<sup>219</sup>.

Deve ainda referir-se dois conjuntos de circunstâncias onde, no nosso entender, também se deve aplicar o regime sancionatório do artigo 13.º, n.º 2, alínea 2) da Lei n.º 10/2012, caso a concessionária seja negligente nos seus deveres de vigilância: (1) aos casos onde tenha sido decretada uma interdição de entrada nos casinos a pedidos, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 10/2012, se permita que uma pessoa permaneça nas salas ou zonas de jogo dos casinos, ou participe nos jogos de fortuna ou azar dos casinos, e (2) aos casos onde uma pessoa tenha ficado temporariamente interdita de entrar no casino após a expulsão, nos termos do n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 10/2012, e se permita que permaneça nas salas ou zonas de jogo dos casinos, ou participe nos jogos de fortuna ou azar dos casinos. Também nestes casos, havendo uma decisão administrativa de interdição de entrada no casino que tenha sido devidamente notificada à concessionária<sup>220</sup>, esta deve ser punida caso não cumpra com um padrão suficiente de cuidado e zelo na *fiscalização* do acesso pelo público às salas ou zonas de jogo dos casinos.

Aqui visa-se assegurar o cumprimento de um dever de vigilância na entrada das salas ou zonas de jogo dos casinos, com o exigível grau de cuidado e de zelo, pelas concessionárias de jogos de fortuna ou azar em casino. Procurando assegurar que as concessionárias adoptam as medidas que sejam necessárias para cumprir diligentemente as várias e multifacetadas interdições de entrada e de jogo nas salas ou zonas de jogo dos casinos (para o *dever de fiscalização das concessionárias*, cf. artigo 17.º da Lei n.º 10/2012). A Nota Justificativa refira-se sobre isto a que:

*“A proposta prevê ainda sanções administrativas a aplicar às pessoas que entrem nos casinos em violação à lei, e impõe um dever de fiscalização às concessionárias, cujo incumprimento é sancionado” (sublinhados nossos)*<sup>221</sup>.

---

219 A redacção da norma legal (“o trabalhador pratique jogo no casino por ela explorado”) sugere que não se sancione a situação onde se trate de um trabalhador de outra concessionária, que não seria à partida uma pessoa conhecida e identificável, não se podendo exigir que possa ser impedido o seu acesso às áreas do jogo do casino. Nestes casos, em regra, não haverá também uma conduta negligente da concessionária que mereça ser sancionada.

220 Ambos casos podem ser reconduzidos, na nossa leitura, ainda à alínea 2) do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 10/2012, havendo uma *decisão administrativa de interdição* de entrada nos casinos *devidamente notificada*.

221 Nota Justificativa da proposta de lei “Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos”, que deu lugar à Lei n.º 10/2012, pág. 3.

De notar que, nem todas as violações de interdições de entrada são susceptíveis de gerar uma responsabilidade infraccional administrativa da concessionária, dado que, caso uma pessoa entre ou pratique jogo no casino em violação do previsto nas alíneas 3) a 7) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012, mesmo que exista negligência, não se prevê a aplicação de uma sanção administrativa à concessionária (cf. artigo 13.º, n.º 2 da Lei n.º 10/2012). O mesmo acontece com a situação em que uma pessoa jogue no casino em violação do disposto nos artigos 4.º ou 5.º da Lei n.º 10/2012, onde também não há uma sanção administrativa prevista para a concessionária, mesmo que esta tenha incumprido no seu dever de vigilância. E também, ainda que de verificação mais remota, aos casos onde uma pessoa tenha tido entrada nas salas ou zonas de jogo dos casinos em resposta a uma situação de emergência, nos termos do artigo 8.º da Lei n.º 10/2012, e permaneça nas salas ou zonas de jogo dos casinos após o termo desta emergência, ou participe nos jogos de fortuna ou azar dos casinos. Aparentemente, em geral, o legislador de 2012 optou por não punir as situações onde se podem verificar violações a interdições de entrada nas salas ou zonas de jogo dos casinos, ou a prática de jogos de fortuna ou azar nos casinos por quem esteja impedido, que não estejam assentes numa decisão administrativa formal, que possa ser notificada à concessionária. Não se vislumbra que tal seja uma razão convincente para que, eventuais violações do dever de cuidado e zelo na fiscalização do acesso às salas ou zonas de jogo dos casinos, por uma concessionária, não devam aqui merecer nunca uma sanção administrativa.

#### **40. Lei n.º 17/2018: a preocupação com o jogo responsável**

A Lei n.º 17/2018 procura assumidamente aperfeiçoar e rectificar vários aspectos deficitários, entretanto identificados, nos cinco anos de aplicação da Lei n.º 10/2012, mas encontra também uma linha de força inovadora, no afirmar da necessidade de *oferecer especial protecção aos trabalhadores das concessionárias de jogos de fortuna ou azar em casino*.

Como proclama o legislador de 2018, em termos conclusivos:

*“A presente alteração à lei irá contribuir para o reforço da capacidade de defesa dos profissionais do sector do jogo e prevenir que se tornem indivíduos afectados pelo distúrbio do vício do jogo, promovendo, deste modo, o desenvolvimento saudável do sector do jogo de Macau” (negritos e sublinhados nossos)<sup>222</sup>.*

---

222 Nota Justificativa da proposta de lei “Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos”, que deu lugar à Lei n.º 17/2018, pág. 3. Os elementos

A intervenção legislativa de 2018 assumidamente visava: “Acrescentar uma disposição de interdição de entrada nos casinos, isto é, a proibição de entrada nos casinos dos trabalhadores das concessionárias e subconcessionárias que prestem serviço nos casinos, desempenhando funções, designadamente, nas mesas de jogo, máquinas de jogo, caixas da tesouraria, áreas das relações públicas, restauração, limpeza, segurança no casino, bem como dos trabalhadores que tenham a cargo a fiscalização dos casinos, quando não se encontrem no exercício das suas funções, salvo as seguintes situações excepcionais: 1) nos primeiros três dias do *Ano Novo Lunar*; 2) nas situações em que exista causa legítima para entrar nos casinos (para efeitos de formação ou investigação académica e outras causas justificativas autorizadas pelo director da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos (DICJ), inerentes ao trabalho ou a actividades de cariz associativo).”<sup>223</sup>

Esta opção legislativa surgia fundamentada tendo em conta dados não inteiramente quantificados, que indicavam uma tendência maior para os *trabalhadores dos casinos*, que exerciam *funções nas zonas de jogo*, serem afectados por distúrbios do jogo<sup>224</sup>. Havendo também vozes na comunidade que se pronunciaram no sentido de se promover o *jogo responsável* por via da alteração da lei promovida em 2018<sup>225</sup>.

Durante os trabalhos legislativos de 2018 estas preocupações foram assim reflectidas:

*“Segundo as explicações do proponente, o Governo tem estado*

---

preparatórios relativos a esta iniciativa legislativa podem ser consultados em <https://www.al.gov.mo/pt/law/2018/344>.

223 Nota Justificativa da proposta de lei “Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos”, que deu lugar à Lei n.º 17/2018, pág. 2.

224 “Nos últimos anos, o Governo registou o impacto negativo que o desenvolvimento do sector do jogo tem sobre os profissionais do sector do jogo, questão que vem também indicada no relatório de revisão a médio prazo. De acordo com os dados do Instituto de Acção Social, de entre os indivíduos afectados pelo distúrbio do vício do jogo registados, referentes aos anos de 2011 a 2016, os *croupiers* e os trabalhadores do sector do jogo são a maioria.”, Nota Justificativa da proposta de lei “Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos”, que deu lugar à Lei n.º 17/2018, pág. 1.

225 “Nestes últimos anos, académicos, associações dos profissionais do sector do jogo, deputados à Assembleia Legislativa e instituições que promovem o jogo responsável, têm solicitado ao Governo uma alteração à lei, por forma a impedir através de lei a prática de jogos de fortuna ou azar por parte dos trabalhadores dos casinos, de modo a reforçar a capacidade de defesa dos profissionais do sector do jogo e a prevenir que se tornem indivíduos afectados pelo distúrbio do vício do jogo.”, Nota Justificativa da proposta de lei “Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos”, que deu lugar à Lei n.º 17/2018, pág. 2.

*atento ao impacto, nos últimos anos, do desenvolvimento da indústria do jogo na sociedade, incluindo o impacto negativo do jogo nos trabalhadores do jogo. De acordo com as estatísticas do Sistema de Registo Central dos Indivíduos Afectados pelo Distúrbio do Vício do Jogo, entre 2011 e 2016, os croupiers e os trabalhadores do sector do jogo foram os que ocuparam o maior número de indivíduos registados e afectados pelo distúrbio do vício do jogo, e em 2017, os croupiers continuam a ser a maioria. Além disso, em relação às pessoas que solicitaram assistência da Casa da Vontade do IAS, os trabalhadores do jogo também ocupam um determinado peso. Podemos constatar que os problemas enfrentados pelos trabalhadores do sector do jogo sobressaem.” (itálicos no original, negritos e sublinhados nossos)<sup>226</sup>.*

A opção formulada em 2018 dirige-se, no entanto, apenas aos trabalhadores das operadoras do sector do jogo que pratiquem a sua actividade laboral nas zonas de jogo<sup>227</sup>, e não a totalidade do universo dos trabalhadores das concessionárias. A opção tomada passou por tentar aferir quem, entre os trabalhadores da indústria do jogo, estaria mais directamente exposto ao jogo, por trabalhar habitualmente nas áreas de jogo dos casinos. Acreditando-se que esta presença contínua nas salas e zonas de jogo dos casinos iria estimular a *prática excessiva e desequilibrada* de jogo por estes trabalhadores. A *exposição ao jogo no local de trabalho* é considerada como uma componente de risco que potencializa o *jogo problemático*, em termos que lembram os *malefícios associados ao fumo passivo*, havendo um *impacto negativo para a saúde mental deste grupo de trabalhadores de trabalharem nas salas e zonas de jogo dos casinos*. E que que justifica, nesta linha de ideias, que se adoptem medidas de prevenção que passem pela *proibição da frequência, e da prática do jogo*, por este vasto universo de pessoas que trabalham nos casinos de Macau.

A opção legal formulada, em termos de inclusão ou não inclusão de certos grupos de trabalhadores, não parece, no entanto, ser sempre inteiramente coerente,

---

226 Parecer n.º 7/VI/2018 da 1.ª Comissão Permanente, de 13 de Dezembro de 2018, relativo à proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos”, que deu lugar à Lei n.º 17/2018, págs. 7-8.

227 Existe evidente ambiguidade no uso do termo “casino” pelo legislador. O que se pretende é impedir quem trabalhe nas salas, zonas ou áreas de jogos dos casinos possa ter acesso a essas mesmas zonas ou áreas de jogo fora do exercício das suas tarefas e funções, para não poder participar nos jogos de fortuna ou azar. Outras áreas que existam dentro dos casinos, nomeadamente as zonas de restauração, comércio ou hotelaria, não são visadas pela proibição legal.

e carece de clarificação, perante casos mais duvidosos que se vão colocar com relativa frequência, atendendo ao amplo universo de pessoas abrangidas e à diversidade de tarefas que são desempenhadas nos casinos de maior dimensão. Havendo que apurar quando é que concretamente um trabalhador *presta trabalho nas salas ou zonas de jogo dos casinos*, tendo em conta que haverá pessoal das concessionárias que poderá ser destacado, ainda que apenas pontualmente, para prestar certas tarefas nas *áreas de jogo*. E também casos onde este pessoal é destacado com frequência para essas zonas de jogo<sup>228</sup>.

Atendendo à redacção da alínea 7) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012, parece que se deve concluir que a interdição de entrada nos casinos será apenas dirigida a: (1) quem preste certas funções tipificadas para os trabalhadores das concessionárias (isto é, quem preste trabalho nas mesas de jogo, máquinas de jogo, caixas da tesouraria, áreas das relações públicas, restauração, limpeza, segurança e fiscalização nas salas ou zonas de jogo dos casinos), e (2) quem preste trabalho na área de jogo dos casinos, seja qual for a função desempenhada, para os trabalhadores dos promotores de jogo<sup>229</sup>. Não se inclui, por opção legal expressa, no âmbito desta interdição de entrada nos casinos, os trabalhadores da concessionária que possam exercer outras funções, para além das previstas na alínea 7) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012, mesmo que essas funções ou tarefas sejam também desempenhadas nas salas ou zonas de jogo dos casinos. Apesar da enumeração das funções abrangidas ser muito ampla, pode ser fácil de imaginar que certas tarefas ao nível da gestão, da contabilidade ou dos recursos humanos, sejam também prestadas pelos trabalhadores das concessionárias nas salas ou zonas de jogo dos casinos, pelo menos ocasionalmente. Por outro lado, também não se inclui, no âmbito desta interdição de entrada, os trabalhadores dos promotores de jogo que não prestem trabalho nas salas ou zonas de jogo dos casinos. O que pode acontecer com quem preste trabalho na área das relações

---

228 Atendendo à redacção da alínea 7) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012, a interdição de entrada nos casinos será dirigida apenas a quem preste certas funções tipificadas para as concessionárias (isto é, quem preste trabalho nas mesas de jogo, máquinas de jogo, caixas da tesouraria, áreas das relações públicas, restauração, limpeza, segurança e fiscalização nos casinos) e quem preste trabalho, seja qual for a função desempenhada, na área de jogo dos casinos para os promotores de jogo. A questão pode ainda assim suscitar dúvidas, nomeadamente, caso um trabalhador da concessionária seja chamado para prestar trabalho nas salas ou zonas de jogo em situações pontuais e espaçadas no tempo, atendendo a necessidades urgentes ou excepcionais. Se um trabalhador das concessionárias prestar apenas muito pontual ou ocasionalmente a sua actividade laboral numa sala ou zona de jogo de um casino, parece não ser abrangido pela proibição legal. Se o fizer antes regularmente, já estará abrangido pela proibição legal.

229 Assumindo-se como pressuposto que todos os trabalhadores dos promotores de jogo, que trabalhem nas salas ou zonas de jogo dos casinos, se integram genericamente nas funções que justificam uma interdição de entrada.

públicas, da restauração, do entretenimento, da gestão ou da contabilidade dos promotores de jogo, desde que essas funções ou tarefas não sejam prestadas nas salas ou zonas de jogo dos casinos.

Em termos práticos, a fiscalização do cumprimento desta proibição de entrada, a cargo da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos (cf. artigo 12.º, n.º 1 da Lei n.º 10/2012), parece extraordinariamente complexa, tanto pelo elevado número de pessoas visadas, como também pela diversidade de situações onde possa haver dúvidas se um trabalhador, que ocasionalmente presta trabalho nas salas ou zonas de jogo dos casinos, deva ser considerado abrangido pela interdição de entrada. Tal só será possível, com uma colaboração muito ampla das concessionárias, que terão que prestar um conjunto amplo de informação à Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos, disponibilizando todos os dados necessários para se apurar quem são exactamente os trabalhadores de cada concessionária que se enquadram na proibição de entrada prevista na alínea 7) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012. O mesmo será verdade para os promotores de jogo, que terão que prestar dados à Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos sobre quem são os trabalhadores que estão impedidos de entrar nas salas ou zonas de jogo dos casinos. Apesar da Lei n.º 10/2012 não firmar um dever específico de cooperação para este efeito, como deveria ter ocorrido, o que se deverá reconduzir aos deveres gerais de colaboração exigidos aos promotores de jogo perante as autoridades públicas (cf. alíneas 1), 2) e 8) do artigo 32.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002, *Regula a actividade de promoção de jogos de fortuna ou azar em casino*).

De notar que, nestes casos, a Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos terá que apurar se uma pessoa cometeu uma infracção administrativa, punida com multa de entre mil a 10 mil patacas, nos termos da alínea 1) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 10/2012, não havendo, neste caso, uma infracção administrativa prevista para a concessionária, excepto na medida em que não se preste a necessária colaboração que seja solicitada, ou se recuse ou obstrua a fiscalização desenvolvida pela Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos (cf. alíneas 4) e 5) do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 10/2012). Como se viu, a Lei n.º 10/2012 não prevê sanções aplicáveis aos promotores de jogo, não se encontrando aqui também enquadramento sancionatório no artigo 32.º-A do Regulamento Administrativo n.º 6/2002, que não sanciona, como seguramente deveria, a violação por um promotor de jogo dos deveres previstos no artigo 32.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002. Por outro lado, como é já tradição, a intervenção do legislador apenas tem em vista as concessionárias de *jogos de fortuna ou azar em casino*, e não abrange as restantes concessionárias de jogo. O que consiste num momento evidente de quebra de unidade do sistema jurídico.

**41. Lei n.º 17/2018: a interdição de entrada dos trabalhadores dos casinos**

Como se viu, a Lei n.º 17/2018 introduziu uma nova alínea 7) ao n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012, passando a prever que entrada nos casinos fica interdita aos “Trabalhadores das concessionárias que prestem trabalho nas mesas de jogo, máquinas de jogo, caixas da tesouraria, áreas das relações públicas, restauração, limpeza, segurança e fiscalização nos casinos”. Esta interdição de entrada nos casinos é estendida aos “trabalhadores dos promotores de jogo que prestem trabalho nos casinos”. Esta *proibição de entrada* não se aplica quando estes trabalhadores estejam “em exercício de funções”<sup>230</sup>. O que implica que se esteja a impedir o acesso às áreas de jogo dos casinos, deste amplo universo de trabalhadores, somente *fora do âmbito da actividade laboral* desempenhada nas zonas de jogo dos casinos pelos trabalhadores visados. A intenção legislativa assumida é que estes trabalhadores não possam participar nos jogos de fortuna ou azar dos casinos, nos seus tempos livres, no campo da sua vida privada, fora do contexto da sua relação de trabalho, numa limitação dos direitos e liberdades privadas destas pessoas, em razão de serem trabalhadores das concessionárias que *trabalham* nas salas ou zonas de jogo dos casinos, mas sem que se pretenda causar perturbação ao regular desenvolvimento da sua actividade profissional.

Nos trabalhos legislativos de 2018 é referido que se trata de um *regime similar* ao aplicável aos trabalhadores da Administração Pública, o que se entende como sendo uma componente legitimadora da intervenção legislativa realizada, mas tal não deixa de colocar as mesmas dúvidas de plena compatibilidade com o princípio da igualdade e da não discriminação (artigo 25.º da Lei Básica) que se colocam perante a limitação da liberdade privada e dos direitos pessoais dos trabalhadores da Administração Pública. Este problema é agravado por não haver um regime de direito público aplicável, não se tratando já de trabalhadores públicos, que estão sujeitos a um conjunto de direitos e deveres funcionais específicos, que são mais exigentes do que é imposto aos privados, em razão do interesse público e da dignidade das funções públicas desempenhadas. Não se tendo sequer apresentado, na discussão legislativa que decorreu em 2018, dados concretos que permitam concluir que a proibição de entrada encontra uma fundamentação suficiente em termos da necessidade de protecção dos trabalhadores dos casinos do *jogo compulsivo*<sup>231</sup>.

---

230 E também não se aplica nas duas seguintes situações excepcionais: (1) nos primeiros três dias do *Ano Novo Lunar*, (2) nas situações em que exista uma causa legítima para a entrada nas zonas de jogo dos casinos (cf. artigo 2.º, n.º 1, alínea 7) e n.º 3 da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018).

231 A iniciativa legislativa foi acompanhada de referências genéricas a que haveria uma tendência

De notar que se discutiu também, aquando dos trabalhos legislativos que decorreram em 2018 junto da Assembleia Legislativa, se não seria suficiente apenas proibir estes trabalhadores de *jogar nos casinos*, permitindo que pudessem *entrar nas zonas de jogo* quando estivessem de passagem para outras áreas dos casinos (por exemplo, para facilitar o acesso aos espaços comerciais, restaurantes e lojas dos casinos)<sup>232</sup>. O que seria menos intrusivo para as pessoas visadas.

Acabando, no entanto, por prevalecer a opção mais restritiva da liberdade pessoal das pessoas visadas, por razões de eficiência funcional, tendo em vista facilitar a aplicação da lei e a fiscalização que deva ser desenvolvida pelas autoridades públicas, aprovando-se uma *proibição genérica de acesso aos casinos* fora do horário de trabalho e do exercício de funções. Novamente também aqui a opção legislativa passa por reproduzir as restrições de acesso aos espaços de jogo dos casinos, e de jogar, que se aplicam aos trabalhadores da Administração Pública.

#### **42. Lei n.º 17/2018: o universo dos trabalhadores interditos**

A opção tomada pela Lei n.º 17/2018, no que diz respeito ao *universo dos trabalhadores abrangidos*, merece mais alguns esclarecimentos. Em primeiro lugar, como é evidente, apenas os trabalhadores dos casinos, ou dos promotores de jogo, que exerçam a sua actividade laboral nas zonas de jogo dos casinos estão abrangidos. Não estão incluídos na interdição de acesso os restantes trabalhadores dos casinos, ou dos promotores de jogo, que não prestem trabalho nas zonas de jogo dos casinos. O normativo deve ser lido à luz desta opção legislativa, sendo que quando a letra da lei se refere aos “Trabalhadores das concessionárias que prestem trabalho nas (...) áreas das relações públicas, restauração, limpeza, segurança e fiscalização nos casinos”, tem-se em vista todos os trabalhadores que desempenhem variadas funções dentro das zonas de jogo dos casinos e não em outras áreas dos casinos (não estão incluídos o pessoal administrativo, que preste as suas funções em zonas de escritório ou áreas administrativas, no chamado *back office*, e também não o pessoal que trabalhe nas zonas comerciais dos casinos, nomeadamente nas lojas ou restaurantes fora da área de jogo). De notar que a opção foi no sentido de também abranger dentro da proibição de acesso os trabalhadores das concessionárias das áreas da *limpeza e segurança*,

---

maior dos trabalhadores dos casinos que trabalham nas salas ou zonas de jogo para serem vulneráveis ao *jogo compulsivo*, mas não foram apresentados dados estatísticos para comprovar essa percepção do risco social.

232 Parecer n.º 7/VI/2018 da 1.ª Comissão Permanente, de 13 de Dezembro de 2018, relativo à proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos”, que deu lugar à Lei n.º 17/2018, págs. 10-11.

que não estão directamente envolvidos na actividade de jogo, por se entender que ao prestarem o seu trabalho nas salas ou zonas de jogo dos casinos estão também a ser expostos ao jogo e podem mais facilmente ser atraídos pela prática do jogo, justificando-se a sua inclusão na interdição de acesso aos casinos<sup>233</sup>. Em segundo lugar, também de registar que os trabalhos legislativos de 2018 esclarecem que a enumeração legal é entendida como taxativa ou fechada, não abrangendo outras actividades profissionais ou laborais para além das expressamente previstas na lei, mesmo que sejam prestadas nas salas ou zonas de jogo dos casinos, para os trabalhadores das concessionárias. Esta é a intenção legislativa historicamente registada, tendo implicado a alteração da versão inicial da proposta de lei apresentada<sup>234</sup>. Em terceiro lugar, e esta questão suscitou *vivo debate* em 2018, não estão abrangidos pela interdição de entrada os trabalhadores que prestem a sua actividade em regime de *outsourcing* (quer dizer os trabalhadores contratados por terceiros, que sejam prestadores de serviços às concessionárias de jogo em casino, e que prestam trabalho nas zonas de jogo dos casinos, como pode acontecer por exemplo com o pessoal de limpeza e segurança). A opção neste ponto terá que assumir alguma quebra de coerência, dado que a existência de uma interdição passa a assentar já não na actividade laboral desempenhada, ou no local onde a mesma é desempenhada, para assentar apenas na titularidade do empregador<sup>235</sup>. Aqui terão sido determinantes as dificuldades de fiscalização associadas à inclusão de trabalhadores de terceiros, que prestam a sua actividade laboral nas salas ou zonas de jogo dos casinos. Neste ponto regista-se alguma hesitação, tendo sido avançada a necessidade de se acompanhar o “evoluir da situação”, tendo em vista

---

233 Parecer n.º 7/VI/2018 da 1.ª Comissão Permanente, de 13 de Dezembro de 2018, relativo à proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos”, que deu lugar à Lei n.º 17/2018, págs. 13-14.

234 “Mais, para os trabalhadores das concessionárias contratadas que trabalham nos casinos, a versão inicial da proposta de lei estabelecia uma proibição plena da entrada nos casinos fora do horário de trabalho, e recorreu ao termo “especialmente” para listar as funções e tipos de trabalho importantes que recaiam no âmbito da interdição. Em relação aos outros trabalhadores, seriam confirmados pela Direcção dos Serviços de Inspeção e Coordenação de Jogos com as concessionárias. No entanto, na sequência da discussão com a Comissão, e depois de considerar a situação real e a intenção legislativa original, foi decidido limitar o âmbito às posições e tipos de trabalho claramente listados. Segundo as estimativas, vão ser abrangidos nesta proposta de lei cerca de 46.000 trabalhadores.”, Parecer n.º 7/VI/2018 da 1.ª Comissão Permanente, de 13 de Dezembro de 2018, relativo à proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos”, que deu lugar à Lei n.º 17/2018, pág. 14.

235 Basta pensar no caso dos trabalhadores de limpeza e de segurança não serem contratados directamente pela concessionária, mas antes por uma outra empresa, que pode até pertencer ao grupo empresarial da concessionária.

“a possibilidade de se proceder a ajustamentos no futuro”<sup>236</sup>, isto é, de se vir a alterar a opção legal tomada em 2018, se tal se justificar. Em quarto lugar, e em sentido inverso, o legislador de 2018 optou por incluir no âmbito da proibição de entradas nas zonas de jogo dos casinos os *trabalhadores dos promotores de jogo que trabalham nos casinos*. Também aqui tal implicou uma alteração à versão inicial da proposta de lei apresentada à Assembleia Legislativa, que não os incluía<sup>237</sup>. Em quinto lugar, fora do âmbito desta proibição de entrada nos casinos ficam os *colaboradores dos promotores de jogo* que não são trabalhadores, mas apenas prestam serviços aos promotores de jogo, ainda que o possam fazer nas salas ou zonas de jogo dos casinos<sup>238</sup>. Também aqui se terá que registar uma perda de coerência na opção legal tomada, dado que em função do vínculo contratual que se queira assumir em cada caso (contrato de trabalho ou prestação de serviços, por exemplo), se terá uma inclusão ou não inclusão na proibição legal de entrada nos casinos<sup>239</sup>. Em sexto lugar, merece ser ainda referido que o legislador de 2018

---

236 Parecer n.º 7/VI/2018 da 1.ª Comissão Permanente, de 13 de Dezembro de 2018, relativo à proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos”, que deu lugar à Lei n.º 17/2018, pág. 16.

237 “Quanto aos trabalhadores dos promotores de jogo que trabalham nos casinos, segundo os esclarecimentos do proponente, como se trata de um conjunto de trabalhadores que não tem horário de trabalho normal, o horário é sempre de expediente. Estabelecendo a comparação com os trabalhadores das concessionárias, a fiscalização desses trabalhadores é mais difícil, assim como é também mais difícil implementar e alcançar a finalidade pretendida, daí não ter havido intenção de incluí-los no âmbito da regulação da proposta de lei. Mas depois de ouvidas as opiniões da Comissão, feitos estudos e análises e consultadas as opiniões do sector, as associações dos promotores de jogo reagiram positivamente à interdição da entrada dos seus trabalhadores nos casinos fora do horário de trabalho. Desse modo, aqueles trabalhadores passaram a estar incluídos no catálogo dos interditos de acesso aos casinos. De acordo com estimativas preliminares, existem cerca de 8.000 trabalhadores dos promotores de jogo.”, Parecer n.º 7/VI/2018 da 1.ª Comissão Permanente, de 13 de Dezembro de 2018, relativo à proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos”, que deu lugar à Lei n.º 17/2018, pág. 15.

238 “O proponente também respondeu às perguntas colocadas pela Comissão sobre a prática do jogo pelos promotores e colaboradores fora do horário de trabalho. Na opinião dos representantes do Governo, existem actualmente 110 titulares de licenças de promotor de jogo, incluindo pessoas singulares e empresas, e 5.698 colaboradores. Na prática, os colaboradores actuam como assistentes de relações públicas, cabe-lhes angariar clientes e prestar-lhes diversos serviços e assistência, porém, ao nível jurídico, não são trabalhadores dos promotores de jogo e não têm horário de trabalho fixo, portanto, a fiscalização é difícil.”, Parecer n.º 7/VI/2018 da 1.ª Comissão Permanente, de 13 de Dezembro de 2018, relativo à proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos”, que deu lugar à Lei n.º 17/2018, págs. 14-15.

239 Como pode acontecer também caso os colaboradores de um promotor de jogo, que trabalhem nas salas ou zonas de jogo dos casinos, não forem contratados directamente pelo promotor de

esperava que um total de cerca 54 mil trabalhadores passassem a estar abrangido por esta nova interdição de entrada nos casinos, que visa os trabalhadores das concessionárias, e dos promotores de jogo, que se estimou *trabalharem* dentro das áreas de jogo dos casinos<sup>240</sup>. Tal implica que o universo visado pela proibição de entrada nas salas ou zonas de jogo dos casinos seja muito amplo, o que explica a opção legislativa de apenas fazer aplicar este novo regime somente *um ano após a publicação da Lei n.º 17/2018* (cf. artigo 5.º, n.º 2 da Lei n.º 17/2018).

### 43. Lei n.º 17/2018: causas legítimas de entrada nos casinos

Esta opção de restringir o acesso ao espaço de jogo pelos trabalhadores dos casinos que trabalham nestas mesmas áreas de jogo, bem como dos trabalhadores dos promotores de jogo nas mesmas circunstâncias, comporta certas exceções, que se encontram previstas no n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012. A primeira exceção, agora contida expressamente no *texto legal*, corresponde *aos primeiros três dias do Ano Novo Lunar*, durante os quais se permite o acesso aos casinos pelas pessoas interditas, nos termos da alínea 7) ao n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012. Apesar da *letra da lei* não o afirmar claramente, tal implica que durante este período de tempo, durante os *primeiros três dias do Ano Novo Lunar*, se permita tanto a entrada nas salas ou zonas de jogo dos casinos, como também a prática de jogos de fortuna ou azar nos casinos. De registar que a Lei n.º 17/2018 não introduziu esta exceção expressamente para os trabalhadores da Administração Pública, mantendo para esses efeitos um espaço discricionário para o Chefe do Executivo autorizar a entrada nos casinos durante o período do *Ano Novo Lunar*, onde tradicionalmente se permite que os trabalhadores da Administração Pública possam participar nos jogos dos casinos, em datas que podem eventualmente não corresponder *aos primeiros três dias do Ano Novo Lunar*, nos termos da alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012. Seria melhor, na nossa opinião, que o legislador de 2018 tivesse optado por uniformizar a opção legal neste ponto, firmando a mesma solução para a autorização dos trabalhadores da Administração Pública e dos trabalhadores das concessionárias, e dos promotores de jogo, que trabalhem nas áreas de jogo dos casinos, possivelmente fixando as datas em que essa entrada seja permitida no *Ano Novo Lunar*. Caso se entenda que esta exceção anual, por razões tradicionais e costumeiras, se continua a justificar.

---

jogo, mas por uma outra empresa.

240 Parecer n.º 7/VI/2018 da 1.ª Comissão Permanente, de 13 de Dezembro de 2018, relativo à proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos”, que deu lugar à Lei n.º 17/2018, pág. 17.

Acresce ainda que, no novo n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012, aditado pela Lei n.º 17/2018, se concretizam as situações em que existe uma *causa legítima para a entrada nos casinos* dos trabalhadores das concessionárias, e dos promotores de jogo, que se encontram interditos nos termos da alínea 7) ao n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012. Que são as seguintes: (1) para efeitos de *formação*, que será comprovada por um documento emitido pela entidade ou organismo que ministre o curso ou formação, (2) para efeitos de *investigação académica ou actividades associativas*, que carecem de uma autorização do director da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, e (3) *outros casos excepcionais*, que sejam autorizados pela concessionária, e comunicados aos inspectores da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos que se encontram destacados nos casinos. Esta última excepção surge como sendo aberta ou indeterminada, não se concretizando quais os fundamentos que a podem justificar, tendo sido introduzida no processo legislativo em 2018, com a assumida “finalidade [de] resolver as necessidades que surgem na realidade e permitir uma certa flexibilidade na aplicação prática”<sup>241</sup>.

A Lei n.º 17/2018 adita também um novo n.º 4 ao artigo 4.º da Lei n.º 10/2012 onde se prevê que os trabalhadores das concessionárias, ou dos promotores de jogos, que prestem trabalho nas áreas de jogo dos casinos, mas que entrem nestas zonas de jogo dos casinos com fundamento numa causa legítima, não possam praticar, directa ou por interposta pessoa, quaisquer jogos de fortuna ou azar. Este normativo terá apenas um efeito clarificador, “visto que o trabalhador entrou com causa legítima no casino por formação, investigação académica, actividades associativas, deve as suas condutas limitar-se a esses fins, e é natural que não se deva permitir a prática de actividades de jogo”<sup>242</sup>.

A Lei n.º 17/2018 manteve inalterada a regra do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 10/2012, que na sua versão originária, teria em vista impedir *todos os trabalhadores* das concessionárias de praticar quaisquer jogos de fortuna ou azar nos casinos explorados pela respectiva entidade patronal. Com a nova interdição de entrada dos trabalhadores das concessionárias, e dos promotores de jogo, que trabalhem nas áreas de jogo dos casinos, este normativo passa a encontrar a sua aplicação junto dos restantes trabalhadores das concessionárias, que *não estejam interditos* de entrar nas áreas de jogo dos casinos. Como se viu, esta regra tem em vista assegurar a integridade dos jogos oferecidos ao público, e não propriamente

---

241 Parecer n.º 7/VI/2018 da 1.ª Comissão Permanente, de 13 de Dezembro de 2018, relativo à proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos”, que deu lugar à Lei n.º 17/2018, pág. 30.

242 Parecer n.º 7/VI/2018 da 1.ª Comissão Permanente, de 13 de Dezembro de 2018, relativo à proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos”, que deu lugar à Lei n.º 17/2018, pág. 31.

restringir a prática do jogo pelos trabalhadores dos casinos.

#### **44. Lei n.º 17/2018: o regime sancionatório**

Os trabalhadores dos casinos, ou dos promotores de jogo, que exerçam a sua actividade laboral nas zonas de jogo dos casinos e violem a interdição de entrada nas áreas de jogo dos casinos, ou que estejam autorizados a entrar nestas zonas de jogo ao abrigo de uma causa justificativa, mas pratiquem jogo nestes casos, são punidos com uma infracção administrativa (cf. artigo 13.º, n.º 1, alíneas 1) e 2) da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018). A multa aplicável varia entre mil e 10 mil patacas. Nestes casos, não nos parece ser possível aplicar, para além da multa, também uma sanção acessória de interdição de entrada, dado que este conjunto de pessoas já está interdito de entrar nas zonas de jogo dos casinos, excepto no desempenho regular das suas funções profissionais (cf. artigo 13.º, n.º 3 da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018)<sup>243</sup>. Esta sanção acessória de interdição de entrada, caso fosse aplicada pelo director da Direcção da Inspeção e Coordenação de Jogos, nada de útil acrescentaria à proibição já existente de jogar nos casinos, ou mesmo à interdição de entrada nas salas ou zonas de jogo dos casinos, fora do âmbito da prestação do trabalho ou das funções por estes trabalhadores dos casinos, e tornaria praticamente impossível o exercício da respectiva actividade profissional pelas pessoas interditas, o que poderia colocar em causa a subsistência da sua relação laboral. O que não parece razoável.

A Lei n.º 17/2018 não considera relevante que os trabalhadores dos casinos, ou dos promotores de jogo, que exerçam a sua actividade laboral nas salas ou zonas de jogo dos casinos possam ser alvo de sanções disciplinares pelos seus empregadores<sup>244</sup>. Aqui, portanto, não se segue a opção legal que prevaleceu para os trabalhadores da Administração Pública, onde se optou assumidamente por não prever uma infracção administrativa, tendo em conta que se deveria aplicar, a estes casos, o regime disciplinar contido no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública. Ainda que se possa esperar que a violação destas proibições pelos trabalhadores dos casinos, pelo menos em casos mais graves, seja sancionado pelas concessionárias, do ponto de vista disciplinar e laboral, em termos que não serão substancialmente diferentes do que acontece com o

---

243 O legislador de 2018 sugere, no entanto, que tal possa acontecer, não afastando a possibilidade da aplicação da sanção acessória de interdição de entrada nos casinos por um período mínimo de 6 meses e máximo de 2 anos para estes casos. Veja-se Parecer n.º 7/VI/2018 da 1.ª Comissão Permanente, de 13 de Dezembro de 2018, relativo à proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos”, que deu lugar à Lei n.º 17/2018, pág. 33.

244 Cf. artigo 22.º da Lei n.º 8/96/M, de 22 de Julho, *Jogo ilícito*.

pessoal que trabalha no sector público ao abrigo de um vínculo privado e não esteja sujeito ao regime disciplinar contido no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública.

O legislador de 2018 entendeu por bem clarificar que não haveria que aplicar, para estes casos, para além de uma infracção administrativa também uma sanção penal.

Sobre isto foi afirmado que:

*“Esta redacção pode levar ao entendimento de que para o mesmo tipo de acto ilícito é possível aplicar, cumulativamente, sanção administrativa e sanção penal. Porém, de acordo com o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M (Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento): “Para a mesma conduta não é permitida a aplicação cumulativa de sanção administrativa e sanção penal. Quando o mesmo facto constitua simultaneamente crime ou contravenção e infracção administrativa, o infractor é punido unicamente a título daqueles, sem prejuízo da aplicabilidade das sanções acessórias previstas para a infracção administrativa”. É óbvio que para o mesmo tipo de conduta, não é possível aplicar, ao mesmo tempo, sanção administrativa e penal.” (itálicos no original)<sup>245</sup>.*

Parece, de qualquer modo, fácil de se concluir que a violação da interdição de entrada nas áreas de jogo dos casinos, ou a prática de jogo, para os casos onde haja uma razão funcional ou uma autorização de entrada nestas zonas de jogo ao abrigo de uma causa justificativa (cf. artigo 13.º, n.º 1, alíneas 1) e 2) da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018) não correspondem às circunstâncias punidas com um crime de desobediência simples, nos termos do artigo 12.º da Lei n.º 10/2012. Nestes casos, não há uma ordem de expulsão, não existe uma decisão judicial ou administrativa a interditar a entrada nos casinos (há antes uma *proibição legal*) e não está em causa a violação do regime da apreensão cautelar dos benefícios do jogo. Não há aqui, portanto, uma sobreposição das condutas sancionadas penalmente no regime jurídico vigente.

Esta questão coloca-se de forma diferente, caso ocorra o incumprimento de uma expulsão das salas ou zonas de jogo dos casinos destas pessoas interditas, por terem entrado nas zonas de jogo dos casinos, ou praticado jogo, nos termos do

---

245 Parecer n.º 7/VI/2018 da 1.ª Comissão Permanente, de 13 de Dezembro de 2018, relativo à proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos”, que deu lugar à Lei n.º 17/2018, pág. 33.

artigo 9.º, n.º 1, alínea 1) da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018. Caso esta ordem de expulsão seja emanada ou confirmada pelas entidades competentes enumeradas na alínea 1) da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018, seja devidamente notificada aos visados, e não seja respeitada, pode ocorrer um crime de desobediência. No entanto, este crime de desobediência seria decorrente da violação da ordem de expulsão e não da violação da interdição de entrada, ou da prática de jogo, pelos trabalhadores dos casinos, ou dos promotores de jogo, que exerçam a sua actividade laboral nas salas ou zonas de jogo dos casinos. Não estaria aqui em causa a mesma conduta, mas condutas diferentes, sendo criminalmente punida a desobediência a uma ordem legítima, tomada ou confirmada por um inspector da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos, ou pela chefia desta Direcção, ou por um agente do Corpo de Polícia de Segurança Pública ou um agente da Polícia Judiciária.

Acresce ainda uma punição para a concessionária de jogos de fortuna ou azar que permita, ainda que com mera negligência, que o trabalhador pratique jogo no casino por ela explorado. Aqui aplica-se uma multa de entre 10 mil a 500 mil patacas. Aparentemente não se tem em vista sancionar os promotores de jogo, que podem ter algum controlo sobre quem pode jogar nas salas de jogo que exploram nos casinos, mas apenas as concessionárias. Deve ser também referido que, no que diz respeito à punição das concessionárias, não se sanciona a entrada nas salas ou zonas de jogo dos casinos de quem esteja interdito nos termos da alínea 7) ao n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012, mas apenas a prática de jogo no casino por um trabalhador da concessionária, que ocorra numa sala ou zona de jogo explorado pela respectiva entidade patronal (cf. artigo 13.º, n.º 2, alínea 3) e artigo 4.º, n.º 3 da Lei n.º 10/2012, na redacção da Lei n.º 17/2018)<sup>246</sup>.

#### **45. O paradoxo: mais aceitação e mais restrição...**

Estamos perante uma nova abordagem para o fenómeno do jogo, que procura *gerir e moderar* a oferta de jogo ao público, tendo em conta a necessidade de proteger os *jogadores compulsivos*, e também quem tenha uma tendência inata para o *jogo problemático*, vedando e limitando o acesso aos casinos de quem tenha dificuldades de autocontrolo neste domínio. Esta perspectiva é recente e resulta de estudos na área da saúde mental e de outras ciências sociais, em torno do conceito de *jogo responsável* e dos mecanismos que podem, com comprovada

---

246 Não estão aqui incluídos os casos onde os trabalhadores dos promotores de jogo, que colaborem com a concessionária, pratiquem jogo nos casinos da concessionária. Ainda que, pelo menos em alguns casos, seja razoável de estimar que estes trabalhadores possam ser conhecidos e facilmente identificáveis pela concessionária.

eficácia, limitar e moderar, ainda que não afastar inteiramente, os efeitos nocivos do jogo. Esta nova perspectiva tem sido uma linha de força de várias iniciativas públicas, nos últimos anos, por parte do Governo de Macau, e também é uma das principais motivações que é avançada para intervenções legislativas de vária ordem no sector dos jogos em casino em Macau. Assim aconteceu, desde logo, na Lei n.º 16/2001, *Regime Jurídico da Exploração de Jogos de Fortuna ou Azar em Casino*. Assumindo maior visibilidade depois na Lei n.º 10/2012, *Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos*, e sobretudo nas alterações introduzidas pela Lei n.º 17/2018, *Alteração à Lei n.º 10/2012 – Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos*, que se referem amplamente a aspectos do *jogo responsável* e à minimização dos efeitos prejudiciais do jogo de fortuna ou azar, sobretudo junto dos trabalhadores dos casinos, e dos promotores de jogo, que estariam em maior risco de exposição ao jogo. Acreditando-se que, por isso, carecem de especial protecção.

Do exposto resulta um paradoxo, o jogo atravessa actualmente uma fase histórica de *aceitabilidade social*, talvez como nunca antes aconteceu, seja em Macau, seja também a nível internacional. E, ao mesmo tempo, há cada vez mais *medidas que restringem e impedem* o acesso ao jogo em casino por parte da população de Macau. O jogo passa assim a ser um entretenimento ou uma diversão, e não um *mal menor a tolerar*, mas de acesso cada vez mais dificultado.

Assim, é de constatar que, por um lado, se verifica uma maior aceitabilidade social dos jogos de fortuna ou azar, e um afastamento da noção de imoralidade tradicionalmente associado ao jogo e ao sector do jogo, que passou nos últimos anos a ser encarado crescentemente como uma indústria responsável e merecedora de confiança. A liberalização do jogo em casino de Macau, e a chegada de novos operadores reputados ao mercado do jogo local, importando saber-fazer (*know-how*), maneiras de agir e de se organizarem que correspondem aos padrões internacionais mais avançados, nomeadamente tendo em vista a promoção do *jogo responsável*, mitigando os efeitos sociais nocivos do jogo, facilitou que a sociedade de Macau aceitasse o jogo como uma actividade de diversão que não se associa a uma ideia forte de imoralidade e de censura social.

Por outro lado, ao mesmo tempo que o jogo se liberta deste *estigma de imoralidade*, e ganha reconhecimento social mais amplo, com evidentes ganhos reputacionais e de imagem para a própria indústria do jogo, surgem medidas legislativas mais amplas de exclusão e restrição do acesso ao jogo em casino. Não apenas os trabalhadores da Administração Pública estão impedidos de terem acesso aos jogos de fortuna ou azar, agora também grande parte dos trabalhadores das concessionárias de jogo em casino, e dos promotores de jogo, passam a estar impedidos de jogar nos casinos. Naquilo que vai excluir, por imposição legal, uma parcela significativa da população activa de Macau dos casinos. Acresce a isto

um aumento da idade de acesso aos casinos, que passou da idade de maioridade civil (de 18 anos de idade), para os 21 anos de idade, novamente tendo em vista medidas que visam mitigar os efeitos nocivos do jogo. E, note-se também, estas medidas surgem agora motivadas por estudos e investigações na área da saúde mental, e já não assentes em ideias de moralidade ou religiosidade opostas em jogo por princípio ou tendo em conta um juízo de valor ético negativo sobre a sua natureza. O jogo afasta-se, nesta nova visão das coisas, do campo da moral e deixa de ser visto como um mal social, não sendo encarado como uma conduta censurável. E surge a *gestão científica* do jogo, fundada nos ensinamentos da saúde mental, em torno de um novo modelo do *jogo responsável*, que pretende permitir mitigar os efeitos prejudiciais do jogo de fortuna ou azar na comunidade. E o faz em termos que restringem o acesso ao jogo em casino de um muito amplo universo de pessoas, em termos que se aproximam, em alguma medida, das *soluções antigas* que queriam impedir o jogo pela população de Macau.

---

# **VIDA DA FACULDADE**

---

**FACULDADE DE DIREITO**  
**UNIVERSIDADE DE MACAU**  
**(Janeiro — Dezembro 2020)**



**Notícias dos Mestrados e Doutoramentos**

**Curso de Mestrado em Direito em Língua Chinesa**

Nome	Área	Orientador	Título da Tese	Data
Zhang Yanfeng	Constitutional Law, Basic Law and Administrative Law	Zhai Xiaobo	(T) The Discussion of the Government's Public Law Obligations in the Socialization of Elderly Service	03-01-2020
Tang Shiyue	Constitutional Law, Basic Law and Administrative Law	Jiang Chaoyang	(T) A Study on the Judicial Incidental Review System of Regulatory Documents in China	17-01-2020
Li Yingxin	Comparative Criminal Law	Iau Teng Pio	(T) Study of Measures of Preventing Money Laundering in the Gambling Industry of Macau	05-05-2020
Kuok Sio Man	Constitutional Law, Basic Law and Administrative Law	Ho Heng Man	(T) Study on Arbitration of Administrative Disputes of Macao	06-05-2020
Zhang Ruikun	International Commercial Law	Leong Cheng Hang	(T) E-commerce and Online Dispute Resolution in Light of Macao Legal Framework	06-05-2020
Tsai Nam Nam	Comparative Criminal Law	Iau Teng Pio	(T) Research on Criminalization of Stalking and Harassment	18-05-2020



Nome	Área	Orientador	Título da Tese	Data
Kuan Mei Kun	Comparative Criminal Law	Jiang Chaoyang	(T) Analysis of the Feasibility of Euthanasia Legislation in Macao	18-05-2020
Li Dongyu	Comparative Civil Law	Shui Bing	(T) Doctrinal Deconstruction of the Right to Claim for Expenses of the Unauthorized Possessor	27-05-2020
Chen Qing	Comparative Civil Law	Shui Bing	(T) Research of the Block Holder Disclosure System: A Review of the Article 63 in Securities Law-2019 Revision)	28-05-2020
Meng Ge	International Commercial Law	Shui Bing	(T) On the Ownership of Guardianship in Surrogacy in China -Taking the First Case of Custody Dispute of Surrogate Children in China as an Example	28-05-2020
Lei Hou Pang	International Commercial Law	Shui Bing	(T) Optimization of Semi-Mandatory Dividend Policy - Based on Analysis of Market Effectiveness and Negative Impact	28-05-2020
Wang Weiwei	International Commercial Law	Shui Bing	(T) Bitcoin Legal Regulation	28-05-2020
Hao Cheong In	Constitutional Law, Basic Law and Administrative Law	Jiang Chaoyang	(T) About the Inheritance of Fine of Administrative Penalties	01-06-2020
Yang Man	Comparative Criminal Law	Li Zhe	(T) The Application of Law About the Crime of Illegal Business - Taking the Case of Retrial to Change the Judgment of Crime Case as An Example	02-06-2020

Nome	Área	Orientador	Título da Tese	Data
Jose Pou	Constitutional Law, Basic Law and Administrative Law	Jiang Chaoyang	(T) A Study on the Jurisdiction of Administrative Litigation in Macao	03-06-2020
Su Na	Comparative Civil Law	Tong Io Cheng	(T) On the Application of Law in Disposing Real Estate Under False Name	03-06-2020
Tang Jiajun	International Commercial Law	Shui Bing	(T) Legal Rules of “Consent” in Personal Information Protection	05-06-2020
Chio Ka Leong	Constitutional Law, Basic Law and Administrative Law	Lok Wai Kin	(T) Legal Research on – Co-Location – and Basic Law of Hong Kong and Macau S.A.R.	08-06-2020
Cheong Wai Hong	Comparative Civil Law	Wang Wei	(T) On the Preservation Procedure of Macao Civil Procedure Law	15-06-2020
Li Huafeng	Comparative Civil Law	Wang Wei	(T) The Defective Reduction of Capital and Creditor Protection	15-06-2020
Lin Siyang	International Commercial Law	Shui Bing	(T) Research on the Legal Issues of Personalized Recommendation Service	15-06-2020
Li Yuhao	Comparative Civil Law	Shui Bing	(T) Study on Gefälligkeitsverhältnis Tort liability	17-06-2020
Shi Ke	Constitutional Law, Basic Law and Administrative Law	Kong Wa	(T) On the Necessity of Strengthening “One State” in the Practice of “One Country, Two Systems”	17-06-2020
Lam Lam	International Commercial Law	Shui Bing	(T) Reseraching Specify Obligation of Insurer Under Life Insurance Contract	17-06-2020



Nome	Área	Orientador	Título da Tese	Data
Zhu Ricao	Comparative Civil Law	Zhai Xiaobo	(T) On the Obligation of Sexual Intercourse in Marriage - A Discussion Beginning with the Issue Whether Forced Sexual Intercourse within Marriage is Rape?	18-06-2020
Lam Lam	Ciências Jurídicas	Shui Bing	Reseraching Specify Obligation Of Insurer Under Life Insurance Contract	17-06-2020
Zhang Yixun	International Commercial Law	Shui Bing	(T) The Research on the Inheritance System of the Online Virtual Property	24-06-2020
Chan Wai Kei	International Commercial Law	Shui Bing	(T) The Balance Between Shareholder's Responsibility and Creditor's Rights in Single Shareholder Private Company - Discuss with Disregarding of Corporate Personality	24-06-2020
Ieong Nga Man	Constitutional Law, Basic Law and Administrative Law	Jiang Chaoyang	(T) The Administrative Model and Future Reform of Macau Municipal Institutions	30-06-2020
Li Chen	International Commercial Law	Shui Bing	(T) Study on the Right of Informed Consent of Subjects in Clinical Trials of Drugs	02-07-2020
Lam Nam Hei	Comparative Criminal Law	Li Zhe	(T) Issues on the Protection of Victims' Rights from the Perspective of Macau Law	06-07-2020
Chan Hoi Ying Becky	Comparative Criminal Law	Li Zhe	(T) The Protection and Support Given to the Criminal Victims by Law on Preventing and Combating Domestic Violence in Macau	06-07-2020

Nome	Área	Orientador	Título da Tese	Data
Wong Heng Ut	Comparative Criminal Law	Li Zhe	(T) The Improvement of Criminal Alternative Solutions of Macao	06-07-2020
Lei Yaru	International Commercial Law	Wang Wei	(T) Analysis of Spoliation of Evidence	09-07-2020
Cui Yu	International Commercial Law	Wang Wei	(T) Study on the Compulsory License System of Chinese Drug Patents	09-07-2020
Sun Chen	Comparative Criminal Law	Li Zhe	(T) Challenges and Countermeasures: Criminal Issues in the Era of Artificial Intelligence	28-07-2020
Li Xiaohui	Comparative Civil Law	Tong Io Cheng	(T) Reflections on Contract Cancellation Rights of the Breaching Party — Takes Bulletin Cases as Entry Points	30-07-2020
Jiang Chi	International Commercial Law	Tong Io Cheng	(T) A Study on the Problem of Anticipatory Breach and Counterargument Right for Security: From the Perspective of Civil Code Compilation	30-07-2020
Chen Dong	International Commercial Law	Shui Bing	(T) Construction of Feasible Protection Paths for the Protection of Users' Personal Information on Internet Platforms: Reflection Based on the Case of "Sina Weibo v. Maimai"	31-07-2020
Li Mingjun	International Commercial Law	Shui Bing	(T) The Application of the Right of Withdrawal in Cross-Border E-Consumer Trade Contract in Macau	31-07-2020



Nome	Área	Orientador	Título da Tese	Data
Ng Chon Io	Comparative Criminal Law	Sou Kin Fong	(T) Innovation of Macao's Criminal Procedure and the Transplantation of Macao's Jury System	04-08-2020
Feng Siyu	International Commercial Law	Shui Bing	(T) Research on the Legal Issues of Intellectual Property Securitization in the Mainland of China — Take the Securitization of Film Box Office as an Example	04-08-2020
Zhang Yue	Comparative Civil Law	Wang Wei	(T) An Analysis of the Types of Consumer Group Compensation Disputes	06-08-2020
Yao Tian	Comparative Criminal Law	Kong Wa	(T) From the Land and House Expropriation - The Scope Definition and Procedure Guarantee of Public Interest	09-09-2020
Hao Guoqing	Comparative Civil Law	Tong Io Cheng	(T) Interpretation of Securities Class Action from Procedural Law — Focus on the Third Paragraph of Article 95 of the Newly Revised Securities Law in 2020	10-09-2020
Yang Zhuoran	International Commercial Law	Shui Bing	(T) A Comparative Research on Factoring Contract and Neighboring Concepts	16-09-2020
Zhang Kejia	International Commercial Law	Ho Heng Man	(T) The Principle of Utmost Good Faith in the Application of Mainland China's Insurance Law — Take Vehicle Insurance for Example	16-09-2020



Nome	Área	Orientador	Título da Tese	Data
Lu Yinglin	Comparative Criminal Law	Iau Teng Pio	(T) A Study on the Exercise of Exercising Official Powers of Macao Police — Taking the Exercising of the Right of Verification as the Main Research Object	21-09-2020
Wen Meng	Comparative Civil Law	Shui Bing	(T) Civil Law Protection of Public Welfare Speech — Take Article 1025 and Article 1026 of the Civil Code as Examples	23-09-2020
Pun Sut	Comparative Civil Law	Leong Cheng Hang	(T) The Study on Group Litigation in Securities Fraud Disputes	23-09-2020
Wang Huankai	Comparative Civil Law	Leong Cheng Hang	(T) A Study on Civil Liabilities in Traffic Accidents Caused by Autonomous Cars	23-09-2020
Yao Wenqi	International Commercial Law	Hsiao I-Hsuan	(T) The Legal Protection of Variety Show Format in China	23-09-2020
Fu Pengfei	International Commercial Law	Shui Bing	(T) Research on the Application of Blockchain Technology in Digital Rights Protection	24-09-2020
Pang Jinying	Comparative Civil Law	Zhai Xiaobo	(T) The Legalization of Same-Sex Marriage	08-10-2020
Im Sok I	Comparative Criminal Law	Li Zhe	(T) Research on the Right of Defenders to React Declarations Made by Suspects During Their Absence in Macao's Criminal Trial	29-10-2020



Nome	Área	Orientador	Título da Tese	Data
Ma Ka Weng	Comparative Criminal Law	Li Zhe	(T) Revolution of Processo Sumarissimo of Macao in the Vision of Comparative Law	29-10-2020
Jia Yunzhu	Comparative Civil Law	Fan Jianhong	(T) Application of Blockchain Technology in Electronic Deposit in Mainland China	06-11-2020
Shuai Yuhan	Constitutional Law, Basic Law and Administrative Law	Du Li	(T) Rethinking and Reconstructing the Privacy Protection in Direct-To-Consumer Genetic Testing	06-11-2020
Li Gongwei	International Commercial Law	Fan Jianhong	(T) Research on the Safe Harbor Rules for Copyright Infringement of Internet Service Provider in China and the United States	06-11-2020
Kou Weng Kio	Comparative Civil Law	Tong Io Cheng	(T) Legal Research on Protections of Trademarks and Business Names Legal Research on Protections of Trademarks and Business Names - From a Comparative Perspective on Mainland China and Macau SAR Legal System	09-11-2020
Long Xin	International Commercial Law	Du Li	(T) The Analysis of the Legal Validity of Spousal Fidelity Agreement	09-11-2020



Nome	Área	Orientador	Título da Tese	Data
Luo Chengke	International Commercial Law	Wei Dan	(T) A Comparative Study of Chinese and Japanese Law Regarding to Equity Crowd-Funding — Focus on Investor Protection	09-11-2020
Qi Boya	International Commercial Law	Fan Jianhong	(T) Research on the Conflict of Laws in International Unfair Competition	09-11-2020
Lam In Hong	Comparative Criminal Law	Zhao Guoqiang	(T) Some Questions and Analysis Regarding Theory of Criminal Law in Virtual Money - Discuss the Criminal Law in Macau from the Perspective of Bitcoin	25-11-2020
Tang Xiao Ming	Comparative Criminal Law	Zhao Guoqiang	(T) Research on Criminal Responsibility of Accessory	25-11-2020
Wong Ka Hou	Comparative Criminal Law	Zhao Guoqiang	(T) Non-Typical Omission Offense	25-11-2020
Pan Jiaqi	Civil Law and Intellectual Property law	Shui Bing	(R) On the Relationship Between Force Majeure and Change of Circumstances — From the Perspective of the Covid-19 Epidemic	25-11-2020
Zhou Yue	Civil Law and Intellectual Property Law	Leong Cheng Hang	(R) On the System of “Cooling-Off Period of Divorce” in Chinese Law	25-11-2020
Xie Xinyuan	International Business Law	Leong Cheng Hang	(R) Conflicts of Interest in Third-Party Funding in Arbitration	25-11-2020



Nome	Área	Orientador	Título da Tese	Data
Tam Ka Seng	Constitutional Law, Basic Law and Administrative Law	Jiang Chaoyang	(R) Analysis and Suggestions on General Regime of Administrative Infraction	26-11-2020
Wang Dibing	Constitutional Law, Basic Law and Administrative Law	Jiang Chaoyang	(R) The Reform and Improvement of the System of Deputy to the People's Congress	26-11-2020
Tan Haiyan	International Business Law	Wang Chao	(R) Study of the Third Party of International Commercial Arbitration	27-11-2020
Wang Bei	Comparative Civil Law	Leong Cheng Hang	(T) Research on Electronic Evidence in Civil Litigation	27-11-2020
Tan Chih Wei	Civil Law and Intellectual Property Law	Wang Chao	(R) A Preliminary Study of Macao Labor Arbitration System	27-11-2020
Sou Wai Io	Criminal Law and Criminal Procedural Law	Sou Kin Fong	(R) A Brief Analysis of Related Issues Concerning Obtaining Evidence from Mobile Phones in Macau Criminal Procedure- the Conflict Between the Truth and the Principle of Not to Self-Incrimination	27-11-2020
Zheng Jiakuan	International Commercial Law	Leong Cheng Hang	(T) Research on Regulation of Indirect Copyright Infringement of Short Video Platform	30-11-2020
Shi Fan	International Commercial Law	Leong Cheng Hang	(T) Research on the Construction of Intellectual Property Public Interest Litigation System	01-12-2020
Ng Chan Fai	Comparative Criminal Law	Li Zhe	(T) Research on the Application of Electronic Evidence in Criminal Litigation in Macao	03-12-2020



Nome	Área	Orientador	Título da Tese	Data
Chan Cheng Cheng	Comparative Criminal Law	Li Zhe	(T) A Study on the Effect of Expert Evidence of Criminal Procedure - From the Perspective of Medical Expert Evidence	03-12-2020
Li Congying	Comparative Civil Law	Leong Cheng Hang	(T) A Comparative Study of Electronic Evidence System in Civil Procedure	16-12-2020
Mai Jiale	International Commercial Law	Shui Bing	(T) Research on the Jurisdiction of PPP Agreements Cases	16-12-2020
Li Tianjiao	Constitutional Law, Basic Law and Administrative Law	Jiang Chaoyang	(T) Relief Measures After Personal Information is Infringed by Administrative Organs	17-12-2020
Cui Mengya	International Commercial Law	Fan Jianhong	(T) A Comparative Study of the Three-Region Agency Law in the Background of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area	28-12-2020
Lei Kit I	Comparative Criminal Law	Zhao Guoqiang	(T) A Research on the Criminal Age Legislation	31-12-2020



## Curso de Mestrado em Direito em Língua Portuguesa



Nome	Área	Orientador	Título da Tese	Data
Lam Pui Ian	Juridical Sciences	Vera Lúcia Carapeto Raposo	Natureza do Crime de Violência Doméstica e a Sua Definição	04-06-2020
Li Yin	Juridical Sciences	Augusto Teixeira Garcia	Relevância Jurídica do Regime das Cláusulas Contratuais Gerais para Efeitos da Contratação Electrónica	19-11-2020
Gracinda Rafael Vieira	Juridical Sciences	Tong Io Cheng	Direito ao Nome como Manifestação do Direito a Identidade Pessoal	17-12-2020

## Curso de Mestrado em Direito em Língua Inglesa — Direito Internacional dos Negócios



Nome	Orientador	Título da Tese	Data
Cheong Sin Lam	Rostam J. Neuwirth	Macau as a Trading Service Platform	11-05-2020
Xiao Yulin	Tu Guangjian	A Study On The Party Autonomy Principle In Choice Of Law: From The Perspective Of The Law Of The People's Republic Of China On Application Of Laws To Foreign-Related Civil Relations	18-05-2020



Nome	Orientador	Título da Tese	Data
Teng Hoi Chi	Rostam J. Neuwirth	Problem Gambling Regulation In Singapore And Japan	26-06-2020
Guo Jin-grong	Rostam J. Neuwirth	Scent Specification As The Premise Of Scent Mark Registration	29-06-2020
Yang Tiezheng	Rostam J. Neuwirth	The Issuance Of Sukuk In The People's Republic Of China: Legislation And Regulation	05-08-2020
Liu Fang	Alexandr Svetlicinii	(T) Comparative study on Patent Linkage System in the Pharmaceutical Industries of China and the United States	27-08-2020
Dai Fei	Vera Lúcia Carapeto Raposo	(T) Legal Issues About Egg Freezing in US, UK and China	31-08-2020
Xie Junyu	Du Li	(T) Protecting Fashion Design Under Copyright Law in China – A Comparative Study in China, the United States and European Union	10-09-2020
Yuan Weiwei	Muruga Perumal Ramaswamy	(T) Challenges in the Enforceability of the Mediation-Arbitration Outcomes in Theory and In Practice	10-09-2020
Chen Shuangyi	Tu Guangjian	(T) On the Application of Interim Measures in Asia	03-11-2020
Mo Sandra Ka Yang	Rostam J. Neuwirth	(T) Comparative Analyses of Lodging Contract Laws of China, Germany, France, Japan and Macau SAR	03-11-2020
Chen Chao	Du Li	(T) Research on the Third-Party Funding in International Arbitration	05-11-2020
Hoi Chio Lam	Rostam J. Neuwirth	(T) Money Laundering Compliance in the Gaming Industry	06-11-2020
Li Runze	Muruga Perumal Ramaswamy	(T) Chinese State-Owned Enterprises in the WTO's Anti-Subsidy Regime	09-11-2020
Wang Weiyi	Muruga Perumal Ramaswamy	(T) Regulation Against the Infringement of Intellectual Property Rights on E-Commerce Platform: A Comparative Study Between the United States and China	09-11-2020



Nome	Orientador	Título da Tese	Data
Wu Xiaojuan	Alexandr Svetlicinii	(T) Research on Personal Data Protection in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area	09-11-2020
Xu Zhixin	Du Li	(T) Legal Analysis of Propertization of Personal Data in E-Commerce	09-11-2020
Shen Haixu	Rostam J. Neuwirth	(R) Monitoring of the Banking Resolution in China, The US and the EU: A Comparative Analysis	25-11-2020
Wu Jiayue	Rostam J. Neuwirth	(R) The Copyrightability of Creative Content Generated by Artificial Intelligence: A Comparative Analysis	25-11-2020
Bi Fan	Vera Lúcia Raposo	(T) Sex Selection in China	09-12-2020
Wang Kai	Shui Bing	(T) A Study on Parallel Proceedings in Cross-Border Bankruptcy	16-12-2020

## Curso de Mestrado em Direito em Língua Inglesa — Direito da União Europeia



Nome	Orientador	Título da Tese	Data
Zheng Xiao	Sten Idris Verhoeven	Study on the Dublin System Under the Syrian Refugee Crisis	15-06-2020
Fei Junlyu	Tu Guangjian	A Comparative Study on the Application Issue of CESL and CISG	30-07-2020
Sha Leqi	Vera Lúcia Raposo	Patients' Rights and Data Protection – Use of Electronic Health Records in Cross-Border Health Care at the European Union	03-08-2020
Wu Yang	Paulo Canelas de Castro	European Union Law on the Digital Single Market: The Legal Issues of Transborder Data Flows on Personal Information	21-08-2020



## Curso de Mestrado em Direito em Língua Inglesa — Direito Internacional e Direito Comparado



Nome	Orientador	Título da Tese	Data
Wang Meng	Du Li	Legal Regulations of Disputed Parentage in International Surrogacy: Present Issues and Future Development	14-08-2020
Liang Jiaoyang	Muruga Perumal Ramaswamy	Harmonization of the Enforcement of International Commercial Conciliated Settlement Agreements and Enforceability in China	02-09-2020
Wang Zhangyu	Du Li	The Informed Consent in Mainland China's Medical Practice: A Comparative Study of Informed Consent Regimes in Hong Kong, Macao, and Taiwan	29-10-2020
Zhang Yong	Hsiao I-Hsuan	Study on the Legality of the Section 337 of United States Tariff Act of 1930	04-11-2020
Fu Yangyang	Tu Guangjian	Research on the Interim Measures of International Commercial Arbitration	04-11-2020
Li Yongxin	Tu Guangjian	The Construction of Precedent System in International Arbitration	04-11-2020
Zhang Mengjia	Du Li	Legal Analysis on the Genetic Privacy Protection: A Comparative Perspective from the United States and the European Union	23-11-2020
Xu Ziwei	Tu Guangjian	Third Party Funding in International Arbitration: Legal Challenges and Resolutions	01-12-2020
Wang Zezheng	Li Zhe	A Comparative Study on the System of the Protection of the Rights and Interests of Criminal Victim at Home and Abroad"	02-12-2020
Li Yaqin	Muruga Perumal Ramaswamy	International Law Against the Background of Global Cyber War	10-12-2020



Nome	Orientador	Título da Tese	Data
Wang Qimin	Muruga Perumal Ramaswamy	Research on International Environmental Crime	10-12-2020
Dong Weiwei	Paulo Canelas de Castro	Non-State Actors in International Economic Law	16-12-2020
Zhang Mengxiao	Paulo Canelas de Castro	Climate Change and International Economic Law	17-12-2020
Yu Jianing	Paulo Canelas de Castro	The Role of Courts and Tribunals in International Trade and Investment Law	18-12-2020

## Curso de Mestrado em Direito em Língua Chinesa - Tradução Jurídica



Nome	Orientador	Título da Tese	Data
Chan Chi Keong	Sou Kin Fong	Difficulties and Strategies in Legal Translation - Simultaneous Interpretation as a Study Object	02-07-2020
Li Jiaming	Sou Kin Fong	A Preliminary Study on the Civil Law Issues Caused by Transsexual People in Macao	05-11-2020
Chio Weng Seong	Sou Kin Fong	Study and Discussion on the Labour Dispute Settlement System in Macao	06-11-2020
Ka Tim Ha	Sou Kin Fong	Difficulties and Evolution of Macau Portuguese – Chinese Legal Translation – A Study on the Applicability of Skopos Theory	09-11-2020
Vong Iek Pui	Sou Kin Fong	Study Of Amendments Regarding Regulations Of Legal Person Crime Of Macao Penal Code	09-11-2020

Nome	Orientador	Título da Tese	Data
Vong Iek Pui	Sou Kin Fong	Study of Amendments Regarding Regulations of Legal Person Crime of Macao Penal Code	09-11-2020
Lei Ka U	Sou Kin Fong	The Study on the Protection of Personal Data in Macao Under the Age of Big Data	10-11-2020
Zhuang Junchao	Leong Cheng Hang	Research on Personal Information Protection in the Big Data Era — Focus on the Protection of Privacy Rights	25-11-2020
Ng Ka Leng	Wei Dan	The Legislation in Standard Chinese and Establishment of Translation Norms Under the Background of “The Belt and Road” and Big Data	14-12-2020

## Curso de Doutoramento em Língua Chinesa



Nome	Orientador	Título da Tese	Data
Wong Io Kai	Iau Teng Pio	Research on the Issues of Police Investigation-From the Perspective of Macao Police Investigation	05-05-2020
Chinai wengmu	Shui Bing	Mandala: History of Tibetan Buddhist Religious Property	22-06-2020
Lu Songxin	Iau Teng Pio	Research on the Money Laundering and Criminal Countermeasures in Macao - From the Perspective of Gaming Legal System	23-06-2020
Chu Lam Lam	Tong Io Cheng	On the Formation of Electronic Contracts Under Macao Law – with a Particular Reference to the Case of Online Gaming Contracts	16-07-2020



Nome	Orientador	Título da Tese	Data
Chen Yi	Tong Io Cheng	Is Illegal Evidence Non-Evidence? — Admissibility of Illegally Obtained Evidence in Civil Proceedings	29-07-2020
Shang Zhenru	Shui Bing	Research on the Right to Use Maritime Area in Macao SAR: Theory and Practice	04-09-2020
Wang Xing	Tong Io Cheng	On Jean Domat's Systematic Plan of Civil Law	25-09-2020
Miao Shuquan	Fan Jianhong	A Vertical and Horizontal Study on the Legislation of Malfeasance in Mainland China — From the Perspective of Comparing and Improving the Legislation of the Crime of Malfeasance in the Mainland China	09-11-2020
Lu Peiwei	Li Zhe	Eu Anti-Fraud Strategy and Its Inspiration to the Reconstruction of National Integrity System of China	12-11-2020
Xie Zhiqiang	Zhao Guoqiang	Criminal Regulation of Fraud Crime from the Perspective of Information Network	26-11-2020
Chen Liyi	Zhao Guoqiang	Research on the Juvenile Sentence System in China	26-11-2020
Chi Xiaoyan	Jiang Chaoyang	Discussion on the Administrative Public Interest Litigation Filed by Procuratorate"	30-11-2020

## Curso de Doutorado em Língua Inglesa



Nome	Orientador	Título da Tese	Data
Hu Yong	Muruga Perumal Ramaswamy	The European Commission's Strategy of State Aid Control: Evolving Regulatory and Competitive Paradigm in Energy Sector	22-06-2020



Nome	Orientador	Título da Tese	Data
Hu Yong	Muruga Perumal Ramaswamy	The European Commission's Strategy of State Aid Control: Evolving Regulatory and Competitive Paradigm in Energy Sector	22-06-2020
Xiao Xiaowen	Muruga Perumal Ramaswamy	Trademark Protection in China: Obstacles and Solutions of International Brand Expansion of Multinational Companies	23-06-2020
Tang Chao	Muruga Perumal Ramaswamy	Re-evaluation of the Investor-State Dispute Settlement (ISDS) from the Perspective of Sovereign Participants and Investment Dispute Resolution Under China's Belt and Road Initiative	18-11-2020
Tian Zehua	Wei Dan	Civil Liability of Transnational Corporations for Environmental Damage in Developing Countries: A Systematic Approach	11-12-2020



# ACTIVIDADES DO CENTRO DE ESTUDOS JURÍDICOS



## Publicações

### **Boletim**

- Boletim da Faculdade de Direito n.º 25, n.º 38 e n.º 41, em Língua Chinesa
- Boletim da Faculdade de Direito n.º 40 e n.º 42, em Língua Portuguesa

### **Textos Jurídicos**

- Lições de Direito da Família e das Sucessões, Volume I, Introdução, Relações Familiares, Filiação, Adopção, Em Língua Chinesa
- Lições de Direito da Família e das Sucessões, Volume II, Casamento, União De Facto, Em Língua Chinesa
- Lições de Direito da Família e das Sucessões, Volume III, Alimentos, Sucessões, Em Língua Chinesa
- Lições de Direito Internacional Público, em Língua Chinesa

### **Clássicos de Direito Português traduzidos para Língua Chinesa**

- Curso de Direito da Família, em Língua Chinesa
- Curso de Direito Administrativo, Volume II, em Língua Chinesa

### **Outras obras publicadas**

- O Direito das Sociedades no Contexto da China, Macau e Moçambique, em Língua Portuguesa
- Repertório do Direito de Macau, 2019, em Língua Chinesa



# ACTIVIDADES DO INSTITUTO DE ESTUDOS JURÍDICOS AVANÇADOS



14/01/2020 - Jean Monnet Seminar: EU27 Corresponding to The World Challenges, Prof. Manuel Lopes Porto

16/01/2020 - Jean Monnet Seminar: Obstacles of EU Law to The Belt and Road Initiative: The need for enhanced cooperation between the EU and China Seminar: Local Protectionism and Centralized Judicial Control System: An Empirical Perspective

04/12/2020 - Conference: UNCITRAL-UM JOINT CONFERENCE 2020, Embracing Legal Harmonization as a 07/12/2020 - Panacea for the Challenges Facing International Trade at Times of Global Pandemic

07/12/2020 - Seminar: How is COVID-19 changing the law

## Publicações

Macau Law Review, Volume 42

Macau Law Review, Volume 43

Macau Law Review, Volume 44

# LISTA DE PUBLICAÇÕES DA FACULDADE DE DIREITO ATÉ 2020

## I. Publicações do Centro de Estudos Jurídicos da Faculdade de Direito 法學院法律研究中心已出版書目



### 1. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau 法律學院學報

第一期(第一年) N.º 1, Ano I	第二期(第一年) N.º 2, Ano I	第三期(第一年) N.º 3, Ano I	第四期(第一年) N.º 4, Ano I	第五期(第二年) N.º 5, Ano II
第六期(第二年) N.º 6, Ano II	第七期(第三年) N.º 7, Ano III	第八期(第三年) N.º 8, Ano III	第九期(第四年) N.º 9, Ano IV	第十期(第四年) N.º 10, Ano IV
第十一期(第五年) N.º 11, Ano V	第十二期(第五年) N.º 12, Ano V	第十三期(第六年) N.º 13, Ano VI	第十四期(第六年) N.º 14, Ano VI	第十五期(第七年) N.º 15, Ano VII
第十六期(第七年) N.º 16, Ano VII	第十七期(第七年) N.º 17, Ano VII	第十八期(第八年) N.º 18, Ano VIII	第十九期(第九年) N.º 19, Ano IX	第二十期(第九年) N.º 20, Ano IX
第二十一期(第十年) N.º 21, Ano X	第二十二期(第十年) N.º 22, Ano X	第二十三期(第十一年) N.º 23, Ano XI	第二十四期(第十一年) N.º 24, Ano XI	第二十五期(第十二年) N.º 25, Ano XII



第二十六期(第十二年) N.º 26, Ano XII	第二十七期(第十三年) N.º 27, Ano XIII	第二十八期(第十三年) N.º 28, Ano XIII	第二十九期(第十四年) N.º 29, Ano XIV	第二十九期特别刊(第十四年) N.º 29, Especial, Ano XIV
第三十期(第十五年) N.º 30, Ano XV	第三十期特别刊(第十五年) N.º 30, Especial, Ano XV	第三十一期(第十六年) N.º 31, Ano XVI	第三十二期(第十六年) N.º 32, Ano XVI	第三十三期(第十七年) N.º 33, Ano XVII
第三十四期(第十七年) N.º 34, Ano XVII	第三十五期(第十八年) N.º 35, Ano XVIII	第三十六期(第十九年) N.º 36, Ano XIX	第三十七期(第十九年) N.º 37, Ano XIX	第三十八期(第十九年) N.º 38, Ano XIX
第三十九期(第二十年) N.º 39, Ano XX	第四十期(第二十年) N.º 40, Ano XX	第四十一期(第二十一年) N.º 41, Ano XXI	第四十二期(第二十一年) N.º 42, Ano XXI	第四十三期(第二十二年) N.º 43, Ano XXII
第四十四期(第二十二年) N.º 44, Ano XXII	第四十五期(第二十二年) N.º 45, Ano XXII	第四十六期(第二十二年) N.º 46, Ano XXIII	第四十七期(第二十四年) N.º 47, Ano XXIV	



**ESTATUTO EDITORIAL**  
**BOLETIM DA FACULDADE DE DIREITO**  
**UNIVERSIDADE DE MACAU**  
**AO NÚMERO 47**

O Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau, em língua Chinesa 澳門大學法律學院學報, e em língua Inglesa Bulletin of the Faculty of Law, é uma revista jurídica académica de periodicidade semestral, em Língua Portuguesa e em Língua Chinesa.

O Boletim pode ser publicado noutras línguas, designadamente em Língua Inglesa, ou incluir textos na língua em que tenham sido apresentados ao público, em encontros académicos e científicos. A publicação em Língua Portuguesa e em Língua Chinesa será feita em volumes separados e em simultâneo ou com a maior proximidade possível.

Adopta-se uma estrutura flexível, que poderá incluir doutrina, lições, estudos jurídicos, assuntos vários e a vida da Faculdade, admitindo-se, em continuidade, a publicação de números temáticos ou de estudos.

Pelo Boletim da Faculdade de Direito visa-se privilegiadamente dar expressão aos estudos académicos, fruto da actividade docente e de investigação, bem assim como à divulgação das comunicações apresentadas em encontros, seminários ou conferências com a participação da Faculdade de Direito. O Boletim está aberto à participação exterior e poderá inserir outros estudos, convidando à participação a comunidade jurídica.

O Boletim da Faculdade de Direito rege-se pela autonomia académica e editorial e pela regra da retribuição da publicação dos artigos nele incluídos, sem prejuízo de, na impossibilidade de retribuição, poder prosseguir com a gratuidade das participações, devendo respeitar o princípio da igualdade de tratamento, decidindo os órgãos do Boletim sobre a estrutura e elementos de publicação.

O Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau pretende contribuir para dar continuidade ao Direito de Macau, ser expressão da dinâmica da sua comunidade jurídica em geral e, em particular, da comunidade académica, e propõe-se ser um instrumento de afirmação e consolidação dos estudos e investigação jurídica em Macau.



## 出版章程

澳門大學法學院學報（Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau; Bulletin of the Faculty of Law）是一本葡文及中文的法學（半年）期刊。

本學報可以其他外語（尤其是英語）出版，或有關文章在學術或科學會議對外展示之語言出版。本學報之葡文版及中文版將同時或先後緊密地以分冊形式出版。

學報文章採納彈性結構，內容可以涵蓋學說、教材、法學研究、其他及學院活動，以及可多期連續刊載主題性期刊及研究。

本法學院學報主要旨在展現作為教學活動及研究成果的研究，以及傳遞法學院聚會、講座或研討會中的訊息，本學報對外開放，可以加入其他研究成果，以及邀請法律界之人士參與。

本法學院學報遵守學術及編輯自主，對獲出版的文章給予報酬，然而，並不妨礙在沒有報酬的情況下的無償參與，但仍須遵守平等對待原則。本學報機關有權決定出的結構及內容。

澳門大學法學院學報旨在為澳門法律的持續性發展作出貢獻，展現本地法律領域，尤其是學術界的活動，以及作為澳門法律研究的根基及團結之橋樑。

## 2. Coleção “Textos Jurídicos”

法律叢書

### 2.1. Obras publicadas pelo Centro de Estudos Jurídicos da Faculdade de Direito da Universidade de Macau e pela Fundação Macau

澳門大學法學院法律研究中心 - 基金會已出版書目

1. 稅法概論（葡文版），José Hermínio Paulo Rato Rainha，1996年出版  
Apontamentos de Direito Fiscal, versão em Língua Portuguesa, de José Hermínio Paulo Rato Rainha, publicado em 1996
2. 民事訴訟入門 第一卷（葡文版），Cândida da Silva Antunes Pires，1996年出版  
Introdução ao Processo Civil, Tomo I, versão em Língua Portuguesa, de Cândida da Silva Antunes Pires, publicado em 1996
3. 民事訴訟入門 第一卷（中文版），Cândida da Silva Antunes Pires，中文譯者：馮文莊，1996年出版  
Introdução ao Processo Civil, Tomo I, versão em Língua Chinesa, de Cândida da Silva Antunes Pires, tradução de Fong Man Chong, publicado em 1996
4. 民事訴訟法典注釋（澳門生效部份）（第1至136條）（葡文版），Cândida da Silva Antunes Pires和Amílcar Batista Feio，1996年出版  
Código de Processo Civil Anotado, texto vigente em Macau (Artigos 1.º a 136.º), versão em Língua Portuguesa, de Cândida da Silva Antunes Pires e Amílcar Batista Feio, publicado em 1996
5. 民事訴訟法典注釋（澳門生效部份）（第801至943條）（葡文版），Cândida da Silva Antunes Pires和Amílcar Batista Feio，1996年出版  
Código de Processo Civil Anotado, texto vigente em Macau (Artigos 801.º a 943.º), versão em Língua Portuguesa, de Cândida da Silva Antunes Pires e Amílcar Batista Feio, publicado em 1996
6. 法律研究概述（中文版），João de Castro Mendes，中文譯者：黃顯輝，1998年出版



Introdução ao Estudo do Direito, versão em Língua Chinesa, de João de Castro Mendes, tradução de Vong Hin Fai, publicado em 1998

7. 政治學要素（中文版），José Manuel Cardoso da Costa，中文譯者：陳廣勝及馮文莊  
1998年出版  
Elementos de Ciência Política, versão em Língua Chinesa, de José Manuel Cardoso da Costa, tradução de Chan Kuong Seng e Fong Man Chong, publicado em 1998
8. 法律及正當論題導論（中文版），J. Baptista Machado，中文譯者：黃清薇及杜慧芳，1998年出版  
Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador, versão em Língua Chinesa, de J. Baptista Machado, tradução de Wang Quin Wei e Tou Wai Fong, publicado em 1998
9. 澳門稅收（葡文版），José Hermínio Paulo Rato Rainha，1998年出版  
Impostos de Macau, versão em Língua Portuguesa, de José Hermínio Paulo Rato Rainha, publicado em 1998

## 2.2. Obras publicadas pelo Centro de Estudos Jurídicos da Faculdade de Direito

法學院法律研究中心已出版書目

10. 憲法的依據（中文版），J. J. Gomes Canotilho和Vital Moreira，中文譯者：馮文莊、黃顯輝及歐陽琦，2003年出版  
Fundamentos da Constituição, versão em Língua Chinesa, de J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, tradução de Fong Man Chong, Vong Hin Fai e Ao Ieong Kei, publicado em 2003
11. 跨國公司國際投資法（中文版），主編：范劍虹／田青，2003年出版  
Direito do Investimento Internacional das Sociedades Transnacionais, versão em Língua Chinesa, Coordenado por Jianhong Fan / Qing Tian, publicado em 2003
12. 一體化理論和歐洲聯盟政策（中文版），Manuel Carlos Lopes



- Porto, 中文譯者：魏丹，2004年出版  
Teoria da Integração e Políticas Comunitárias, versão em Língua Chinesa, de Manuel Carlos Lopes Porto, tradução de Wei Dan, publicado em 2004
13. 民法總論（中文版），Orlando de Carvalho，中文譯者：黃顯輝，2004年出版  
Teoria Geral do Direito Civil, versão em Língua Chinesa, de Orlando de Carvalho, tradução de Vong Hin Fai, publicado em 2004
14. 葡萄牙法律史（中文版），Mário Júlio de Almeida Costa，中文譯者：唐曉晴，2004年出版  
História do Direito Português, versão em Língua Chinesa, de Mário Júlio de Almeida Costa, tradução de Tong Io Cheng, publicado em 2004
15. 澳門特別刑法概論（中文版），主編：趙國強，2004年出版  
Introdução ao Direito Penal Especial de Macau, versão em Língua Chinesa, Coordenado por Zhao Guoqiang, publicado em 2004
16. 中國民法教科書（中文版），主編：孫憲忠，2005年出版  
Lições de Direito Civil Chinês, versão em Língua Chinesa, Coordenado por Sun Xian Zhong, publicado em 2005
17. 民事訴訟法教程 I（葡文版），Cândida da Silva Antunes Pires，2005年出版  
Lições de Processo Civil I, versão em Língua Portuguesa, de Cândida da Silva Antunes Pires, publicado em 2005
18. 法律及正當論題導論（中文版）（第2版），J. Baptista Machado（馬沙度），中文譯者：黃清薇及杜慧芳，2007年出版  
Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador, versão em Língua Chinesa, 2.ª Edição, de J. Baptista Machado, tradução de Wang Quin Wei e Tou Wai Fong, publicado em 2007
19. 行政法專集（中文版），Rogério Guilherme Ehrhardt Soares（蘇樂治），中文譯者：馮文莊，2008年出版  
Textos de Direito Administrativo, versão em Língua Chinesa, de Rogério Guilherme Ehrhardt Soares, tradução de Fong Man Chong, publicado em 2008



20. 行政法教程（中文版）（第一卷），Diogo Freitas do Amaral，中文譯者：黃顯輝及王西安，2009年出版  
Curso de Direito Administrativo, Tomo I, versão em Língua Chinesa, de Diogo Freitas do Amaral, tradução de Vong Hin Fai e Wang Xian, publicado em 2009
21. 行政司法公正（中文版），José Carlos Vieira de Andrade，中文譯者：馮文莊，2009年出版  
A Justiça Administrativa, versão em Língua Chinesa, de José Carlos Vieira de Andrade, tradução de Fong Man Chong, publicado em 2009
22. 法律研究概述（中文版）（第2版），João Castro Mendes（孟狄士），中文譯者：黃顯輝，2009年出版  
Introdução ao Estudo de Direito, versão em Língua Chinesa, 2.<sup>a</sup> Edição, de João de Castro Mendes, tradução de Vong Hin Fai, publicado em 2009
23. 民法總論（中文版）（第2版），Orlando de Carvalho（加華尤），中文譯者：黃顯輝，2010年出版  
Teoria Geral do Direito Civil, versão em Língua Chinesa, 2.<sup>a</sup> Edição, de Orlando de Carvalho, tradução de Vong Hin Fai, publicado em 2010
24. 法律及正當論題導論（中文版）（第3版），J. Baptista Machado（馬沙度），中文譯者：黃清薇及杜慧芳，2010年出版  
Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador, versão em Língua Chinesa, 3.<sup>a</sup> Edição, de J. Baptista Machado, tradução de Wang Qin Wei e Tou Wai Fong, publicado em 2010
25. 國際公法教程（葡文版），Filipa Delgado Lourenço，2012年出版  
Lições de Direito Internacional Público, versão em Língua Portuguesa, de Filipa Delgado Lourenço, publicado em 2012
26. 國際私法（葡文版），João Nuno Riquito e Teresa Leong，2013年出版  
Direito Internacional Privado, versão em Língua Portuguesa, de João Nuno Riquito e Teresa Leong, publicado em 2013
27. 刑法（中文版），Jorge de Figueiredo Dias（迪亞斯），中文譯者：陳軒志、何志遠、關冠雄、歐陽傑、譚嘉華、沈偉強，2014年出版  
Textos de Direito Penal, versão em Língua Chinesa, de Jorge de

Figueiredo Dias, tradução de Chan Hin Chi, Ho Chi Un, Kuan Kun Hong, Ou Ieng Chie, Tam Ka Wa e Sam Wai Keong, publicado em 2014

28. 債法教程（葡文版），Manuel Trigo，2014年出版  
Lições de Direito das Obrigações, versão em Língua Portuguesa, de Manuel Trigo, publicado em 2014
29. 債法教程（中文版），Manuel Trigo，中文譯者：陳曉疇，2016年出版  
Lições de Direito das Obrigações, versão em Língua Chinesa, de Manuel Trigo, tradução de Chan Io Chao, publicado em 2016
30. 親屬法及繼承法教程 第一冊 緒論、親屬關係、親子關係及收養（葡文版），Manuel Trigo，2016年出版  
Lições de Direito da Família e das Sucessões, Volume I, Introdução. Relações familiares. Filiação. Adopção, versão em Língua Portuguesa, de Manuel Trigo, publicado em 2016
31. 親屬法及繼承法教程 第二冊 婚姻及事實婚（葡文版），Manuel Trigo，2016年出版  
Lições de Direito da Família e das Sucessões, Volume II, Casamento. União de facto, versão em Língua Portuguesa, de Manuel Trigo, publicado em 2016
32. 親屬法及繼承法教程 第三冊 扶養及繼承（葡文版），Manuel Trigo，2016年出版  
Lições de Direito da Família e das Sucessões, Volume III, Alimentos. Sucessões, versão em Língua Portuguesa, de Manuel Trigo, publicado em 2016
33. 國際公法教程（中文版），Filipa Delgado Lourenço，中文譯者：馮文莊 關冠雄，2019年出版  
Lições de Direito Internacional Público, versão em Língua Chinesa, de Filipa Delgado Lourenço, tradução de Fong Man Chong e Kuan Kun Hong, publicado em 2019
34. 親屬法及繼承法教程 第一冊 緒論、親屬關係、親子關係及收養（中文版），Manuel Trigo，中文譯者：朱琳琳，2019年出版  
Lições de Direito da Família e das Sucessões, Volume I, Introdução. Relações familiares. Filiação. Adopção, versão em Língua Chinesa,



de Manuel Trigo, tradução de Chu Lam Lam, publicado em 2019

35. 親屬法及繼承法教程 第二冊 婚姻及事實婚（中文版），Manuel Trigo，中文譯者：朱琳琳，2019年出版  
Lições de Direito da Família e das Sucessões, Volume II, Casamento. União de facto, versão em Língua Chinesa, de Manuel Trigo, tradução de Chu Lam Lam, publicado em 2019
36. 親屬法及繼承法教程 第三冊 扶養及繼承（中文版），Manuel Trigo，中文譯者：朱琳琳，2019年出版  
Lições de Direito da Família e das Sucessões, Volume III, Alimentos. Sucessões, versão em Língua Chinesa, de Manuel Trigo, tradução de Chu Lam Lam, publicado em 2019
37. 民法總論概要（葡文版），Paula Nunes Correia，2021年出版  
Teoria Geral do Direito Civil, Sumários Desenvolvidos, versão em Língua Portuguesa, de Paula Nunes Correia, a publicar em 2021.



### 3. Coleção de Clássicos Jurídicos de Língua Portuguesa

#### 葡萄牙法律經典譯叢

1. 葡萄牙法律史 (第三版) - 中文版，馬里奧•朱莉歐•德•阿爾梅達•科斯塔，中文譯者：唐曉晴，2014年出版，法律出版社  
 História do Direito Português, versão em Língua Chinesa, de Mário Júlio Brito de Almeida Costa, tradução de Tong Io Cheng, publicado em 2014, Editora: Law Press, China  
 História do Direito Português, 3.<sup>a</sup> edição, editado por Almedina Coimbra, 1996
2. 行政法教程 (第一卷) - 中文版，迪奧戈•弗雷塔斯•亞瑪勒，中文譯者：黃顯輝 / 王西安，2014年出版，法律出版社  
 Curso de Direito Administrativo, versão em Língua Chinesa, de Diogo Freitas do Amaral, tradução de Vong Hin Fai e Wang Xian, publicado em 2014, Editora: Law Press, China  
 Curso de Direito Administrativo, Volume I, 2004, 9.<sup>a</sup> Reimpressão da 2.<sup>a</sup> Edição de 1994, editado pela Livraria Almedina, Coimbra
3. 行政法 - 中文版，蘇樂治，中文譯者：馮文莊，2014年出版，法律出版社  
 Direito Administrativo, versão em Língua Chinesa, de Rogério Guilherme Ehrhardt Soares, tradução de Fong Man Chong, publicado em 2014, Editora: Law Press, China  
 Direito administrativo, Lições ao Curso Complementar de Ciências Jurídico Políticas da Faculdade de Direito de Coimbra no ano lectivo de 1977/1978, Coimbra 1978, Direito Público e Sociedade Técnica, Atlântida Editora, SARL, Coimbra, 1969
4. 法律關係總論 (第一卷) - 中文版，曼努埃爾•德•安德拉德，中文譯者：吳奇琦，2015年出版，法律出版社  
 Teoria Geral da Relação Jurídica, Volume I, versão em Língua Chinesa, de Manuel Augusto Domingues de Andrade, tradução de Ng Kei Kei, publicado em 2015, Editora: Law Press, China  
 Teoria Geral da Relação Jurídica, Volume I, Reimpressão, Almedina, 1997
5. 行政司法公正 - 中文版，若瑟•加路士•韋拉•安得拉德，中文譯者：馮文莊，2017年出版，澳門大學法學院



- Justiça Administrativa, versão em Língua Chinesa, de José Carlos Vieira de Andrade, tradução de Fong Man Chong, publicado em 2017, Editora: Faculdade de Direito da Universidade de Macau  
A Justiça Administrativa, Lições Policopiadas, Coimbra, 1999
6. 商法教程 (第一卷) - 中文版, 喬治·曼努埃爾·高迪紐德·阿布萊烏, 中文譯者: 王薇, 2017年出版, 法律出版社  
Curso de Direito Comercial, versão em Língua Chinesa, de Jorge Manuel Coutinho de Abreu, tradução de Wang Wei, publicado em 2017, Editora: Law Press, China  
Curso de Direito Comercial, Volume I, Reimpressão da 9.<sup>a</sup> Edição, editado por Almedina, 2012
  7. 行政法原理 - 中文版, 若澤·曼努埃爾·里貝羅·塞爾武羅·科雷亞, 中文譯者: 馮文莊, 2017年出版, 法律出版社  
Noções de Direito Administrativo, versão em Língua Chinesa, de José Manuel Sérvulo Correia, tradução de Fong Man Chong, publicado em 2017, Editora: Law Press, China  
Noções de Direito Administrativo, publicado por Editora Danúbio Lda., Lisboa, 1982
  8. 法律關係總論 (第二卷) - 中文版, 曼努埃爾·德·安德拉德, 中文譯者: 吳奇琦, 2018年出版, 法律出版社  
Teoria Geral da Relação Jurídica, Volume II, versão em Língua Chinesa, de Manuel Augusto Domingues de Andrade, tradução de Ng Kei Kei, publicado em 2018, Editora: Law Press, China  
Teoria Geral da Relação Jurídica, Volume II – Facto Jurídico, em especial Negócio Jurídico, 9.<sup>a</sup> Reimpressão, Almedina, 2003
  9. 刑事訴訟法 - 中文版, 喬治·德·菲格雷多·迪亞士, 中文譯者: 馬哲 / 繳洁, 2019年出版, 社會科學文獻出版社  
Direito Processual Penal, versão em Língua Chinesa, de Jorge de Figueiredo Dias, tradução de Ma Zhe e Jiao Jie, publicado em 2019, Editora: Social Sciences Academic Press (China)  
Direito Processual Penal, editado por Coimbra Editora, 2004
  10. 定金與預約合同 - 中文版, 若昂·卡爾昂·達·席爾瓦, 中文譯者: 曹晉鋒, 2019年出版, 社會科學文獻出版社  
Sinal e Contrato-Promessa, versão em Língua Chinesa, de João Calvão da Silva, tradução de Cao Jinfeng, publicado em 2019, Editora: Social

Sciences Academic Press (China)

Sinal e Contrato-Promessa, 14ª Edição, editado por Almedina, 2017

11. 親屬法教程 - 中文版, 威廉·德奧利維拉 / 弗朗西斯科·佩雷拉·科埃略, 中文譯者: 林笑雲, 2019年出版, 法律出版社  
Curso de Direito da Família, versão em Língua Chinesa, de Guilherme Freire Falcão de Oliveira e Francisco Manuel Pereira Coelho, tradução de Paula Ling Hsião Yun, publicado em 2019, Editora: Law Press, China  
Curso de Direito da Família, 3.ª Edição, 2003, editado por Coimbra Editora
12. 行政法教程 (第二卷) - 中文版, 迪奧戈·弗雷塔斯·亞瑪勒, 中文譯者: 黃顯輝 / 黃淑禧 / 黃景禧, 2020年出版, 社會科學文獻出版社  
Curso de Direito Administrativo, Volume II, versão em Língua Chinesa, de Diogo Freitas do Amaral, tradução de Vong Hin Fai, Vong Sok Hei e Vong Keng Hei, publicado em 2020, Editora: Social Sciences Academic Press (China)  
Curso de Direito Administrativo, Volume II, 2004, 3.ª Reimpressão da edição de 2001, editada por Livraria Almedina Coimbra
13. 債法總論 (第一卷) - 中文版, 若昂·德·馬圖斯·安圖內斯·瓦雷拉, 中文譯者: 唐曉晴, 2020年出版, 社會科學文獻出版社  
Das Obrigações em Geral, Volume I, versão em Língua Chinesa, de João de Matos Antunes Varela, tradução de Tong Io Cheng, publicado em 2020, Editora: Social Sciences Academic Press (China)  
Das Obrigações em Geral, Volume I, 10.ª Edição, Livraria Almedina, Coimbra, 2000
14. 債法總論 (第二卷) - 中文版, 若昂·德·馬圖斯·安圖內斯·瓦雷拉, 中文譯者: 馬哲 / 陳淦添 / 吳奇琦 / 唐曉晴, 2020年出版, 社會科學文獻出版社  
Das Obrigações em Geral, Volume II, versão em Língua Chinesa, de João de Matos Antunes Varela, tradução de Ma Zhe, Chan Kam Tim, Ng Kei Kei e Tong Io Cheng, publicado em 2020, Editora: Social Sciences Academic Press (China)  
Das Obrigações em Geral, Volume II, Reimpressão da 7ª Edição, Livraria Almedina, Coimbra, 2003



15. 國際公法 - 中文版，歐天奴•蘇亞雷斯，中文譯者：馮文莊，2020年出版，澳門大學法學院  
Lições de Direito Internacional Público, versão em Língua Chinesa, de Albino de Azevedo Soares, tradução de Fong Man Chong, publicado em 2020, Editora: Faculdade de Direito da Universidade de Macau  
Lições de Direito Internacional Público, 4.ª Edição, Reimpressão, Coimbra Editora, 1996
  
16. 刑法總論 (第一卷) - 中文版，喬治•德•菲格雷多•迪亞士，中文譯者：關冠雄，2021年出版，社會科學文獻出版社  
Direito Penal – Parte Geral – Tomo I, versão em Língua Chinesa, de Jorge de Figueiredo Dias, tradução de Kuan Kun Hong, publicado em 2021, Editora: Social Sciences Academic Press (China)  
Direito Penal – Parte Geral – Tomo I – Questões Fundamentais; A Doutrina Geral do Crime, 2012, 2.ª Reimpressão da 2.ª Edição, editado por Coimbra Editora

#### **4. Faculdade de Direito da Universidade de Macau e LexisNexis**

1. Studies on Macau Civil, Commercial, Constitutional and Criminal Law, in English Language, Editor: Jorge AF Godinho, published in 2010

2. Studies on Macau Gaming Law, in English Language, Editor: Salvatore Mancuso, published in 2012

3. Administrative Law of Macau, in English Language, Author: José Eduardo Figueiredo Dias, published in 2012

4. New Frontiers of Comparative Law, in English Language, Editor: Tong Io Cheng, Co-editor: Salvatore Mancuso, published in 2013

5. Report on Macau Law, in English Language, Editor: Manuel Trigo, published in 2014

## 5. Outras Obras Publicadas

### 其他出版書籍

1. 政治學研究初階（中文版），Vitalino Canas (簡能思)，1997年出版，合作出版：法律翻譯辦公室，澳門大學法學院  
政治學研究初階, versão em Língua Chinesa, de Vitalino Canas, publicado em 1997, Gabinete para a Tradução Jurídica, Faculdade de Direito da Universidade de Macau
2. 民法總論(中文版)，Carlos Alberto da Mota Pinto，1999年出版，合作出版：法律翻譯辦公室，澳門大學法學院  
Teoria Geral do Direito Civil, versão em Língua Chinesa, de Carlos Alberto da Mota Pinto, publicado em 1999, Gabinete para a Tradução Jurídica, Faculdade de Direito da Universidade de Macau
3. 民法總論(中文版)，Carlos Alberto da Mota Pinto，2000年出版，合作出版：法務局，澳門大學法學院  
Teoria Geral do Direito Civil, versão em Língua Chinesa, de Carlos Alberto da Mota Pinto, publicado em 2000, Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça, Faculdade de Direito da Universidade de Macau
4. Repertório do Direito de Macau, versão em Língua Portuguesa, publicado em 2007, Edição: Universidade de Macau, Centro de Estudos Jurídicos da Faculdade de Direito
5. Os Países de Língua Portuguesa e a China num Mundo Globalizado, versão em Língua Portuguesa, de Wei Dan, publicado em 2009, Edição: Edições Almedina
6. Projecto de “Repertório do Direito de Macau”, versão em Língua Portuguesa, 1.ª Reimpressão, publicado em 2012, Edição: Universidade de Macau e Almedina
7. Sentido e Limites da Jurisdição Cautelar Civil, versão em Língua Portuguesa, de Cândida da Silva Antunes Pires, Teresa Lancry G. A. S. Robalo, Duarte Santos, Joana Crisóstomo, Carla Cocco Gomes, publicado em 2014, Edição: Universidade de Macau e Edições Almedina
8. Lições de Processo Civil de Macau, versão em Língua Portuguesa,



de Cândida da Silva Antunes Pires, publicado em 2015, Edição: Universidade de Macau e Edições Almedina

9. 刑法定評註 (I), Jorge de Figueiredo Dias (狄雅士), 中文譯者: 鄧志強, 2015年出版, 出版: 澳門大學法學院  
Comentário Conimbricense do Código Penal Tomo (I), versão em Língua Chinesa, de Jorge de Figueiredo Dias, tradução de Tang Chi Keong, publicado em 2015, Edição: Faculdade de Direito da Universidade de Macau
10. Direitos da Criança e da Mulher, versão em Língua Chinesa, de Coordenado por Wei Dan e Orquídea Massarongo Jona, publicado em 2017, Edição: Centro de Estudos Jurídicos da Faculdade de Direito da Universidade de Macau
11. 澳門博彩法研究叢書 第一輯 (葡文, 英文及中文), 主編: 王薇, 2018年出版, 出版: 澳門大學法學院 法律研究中心  
Estudos de Direito do Jogo de Macau, Série I, versão em Língua Português, Inglês e Chinesa, de Coordenado por Wang Wei, publicado em 2018, Edição: Centro de Estudos Jurídicos da Faculdade de Direito da Universidade de Macau
12. 澳門法律概論 中文版, 2019年出版, 出版: 澳門大學 - 法學院 法律研究中心  
Repertório do Direito de Macau, versão em Língua Chinesa, publicado em 2019, Edição: Centro de Estudos Jurídicos da Faculdade de Direito da Universidade de Macau
13. O Direito das Sociedades no Contexto da China, Macau e Moçambique, versão em Língua Português, de Coordenado por Augusto Teixeira Garcia e Teodoro Waty, publicado em 2019  
Edição: Centro de Estudos Jurídicos da Faculdade de Direito da Universidade de Macau

## II. Publicações do Instituto de Estudos Jurídicos Avançados 高級法律研究所已出版書目

### 1. Revista de Ciência Jurídica de Macau

澳門法學

第一期 Número 1	第二期 Número 2	第三期 Número 3
第四期 Número 4	第五期 Número 5	第六期 Número 6
第七期 Número 7	第八期 Número 8	第九期 Número 9
第十期 Número 10	第十一期 Número 11	第十二期 Número 12
第十三期 Número 13	第十四期 Número 14	2015年第三期（總期第二十九期） N.º 3 (Serial N.º .29), 2015
2016年第一期（總期第三十期） N.º 1 (Serial N.º 30), 2016	2016年第二期（總期第三十一期） N.º 2 (Serial N.º 31), 2016	2016年第三期（總期第三十二期） N.º 3 (Serial N.º 32), 2016
2017年第一期（總期第三十三期） N.º 1 (Serial N.º 33), 2017	2017年第二期（總期第三十四期） N.º 2 (Serial N.º 34), 2017	2017年第三期（總期第三十五期） N.º 3 (Serial N.º 35), 2017
2018年第一期（總期第三十六期） N.º 1 (Serial N.º 36), 2018	2018年第二期（總期第三十七期） N.º 2 (Serial N.º 37), 2018	2018年第三期（總期第三十八期） N.º 3 (Serial N.º 38), 2018
2019年第一期（總期第三十九期） N.º 1 (Serial N.º 39), 2019	2019年第二期（總期第四十期） N.º 2 (Serial N.º 40), 2019	2019年第三期（總期第四十一期） N.º 3 (Serial N.º 41), 2019
2020年第一期（總期第四十二期） N.º 1 (Serial N.º 42), 2020	2020年第二期（總期第四十三期） N.º 2 (Serial N.º 43), 2020	2020年第三期（總期第四十四期） N.º 3 (Serial N.º 44), 2020



**2. Cadernos de Ciência Jurídica**

法學叢書

<p>1. 第一期 - 中國區域法問題研討會論文集 Número 1 - Actas do Seminário sobre Problemas de Direito Regional da China</p>	<p>2. 第二期 Número 2</p>	<p>3. 第三期 - 《區域法律論壇 II 研討會》 Número 3 - Actas do Simpósio de Assuntos Jurídicos Regionais - II</p>
<p>4. 第四期 - 法律教育研討會以及在中國與葡語國家關係框架下的國際貿易法研討會 Número 4 - International Conference in Legal Education and Foreign Trade Law in the context of China Relation with Portuguese Speaking Countries</p>	<p>5. 第五期 - 第十七屆比較法國際研討會（澳門代表團所提交報告） Número 5 - The XVII<sup>th</sup> Congress of the International Academy of Comparative Law (Regional Reports of Macau)</p>	<p>6. 第六期 Número 6</p>
<p>7. 第七期 - 《區域法律論壇 III》論文集 Número 7 - Actas do Simpósio de Assuntos Jurídicos Regionais - III</p>	<p>8. 第八期 Número 8</p>	<p>9. 第九期 Número 9</p>
<p>10. 第十期 Número 10</p>	<p>11. 第十一期 - 《區域法律論壇 IV 研討會》論文集 Número 11 - Actas do Simpósio de Assuntos Jurídicos Regionais - IV</p>	<p>12. 第十二期 - 《區域法律論壇 V 研討會》論文集 Número 12 - Actas do Simpósio de Assuntos Jurídicos Regionais - V</p>
<p>13. 第十三期 - 2009兩岸四地法律發展學術研討會 Número 13 - 2009 Symposium on Legal Development in Mainland, Taiwan, Hong Kong and Macau</p>	<p>14. 第十四期 Número 14</p>	

### 3. Teses e Estudos

#### 學術論文與研究叢書

1. 預約合同法律制度研究（中文版），唐曉晴，2004年出版  
O Regime Jurídico do Contrato – Promessa, versão em Língua  
Chinesa, Tong Io Cheng, publicada em 2004
2. 由現實到虛擬世界－虛擬（網絡）社區生活之若干刑事問題研究（葡文版），馮文莊，  
2005年出版  
Do Mundo Real Ao Mundo Virtual - Alguns Aspectos Jurídico-  
Criminais Da Vida  
Cibercomunitária, versão em Língua Portuguesa, Fong Man Chong,  
publicada em 2005
3. 澳門法律淵源（葡文版），António Katchi，2006年出版  
As Fontes do Direito em Macau, versão em Língua Portuguesa,  
António Katchi, publicada em 2006
4. 碩士論文集1（中文版），譚新美、徐斌、李妍卿，2007年出版  
Master Thesis Collection 1, in Chinese Language, Tan San Mei, Xu  
Bin and Li Yan Qing, published in 2007
5. 碩士論文集2（中文版），唐瑤、陳捷、錢程，2007年出版  
Master Thesis Collection 2, in Chinese Language, Tang Yao, Chen Jie  
and Qiang Cheng, published in 2007
6. 碩士論文集3（中文版），陳淦添、黃宏耿、鄭成昌、龐嘉  
穎，2007年出版  
Master Thesis Collection 3, in Chinese Language, Miguel Chan, Wong  
Wang Kang, Cheang Semg Cheong and Pang Jia Ying, published in  
2007
7. 論德國法官對立法空間的續造－以企業原因引發解僱為中心議  
題（中文版），范劍虹，2008年出版  
On Advanced Construction of Legislation Space by German Judge –  
Discussion on Dismissals caused by Enterprise, in Chinese Language,  
Fan Jianhong, published in 2008



8. 澳門行政侵權過錯責任主義及構成要件之研究（中文版），何慶文，2011 年出版  
The Principle of Fault Responsibility and Essential Constitution Elements on Administrative Trots in Macao, in Chinese Language, Ho Heng Man, published in 2011

#### 4. Outras publicações

##### 其他出版書籍

1. 澳門民事訴訟法典-注釋與評論（第一輯）（葡文版），Cândida da Silva Antunes Pires 及 Viriato Manuel Pinheiro de Lima，2006年出版，出版：澳門大學－法學院高級法律研究所  
Código de Processo Civil de Macau Anotado e Comentado (Volume I), versão em Língua Portuguesa, Autor: Cândida da Silva Antunes Pires e Viriato Manuel Pinheiro de Lima, publicado em 2006, Edição: Universidade de Macau, Instituto de Estudos Jurídicos Avançados da Faculdade de Direito
2. OHADA International Conference, The Harmonization of Commercial Laws in Africa and its Advantage for Chinese Investments in Africa, Published in 2007, Editor: University of Macau Institute for Advanced Legal Studies  
Conférence Internationale OHADA, L'harmonisation du droit des affaires en Afrique et ses avantages sur les investissements chinois en Afrique, publicado em 2007, Edição: Instituto para Estudos Jurídicos Avançados de Faculdade de Direito de Universidade de Macau
3. 澳門民事訴訟法典-注釋與評論（第二輯）（葡文版），Cândida da Silva Antunes Pires 及 Viriato Manuel Pinheiro de Lima，2008年出版，出版：澳門大學法學院高級法律研究所  
Código de Processo Civil de Macau Anotado e Comentado (Volume 2), versão em Língua Portuguesa  
Autor: Cândida da Silva Antunes Pires e Viriato Manuel Pinheiro de Lima, publicado em 2008, Edição: Instituto para Estudos Jurídicos Avançados de Faculdade de Direito de Universidade de Macau
4. 土地法改革的新趨勢，主編：唐曉晴，2010年出版，出版：澳門大學－法學院高級法律研究所  
The New Trends of Land Law Reform, Editor: Tong Io Cheng, published in 2010, Editor: University of Macau, Institute for Advanced Legal Studies
5. XVIII<sup>th</sup> International Congress on Comparative Law Macau Regional Reports, Coordinators: Salvatore Mancuso, Tong Io Cheng, Authors: Cândida da Silva Antunes Pires, Tong Io Cheng, Wu Yanni, Salvatore Mancuso, Wei Dan, Tu Guangjian, Rostam J. Neuwirth, Lin Min, Paulo

Martins Chan, Macau, 2010

6. Contribuições Jurídicas sobre a União de Facto e Direitos sobre a Terra em Macau e Moçambique, Coordenado por Wei Dan e Orquídea Massarongo Jona, publicado em 2011, Edição: Instituto para Estudos Jurídicos Avançados de Faculdade de Direito de Universidade de Macau
7. Reflexões sobre o Direito do Trabalho e Segurança Social em Moçambique e Macau, Coordenado por: Orquídea Massarongo-Jona e Augusto Teixeira Garcia, publicado em 2012, Edição: Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane (UEM)
8. As Novas Tendências de Reforma da Lei de Terras, Coordenado por Tong Io Cheng, publicado em 2014, Edição: Edições Almedina, S.A.
9. Questões Jurídicas Contemporâneas relativas ao Comércio e Investimento China-África, Coordenado por Wei Dan e Orquídea Massarongo Jona, publicado em 2014, Edição: Edições Almedina, S.A.
10. The Harmonization of Commercial Laws in Africa and its Advantage for Chinese Investments in Africa, Editor: Salvatore Mancuso, published by Institute for Advanced Legal Studies, 2008
11. 合作與展望 - 首屆“粵港澳台法學研討會”論文集，主編：莫世健、劉德學，2016年出版，出版：澳門大學法學院高級法律研究所  
Cooperation and Prospect - the 1st Law Symposium of Guangdong, Hong Kong, Macau and Taiwan  
Coordenado por Mo Shijian e Liu Dexue. publicado em 2016, Editor: University of Macau, Institute for Advanced Legal Studies
12. O Direito no Desenvolvimento Económico e Social, Coordenadores: Wei Dan & Gilles Cistac, Edição: Instituto de Estudos Jurídicos Avançados da Faculdade de Direito de Universidade de Macau

