

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.

“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 Macau¹, 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 evitado². 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 jogo³, 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.”*⁴ (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 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*⁵. 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 pessoal⁶. 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 públicas⁷ 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.”⁸ (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*⁹ (os números avançados para Macau indicam um aumento de 4,3% para 6%, *agravando-se o problema*¹⁰). 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.”¹¹ (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*¹². 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)*¹³, 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 comerciais¹⁴. 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 Macau¹⁵. 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 domiciliado¹⁶. 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 público¹⁷. 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 jogo¹⁸. 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 interditadas¹⁹. 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 jogo²⁰.

no Sítio da Direcção de Inspeção 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*²¹, que inclui uma *Divisão de Prevenção e Tratamento do Jogo Problemático*²². 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)*²³.

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 anos²⁴.

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 aplicável²⁵.

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 forma²⁶. 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 geral²⁷. Adoptando-se, por isso, um conjunto de regras de acesso às salas de jogo dos casinos que se pretendiam assumir como fortemente restritivas²⁸. 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”²⁹, 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”³⁰, 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”³¹.

Ademais se previa que estaria vedada a entrada nas salas de jogos *européus*³² 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 anos³³. Sendo também vedado o acesso às salas de jogo aos funcionários públicos³⁴, 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*³⁵. 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 jogo³⁶. 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*³⁷. As autoridades administrativas públicas tinham também competência, com ampla margem discricionária, havendo “motivo fundamentado”, para impedir o ingresso nas salas de jogo³⁸, ou mesmo para “determinar a proibição permanente” de entrada nas salas de jogo “sempre que haja motivo que o justifique”³⁹ 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”⁴⁰, quando se apresentarem acompanhadas dos maridos com direito de acesso às salas de jogo⁴¹, pudessem também frequentar as salas dos jogos de fortuna ou azar⁴². 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 automáticas⁴³.

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 idade⁴⁴. 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 idade⁴⁵. 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 anos⁴⁶. Os assalariados de quaisquer actividades, os funcionários públicos⁴⁷, 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 automáticas⁴⁸. O acesso era ainda vedado a quem estivesse em estado de embriaguez ou noutro estado susceptível de provocar *escândalo*⁴⁹. 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 azar⁵⁰. 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”⁵¹ ou a pedido de “parentes ou de quem sobre os frequentadores exerça autoridade”⁵². 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 portuguesa⁵³, 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 jogo⁵⁴, 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*⁵⁵. 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 jogo⁵⁶. 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 anos⁵⁷, e também deixando de se diferenciar entre as salas de jogo exclusivamente para exploração de jogo de máquinas automáticas⁵⁸ e as restantes salas de jogo em casino⁵⁹. 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 idade⁶⁰.

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 azar⁶¹, 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 respectivas⁶². 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*⁶³. 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)⁶⁴.

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 público⁶⁵, 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 anos⁶⁶. 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 1972⁶⁷. 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)⁶⁸, 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”⁶⁹. 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 1496⁷⁰.

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”⁷¹. 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*⁷². 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 públicas⁷³. 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 público⁷⁴.

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 jogo⁷⁵, não havendo restrições legais no acesso ao *Jockey Clube de Macau*, ou ao antigo *canídromo*, 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*⁷⁶, havendo *jogo online* oferecido ao público em Macau pelas concessionárias que disponibilizam apostas desportivas⁷⁷ ou apostas em corridas de cavalos⁷⁸. 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 jogo⁷⁹. 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, fragmentado⁸⁰, 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 exigiria⁸¹) das pessoas sujeitas a uma proibição de acesso às salas e às zonas de jogo, ou de interdição de entrada voluntária nos *casinos*⁸², 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”⁸³. 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”⁸⁴. 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 casinos⁸⁵. 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)⁸⁶.

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 idade⁸⁷. 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*⁸⁸. Sempre que os interditos jogassem, por exemplo, nas máquinas electrónicas dos casinos⁸⁹ 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 casinos⁹⁰, 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 RAEM⁹¹.

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 RAEM⁹². 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 RAEM⁹³. 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 ganhos⁹⁴. 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 perdas⁹⁵, 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 casinos⁹⁶. 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 Civil⁹⁷. 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 fraudulento⁹⁸. 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 casinos⁹⁹. Tal veio a acontecer posteriormente por via das alterações introduzidas pela Lei n.º 17/2018¹⁰⁰.

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”¹⁰¹, sendo que ao mesmo se tempo se proponha “proibir o exercício de actividades profissionais por menores de 21 anos no interior dos casinos”¹⁰² (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 Básica¹⁰³.

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 locais¹⁰⁴, e se encontram entre as mais bem remuneradas e mais cobiçadas no mercado laboral de Macau, para a população residente sem uma formação superior¹⁰⁵. 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 suficiente¹⁰⁶. 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.ª 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)¹⁰⁷. 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 lei¹⁰⁸. 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 idade¹⁰⁹.

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 jurídica¹¹⁰, 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”¹¹¹.

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 emprego¹¹². 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.ª *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.ª *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 legais¹¹³, 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 sentido¹¹⁴.

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 idade¹¹⁵. 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)¹¹⁶. 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 casinos¹¹⁷.

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 público¹¹⁸. 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 justificados¹¹⁹ (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 Executivo¹²⁰ (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*¹²¹ possam ter acesso às salas ou zonas de jogo dos casinos, quando estejam *acompanhados por estes membros dos órgãos sociais*¹²², 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 casinos¹²³, 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)¹²⁴, 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*¹²⁵ 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 decrete, (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*¹²⁶ 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)¹²⁷. 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*¹²⁸, 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 Básica¹²⁹, da proibição de acesso aos casinos abranger “igualmente áreas ou espaços que só sejam acessíveis através da entrada no casino”¹³⁰. 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”¹³¹. 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 concessionárias¹³². 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*¹³³. 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*¹³⁴. 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”¹³⁵. Ficou assim densificado o enquadramento legal, e os limites, em especial afastando-se eventuais motivos arbitrários ou discriminatórios por parte das concessionárias¹³⁶, no momento de admitir ou de excluir das salas ou zonas de jogo dos casinos quem seja tido como sendo *inoportuno*¹³⁷.

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 pessoa¹³⁸. 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*¹³⁹. 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 Macau¹⁴⁰.

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 privada¹⁴¹. 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 Inspeção 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 Inspeção 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 razões¹⁴² (cf. n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 10/2012)¹⁴³. 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 indevidamente¹⁴⁴, 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 “Condicionamento 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 fraudulento¹⁴⁵ (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)¹⁴⁶.

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*¹⁴⁷ 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 dias¹⁴⁸, 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)¹⁴⁹. 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 lei¹⁵⁰ (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)¹⁵¹. 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 concessionárias¹⁵².

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)¹⁵³, 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*¹⁵⁴. 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 sustentável¹⁵⁵.

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 concorrentes¹⁵⁶. 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 futuro¹⁵⁷.

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 Inspeção 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*¹⁵⁸.

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 Inspeção 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*¹⁵⁹, 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 exclusão¹⁶⁰, qual o período de interdição que se pretende obter, que não pode ultrapassar o prazo máximo de 2 anos¹⁶¹, e de se ter de comprovar a identidade do interessado aquando do exercício do direito de requerer a exclusão de entrada nos casinos¹⁶². 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 efeito¹⁶³.

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”¹⁶⁴. 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 anos¹⁶⁵. 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 Macau¹⁶⁶. 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)¹⁶⁷.

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-exclusão¹⁶⁸, 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*¹⁶⁹ e que o termo “cônjuge” deve ser interpretado no sentido de abranger os *unidos de facto*¹⁷⁰.

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 Singapura¹⁷¹. 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 limitação¹⁷². 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 Jogos¹⁷³ são os seguintes:

Itens	2012 *	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019				
								1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.	4º Trim.	Total
Auto-Exclusão	27	252	262	328	326	316	417	132	120	129	106	487
Exclusão a pedido de terceiro	3	24	18	27	25	60	73	17	22	19	19	77
Total	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.

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 2019¹⁷⁴. 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 Macau¹⁷⁵, 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 pública¹⁷⁶. 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)¹⁷⁷. 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)¹⁷⁸.

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”¹⁷⁹. 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 legal¹⁸⁰. 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 revogação¹⁸¹.

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 justificado¹⁸², 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*¹⁸³, não se podendo produzir um acto revogatório que produza efeitos com maior rapidez, antes do termo do prazo de 30 dias após o pedido¹⁸⁴. 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 contexto¹⁸⁵.

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

¹⁸⁵ 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”¹⁸⁶ 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 saúde¹⁸⁷, 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 informação¹⁸⁸, ou que este possa ter acesso a esta informação pessoal sem a autorização do visado¹⁸⁹. 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)¹⁹⁰. 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 dias¹⁹¹), 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 simples¹⁹²; 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”¹⁹³. 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”¹⁹⁴.

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)¹⁹⁵. 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 Penal¹⁹⁶.

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 pedido¹⁹⁷. 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”)¹⁹⁸. 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 voluntária¹⁹⁹.

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 10/2012²⁰⁰. 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 voluntária²⁰¹. 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 10/2012²⁰².

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 justificada²⁰³. 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 armas²⁰⁴, 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

204 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*²⁰⁵: (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*²⁰⁶ (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*²⁰⁷ 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*²⁰⁸, 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 penal²⁰⁹, (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)²¹⁰, 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 Jogos²¹¹, 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)²¹², 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)²¹³.

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 casinos²¹⁴. 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 disciplinar²¹⁵. 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 jogo²¹⁶. 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 Inspeção 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 negligência²¹⁷, 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 notificada²¹⁸

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)²¹⁹.

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 concessionária²²⁰, 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)*²²¹.

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)²²².

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).”²²³

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 jogo²²⁴. Havendo também vozes na comunidade que se pronunciaram no sentido de se promover o *jogo responsável* por via da alteração da lei promovida em 2018²²⁵.

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)²²⁶.

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 jogo²²⁷, 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 jogo²²⁸.

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 jogo²²⁹. 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”²³⁰. 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*²³¹.

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)²³². 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 casinos²³³. 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 apresentada²³⁴. 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 empregador²³⁵. 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”²³⁶, 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 incluía²³⁷. 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 casinos²³⁸. 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 casinos²³⁹. 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 casinos²⁴⁰. 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”²⁴¹.

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”²⁴².

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)²⁴³. 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 empregadores²⁴⁴. 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)²⁴⁵.

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)²⁴⁶.

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.