

O FUTURO DAS CONCESSÕES DE JOGOS DE FORTUNA OU AZAR EM MACAU

Jorge Godinho

Professor Convidado, Faculdade de Direito, Universidade de Macau

Resumo: As concessões de exploração de jogos de fortuna ou azar sempre foram temporárias: Macau nunca autorizou uma exploração sem prazo. Torna-se assim necessário, periodicamente, recomeçar em novas bases. O texto discute os termos em que esta problemática se coloca na actualidade e quais as perspectivas possíveis. A prorrogação das actuais concessões é de evitar. Defende-se a realização, em 2021, de um novo concurso público, para um número superior de concessões. A ocasião deve ser aproveitada para a introdução de outras reformas.

Palavras-chave: Direito do jogo; jogos de fortuna ou azar; concessões; subconcessões; casinos; Macau.

1. Premissas

O enquadramento jurídico em Macau dos jogos de fortuna ou azar de base territorial – um segmento da indústria do jogo de que Macau é líder mundial desde 2006, o ano em que a receita bruta superou a dos casinos de Las Vegas – poderá vir a ser redefinido nos próximos anos. O final do prazo das actuais concessões e subconcessões, previsto para 2020 e 2022, aproxima-se rapidamente. Parece assim oportuno reflectir, de modo preliminar e approximativo, sobre o que poderá ser o futuro da exploração dos jogos de fortuna ou azar e sobre quais as perspectivas que se podem vir a abrir na próxima década.

Uma análise desta índole é assaz complexa e convoca quer dados jurídicos quer dados políticos, económicos e sociais. Cabe aqui sobretudo desenvolver os aspectos jurídicos, sem prejuízo de algumas referências ao contexto mais amplo em que a questão se move.

As bases jurídicas fundamentais da indústria do jogo são interdisciplinares. A exploração do jogo assenta, por um lado, numa distinção privatista de vários tipos de contratos de jogo e, por outro lado, em dados de direito público que corporizam as políticas públicas seguidas para o sector em geral e para cada um dos seus subsectores em particular.

A distinção conceptual de base é a tripartição entre jogos, apostas e lotarias, que dá lugar a vários segmentos da indústria¹. É de assinalar, em especial, a bipartição dos jogos (em sentido estrito, por oposição a apostas e lotarias) em jogos de perícia versus jogos de fortuna ou azar². Quanto a dados de direito público, cabe reter três aspectos estruturantes.

Em primeiro lugar, o sector do jogo é uma competência e reserva do Estado, ou, no caso de Macau, da entidade com um alto grau de autonomia que é a RAEM (art. 118.º da Lei Básica³ e artigo 7.º da Lei n.º 16/2001, de 24 de Setembro⁴). A exploração do jogo com fins lucrativos é proibida pelo direito penal, salvo se autorizada.

Em segundo lugar, a RAEM autoriza diversas entidades privadas a explorar as várias tipologias de jogo. A ferramenta jurídica fundamental para o efeito é a concessão administrativa: assim, existem concessões de jogos, concessões de apostas e concessões de lotarias⁵.

Em terceiro lugar – e é um aspecto estrutural que cabe salientar para efeito

1 Sobre esta tripartição, cfr. Jorge Godinho, *Direito do jogo*, vol. I, CRED–DM e Fundação Rui Cunha, Macau, 2016, 166 ss.

2 A Lei n.º 16/2001, de 24 de Setembro, procede a esta distinção, referindo-se apenas a um dos seus termos. Sobre o ponto, Jorge Godinho, *Direito do jogo* (n. 1), 185 ss.

3 «A Região Administrativa Especial de Macau define, por si própria e de harmonia com o interesse geral local, a política relativa à indústria de turismo e diversões».

4 «A exploração de jogos de fortuna ou azar é reservada à Região Administrativa Especial de Macau e só pode ser exercida por sociedades anónimas constituídas na Região, às quais haja sido atribuída uma concessão mediante contrato administrativo, nos termos da presente lei».

5 O Código de Procedimento Administrativo, ao dar exemplos de contratos administrativos (art. 165.º), só se refere a concessões de exploração de jogos de fortuna ou azar. Assim, ignora as concessões de apostas e de lotarias. Tal deve-se à influência do direito português, onde apenas existem concessões de jogos de fortuna ou azar, já que as apostas e lotarias seguem regimes diversos, seja o regime da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa seja o regime de licença. Deste modo, a «localização» do Código de Procedimento Administrativo não teve na devida conta a realidade de Macau, não havendo qualquer razão para negligenciar as concessões de apostas e de lotarias.

da presente exposição –, as concessões de jogo são e sempre foram temporárias, ou seja, o Estado não concede e nunca concedeu autorizações de exploração por tempo ilimitado.

Da conjugação destes factores resulta a periódica autorização de concessões, temporárias, de exploração de jogos, de apostas e de lotarias, a entidades privadas. As concessões são regidas por um conjunto disperso de legislação extravagante, de direito administrativo especial. As concessionárias são sujeitas a pesada tributação e regulação, bem como a supervisão, em especial por parte da DICJ.

A natureza temporária das autorizações concedidas para a exploração de jogos de fortuna ou azar significa que o Governo se vê na necessidade de tomar decisões com alguma regularidade, desta forma procedendo à abertura de novas «eras» ou períodos distintos de exploração. A tendência vai no sentido da adopção de prazos de duração das concessões cada vez mais longos, em especial a partir de 1961/62, ano em que ocorreu uma reforma fundamental e um concurso público que foi ganho pela STDM. Em virtude de várias prorrogações, a concessão desta empresa, sempre em regime de exclusivo, acabou por ter uma duração total de 40 anos e 3 meses: de 1 de Janeiro de 1962 a 31 de Março de 2002. De seguida, como se sabe, a Lei n.º 16/2001, de 24 de Setembro, veio criar condições de concorrência ao dispor que seria de três o número máximo de concessões para a exploração de jogos de fortuna ou azar em casino (n.º 2 do art. 7.º)⁶. O concurso público lançado em Novembro de 2001 culminou com a adjudicação provisória de três concessões (Wynn, Galaxy e SJM), a que se seguiu a negociação e subsequente assinatura dos contratos de concessão e deu lugar à situação vigente à data em que estas linhas são escritas (Novembro de 2017), em que existem três concessões, com prazos de 18 anos (para a SJM) e de 20 anos (Wynn e Galaxy) e, bem assim, três subconcessões (Venetian, Melco e MGM).

O modo normal de extinção de uma concessão é o decurso do prazo por

6 A nota justificativa apresentada pelo Governo é algo lacónica sobre as razões da escolha de exactamente três concessões. Nela se afirma que «[o] Governo da Região procedeu a uma avaliação rigorosa do sector e, com o apoio de uma firma de consultadoria, procedeu ao estudo e à definição mais adequadas para a introdução do mecanismo da liberalização no sector do jogo. Neste sentido tomou a opção de fixar em três o número máximo de concessões para a exploração de jogos de fortuna ou azar. É convicção do Governo que os mecanismos de concorrência que agora se introduzem irão promover a elevação da competitividade da Região, bem como aumentar a atracção pelo mercado dos jogos de fortuna ou azar e contribuir para um aumento da receita pública inerente». Governo de Macau, *Regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar. Proposta de Lei. Nota Justificativa*, in Assembleia Legislativa, *Colectânea de legislação. Regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar*, Assembleia Legislativa, Macau, 2015, 267 ss; cfr. 268 s. Presumivelmente ter-se-á considerado que seria insuficiente a existência de apenas duas concessionárias, ao passo que quatro (um número a evitar, por tradição) ou mais seria desajustado ou mesmo exagerado ou imprudente. Acresce o facto de que era esse o número já previsto desde 1986, embora não levado à prática.

que foi atribuída (art. 45.º da Lei n.º 16/2001, de 24 de Setembro). Tudo volta então à estaca zero, em vista de um novo ciclo. Os momentos de transição de ciclo que são os concursos públicos são obviamente de fundamental importância. Podem mesmo ser agitados por litígios, reclamações ou outras reacções por parte de concorrentes que, com ou sem razão, não concordem ou aceitem os resultados do processo. A transição de 1961 para 1962 foi particularmente conturbada⁷. Já em 2002 não surgiu qualquer contestação à decisão do concurso. Nunca surgiu qualquer problema de corrupção neste domínio.

Em geral, todos os intervenientes vivem estos períodos com particular ansiedade e preocupação – do Governo aos mercados financeiros, passando evidentemente pelas sociedades concorrentes, sem esquecer a habitual efervescência económica, social e jornalística em redor dos eventos. Este tem sido, de facto, o modo normal de funcionamento do sistema – por muito nervosismo que gere⁸. Há cerca de 170 anos que se opera deste modo, com alguma variação no enquadramento e na forma de encarar o problema: no século XIX e no início do século XX falava-se em «exclusivos» (o «exclusivo do Fantan»), na sua arrematação e no «arrematante»; hoje fala-se em concessões, na sua adjudicação e em concessionárias. A realidade de fundo permanece a mesma: o Estado (Macau) é dono e senhor do sector do jogo, onde (só) podem operar entidades privadas mediante contrato de concessão.

Estes ciclos são, assim, perfeitamente normais. A história do jogo em Macau é feita de períodos de estabilidade ou continuidade, por vezes de décadas, que alternam com momentos de grande tensão quando o prazo expira, de que pode resultar uma continuidade ou uma maior ou menor mudança. Um novo período

7 A sociedade Tai Heng, após ter perdido o monopólio para Stanley Ho e seus sócios, levou a cabo uma forte contestação, de índole política, junto do Ministro do Ultramar em Lisboa, o Prof. Adriano Moreira. No dia 31 Dezembro de 1961 o Ministro do Ultramar enviou um telegrama ao Governador Silvério Marques ordenando a suspensão do processo e que não fosse permitido ao novo operador iniciar a exploração da concessão. No entanto, tomando uma atitude convicta e de risco, o Governador Silvério Marques decidiu ignorar estas instruções, por entender que a sua decisão tinha sido a melhor para Macau e que a sua inversão seria uma intolerável perda de face. Cfr. entrevista com Stanley Ho, in Fernando Lima e Eduardo Cintra Torres, *Macau entre dois mundos*, Fundação Jorge Álvares e Editorial Inquérito, Lisboa, 2004, 57 ss; Ribeiro Cardoso, «Segredos de um império de 200 milhões» (texto introdutório e entrevista com Stanley Ho), in Rogério Beltrão Coelho (dir.), *Prémios Macau de jornalismo*, Livros do Oriente, Macau, 1998, 70 (publicação original no jornal *Expresso*, 12 de Dezembro de 1992); Ricardo Pinto, «Life, in his own words», in *Macau Closer*, Fevereiro de 2007, 35 ss; cfr. 37.

8 Há uma vaga analogia com um processo eleitoral, em que há candidatos, argumentos contraditórios e incerteza. E do qual resultam vencedores (que «assumem o poder») e vencidos (que ficam «de fora»). A principal diferença é evidentemente a forma de decisão, que resulta de um procedimento administrativo interno ao Governo – que, dada a sua importância e visibilidade, se pretende transparente.

de estabilidade se instala de seguida.

Para o Governo, esta dinâmica permite e mesmo obriga a repensar, com regularidade, a direcção da indústria do jogo. Aproxima-se um desses momentos. Ao considerar o que poderá vir a acontecer, não temos uma bola de cristal: o problema é complexo e tem muitas variáveis, de diversa índole. De qualquer forma, é possível identificar e considerar vários aspectos jurídicos que podem desempenhar um papel na definição das decisões fundamentais que terão de ser tomadas nos próximos anos.

2. Evolução

A natureza temporária das autorizações concedidas a privados para a exploração de jogos de fortuna ou azar é uma característica perene – esteve sempre presente, de modo firme, desde o início, em 1849. O sistema actual de concessões é baseado no de Portugal, que foi iniciado em 1927 e transposto para Macau em 1961 por acção do Governador Jaime Silvério Marques (g. 1959-1962). Neste figurino, a concessionária tem a obrigação de fazer certos investimentos dentro de prazos estabelecidos e cumprir outras obrigações, especialmente o pagamento de impostos, prémios, contribuições, subsídios, pagamentos únicos e, por vezes, obrigações em espécie.

Quando uma concessão se aproxima do seu termo, novas decisões de fundo devem ser tomadas pelos órgãos competentes, a Assembleia Legislativa e o Governo. De um modo geral, as opções podem ir desde a manutenção das condições impostas sem quaisquer alterações até à introdução de alterações de fundo do enquadramento de direito administrativo e fiscal aplicável. Em 1961/2 e em 2001/2 foram tomadas decisões de alteração profunda, mas com motivações político-económicas essencialmente semelhantes: desenvolver a economia, melhorar a oferta turística e gerar receita fiscal adicional. A principal diferença foi, naturalmente, que em 1961 se manteve o regime de exclusivo, ao passo que em 2001/2 se passou a um regime de concorrência em oligopólio, embora a natureza do processo se tivesse mantido essencialmente a mesma.

A STDM cumpriu a sua principal obrigação de construir um hotel-casino: o Hotel Lisboa e o Casino Lisboa abriram ao público em 1970. Em relação às actuais sub/concessões, a revisão intercalar de 2016 afirmou que todas as obrigações estipuladas nos contratos foram cumpridas.

O ponto a destacar a este propósito é que a complexa evolução da concessão da STDM, em quatro décadas, é uma excelente ilustração do vasto leque de opções de que o Governo dispõe. Não cabendo aqui um estudo detalhado da concessão da STDM, matéria assaz extensa e, de resto, ainda por desbravar, poder-se-á



referir, em síntese, que a concessão da STDM foi formalizada numa sucessão de contratos e de renegociações que prorrogaram o prazo algumas vezes e alteraram os termos e condições aplicáveis.

O contrato inicial foi assinado em 30 de Março de 1962, por um prazo de oito anos. Menos de três anos depois, a lei foi alterada e, em 5 de Dezembro de 1964, um segundo contrato de concessão substituiu o anterior e prorrogou a concessão em regime de exclusivo para 25 anos (a terminar em 1986). Este segundo contrato teve pequenas alterações em 1969 e em 1972. Um terceiro contrato de concessão, assinado em 23 de Abril de 1976, aumentou consideravelmente a tributação aplicável, entre outras mudanças, mas manteve o mesmo prazo. Em 1982, a lei foi alterada e um quarto contrato foi assinado em 30 de Dezembro de 1982, que novamente aumentou os impostos e prorrogou a concessão em regime de exclusivo por mais cinco anos, para um total de 30 anos, ou seja, até 31 de Dezembro de 1991. Este contrato teve uma alteração em 1985.

Um quinto (e último) contrato de concessão foi assinado com a STDM em 29 de Setembro de 1986, que prorrogou a concessão até 31 de Dezembro de 1996. Foi alterado três meses depois, em 31 de Dezembro de 1986, para dar à concessão mais cinco anos, ou seja, até 31 de Dezembro de 2001. Esta alteração totalizou quarenta anos e colocou o prazo após a transferência da soberania de Macau para a República Popular da China. Este contrato teve várias outras alterações. A última foi feita durante o concurso público de 2001/02, e adicionou mais três meses ao prazo.

A evolução da concessão da STDM mostra que o Governo de Macau pode constantemente proceder a afinamentos das exigências, no sentido de as adaptar às necessidades de desenvolvimento da cidade, bem como no sentido de eliminar exigências que possam ter funcionado menos bem ou que por qualquer razão deixaram de ser prioritárias. Trata-se de um processo evolutivo, de gestão do interesse público. Para conseguir estes objectivos, o Governo pode alterar a lei, prorrogar o prazo da concessão, exigir mais impostos, prémios, pagamentos, subsídios e outras obrigações às concessionárias.

3. A prorrogação

Numa aproximação ao futuro das concessões torna-se necessário abordar a questão da eventual prorrogação das mesmas, já que, como acabámos de ver, a concessão da STDM foi efectivamente prorrogada várias vezes. Cabe perguntar se o mesmo poderá acontecer com as concessões actualmente vigentes.

Há importantes diferenças entre a prorrogação⁹ de uma concessão e a atribuição de uma nova concessão.

A prorrogação é uma vicissitude modificativa, pela qual uma concessão continua ou passa a vigorar por mais tempo do que o inicialmente previsto. É, assim, a mesma concessão que continua em vigor, com um prazo ampliado. A prorrogação não é evidentemente uma nova concessão, o que releva desde logo porque certos efeitos jurídicos – com particular destaque para a *reversão* – só se produzem com o final da concessão, ou seja, com a sua extinção (art. 40.º da Lei n.º 16/2001, de 24 de Setembro).

Em tese geral, uma prorrogação pode ser acompanhada de modificações legais e contratuais. Segundo Freitas do Amaral e Lino Torgal, «[é] não só possível como até inevitável cumular a prorrogação do prazo de uma concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar com outras alterações contratuais. Basta ver que, por um lado, não tem sentido inserir no contrato prorrogado certas obrigações constantes do acordo inicialmente celebrado que foram já executadas e, por outro lado, que não se deixarão de estabelecer nele encargos novos, ou seja, contrapartidas da atribuição pelo concedente do direito de proceder em exclusivo à exploração do jogo em determinada zona de jogo por um período suplementar»¹⁰. A prática de Macau durante a concessão da STDM sufraga este entendimento: as várias prorrogações da concessão foram sempre feitas a troco de contrapartidas adicionais, com destaque para o aumento do imposto especial sobre o jogo.

Em todo o caso, o recurso à figura da prorrogação tem vários limites: deve ser designadamente evitada uma situação em que uma prorrogação – se acompanhada da introdução de modificações muito substanciais ao objecto do contrato, de um novo arranjo financeiro e de um novo prazo muito alargado – pode representar, na prática, de modo encapotado e para todos os efeitos, um novo contrato de concessão, feito porém sem concurso público e, como tal, sem abertura à concorrência¹¹.

9 A prorrogação é por vezes também referida, de modo assaz impreciso, como «renovação». Trata-se de terminologia pouco clara e a evitar. Uma subsequente concessão que seja obtida por uma concessionária já a operar (ou pertencente ao mesmo grupo, como no caso da SJM/STDM) não representa uma novação da concessão anterior em sentido técnico-jurídico: é uma realidade *ex novo* e diversa, que deixa para trás a concessão anterior.

10 Diogo Freitas do Amaral e Lino Torgal, «Concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar: da prorrogação do prazo e outras alterações do contrato» (parecer), in Diogo Freitas do Amaral e Lino Torgal, *Estudos sobre concessões e outros actos da administração*, Almedina, Coimbra, 2002, 529 ss; cfr. 573.

11 Cfr. o Acórdão do Tribunal de Contas n.º 6/2013, de 9 de Julho de 2013, que confirmou uma recusa de visto a uma prorrogação por 20 anos de um contrato de concessão, acompanhada de alteração das prestações principais e de um novo enquadramento do equilíbrio financeiro. O tribunal considerou que

Em matéria de prorrogações de concessões de jogos de fortuna ou azar cabe atentar nas precisas regras vigentes, que podem não as permitir.

Cabe assinalar que, na história da exploração dos jogos de fortuna ou azar em Macau, em 1895 teve lugar a primeira prorrogação da exploração do Fantan. Em 1889 o exclusivo do Fantan tinha sido arrematado por seis anos por Lou Kau, com Bernardino de Senna Fernandes como fiador, por 145.000 patacas anuais¹². Passados que foram os seis anos deste contrato, em face de informações prestadas a Lisboa pela Fazenda, o Ministro autorizou a *prorrogação* do exclusivo de Lou Kau por mais seis anos, de 1895 até 1901, por uma renda ligeiramente mais alta, de 150.000 patacas¹³. Na altura era Governador José Horta e Costa (g. 1894–1897, primeiro mandato). Não nos foi possível identificar a informação prestada a Lisboa e que terá sido a fundamentação para a não organização de uma hasta pública e a simples prorrogação do contrato por outro período de seis anos. Cabe evitar qualquer julgamento apressado: sabe-se que os anos em causa foram particularmente conturbados. Em 1894-95 teve lugar a primeira guerra entre a China e o Japão, em que a China foi derrotada por um Japão com tecnologia muito mais avançada; o Tratado de Shimonoseki, de 17 de Abril de 1895, determinou a perda da Coreia e de Taiwan e contribuiu para o descrédito da dinastia Qing¹⁴. De 1895 a 1897 ocorreu um surto de peste bubónica¹⁵, em face do qual, em Maio de 1895, Lou Kau providenciou fundos para a assistência médica¹⁶. Lou Kau, por

«estamos perante um novo contrato e não face a um contrato inicial meramente modificado. Dito de outro modo, entre concedente e concessionária estabeleceu-se uma relação contratual essencialmente nova, insusceptível de ser configurada como uma mera renovação do contrato»; 44.

- 12 O contrato foi celebrado em 17 de Agosto; cfr. Junta de Fazenda Pública, Registo de arrematações de exclusivos, artigo 142.^º do Regulamento Geral da Administração da Fazenda Pública de 1870, nomeadamente, fantan, pacapio, vaeseng, opio, carne de porco, carne de vaca, peixe, sal, ostra, iluminação pública, alimentação dos quartéis, MO/AH/DSF/021/0002, 8 de Maio de 1882 a 17 de Agosto de 1889, 00215 ss (versão digitalizada).
- 13 Para o efeito foi lavrado, em 18 de Maio de 1894, um termo de prorrogação, em que estiveram presentes Lou Kau e, como fiadores, a Condessa Senna Fernandes e restantes herdeiros de Bernardino de Senna Fernandes: cfr. Repartição de Fazenda Provincial de Macau e Timor, *Termos provisórios de contratos definitivos de exclusivos de rendimentos públicos*, MO/AH/DSF/025/0004, 74 ss (versão digitalizada); cfr. tabelas da receita e despesa da província de Macau e Timor no exercício de 1896–1897, in *Boletim Oficial*, suplemento ao n.º 39, 1 de Outubro de 1896, 462. No mesmo período foram feitas prorrogações de outros exclusivos, não relacionados com o jogo.
- 14 Cfr., entre tantos, Odd Arne Westad, *Restless empire. China and the World Since 1750*, Bodley Head, Londres, 2012, 100 ss.
- 15 Cfr. Relatório sobre a epidemia da peste bubónica em Macau em 1895, in *Boletim Oficial*, suplemento ao n.º 39, 1 de Outubro de 1895, 401 ss.
- 16 Lou Shenghua, «Ações de beneficência e de interesse público a cargo do sector do jogo de Macau até à

outro lado, tinha obtido no início de 1895 o aforamento de terrenos no norte da cidade para a construção de habitação. Houve nesse ano convulsões políticas na China, onde o regime imperial estava em declínio, em especial o levantamento em Cantão em que participou Sun Yat Sen.

Qualquer que tenha sido a fundamentação invocada para o efeito, a prorrogação de exclusivos, sem praça pública, acabou por não ser bem vista em Lisboa. Em 1896 foram dadas instruções expressas ao Governador de Macau no sentido de não autorizar a prorrogação de quaisquer exclusivos, sendo sempre necessário organizar uma hasta pública¹⁷.

Ministério dos Negócios da Marinha e Ultramar

Direcção Geral do Ultramar

2.ª Repartição

1.ª Secção

N.º 75

Convindo, para salvaguarda dos interesses de estado, e em harmonia com as boas práticas da administração, que a adjudicação da exploração dos exclusivos estabelecidos e autorizados na província de Macau e Timor, seja sempre feita em hasta pública, que oferece as maiores garantias de aumento de receita pela concorrência que muitas vezes as circunstâncias podem determinar: manda Sua Majestade El-Rei, pela secretaria d'estado dos negócios da marinha e ultramar, declarar ao governador da referida província que fica expressamente proibida a prorrogação de qualquer contrato de adjudicação de exclusivos, devendo, com a precisa antecedência do termo de cada um d'esses contratos, anunciar-se a nova adjudicação em hasta pública, nos termos e com as condições estabelecidas para semelhantes actos.

Paço, em 18 de Agosto de 1896.

Jacinto Cândido da Silva.

Foi assim colocado um ponto final nas prorrogações dos exclusivos, note-se, em virtude da defesa da concorrência: a «hasta pública (...) oferece as maiores garantias de aumento de receita pela concorrência que muitas vezes as circunstâncias podem determinar». Em 1901 um novo regulamento da Fazenda veio confirmar esta orientação, proibindo expressamente a prorrogação dos

abolição do monopólio», in *Administração*, n.º 104, vol. XXVII, 2014, 385 ss, que documenta as muitas acções de apoio social desenvolvidas pelos principais empresários chineses do sector do jogo.

17 In *Diário do Governo*, 19 de Agosto de 1896; in *Boletim Oficial*, n.º 41, 10 de Outubro de 1896, 495.

contratos, salvo mediante autorização do Ministro¹⁸. A regra da necessidade de concurso público foi assim reforçada. Em virtude da prorrogação de 1895, Lou Kau explorou o exclusivo do Fantan de modo contínuo de 1889 a 1901.

A prorrogação da concessão de exploração dos jogos de fortuna ou azar, com cobertura legal expressa, teve lugar, várias vezes, durante a concessão da STDM.

A lei vigente – a Lei n.º 16/2001, de 24 de Setembro – prevê dois tipos de prorrogações.

Artigo 13.º

Prazo das concessões

1. *O prazo de uma concessão para exploração de jogos de fortuna ou azar em casino é fixado no contrato de concessão e não pode ser superior a 20 anos.*
2. *Se uma concessão for adjudicada por um período inferior ao máximo permitido pela presente lei, o Governo pode, a qualquer momento e até seis meses antes do fim da concessão, autorizar uma ou mais prorrogações da concessão, desde que o período total não exceda o prazo máximo previsto no número anterior.*
3. *Uma vez atingido o prazo máximo previsto no n.º 1, a duração da concessão pode, a título excepcional, ser prorrogada, mediante despacho fundamentado do Chefe do Executivo, por uma ou mais vezes, não podendo exceder, no total, o período de cinco anos.*
4. *A prorrogação do prazo de uma concessão pode dar lugar a uma revisão do contrato de concessão, assim como à celebração entre as partes de adendas ao mesmo.*

Daqui resultam dois tipos de prorrogação. Em primeiro lugar, a «prorrogação ordinária», até 20 anos. Em segundo lugar, a «prorrogação extraordinária», de 20 a um máximo de 25 anos.

Sobre a primeira, a lei não exige uma fundamentação qualificada. Na actualidade só está em causa a concessão da SJM, já que as outras têm *ab initio* o prazo máximo de 20 anos. Temos vindo a defender que é desejável a prorrogação da concessão da SJM por mais dois anos, até 2022. Esta concessão tem um prazo mais curto, de 18 anos, o que será sido devido ao facto de a concessionária já ter casinos em operação desde o primeiro dia da concessão. Este argumento não convence porque na realidade nada impedia as outras concessionárias de iniciar a exploração no primeiro dia, em instalações provisórias. A diferença de prazos

18 Al.j) do art. 157.º do Regulamento de 1901 («Só ao Ministro compete conceder, e em casos especiais, a prorrogação de qualquer contrato»); cfr. Direito do jogo, vol. 1 (n. 1), 288 ss.

coloca hoje problemas práticos. Não faria muito sentido lançar um concurso só para uma concessão, seguido de outro concurso dois anos mais tarde. A situação seria particularmente complexa se a SJM perdesse no primeiro concurso e ganhasse no segundo. Esta complexidade é desnecessária: nem o público jogador, nem as concessionárias, nem a RAEM ganhariam algo com a potencialmente confusa situação que se poderia criar.

A prorrogação da concessão para além de 20 anos de prazo só é possível «a título excepcional». Ou seja, as concessões, no regime vigente, em princípio não devem ter um prazo superior a 20 anos. Apenas situações extraordinárias – como uma crise económica gravíssima, uma situação de guerra ou de calamidade pública –, que tornem totalmente desaconselhável o *timing* ordinário, podem justificar uma prorrogação.

Em nossa opinião, de um ponto de vista político-económico, a prorrogação extraordinária das actuais concessões não é deseável. É a todos os títulos mais apropriado seguir o curso normal dos acontecimentos e recomeçar o ciclo. O que implica opções e ideias claras sobre o que se pretende no novo período que então se abrirá, em face das novas circunstâncias concretas, que serão já muito diversas daquelas em que Macau se encontrava em 2001.

4. O concurso público

A atribuição de novas concessões por meio de concurso público é o figurino habitual, largamente consagrado na prática de Macau. Torna-se de resto difícil contabilizar o número de vezes que a exploração de jogos de fortuna ou azar foi a concurso, de 1850 até aos nossos dias. O principal lapso de tempo em que tal não aconteceu foi na segunda metade da década de 1940 e durante toda a década de 1950, uma altura em que várias prorrogações foram feitas com autorização do Ministro do Ultramar em Lisboa.

O regime vigente prevê que a atribuição das concessões para exploração de jogos de fortuna ou azar em casino é precedida de concurso público, que pode ser limitado com prévia qualificação (art. 8.º da Lei n.º 16/2001, de 24 de Setembro).

Neste quadro, cuja alteração não se prevê, e salvo a ocorrência de uma crise económica gravíssima ou outro evento comparável, tudo aponta para a realização de um novo concurso em 2021. O cenário mais deseável, no quadro actual, é a atribuição novas concessões.

Esse período será igualmente uma excelente janela de oportunidade para introduzir algumas reformas no quadro jurídico aplicável, nomeadamente na forma como o sistema de concessões está estruturado. Um passo que parece totalmente lógico é o de aumentar o número de concessões e acabar com a figura

da subconcessão: as actuais subconcessionárias devem ser autorizadas a continuar como «concessionárias plenas». Nada justifica a continuação das subconcessões. Neste caso, haveria pelo menos seis concessões.

Assim, propugnamos a revogação do n.º 2 do art. 7.º da Lei n.º 16/2001, de 24 de Setembro, que dispõe: «É de três o número máximo de concessões para a exploração de jogos de fortuna ou azar em casino». Não deve existir um número rígido ou indicativo de concessões.

As actuais sub/concessionárias não têm nada a temer em relação a um novo concurso para novas concessões, a menos que o número de concessões oferecidas fosse inferior a seis, o que não cremos que suceda. A STDM passou por uma situação semelhante em 2001/02. Podemos recordar que a concessão da STDM começou em 1 de Janeiro de 1962 e expirou em 31 de Março de 2002. No dia seguinte, 1 de Abril de 2002, à meia-noite, teve início a concessão da SJM, que assumiu os 11 casinos que então eram operados pela STDM. Algo de muito parecido pode vir a acontecer com todas as actuais seis sub/concessionárias.

Uma questão subsequente é a de saber se devem existir mais concessões, ou seja, mais de seis. Pensamos que sim. É de evitar a abertura de um concurso público para a atribuição de seis concessões – que muito provavelmente teria como vencedoras as actuais seis sub/concessionárias –, uma situação que seria certamente muito criticada a vários títulos. Um concurso, a ser aberto, deve trazer algo de novo, ou seja, mais concessões. Se a leitura do interesse público apontar no sentido da manutenção integral da situação existente, a ferramenta jurídica apropriada para esse efeito é a prorrogação.

Por outro lado, a existência de mais concessões daria aos grandes promotores de jogo uma porta de entrada como concessionárias separadas. É desejável que pelo menos os operadores que já possuem um casino completo se devem tornar formalmente concessionárias. Este seria um passo para resolver situações criadas nas últimas décadas, em que as «parcerias» representavam uma forma indirecta de concessão de uma licença de jogo. Todos os operadores devem ser seleccionados e estar numa relação directa apenas com o Governo. Além disso, a base tributária aumentaria.

5. Contrapartidas

Como se sabe, as concessões de 1962 e de 2002 destinaram-se nomeadamente a provocar a expansão do sector hoteleiro. A situação, entretanto, alterou-se. Na próxima década pode ser tomada uma decisão política no sentido de parar com a construção de grandes casinos ou *resorts* integrados em Macau. Nessa altura existirão na RAEM mais de 40 casinos. O Cotai estará no essencial concluído, com excepção

de poucos lotes de terreno. Coloane não deverá ter casinos, especialmente na sua vertente sul, o mesmo se passando em todas as áreas residenciais de Macau. A única possibilidade de grandes construções dentro de Macau seria nos aterros no sul de Macau ou no norte da Taipa. Com efeito, há planos para o desenvolvimento de ambas as áreas, mas foi anunciado oficialmente que não haverá jogos nessas áreas. Macau não pode repetir o processo de 2001/02 e levar a cabo mais investimentos de dimensão equivalente, pela razão simples de que não há terrenos disponíveis e, por outro lado, cabe não adensar as dificuldades que a cidade – que tem uma das maiores densidades populacionais do mundo – já actualmente enfrenta. O interesse público, em 2021, será diferente do interesse público em 2001.

Uma outra possibilidade seria a de – mediante os necessários acordos inter-regionais, e com o apoio do Governo Central – prever a realização de «investimentos extraterritoriais» na ilha de Hengqin (Ilha da Montanha), em hotelaria e serviços conexos. No entanto, não parece que possa vir a existir uma indústria do jogo na Ilha da Montanha. Nenhuma autoridade chinesa mencionou essa possibilidade e não existe um quadro legal aplicável ao jogo – o único que existe é o direito do jogo de Macau. O planeamento da ilha de Hengqin prevê *resorts* no sul da ilha. Destes projectos de turismo, Chimelong Hengqin Bay Hotel, um *resort* de férias familiar, já abriu portas. Os investimentos solicitados às concessionárias seriam em hotéis e instalações que não de jogo. Tais obrigações de investimento só parecem concebíveis se existir livre circulação de pessoas para Macau, de modo a que Macau possa beneficiar plenamente do aumento da capacidade hoteleira. Caso contrário, Zhuhai beneficiaria seguramente ao passo que os benefícios para Macau seriam menos certos. Qualquer acordo deste tipo teria de acautelar um equilíbrio financeiro saudável entre Macau e Zhuhai.

6. Outras reformas

A perspectiva de alteração da Lei n.º 16/2001, de 24 de Setembro, em virtude das novas concessões, permite a introdução de outras reformas.

É pensável o surgimento de exigências mais detalhadas, nomeadamente sobre os objectivos frequentemente referidos de aumentar a receita das componentes que não de jogo, de promover a diversificação da economia de Macau e de apoiar as pequenas e médias empresas. Outros objectivos que foram mencionados no relatório intercalar de 2016 também podem ser explicitamente exigidos no futuro, como a promoção dos residentes de Macau para os principais cargos. Na opinião deste autor, é necessário exigir mais das concessionárias nos campos da cultura, do ensino superior e da formação. Nos belos *resorts* surgidos em Macau nos últimos anos a cultura prima pela ausência. Devem ser formuladas

exigências sobre educação e cultura, ou sobre financiamentos directos à educação e à cultura, visto que Macau precisa da qualificação dos seus quadros, para que os cidadãos de Macau subam nas carreiras e estejam assim de facto à altura do desempenho das mais altas responsabilidades.