

# RESPONSABILIDADE CIVIL DAS CONCESSIONÁRIAS E SUBCONCESSIONÁRIAS DO JOGO VIS-À-VIS A ACTIVIDADE DOS PROMOTORES DE JOGO

Júlio Miguel dos Anjos<sup>1</sup>

*Assessor Jurídico, MGM Grand Paradise S.A, e*

*Assistente em Tempo Parcial, Faculdade de Direito, Universidade de Macau*

**Resumo:** A natureza das relações jurídicas estabelecidas entre os promotores de jogo e os particulares influi no regime da solidariedade das obrigações, quando o haja. O legislador administrativo não terá estabelecido um regime de responsabilidade objectiva das operadoras do jogo em face dos actos praticados pelos promotores de jogo, nem terá querido instituir um regime de solidariedade com alcance mais amplo do que o que resulta da Lei n.º 16/2001.

**Palavras-chave:** Concessionárias do jogo; subconcessionárias do jogo; operadoras do jogo; promotores de jogo; depósito; responsabilidade civil; solidariedade.

## 1. Introdução. Delimitação do âmbito

A actividade dos promotores de jogo de fortuna ou azar em casino (doravante, simplesmente, “promotores de jogo”) tem desempenhado um papel influente no desenvolvimento saudável da indústria do jogo na Região Administrativa

---

1 Aproveitamos a oportunidade para agradecer ao Centro de Estudos Jurídicos da Faculdade de Direito da Universidade de Macau, na pessoa do seu Director, Prof. Manuel Trigo, pelo amável convite para participar na presente Conferência, numa área que tanto nos interessa e que tanto importa ao desenvolvimento sócio-económico da RAEM.

As posições adoptadas na presente exposição são da exclusiva responsabilidade do Autor e não vinculam de modo algum qualquer entidade a que o mesmo esteja associado – não há, pois, responsabilidade solidária!



Especial de Macau (“RAEM”). No entanto, problemas têm também surgido no desenrolar dessa mesma actividade e questões começam a colocar-se em torno da responsabilidade das concessionárias e subconcessionárias para a exploração de jogos de fortuna ou azar em casino (doravante, colectivamente, “operadoras do jogo”) pelo não cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis por parte dos promotores de jogo e administradores e colaboradores destes. Por limitações de tempo e pela complexidade da temática decorrente da amplitude dos assuntos envolvidos e correlacionados com o exercício desta actividade, a presente exposição circunscrever-se-á essencialmente à responsabilidade civil das operadoras do jogo pela actividade desenvolvida pelos promotores de jogo.

## **2. Enunciação do problema**

Dispõe o art. 29.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002, que regula a actividade de promoção de jogos de fortuna ou azar em casino, alterado e republicado pelo Regulamento Administrativo n.º 27/2009, que “As concessionárias são responsáveis solidariamente com os promotores de jogo pela actividade desenvolvida nos casinos pelos promotores de jogo e administradores e colaboradores destes, bem como pelo cumprimento, por parte dos mesmos, das normas legais e regulamentares aplicáveis”, sendo que o disposto naquele regulamento administrativo relativamente às concessionárias, nomeadamente em matéria de obrigações e infracções administrativas, é aplicável, com as devidas adaptações, às respectivas subconcessionárias, nos termos do art. 30.º-A.

A referida disposição legal tem vindo a ser invocada nos nossos tribunais em acções recentes de responsabilidade intentadas por particulares contra promotores de jogo e operadoras do jogo, com algumas das decisões de primeira instância vindo já a ser publicadas.

Um dos principais problemas que se discutia e que coincide com a questão central que trazemos a esta Conferência é o de saber até que ponto as operadoras do jogo respondem pelos actos e omissões ilícitos dos promotores de jogo e, mais concretamente, se aquelas devem responder solidariamente pelas prestações contratualmente devidas por estes últimos, perante o não cumprimento da sua obrigação de restituição das quantias depositadas pelos particulares. É esta a questão.

## **3. A jurisprudência recente**

Até à data<sup>2</sup> encontram-se publicadas sentenças relativamente a quatro

---

2 O presente texto é datado de 4 de Outubro de 2018.

acções onde se levantava a questão<sup>3</sup>, embora apenas numa delas houve necessidade de se pronunciar sobre a mesma, pelo facto de nos restantes casos não se ter provado que os Autores efectuaram empréstimos ao promotor de jogo ou depositaram fichas de jogo na tesouraria do mesmo, tendo assim sido negado provimento aos pedidos formulados.

Naquela sentença, proferida no Proc. n.º CV3-15-0103-CAO, de 21 de Dezembro de 2017, deu-se por provado, no essencial que nesta sede nos interessa, que o Autor tinha entregue à “supervisora geral” duma sala VIP de um promotor de jogo uma certa quantia em fichas vivas para depositar naquela sala VIP que era operada no casino de uma operadora do jogo, a qual “permite a aceitação do depósito de fichas de jogos” naquela sala VIP por parte dos membros desta. Perante a recusa de “pagamento” das fichas a solicitação do Autor, o Tribunal, tendo qualificado a relação contratual como sendo de depósito nos termos do art. 1111.º do Código Civil<sup>4</sup>, condenou, por um lado, o promotor de jogo a “pagar ao Autor” uma quantia equivalente ao valor das fixas depositadas, acrescida de juros de mora à taxa legal, absolvendo, por outro, a operadora do jogo do pedido, com a seguinte fundamentação: 1) a exploração da actividade de promoção de jogos está condicionada à autorização das operadoras do jogo; 2) tendo estas o dever de fiscalizar a actividade dos promotores de jogo; 3) sem que haja qualquer relação de comissão, por não haver sujeição a ordens ou instruções das operadoras do jogo; 4) sendo certo, em todo o caso, que estas beneficiam da actividade dos promotores de jogo; 5) que, ao visarem angariar clientes para jogar nos casinos, são colaboradores ou auxiliares das operadoras do jogo; 6) relação especial essa que justificou a consagração de uma responsabilidade solidária pelas actividades desenvolvidas nos casinos pelos promotores de jogo que se julga basear-se em “ideia semelhante da responsabilidade objectiva”; 7) no entanto, sendo o REGA n.º 6/2002 um diploma especificamente destinado à regulamentação do exercício e licenciamento dos promotores de jogo e das respectivas obrigações, julga-se que uma interpretação mais consonante com a *ratio* do diploma determinará que a expressão “actividade desenvolvida no casino” não tenha um sentido tão abrangente a ponto de abarcar toda e qualquer actividade praticada pelos promotores de jogo; 8) o que, todavia, não fá-la circunscrever às actividades típicas da promoção de jogo, pois a norma

3 Ver as sentenças do Tribunal Judicial de Base, proferidas nos Procs. n.ºs CV3-15-0100-CAO, CV2-15-0102-CAO, CV3-15-0103-CAO e CV2-16-0037-CAO, e a notícia do Gabinete do Presidente do Tribunal de Última Instância – “O TJB julgou 4 acções cíveis atinentes a promotor de jogo e a concessionária de exploração de jogos de fortuna ou azar em casino”, tudo disponível no sítio informático dos Tribunais da RAEM.

4 “Depósito é o contrato pelo qual uma das partes entrega à outra uma coisa, móvel ou imóvel, para que a guarde, e a restitua quando for exigida.”

do art. 2.º do REGA n.º 6/2002<sup>5</sup> é exemplificativa e não taxativa da actividade de promoção de jogos, não havendo qualquer definição precisa do que sejam as actividades típicas da promoção de jogo; 9) devendo antes ser entendidas como todas as “actividades destinadas à promoção de jogo ou com conexão com a promoção de jogo”; 10) que compreendem, designadamente, o fornecimento de transporte, alojamento e refeições aos jogadores de forma a atraí-los a jogar nos casinos das operadoras do jogo; 11) já não o sendo, contudo, se esses mesmos serviços forem prestados pelo promotor de jogo por outras finalidades; 12) atento que o promotor de jogo em causa explorava uma tesouraria independente na sala VIP para a prestação de serviços de troca, depósito e levantamento de fichas aos seus membros, com a autorização da operadora do jogo, o depósito de fichas de jogo pelos jogadores naquela tesouraria é uma actividade com forte conexão com a promoção de jogo; 13) pois, caso contrário, não iria a operadora do jogo permitir a prestação daquele serviço no casino por ela explorado; 14) não obstante, não é qualquer indivíduo, jogador ou não, que faz um depósito na sala VIP dum casino que torna automaticamente aquele acto como integrante da actividade de promoção de jogo; 15) para o que seria necessário apurar em que circunstâncias o indivíduo procedeu ao depósito; 16) no caso em concreto, provado não ficou que o depósito se tratava de investimento; 17) nem constando qualquer facto atinente às circunstâncias concretas em que foram depositadas as fichas – se na sequência do jogo, se com intenção de jogar posteriormente, ou se para outra finalidade; 18) não sendo assim suficiente para afirmar que o negócio celebrado se integra no âmbito da actividade de promoção de jogos; 18) quanto à segunda parte do referido normativo do REGA n.º 6/2002, não se entendeu estar em causa uma situação de (in)cumprimento de normas legais ou regulamentares por parte do promotor de jogo, pois que o depósito constitui um contrato típico celebrado entre o particular e o promotor de jogo sem envolvimento de normas relativas à regulamentação da promoção de jogos; 19) relativamente a um outro fundamento invocado para imputar a responsabilidade da operadora do jogo pela restituição da quantia reclamada – o disposto na al. 5) do art. 30.º do REGA n.º 6/2002, que determina a obrigação das operadoras do jogo na fiscalização da actividade dos promotores de jogo, nomeadamente quanto ao cumprimento das suas obrigações legais, regulamentares e contratuais – por se ter concluído que o depósito em questão não integra a actividade de promoção de jogos, e por se entender que

---

5 “Para efeitos do presente regulamento administrativo e demais regulamentação complementar, considera-se de promoção de jogos de fortuna ou azar em casino, adiante designada por promoção de jogos, a actividade que visa promover jogos de fortuna ou azar ou outros jogos em casino, junto de jogadores, através da atribuição de facilidades, nomeadamente de transporte, alojamento, alimentação e entretenimento, em contrapartida de uma comissão ou outra remuneração paga por uma concessionária.”



também aqui o dever de fiscalização apenas incide sobre o cumprimento das obrigações conexas com a promoção do jogo, deixa de ter sentido falar-se em responsabilização da operadora do jogo por omissão daquele dever<sup>6</sup>.

#### 4. O regime legal

Abstraindo-nos agora dos casos concretos, cumpre analisar abstractamente o verdadeiro sentido e conteúdo das disposições legais citadas em face da questão levantámos no início.

##### 4.1. Depósito, depósito irregular e mútuo

Antes do mais, cumpre aludir à natureza do negócio celebrado entre o particular e o promotor de jogo, dada a diferença de regimes que a cada caso são aplicáveis e de outras implicações relevantes. As situações mais correntes podem revestir uma de três formas: *depósito*, *depósito irregular* ou *mútuo*<sup>7</sup>.

O que essencialmente distingue o primeiro do segundo é a fungibilidade das coisas depositadas, que aqui não depende da sua natureza<sup>8</sup>, mas da vontade das partes na restituição daquelas coisas (v.g. notas ou moedas) elas mesmas, caso em que se tratará de depósito regular, ou antes na restituição em género, qualidade e quantidade, caso em que estaremos perante um depósito irregular.

Quanto às diferenças institucionais que daí decorrem, no depósito irregular *as coisas passam a ser da propriedade do depositário* pelo facto da entrega<sup>9</sup>, designadamente para este as poder usar e mobilizar durante o período do depósito, com todas as consequências que daí possam advir, nomeadamente o aumento do activo na esfera do depositário, pelo ingresso dum direito de propriedade, e o consequente aumento do passivo, pela constituição da obrigação de restituir, independentemente da sua efectiva inscrição na contabilidade da empresa, e, naturalmente, a transferência do risco do perecimento ou deterioração das

6 Parece-nos, no entanto, óbvio que a norma *em si* não constitui um fundamento autónomo de qualquer responsabilidade solidária das operadoras do jogo para com terceiros que entrem em relações contratuais com os promotores de jogo, pois que a solidariedade de devedores ou credores só existe quando resulte da lei ou da vontade das partes, conforme se prevê no art. 506.º do Código Civil, e naquela norma em lado algum se refere a responsabilidade solidária: “Sem prejuízo de outras previstas no presente regulamento administrativo e em demais legislação complementar, constituem obrigações das concessionárias: (...) Fiscalizar a actividade dos promotores de jogo, nomeadamente quanto ao cumprimento das suas obrigações legais, regulamentares e contratuais”.

7 Segue-se aqui, de perto, Pires de Lima e Antunes Varela, *Código Civil Anotado*, Vol. II, 3.ª edição revista e actualizada, Coimbra Editora, 1986, pp. 782 e ss.

8 Na aceção do previsto no art. 197.º do Código Civil.

9 Nos termos do disposto no art. 1071.º, aplicável por força do art. 1132.º, ambos do Código Civil.

coisas para o depositário, que, em casos de impossibilidade de cumprimento não imputável, não se exonera da sua obrigação de restituir (cfr. art. 785.º, n.º 1, do Código Civil<sup>10</sup>), bem como ainda a preclusão do uso de acções reais como a de reivindicação para obter a restituição *das coisas* (suposto que ainda possível), sendo o meio correcto a acção de condenação no cumprimento da obrigação de restituição, *em género*. Daí a segunda diferença entre depósito regular e irregular – a obrigação de restituição converte-se de específica em genérica. Por último, e por decorrência das duas últimas características avançadas, no depósito irregular desaparece praticamente a obrigação de custódia *da coisa fungível concretamente entregue*<sup>12</sup>.

O depósito irregular assemelha-se, assim, muito do contrato de mútuo. O interesse da sua distinção, porém, mantém-se, pelas razões que veremos. Assim, como elementos relevantes para a determinação da vontade das partes na opção entre um e outro negócio, aponta-se, por um lado, o *fim creditício da disponibilidade da coisa* para poder ser aplicada no interesse do *accipiens* (aqui mutuário) no contrato de mútuo, e o *fim da guarda da coisa (genérica)* no depósito irregular, primariamente em satisfação dum interesse do *tradens* (aqui depositante). Por outro lado, em princípio, havendo retribuição pela guarda da coisa (fungível), o contrato será de depósito irregular, pois o mesmo terá sido celebrado no interesse do *tradens*. Se, inversamente, é este que recebe a retribuição (a título de juros e agora na qualidade de mutuante), o contrato será, em princípio, de mútuo. Não havendo retribuição para nenhuma das partes, um *possível* critério será o de indiciar a existência de depósito (irregular) quando é o *tradens* (depositante) que vai por sua

10 Doravante, toda a referência a preceitos legais sem menção da respectiva fonte pertence ao Código Civil.

11 Salvo na singela situação de perecimento total do género em que a coisa se integra, o que, no caso das fichas de jogo e do dinheiro, constitui uma hipótese que apenas imaginariamente se pode conceber. Aliás, a lei parte do pressuposto de que em caso algum poderá haver impossibilidade de restituição de dinheiro, consagrando ainda, em relação às coisas fungíveis, que na eventualidade de impossibilidade ou extrema dificuldade de restituição, deve o depositário pagar o valor que as coisas tiverem no momento e lugar do vencimento da obrigação, nos termos do art. 1076.º, aplicável por força do art. 1132.º. Pelo que há que concluir pela inexistência de qualquer situação que permita a exoneração do depositário perante a impossibilidade de restituição no depósito irregular, tal como sucede com o mutuário no âmbito da relação de mútuo.

12 Esta afirmação deve ser entendida *cum grano salis*. “Efectivamente, apesar de essa transmissão permitir ao depositário alienar ou consumir as coisas entregues, a verdade é que o facto de assumir a obrigação de restituir coisas equivalentes permite subtrair ao depositante o risco de perecimento das coisas e o consequente ónus de proceder à sua vigilância, levando assim a que a transmissão da propriedade funcione como um instrumento para subtrair ao depositante o risco do perecimento das coisas”, e que “constitui apenas uma consequência necessária da *commixtio* dessas coisas com outras pertencentes ao mesmo proprietário”. Cfr. Menezes Leitão, *Direito das Obrigações*, Vol. III, 6.ª edição, Almedina, 2009, pp. 497-498.

iniciativa entregar a coisa ao *accipiens* (depositário), sem este o haver solicitado e sem prévia fixação da quantia ou montante, e de mútuo quando é o *accipiens* (mutuário) quem solicita o empréstimo de uma quantia por ele fixada e carecida.

Uma primeira diferença de regime que resulta da natureza e do fim destes dois últimos tipos contratuais reside no facto de no depósito irregular não haver lugar à aplicação dos arts. 1072.º a 1074.º<sup>13</sup>, relativos ao mútuo oneroso, por em princípio se ter de considerar tratar-se de um contrato de mútuo, e não de um depósito irregular, sempre que haja retribuição<sup>14</sup>, como decorre do que ficou expendido *supra*.

Mais importante em termos práticos é, porventura, o facto de não ser aplicável ao depósito irregular a regra – aliás excepção ao regime geral do art. 766.º<sup>15</sup> – consignada no art. 1075.º, n.º 1, segundo a qual a obrigação de restituição das quantias ou coisas no contrato de mútuo, na falta de estipulação de prazo, só se vence 30 dias após a exigência do seu cumprimento. Segue-se aqui, pois, pela sua natureza e finalidade, a regra da *restituição à vista*, que aliás faz parte da própria noção do contrato de depósito, nos termos do art. 1111.º. E é esta a situação mais comum – a de não estipulação de prazo para a restituição –, tanto na indústria do jogo como fora dela, no âmbito dos contratos de depósito.

Havendo prazo, no mútuo gratuito considera-se estabelecido a favor do mutuário (art. 768.º), e, no depósito irregular, a favor do depositante (art. 1120.º, 1.ª parte).

Por último, de comum entre o depósito irregular e o mútuo, em contraposição com o depósito regular, é o facto de, naqueles, em caso de não cumprimento imputável, se poder lançar mão da acção de *condenação no cumprimento da obrigação de restituir* nos termos contratuais, com todas as consequências da mora, e, no depósito regular, havendo culpa do depositário no não cumprimento da obrigação de guarda e custódia da coisa, especialmente no caso de ser impossível ou extremamente improvável a restituição da coisa concretamente depositada, ter o mesmo de *responder pelos danos causados*, nos termos gerais da responsabilidade contratual<sup>16</sup>.

13 Respeitantes ao pagamento de juros como retribuição do mútuo, aos juros usurários e ao benefício do prazo no mútuo oneroso.

14 Falando numa gratuitidade presumida, Menezes Leitão, *Direito das Obrigações*, Vol. III, cit., p. 496.

15 Cujo n.º 1 estabelece que “Na falta de estipulação ou disposição especial da lei, o credor tem o direito de exigir a todo o tempo o cumprimento da obrigação, assim como o devedor pode a todo o tempo exonerar-se dela”.

16 Cfr. Menezes Leitão, *Direito das Obrigações*, Vol. III, cit., pp. 488-489.



#### 4.2. Responsabilidade solidária

O que ficou dito tem implicações para a solidariedade das obrigações.

Estas são comumente caracterizadas por corresponder à *pluralidade de sujeitos* um *cumprimento unitário da prestação*<sup>17</sup>. E, como elemento essencial deste tipo de obrigações, tem-se apontado, designadamente, a *identidade da prestação*. Pois, embora se preveja no n.º 2 do art. 505.º que a obrigação não deixa de ser solidária pelo facto de os devedores estarem obrigados em termos diversos ou com diversas garantias, ou de ser diferente o conteúdo das prestações de cada um deles, o certo é que “só há verdadeira solidariedade em relação à *parte comum* da responsabilidade”, pois “só essa parte comum corresponde à prestação integral por que responde *cada um dos devedores*”, nos termos do n.º 1 daquele preceito<sup>18</sup>.

Parece deste modo ser de concluir que, relativamente ao depósito regular, na acção de reivindicação da coisa, a operadora do jogo, não sendo parte na relação contratual, não pode ser responsabilizada solidariamente *pelo cumprimento da obrigação* de restituição de uma coisa específica e concreta que não lhe passou pelas mãos e da qual poderá até não ter tido conhecimento, dado não haver identidade da prestação – uma de restituição da coisa, por parte do promotor de jogo, outra, a de reparação dos danos, por parte da operadora do jogo<sup>19</sup>.

Quanto a saber se no depósito irregular e no mútuo poderá haver responsabilidade solidária *no cumprimento da obrigação* de restituição em género (e juros caso haja lugar), e se, no depósito, no depósito irregular e no mútuo poderá haver essa responsabilidade *pelo não cumprimento* da obrigação, nestes casos já com identidade de prestação, há a convocar uma outra tendencial característica das obrigações solidárias – a *identidade da causa*. Dizemos *tendencial* porque situações efectivamente há em que existe solidariedade sem que as obrigações dos devedores comunguem da mesma causa. O exemplo que se dá é, precisamente, o da responsabilidade por actos de terceiro, sendo disso representativo o instituto da responsabilidade do comitente em face de actos praticados pelo comissário. E diz-se, nesses casos, que “pode realmente suceder que a *causa* (fundamento)

17 Almeida Costa, *Direito das Obrigações*, 8.ª edição revista e aumentada, Almedina, 2000, p. 602.

18 Isto, seguindo a posição de Antunes Varela, *Das Obrigações em Geral*, Vol. I, 6.ª edição, Almedina, 1989, pp. 726-727, que dá os exemplos de um dos obrigados responder apenas pelo capital e o outro pelo capital e pelos juros, caso em que haverá solidariedade apenas quanto ao capital, e de um obrigado dever 100 e outro apenas 80, caso em que a solidariedade se limita à soma menor.

19 É claro que por lei não há qualquer limitação ao conteúdo da prestação nas obrigações solidárias, podendo inclusivamente tratar-se da prestação de um facto. Simplesmente, neste tipo de casos, perante a impossibilidade de cumprimento, a responsabilidade de ambos incidirá sobre o equivalente e não a própria coisa ou facto, porque infungíveis. Disto nos ocuparemos adiante.





da obrigação seja diferente para cada um dos responsáveis solidários e que estas obrigações nasçam mesmo de factos distintos, não coincidentes no tempo”, querendo referir-se aos casos em que há culpa *in eligendo*, *in instruendo* ou *in vigilando* do comitente ao lado da culpa do comissário, cuja responsabilidade apenas nascerá a partir do facto danoso, num momento posterior e por uma causa diversa<sup>20</sup>. Ora, como é evidente, neste grupo de exemplos pressupõe-se uma concorrência de culpas por parte dos obrigados solidários, que só assim fundamentam a *responsabilidade civil por factos ilícitos*.

Mas, e o que dizer quanto à responsabilidade do comitente quando da sua parte não haja culpa nos moldes referidos? É óbvio que também responde, mas agora *objectivamente*. E apenas assim é porque a lei expressamente o prevê, na Subsecção reservada à «Responsabilidade pelo risco» (arts. 492.º e ss). Com efeito, uma coisa é dizer que duas pessoas respondem solidariamente perante terceiros lesados, outra é dizer que uma ou ambas delas respondem *independentemente de culpa*. É que, não sendo as operadoras do jogo parte nas relações contratuais estabelecidas entre os promotores de jogo e os particulares, a causa da responsabilidade das primeiras, a existir alguma, só poderia ter natureza extracontratual. Pois, dificilmente se perceberia que, entre duas pessoas juridicamente distintas e independentes, sem qualquer relação societária<sup>21</sup> que as una, uma delas, alheia a cada um dos negócios jurídicos concretamente celebrados pela outra através de uma tesouraria independente<sup>22</sup>, pudesse ser responsabilizada a título contratual pelas dívidas decorrentes dos mesmos.

A ser extracontratual, a responsabilidade incidirá sobre os danos causados a terceiros, agora fonte de uma *obrigação de indemnizar*, não de restituição. Ainda assim, como vimos, exige-se culpa por parte das operadoras do jogo, por não estar inequivocamente previsto nem decorrer de uma interpretação sistemática qualquer responsabilidade objectiva<sup>23</sup>, até porque não há analogia que se possa estabelecer com o regime da responsabilidade do comitente. Com efeito, o que justifica

20 Antunes Varela, *Das Obrigações em Geral*, cit., p. 730.

21 Pois não olvidamos que no Código Comercial existem variadas situações em que se prevê a responsabilidade solidária. Essas previsões são, contudo, na sua maioria justificadas por relações societárias.

22 O máximo que uma operadora do jogo poderá *ter conhecimento* serão as operações de valor elevado, onde se incluem os depósitos e se exige a entrega dos respectivos relatórios (os ROVEs) por parte dos promotores de jogo às operadoras do jogo relativamente às transacções de valor igual ou superior a MOP\$500 000, para efeitos de prevenção do branqueamento de capitais e combate ao terrorismo. Isto, mesmo assim, só se verificará se os ROVEs são efectivamente submetidos às operadoras do jogo.

23 Só existindo “obrigação de indemnizar independentemente de culpa nos casos especificados na lei”, nos termos do n.º 2 do art. 477.º.

a responsabilidade do comitente e a sua posição de garante da indemnização perante o lesado é o facto de o comitente se servir do comissário para, sob a sua direcção, realizar determinada tarefa no seu interesse, sendo mais justo que os efeitos da insuficiência económica do comissário recaiam sobre o comitente, porque o escolheu e o orientou na sua actuação<sup>24</sup>. Ora, não sendo a actividade do promotor de jogo realizada sob a direcção das operadoras do jogo, falecem os fundamentos que pudessem aproximar a responsabilidade das operadoras do jogo à responsabilidade do comitente.

### 4.3. O REGA n.º 6/2002

Tudo o que ficou expendido tem perfeito cabimento na letra da lei, que, numa expressão pouco comum na técnica legislativa, diz que as operadoras do jogo “*são responsáveis solidariamente com os promotores de jogo pela actividade (...) e pelo cumprimento, por parte dos mesmos, das normas legais e regulamentares aplicáveis*”, sem se referir a qualquer responsabilidade objectiva ou pelo risco, nem a qualquer regime de regresso, que é comum existir nas leis avulsas que fixam um regime de solidariedade das obrigações<sup>25</sup>, nem mesmo, de forma mais esclarecedora, a que as operadoras do jogo fossem solidariamente responsáveis *pelas obrigações* contratuais ou extracontratuais que os promotores de jogo tenham para com os particulares.

Mas, se atentarmos ao normativo do REGA n.º 6/2002 no seu conjunto, não é difícil descortinar a *ratio* que presidiu a toda a sua regulamentação. Com efeito, a redacção original do seu art. 1.º (Âmbito) rezava que “O presente regulamento administrativo regula as condições de acesso e de exercício da actividade de promoção de jogos de fortuna ou azar em casino, nomeadamente os processos de verificação da idoneidade e de licenciamento dos promotores de jogos de fortuna ou azar em casino, adiante designados por promotores de jogo, o registo destes junto de concessionárias para a exploração de jogos de fortuna ou azar em casino, adiante designadas por concessionárias, bem como as suas obrigações.<sup>26</sup>”, sendo ele um diploma complementar da Lei n.º 16/2001, emanado nos termos do art.

24 Antunes Varela, *Das Obrigações em Geral*, cit., p. 614.

25 Ver, por ex., o art. 21.º da Lei n.º 5/2016 (Regime jurídico do erro médico) e o art. 56.º, n.º 2, do Anexo ao REGA n.º 28/2004 (Regulamento Geral dos Espaços Públicos).

26 Tendo, com a revisão de 2009, passado a ter a seguinte redacção: “O presente regulamento administrativo regula a actividade de promoção de jogos de fortuna ou azar em casino, nomeadamente os processos de verificação da idoneidade e de licenciamento dos promotores de jogo de fortuna ou azar em casino, adiante designados por promotores de jogo, o registo destes junto de concessionárias para a exploração de jogos de fortuna ou azar em casino, adiante designadas por concessionárias, bem como o pagamento das comissões ou outra remunerações que sejam pagas aos promotores de jogo.”

52.º desta Lei, cujo n.º 2 estabelece que “Além de outras disposições necessárias à boa execução da presente lei, os diplomas complementares incluirão normas respeitantes à regulamentação do concurso público, ao contrato de concessão, à utilização e frequência das salas de jogo, ao funcionamento dos recintos afectos à exploração, à fiscalização das receitas brutas dos jogos, às pessoas afectas à exploração, à prática dos jogos em casino e às infracções administrativas”.

Parece-nos, assim, que o REGA n.º 6/2002 apenas veio concretizar a regulamentação da actividade dos promotores de jogo dentro dos moldes delimitados pelo preceito da Lei n.º 16/2001 referente aos promotores de jogo (art. 23.º), e que, tendo manifestamente por fonte a norma do n.º 3 do art. 23.º, o art. 29.º do REGA n.º 6/2002 não quis dizer mais do que o que ali se preceitua – “Perante o Governo, é sempre uma concessionária a responsável pela actividade desenvolvida nos casinos pelos promotores de jogo, seus administradores e colaboradores e pelo cumprimento por parte deles das normas legais e regulamentares, devendo para o efeito proceder à supervisão da sua actividade.”, sendo uma norma dirigida à regulamentação das relações entre as operadoras do jogo, os promotores de jogo e a Administração Pública.

## 5. Conclusão

Os promotores de jogo têm vindo a exercer a sua actividade de modo independente, num clima de um justo equilíbrio de interesses e corresponsável repartição de obrigações delineado pelo legislador do jogo. Uma interpretação literal e isolada de uma ou outra norma que não tenha em consideração o contexto global e os fundamentos teóricos dos institutos jurídicos poderá pôr em causa o bom e saudável desenvolvimento que tem tido a indústria do jogo em Macau. Não é isso que se espera, nem é essa a interpretação dos nossos tribunais.