

**Projecto de proposta de lei que regula a concessão de crédito  
para jogo ou para aposta em jogos de fortuna ou azar ou outros  
jogos em casino**

*Nota justificativa*

*I – Na generalidade*

1. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau iniciou, com a publicação da Lei n.º 16/2001, uma reforma legislativa destinada a municiar a Região de um edifício jurídico moderno e eficaz em matéria de jogo e de aposta, enquanto actividade fundamental para o desenvolvimento económico e social de Macau.

Tal esforço legiferante e regulatório constitui a âncora normativa da nova política de liberalização, internacionalização e credibilização de toda a indústria do jogo, impulsionada com o fim do regime de exclusivo que caracterizou, durante décadas, a concessão da exploração de jogos de fortuna ou azar.

Desde a publicação da Lei n.º 16/2001, o Governo tem vindo gradualmente a regulamentar os aspectos essenciais da indústria do jogo, de que é exemplo o Regulamento Administrativo n.º 26/2001, que regulamenta o concurso público para a atribuição de concessões para a exploração de jogos de fortuna ou azar em casino, os respectivos contratos de concessão e o Regulamento Administrativo n.º 6/2002, relativo à actividade dos promotores de jogo.

O presente projecto de proposta de lei constitui o passo seguinte na evolução natural do movimento de reforma legislativa.

2. Uma das matérias fulcrais ainda carecidas de tratamento legal é a da concessão de crédito para jogo ou para a aposta, cuja actividade tem sido, no plano da *realidade* quotidiana, um factor de fundamental importância, tendo-se tornado nos últimos anos, e não obstante a inexistência de um enquadramento legal específico, um fenómeno conatural da própria actividade de exploração dos jogos de fortuna ou azar em casino.

Na verdade, a concessão de crédito constitui hoje — e constituirá cada vez mais no futuro — o meio de financiamento indispensável da actividade dos casinos. Não custa admitir que será condição *sine qua non* para a geração de um mais elevado nível de receitas brutas (sobre as quais incide a carga fiscal da Região, mormente o Imposto Especial sobre o Jogo).

Todavia, também é inegável que a actividade de concessão de crédito não orbita apenas uma zona de *não-norma*: ela entra

mesmo, no quadro legal ora vigente, no terreno da *ilicitude*, porquanto está criminalizada ao abrigo do artigo 13.º da Lei n.º 8/96/M, de 22 de Julho.

Por outras palavras, a falta de regulação específica não logra *in casu* beneficiar da intervenção legítima da autonomia privada. Importa do mesmo passo tornar a actividade em causa lícita e regulá-la por forma a que se torne estável, transparente e credível.

3. No que tange ao aspecto jurídico-penal, o Governo tenciona apresentar, a muito breve prazo, uma proposta de lei intitulada “Regime penal do jogo e da aposta”, onde ficará consagrado um conjunto autonomizado de normas destinado a tutelar a actividade de concessão de crédito para jogo e para aposta. Pretende-se não só descriminalizar esta actividade, quando exercida por entidades para tal devidamente habilitadas, como também punir severamente quem o faça sem a dita habilitação.

A garantia da certeza e da segurança jurídicas dos negócios celebrados no âmbito do regime das concessões de exploração de jogos de fortuna ou azar ou outros jogos em casino (cf. artigo 48.º do Regulamento Administrativo n.º 26/2001), impõe também, à semelhança do que já é regra em outras jurisdições, que a actividade de concessão de crédito para jogo ou para aposta seja dotada de um regime jurídico-material claro e seguro em sede de disciplina das operações creditícias utilizadas.

Procuraram-se soluções que já tivessem sido testadas no direito comparado, seja no plano da concessão de crédito em si, seja no plano da cobrança de dívidas daí decorrentes, e que contribuam para promover a imagem da Região como jurisdição pautada por modelos internacionalmente reconhecidos.

Não se procurou regulamentar imediatamente todo e qualquer pormenor da actividade de concessão de crédito para jogo ou para aposta. Sem deixar de incluir a possibilidade, ou mesmo a necessidade, de acompanhamento e intervenção do Governo, deu-se às futuras concedentes de crédito abertura suficiente para, nos limites do ora estabelecido, encontrarem os mecanismos negociais que no seu entendimento melhor correspondam às exigências da sua actividade empresarial.

Isto é, o Governo ora propõe a criação de um enquadramento legal que permita o justo equilíbrio entre o interesse público e a autonomia privada.

Tendo sido consultadas as operadoras de jogos de fortuna ou azar ou outros jogos em casino, o Governo decidiu acolher várias das propostas por elas apresentadas, no sentido de permitir edificar, de

forma consensual, um sistema de crédito para jogo ou para aposta sem criar factores de desestabilização.

## ***II – Na especialidade***

4. O articulado ora apresentado é constituído por 17 artigos.

Os artigos 1.º a 5.º definem o núcleo essencial do regime jurídico-material regulador da concessão de crédito para jogo ou para aposta.

A concessão de crédito está gizada em termos de conteúdo mínimo imperativo, deixando à liberdade contratual a possibilidade de escolha dos concretos tipos negociais subjacentes, sejam eles nominados ou inominados, legalmente previstos ou não.

Por exemplo, o requisito previsto no n.º 1 do artigo 2.º será cumprido desde que haja transmissão da titularidade de fichas, qualquer que seja o contrato que a titule; *e.g. in casu* nada impõe que seja celebrado um contrato de compra e venda de fichas.

A concessão de crédito para jogo ou para aposta não é, pois, um tipo negocial ou um contrato-padrão. É um conjunto coerente de situações jurídicas vinculativas para as partes, criado e regulado no âmbito de negócios por estas escolhidos. Se tais negócios reunirem os requisitos plasmados nos artigos 2.º e 3.º, terão a natureza e os efeitos jurídicos da concessão de crédito.

As normas constantes dos números 2 e 3 do artigo 2.º visam introduzir um conceito amplo de dinheiro que, sem contender com a noção consagrada na lei civil (antes se partindo dela), permita compreender realidades que tradicional ou hodiernamente sejam aceites no comércio jurídico como instrumentos de pagamento dotados de elevado grau de liquidez, ou seja, que sejam fácil e rapidamente convertíveis em numerário.

Nesta conformidade, o elenco delimitativo desses instrumentos prevê uma panóplia de actos e de transacções, indo não só desde as clássicas ordens de pagamento, passando por certos títulos de cobrança garantida e até aos créditos em conta, como também ao nível dos novos instrumentos de dinheiro desmaterializado, de que constituem paradigma os meios de pagamento electrónicos. No que diz respeito à alínea 10) do n.º 2, pretende-se abarcar os *vouchers*/cupões e outros títulos de aquisição de fichas que as operadoras costumam oferecer, como bónus ou incentivos, aos jogadores e apostadores.

Claro está que havendo cumprimento da obrigação de pagamento imediato da transmissão de fichas por qualquer dos meios previstos

nos números 2 e 3 do artigo 2.º, não há lugar a qualquer concessão de crédito.

Optou-se pela exclusividade no exercício desta actividade, permitindo apenas às operadoras de jogos de fortuna ou azar ou outros jogos em casino e aos promotores de jogos de fortuna ou azar em casino concederem crédito para jogo ou para aposta. Este critério de legitimidade está generalizado no direito comparado e compreende-se por serem as operadoras e os promotores de jogos as entidades que estão mais directamente interessadas em exercer esta actividade. Acresce que, em princípio, são as operadoras e os promotores de jogos quem melhor poderá avaliar se deve ou não ser concedido crédito a determinada pessoa, *vedando-se assim o acesso ao crédito a jogadores compulsivos* ou a jogadores que não tenham meios para pagar as dívidas que decorram da operação creditícia.

Por outro lado, procurando não dificultar a cobrança de dívidas resultantes da concessão de crédito, nomeadamente quando tais cobranças ocorram fora da RAEM — é usual em algumas jurisdições invocarem-se os efeitos naturais decorrentes dos contratos de jogo e de aposta como fundamento da reserva de ordem pública,— inseriu-se o normativo constante do artigo 4.º, o qual estabelece expressamente que a concessão de crédito para jogo ou para aposta constitui fonte de obrigações civis.

5. Nos artigos 6.º a 8.º, estabelece-se o princípio geral pelo qual as concedentes de crédito se devem orientar no exercício da sua actividade e introduz-se, ainda, outro princípio orientador — o da intransmissibilidade da posição jurídica quanto ao exercício da actividade de concessão de crédito para jogo ou para aposta (artigo 7.º).

Optou-se por possibilitar às concedentes de crédito o recurso a sociedades gestoras de concessionárias e a promotores de jogo para, em seu nome e por sua conta, celebrarem contratos relativos à actividade de concessão de crédito, nomeadamente através de contrato de mandato com representação ou de agência com representação.

Assim, nunca as operadoras (concessionárias e subconcessionárias) transmitem a sua posição jurídica ou partilham com entidades diversas a sua qualidade de concedentes de crédito; permite-se, apenas, que outras entidades possam, na estrita medida do admitido pelo vínculo da representação (seja mandato, seja agência), agir em nome e por conta daquelas concedentes de crédito, no âmbito de uma actividade que a estas está por lei reservada em exclusivo.

Dada a particular relevância dos promotores de jogo na angariação e no contacto de jogadores/clientes das operadoras, esta via constitui

uma solução conciliadora dos interesses dos vários intervenientes no exercício desta actividade: por um lado, ao abrigo do n.º 2 do artigo 3.º os promotores de jogo podem conceder crédito directamente, enquanto concedentes de crédito; por outro lado, ao abrigo do n.º 3 do artigo 7.º, os promotores de jogo podem conceder crédito, embora indirectamente, nomeadamente enquanto mandatários ou agentes de uma concedente de crédito.

A aludida representação das concedentes de crédito está, no entanto, sujeita, caso a caso, a autorização do Governo, devendo ainda aquelas proceder ao registo das entidades delas representantes junto da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos (DICJ).

Os contratos em apreço devem ser celebrados por escrito, deles se dando conhecimento ao Governo, bem como de quaisquer alterações neles introduzidas, para efeitos de acompanhamento do exercício da actividade.

Por outro lado, confere-se ao Governo a faculdade de determinar a alteração de qualquer cláusula dos referidos contratos quando razões de interesse público ou de legalidade o imponham.

Por fim, importa ainda impedir, por imperativos de clareza e de segurança quanto às relações jurídicas entre as partes contraentes, que estas possam acordar na intervenção, a jusante, de terceiros. Assim, não se afigura conveniente abrir a porta à utilização de substitutos ou ao recurso a sub-agentes, com vista a prevenir a criação, por via contratual, de uma nova — e não prevista — excepção ao princípio da intransmissibilidade.

**6.** Os artigos 9.º a 11.º, contêm um conjunto de regras indispensáveis à estabilidade e ao desenvolvimento equilibrado desta actividade.

Com a consagração do dever de sigilo pretende-se proteger, em primeira linha, as próprias concedentes de crédito contra a disseminação de informações potencialmente prejudiciais ao exercício da sua actividade, e eventualmente lesivas também para os seus clientes. A estes, que procuram na Região a discrição que não encontram em outras jurisdições, deve ser-lhes garantida a protecção da sua vida privada e da sua prática de jogo e de aposta.

O dever de sigilo não é, nem pode ser, absoluto. Prevêem-se os casos em que tais factos e elementos podem ser revelados, procurando um balanceamento correcto entre a protecção da actividade das concedentes de crédito e o direito à privacidade dos seus clientes, por uma banda; e, por outro lado, a necessidade de, em determinadas situações tipificadas, o dever de sigilo ser excepcionado ou ser susceptível de dispensa.

Inova-se, mas à semelhança do que em outras jurisdições se estabelece, ao permitir-se que as concedentes de crédito revelem entre si — e aos seus mandatários, auditores, contabilistas e consultores técnicos, ou sempre que tal se justifique para a defesa dos direitos de terceiros credores — factos e elementos respeitantes às relações com os respectivos clientes/concedidos, desta forma se legitimando o cruzamento de informações para efeitos de verificação da capacidade de endividamento dos jogadores.

7. Os artigos 12.º a 14.º estabelecem a competência da DICJ em matéria de supervisão da actividade *sub judice*. Procurou-se estabelecer um mecanismo através do qual a DICJ pode, havendo suspeitas de que uma entidade não habilitada exerça, ou tenha exercido, a actividade de concessão de crédito, exigir a apresentação de elementos necessários ao esclarecimento da situação. Prevê-se, ainda, a possibilidade de realização de inspecções no local onde a DICJ suspeite que tal actividade seja ou tenha sido exercida.