



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Proposta de Lei denominada «Condicionamento da entrada, trabalho e jogo nos casinos»

Índice do Parecer

Introdução	1
I – Apresentação	5
II – Apreciação na generalidade	8
I – Contextualização da Proposta de Lei	8
II – Antecedentes legislativos	13
III – Estatística relevante	18
IV – Impacte da Proposta de Lei face aos comandos da Lei Básica?	19
— V – Âmbito da Proposta de Lei	39
VI – Conceito de Casino	41
VII - Interdição especial de jogo e acesso aos casinos em exercício de funções públicas	51
VIII - Auto-exclusão dos casinos	61
IX - Reserva do direito de admissão	77
X- Expulsão dos casinos	78
XI - Competência para solicitar a identificação e para a expulsão nos casinos	80
XII - Montantes apostados e do valor dos prémios	88
XIII - Crime de desobediência	91
XIV - Infracções administrativas	93
XV - Concessão de crédito para jogo ou aposta em casino	116



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美 A
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100
101
102
103
104
105
106
107
108
109
110
111
112
113
114
115
116
117
118
119
120
121
122
123
124
125
126
127
128
129
130
131
132
133
134
135
136
137
138
139
140
141
142
143
144
145
146
147
148
149
150
151
152
153
154
155
156
157
158
159
160
161
162
163
164
165
166
167
168
169
170
171
172
173
174
175
176
177
178
179
180
181
182
183
184
185
186
187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200
201
202
203
204
205
206
207
208
209
210
211
212
213
214
215
216
217
218
219
220
221
222
223
224
225
226
227
228
229
230
231
232
233
234
235
236
237
238
239
240
241
242
243
244
245
246
247
248
249
250
251
252
253
254
255
256
257
258
259
260
261
262
263
264
265
266
267
268
269
270
271
272
273
274
275
276
277
278
279
280
281
282
283
284
285
286
287
288
289
290
291
292
293
294
295
296
297
298
299
300
301
302
303
304
305
306
307
308
309
310
311
312
313
314
315
316
317
318
319
320
321
322
323
324
325
326
327
328
329
330
331
332
333
334
335
336
337
338
339
340
341
342
343
344
345
346
347
348
349
350
351
352
353
354
355
356
357
358
359
360
361
362
363
364
365
366
367
368
369
370
371
372
373
374
375
376
377
378
379
380
381
382
383
384
385
386
387
388
389
390
391
392
393
394
395
396
397
398
399
400
401
402
403
404
405
406
407
408
409
410
411
412
413
414
415
416
417
418
419
420
421
422
423
424
425
426
427
428
429
430
431
432
433
434
435
436
437
438
439
440
441
442
443
444
445
446
447
448
449
450
451
452
453
454
455
456
457
458
459
460
461
462
463
464
465
466
467
468
469
470
471
472
473
474
475
476
477
478
479
480
481
482
483
484
485
486
487
488
489
490
491
492
493
494
495
496
497
498
499
500

XVI – Restrição de direitos fundamentais	127
III – Apreciação na especialidade	130
- Título da Proposta de Lei	132
- Designação do Capítulo I	133
- Artigo 1.º (Objecto)	133
- Artigo 2.º (Interdição de entrada nos casinos)	135
- Artigo 3.º (Interdição de trabalho nos casinos)	140
- Artigo 4.º (Interdição especial de jogo)	148
- Artigo 5.º (Entrada nos casinos no exercício de funções públicas)	153
- Artigo 6.º (Interdição de entrada nos casinos a pedido)	159
— - Artigo 7.º (Reserva do direito de admissão)	171
- Artigo 9.º (Expulsão dos casinos)	172
- Artigo 10.º (Competência para solicitar a identificação e para a expulsão)	173
- Artigo 11.º (Montantes apostados e prémios de jogo)	181
- Artigo 12.º (Crime de desobediência)	184
- Artigo 13.º (Infracções administrativas)	186
- Artigo 16.º (Interdição preventiva de entrada)	202
- Artigo 19.º (Norma transitória)	202
- Artigo 21.º (Entrada em vigor)	202
IV – Conclusões	206

Anexo I - Quadros para auxiliar a compreensão das seguintes matérias, a saber: (i) consequências legalmente previstas na nossa ordem jurídica para a maioria; (ii) idades



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

mínimas para a prestação de trabalho; e (iii) idades mínimas para a prática de jogos de fortuna ou azar em casino e para a colocação de apostas.

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including the character '笑' at the top, followed by several illegible signatures.



1.ª COMISSÃO PERMANENTE

Parecer n.º 2/IV/2012

Assunto: Proposta de Lei denominada «*Condicionamento da entrada, trabalho e jogo nos casinos*».

Introdução

1. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou, em 17 de Maio de 2011, a Proposta de Lei intitulada «*Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos*», a qual foi admitida pelo senhor Presidente da Assembleia Legislativa em 18 de Maio de 2011.

2. A referenciada Proposta de Lei foi apresentada, discutida e aprovada na generalidade em reunião Plenária do dia 13 de Junho de 2011, com 17 votos a favor, 1 voto contra e 7 abstenções.

3. No mesmo dia foi distribuída a esta Comissão para efeitos de exame e emissão de parecer, nos termos do Despacho do Presidente da Assembleia Legislativa n.º 572/IV/2011 e ao Grupo de Trabalho B da Assessoria para efeitos de apoio na análise e apreciação, nos termos da Comunicação n.º 11/IV/2011.

4. A Comissão, para o efeito, reuniu nos dias 21 de Junho, 14 e 26 de Julho de 2011 e nos dias 1 de Março, 26 de Abril, 13, 27 e 29 de Junho e 5 e 16 de Julho de 2012 para proceder à análise da Proposta de Lei *supra* mencionada.

5. Na reunião de dia 26 de Julho de 2011, marcaram presença, em representação do Governo, o senhor Secretário para a Economia e Finanças, dr. Francis Tam, o senhor director



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, dr. Manuel Joaquim das Neves, o senhor assessor da mesma direcção de serviços, dr. Fernando Vitória e o senhor jurista da Direcção dos Serviços dos Assuntos de Justiça, dr. Delfim Madeira.

6. Na reunião de 1 de Março de 2012 o Governo esteve representado pelo senhor Secretário para a Economia e Finanças, dr. Francis Tam, o senhor director da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, dr. Manuel Joaquim das Neves, o senhor assessor da mesma direcção de serviços, dr. Fernando Vitória e os senhores assessores do Gabinete do Secretário para a Economia e Finanças drs. Gonçalo Cabral e Au leong Kit. A assessoria da Assembleia Legislativa e os assessores jurídicos do Governo reuniram-se em 12 de Abril do corrente para proceder à fixação do texto final do articulado da Proposta de Lei.

7. A complexidade técnica da Proposta de Lei ora em apreciação conduziu à necessidade de solicitar, por seis (6) vezes, a prorrogação do prazo inicialmente concedido pelo senhor Presidente da Assembleia Legislativa para a apreciação na especialidade da Proposta de Lei, solicitação que foi sempre acolhida.

8. A versão final da Proposta de Lei, de 23 de Abril de 2012, só muito parcialmente reflecte as opiniões expressas no seio da Comissão e a análise técnico-jurídica efectuada pela assessoria da Assembleia Legislativa.

9. Como *infra* se dará conhecimento detalhado, esta Comissão apresentou ao Executivo em 26 de Abril do corrente um conjunto de sugestões que visavam aperfeiçoar o articulado da versão alternativa formal entregue pelo Governo.

10. Estas sugestões dirigiam-se a melhorar a redacção da Proposta de Lei, ou seja a correcção tanto em língua chinesa como em língua portuguesa do articulado quer no sentido da aptidão técnica de alguns normativos quer no de o conformar com as regras de legística seguidas por esta Câmara e a rectificar as diferenças linguísticas entre as versões chinesa e portuguesa. Sobretudo, esclareça-se que não implicavam qualquer alteração de política legislativa.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美
Am
[Handwritten signatures and initials]

11. O Governo, porém, entendeu declinar introduzir as alterações de estilo e de mero aperfeiçoamento técnico e decidiu manter o texto do articulado apresentado formalmente a 23 de Abril do corrente por considerar que as insuficiências apontadas não eram significativas e que o sentido normativo pretendido se achava convenientemente delineado.

12. Esta Comissão julga que as sugestões que apresentou poderiam afinar tecnicamente o teor de vários preceitos, mas entende que perante a decisão do Governo só o Plenário poderá pronunciar-se, em sede de apreciação, de discussão e de votação na especialidade, sobre a qualidade e aptidão técnicas do articulado da versão alternativa formal de Proposta de Lei.

13. Dito isto, fique claro que a Comissão é de parecer que a presente Proposta de Lei reúne os requisitos necessários para a apreciação e a votação na especialidade pelo Plenário, ainda que a redacção de alguns normativos lhe suscite dúvidas e reserva.

14. A preocupação maior desta Comissão residiu em respeitar, por uma banda, o voto de aprovação que recaiu sobre o feixe de políticas legislativas incorporadas nesta Proposta de Lei pela maioria dos Deputados desta Câmara, bem como a concordância neste mesmo sentido da maioria dos seus membros, mas, por outra, considerou-se que as reservas apresentadas por alguns dos Deputados nos seus de votos de abstenção ou de rejeição mereciam ser analisadas e, onde não implicassem desfavor contra a vontade da maioria, ponderadas.

15. Uma última chamada de atenção prende-se com a necessidade, sentida por esta Comissão, de, numa primeira aproximação, ao longo do presente Parecer tentar fazer o levantamento das questões técnicas que a disciplina legal que agora se trata de editar pode colocar frente ao quadro legal vigente. Nesta perspectiva, os aspectos considerados mais relevantes merecem um maior destaque no seu tratamento e tentativa de enquadramento, tanto em sede de apreciação na generalidade como em sede de apreciação na especialidade.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

16. Numa outra aproximação, relativamente a algumas das opções de política legislativa julgou-se por bem proceder à sua exposição, reflectindo-se os vários ângulos em que podem ser tomados.

17. Desta sorte pretende esta Comissão que este Parecer reflecta os vectores fundamentais que caracterizaram quer o debate de apreciação na generalidade quer o exame em especialidade de que foi incumbida.

18. No presente Parecer, as referências ao articulado serão feitas com base na versão final da Proposta de Lei – a versão alternativa apresentada a esta Assembleia Legislativa em 23 de Abril do corrente.

19. Discutido o articulado da Proposta de Lei e consideradas as opções e soluções projectadas na mesma, cumpre à Comissão pronunciar-se, emitindo o seu parecer, o que faz observando a seguinte sistemática, para facilidade da exposição e comodidade de referência, nos termos e para os efeitos do artigo 117.º do Regimento:

- I – Apresentação;
- II – Apreciação na generalidade;
- III – Apreciação na especialidade;
- IV – Conclusões; e
- V – Anexo I¹;

¹ Entendeu-se por bem anexar ao presente Parecer (3) três quadros para auxiliar a compreensão das seguintes matérias, a saber: (i) consequências legalmente previstas na nossa ordem jurídica para a maioria; (ii) idades mínimas para a prestação de trabalho; e (iii) idades mínimas para a prática de jogos de fortuna ou azar em casino e para a colocação de apostas.



美 An
[Handwritten signatures and initials]

Apresentação

20. Nos termos da Nota Justificativa apresentada pelo Executivo, e que acompanha a presente iniciativa legislativa, «o desenvolvimento do sector do jogo está associado a alguns problemas de ordem social, salientando-se de entre eles os riscos do contacto demasiado precoce com a actividade, o qual pode influenciar negativamente os valores das pessoas mais jovens.

21. Por outro lado, têm-se levantado algumas dificuldades na aplicação prática da Lei n.º 16/2001, que define o regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino. Por exemplo, as previsões sobre o acesso e a expulsão dos casinos são demasiado sucintas, não se prevêem sanções pelo acesso não autorizado aos casinos e não existe igualmente previsão sobre o destino dos prémios ganhos por jogadores que entram ilegalmente nos casinos.».

22. Mais explica o Executivo que «a presente proposta de lei pretende, pois, dar resposta a várias questões e necessidades resultantes da aplicação prática da legislação do jogo, e principalmente:

- 1) Elevar a idade mínima exigida para o acesso aos casinos, dos 18 para os 21 anos;
- 2) Regular em maior detalhe o acesso aos casinos, bem como a expulsão dos mesmos, situações sobre as quais a lei actualmente vigente é demasiado lacónica;
- 3) Permitir à Administração proibir o acesso aos casinos de qualquer pessoa, a pedido da própria (ou a pedido de familiar, desde que confirmado pelo interessado);
- 4) Estabelecer de forma clara qual o destino dos montantes apostados e dos prémios ganhos por pessoas interditas de jogar.».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

23. Quanto à questão da elevação da idade mínima exigida para o acesso aos casinos refere o Governo que «o contacto precoce com o jogo tem influenciado negativamente os valores da juventude e a opinião pública tem-se manifestado no sentido da necessidade de elevar a idade de acesso aos casinos.

24. Analisadas as experiências de outros países e regiões, verifica-se existirem diferentes políticas para a prevenção e controlo da prática de jogos pelos jovens. Nos EUA, por exemplo, onde existem diferentes regras nos diferentes estados, a maior parte destes determina os 18 anos como idade mínima para o acesso aos casinos e para a prática do jogo. Porém, em certos estados, e para melhor proteger a juventude, afastando-a da prática precoce do jogo, decidiu elevar-se a idade mínima para o acesso aos casinos e prática do jogo para os 21 anos.

25. A idade fixada em Singapura para acesso aos casinos é também de 21 anos.

26. Em Macau, a política legislativa relativa à idade mínima para o acesso aos casinos tem variado em diferentes períodos em função de diferentes factores. Tais factores não se baseavam na definição de maioria prevista pelo Código Civil, mas sim nas tendências e necessidades sociais. De facto, desde o Diploma Legislativo n.º 1496, de 1961, que regulava a exploração dos jogos, até à promulgação da Lei n.º 16/2001, em vigor, que define o regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino, a idade de acesso aos casinos sofreu várias alterações.

27. Pelo que, a necessidade de proteger as camadas mais jovens, evitando a influência negativa que nelas possa ter a prática precoce do jogo, e de salvaguardar assim o interesse da sociedade, constitui fundamento para elevar a idade de acesso aos casinos.».

28. Assim conclui o Governo que «consultadas as experiências de outros países e regiões, propõe-se portanto elevar a referida idade de acesso aos casinos dos 18 para os 21 anos.

29. Em simultâneo, propõe-se proibir o exercício de actividades profissionais por menores de 21 anos no interior dos casinos, exceptuando-se desta proibição os trabalhadores já contratados para prestar trabalho no interior dos casinos que ainda não tenham completado 21 anos de idade à data da entrada em vigor da Lei.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美
Am
[Handwritten signatures and initials]

30. 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.».

31. Esclarece ainda o proponente que é «proposto regular em maior detalhe o procedimento da expulsão dos casinos, com vista a tornar claros os fundamentos e procedimentos das respectivas decisões administrativas, assim se facilitando a execução da lei.

32. Como medida de protecção aos jogadores patológicos, encontra-se também prevista a possibilidade de proibição, pelo director da Inspeção 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 passados trinta dias.

33. Por fim, prevê-se na proposta de lei que os montantes apostados e os prémios ganhos pelas pessoas interditas de jogar revertam para a Região Administrativa Especial de Macau.».



II

Apreciação na generalidade

34. I - Contextualização da Proposta de Lei

35. Com a presente Proposta de Lei regressa a esta Assembleia Legislativa a influente e importante matéria do Direito do Jogo, ramo especial do ordenamento da Região, que conheceu o seu principal impulso legislativo com a reforma legislativa suscitada pela edição por esta Câmara da Lei n.º 16/2001, de 24 de Setembro – *Regime Jurídico da exploração de Jogos de fortuna ou azar em casino*.

36. Com efeito, na sequência desta Lei deu-se início: (i) quer a um processo regulatório – refiram-se nesta sede o Regulamento Administrativo n.º 26/2001, que criou a disciplina do concurso público para a atribuição de concessões para a exploração de jogos de fortuna ou azar em casino, os contratos de concessão e o Regulamento Administrativo n.º 6/2002, que regula as condições de acesso e de exercício da actividade de promoção de jogos de fortuna ou azar em casino, onde se inscreveram importantes concretizações e desenvolvimentos do regime normativo instituído pela *supra* mencionada lei² - (ii) quer ao desenvolvimento da reforma legislativa do Direito do Jogo operada pela Lei n.º 5/2004 – *Regime jurídico da concessão de crédito para jogo ou aposta em casino*.

37. Desta feita, pretende o proponente, por uma banda, a introdução de alterações à disciplina legal que resulta da Lei n.º 16/2001 (através da revogação dos artigos 24.º, 25.º e 26.º desta lei e da edição de normativos que recaem sobre as respectivas matérias) e, por outra, a edição de novel disciplina relativa à prestação de trabalho no interior casinos.

38. Em bom rigor, poderá questionar-se porque não promoveu o proponente uma iniciativa legislativa de alteração à Lei n.º 16/2001?

² Cfr. Parecer n.º 1/II/2004, da 3.ª Comissão Permanente, desta Assembleia Legislativa.

美
A
J
H
J
H
C
M



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '笑' and 'Am', and several illegible signatures.

39. No silêncio da Nota justificativa que acompanha a Proposta de Lei *sub judice*, deve concluir-se que razões de política legislativa terão ditado a preferência pela consagração em acto legislativo autónomo da disciplina que agora se trata de editar.

40. Procura o Executivo, *prima facie*, introduzir um bloco significativo de mudanças no actual quadro legal através da consagração das interdições ao acesso, à prática de jogos de fortuna ou azar em casino e à prestação de trabalho no interior dos casinos por pessoas com idade inferior aos 21 anos.

41. A fixação de restrições na idade para o exercício de direitos já ocupou recentemente esta Câmara Legislativa. Tenha-se presente que em 2008, em sede de alteração³ da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa⁴ esta Câmara decidiu baixar a idade para a aquisição de capacidade eleitoral passiva nas eleições para a Assembleia Legislativa dos 21 para os 18 anos (artigos 2.º, alínea 1), e 5.º) e que, em 2010, no âmbito da Proposta de Lei relativa ao *Regime de Segurança Social* esta mesma Assembleia Legislativa entendeu consagrar como requisito para se poder aderir ao *Regime de Segurança Social* a idade dos 18 anos – na versão inicial desta Proposta de Lei propunha-se a idade dos 22 anos, mas a 3.ª Comissão Permanente julgou que «a consagração do requisito de 22 anos apresentava-se como arbitrária e podendo constituir um entorse aos princípios fundamentais do ordenamento jurídico local e um tratamento desigual dos residentes com idade compreendida entre os 18 e os 22 anos.»⁵

42. O regime legal actualmente em vigor prescreve as interdições de acesso, de prática⁶ de jogos de fortuna ou azar em casino e de prestação de trabalho⁷ no interior dos casinos

³ Aprovada pela Lei n.º 11/2008.

⁴ Aprovada pela Lei n.º 3/2001.

⁵ Cfr. Parecer n.º 3/IV/2010, da 3ª Comissão Permanente, desta Assembleia Legislativa, relativo à proposta de Lei intitulada «Regime da segurança social».

⁶ Esclareça-se desde já que esta Comissão entende que a interdição, dirigida aos menores de 18 anos de idade, da prática de jogos de fortuna ou azar em casino é evidentemente uma decorrência lógica incontornável do dispositivo da alínea 1) do n.º 1 do artigo 24.º (*Acesso às salas ou zonas de jogo*), da Lei n.º 16/2001, que comanda que «é vedado o acesso às salas ou zonas de jogos: 1) Aos menores de 18 anos; (...)». O sentido do termo vedar é o de impedir, proibir, interditar, estancar. Fique assim claro que a intenção daquele preceito é terminantemente a de tornar o ambiente de casino proibido aos menores de idade. O que legislador obviamente pretende com aquela prescrição é impedir que ocorra a presença, seja para o efeito que for, de menores no interior dos casinos. Mais. Pergunta-se que senso poderia ter interditar o acesso de menores aos casinos se se admitisse que aí pudessem jogar? Do mesmo comando só se pode igualmente inferir que é



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美
A
JK
A
i
H
m
M

para os menores de 18 anos de idade, na esteira do princípio estruturante da nossa ordem jurídica inscrito no artigo 118.º (*Efeitos da maioridade*) do Código Civil nos termos do qual «aquele que perfizer 18 anos de idade adquire plena capacidade de exercício de direitos, ficando habilitado a reger a sua pessoa e a dispor dos seus bens».

43. É precisamente a normação que recai sobre estas proibições que o Governo intenta agora alterar elevando a fasquia dos 18 para os 21 anos de idade.

44. Trata-se indubitavelmente de uma ruptura com o actual enquadramento legal destas matérias.

45. Sinal do impacte desta alteração está quer no resultado da votação na generalidade da Proposta de Lei, onde se registaram 17 votos a favor, 1 voto contra e 7 abstenções, quer no intenso debate que o exame na especialidade da mesma suscitou no âmbito desta Comissão.

46. As razões de política legislativa que fundamentam esta importante alteração estão alicerçadas quer na identificação pelo Executivo de um «(...) *contacto precoce com o jogo [que] tem influenciado negativamente os valores da juventude e a opinião pública tem-se manifestado no sentido da necessidade de elevar a idade de acesso aos casinos*», quer na decisão política de « (...) *melhor proteger a juventude, afastando-a da prática precoce do jogo*» e da « (...) *necessidade de proteger as camadas mais jovens, evitando a influência negativa que nelas possa ter a prática precoce do jogo, e de salvaguardar assim o interesse da sociedade*». Em consequência, e em lógica, surge paralelamente a intenção política de «*proibir o exercício de actividades profissionais por menores de 21 anos no interior dos casinos, exceptuando-se desta proibição os trabalhadores já contratados para prestar*

igualmente completamente interdito aos menores prestar trabalho no interior dos casinos. De resto, é na esteira desta leitura que a alínea 4) do artigo 29.º (*Proibições*) da Lei n.º 7/2008 (*Lei das Relações de trabalho*) ordena que «o empregador não pode determinar a prestação por menores de trabalho: (...) em locais cujo acesso é interdito a menores de dezoito anos (...)». Acresce ainda que em Macau, pelo menos desde da vigência do Diploma Legislativo n.º 1496, de 4 de Julho de 1961, sempre se entendeu, e nesse sentido se aplicou e fiscalizou o seu cumprimento, que a vedação da entrada às salas de jogo a pessoas com determinadas idades acarretava necessariamente que essas pessoas também estivessem impedidas de trabalhar naquelas salas.

⁷ Cfr. Nota de pé de página anterior.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '天' and '天'.

trabalho no interior dos casinos que ainda não tenham completado 21 anos de idade à data da entrada em vigor da Lei.»⁸

47. A génese deste feixe político de razões pode ser identificada no debate sobre o Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano financeiro de 2008, realizado na sessão plenária deste Assembleia Legislativa, em 14 de Novembro de 2007, quando o Chefe do Executivo Edmundo Ho deu a conhecer a intenção política do Governo, então em exercício de funções, em elevar a idade de admissão aos casinos dos 18 para 21 anos de idade quer para efeitos de acesso e de prática de jogos em casinos quer no que toca à prestação de trabalho nos casinos.⁹

48. A mesma intenção política consta do Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano financeiro de 2010, inscrita na vertente de política de "Reforço da monitorização e coordenação do mercado do jogo": «*elevação da idade estipulada para o acesso aos casinos, alterando a norma que define a idade mínima de entrada nos casinos, aumentando ainda a idade mínima de ingresso e exercício de funções nos casinos para 21 anos, prevendo, contudo, um período de transição de 3 anos para os trabalhadores que já se encontram ao serviço dos mesmos com idade inferior a 21 anos.*»¹⁰

49. Face ao cumprimento destas intenções de política legislativa estamos perante quer uma significativa alteração da condição jurídica das pessoas, que no nosso sistema legal divide as pessoas entre menores¹¹ e maiores¹², quer em face de uma importante modificação da idade mínima para trabalhar nos casinos e, portanto, de uma novel restrição em função da idade no Direito do Trabalho.

⁸ Cfr. Nota justificativa que acompanha a Proposta de Lei, p. 2.

⁹ Cfr. Diário da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, III Legislatura, 3ª Sessão Legislativa (2007-2008), I Série, n.º III-76, pp 8-9, disponível em [http://www.al.gov.mo/diario/103/ps1-3/2007-076%20\(11-14\).pdf](http://www.al.gov.mo/diario/103/ps1-3/2007-076%20(11-14).pdf).

¹⁰ Cfr. Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2010, p. 56.

¹¹ Cfr. Artigos 111.º (Menores) do Código Civil: «*É menor quem não tiver ainda completado 18 anos de idade*» e 112.º (Incapacidade dos menores) «*Salvo disposição em contrário, os menores carecem de capacidade para o exercício de direitos.*».

¹² Cfr. Artigo 118.º (Efeitos da maioridade) do Código Civil: «*aquele que perfizer 18 anos de idade adquire plena capacidade de exercício de direitos, ficando habilitado a reger a sua pessoa e a dispor dos seus bens.*».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美 An
[Handwritten signatures and initials]

50. A alteração operada na condição jurídica das pessoas traduz-se na criação de uma nova categoria, para efeitos de acesso e de prática de jogos de fortuna ou azar em casino, quanto à capacidade jurídica das pessoas, de adultos entre os 18 e os 21 anos de idade.¹³

51. A elevação da idade mínima para prestar trabalho nos casinos representa a consagração de uma discriminação, que o proponente entende ser positiva. Tratar-se-á, assim, na perspectiva do Executivo, de uma discriminação positiva a que a disciplina do princípio constitucional da igualdade – artigo 25.º da Lei Básica – empresta acolhimento. Esta Comissão entende que os motivos de política legislativa subjacentes a esta leitura são merecedores da sua concordância.

52. A nova categoria em sede da capacidade jurídica dos adultos entre os 18 e os 21 anos de idade tem impacte no sistema vigente da maioridade, via artigo 118.º do Código Civil, operando, assim, um afastamento relativamente a um dos princípios fundamentais do ordenamento jurídico local. Como melhor se lerá *infra* não é primeira vez que tal sucede no nosso ordenamento jurídico.

53. Verdade que não se encontra na Lei Básica qualquer normativo que empreste ou permita descobrir qualquer protecção dirigida aos adultos entre os 18 e os 21 anos de idade. A tutela constitucional é tão só acolhedora da categoria civil dos menores (veja-se como o conceito de menor do § 3.º do artigo 38.º da Lei Básica coincide precisamente com o de menor do Código Civil, entre outros consulte-se a letra do seu artigo 111.º).

54. A interdição de acesso aos casinos a quem não tenha completado 21 anos de idade, prevista na alínea 1) do n.º 1 do artigo 2.º da Proposta de Lei, faz regressar ao nosso ordenamento jurídico a régua dos 21 anos de idade para o acesso e a prática de jogos de fortuna ou azar em casino.

¹³ Que parece poder corresponder à categoria de *young adults* consagrada em algumas jurisdições anglo-saxónicas.



Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'A' and several other illegible marks.

55. II - Antecedentes legislativos

56. Com efeito, o acesso aos casinos, e consequentemente a prática no seu interior de jogos de fortuna ou azar, até à entrada em vigor da Lei n.º 16/2001 (*Regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino*), estava regulado no artigo 23.º do Diploma Legislativo n.º 1496, de 4 de Julho de 1961.

57. Dispunha este artigo 23.º na sua versão originária: «1- Fica vedada a entrada nas salas de jogos europeus: 1) Aos indivíduos de qualquer nacionalidade que, domiciliados na Província, tenham menos de 25 anos, e aos de qualquer idade que viverem sob tutela ou curatela; 2) Aos de qualquer nacionalidade que tenham menos de 21 anos (...).».

58. Nos termos desta interdição, não pode deixar de se deduzir que nascia daqui igualmente a proibição de prestar trabalho nas salas de jogo para quem não preenchesse os requisitos legais de entrada nas salas de jogo.

59. O Diploma Legislativo n.º 13/72, de 3 de Junho de 1972, deu nova versão ao artigo 23.º do Diploma Legislativo n.º 1496, passando aquele artigo a dispor: «1- Fica vedada a entrada nas salas de jogos: a) Aos indivíduos de nacionalidade portuguesa com menos de 25 anos de idade, salvo se, sendo mulheres casadas, se apresentarem acompanhadas dos maridos com direito de acesso às salas de jogos, e aos de qualquer idade que viverem sob tutela ou curatela; b) Aos indivíduos menores de 21 anos de outras nacionalidades, salvo se, sendo mulheres casadas, se apresentarem acompanhadas dos maridos com direito de acesso às salas de jogos; (...) 2 – Em relação à sala de jogo reservada unicamente à exploração de máquinas automáticas denominadas «slot-machines», a que se refere o § 2.º do artigo 2.º a) Aos indivíduos menores de 21 anos de idade de qualquer nacionalidade salvo se, sendo mulheres casadas, se apresentarem acompanhadas dos maridos com direito de acesso; (...).».

60. Perante esta nova redacção do artigo 23.º do Diploma Legislativo n.º 1496, não pode igualmente deixar de se inferir que só poderia prestar trabalho nas salas de jogo quem cumprisse os requisitos legais para a entrada nas mesmas salas.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.

61. O Decreto-Lei n.º 2/84/M, de 28 de Janeiro, editou uma nova versão do artigo 23.º do Diploma Legislativo n.º 1496, passando a sua redacção a estabelecer que: «1- Fica vedada a entrada nas salas de jogos: a) Aos indivíduos residentes em Macau com menos de 21 anos de idade, salvo se se apresentarem acompanhados de cônjuge com direito de acesso às salas de jogo; b) Aos indivíduos não residentes com menos de 18 anos de idade, salvo se se apresentarem acompanhados de cônjuge com direito de acesso às salas de jogo; 2. Em relação às salas destinadas exclusivamente à prática do jogo de Keno e à exploração de máquinas automáticas: a) Aos indivíduos de qualquer nacionalidade menores de 18 anos de idade, independentemente do local de residência, salvo se se apresentarem acompanhados de cônjuge com direito de acesso às salas de jogo; (...).».

62. Face ao perfil desta nova redacção daquele artigo 23.º, e tal como sucedia com as suas anteriores versões, é evidente que só poderia prestar trabalho nas salas de jogo quem cumprisse os requisitos legais fixados para a admissibilidade àquelas salas de jogo.

63. Quer isto dizer que na vigência do artigo 23.º do Diploma Legislativo n.º 1496, nas variações que conheceu de vedação à entrada nas salas de jogo, sempre ocorreu a interdição de prática de jogos de fortuna ou azar e, conseqüentemente, a de prestação de trabalho nas salas de jogo na mesma medida em que se proibia a entrada naquelas salas.

64. A versão do artigo 23.º do Diploma Legislativo n.º 1496 fixada pelo Decreto-Lei n.º 2/84/M, de 28 de Janeiro, vigorou no nosso ordenamento jurídico até à entrada em vigor da Lei n.º 16/2001¹⁴, que dispõe no seu artigo 24.º (Acesso às salas ou zonas de jogo) «1. É vedado o acesso às salas ou zonas de jogo: 1) Aos menores de 18 anos; (...).».

65. Ora como se consabe, este é precisamente um dos artigos, juntamente com os artigos 25.º e 26.º, da Lei n.º 16/2001, que o Governo pretende agora¹⁵ revogar e editar sobre a respectiva matéria novel disciplina no sentido de elevar para os 21 anos de idade a marca etária para o acesso, para a prática de jogos e para a prestação de trabalho no interior dos casinos.

¹⁴ Cfr. A alínea 1) do n.º 2 do artigo 54.º da Lei n.º 16/2001.

¹⁵ Cfr. Artigo 20.º da Proposta de Lei.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '美' and 'A', and several illegible signatures.

66. A aquisição da maioria aos 18 anos de idade entrou em vigor em Macau com a reforma do Código Civil português operada pelo Decreto-Lei n.º 496/77, de 25 de Novembro.¹⁶ Até à referida reforma, atingia-se a maioria aos 21 anos de idade.

67. A política legislativa relativa à aquisição da maioria aos 18 anos de idade do legislador português de 1977 foi acolhida pelo actual Código Civil de Macau, de 1999.¹⁷

68. Quer isto dizer que no arco temporal compreendido entre a entrada em vigor em Macau da reforma de 1977 ao Código Civil português de 1966 (que fixou a fasquia da maioria nos 18 anos de idade), isto é 13 de Abril de 1978, e a entrada em vigor da Lei n.º 16/2001, 24 de Setembro de 2001, verificou-se um desvio entre a norma trave-mestra determinante da aquisição da maioria aos 18 anos de idade e a idade legal de acesso aos casinos e, conseqüentemente, de prestação de trabalho no interior dos casinos. Desvio esse que conheceu maior ou menor intensidade de acordo com a vontade política do legislador de Macau.

69. Esta oscilação é reconhecida pelo proponente na Nota Justificativa que acompanha a presente Proposta de Lei: «em Macau, a política legislativa relativa à idade mínima para o acesso aos casinos tem variado em diferentes períodos em função de diferentes factores. Tais factores não se baseavam na definição de maioria prevista pelo Código Civil, mas sim nas tendências e necessidades sociais. De facto, desde o Diploma Legislativo n.º 1496, de 1961, que regulava a exploração dos jogos, até à promulgação da Lei n.º 16/2001, em vigor, que define o regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino, a idade de acesso aos casinos sofreu várias alterações.».

70. Certo é que da vigência da proibição de acesso às salas de jogo para quem não tivesse completado 21 anos de idade¹⁸, que vigorou até à entrada em vigor da Lei n.º 16/2001, nascia necessariamente a proibição de trabalhar nas salas de jogo para as mesmas pessoas. Assim sendo, podem colocar-se várias questões.

¹⁶ Cfr. Suplemento ao Boletim Oficial de Macau n.º 14, de 8 de Abril de 1978, por determinação do Despacho Normativo n.º 79/78, da Presidência do Conselho de Ministros, publicado em 13 de Abril de 1978.

¹⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 39/99/M, de 3 de Agosto.

¹⁸ Ao abrigo da versão do artigo 23.º editada pelo Decreto-Lei n.º 2/84/M, de 28 de Janeiro.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美 An
[Handwritten signatures and initials]

71. Pode questionar-se, por exemplo, se perante o desvio entre a norma do Código Civil português (que fixou a fasquia da maioria nos 18 anos de idade), após a reforma de 1977, e as diferentes normas que em Macau fixaram idades superiores aos 18 anos de idade (para o acesso e conseqüentemente) para a prestação de trabalho nos casinos – ou salas de jogo conforme a designação legal utilizada então – se estava ou não face a uma desconformidade aos comandos da Constituição da República portuguesa de 1976 (CRP), que estabeleciam a liberdade de escolha de profissão e emprego, artigo 47.º, e o princípio da igualdade, artigo 13.º?

72. Tenha-se presente, como apropriadamente anotam Gomes Canotilho e Vital Moreira¹⁹, que a CRP se aplicava ao Território de Macau «por efeito de remissão do Estatuto orgânico do território²⁰ [EOM] o qual de resto não» podia «deixar de respeitar os princípios constitucionais fundamentais pois em qualquer caso o território» estava «sob a administração portuguesa. O EOM» considerava «como limites do estatuto do Território “a ressalva dos princípios e o respeito dos direitos, liberdades e garantias estabelecidos na Constituição da República”.».

73. Realmente dispunha o artigo 2.º do Estatuto Orgânico de Macau que «o território de Macau constitui uma pessoa colectiva de direito público e goza, com ressalva dos princípios e no respeito dos direitos, liberdades e garantias estabelecidos na Constituição da República e no presente Estatuto, de autonomia administrativa, económica, financeira, legislativa e judiciária.».

74. Assim, até à transferência do exercício da soberania sobre Macau da República Portuguesa para a República Popular da China, consoante, de resto, resulta da Declaração Conjunta, Luso-Chinesa sobre Macau²¹, de 13 de Abril de 1987 - «durante o período de transição compreendido entre a data de entrada em vigor da presente Declaração Conjunta

¹⁹ Cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, «Constituição da República Portuguesa anotada», 3ª Edição revista, Coimbra Editora, p. 1076.

²⁰ Cfr. «Estatuto orgânico de Macau», aprovado pela Lei n.º 1/76, de 17 de Fevereiro, e alterado pelas Leis n.ºs 53/79, de 29 de Setembro, 13/90, de 10 de Maio, e 23-A/96, de 29 de Julho.

²¹ Cfr. Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China Sobre a Questão de Macau.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

e 19 de Dezembro de 1999, o Governo da República Portuguesa será responsável pela administração de Macau²²» - o guarda-chuva²³ dos direitos, liberdades e garantias da Constituição Portuguesa aplicava-se de pleno a Macau.

75. Sendo assim, não podem restar dúvidas que o artigo 47.º (*Liberdade de escolha de profissão e emprego e acesso à função pública*) e o artigo 13.º (*Princípio da igualdade*) da CRP exerciam a sua plena jurisdição protectora em Macau.

76. Mais se pode ainda indagar se o mesmo desvio, que se continuou a verificar com a entrada em vigor do Código Civil de Macau em 1999, foi ou não desconforme àqueles comandos da CRP até ao momento em que se verificou a entrada em vigor da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau – RAEM, isto é, 20 de Dezembro de 1999.

77. Após a entrada em vigor da Lei Básica RAEM, a questão que se pode colocar é se até à entrada em vigor da Lei n.º 16/2001 (que colocou a fasquia legal para o acesso aos casinos nos 18 anos de idade, de resto em conformidade com a norma do artigo 111.º do Código Civil de Macau), a interdição de prestação de trabalho nas salas de jogo para quem não tivesse completado 21 anos de idade (que resultava da proibição de acesso às salas de jogo aos menores de 21 anos de idade), esteve ou não em desconformidade frente aos artigos 35.º e 25.º da Lei Básica da RAEM.

78. Seja qual for a resposta a estas questões, a verdade é que com a entrada em vigor da Lei n.º 16/2001 a interdição de acesso aos casinos, e portanto a interdição de prestação de trabalho nos casinos, baixou da régua dos 21 para os 18 anos de idade e nestes termos ficou nivelada com a aquisição da maioridade aos 18 anos de idade. Quando assim aconteceu, a questão do eventual desvio aos artigos 35.º e 25.º da Lei Básica deixou de se colocar.

79. Convém aqui recordar que o n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 7/2008 (*Lei das relações de trabalho*) qualifica expressamente a idade como um dos factores de discriminação proibidos

²² Cfr. Ponto 3 da Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China Sobre a Questão de Macau.

²³ Cfr. Jorge Costa Oliveira, «O quadro jurídico de protecção dos Direitos Fundamentais na R. A. E. de Macau da R.P. da China», p. 3.



美 A~
[Handwritten signatures and marks]

das relações laborais. Registe-se igualmente que o artigo 41.º da Lei Básica empresta músculo constitucional ao gozo «dos outros direitos e liberdades assegurados pelas leis» da RAEM.

80. Tenha-se igualmente presente que a garantia que o legislador inscreveu na Lei n.º 7/2008 (*Lei das Relações de trabalho*), tanto oferece cobertura a quem já se encontre no âmbito de uma relação de trabalho, como também a todos aqueles que estejam na etapa de acesso ao emprego.²⁴ Fique, pois, claro que em Macau quer a nível constitucional quer a nível legal está proibido qualquer tratamento discriminatório em função da idade, desde logo sob a forma legislativa.

81. III – Estatística relevante

82. Interessa ter presente, até para referência, alguns elementos estatísticos relativos ao universo de adultos que entre os 18 e os 21 anos de idade estão empregados em Macau e, entre estes, os que trabalham nos casinos, e ainda entre este último grupo os que prestam directamente trabalho no jogo:

1. Os dados sobre o número de empregados do grupo etário 18-21 anos entre 2009 e 2010 são os constantes do seguinte Quadro I:

Quadro I: Número de empregados do grupo etário 18-21 anos:

2009	2010
13,477	12,622

Fonte de informação: Direcção dos Serviços de Estatísticas e Censos

²⁴ Tome-se a melhor nota do artigo 6.º da Lei das relações de trabalho que consagra a igualdade de oportunidades no «acesso ao emprego» (n.º1) e que a não discriminação é aplicável aos «candidatos a emprego» (n.º2).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right side of the page.

2. Os dados sobre o número de pessoas do grupo etário 18-21 anos que prestam diferentes tipos de trabalho em casinos entre 2009 e 2010 são os constantes do seguinte Quadro II:

Quadro II: Número de pessoas do grupo etário 18-21 anos que prestam diferentes tipos de trabalhos em casinos:

2009	2010
3,700	2,800

Fonte de informação: Direcção dos Serviços de Estatísticas e Censos

3. Os dados sobre o número de pessoas do grupo etário 18-21 anos que prestam directamente serviços de jogos em casinos entre 2009 e 2010 são os constantes do seguinte Quadro III:

Quadro III: Número de pessoas do grupo etário 18-21 anos que prestam directamente serviços de jogos em casinos:

2009	2010
2,100	1,400

Fonte de informação: Direcção dos Serviços de Estatísticas e Censos

83. IV - Impacte da Proposta de Lei face aos comandos da Lei Básica?

84. A presente pretensão do proponente de elevar para 21 anos a idade mínima legal para prestar trabalho nos casinos pode, de acordo com algumas opiniões, colocar de novo a questão da eventual desconformidade com os artigos 35.º e 25.º da Lei Básica da RAEM.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right margin of the page.

85. Desta feita, a indagação desta alegada desconformidade não pode deixar de ser examinada.

86. Para este efeito, julga esta Comissão que se devem aqui alinhar tanto os argumentos que sustentam esse eventual desvio aos relevantes comandos constitucionais como aqueles que, em sentido contrário, declinem qualquer violação da disciplina constitucional e com os quais identifica a sua leitura subjacente a esta matéria.

87. Esta opção justifica-se porque se tratou quer de uma questão debatida em sede de apreciação na generalidade da Proposta de Lei *sub judice*, quer nesta apreciação na especialidade, quer ainda porque se tornou matéria vivamente discutida na sociedade local.²⁵ Concluída essa explanação, esta Comissão tomará posição indicando a sua leitura sobre esta questão e a fundamentação que julga mais pertinente.

88. A modificação da idade mínima para trabalhar nos casinos merece, portanto, escrutínio quanto ao seu enquadramento constitucional em face da liberdade de escolha de profissão e de emprego, artigo 35.º da Lei Básica, e, portanto, frente ao princípio da igualdade, artigo 25.º da Lei Fundamental de Macau.

89. O artigo 35.º da Lei Básica estatui que «os residentes de Macau gozam de liberdade de escolha de profissão e emprego». Daqui nascem dois vectores muito claros, a saber: (i) o direito a não ser obrigado a escolher e a exercer uma determinada profissão e (ii) o direito a

²⁵ Cfr. Luís Pessanha, «Gaming Concessions in Macau», in «Macau Gaming Studies», Editor: Salvatore Mancuso, Lexis Nexis, Março 2012, nota de pé de página 187 «(...) The Macau government appears to want to enact this regulation on administrative infractions before the end of 2012 and amend the regulation regarding the access to the casino gaming venues (This has been a state policy goal since at least 2007, see p 79 of the Report on Future Lines of Government Action in the Areas of Economy and Finance (Linhas de Acção Governativa da Área da Economia e Finanças) for the year of 2007). There is currently a law proposal that would increase the minimum age of entry into the casinos to 21 years of age. Such age restriction would also apply for the purpose of employment in the local casinos by young adults with less than 21 years of age, restricting access to the primary employer and most dynamic industry in Macau. There is some discussion on the point if this would be in breach of the general rule that individuals are considered adults with more than eighteen years of age and as such requires additional justifications from the legislator to avoid a breach of the general rule of equal treatment and non-discrimination due to age. The general principle of equality and the prohibition of non-discrimination is enshrined in article 25 of the Basic Law of the Macau SAR and ordinary legislation is required to comply with this principle.(...)».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美
An
[Signature]
[Signature]
[Signature]
[Signature]
[Signature]
[Signature]
[Signature]

não ser privado de escolher e de exercer qualquer profissão para a qual se detenha os requisitos exigidos, bem como o direito reflexo em obter esses requisitos²⁶.

90. Como ensina o constitucionalista português Jorge Miranda²⁷ fica assim garantido «o direito de escolher livremente, sem impedimentos, nem discriminações, qualquer profissão.».

91. Certo é, como refere Pedro Pereira de Sena²⁸, que «no sector do jogo, o trabalho de menores está proibido. Nos termos conjugados da alínea 4) do artigo 29.º da Lei 7/2008 (Lei das Relações de trabalho) e da alínea 1) do n.º 1 do artigo 24.º da Lei 16/2001 (Regime jurídico da exploração dos jogos de fortuna ou azar em casino), apenas as pessoas com mais de 18 anos de idade podem prestar trabalho neste ramo de actividade²⁹. Ao nível da fundamentação, esta restrição insere-se entre o conjunto de medidas que visam proteger os menores do consumo de bens e serviços que, sendo inteiramente legítimos, são vistos como inadequados para quem não tem a maturidade suficiente. (...) Na ordem jurídica de Macau, é com a obtenção da maioria aos 18 anos que estas restrições são levantadas e a pessoa pode consumir bens e serviços anteriormente interditos. Em coerência com esta restrição, a lei veda que quem está proibido de consumir tais bens e serviços possa prestar trabalho nos locais onde os mesmos são consumidos. Assim, o trabalho de menores é proibido “em locais cujo acesso é interdito a menores de 18 anos.”³⁰».

92. O artigo 25.º da Lei Básica consagra, como se consabe, o princípio da igualdade e da não discriminação ordenando que «os residentes de Macau são iguais perante a lei, sem discriminações em razão de nacionalidade, ascendência, raça, sexo, língua, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, e situação económica ou condição social.».

²⁶ Cfr. Ieong Wan Chong, in «Anotações à Lei Básica da RAEM», anotação ao artigo 35.º, p. 87, em que o autor esclarece que «(...) a disposição deste artigo relativa à liberdade de escolha de profissão tem um significado positivo quanto à garantia da liberdade dos residentes de Macau de escolherem livremente a profissão e o trabalho (...)».

²⁷ Cfr. «Liberdade de trabalho e profissão», Revista de Direito e Estudos Sociais, Ano XXX (1988), p.155.

²⁸ «Reflexões sobre a relevância jurídica da idade e o acesso ao emprego de jovens adultos», comunicação apresentada nas Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa da RAEM – sentido e importância do Direito Comparado no âmbito do princípio «um país, dois sistemas», pp. 18 e 19.

²⁹ Sobre este concreto ponto veja-se Miguel Quental «Employment Contracts in Macau Casinos», in «Macau Gaming Studies», Editor: Salvatore Mancuso, Lexis Nexis, Março 2012, p. 156.

³⁰ Vd. Franklin E. Zimring e Bernard E. Harcourt, *Criminal Law and the Regulation of Vice*, Thomson/West (2007).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

93. Sobre este importante comando constitucional, escute-se a voz da 1.^a Comissão Permanente, desta Assembleia Legislativa, que no Parecer n.º 1/II/2003, relativo à Proposta de Lei intitulada «Regime das carreiras, dos cargos e do estatuto remuneratório do pessoal alfandegário» afirma cristalinamente que «este dispositivo constitucional consagra o princípio da igualdade que assume uma dimensão estruturante de todo o ordenamento jurídico da Região. Ao determinar a igualdade dos residentes perante a lei, a Lei Básica impõe uma igualdade no plano do direito (lei no sentido de ordem jurídica) e proíbe a diferenciação dos residentes em classes jurídicas distintas de acordo com a nacionalidade, nascimento, raça, sexo, etc.».

94. Sobre o princípio da igualdade e da não discriminação registe-se ainda a importante intervenção da 3.^a Comissão Permanente, no Processo n.º 4/IV/2010, em sede do processo legislativo denominado «Propostas de lei da área da saúde (propostas de lei intituladas: “Regime da carreira médica”, “Regime da carreira de administrador hospitalar”, “Regime da carreira de técnico de diagnóstico e terapêutica”, “Regime das carreiras de farmacêutico e de técnico superior de saúde”, “Regime da carreira de inspector sanitário” e “Regime da carreira de auxiliar de saúde”))» em que aquela Comissão declara que «no contexto da discussão desta matéria em sede de Comissão foi feita referência a um recente Acórdão do Tribunal de Última Instância da RAEM que analisou com profundidade o princípio da igualdade no que respeita ao controlo da legalidade de normas. A mais alta instância judicial da RAEM manifestou, em termos particularmente claros, o entendimento que: “no caso dos autos, a lei trata desigualmente duas situações. O que importa é apurar se estas situações são iguais ou diferentes. Se as situações forem diferentes não há qualquer violação do princípio da igualdade. Se as situações forem basicamente iguais, tratadas de modo desigual, temos violação do mesmo princípio, na vertente de proibição do arbítrio. Ora, o âmbito de protecção do princípio da igualdade constante da norma da Lei Básica, abrange, além do mais, a proibição do arbítrio, sendo inadmissíveis diferenciações de tratamento sem qualquer justificação razoável. Como referem J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, “A proibição do arbítrio constitui um limite externo da liberdade de conformação ou de decisão



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

dos poderes públicos, servindo o princípio da igualdade como princípio negativo de controlo: nem aquilo que é fundamentalmente igual deve ser tratado arbitrariamente como desigual, nem aquilo que é essencialmente desigual deve ser arbitrariamente tratado como igual. Nesta perspectiva, o princípio da igualdade exige positivamente um tratamento igual de situações de facto iguais e um tratamento diverso de situações de facto diferentes. Porém, a vinculação jurídico-material do legislador ao princípio da igualdade não elimina a liberdade de conformação legislativa, pois a ele pertence, dentro dos limites constitucionais definir ou qualificar as situações de facto ou as relações de vida que há-de funcionar como elementos de referência a tratar igual ou desigualmente. Só quando os limites externos da «discricionariedade legislativa» são violados, isto é, quando a medida legislativa não tem adequado suporte material, é que existe uma «infracção» do princípio da igualdade enquanto proibição do arbítrio”. Por outro lado, de acordo com os mesmos autores, “A proibição do arbítrio é particularmente relevante quando se compara o tratamento jurídico dedicado a grupos normativos de destinatários. Nestes casos, a violação do princípio da igualdade reconduz-se à desigualdade de tratamento de um grupo de destinatários da norma em relação a outros grupos de destinatários, não obstante a inexistência de qualquer diferença justificativa de tratamento desigual”. *Por vezes, a lei considera desiguais duas situações que o não são por errada qualificação. Aqui haverá violação do princípio da igualdade. (...) Quer dizer, sem prejuízo da discricionariedade legislativa que deve ser reconhecida ao legislador, viola o princípio da igualdade a existência de regimes legais contraditórios aplicáveis a funcionários públicos, sem qualquer justificação razoável, ou seja, o arbítrio legislativo, o tratamento diferenciado injustificado*³¹. Segundo leong Wan Chong, o princípio da igualdade “é um dos direitos políticos básicos dos cidadãos, um princípio segundo o qual os cidadãos são todos iguais perante a lei, um importante princípio para assegurar direitos e liberdades dos cidadãos. (...) A lei aplica-se a todos os residentes como padrão único das suas condutas, ou seja, perante a lei nenhum residente tem privilégios ou pode ser discriminado. (...) todos os residentes são iguais perante a lei, sem discriminação

³¹ Acórdão do Tribunal de Última Instância de 12 de Maio de 2010 (Processo n.º 5/2010), páginas 32 a 34 da versão portuguesa.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right margin.

em razão das suas diferenças em qualquer área³². Na opinião de Xiao Weiyun, “o direito de igualdade é um direito importante dentro dos direitos e liberdades fundamentais. Se não tivessem o direito de igualdade, não lhes seriam assegurados os restantes direitos e liberdades”³³. Para Leong Fan, “a afirmação “Todos são iguais perante a lei” revela um princípio legal de suma importância que se encontra explicitamente consagrado nas Constituições dos diversos países. (...) “Todos são iguais perante a lei” constitui um princípio fundamental dos órgãos competentes da aplicação das leis, mas isto não impede que os legisladores, ao produzir uma lei, levem em conta a aposição e natureza dos diferentes objectos e os diversos factores sociais, a fim de manter ainda mais eficazmente a ordem social e garantir os direitos e interesses dos residentes”³⁴. Como é bem sabido, o princípio da igualdade deve ser entendido como igualdade material traduzida na exigência de tratamento igual daquilo que é igual e tratamento desigual daquilo que é desigual³⁵. Existe assim, uma necessidade das diferenças de tratamento terem como razão de ser um fundamento racional e legítimo, para assegurar que não se está perante uma diferença de tratamento arbitrária, sem qualquer justificação razoável e, por isso, inadmissível por violadora do princípio da igualdade».

95. Muito recentemente esta mesma 1.ª Comissão, no Parecer n.º 1/IV/2012 - Proposta de lei intitulada «Alteração à Lei n.º 10/2000 (Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau)», firmou alinhamento com estas leituras sobre este grande e notável princípio do nosso ordenamento trazendo à colação que «no que diz respeito à concretização e concretização extensiva³⁶ do princípio da não discriminação³⁷ –

³² leong Wan Chong, *Anotações à Lei Básica da RAEM*, Associação da Divulgação da Lei Básica de Macau, 2005, página 76.

³³ Xiao Weiyun, *Conferência sobre a Lei Básica de Macau*, Associação Promotora da Lei Básica de Macau, página 125.

³⁴ Leong Fan, *Guia da Lei Básica de Macau*, Associação das Ciências Económicas de Macau/Associação (Preparatória) de Estudos de Direito de Macau, 1995, página 80.

³⁵ Para maiores desenvolvimentos veja-se J.J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª Edição, Coimbra Editora, 2007, páginas 338 e seguintes; Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 3.ª Edição, Coimbra Editora, 2000, páginas 221 e seguintes.

³⁶ Isto é, está em presença aqui a sua força expansiva – isto é, os itens expressos pela Lei Básica constituem meros indicadores mínimos não obstaculizando pois o aditamento de outros mais.

³⁷ Sobre este princípio veja-se PEDRO SENA, *Identidade e diferença: Expressão juslaboral do princípio da igualdade na ordem jurídica de Macau*, in Revista do Ministério Público, 123, 2010, páginas 141 e seguintes, PAULO CARDINAL, *The Constitutional Layer of Protection of Fundamental Rights in the Macau Special Administrative Region*, in Revista de Direito Público, 3, páginas 211 e seguintes, IEONG WAN CHONG, *Anotações à Lei Básica da RAEM*, 2005, página 76. Veja-se ainda,



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美 Am
[Handwritten signatures and initials]

princípio expressamente consagrado na Lei Básica de Macau³⁸ - valem os mesmos encómios. A Comissão aplaude e acolhe o preconizado nesta norma, como sublinha a abertura do proponente em acolher novos itens expressos de não discriminação, como por exemplo, a orientação sexual ou a idade.».

96. Na indagação das razões de interesse público merece menção a síntese de Pedro Pereira de Sena³⁹: *«relativamente aos seus fundamentos, a alteração da idade mínima para a entrada nos casinos e para aí poder prestar trabalho é apresentada com base no argumento do incompleto desenvolvimento da personalidade das pessoas que se encontram na faixa etária dos 18 aos 21 anos. Tal facto reflecte-se na falta de maturidade dos jovens, com consequências a vários níveis: desde logo a falta de maturidade dos jovens leva-os a porem em risco a sua formação académica para entrarem no mercado de trabalho o mais cedo possível, atraídos pelas oportunidades de emprego existentes e os níveis salariais mais elevados praticados no sector; por outro lado, o próprio processo de consolidação da personalidade da pessoa pode ser negativamente afectado pela exposição ao ambiente do jogo e aos riscos que ele comporta, nomeadamente ao nível da formação de vícios comportamentais; por fim, essa imaturidade seria conducente a comportamentos desviantes, reflectidos no nível da criminalidade relacionada com o jogo cometida por pessoas incluídas na referida faixa etária.».*

97. Importa pois sindicar se a elevação da idade mínima para trabalhar nos casinos dos 18 para os 21 anos corresponde ou não a algum interesse público atendível. Da resposta a este exame nascerá ou não o juízo sobre um eventual desvio à disciplina dos comandos constitucionais da Lei Básica.

98. A bondade deste feixe argumentativo deve pois ser ponderada na medida em que o anteparo aos adultos entre os 18 e os 21 anos pode ameaçar romper com a solidez do

entre outros, com referências e estudos, e concretização, sobre o princípio da não discriminação em domínios vários, 1.ª Comissão Permanente - Parecer N.º 2/IV/2010, 2.ª Comissão Permanente - Parecer N.º 3/IV/2010, 3.ª Comissão Permanente - Parecer N.º 4/IV/2010, 3.ª Comissão Permanente - Parecer N.º 3/IV/2010, 3.ª Comissão Permanente - Parecer N.º 1/III/2008, 2.ª Comissão Permanente - Parecer N.º 1/II/2005, 1.ª Comissão Permanente - Parecer N.º 1/II/2003.

³⁸ E não na de Hong Kong, anote-se.

³⁹ *Idem, Op. Cit.*, pp. 23 e 24.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'A' and several other illegible marks.

princípio geral que a maioria da pessoa se traduz na atribuição da «livre condução da sua vida (...) A maioria opera de modo automático, não dependendo da vontade do até então menor ou de quem era por ele responsável. O menor sai instantaneamente da sujeição ao poder paternal ou da tutela sem necessidade de nenhum acto ou formalidade, tornando-se, uma vez que é livre, plenamente responsável pelas suas declarações de vontade.⁴⁰ ».⁴¹

99. A maioria consagra a autonomia pessoal e a autonomia patrimonial que o nosso sistema legal quer ver atribuídas às pessoas. É para essa ordem de liberdade que o nosso ordenamento jurídico corre quando encara as pessoas como sujeitos de direitos e obrigações.⁴² ⁴³

100. Compreende-se deste modo o cuidado que deve merecer aquele conjunto de argumentos, porque da sua resistência a um exame crítico fica, naturalmente, dependente a sua bondade.

101. Quanto ao argumento da ausência de maturidade das pessoas na faixa etária compreendida entre os 18 e os 21 anos de idade (e ao estado ainda incompleto da sua personalidade), a verdade é que a comunidade local pode ter dificuldade em perceber, se assim é, então como é que se procedeu à redução da idade da capacidade eleitoral passiva para a Assembleia Legislativa para os 18 anos de idade em 2008 (anteriormente fixada nos 21 anos), com o argumento de que sendo essa a capacidade eleitoral passiva para a Assembleia Popular Nacional estava bem de ver que nessa idade já se considerava existir maturidade suficiente, e como compreender que em 2009 o Governo tenha apresentado uma Proposta de Lei em que o vector de política legislativa consistia na redução da idade da imputabilidade criminal para certos crimes graves dos 16 para os 14 anos,⁴⁴ seguindo-se o

⁴⁰ Vd. Lacruz Berdejo *et alia* (eds.), *Elementos de Derecho Civil*, op. cit., p. 119.

⁴¹ Cfr. Pedro Pereira de Sena, *Idem*, Op. Cit., p. 8.

⁴² Sobre a questão da capacidade laboral veja-se Miguel Quental, «*Employment Contracts in Macau Casinos*», in «*Macau Gaming Studies*», Editor: Salvatore Mancuso, Lexis Nexis, Março 2012, p. 156.

⁴³ Cfr. Miguel Pacheco Arruda Quental, in «*Manual de Formação do Direito do Trabalho em Macau, Novo Regime das Relações de Trabalho*», Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2012, p. 92.

⁴⁴ Cfr. Proposta de lei denominada «*Alteração ao regime de imputabilidade criminal*», que foi apresentada pelo Governo, discutida e aprovada na generalidade pela Assembleia Legislativa, em 23 de Fevereiro de 2009. Como se sabe, quanto a



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美 An
[Handwritten signatures and initials]

entendimento segundo o qual nos dias de hoje a maturidade se atinge mais cedo, e como se pode agora sustentar que afinal os adultos entre os 18 e os 21 anos não têm maturidade para ter acesso, para praticar jogos de fortuna ou azar ou para trabalhar no interior dos casinos?

102. Como refere Pedro Pereira de Sena⁴⁵ «(...) para que seja introduzida uma distorção ao regime geral de aquisição da capacidade com a maioridade é necessário demonstrar que se está perante um caso especial que merece um tratamento diferenciado. (...) A situação específica das condições de trabalho no sector do jogo e os riscos daí decorrentes foi devidamente ponderada aquando da interdição de acesso de pessoas menores. O legislador considerou – e bem – que os menores deviam ser protegidos do consumo de serviços relacionados com o jogo (à semelhança do tabaco ou da pornografia, entre outros), tendo-o proibido. São os menores que, merecedores de uma protecção especial, estão afastados do consumo legítimo dos serviços de jogo e, coerentemente, afastados de nesse sector prestar trabalho. As demais pessoas, porque maiores, têm a liberdade para avaliar os benefícios e os malefícios decorrentes da prestação de trabalho em todos os sectores do mercado de trabalho, nomeadamente no sector do jogo. (...)»⁴⁶

103. A segunda linha argumentativa invoca que a elevação da fasquia dos 18 para os 21 anos, para a interdição da prestação de trabalho no interior dos casinos, irá beneficiar e fomentar o desenvolvimento académico dos jovens entre os 18 e os 21 anos de idade, desincentivando-se deste modo o abandono escolar.

104. Ora este propósito pode correr o risco de ser interpretado como uma forma implícita de forçar o prosseguimento dos estudos, sobretudo ao nível superior, e nesses termos pode

esta mesma Proposta de Lei foi, a pedido do proponente, proposta a sua retirada. Tal pedido foi admitido plenário da Assembleia Legislativa, em 7 de Agosto de 2009, pondo-se assim fim ao processo legislativo. Relativamente ao conteúdo desta Proposta de Lei, tome-se em linha de conta o Parecer n.º 5/III/2009, da 1.ª Comissão Permanente, desta Assembleia Legislativa.

⁴⁵ *Idem*, *Op. Cit.*, pp. 24 e 25.

⁴⁶ Cfr. No mesmo sentido Wang Changbin, in «Análise da proibição de entrada nos casinos na lei de Macau», Revista Administração n.º 93, Volume XXIV, 2011-3º, 787-802, p. 788, «em geral, o indivíduo menor de dezoito anos não está maduro mentalmente e muitas vezes não pode fazer julgamentos compreensíveis. Além disso, em comparação com os adultos, os menores são mais propensos a entrar em jogo e incapazes de se libertarem, susceptíveis de se tornarem jogadores patológicos facilmente.».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美 An
[Handwritten signatures and initials]

revelar uma contradição com o regime de escolaridade obrigatório local, que como se sabe, ao abrigo do § 2.º do artigo 121.º da Lei Básica, estabelece a obrigatoriedade universal de frequência do ensino apenas para os menores entre os 5 e os 15 anos de idade.

105. Recorde-se que o legislador ao densificar as bases da política de educação local já entendeu, através da Lei n.º 7/2008, elevar a idade mínima de admissão ao trabalho dos 14 para os 16 anos de idade, tomado em linha de conta precisamente as balizas da escolaridade obrigatória.⁴⁷

106. A terceira ordem de argumentos prende-se com a necessidade de, através da alteração da idade mínima para prestar trabalho no interior dos casinos, prevenir que a alegada imaturidade dos adultos entre os 18 e os 21 anos venha a constituir um veículo para a prática de crimes relativos à actividade do jogo em casinos. Invoca-se neste tocante que o ambiente dos casinos (onde se podem registar elevadas percentagens de retribuição para os jogadores) pode estimular o furto de numerário ou de fichas de jogo.

107. Neste tocante atente-se nos seguintes elementos informativos, enviados pelo Governo, a 11 de Agosto de 2011, a pedido desta Comissão:

⁴⁷ Cfr. A Lei n.º 7/2008, que empresta uma preocupação constante aos interesses com o nível de educação escolar dos menores: artigos 26.º, n.º 2, 27.º, n.ºs 1, 3 e 4, e 32.º.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner.

Quadro 1: Dados sobre a idade das pessoas envolvidas nos crimes ocorridos em casinos durante o ano de 2009

(envolvendo pessoas de todas as nacionalidades)

Nº de pessoas/Idade Tipo de crime	Grupo etário dos delituosos				Total
	≤15 anos	16 a 17 anos	18 a 20 anos	≥21 anos a)	
Crimes					
1. Ofensa à integridade física		2	5	148	155
2. Participação em rixa					
3. Ameaça				10	10
4. Sequestro					
5. Atentado ao pudor					
6. Furto por carteirista				60	60
7. Furto (Furto de fichas)				110	110
8. Roubo				3	3
9. Dano				1	1
10. Burla				91	91
11. Burla (Simulação de pertença de fichas)				32	32
12. Extorsão					
13. Usura		1	3	431	435
14. Abuso de confiança				42	42
15. Apropriação ilegítima			1	85	86
16. Jogo ilícito				2	2
17. Outro	1	2	10	224	237
Total	1	5	19	1239	1264

a) No grupo etário de 21 anos ou superior, o número de delituosos indiciado contempla também os ainda não identificados.

Fonte de informação: Gabinete do Secretário para a Segurança



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Quadro 2: Dados sobre a idade das pessoas envolvidas nos crimes ocorridos em casinos durante o ano de 2010

(envolvendo pessoas de todas as nacionalidades)

Nº de pessoas/Idade Tipo de crime	Grupo etário dos delituosos				Total
	≤15 anos	16 a 17 anos	18 a 20 anos	≥21 anos a)	
Crimes					
1. Ofensa à integridade física			1	83	84
2. Participação em rixa					
3. Ameaça				13	13
4. Sequestro					
5. Atentado ao pudor					
6. Furto por carteirista			1	45	46
7. Furto (Furto de fichas)				52	52
8. Roubo				10	10
9. Dano				4	4
10. Burla				52	52
11. Burla (Simulação de pertença de fichas)				6	6
12. Extorsão					
13. Usura			3	405	408
14. Abuso de confiança				45	45
15. Apropriação ilegítima				52	52
16. Jogo ilícito				7	7
17. Outro		5	6	239	250
Total		5	11	1013	1029

a) No grupo etário de 21 anos ou superior, o número de delituosos indiciado contempla também os ainda não identificados.

Fonte de informação: Gabinete do Secretário para a Segurança



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美

Am
[Handwritten signatures and initials]

108. Pedro Pereira de Sena⁴⁸ conclui pela falta de legitimidade destes argumentos para sustentar razões de interesse público atendíveis: «é imperioso averiguar se a limitação de acesso ao mercado de trabalho no sector do jogo (...) atenta contra algum direito fundamental destes cidadãos. Em causa podem estar a liberdade de escolha de profissão e de emprego (artigo 35.º da Lei Básica) conjugado com o princípio da igualdade, tanto na sua consagração constitucional (artigo 25.º da Lei Básica), como na sua formulação específica na área das relações de trabalho (artigo 6.º da Lei n.º 7/2008).».

109. Afirma ainda o mesmo autor⁴⁹ que «é justamente por a elevação da idade para trabalhar nos casinos não corresponder a nenhum interesse público atendível que existe a suspeição da sua desconformidade com a liberdade de escolha de profissão e de emprego consagrada na Lei Básica. O interesse público justifica a fixação da idade mínima de trabalho aos 16 anos e da idade especial dos 18 anos para se prestar trabalho em locais dedicados a consumos interditos a menores. Já o não fará quando se pretende restringir o acesso a um sector de actividade a um grupo etário de pessoas que, nos termos da lei civil, são titulares da plena capacidade de exercício dos seus direitos e obrigações (...).».

110. Na análise desta questão importa ainda considerar a diferença existente entre os conceitos de «jovem» e de «menor» existente no ordenamento jurídico de Macau e na ordem jurídica internacional e com reflexo na própria Lei Básica. A Lei Fundamental de Macau elege os menores como beneficiários do amparo e protecção da RAEM, sendo que o conceito utilizado no § 3.º do artigo 38.º da Lei Básica se reporta necessariamente ao conceito civilístico de menor – em ambas as versões da norma constitucional existe uma coincidência entre o termo utilizado («menor», na versão portuguesa; «未成年人» na versão chinesa) e a terminologia constante do Código Civil, nomeadamente no seu artigo 111.º. Assim, o amparo da Região é devido aos menores e não aos jovens. Tanto mais que a própria Lei Básica se refere aos jovens (na versão chinesa «青年») para outros efeitos, nomeadamente nos artigos 133.º e 134.º. Também a nível do direito internacional, a

⁴⁸ *Idem*, *Op. Cit.*, p. 28.

⁴⁹ Pedro Pereira de Sena, *Idem*, *Op. Cit.*, pp. 29 e 30.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

consagração de um direito a medidas especiais de protecção em função da idade está limitado pelo conceito de criança, o qual se refere aos menores de 18 anos⁵⁰. Para além desta idade, a pessoa é considerada adulta e cessam as medidas especiais de protecção do seu desenvolvimento físico e psíquico. Assim, a protecção de jovens adultos entre os 18 e os 21 anos cai fora do âmbito das obrigações internacionais às quais a RAEM está vinculada, não sendo por elas legitimada. Tendo em conta esta distinção, poder-se-á afirmar que apenas em relação aos menores está legitimada uma intervenção pública que lhes conceda protecção, mesmo que seja para, no seu interesse, cercear a sua liberdade individual e ir contra a sua vontade⁵¹.

111. Quem partilha desta posição conclui, portanto, que nem todas as distinções baseadas na idade são discriminatórias, mas que a fixação da idade mínima para a prestação de trabalho no sector do jogo para além da idade da maioridade civil sê-lo-á. Invoca-se, ainda, que esta situação de *capacidade diminuída* para os jovens adultos, impedindo-os de trabalhar no sector de actividade com maiores e melhores oportunidades de emprego, apresenta-se como incoerente com os princípios fundamentais do sistema jurídico local. Em Macau, uma pessoa maior de idade tem plena capacidade para gerir a sua vida, ainda que daí resultem danos na própria pessoa. Tal como defende a Vice-Directora do Comité da Lei Básica de Macau, Susana Chou, a maioridade pode ser aos 18 anos ou aos 21 anos, mas a opção tomada tem de ser respeitada, sob pena de se pôr em causa o estado de direito.⁵² Portanto, poder-se-á questionar a adequação da fixação da idade da maioridade aos 18 anos; poder-se-á considerar que a sociedade moderna confere aos jovens a maturidade suficiente para gerirem as suas vidas apenas numa fase mais tardia e defender-se que a maioridade devia voltar a ser atingida aos 21 anos. O que não se pode fazer é ser incoerente

⁵⁰ A título de exemplo, a Convenção sobre os Direitos das Crianças define «criança» como sendo «*todo o ser humano menor de 18 anos, salvo se, nos termos da lei que lhe for aplicável, atingir a maioridade mais cedo*» (artigo 1.º) e a Convenção da Organização Internacional do Trabalho n.º 182 (*Interdição das piores formas de trabalho das crianças e acção imediata com vista à sua eliminação*) considera «criança» «*toda a pessoa menor de 18 anos*» (artigo 2.º). Vd. Sharon Detrick, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Martinus Nijhoff Publishers (1999), pp. 51-66.

⁵¹ Neste sentido cfr. Pedro Pereira de Sena, *Idem, Op. Cit.*, p. 32.

⁵² «21 anos e 18 anos», entrada de 28 de Março de 2010 no blogue <http://susanachou.mysinablog.com> (versão em língua chinesa).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

com as opções de política legislativa e não assumir todas as consequências decorrentes da fixação da maioria aos 18 anos⁵³.

112.A análise e a argumentação *supra* citadas valem como síntese de uma linha de pensamento doutrinário que já foi defendida em Macau e podem representar o ponto de vista de quem identifique na presente Proposta de Lei desconformidades que podem colocar em causa travess mestras do nosso sistema legal e os comandos constitucionais que garantem a liberdade de escolha de profissão e de emprego e o princípio da igualdade.

113.Mas a verdade é que existem opiniões igualmente respeitáveis que vão em sentido precisamente contrário.

114.Vários académicos da Região têm expressado em entrevistas⁵⁴ e em seminários académicos a sua concordância com o feixe de razões políticas que fundamentam a presente Proposta de Lei e, concluem, pela ausência não só de qualquer distorção ao sistema jurídico local (ao fixar-se nos 21 anos de idade a idade mínima de acesso e prática de jogos de fortuna ou azar em casino), bem como de qualquer desvio perante a disciplina constitucional relevante ao interditar-se a prestação de trabalho nos casinos a quem não tenha completado 21 anos de idade.

115.Outros académicos, como Nelson Rose⁵⁵, sem se pronunciarem em particular sobre a dimensão constitucional que esta questão pode colocar, têm emprestado a sua concordância ao vector positivo que se pode alcançar com o afastamento dos jovens adultos entre os 18 e os 21 anos do ambiente dos casinos quer em ordem a poderem prosseguir a sua vida académica quer, sobretudo, de modo a protegê-los de si próprios numa idade em que a susceptibilidade de tomarem opções erradas justifica a consagração de restrições à sua capacidade.

⁵³ Neste sentido cfr. Pedro Pereira de Sena, *Idem, Op. Cit.*, p. 38.

⁵⁴ Cfr. Jorge Godinho em entrevista à jornalista Diana do Mar, *Jornal Tribuna de Macau*, edição de 17 de Setembro de 2010 declarou que «*existem sólidas razões para a exigência de uma idade mínima superior para poder obter emprego na indústria do jogo, atentos os sérios e conhecidos factores de risco que a mesma comporta, bem como a necessidade de estimular e não interromper de modo prematuro a formação académica dos jovens.*».

⁵⁵ Em entrevista à TDM no programa *TDM Talk Show*, emitido em 31 Maio do corrente -- disponível em <http://portugues.tdm.com.mo/ppgm.php?pid=2&vid=524>.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

关
An
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

116. Várias jurisdições, onde a exploração dos jogos de fortuna ou azar em casino é autorizada, fixam a idade mínima legal para o acesso e a prática de jogos nos casinos nos 21 anos. Nos Estados Unidos da América, para além de Las Vegas, no Estado do Nevada, de Atlantic City, no Estado da Nova Jérsei, também nos Estados do Arizona, do Colorado, da Louisiana, do Novo México, e em muitos outros, a fasquia assenta nos 21 anos. Em Singapura é esta igualmente a régua etária.

117. No entanto, a verdade é que no debate na generalidade em que foi apreciada e aprovada esta Proposta de Lei, bem como no exame na especialidade, a questão de uma eventual distorção ao princípio geral do sistema legal da Região de aquisição da maioria aos 18 anos, bem como de uma alegada desconformidade com a liberdade de escolha de profissão e emprego consagrada no artigo 35.º da Lei Básica e com o princípio da igualdade acolhido no artigo 25.º da nossa Lei Fundamental, foi levantada e questionada por vários Deputados.

118. Nesta medida, como *supra* se mencionou, entende esta Comissão que deve aqui apresentar os diferentes argumentos e tomar posição.

119. O Governo quer em sede do debate na generalidade quer em sede de exame na especialidade refutou que a política legislativa e os normativos que a concretizam na presente Proposta de Lei possam ter o impacte desviante ao princípio geral de aquisição da maioria aos 18 anos quer aos comandos constitucionais dos artigos 35.º e 25.º da Lei Básica.

120. Segundo o Governo⁵⁶, as normas que agora procedem à elevação da idade mínima para o acesso, para a prática de jogos de fortuna ou azar em casino e para a prestação de trabalho nos casinos correspondem a uma excepção justificada pelos valores que visam proteger, isto é o «(...) *contacto precoce com o jogo [que] tem influenciado negativamente os valores da juventude e a opinião pública [que] tem-se manifestado no sentido da necessidade de elevar a idade de acesso aos casinos*», quer na decisão política de «(...)

⁵⁶ Cfr. Nota justificativa que acompanha a Proposta de Lei, p. 2.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美 An
of
3
9
ca
y
m

melhor proteger a juventude, afastando-a da prática precoce do jogo» e da «(...) necessidade de proteger as camadas mais jovens, evitando a influência negativa que nelas possa ter a prática precoce do jogo, e de salvaguardar assim o interesse da sociedade». Em consequência e em lógica surge paralelamente a intenção política de «proibir o exercício de actividades profissionais por menores de 21 anos no interior dos casinos».

121. Nestes termos, esta Comissão entende que para o Executivo, o interesse público de proteger os jovens entre os 18 e os 21 anos de idade é legítimo e coerente na medida em que a vários níveis o ordenamento jurídico local cria excepções à aquisição da maioridade aos 18 anos de idade.

122. Neste sentido podem invocar-se, por exemplo, a norma constitucional que impõe que o Chefe do Executivo da Região deve ter pelo menos 40 anos de idade (artigo 46.º da Lei Básica), o normativo que determina que a carta de condução de automóveis pesados se obtém a partir dos 21 anos de idade (artigo 81.º, n.º 1, alínea 1) da Lei n.º 3/2007), a norma que determina que a partir dos 28 anos de idade se pode adoptar sem se ser casado ou encontrar em situação de união de facto (alínea a) do n.º 2 do artigo 1828.º do Código Civil), a norma que determina que com 60 anos de idade se deixa de poder adoptar (n.º 3 do artigo 1828.º do Código Civil).

123. Não obstante estes normativos recaírem sobre factos distintos da vida das pessoas, e assim merecerem peso e medida adequados, pode entender-se que o que neles releva é a decisão de criar excepções à capacidade de exercício, que resulta da maioridade, através da consagração de fasquias etárias às quais se imputam certas e determinadas características físicas e psíquicas necessárias para a produção dos efeitos jurídicos que em concreto se joguem.

124. Malgrado não existir comando constitucional específico que autorize formalmente uma protecção aos adultos entre os 18 e os 21 anos de idade, pode entender-se que o dever de protecção que se pretende estender a estes adultos não carece desse amparo constitucional na medida em que basta que a protecção que assim se estabeleça para o



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美
[Handwritten signatures and initials]

grupo de adultos entre os 18 e os 21 anos de idade esteja legitimado num amplo consenso social dirigido à necessidade de proteger esse mesmo grupo de pessoas.

125. Nestes termos, ganha relevância a ideia de esta medida de política legislativa constituir uma discriminação positiva e estar, portanto, autorizada pelo artigo 25.º da Lei Básica.

126. Em defesa deste argumento pode evocar-se que o legislador ordinário, apoiando-se precisamente num largo consenso social, pode fazer nascer uma protecção para os adultos entre os 18 e os 21 anos de idade que está ancorada em razões válidas e que se cinge a um sector de actividade, a indústria dos jogos de fortuna ou azar em casino.

127. Na realidade, o ponto mais firme do enredo de razões de política legislativa apresentado pelo Governo reside na consideração da especialidade que representa na Região o sector do jogo.

128. Esta especialidade deve ser aferida não só pelo peso esmagador que este sector de actividade tem na economia local como, precisamente, na reduzida dimensão que a geografia e a demografia impõem à nossa estrutura económica.

129. Esta Comissão julga que desta especialidade resulta, na leitura que o proponente faz da opinião pública, que compete ao Executivo acautelar os efeitos menos positivos que possam advir para a vida da comunidade de uma presença e de um papel tão determinantes da indústria do jogo entre nós.

130. Assim, em resposta a quem entenda que o sector do jogo é só um dos sectores de actividade económica em presença em Macau, pode responder-se que é a sua diferenciação em termos de peso relativo e dimensão que contribuem altamente para a sua especialidade.

131. E, assim, é esta especialidade que merece politicamente ponderação e, em consequência, tratamento especial: o que é especial é diferente e o que é diferente deve ser tratado de modo diferente. Portanto, em termos de política legislativa faz-se nascer o reconhecimento dessa especialidade e retiram-se os corolários que permitem agir



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美
Am
[Handwritten signatures and initials]

legislativamente na convicção que não se está a atingir negativa e ilegitimamente o princípio geral da aquisição da autodeterminação pessoal com a maioria.

132. Este argumento foi aceite pela maioria de Deputados que aprovou, em sede de apreciação e de votação na generalidade, a presente Proposta de Lei e merece igualmente acolhimento pela maioria de Deputados que compõem esta Comissão.

133. Quanto à apreciação do motivo político de incentivo à escolaridade (sobretudo no vector do ensino superior) que está subjacente a esta Proposta de Lei, entende esta Comissão, em sintonia com o Governo, que as normas que agora se cuidam de editar não resultam numa imposição para os jovens adultos entre os 18 e os 21 anos de idade prosseguirem os seus estudos que choque com a política de educação vigente.

134. Na verdade, o que se pretende é tão só criar condições legais que funcionem como estímulo para evitar a precipitação da entrada no mercado laboral dos adultos entre os 18 e os 21 anos de idade simplesmente por uma razão assente em auferir os salários mais elevados praticados neste momento na Região.

135. Entende a Comissão que é legítimo que o Governo, realisticamente, coloque no centro das suas considerações a hipótese do sector do jogo não só não continuar a crescer indefinidamente, como a possibilidade de existirem ciclos recessivos que inevitavelmente se traduzirão numa redução no actual padrão remuneratório.

136. Se e quando tal suceder ficará francamente atingida a atracção que agora representa a política salarial praticada no sector do jogo - se é que não poderá mesmo ocorrer uma redução do número de postos de trabalhos. Se assim acontecer, que destino profissional poderão ter aqueles que deixaram escapar a oportunidade de se diferenciarem através da formação superior?

137. Verdade que a formação e educação superiores não são uma garantia objectiva de obtenção de emprego e de desenvolvimento económico imparável, mas podem ser considerados os melhores instrumentos para enfrentar um momento de crise.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

138. Assim, ainda que o Governo corra o risco político de ser acusado de paternalismo é entendimento desta Comissão que esse risco vale a pena se se traduzir no aumento do número de jovens que optem por prosseguir os seus estudos.

139. Verdade que esta dimensão política implica, do ponto de vista desta Comissão, que o Governo faça igualmente um esforço para criar uma rede de incentivos e de apoios públicos que permita que quem tem menos capacidade financeira possa ter acesso aos recursos financeiros que lhe permitam optar por retardar a entrada no mercado laboral e ganhar as melhores habilitações profissionais.

140. De outro modo, o mais que se conseguirá alcançar é o adiamento até aos 21 anos de idade da entrada no mercado laboral do sector do jogo, com o grave inconveniente de tornar o emprego até esse momento como um mero expediente temporário. Se assim for, os empregadores dos adultos entre os 18 e os 21 anos de idade depressa perceberão que qualquer investimento que façam na formação dessas pessoas será a breve trecho perdido.

141. Em relação à preocupação com a criminalidade que possa atingir os jovens adultos entre os 18 e os 21 anos de idade que trabalhem em casinos e que, em razão da sua imaturidade, possam ser atraídos pela prática de crimes associados ao sector do jogo, entende esta Comissão que a medida estatística desses crimes não pode ser o único critério relevante de aferição dessa realidade, na medida em que muitas das vezes se estará na presença de crimes que, por várias razões, não chegam ao conhecimento das autoridades.

142. Muitos aspectos da cultura própria deste sector de actividade servirão de travão à denúncia destes crimes e, portanto, devem merecer realisticamente um maior investimento na prevenção activa que resulta do adiamento do contacto com o jogo daqueles que têm entre 18 e 21 anos de idade.

143. Tudo pesado e medido, é entendimento desta Comissão que a presente Proposta de Lei cria um regime excepcional dirigido aos adultos entre os 18 e os 21 anos de idade que os afastará do acesso, da prática de jogos de fortuna e azar em casinos e da prestação



Handwritten signatures and initials on the right margin, including a vertical list of marks and several larger signatures.

de trabalho no interior dos casinos autorizado por motivos de política legislativa que o Executivo e a maioria dos Deputados desta Câmara recolhem num sentimento dominante na comunidade.

144. Não se pretende, na perspectiva desta Comissão, com a presente Proposta de Lei resolver todos os problemas que o acesso, a prática de jogos de fortuna e azar em casinos e a prestação de trabalho no interior dos casinos por adultos entre os 18 e os 21 anos de idade possam eventualmente colocar, mas julga-se que o resultado final que se obterá será superior àquele que se atingiria se se mantivesse o actual quadro legal.

145. Merece neste tocante referência à norma transitória do artigo 19.º da Proposta de Lei, nos termos da qual a interdição de prestação de trabalho no interior dos casinos para quem não tenha completado 21 anos de idade não é aplicável, à data da entrada em vigor da futura lei a quem tendo idade inferior a 21 anos de idade preencha dois requisitos revelados pelo n.º 1 deste normativo, a saber: (i) estar já contratado por concessionária, subconcessionária ou outra entidade para desempenhar qualquer actividade profissional no interior dos casinos; e (ii) estar já em exercício de funções.

146. A intenção legislativa desta disciplina é, evidentemente, a de proteger os direitos adquiridos daqueles que anteriormente à data de entrada em vigor da futura lei tenham legitimamente estabelecido relações jurídicas de trabalho para o desempenho de actividades profissionais no interior dos casinos ao abrigo do quadro legal ainda em vigor.

147.V – Âmbito da Proposta de Lei

148. Merece ainda sindicância nesta apreciação da Proposta de Lei a opção de política legislativa de limitar o âmbito desta lei ao sector dos jogos de fortuna ou azar em casino.

149. Realmente quer em sede do debate na generalidade quer em sede de exame na especialidade, alguns Deputados chamaram a atenção para o facto do feixe de razões de política legislativa apresentado e sustentado pelo Governo ser igualmente válido para o



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美 Ar
at
A
3
A
ca
y
A

sector das apostas (de cavalos, de cães e desportivas) e das lotarias e que, neste sentido, também esses sectores da indústria do entretenimento deverem ser visados.

150.O Executivo justificou a restrição ao vector dos jogos de fortuna e azar em casinos por entender que é neste vector que se colocarão os aspectos sociais mais negativos que podem resultar para os adultos entre os 18 e os 21 anos de idade e pela razão da Proposta de Lei ter sido desde cedo desenhada para as concessões e subconcessões dos jogos de fortuna e azar em casino. A sua eventual extensão a outras áreas do entretenimento irá requerer análise e ponderação que o Executivo se comprometeu a desenvolver.

151.Neste tocante, convém aqui assinalar que, quer no debate na generalidade quer no exame em sede de especialidade, se colocou ainda a questão de saber se não faria mais sentido operar uma restrição na abrangência desta Proposta de Lei, no que concerne à proibição de prestação de trabalho no interior dos casinos pelos adultos entre os 18 e os 21 anos de idade, a tão só a algumas das profissões que podem ser desempenhadas no interior dos casinos.

152.Efectivamente, em muitas jurisdições em que a exploração de jogos de fortuna e azar é autorizada, a proibição de prestação de trabalho por pessoas com menos de 21 anos de idade incide somente sobre as profissões que se consideram directamente relacionadas com o jogo e nesse tocante atinge somente aquelas que tem que ser desempenhadas na área de jogo dos casinos (como é o caso de Las Vegas, no Estado do Nevada, dos Estados Unidos da América).

153.Deste modo, não só se evita atingir por inteiro uma miríade de profissões que em pouco ou nada se relacionam com o jogo - pense-se nos profissionais de informática, de manutenção e limpeza, de restauração, etc. - como torna a fiscalização menos árdua na medida em que o universo de pessoas abrangidas é significativamente inferior.

154.O Governo declinou operar semelhante restrição por duas ordens de razões, a saber: (i) a política legislativa vertida na Proposta de Lei dirige-se a evitar o contacto dos jovens adultos entre os 18 e os 21 anos de idade com o ambiente no interior dos casinos e,



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

portanto, nesta perspectiva é indiferente a profissão que em concreto seja desempenhada; e (ii) o Governo assumiu a dificuldade em delimitar o conceito de profissões directamente relacionadas com o jogo⁵⁷, optando assim por interditar todas aquelas que podem ser desempenhadas no interior dos casinos.

155.VI - Conceito de casino

156. Convém aqui abordar o conceito de casino vigente no nosso ordenamento jurídico. Nos termos da alínea 2) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 16/2001, casinos «são os locais e recintos autorizados e classificados como tal pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau». Este normativo tem ainda que ser conjugado com o da alínea 3) da mesma norma que define como jogos de fortuna ou azar «aqueles em que o resultado é contingente por depender exclusiva ou principalmente da sorte do jogador.».

157. Assim, deve notar-se que na nossa ordem jurídica casinos não são só os locais ou recintos que imediatamente sejam facilmente identificáveis como casinos (quer porque estão localizados em edifícios autónomos, pense-se nos casinos mais antigos de Macau, quer porque estando incluídos em *resorts* integrados, têm o seu espaço delimitado).

⁵⁷ Para uma referência da legislação vigente que identifica as profissões relacionadas com o jogo veja-se o Decreto-Lei n.º 45/97/M, de 10 de Novembro, que aprova a classificação das ocupações profissionais de Macau, que em pontos «Sub-Grande Grupo 42», «Subgrupo 421» e «Grupo Base 4213» refere as concretas profissões do jogo em casino:

«4213.05 Chefe de partida (director de partida) - casinos

4213.10 Chefe de banca - casinos

4213.15 Fiscal de banca - casinos

4213.20 Pagador - casinos

4213.25 Auxiliar de banca - casinos

4213.30 Ficheiro fixo - casinos

4213.35 Ficheiro volante - casinos

4213.40 «Croupiers» - Corridas de Cavalos, de Cães e lotarias

4213.45 Supervisor de «Croupier» - Corridas de Cavalos, de Cães e lotarias

4213.99 Empregado da banca de casinos/trabalhador similar não classificado em outra parte».

Recorde-se o que vem exposto no preâmbulo deste diploma legal: «As vantagens em se dispor de uma classificação de ocupações profissionais uniforme, coerente e universal que acolha as orientações e recomendações internacionais sobre a matéria, designadamente as que são adoptadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), através da aprovação da «International Standard Classification of Occupation — ISCO/1988», a qual vigora na generalidade dos Estados e Territórios, ao nível mundial e regional, traduzem-se num reforço da posição interna e externa do território de Macau.».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'A' and several other illegible marks.

158. São também casinos as salas de jogo *V.I.P.*, quer estejam dentro de casinos quer estejam integradas (como mais ou menos autonomia) em espaços hoteleiros ou outros edifícios. Critério nuclear é que se trate de locais ou recintos onde é autorizada a exploração de jogos de fortuna ou azar. Sejam quais forem esses jogos, estejam ou não todos autorizados ou só alguns.

159. Aspecto determinante da interdição de prestação de trabalho por quem tem entre 18 e 21 anos de idade é que só o interior dos casinos é que é relevante para efeitos desta proibição. Todas as profissões que são desempenhadas no exterior dos casinos, ainda que em áreas que limitem com o local ou recinto classificado como casino, não estão evidentemente abrangidas pela interdição que agora se cuida de editar. Pense-se em pessoal de manutenção e limpeza que preste trabalho exclusivamente na parte de fora desses locais ou recintos.⁵⁸

160. Este aspecto é da maior importância na medida em que tem que se ter presente que muitas vezes só caso a caso é que se pode determinar se uma concreta função profissional é ou não desempenhada no interior do casino.

161. Pense-se em muitos serviços e departamentos das operadoras dos casinos que estão localizados fora do interior do casino: serviços administrativos, por exemplo, que podem estar situados em outro edifício ou em parte totalmente autonomizada do espaço de casino. O mesmo se dirá dos departamentos de informática, de contabilidade, de videovigilância, etc.

162. Nestes casos evidentemente que não se aplica a interdição do artigo 3.º da Proposta de Lei porque essas actividades profissionais não têm lugar no interior do casino. Deve ficar claro, porém, que ainda que assim seja nenhum dos funcionários desses departamentos ou serviços que tenha idade inferior a 21 anos pode ter acesso ao interior do casino seja para o efeito que for, desde logo até por força da proibição de acesso aos casinos por quem não tenha perfeito os 21 anos.

⁵⁸ Já não será naturalmente o caso do pessoal que fiscaliza a entrada nos casinos na medida em que por força da natureza das coisas terá que se movimentar entre o interior e os exterior dos casinos.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美
Ar
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

163. Ou seja, dito de outro modo, a proibição de prestar trabalho no interior dos casinos com idade inferior a 21 anos não se aplica somente às profissões directamente relacionadas com o jogo. Aplica-se a todas que impliquem frequentar o interior do casino. Seja qual for o propósito ou a duração dessa frequência.

164. Esta interdição requer o seguinte esclarecimento: na versão originária da Proposta de Lei, tanto na versão em língua chinesa como na versão em língua portuguesa, a alínea 2) do artigo 2.º referia-se à «proibição de exercício no interior⁵⁹ dos casinos de qualquer actividade profissional, por conta própria ou conta das concessionárias da exploração de jogos e fortuna ou azar, adiante designadas por concessionárias, ou de outras entidades.».

165. No decurso do exame na especialidade a Comissão e o Executivo concordaram em introduzir alterações ao artigo 2.º (e seguintes do Capítulo I) no sentido de o(s) aperfeiçoar tecnicamente, nomeadamente pela consagração em artigo autónomo da matéria da proibição de prestar trabalho no interior dos casinos por quem não tenha completado os 21 anos de idade.

166. Acontece que na versão alternativa da Proposta de Lei, entregue pelo Governo em 23 de Abril do corrente, no artigo 3.º, preceito que passou a acolher a matéria da proibição de prestar trabalho no interior dos casinos para as pessoas com idade inferior a 21 anos, se verifica que tanto no n.º 1 como no n.º 2 a versão em língua chinesa deste artigo se refere ao interior dos casinos («娛樂場內»), mas a versão em língua portuguesa (quer do n.º 1 quer do n.º 2) tem inscrita tão só a referência a «casinos» e não ao seu interior. Esta diferença, possivelmente motivada por um lapso de escrita, preocupou esta Comissão. Neste tocante também se deve chamar a atenção para a redacção em língua chinesa e em língua portuguesa da alínea 1) do n.º 2 do artigo 13.º, normativo aditado pela versão alternativa da Proposta, que se limita a referir os casinos sem fazer a necessária restrição ao seu interior. Também aqui se registou, está-se em crer, um lapso de escrita. Realmente, tratando-se na alínea 1) do n.º 2 do artigo 13.º de firmar a

⁵⁹ Sublinhado nosso.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'A' and several other marks.

responsabilidade das operadoras reflexa da disciplina do artigo 3.º é evidente que só o interior dos casinos pode ser relevante.

167. Assim, a Comissão chamou a atenção do Executivo para esta discrepância e inclusivamente entregou por escrito ao Governo um conjunto de sugestões (quer do normativo do artigo 3.º quer de outros em que se encontraram insuficiências técnicas) que não foi aceite pelo Executivo. Conforme *supra* se aludiu entendeu o Governo que esta discrepância, bem como outras, não eram relevantes porque o sentido normativo estava fixado claramente.

168. Resulta assim que na versão em língua chinesa esta proibição é expressamente limitada ao interior dos casinos (de resto de acordo com a versão originária da Proposta), mas na versão em língua portuguesa fica tão só dirigida aos casinos, não se mencionando o seu interior.

169. Num sistema bilíngue como é o da RAEM tal discrepância, e logo numa norma proibitiva, e portanto imperativa, pode provocar um problema de interpretação e de aplicação do regime legal que agora se trata de editar.

170. É bem verdade que em língua portuguesa estatuir-se, como está inscrito no n.º 1 do artigo 3.º, que «é interdito o desempenho nos casinos⁶⁰ de actividades profissionais por trabalhadores, por conta própria ou por conta de outrem, que não tenham completado 21 anos, salvo disposição em contrário» ou que, como se determina no n.º 2: «o director da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, adiante designada por DICJ, pode autorizar, caso a caso, um trabalhador, por conta própria ou por conta de outrem, de idade inferior a 21 anos, a desempenhar uma actividade profissional em determinados casinos⁶¹ quando a sua colaboração se revele necessária em virtude da sua especial preparação técnica» parece inculcar a ideia de que o legislador tem em mente tão só o interior dos casinos.

⁶⁰ Sublinhado nosso.

⁶¹ Sublinhado nosso.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right margin of the page.

171.No entanto, como o proponente decidiu não definir o conceito de *casino* relevante para efeitos desta Proposta de Lei, resta-nos o conceito de *casino* vigente no nosso ordenamento jurídico (que nos termos da alínea 2) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 16/2001, comanda que casinos «*são os locais e recintos autorizados e classificados como tal pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau.*»).

172.Ora como se percebe facilmente, coloca-se a questão de saber se a proibição de prestar trabalho recai só sobre o interior ou também sobre o exterior do casino? O conceito legal de casino pouco ajuda a esclarecer esta dúvida.

173.Num sistema jurídico bilingue, como é o da RAEM, verificando-se que há discrepância entre as duas línguas oficiais relativamente a um normativo proibitivo fica fundada a dúvida de se saber o que pretendeu realmente o legislador.

174.Em alinhamento com a necessidade de paridade das versões nas duas línguas oficiais num sistema bilíngue⁶², Chan Chi Biu⁶³ refere que «*verifica-se assim que o objectivo subjacente à produção legislativa bilingue é tornar os textos chinês e português iguais, para que a RAEM e os seus tribunais os aceitem com confiança.*».

175.Tenha-se presente que de acordo com o artigo 1.º (*Línguas oficiais*) do Decreto-Lei n.º 101/99/M, de 13 de Dezembro, as duas línguas oficiais são meios válidos de expressão de actos jurídicos, devendo ambas ser utilizadas nos diplomas legais.

176.Chan Chi Biu avança ainda com a leitura que decorre do artigo 9.º da Lei Básica para mencionar que, se quanto à tradução da Lei Básica, a Decisão adoptada em 2 de Julho de 1993 pela Segunda Sessão do Comité Permanente da Oitava Legislatura da Assembleia Popular Nacional determina que «*se houver discrepância sobre o sentido entre o texto em português e o texto em chinês, prevalece o da língua chinesa, [e] uma vez que aquela norma [a adoptada pelo Comité Permanente da ANP] incide apenas sobre a tradução da Lei Básica,*

⁶² Cfr. Sobre o bilinguismo jurídico na RAEM Tong lo Cheng/Wu Yanni «*Legal transplant and the on-going formation of Macau legal culture*», in XVIIIth International Congress in Comparative Law/Macau Regional Reports, (Coordinators Salvatore Mancuso and Tong lo Cheng) 2010, em especial, p. 37 e 38.

⁶³ Cfr. «*Tradução jurídica e produção legislativa bilingue em Macau – actualidade e perspectivação*», in Revista Administração n.º 95, Vol. XXV, 2012-1.º, 167-180, p. 168.



não se aplica a todos os diplomas legais da RAEM, não existindo, neste sentido, nenhuma situação em que os diplomas em chinês prevaleçam sobre os em português. Assim, o chinês e o português têm o estatuto legal idêntico, conforme se refere supra e nos termos do artigo 9.º da Lei Básica.»⁶⁴

177. Perante esta realidade, Chan Chi Bui⁶⁵ entende, e bem, que as divergências que se verifiquem entre o sentido em língua chinesa e em língua portuguesa devem ser resolvidas no âmbito do Decreto-Lei n.º 101/99/M, de 13 de Dezembro, que aprova o estatuto das línguas oficiais.

178. Neste acto legislativo merece menção especial o seu artigo 5.º:

«Artigo 5.º

(Interpretação dos actos normativos)

- 1. O acto normativo é unitário e qualquer das suas versões nas duas línguas oficiais faz fé pública, presumindo-se que têm o mesmo sentido e alcance.*
- 2. A interpretação dos actos referidos no número anterior pode ser feita, nos termos gerais de direito, com recurso a qualquer das suas versões.*
- 3. No caso de se verificarem divergências de sentido entre as versões de um acto normativo, adopta-se um sentido admitido por ambas, tendo em conta as regras normais de interpretação da lei ou, não sendo tal possível, aquele sentido que melhor se coadune com os objectivos prosseguidos pelo acto.»*

179. Está-se em crer que na redacção em língua portuguesa do artigo 3.º, da versão alternativa, da Proposta de Lei se verificou um mero lapso de escrita e que a omissão do adjectivo *interior* não corresponde a uma intenção de alargar esta proibição ao exterior dos casinos.

⁶⁴ Cfr. Chan Chi Bui, *idem*, *Op. Cit.*, p. 169.

⁶⁵ Cfr. Chan Chi Bui, *idem*, *Op. Cit.*, p. 170.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'Ar', 'OK', and several other illegible marks.

180. Neste sentido, e apoiando esta interpretação, a Comissão socorre-se de três factos objectivos, a saber: (i) a Nota Justificativa, que acompanha esta Proposta de Lei, refere em língua portuguesa que «*propõe-se proibir o exercício de actividades profissionais por menores de 21 anos no interior⁶⁶ dos casinos⁶⁷*»; (ii) a versão originária da Proposta em língua portuguesa refere o interior dos casinos; e, por último, (iii) a versão em língua chinesa prescreve que a proibição só recai sobre interior dos casinos.

181. Em última instância, como também já se teve oportunidade de referir, é ao Plenário desta Assembleia Legislativa que compete em sede de apreciação, de discussão e de votação na especialidade pronunciar-se sobre esta redacção tecnicamente insuficiente e para mais desconforme entre as versões em língua chinesa e em língua portuguesa. A redacção, tanto em língua chinesa como em língua portuguesa, da alínea 1) do n.º 2 do artigo 13.º deve igualmente ser objecto de apreciação crítica.

182. Esta questão assume a maior relevância no que toca à actividade de promoção de jogos de fortuna ou azar em casino⁶⁸ desenvolvida por sociedades comerciais ou empresários comerciais, pessoas singulares, no que toca quer aos funcionários destas sociedades e seus colaboradores quer no toca aos empresários e seus colaboradores, na medida em que tanto uns como outros quer sejam menores ou quer tenham entre os 18 e os 21 anos de idade ficam terminantemente proibidos de ter acesso ao interior dos casinos, seja qual for a função em concreto que desempenhem.

183. Importa ainda aqui dar nota da excepção que fica consagrada no n.º 2 do artigo 3.º (*Interdição de trabalho nos casinos*) da Proposta de Lei. Dispõe este normativo que «o director da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, adiante designada por DICJ, pode autorizar, caso a caso, um trabalhador, por conta própria ou por conta de outrem, de idade inferior a 21 anos, a desempenhar uma actividade profissional em determinados

⁶⁶ Negrito e sublinhado nossos.

⁶⁷ Cfr. p. 2 da Nota Justificativa.

⁶⁸ Cfr. Regulamento Administrativo n.º 6/2002.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'A' and several other illegible marks.

casinos⁶⁹ quando a sua colaboração se revele necessária em virtude da sua especial preparação técnica.»⁷⁰

184.A *ratio* do normativo justifica-se pela necessidade de acautelar as circunstâncias em que para a prestação de uma determinada colaboração profissional num ou mais casinos, o mercado de trabalho local não ofereça quem esteja especialmente habilitado, do ponto de vista técnico, para o exercício dessa actividade com idade igual ou superior a 21 anos de actividade.

185.Como se depreende da sua leitura, a disciplina que aqui se contém é muito breve e como a Proposta não sinaliza que ocorrerá desenvolvimento em diploma complementar⁷¹ deve concluir-se que é com os elementos normativos que aqui se encerram, com outros que resultem das leis em vigor e que ao caso sejam aplicáveis e, tratando-se como se trata, de um acto administrativo a praticar pelo director da DICJ, com o regime geral plasmado no Código de Procedimento Administrativo que terá que se identificar as suas balizas.

186.Do teor normativo prescrito naquele n.º 2 do artigo 3.º resulta que a autorização é dada pelo director da DICJ ao trabalhador com idade inferior a 21 anos, por conta própria ou por conta de outrem.

187.Nos termos da alínea 4) do artigo 29.º da Lei n.º 7/2008 (*Lei das relações de trabalho*) o trabalhador em causa tem que obrigatoriamente ser maior de 18 anos de idade.

188.Pode ser ou não residente da Região.

189.A sua especialização técnica pode recair sobre qualquer actividade profissional.

⁶⁹ Cfr. Sobre a omissão em língua português do adjectivo «interior» os pontos 166 a 180 da parte II deste Parecer.

⁷⁰ Cfr. A redacção sugerida por esta Comissão para este dispositivo: «o director da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos, adiante designada por DICJ, pode autorizar, caso a caso, uma pessoa com idade inferior a 21 anos de idade a exercer no interior de determinados casinos uma actividade profissional, por conta própria ou por conta de outrem, quando a sua colaboração se revelar necessária em virtude da sua especial preparação técnica.»

⁷¹ Mencione-se que nem durante o debate de apreciação na generalidade nem no decurso do exame na especialidade o Governo manifestou qualquer intenção de regulamentar a presente Proposta de Lei. De resto, como *infra* melhor se desenvolverá, a única referência no articulado originário à necessidade de complementar o preceituado na Proposta constava da alínea 4) do artigo 10.º e fazia tão só referência à edição de um despacho do Chefe do Executivo. Esta intenção, pelas razões adiante explanadas, acabou por ser abandonada.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

190.A exigência que «a sua colaboração se revele necessária em virtude da sua especial preparação técnica» levanta a questão de saber como se satisfará a demonstração desta necessidade.

191.Por um lado, o trabalhador de idade inferior a 21 anos terá que provar a sua «especial preparação técnica». Se em determinadas situações se equaciona que para tanto bastará a apresentação de um certificado de habilitações académicas ou profissionais, noutras, em que a preparação técnica se adquiriu por experiência profissional essa prova poderá revelar-se mais difícil.

192.Por outro lado, a demonstração de que a colaboração do trabalhador em causa se revela necessária parece implicar, quer se trate de trabalhador por conta de outrem quer por conta própria, que haja a algum título a intervenção das concessionárias, das subconcessionárias ou das entidades por elas contratadas, no sentido de prestarem informação suficiente relativa à impossibilidade de encontrarem no mercado de trabalho local quem com 21 anos ou mais possa prestar a colaboração pretendida.

193.Esta informação terá que reunir critérios de credibilidade suficientes para que sirvam de fundamento à demonstração da necessidade alegada pelo trabalhador.

194.Como a autorização é prestada ao trabalhador em causa, e caso a caso, parece que terá que ser ele a juntar esta informação no pedido que apresentar ao director da DICJ. Estando em causa o que está, esse pedido terá que ser apresentado por escrito.

195.Como se apreende do normativo tem que se tratar de uma situação excepcional, a autorização tem que ser dada caso a caso e deve ser dada pelo período de tempo estritamente necessário à conclusão dessa colaboração ou até ao momento em que seja possível preencher o lugar por quem tenha idade igual ou superior aos 21 anos de idade.

196.Neste sentido, o normativo deixa à discricionariedade do director da DICJ a avaliação do preenchimento ou não dos requisitos fixados na Proposta de Lei, mas está bem de ver que o legislador lhe exige bom senso e discernimento de modo a não se operar por esta via



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '美' and 'Ar' at the top, and several illegible signatures and marks below.

o esvaziamento da interdição de prestação de trabalho por quem tenha idade inferior aos 21 anos no interior dos casinos.

197.Evidentemente que, entre outros, os artigos 111.º a 115.º do Código de Procedimento Administrativo regem a actuação do DICJ.

198.O normativo não especifica se a autorização ao trabalhador de idade inferior a 21 anos, de que aqui se trata, pode ou não ser renovável e esse silêncio deve ser interpretado no sentido afirmativo, desde que o director da DICJ verifique que lhe foi prestada idoneamente informação suficiente para que possa deduzir que se continua a verificar o preenchimento dos requisitos que justificaram a atribuição da autorização inicial.

199.Sendo verdade que o pedido é apresentado ao director da DICJ pelo trabalhador de idade inferior a 21 anos, não será menos verdade que, uma vez concedida aquela autorização, a fiscalização a desenvolver pela DICJ não se pode cingir ao trabalhador autorizado, exigindo-se assim dos seus serviços competentes uma monitorização da situação e a avaliação que a operadora em causa ou a entidade por ela contratada, beneficiárias da colaboração do trabalhador com idade inferior a 21 anos, desenvolvem todos os esforços para encontrar uma solução que deixe de justificar manter ao seu serviço a pessoa que ainda não completou 21 anos de idade.

200.O Executivo optou por não introduzir nesta sede uma regulamentação mais densa e exigente na medida em que parece ter decidido que as balizas *supra* assinaladas serão suficientes se tanto o director da DICJ como o trabalhador com idade inferior a 21 anos bem como as operadoras, ou as entidades por si contratadas, agirem no âmbito da especialidade que aqui se reconheceu.

201.Entende-se que deve ser o director da DICJ a determinar o melhor modo de acautelar eventuais abusos quer na avaliação das razões invocadas pelo trabalhador em causa e do impacte que a rejeição do pedido de autorização pode acarretar para ele e para a operadora, ou entidade por ela contratada, quer na monitorização dos esforços desenvolvidos para encontrar a solução que seja adequada.



Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.

202. Certo é que a excepcionalidade que a intenção legislativa reconhece não se pode prolongar excessivamente no tempo de modo a tornar aquilo que é excepcional em geral ou comum.

203. A especialidade de que aqui se trata não deve, naturalmente, ser confundida com as situações de emergência previstas no artigo 8.º da Proposta de Lei, na medida em que o que se prevê nesta norma é a ocorrência de uma emergência ou de uma situação de catástrofe e em que, portanto, a interdição de acesso a quem não tenha completado 21 anos de idade não se aplica às pessoas prestadoras de serviços de socorro ou de protecção civil.

204. VII - Interdição especial de jogo e acesso aos casinos em exercício de funções públicas

205. A interdição especial de jogo, prevista e regulada no artigo 4.º, e o acesso aos casinos em exercício de funções públicas, previsto e regulado no artigo 5.º, ambos da Proposta de Lei, pretendem substituir a regulação prevista nos n.ºs 2 e 3 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001.

206. A disciplina material que recai sobre estas matérias fica assim arrumada em normas autónomas beneficiando assim de uma maior clareza. Substantivamente, porém, não se detecta na intenção do proponente a vontade de que na norma dos artigos 4.º e 5.º da Proposta de Lei se introduzam alterações de monta relativamente ao disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001.

207. Rememorem-se as palavras⁷² do Executivo sobre a regulação objecto dos artigos 4.º e 5.º da Proposta «as previsões sobre o acesso e a expulsão dos casinos são demasiado sucintas» e a sua pretensão de «(...) dar resposta a várias questões e necessidades resultantes da aplicação prática da legislação do jogo, e principalmente: (...) Regular em maior detalhe o acesso aos casinos (...).».

⁷² Cfr. Nota justificativa que acompanha a presente Proposta de Lei, p. 1.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

208. Quanto ao artigo 4.º (*Interdição especial de jogo nos casinos*) esta Comissão sugeriu, e o executivo concordou, em aditar um novo n.º 2 a este artigo que dispõe que «*as pessoas referidas no número anterior não estão sujeitas ao limite de idade previsto na alínea 1) do n.º 1 do artigo 2.º*» por razões de pura simetria com o n.º 2 do artigo 5.º (*Entrada nos casinos em exercício de funções*).

209. Entendeu-se, de facto, que a elevação da idade de acesso aos casinos dos 18 para os 21 anos de idade poderia colocar aqui um problema porquanto os titulares dos principais cargos de Governo, os membros do Conselho Executivo e os membros dos órgãos sociais das concessionárias ou das sociedades gestoras, assim como os seus convidados quando acompanhados por eles, podem em abstracto ser pessoas com idade inferior aos 21 anos de idade.

210. Ora, sem aquele preceito do n.º 2, o acesso destas pessoas aos casinos teria que ser evidentemente interditado, o que atendendo aos fundamentos para autorizar o seu acesso ao espaço de jogo aos seus cargos políticos e às suas funções profissionais seria desajustado. Trata-se, assim, de uma derrogação à proibição de acesso aos casinos por quem tenha idade inferior aos 21 anos.

211. O legislador, num primeiro plano, entende que a natureza dos cargos políticos e das funções profissionais destas pessoas é impeditiva da prática de jogos nos casinos, directamente ou por interposta pessoa. Mas, num segundo plano, em atenção precisamente a esses cargos e funções, entende que os seus titulares devem gozar de livre acesso aos casinos.

212. Como se sabe, relativamente aos membros do Governo, só quanto ao cargo de Chefe do Executivo é que existe determinação, e constitucional, que se deve tratar de alguém «*com pelo menos 40 anos de idade*»⁷³. Assim sendo, quanto aos titulares dos principais cargos de Governo e aos membros do Conselho Executivo, não existindo exigência

⁷³ Cfr. Artigo 46.º da Lei Básica.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

constitucional ou legal de idade mínima para o desempenho destas funções, revelava-se inteiramente desajustado proibir-lhes o acesso aos casinos.

213.No que diz respeito aos membros dos órgãos sociais das concessionárias ou das sociedades gestoras, a disciplina do n.º 2 do artigo 4.º implica que se formule uma dúvida: esta disposição tem ou não impacte na interdição de prestar trabalho no interior dos casinos por quem, desempenhando aquelas funções, tenha idade inferior a 21 anos?

214. Porquanto, pode questionar-se se o efeito do ali preceituado é ou não o de permitir que, em atenção precisamente às suas funções profissionais, lhes seja concedido o livre acesso ao interior do casino, ainda que se tratem de pessoas com idade inferior aos 21 anos, para efeitos da prestação de trabalho?

215.É efectivamente uma fronteira difícil de desenhar: onde é que começa e onde é que termina o acesso ao casino para efeito de mera frequência e o acesso por razões profissionais?

216.Perante o carácter da interdição de prestação de trabalho nos casinos por quem não tenha completado 21 anos e face à *ratio* da disciplina do artigo 4.º, parece que a resposta deve ser a de considerar que os membros dos órgãos sociais das concessionárias ou das sociedades gestoras gozam do privilégio legal de aceder aos casinos, mesmo que tenham idade inferior aos 21 anos, mas esta prerrogativa de acesso não inclui a de prestar trabalho no interior dos casinos.

217.Com efeito, a normação do artigo 4.º está focada na matéria que se prende com o acesso, com a entrada nos casinos. Repare-se que a ideia que lhe está subjacente é a de garantir que o Chefe do Executivo, os titulares dos principais cargos de Governo e os membros do Conselho Executivo gozem de livre acesso aos casinos, mas fiquem impedidos de jogar.

218.Perguntar-se-á se sendo evidente que as deslocações aos casinos do Chefe do Executivo, dos titulares dos principais cargos de Governo e dos membros do Conselho Executivo se realizam no âmbito das suas funções políticas *lato sensu* se não se deveria

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Am
美
[Handwritten signatures and initials]

admitir que os membros dos órgãos sociais das concessionárias ou das sociedades gestoras com idade inferior a 21 anos pudessem também ter aquele acesso em virtude das suas funções profissionais e para o seu efeito?

219. Julga-se que a resposta deve ser a de rejeitar que os membros dos órgãos sociais das concessionárias ou das sociedades gestoras com idade inferior a 21 anos possam também ter acesso aos casinos para exercício das suas funções profissionais. A intenção do legislador é a de aqui consagrar uma derrogação à proibição de aceder aos casinos e não a de derrogar a interdição de prestar trabalho por quem não tenha perfeito os 21 anos⁷⁴.

220. Verdade, como *supra* se registou, que a distinção entre aceder ao casino para efeito de uma mera frequência e a de aceder para o efeito do exercício daquelas funções será na prática muito difícil de verificar e de fiscalizar.

221. Quanto aos convidados dos membros dos órgãos sociais das concessionárias ou das sociedades gestoras, na esteira das alíneas 6) e 7) do n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001, determina-se que, ainda que tenham idade inferior aos 21 anos, podem aceder livremente aos casinos desde que estejam acompanhados por estes. Trata-se aqui de acolher legalmente uma cortesia social.

222. Na Lei n.º 16/2001 não existe preceito semelhante ao n.º 2 do artigo 4.º porque, recorde-se, a idade mínima para o acesso aos casinos está fixada no seu artigo 24.º nos 18 anos, e, portanto, coincide com o princípio geral do nosso ordenamento segundo o qual a maioria se atinge precisamente aos 18 anos⁷⁵. Ora como é óbvio que em termos práticos os menores não podem ser titulares dos principais cargos de Governo, nem serem membros do Conselho Executivo ou serem membros dos órgãos sociais das concessionárias ou das sociedades gestoras, o legislador de 2001 nunca poderia ter incluído um normativo simétrico que dispensasse o limite de idade dos 18 anos para acesso aos casinos.

⁷⁴ Note-se igualmente que entre o Chefe do Executivo, os titulares dos principais cargos de Governo e os membros do Conselho Executivo, por um lado, e os membros dos órgãos sociais das concessionárias ou das sociedades gestoras, por outro, existe uma diferença nuclear: os primeiros não têm qualquer conexão directa, pessoal e profissional, com as concessionárias, subconcessionárias ou entidades por elas contratadas.

⁷⁵ Cfr. Artigo 118.º do Código Civil *supra* citado.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

223.No confronto do elenco das pessoas abrangidas pelo n.º 1 do artigo 4.º da Proposta de Lei e o do n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001 registam-se algumas diferenças que se prendem, num primeiro plano, com a terminologia utilizada na medida em que a expressão *titulares dos principais cargos de Governo*, nos termos do artigo 4.º da Lei n.º 2/1999 (*Lei de Bases da orgânica do Governo*), abrange os secretários do Governo, o Comissário contra a Corrupção, o Comissário da Auditoria, o Comandante-Geral dos Serviços de Polícia Unitários e o Director-Geral dos Serviços de Alfândega, que estão elencados no n.º 2 daquele artigo 24.º.

224.Num segundo plano, note-se que a referência na alínea 8) do n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001 aos Presidentes da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal do Município em que se situa o casino, fica de fora do novo elenco permissivo do n.º 1 do artigo 4.º.

225.Como se sabe, a Lei n.º 17/2001 (*Criação do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais*) determinou a extinção dos Municípios provisórios e a dissolução dos órgãos municipais.

226.Como se consabe, o n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001 comanda que as pessoas abrangidas por este preceito «*gozam de livre acesso às salas ou zonas de jogos, sendo-lhes, no entanto, vedada a prática de jogos, directamente ou por interposta pessoa*». Este comando passa agora a integrar o proémio do n.º 1 do artigo 4.º da Proposta de Lei.

227. Note-se que nos termos da alínea 1) do n.º 1 do artigo 13.º da Proposta se qualquer das pessoas elencadas nas alíneas do n.º 1 daquele artigo praticar qualquer jogo em casino é punido com multa de 1 000 a 10 000 patacas, se sanção mais grave não lhe for aplicável, ainda que não haja responsabilidade por parte das operadoras nos termos do n.º 2 do artigo 13.º⁷⁶.

⁷⁶ Ainda que haja uma possibilidade que aqui se deve considerar: a de saber se para efeitos da infracção administrativa, prevista e regulada na alínea 3) do n.º 2 do artigo 13.º da Proposta, que pode recair sobre as operadoras dos casinos se permitirem, ainda que com mera negligência, que trabalhador seu jogue nos seus casinos, se os membros dos órgãos sociais das concessionárias ou das sociedades gestoras são ou não trabalhadores dos casinos? É que se se considerar que



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

228.O artigo 5.º (*Entrada nos casinos em exercício de funções públicas*) da Proposta de Lei em paralelismo com o artigo 4.º, também da Proposta, pretende, na esteira do n.º 3 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001, acautelar que determinadas pessoas em atenção às funções públicas que desempenham e precisamente porque o exercício dessas funções pode implicar a necessidade de acesso aos casinos, tenham a possibilidade de o fazer.

229.Registe-se, porém, uma diferença nuclear, de resto já acolhida pela disciplina da Lei n.º 16/2001, as pessoas referidas no artigo 5.º não gozam de livre acesso aos casinos. Ao contrário do Chefe do Executivo, dos titulares dos principais cargos do Governo, dos membros do Conselho Executivo e dos membros dos órgãos sociais das concessionárias ou das sociedades gestoras, os titulares das funções públicas elencados no n.º 1 do artigo 5.º gozam, tão só, de um acesso condicionado aos casinos: só podem aceder aos casinos no exercício das suas funções públicas.

230.Ou seja, só ao estrito abrigo das suas funções públicas é que podem entrar nos casinos da Região. Fora do exercício das suas funções incorrem na violação da proibição que resulta do artigo 5.º.

231.Acontece que o n.º 3 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001 determina expressamente que o elenco de pessoas ali referidas «quando no desempenho das suas funções, podem também entrar nas salas ou zonas de jogos, sendo-lhes vedada a prática de jogos, directamente ou por interposta pessoa⁷⁷ (...)».

232.Ora a versão originária do n.º 1 do artigo 5.º da Proposta de Lei, tanto em língua chinesa como em língua portuguesa, omitia precisamente a menção ao âmbito da proibição de jogar directamente ou por interposta pessoa.

233.Esta Comissão chamou a atenção do Executivo para esta omissão, mas a verdade é que a versão alternativa da Proposta de Lei, de 23 de Abril do corrente, a manteve:

sim, como parece resultar da opção legal, e se se verificar que algum deles seja detectado a jogar em casino afecto à sua concessionária ou sociedade gestora, então a operadora será responsável frente à alínea 3) do n.º 2 do artigo 13.º.

⁷⁷ Sublinhado nosso.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

«podem entrar nos casinos no exercício das suas funções, estando-lhes no entanto vedada a prática de quaisquer jogos⁷⁸ de fortuna ou azar nos mesmos (...)».

234. Nas sugestões formuladas por esta Comissão, em 26 de Abril do corrente, à versão alternativa do Governo pretendeu-se resolver este problema.

235. Esta Comissão através do diálogo que manteve com o Executivo não tem nenhuma razão para inferir que o Governo decidiu alterar o âmbito da proibição de jogar que em Macau sempre recaiu sobre os titulares de certas funções públicas e que foi expressamente consagrada no n.º 3 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001.

236. Julga esta Comissão que a omissão da frase directamente ou por interposta pessoa do texto do n.º 1 do artigo 5.º da versão alternativa se ficou a dever novamente a um lapso de escrita. Mas a verdade é que o Executivo, como já se aludiu *supra*, entendeu que não deveria apresentar uma segunda versão alternativa da Proposta de Lei por considerar que as insuficiências apontadas por esta Comissão não o justificavam.

237. Face a esta decisão só resta a esta Comissão aqui esclarecer que o âmbito da proibição de jogar que recai sobre as pessoas referenciadas no n.º 1 do artigo 5.º não pode deixar de ser interpretado como tendo o mesmo alcance daquele que recai sobre o elenco das pessoas inscritas no n.º 1 do artigo 4.º.

238. Fique, pois, claro que para esta Comissão a interpretação do n.º 1 do artigo 5.º da Proposta de Lei, tal como o seu texto ficou fixado pelo proponente na versão alternativa da Proposta, não pode deixar de ser a de que a proibição de jogar por parte dos titulares daquelas funções públicas se dirige igualmente ao jogo por interposta pessoa.

239. Como *supra* se deu conta, em última instância é ao Plenário desta Assembleia Legislativa que compete em sede de apreciação, de discussão e de votação na especialidade pronunciar-se sobre esta redacção tecnicamente insuficiente.

⁷⁸ Negrito e sublinhado nossos.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

240.A lista dos titulares de funções públicas abrangidos pelo n.º 1 do artigo 5.º da Proposta de Lei *vis-à-vis* a do n.º 3 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001 regista diferenças. O proponente, e bem no juízo desta Comissão, resolveu ampliar o elenco dos titulares de funções públicas que no estrito exercício das suas funções podem ter acesso, como já se disse condicionado, aos casinos.

241.Nestes termos, decidiu o Governo que este acesso condicionado aos casinos no exclusivo exercício de funções públicas passasse a alcançar igualmente os funcionários de justiça, os funcionários dos serviços de alfândega, os funcionários da Autoridade Monetária de Macau e outros funcionários autorizados, caso a caso, pelo Chefe do Executivo.

242.Como *supra* já se deu conta, o n.º 2 do artigo 5.º da Proposta de Lei consagra que às pessoas elencadas no seu n.º 1 não se aplica a interdição de acesso aos casinos por quem tenha idade inferior aos 21 anos. A necessidade deste dispositivo em derrogar a proibição da alínea 1) do n.º 1 do artigo 2.º da Proposta está ancorada na constatação que encerrando ela um desvio à aquisição da maioridade aos 18 anos e, portanto, à capacidade de exercício de que dela decorre, sem a sua inscrição na lei os funcionários de justiça⁷⁹, do Comissariado contra a Corrupção, do Comissariado da Auditoria, da DICJ, os agentes das Forças e Serviços de Segurança, entre outros, que não tivessem 21 anos ficariam impedidos no exercício das suas funções públicas de aceder ao interior dos casinos.

243.É em função da novidade, frente à Lei n.º 16/2001 e face à aquisição da maioridade aos 18 anos, em consagrar o acesso aos casinos proibido aos adultos com idade inferior aos 21 anos, que se tem que desenhar esta restrição do seu âmbito de modo a impedir o seu contágio a situações legítimas que iriam acarretar efeitos indesejáveis.

244.Realmente, se se pode aceder a quase todas as funções públicas listadas no n.º 1 do artigo 5.º com a régua dos 18 anos, como aceitar que quem legitimamente já é funcionário, por exemplo, do Comissariado contra a Corrupção ou agente das Forças e Serviços de

⁷⁹ Quanto aos magistrados judiciais e do Ministério Público esta questão naturalmente não se coloca na medida em que a habilitação académica da licenciatura em Direito que lhes é exigida, bem como a sua formação específica de magistrados, impedem que alguém com menos de 21 anos possa aceder a qualquer destas carreiras.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right margin, including the name '美' (Mei) and various scribbles.

Segurança ficasse impedido de precisamente cumprir os seus deveres profissionais se eles implicassem uma deslocação ao interior de um casino local só porque não teria ainda perfeito os 21 anos?

245. Um outro aspecto decorrente da disciplina do artigo 5.º diz respeito à sua eventual violação e conseqüente punição.

246. Quem em violação do disposto no n.º 1 deste artigo aceder a casino fora do estrito exercício das suas funções públicas ou jogar directamente ou por interposta pessoa não é punido ao abrigo do n.º 1 do artigo 13.º⁸⁰ da Proposta de Lei.

247. Este aspecto requer vários esclarecimentos.

248. O primeiro deles prende-se com a necessidade de clarificar que na versão originária de Proposta, por via da alínea 1) do n.º 1 do artigo 13.º eram punidos, ao abrigo da infracção administrativa aí consagrada, os titulares das funções públicas listados no n.º 1 do artigo 5.º que acessem aos casinos fora do exercício das suas funções ou que jogassem jogos directamente ou por interposta pessoa.

249. O segundo esclarecimento prende-se com o facto, de no decurso do exame na especialidade, esta Comissão e o Executivo terem constatado que assim a ser se corria o risco de punir duas vezes aqueles titulares de funções públicas já que por força precisamente do seu estatuto funcional, para além da infracção administrativa do n.º 1 do artigo 13.º, ainda ficariam sujeitos à responsabilidade disciplinar que resultaria da sua eventual condição de funcionários e agentes da Função Pública de Macau ou que resultaria do respectivo estatuto profissional.

250. Realmente, os artigos 276.º a 358.º do *Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau*⁸¹ (ETAPM) prevêm a responsabilidade disciplinar dos funcionários e agentes da Administração Pública de Macau que violem os deveres gerais ou especiais a que

⁸⁰ Com efeito, como se pode verificar a alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º da Proposta referente aos «trabalhadores da Administração Pública, incluindo os trabalhadores dos institutos públicos e os agentes das Forças e Serviços de Segurança, sem prejuízo do disposto no artigo 5.º» não é captada por nenhum dos normativos do n.º 1 do artigo 13.º.

⁸¹ Cfr. «Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau», aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

estão vinculados.⁸² A disciplina consagrada no n.º 13 do artigo 279.º do ETAPM foi revogada pela alínea 5) do n.º 2 do artigo 54.º da Lei n.º 16/2001, sendo que esta mesma lei inscreveu na alínea 3) do n.º 1 do artigo 24.º (*Acesso às salas ou zonas de jogo*) o dever geral que decorre da interdição do acesso dos «trabalhadores da Administração Pública da Região, incluindo os agentes das Forças e Serviços de Segurança, excepto quando autorizados ou no desempenho das suas funções» às salas ou zonas de jogo. A revogação do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001, pelo artigo 20.º da Proposta de Lei não prejudica este dever geral agora consagrado na alínea 4) do n.º 1 do seu artigo 2.º.

251. Para além do procedimento disciplinar dirigido aos funcionários e agentes da Administração pública de Macau⁸³, que seja aplicável a alguns dos titulares de funções públicas, na medida em que o seu contrato de trabalho revele esse vínculo jurídico à Administração Pública, como já se disse, o estatuto funcional de outros titulares de funções pública (que não sejam funcionários e agentes da função pública), como é o caso dos magistrados judiciais e do Ministério Público, prevê a respectiva responsabilidade disciplinar pela violação de deveres profissionais de conduta.

252. Ora a ser assim, prever também a sua punição ao abrigo do n.º 1 do artigo 13.º seria admitir que poderiam ser punidos duplamente pela condição profissional de exercerem funções públicas.

253. Dê-se um exemplo: se um magistrado judicial ou do Ministério Público fosse surpreendido no interior de um casino da Região, fora do exercício das suas funções e, para mais a jogar, incorreria na infracção administrativa prevista na alínea 1) do n.º 1 do artigo 13.º da versão originária da Proposta de Lei (multa entre 1 000 e 10 000 patacas) e estaria

⁸² Cfr. Artigo 281.º (*Infracção disciplinar*).

⁸³ Cfr. Miguel Pacheco Arruda Quental, in «Manual de Formação do Direito do Trabalho em Macau, Novo Regime das Relações de Trabalho», Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2012, p. 133.



Am
美
[Handwritten signatures and initials]

ainda sujeito à infracção disciplinar prevista no artigo 65.^{o84} da Lei n.º 10/1999 (*Estatuto dos Magistrados*).

254. Manifestamente estar-se-ia frente a uma dupla punição pelo mesmo facto e entende esta Comissão que aqui deve valer de pleno a intangibilidade do princípio *non bis in idem*⁸⁵. Este direito fundamental da constituição processual penal determina que fica proibida a instauração de um segundo procedimento criminal quanto ao mesmo sujeito, ao mesmo objecto e ao mesmo fundamento.

255. Em concreto neste particular, esta Comissão está em crer que, que não há razão válida para se aceitar que um mesmo facto (no caso vertente ser-se titular de uma função pública) desencadeie uma acumulação de efeitos jurídicos em que para além da sanção disciplinar em si mesma ainda se cumule uma sanção administrativa.

256. Percebe-se assim a razão pela qual na versão alternativa da Proposta de Lei o n.º 1 do artigo 13.º deixa de fazer referência à violação das proibições que resultam do artigo 5.º da Proposta de Lei: o seu sancionamento em sede do competente procedimento disciplinar é considerado suficiente.

257. VIII- Auto-exclusão dos casinos

258. O Governo pretende igualmente através do artigo 6.º da presente Proposta de Lei «dar resposta a várias questões e necessidades resultantes da aplicação prática da legislação do jogo (...)», destacando neste contexto, sem prejuízo de outros aspectos, o tratamento expresso da possibilidade da Administração «proibir o acesso aos casinos de

⁸⁴ «Constituem infracções disciplinares os factos praticados, ainda que negligentemente, pelos magistrados com violação dos deveres profissionais, e os actos ou omissões da sua vida pública ou que nela se repercutam, incompatíveis com a dignidade indispensável ao exercício das suas funções.»

⁸⁵ O princípio *non bis in idem* não tem acolhimento directo na Lei Básica, mas a sua força constitucional decorre quer do Ponto 4 da Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China Sobre a Questão de Macau, quer do artigo 40.º da Lei Básica – por via do n.º 7 do artigo 14.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. Quanto aos direitos fundamentais omissos numa referência expressa da Lei Básica e ao «carácter multicomposto da constituição de Macau», vide Paulo Cardinal «Fragmentos em torno da constituição processual penal de Macau – do princípio da continuidade ao princípio da dignidade humana».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Ar
美
AT
H
3
ff
ca
y
hol
1

qualquer pessoa, a pedido da própria (ou a pedido de familiar, desde que confirmado pelo interessado)».⁸⁶

259.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.

260. Em várias Legislaturas, diversos Deputados têm insistentemente abordado este assunto. No debate de apreciação e votação na generalidade desta Proposta de Lei alguns Deputados centraram precisamente a sua intervenção em torno desta questão.

261.No âmbito do exame na especialidade foi uma das questões sobre a qual a Comissão se debruçou com maior intensidade tanto no sentido de avaliar a competência técnica da norma inscrita na Proposta de Lei como no sentido de indagar da sua capacidade para responder a uma realidade social cujos contornos entre nós ainda não são suficientemente conhecidos.

262.Certo é que a Comissão atribui a esta matéria uma alta importância e exorta, quer o Executivo, quer a sociedade civil quer ainda as concessionárias e as subconcessionárias do sector do jogo a contribuírem com os seus melhores esforços para tornar desde logo esta realidade mais conhecida, estudada e medida.

263.É tarefa que se percebe ser difícil na medida em que as pessoas e as famílias atingidas pelo flagelo do jogo compulsivo tendem a preservar instintivamente a sua privacidade, mas a Comissão entende que é visível que a sociedade civil tende a encarar com maior preocupação e, portanto, com maior atenção este drama.

264.Sinal deste estado de coisas está precisamente na intenção do proponente de agora, e pela primeira vez no âmbito do Direito do Jogo, introduzir norma que lhe é dirigido.

265.A regulação constante do artigo 6.º da Proposta de Lei, sob a epígrafe «*Interdição de entrada nos casinos a pedido*», traduz um dos aspectos inovatórios introduzidos pela

⁸⁶ Cfr. Nota Justificativa da presente Proposta de Lei, p. 3.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'Y', 'A', and several illegible signatures.

presente Proposta de Lei⁸⁷, pelo que mereceu uma especial atenção por parte da Comissão.

266. Acresce que consubstanciando este artigo 6.º a regulação de uma limitação, ainda que voluntária, de um direito de fundamental⁸⁸, foi tido pela Comissão como essencial que o texto apresentasse o maior grau de clareza jurídica possível, tendo sido introduzidas algumas alterações no sentido de aperfeiçoar a redacção destas disposições.

267. A proposta do Governo neste ponto concretiza-se então na consagração de um procedimento de natureza administrativa, em que se estabelece a possibilidade do director DICJ⁸⁹ vedar o acesso aos casinos de pessoas que, não se encontrando impedidas de aceder a casinos *ope legis*, solicitem que lhes seja vedado tal acesso, seja por sua própria iniciativa, seja por confirmação de uma iniciativa dos terceiros taxativamente indicados na Proposta de Lei: «cônjuge, ascendente, descendente ou irmão.».

268. A formulação normativa dos terceiros com legitimidade para solicitar a exclusão do visado, «cônjuge, ascendente, descendente ou irmão», requer esclarecimentos. Esta redacção já constava da versão originária da Proposta de Lei, tanto em língua chinesa como em língua portuguesa.

269. A Comissão chamou a atenção do Executivo que esta formulação continha vários problemas.

270. O primeiro deles é que o vocábulo «irmão», apesar de se tratar de terminologia que é correntemente utilizada pelo legislador, pode, neste particular, causar equívocos. O normativo do n.º 1 do artigo 6.º refere-se e bem a «cônjuge, ascendente, descendente⁹⁰» ao

⁸⁷ Note-se que a regulamentação do acesso aos casinos, até ao momento, se esgota no artigo 24.º da Lei n.º 16/2001, relativa ao regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino, o qual é silencioso quanto à possibilidade de uma auto-exclusão do visado do acesso ao espaço de jogo.

⁸⁸ Com reflexo no disposto no Código Civil em matéria de direitos de personalidade (cfr. artigos 67.º e seguintes), mormente no que se refere ao direito à dignidade física e psíquica (artigo 72.º do Código Civil).

⁸⁹ Solução que se compreende apenas face à análise das limitadas competências do DICJ no que se refere a estes pedidos, como *infra* se desenvolve.

⁹⁰ Este termo técnico capta quer os filhos naturais quer os adoptados que o Código Civil trata de forma igual, neste sentido leia-se o n.º 1 do artigo 1838.º (*Estatuto familiar*): «pela adopção o adoptado adquire a situação de filho do adoptante e integra-se com os seus descendentes na família deste, extinguindo-se as relações familiares entre o adoptado e os seus



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

invés de marido/mulher, pai/mãe, filho/filha. Ora frente a esta opção, do ponto de vista técnico, o termo «irmão» deve ser substituído pela expressão «parente na linha colateral em 2.º grau».

271. Em segundo lugar, se a versão em língua chinesa («兄弟姊妹») permite captar tanto o género masculino como o feminino, já não alcança o plural.

272. Em terceiro lugar, a versão em língua portuguesa ao referir-se a «irmão» não abrange nem o feminino nem o plural.

273. Todas as razões concorriam assim para que se procedesse à alteração do texto do n.º 1 do artigo 6.º e se empregasse a expressão técnica *parente na linha colateral em 2.º grau*.

274. Ora a versão alternativa da Proposta de lei manteve a redacção originária. Esta Comissão ainda recomendou a sua alteração e, em 26 de Abril do corrente, entregou ao Governo uma sugestão em que se estatua, nas redacções em língua chinesa e em língua portuguesa, que «o director da DICJ pode interditar o acesso em todos os casinos, ou apenas em alguns deles, pelo prazo máximo de dois anos, às pessoas que o requeiram ou que confirmem o requerimento apresentado para esse efeito por cônjuge, ascendente, descendente ou parente na linha colateral em 2.º grau⁹¹».

275. Conforme já se referiu, o Governo declinou operar quaisquer alterações à versão alternativa entregue a esta Assembleia Legislativa, em 23 de Abril do corrente, por entender que os ajustamentos sugeridos não se justificavam perante o teor da versão final do articulado.

276. Perante esta recusa só resta a esta Comissão alertar que a intenção legislativa é evidentemente a de abranger os parentes na linha colateral em 2.º grau, seja qual for o seu género e a sua quantidade.

ascendentes e colaterais naturais, sem prejuízo do disposto quanto a impedimentos matrimoniais nos artigos 1480.º e 1481.º».

⁹¹ Sublinhado nosso.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

277. Como já aqui se disse este tipo de desconformidades entre as redacções nas duas línguas oficiais num sistema bilingue como o nosso pode colocar problemas ao nível da interpretação e aplicação que são de todo em todo indesejáveis.

278. Esta Comissão, como *supra* já se informou, considera as discrepâncias nos textos legais entre as duas línguas oficiais matéria a requerer a maior atenção.

279. Uma vez mais e em alinhamento com a indispensabilidade de simetria das versões nas duas línguas oficiais num sistema bilingue como é o de Macau tenha-se presente a leitura de Chan Chi Biu⁹², que consoante aqui já se deu a melhor nota⁹³, aponta para o capital de confiança que o registo a duas vozes tem de oferecer à comunidade e aos tribunais que a servem.

280. Em última instância, como também já se aludiu, é ao Plenário desta Assembleia Legislativa que compete em sede de apreciação, de discussão e de votação na especialidade emitir a sua opinião sobre esta redacção tecnicamente insuficiente e para mais desconforme entre as versões em língua chinesa e em língua portuguesa.

281. Uma outra chamada de atenção nesta sede deve ser feita relativamente às uniões de facto. Como se sabe, o artigo 1471.º do Código Civil estatui que «*união de facto é a relação havida entre duas pessoas que vivem voluntariamente em condições análogas às dos cônjuges.*».

282. Ora como afirma António Katchi «*o reconhecimento da natureza familiar à união de facto deve-se repercutir na interpretação das normas jurídicas, dispersas por diferentes diplomas, que contenham menções como «família», «familiares», «agregado familiar» e outras similares.*».⁹⁴

283. Nesta conformidade, a referência no n.º 1 do artigo 6.º a «*cônjuge*» deve igualmente interceptar as pessoas em união de facto.

⁹² Cfr. «*Tradução jurídica e produção legislativa bilingue em Macau – actualidade e perspectivação*», in Revista Administração n.º 95, Vol. XXV, 2012-1.º, 167-180, p. 168.

⁹³ Cfr. Pontos 173 a 178 deste Parecer.

⁹⁴ Cfr. «*A união de facto no novo Código Civil*», in «*Perspectivas do Direito*», Gabinete para a Tradução Jurídica, 2000, n.º 7, pp. 43 e seguintes.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Ar
YK
3
H
Ca
J
MS

284. Os casos que se subsumem à previsão da norma do artigo 6.º traduzem, pois, na sua integralidade casos de auto-exclusão⁹⁵ dos casinos pelo próprio visado.

285. A solução jurídica proposta pelo Executivo nesta matéria é singular, já que em regra a regulação da (auto-)exclusão dos casinos giza-se pelas seguintes coordenadas: (i) a exclusão a pedido da própria pessoa enquanto materialização de um mecanismo de protecção legítima de um direito de personalidade próprio⁹⁶ e (ii) a exclusão de uma pessoa a pedido de terceiros, normalmente familiares do visado, (mas) sem exigência de concordância do visado, enquanto materialização de um mecanismo de tutela de interesses legítimos daqueles⁹⁷.

286. O regime estabelecido no n.º 1 do artigo 6.º distancia-se destas comuns coordenadas⁹⁸, espelhando uma opção legislativa que se centra exclusivamente na vontade do visado.

287. Ademais, tal como a pessoa pode solicitar a sua interdição de entrada nos casinos (ou confirmar o pedido feito por terceiro), pode também solicitar à mesma entidade a revogação daquela⁹⁹, conforme decorre do n.º 2 do artigo 6.º da Proposta de Lei.

288. 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.

⁹⁵ «Tutelando bens essenciais à personalidade humana, os direitos de personalidade são, ainda, direitos em geral indisponíveis, pois não são alienáveis ou renunciáveis – sem esquecer, contudo que o seu titular pode, em certa medida, consentir na sua limitação», Paulo Mota Pinto, «Os Direitos de Personalidade no Código Civil de Macau», in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau, vol. 8, 1999, pág. 91.

⁹⁶ Sendo certo que, nas situações de dependência de jogo, os casos de exclusão solicitada pelo próprio serão mais difíceis de se verificar considerando as características desta dependência, não é no entanto de descartar tais casos. A este propósito, veja-se o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça português, de 29 de Março do corrente ano, relativo ao Processo n.º 1840/05.

⁹⁷ Através deste mecanismo procuram os legisladores precaver os casos em que, pela prática do jogo de uma pessoa, é afectado um interesse juridicamente tutelado de um terceiro, como é exemplo as situações de delapidação do património familiar e em que dificilmente a vontade do visado coincide com a vontade do terceiro.

⁹⁸ Veja-se por exemplo o quadro normativo vigente em Singapura ou na Austrália a este respeito.

⁹⁹ Na senda do afirmado por Paulo Mota Pinto, este «regime resulta da circunstância de estarmos perante interesses pessoais do titular dos direitos e é imposto pelo reconhecimento do direito à liberdade negativa (...)», «Os Direitos de Personalidade no Código Civil de Macau», in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau, vol. 8, 1999, pág. 107.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

289.A duração da interdição tem um período máximo de dois anos (*vide* n.º 1 do artigo 6.º).

290.Tendo o Executivo, no entanto, indicado que era sua intenção admitir os pedidos de renovação da interdição - o que se traduz, na prática, na possibilidade de extensão do período máximo *supra* indicado -, foi preocupação da Comissão que o mecanismo de renovação do pedido ficasse prescrito de forma expressa, evitando problemas interpretativos.

291.De facto, a letra do n.º 1 do artigo 6.º, na sua versão originária, e o respectivo silêncio quanto à possibilidade da renovação da interdição, em articulação com os princípios gerais de direito público¹⁰⁰, colocavam dificuldades às pretensões do Executivo nesta matéria.

292.Ora, considerando as situações que subjazem à opção legislativa de prever a figura da auto-exclusão nesta sede, mormente os casos de dependência do jogo, facilmente se vislumbram casos em que se justifica possibilitar a renovação da interdição a pedido do visado ou tendo este confirmado tal pedido.

293.Foi assim proposto pela Comissão, e aceite pelo Executivo, que se se aditasse a referência expressa à possibilidade de renovação da interdição, o que originou o n.º 3 do artigo 6.º da Proposta de Lei.

294.Foi também objecto de particular atenção da Comissão a ausência de densificação da regulação das questões procedimentais relativas ao pedido de interdição, mormente no que se refere à enumeração de critérios legais que permitissem a respectiva apreciação pelo director da DICJ.

295.Neste contexto, atento o quadro normativo proposto e as soluções preconizadas em outras jurisdições¹⁰¹, a Comissão considerou ser necessário clarificar junto do

¹⁰⁰ Note-se que trata-se aqui de um relacionamento entre um privado e a Administração, vigorando pois o princípio da legalidade, materializado na máxima "o que não é permitido é proibido".

¹⁰¹ Sendo de referir, nomeadamente, a legislação portuguesa nesta matéria, plasmada no Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 10/95, de 19 de Janeiro (publicados, respectivamente, no Diário da República n.º 277, I Série - A, e no Diário da República n.º 16, I Série - A, de 19 de Janeiro) e a legislação de Singapura materializada no *Casino Control Act*, adoptado em 14 de Fevereiro de 2006 (diploma disponível em <http://statutes.agc.gov.sg>).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Executivo se era sua intenção esgotar a regulação jurídica da figura da auto-exclusão no artigo 6.º da Proposta de Lei¹⁰².

296.O Executivo esclareceu que a disciplina jurídica desta figura se limita ao artigo 6.º da Proposta de Lei, sendo que nos demais aspectos procedimentais se aplicará o regime geral plasmado no Código de Procedimento Administrativo (CPA).¹⁰³

297.A Comissão tomou a melhor nota dos esclarecimentos fornecidos pelo Executivo a este respeito, bem como da respectiva posição de que se aplica subsidiariamente o CPA.

298.Tendo sido aceite a posição do Executivo, 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.

299.Assim, a menos que o pedido seja manifestamente contrário à lei¹⁰⁴, 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 a ponderação/apreciação (da razoabilidade) do pedido¹⁰⁵.

300.O feixe de questões suscitadas pela ausência destes critérios¹⁰⁶ coloca-se com maior acuidade, como facilmente se compreende, nos casos de pedidos apresentados pelos

¹⁰² Sublinhe-se a regulação desta matéria tem de revestir a forma de lei uma vez que, como já referido, se trata da regulação de um direito fundamental, na senda de uma leitura articulada da Lei Básica da RAEM e da Lei n.º 13/2009, relativa ao *Regime Jurídico de Enquadramento das Fontes Normativas Internas* (cfr. alínea 1) do artigo 6.º, lido conjugadamente com o artigo 7.º deste diploma).

¹⁰³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M.

¹⁰⁴ E.g. casos em que o visado não confirma o pedido de terceiro; casos em que o pedido é solicitado por terceiro que não têm legitimidade para o fazer; casos de pedidos de interdição por períodos superiores a dois anos.

¹⁰⁵ Note-se que valem, aqui, os princípios da decisão e da fundamentação do acto (consultem-se os artigos 11.º e 114.º do CPA), os quais compaginados com a ausência dos critérios já referidos, determinam que todo e qualquer pedido deva ser atendido (com excepção da manifesta violação da lei).

¹⁰⁶ A este propósito valerá a pena considerar quer a legislação portuguesa, quer a legislação de Singapura. Assim, o legislador português não admite pedidos feitos por familiares, como resulta da leitura do n.º 1 do artigo 38.º Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, com a redacção que lhe é dada pelo Decreto-Lei n.º 10/95, de 19 de Janeiro. No caso de Singapura, pese embora seja admissível um pedido de exclusão feito por um familiar do visado, é necessário que, entre outras condições cumulativas, se verifique uma *«reasonable apprehension that the respondent may cause serious harm to family members because of his gambling»*, sendo que o legislador de Singapura densifica ainda os conceitos de *«reasonable apprehension»* e *«serious harm»*, nos termos que ora se reproduzem: *«(...) (2) For the purposes of this Part, a respondent is to be regarded as having caused serious harm to family members because of his gambling if the respondent — (a) has engaged in gambling activities irresponsibly having regard to the needs and welfare of the respondent's family members; and (b) has done so repeatedly over a period of not less than 3 months or in a particularly*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

terceiros especificados no diploma, na medida em que a motivação do pedido não é enformada *ab initio* pela vontade do visado.

301.É certo que a exigência da confirmação do visado nestes casos poderá obviar algumas dificuldades práticas, já que o visado tem de necessariamente acordar com os termos do pedido; sem no entanto se evitar situações de algum paradoxo.

302.Assim, podem surgir pedidos feitos por «*cônjuge, ascendente, descendente ou irmão* [parente na linha colateral em 2.º grau]»¹⁰⁷ baseados em comportamentos do visado com um impacte financeiro reduzido em termos absolutos, ou limitado considerando a respectiva condição financeira¹⁰⁸ que o director da DICJ tem de deferir, porque o visado confirmou a pretensão; ou podem, inversamente, verificar-se casos de evidente prodigalidade, esbanjamento, empobrecimento ou delapidação do património familiar que despoleta o pedido de interdição por um dos terceiros acima referidos, mas que, em virtude da recusa do visado, deve ser indeferido.

303.Conforme *supra* se reportou, a Proposta de Lei acolheu o princípio geral de revogabilidade das limitações voluntárias aos direitos de personalidade (*vide* n.º 5 do artigo 69.º do Código Civil), ao impor a necessidade de manifestação de vontade do próprio visado, através da apresentação de requerimento a solicitar a interdição de acesso e prática de jogos em casinos, e, quando o requerimento é apresentado pelos terceiros preceituados no n.º 1 do artigo 6.º, ao estabelecer a obrigatoriedade da confirmação pelo visado.

304.Por isso, com propriedade, se dirá que o artigo 6.º regula dois mecanismos de auto-exclusão. Sendo que o requerimento apresentado pelos terceiros *supra* identificados se restringe a um anel de legitimidade do núcleo familiar essencial – deixando de fora, por

irresponsible manner over a lesser period. (3) A Committee may decide that there is a reasonable apprehension that a respondent may cause serious harm to family members because of his gambling if the Committee is satisfied that — (a) the respondent has caused such harm prior to the complaint, according to the test set out in subsection (2); and (b) there is reason to believe that the respondent's irresponsible gambling behavior will continue or recur.» (veja-se Section 159, 162 e 163 do *Casino Control Act*).

¹⁰⁷ O proponente optou por delimitar o perímetro de legitimidade exclusivamente no âmbito da família, recortando nela os elementos mais próximos do visado. Fica, assim, de fora a possibilidade de serem as próprias operadoras dos casinos inseridas no anel de legitimidade.

¹⁰⁸ *E.g.* cônjuge do visado que solicita a interdição na medida em que o mesmo perdeu cerca de MOP 1000; casos de apostas insignificativas – MOP 100.000 por exemplo - por parte de jogadores detentores de grandes fortunas.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

exemplo, até a possibilidade das operadoras¹⁰⁹ apresentarem à DICJ o requerimento no sentido de solicitar a exclusão dos casinos de quem no seu entendimento apresente uma conduta sintomática de jogo compulsivo (até porque são as operadoras as entidades que estão mais aptas a identificar um jogador compulsivo).

305. Não obstante 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.

306. Tal lista deverá estar permanentemente actualizada e ser acessível por parte dos funcionários 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.

307. Note-se que quem infringir a auto-exclusão por si solicitada ou por si confirmada não está sujeito a qualquer infracção administrativa¹¹⁰. Mas as operadoras que permitirem, ainda que com simples negligência, o acesso ou prática de jogo a quem esteja interdito por decisão administrativa devidamente notificada (é o caso precisamente das decisões do director da DICJ ao abrigo do artigo 6.º) são responsáveis nos termos da alínea 1) do n.º 2 do artigo 13.º da Proposta de Lei.

308. Tenha-se presente que o proponente, através da alínea 2) do artigo 12.º (*Crime de desobediência*), pretende que o não cumprimento da decisão administrativa de interdição de acesso e de prática de jogo em casino, por quem tenha requerido a sua auto-exclusão ou confirmado o pedido de exclusão apresentado pelo anel familiar do n.º 1 artigo 6.º, seja punível pelo crime de desobediência simples previsto e regulado no n.º 1 do artigo 312.º do Código Penal.¹¹¹

¹⁰⁹ Na generalidade das jurisdições em que a exploração dos jogos de fortuna ou azar está autorizada (por exemplo, Singapura, Estado do Nevada, Portugal) as operadoras podem ordenar por si próprias a exclusão de jogadores que considerem patológicos ou solicitar à autoridade reguladora que esta emita ordem neste sentido. Para este efeito, o pessoal das operadoras recebe formação profissional específica no sentido de ficarem aptos a identificar os jogadores patológicos.

¹¹⁰ Como se sabe, e *infra* melhor se cuida de analisar, a Proposta de Lei prevê que essa conduta desviante é punida com o crime de desobediência. O proponente terá considerado que a punição a nível penal é suficiente.

¹¹¹

«Artigo 312.º»



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

309. Em anotação a este artigo do Código Penal referem instrutivamente Leal Henriques e Simas Santos¹¹² que «desobedecer – diz a lei – é não cumprir, não respeitar a ordem (...) a ordem “é a imposição da obrigação de praticar ou deixar de praticar certo facto. A ordem contém em si, portanto, como a lei penal, uma norma de conduta. A ordem vai assim equiparada à norma penal.” (Luís Osório, [“Notas ao Código Penal Português”]. *A ordem ou mandato têm que se revestir de legalidade substancial, isto é, têm que ter atrás de si disposição legal que autorize a sua emissão. Com efeito, não se pode emitir uma ordem ou mandato sem que uma lei anterior confira ao emitente poder para tal, a menos que essa possibilidade se compreenda nos poderes discricionários do funcionário ou entidade expedidora. Em resumo dir-se-á, pois, que toda a ordem ou mandato se funda na lei (...).*».

310. Sucede assim que o proponente decidiu que o eventual jogador compulsivo que solicite a interdição de acesso e de prática de jogos em casinos 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 criminalmente¹¹³.

311. É uma opção de política legislativa que traduz a vontade de punir criminalmente quem ceda à compulsão de aceder ou de jogar em casinos¹¹⁴ com uma pena de prisão que pode ir até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias.

(Desobediência)

1. Quem faltar à obediência devida a ordem ou mandado legítimos, regularmente comunicados e emanados de autoridade ou funcionário competentes, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias se:

a) Uma disposição legal cominar, no caso, a punição da desobediência simples; (...).

¹¹² Cfr. M. Leal Henriques e M. Simas Santos, in «Código Penal de Macau, Anotações, Legislação avulsa», Macau, 1997, p. 896.

¹¹³ Sendo que não é punível ao abrigo de qualquer infracção administrativa (cfr. n.º 1 do artigo 13.º da Proposta de Lei).

¹¹⁴ Cfr. Contra esta opção, Jorge Godinho, in «Punição “demasiado severa” para apostadores compulsivos», artigo da jornalista Maria Caetano do jornal *Ponto Final*, edição de 22 de Maio do corrente: «A possibilidade de ser imposta uma pena de prisão até um ano àqueles que violem a disposição para interdição de entrada em casino por pedido do próprio ou por familiares, prevista na proposta de condicionamento de acesso a espaços de jogo é “demasiado severa”. A opinião é do jurista Jorge Godinho, um dos oradores da segunda conferência anual de balanço das leis do jogo do território realizada ontem na Universidade de Macau. O académico e especialista em direito comercial mostra-se contra a punição por crime de desobediência prevista no diploma que se encontra em análise na especialidade pelos deputados à Assembleia Legislativa desde o Verão do ano passado. “Pode ter um efeito de bola de neve no desenvolvimento da vida de uma pessoa”, defende, aludindo à incapacidade de auto-controlo manifestada por jogadores compulsivos – ainda que venha a ser da iniciativa destes requer a interdição junto da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos.».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

312. 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.

313. Verdade que a disciplina do artigo 19.º (*Inimputabilidade em razão de anomalia psíquica*) do Código Penal deve aqui ser trazida à colação:

«Artigo 19.º

(Inimputabilidade em razão de anomalia psíquica)

1. É inimputável quem, por força de uma anomalia psíquica, for incapaz, no momento da prática do facto, de avaliar a ilicitude deste ou de se determinar de acordo com essa avaliação.
2. Pode ser declarado inimputável quem, por força de uma anomalia psíquica grave, não accidental e cujos efeitos não domina, sem que por isso possa ser censurado, tiver, no momento da prática do facto, sensivelmente diminuída a capacidade para avaliar a ilicitude deste ou para se determinar de acordo com essa avaliação.
3. A comprovada incapacidade do agente para ser influenciado pelas penas pode constituir indicador da situação prevista no número anterior.
4. A imputabilidade não é excluída quando a anomalia psíquica tiver sido provocada pelo agente com intenção de praticar o facto.»

314. Informam Leal Henriques e Simas Santos¹¹⁵ que «a imputabilidade constitui o primeiro elemento sobre que repousa o juízo de culpa. (...) Só quem tem determinada idade e não sofre de graves perturbações psíquicas possui aquele mínimo de capacidade de autodeterminação que o ordenamento requer para a responsabilidade jurídico-penal. Não se

¹¹⁵ Cfr. M. Leal Henriques e M. Simas Santos, in «Código Penal de Macau, Anotações, Legislação avulsa», Macau, 1997, p. 56.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

desconhece que, amiúde, a fronteira entre o imputável e o inimputável é extremamente difícil de traçar. A determinação da inimputabilidade está condicionada à existência de dois pressupostos: 1.º - biológico (anomalia psíquica). Em relação a este pressuposto foi-se para uma designação ampla em vez de uma enumeração das doenças e estados psíquicos anómalos susceptíveis de fundamentar a inimputabilidade, atenta a dificuldade e precariedade de uma enumeração daquelas (...). É de notar que o conceito de anomalia psíquica ultrapassa os casos de doença mental, abrangendo, v.g., as perturbações de consciência, as oligofrenias, as psicopatias, as neuroses, as pulsões, etc.; 2.º - psicológico, ou normativo (incapacidade para avaliar a ilicitude do facto ou se determinar de harmonia com essa avaliação). Como refere FIGUEIREDO DIAS, este artigo encontra-se redigido em termos simultaneamente precisos e flexíveis que permitem uma aplicação segura sem obstarem ao aprofundamento e evolução criadoras da doutrina da imputabilidade jurídico-penal. Designadamente permite a adopção das várias posições que se perfilam quanto ao efeito psicológico exigido: o poder de agir de outra maneira na situação; a "incapacidade do agente para ser influenciado pelas normas" (consagrado no n.º 3, na esteira de LISZT e ENGLISH); ou ainda, que o efeito normativo se traduz praticamente na destruição da conexão objectiva do sentido do comportamento do agente, de tal modo que um tal comportamento pode ser causalmente explicado, mas não pode ser espiritualmente compreendido e imputado à personalidade do agente (op. cit., 76 [Pressupostos da Punição].)».

315. Tem pois que se admitir que casuisticamente e nos parâmetros da disciplina deste artigo 19.º do Código Penal seja 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, via alínea 2) do artigo 12.º da Proposta de Lei.

316. Uma consulta no direito comparado mais relevante para este efeito revela, porém, que em várias jurisdições se optou por uma solução simétrica àquela ora proposta pelo proponente.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

317. Em Singapura no *Casino Control Act 2006* determina-se que quem não acate a auto-exclusão ou a ordem de exclusão a pedido de terceiros (tal como da ordem de exclusão emitida pela operadora de casino) comete uma *offence*, que averiguado seu teor revela a punição por uma pena de multa¹¹⁶ ou a privação da liberdade por período não superior a 12 meses ou ainda o cúmulo de ambas.

318. No Estado do Nevada, dos Estados Unidos da América, onde se situa Las Vegas, o não cumprimento da auto-exclusão dos casinos é qualificável como *gross misdemeanor*. O bosquejo do conteúdo desta figura revela, igualmente, a punição com uma pena de privação da liberdade por período não superior a 12 meses, ou a aplicação de uma pena de multa¹¹⁷ ou ainda o cúmulo de ambas.

319. Em Portugal, para o que aqui releva só a desobediência à ordem de expulsão¹¹⁸ que ocorra em consequência da violação das disposições legais ou quando a presença do visado seja inconveniente é que é merecedora de reacção penal.

320. Isto é, por iniciativa do Inspector-Geral de Jogos, ou a pedido justificado das concessionárias, ou ainda dos próprios interessados, pode ser proibido o acesso às salas de jogos de quaisquer indivíduos por períodos não superiores a 5 anos. Quando a proibição for meramente preventiva ou cautelar não pode exceder 2 anos e fundamentar-se-á em indícios reputados suficientes de ser inconveniente a presença de frequentadores nas salas de jogo¹¹⁹.

321. Ora todo aquele que for encontrado numa sala de jogo em infracção às disposições legais, ou quando seja inconveniente a sua presença, será mandado retirar pelos inspectores¹²⁰ da Inspeção-Geral de jogos ou pelo director do serviço de jogos¹²¹, sendo a

¹¹⁶ No valor de \$10, 000 dólares de Singapura.

¹¹⁷ No valor de \$2,000 dólares dos Estados Unidos da América.

¹¹⁸ Ou seja, a recusa em acatar ordem emitida pelos inspectores da Inspeção-Geral de Jogos é tipificada como crime de desobediência qualificada.

¹¹⁹ Cfr. Artigo 38.º, n.ºs 1 e 2 do Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro.

¹²⁰ Nos termos do n.º 1 do artigo 97.º do Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, «o serviço de inspecção em cada casino será permanente e está a cargo de inspectores da Inspeção-Geral de Jogos destacados para o efeito.» De acordo com o n.º 3 do artigo 95.º do Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, «(...) a competência inspectiva e fiscalizadora da Inspeção-



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

recusa de saída considerada crime de desobediência qualificada¹²², no caso de a ordem ser dada ou confirmada pelos referidos inspectores.

322.Só a monitorização da aplicação do artigo 6.º da Proposta de Lei pela DICJ e pela sociedade civil dirá no futuro se a opção do Governo de Macau neste tocante é ou não eficaz. O receio desta Comissão reside num eventual afastamento dos eventuais jogadores patológicos das figuras que agora se criam através do artigo 6.º da Proposta de Lei, justamente por temerem que a sua eventual não obediência lhes possa trazer o estigma de uma sentença penal.

323.Verdade que o n.º 1 do artigo 312.º do Código Penal coloca em alternativa a pena de prisão até 1 ano ou a pena de multa até 120 dias. Mas mesmo que o tribunal possa optar pela pena de multa¹²³, a condenação por este crime terá reflexo no registo criminal e tem o impacte social próprio das sanções penais.

324.Num outro ângulo de aproximação pode considerar-se que é precisamente o receio de sofrer uma condenação penal que pode surtir o competente efeito preventivo e assim reprimir a pulsão de jogar que o jogador patológico possa sentir.

325.Quanto à disciplina deste artigo 6.º, compete a esta Comissão fazer ainda uma última chamada de atenção que se prende com a perfeição da redacção em língua chinesa

Geral de Jogos abrange a apreciação e sancionamento (...) das contra-ordenações da responsabilidade dos frequentadores [das salas] destas, bem como a aplicação de medidas preventivas e cautelares de inibição de acesso às salas de jogos (...).

¹²¹ Nos termos do n.º 1 do artigo 74.º do Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, «as salas de jogos são dirigidas por um membro da direcção do casino ou, precedendo autorização do membro do Governo da tutela, por um adjunto da direcção (...) nomeado para dirigir o serviço de jogos.»

¹²²

«Artigo 348.º

Desobediência

1 - Quem faltar à obediência devida a ordem ou a mandado legítimos, regularmente comunicados e emanados de autoridade ou funcionário competente, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias se:

- a) Uma disposição legal cominar, no caso, a punição da desobediência simples; ou
- b) Na ausência de disposição legal, a autoridade ou o funcionário fizerem a correspondente cominação.

2 - A pena é de prisão até 2 anos ou de multa até 240 dias nos casos em que uma disposição legal cominar a punição da desobediência qualificada.»

¹²³ Cfr. o artigo 64.º (Critério da escolha de pena), do Código Penal: «Se ao crime forem aplicáveis, em alternativa, pena privativa e pena não privativa da liberdade, o tribunal dá preferência à segunda sempre que esta realizar de forma adequada e suficiente as finalidades da punição» e o artigo 44.º (Substituição da pena de prisão), também do Código Penal, que determina: «1. A pena de prisão aplicada em medida não superior a 6 meses é substituída por igual número de dias de multa ou por outra pena não privativa da liberdade aplicável, excepto se a execução da prisão for exigida pela necessidade de prevenir o cometimento de futuros crimes (...) 2. Se a multa não for paga, o condenado cumpre a pena de prisão aplicada (...).»



do seu n.º 3. De facto, perante o texto em língua chinesa deste normativo, na versão alternativa da Proposta de Lei, foi sugerido ao Executivo que tanto em língua chinesa como em língua portuguesa se aditasse uma frase para atribuir expressamente a decisão de interdição ao director da DICJ, já que tal aperfeiçoamento melhoraria consideravelmente a sua versão em língua chinesa.

326. Ainda que em língua portuguesa este aperfeiçoamento não se revelasse indispensável, a recomendação desta Comissão foi a de igualmente a consagrar também nesta língua e assim, sugeriu-se a seguinte redacção: «a interdição decidida pelo director da DICJ¹²⁴, prevista no n.º 1 deste artigo, pode ser renovada, após a sua caducidade ou revogação, mediante novo requerimento apresentado ou confirmado pelo interessado.»

327. O Governo considerou que esta alteração não era necessária para a percepção do sentido normativo fixado na sua versão alternativa e, portanto, declinou em a introduzir. Esta Comissão julga que só o Plenário em sede de apreciação, de discussão e de votação na especialidade é que pode ajuizar da bondade da recomendação apresentada por esta Comissão.

328. IX - Reserva do direito de admissão

329. A reserva do direito de admissão, artigo 7.º da Proposta de Lei, surge em virtude da revogação pretendida pelo proponente do artigo 26.º (*Reserva do direito de admissão*) da Lei n.º 16/2001. Este artigo dispõe que «nos casinos, nomeadamente nas salas ou zonas de jogo, é reservado o direito de admissão.»

330. Entendeu o Executivo que a formulação do artigo 26.º da Lei n.º 16/2001 merecia ser aperfeiçoada na medida em que sua aplicação tem mostrado que há aspectos na sua disciplina que podem ser clarificados: quer no sentido da faculdade que atribui aos

¹²⁴ Negrito e sublinhado nossos.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

operadores dos casinos quer na ausência expressa de uma barreira garantística a favor das pessoas que pretendam ter acesso aos casinos ou que já se encontrem no seu interior.

331. Assim, esclarece-se agora que a reserva do direito de admissão se aplica quer para efeitos do acesso quer para efeitos da permanência nos casinos. Mais se aclara que esta faculdade não pode ser exercida em violação do princípio da não discriminação, nomeadamente por motivos de sexo, raça, etnia, cor, ascendência, nacionalidade, local de residência, língua ou religião.

332. Apraz aqui registar o cuidado que o proponente revela ao trazer expressamente para a futura lei a proibição de discriminações intoleráveis que, de resto, tem acolhimento constitucional. De resto, esta mesma Câmara tem enriquecido em várias leis a densificação do princípio da igualdade, previsto no artigo 25.º da Lei Básica¹²⁵.

333.X – Expulsão dos casinos

334. A expulsão dos casinos, artigo 9.º da Proposta de Lei, é matéria disciplinada no artigo 25.º (*Expulsão das salas ou zonas de jogos*) da Lei n.º 16/2001. Pretende agora o Governo revogar este artigo e editar novel norma em sua substituição.

335. A primeira novidade a merecer registo é a que diz respeito à competência para a expulsão que deixa de estar prevista (como acontece com o actual artigo 25.º da Lei n.º 16/2001) no preceito que regula a expulsão dos casinos para integrar norma autónoma, a do artigo 10.º¹²⁶ (*Competência para solicitar a identificação e para a expulsão*) da Proposta de Lei.

336. Destarte, o artigo 9.º da Proposta de Lei contém, no seu n.º 1, a previsão das condutas que podem conduzir à aplicação da sanção da expulsão. Neste tocante deve

¹²⁵ Cfr. Nota de rodapé 7, p. 20 do Parecer n.º 1/IV/2012: « (...) Veja-se ainda, entre outros, com referências e estudos, e concretização, sobre o princípio da não discriminação em domínios vários, 1.ª Comissão Permanente - Parecer N.º 2/IV/2010, 2.ª Comissão Permanente - Parecer N.º 3/IV/2010, 3.ª Comissão Permanente - Parecer N.º 4/IV/2010, 3.ª Comissão Permanente - Parecer N.º 3/IV/2010, 3.ª Comissão Permanente - Parecer N.º 1/III/2008, 2.ª Comissão Permanente - Parecer N.º 1/II/2005, 1.ª Comissão Permanente - Parecer N.º 1/II/2003. ».

¹²⁶ A cuja análise se procede *infra*.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

assinalar-se que comparativamente ao artigo 25.º da Lei n.º 16/2001 se atinge agora uma redacção mais clara e mais abrangente das situações que podem conduzir à expulsão que o próprio proponente reconhece¹²⁷ que na sua previsão legal actual padecem de uma insuficiência originada pela sua sucinta regulação.

337. Note-se que o corpo do n.º 1, faz, desde logo, referência à violação das interdições previstas na normação constante na Proposta de Lei, sem prejuízo do previsto no Código de Processo Penal¹²⁸ para, de seguida, as alíneas 1) a 7) do mesmo n.º 1) elencarem um conjunto de violações a deveres a cuja observância está obrigado quem acede e ou pratica jogos nos casinos.

338. O confronto entre o quadro de condutas previstas no n.º 1 do artigo 25.º da Lei n.º 16/2001 e os normativos que agora se desenham no artigo 9.º da Proposta de Lei permite identificar no presente impulso legislativo que a vontade *supra* referida de aclarar e ampliar o actual quadro legal se traduz numa maior densificação do princípio geral vigente naquele normativo de «*infracção às regras e condições específicas aprovadas para o efeito, ou quando seja inconveniente a sua presença.*».

339. Assim, e uma vez mais para além do que fica inscrito no proémio do n.º 1 do artigo 9.º, determina-se agora, na alínea 1) deste n.º 1, que a sanção da expulsão se aplicará a quem aceder aos casinos: (i) em violação de decisão judicial - quer a que declare a interdição (artigos 122.º e seguintes do Código Civil) ou a inabilitação (artigos 135.º e seguintes igualmente do Código Civil) quer ainda aquelas que sejam tomadas ao abrigo da legislação processual penal - (ii) ou em violação de decisão administrativa - seja a prevista no artigo 6.º, seja a que resulta do n.º 2 do próprio artigo 9.º, seja a inscrita no n.º 3 do artigo 13.º seja ainda a de natureza preventiva que possa resultar do artigo 16.º, todos da Proposta de Lei.

¹²⁷ Cfr. Nota justificativa que acompanha a presente Proposta de Lei.

¹²⁸ Cfr. Por exemplo, o artigo 184.º (*Proibição de ausência e de contactos*) do Código de Processo Penal, em que nos termos da alínea b) do seu n.º 1, o juiz pode impor ao arguido a obrigação de não frequentar certo lugar ou certo meio e o artigo 263.º (*Suspensão provisória do processo*), do mesmo Código, em que o juiz de instrução, a pedido do Ministério Público, pode impor ao arguido injunções e regras de conduta, que nos termos da alínea e) do n.º 2, que podem consistir na obrigação de não frequentar certos meios e lugares.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

340. Um aspecto que merece referência em particular prende-se com a questão de saber se a alínea 1) do n.º 1 do artigo 9.º é ou não uma redundância em face do disposto no corpo do n.º 1 do mesmo artigo?

341. Verdade que a disciplina daquela alínea parece estar já contida precisamente no proémio do n.º 1. Acontece é que a previsão da alínea 1) do n.º 1 do deste artigo pode contemplar, no que diz respeito às decisões administrativas, outras decisões administrativas de interdição de acesso aos casinos, para além daquelas que ficam previstas na presente Proposta de Lei, estejam já em vigor ou venham mais tarde a ser criadas.

342. A recusa ao pedido de identificação, alínea 2) do n.º 1 do artigo 9.º, é analisada *infra* em sede do artigo 10.º (*Competência para solicitar a identificação e para a expulsão*).

343. XI - Competência para solicitar a identificação e para a expulsão nos casinos

344. Em relação à competência para solicitar a identificação e para a expulsão nos casinos, artigo 10.º da Proposta de Lei, o Executivo tenciona através da presente iniciativa legislativa densificar o regime vigente de expulsão dos casinos, bem como o regime de sanções a aplicar em casos de violação da lei e, concomitantemente, impor às concessionárias um dever exigente de fiscalização do respeito da lei, cujo incumprimento passa a ser expressamente sancionado¹²⁹.

¹²⁹ Refere o Executivo na nota justificativa desta Proposta de Lei que "têm-se levantado algumas dificuldades na aplicação prática da Lei n.º 16/2001 (...), por exemplo as previsões sobre o acesso e expulsão dos casinos são demasiado sucintas, não se prevêem sanções pelo acesso não autorizado aos casinos" e que "[a] proposta prevê sanções administrativas às pessoas que entre em violação à lei, e impõe um dever de fiscalização às concessionárias, cujo incumprimento é sancionado" (Nota Justificativa, versão portuguesa, pp. 1 e 3).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

345. Acontece que a eficácia de qualquer um destes regimes passa pela necessidade de se verificar que uma pessoa reúne os requisitos impostos pela lei, mormente que a pessoa é maior de 21 anos de idade¹³⁰.

346. Ora a idade é um elemento que nem sempre se compadece com uma mera análise (empírica) das características físicas de um indivíduo.

347. Casos há em que apenas os elementos de natureza documental, que indiquem a data de nascimento da pessoa e permitam verificar que se trata efectivamente daquela pessoa, possibilitam determinar se alguém, *em concreto*, tem uma determinada idade e pode (ou não), à luz do quadro jurídico estabelecido pela Proposta de Lei, aceder, praticar jogos de fortuna ou azar e trabalhar no interior dos casinos.

348. Tal verificação, ou a possibilidade de verificação, é, como se compreende e de algum modo já se aludiu, a condição *sine qua non* para a aplicação do regime de sanções previsto no diploma (cfr. artigo 12.º), bem como o reflexo necessário do objectivo de se responsabilizar as concessionárias: dificilmente se poderia responsabilizar estas últimas pela ausência de fiscalização do cumprimento do disposto na Proposta de Lei se estas não tivessem poderes que permitissem a verificação de que uma pessoa pode *in concreto* aceder, praticar jogos de fortuna ou azar e trabalhar no interior dos casinos.

349. Acontece que o ordenamento jurídico da RAEM apresenta especificidades em matéria de controlo da identidade.

350. Assim, cotejado o Regime Geral das Infracções Administrativas¹³¹, bem como o Código de Processo Penal (CPP)¹³², verifica-se que, por um lado, apenas pode ser solicitada a

¹³⁰ Aliás, cumpre reiterar que “os riscos do contacto demasiado precoce com a actividade, o qual pode influenciar negativamente os valores das pessoas mais jovens” representam uma das principais razões que esteve na origem deste processo legislativo (*vide* Nota justificativa, versão portuguesa, p. 1).

¹³¹ Cfr. Decreto-Lei n.º 52/99/M, relativo ao Regime Geral das Infracções Administrativas e Respectivo Procedimento, publicado no Boletim Oficial de Macau, n.º 40, de 4 de Outubro de 1999.

¹³² A regulação a respeito da solicitação de apresentação de identificação e possível acção em caso de recusa da mesma resulta de uma leitura conjugada destes dois diplomas.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

identificação quando se se suspeite «(...) da prática de uma qualquer infracção administrativa (...)» (cfr. n.º 1 do artigo 12.º do Regime Geral das Infracções Administrativas) ou no contexto de um processo penal (*vide* em particular o artigo 233.º do CPP).

351. Por outro lado, decorre dos normativos acima citados que somente um conjunto limitado de autoridades tem competência para solicitar a identificação: «[a]s autoridades administrativas competentes»¹³³ e os «órgãos de polícia criminal»¹³⁴.

352. Mais, retira-se também da leitura desta legislação que os poderes de reacção a uma recusa de apresentação de identificação são distintos e, em todo o caso, limitados.

353. Assim, se as autoridades administrativas competentes, nestes casos, apenas «podem solicitar aos militarizados do corpo de Polícia de Segurança Pública ou da Polícia Marítima e Fiscal que exijam àquela que o faça» (cfr. n.º 2 do artigo 12.º do Regime Geral das Infracções Administrativas), já os órgãos de polícia criminal – havendo suspeita – «podem conduzir as pessoas que não forem capazes de se identificar ou se recusarem a fazê-lo o posto policial mais próximo e compeli-las a permanecer ali o tempo estritamente necessário à identificação, em caso algum superior a 6 horas» (cfr. n.º 3 do artigo 233.º do CPP).

354. Este regime jurídico decorre do facto do pedido/ordem de identificação e eventuais consequências de uma recusa estarem conexas com a matéria de direitos fundamentais, mormente no que se refere ao direito à intimidade da vida privada (cfr. artigo 30.º da Lei Básica, com reflexo no artigo 74.º do Código Civil)¹³⁵.

355. Ora, a importância de legislar em matéria de direitos fundamentais com o maior rigor e correcção jurídica possível tem vindo a ser sublinhada por esta Assembleia Legislativa¹³⁶ e foi reiterada por esta Comissão ao longo do processo de análise da presente Proposta de Lei.

¹³³ Cfr. n.º 1 do artigo 12.º do Regime Geral de Infracções Administrativas.

¹³⁴ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 233.º do CPP.

¹³⁵ Veja-se a este propósito Alexandre Sousa Pinheiro e Jorge Menezes de Oliveira, «O Bilhete de Identidade e os Controlos de Identidade», in Revista do Ministério Público, Ano 15.º, Outubro/Dezembro 1994, n.º 60, p. 11 e seguintes.

¹³⁶ Vide Parecer n.º 1 /IV/2012, relativo à proposta de lei intitulada «Alteração do regime do direito de autor e direitos conexos»; Parecer n.º 2/IV/2012, relativo à proposta de lei intitulada «Regime jurídico da videovigilância».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

356. Em especial, quanto a este artigo 10.º, a preocupação da Comissão ancorou-se na necessidade de se respeitar os princípios gerais do ordenamento jurídico da RAEM em matéria de direitos fundamentais e, simultaneamente, garantir uma aplicação efectiva e eficaz da Proposta de Lei.

357. Acontece que a primeira redacção apresentada pelo Executivo para este artigo colocava dificuldades a estes objectivos.

358. Estabelecia então o artigo 10.º da versão originária da Proposta de Lei que:

«São autoridades competentes para solicitar a identificação dos frequentadores dos casinos e para ordenar a sua expulsão:

- 1) *Os inspectores da DICJ e respectivas chefias;*
- 2) *Os agentes das Forças e Serviços de Segurança;*
- 3) *Os directores das salas de jogos dos casinos;*
- 4) *Outras entidades que venham a ser designadas por despacho do Chefe do Executivo publicado em Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau.»*

359. Primeiramente importava também tornar (mais) evidente que os poderes conferidos aos inspectores da DICJ e respectivas chefias, bem como aos directores das salas de jogos dos casinos em matéria de identificação, se fundados na necessidade de uma efectiva aplicação da lei e o reverso de uma responsabilização das concessionárias pela fiscalização do respectivo cumprimento, são distintos - na sua fonte¹³⁷ e na sua extensão¹³⁸ - daqueles que por via do regime geral são concedidos às autoridades que têm o estatuto de órgão de polícia criminal.

¹³⁷ Como é sabido, os poderes dos órgãos de polícia criminal nesta matéria decorrem das suas competências no que respeita ao processo penal e decorrem do CPP e das respectivas orgânicas do Corpo de Segurança Pública (*vide* n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento Administrativo n.º 22/2001, relativo à Organização e Funcionamento do Corpo de Polícia de Segurança Pública, publicado no BO n.º 43/2001, de 22 de Outubro) e da Polícia Judiciária (*vide* n. 1 do artigo 2.º da Lei n.º 5/2006, relativa à PJ, publicada no BO n.º 24/2006, de 12 de Junho). Ora, a redacção inicialmente apresentada pelo Executivo, não diferenciando os inspectores da DICJ e respectivas chefias, bem como os directores das salas de jogos dos casinos dos agentes das Forças e Serviços de Segurança, o que poderia dificultar a interpretação deste artigo, bem como a sua articulação com os restantes diplomas em vigor na RAEM.

¹³⁸ Como se retira do regime jurídico acima explanado.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

360. Ainda neste contexto, os ditames da melhor técnica de legística e de rigor jurídico convidavam também a um aperfeiçoamento da redacção do intróito do artigo e das alíneas 1) a 3) do n.º 1 do artigo 10.º da proposta inicial do Executivo.¹³⁹

361. Em segundo lugar, a redacção da alínea 4) artigo 10.º, tal como inicialmente submetida pelo Executivo, traduzia, no entender da Comissão, uma deslegalização que colidia com os princípios gerais do ordenamento jurídico, na medida em que a identificação destas entidades consubstancia-se, como decorre do acima exposto, num aspecto ínsito à regulação de direitos fundamentais, pelo que as entidades teriam de ser listadas, todas elas e de forma expressa, num acto formal de lei.

362. Substancialmente, este era o aspecto que encerrava maiores dificuldades na medida em que se era verdade que a única via para sanar o problema acima identificado era a eliminação da referida alínea 4), era também verdade que importava garantir uma efectiva aplicação da Proposta de lei, bem como a sua eficácia.

363. Ora, da eliminação da alínea 4) do n.º 1 do artigo 10.º decorria de facto um problema de eficiência e eficácia da proposta de lei: se, além dos órgãos da CPSP e PJ, apenas os inspectores da DICJ e respectivas chefias e os directores das salas de jogos dos casinos pudessem requerer a identidade de uma pessoa, não seria viável uma fiscalização mínima da entrada de pessoas com a idade permitida por lei, atendendo ao significativo fluxo de pessoas que acedem aos casinos da RAEM.

364. Todas estas preocupações foram transmitidas por esta Comissão ao Executivo, com vista a encontrarem-se soluções que, de facto, dessem resposta aos problemas práticos que a proposta de lei visava resolver, sem se questionar as traves mestras do ordenamento jurídico da RAEM.

¹³⁹ Nomeadamente cumpria alinhar os conceitos utilizados na Proposta de Lei com os conceitos utilizados na restante legislação da RAEM no que se referia aos «agentes das Forças e Serviços de Segurança».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

365. Em particular, foi solicitado que o Executivo identificasse se mais entidades, além daquelas expressa e especificamente identificadas na redacção inicial do artigo 10.º, deveriam ser chamadas à colação e, em caso afirmativo, quais eram tais entidades.

366. Do diálogo com o Executivo resultou uma nova redacção para o artigo 10.º, nos seguintes termos:

«Artigo 10.º

Competência para solicitar a identificação e para a expulsão

1. Para além do Corpo de Polícia de Segurança Pública e da Polícia Judiciária, doravante designadas respectivamente CPSP e PJ, são autoridades competentes para solicitar a identificação dos frequentadores dos casinos e para ordenar a sua expulsão, quando em exercício de funções:

- 1) Os inspectores da DICJ e respectivas chefias;*
- 2) Os directores dos casinos.*

2. As entidades previstas nas alíneas 1) e 2) do número anterior podem solicitar ao CPSP e à PJ, nos termos da lei, a colaboração que se mostre necessária nos casos de oposição ou resistência ao exercício das funções previstas nesse número.

3. Os trabalhadores das concessionárias no exercício das funções de fiscalização da entrada nos casinos podem solicitar a quem pretender frequentar os casinos que prove que é maior de 21 anos de idade e vedar a entrada a quem o recuse.».

367. Desta forma, através do tratamento individualizado dos inspectores da DICJ e respectivas chefias, bem como dos directores dos casinos no n.º 1 do artigo 10.º e inserindo-se, a seu respeito, uma cláusula semelhante à que se encontra no n.º 2 do artigo 12.º do Regime Geral das Infracções Administrativas, torna-se claro que o seu poder em matéria de solicitação de identificação destriça-se daquele que é conferido aos órgãos de polícia criminal.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

368. Ademais, eliminou-se a alínea 4) do artigo e, por essa via, o problema de deslegalização que, do ponto de vista desta Comissão, não era consonante com o disposto na Lei Básica e na Lei n.º 13/2009.

369. Mas, considerando os elementos já indicados que se prendem com a garantia da efectiva aplicação da proposta de lei e com a respectiva eficácia, passam assim a estar incluídos na listagem de entidades plasmada neste artigo, os «trabalhadores das concessionárias no exercício das funções de fiscalização da entrada nos casinos» (cfr. n.º 3 do artigo 10.º).

370. No entanto, a redacção desta referência mereceu especial cuidado na medida em que, reitera-se, foi preocupação constante desta Comissão que os objectivos de política legislativa que fundaram esta proposta de lei fossem consagrados no integral respeito pelo regime de direitos fundamentais da RAEM.

371. Assim, no caso dos «trabalhadores das concessionárias no exercício das funções de fiscalização da entrada nos casinos», não se possibilita que estes requeiram a uma pessoa a apresentação de identificação, somente se admite que estes solicitem às pessoas uma «prova da idade».

372. Dito isto, tal prova deve consistir, como bem se entende, num elemento documental que permita determinar a data de nascimento da pessoa e concluir que o documento diz respeito àquela pessoa em concreto, mas não se materializa necessariamente no documento de identificação.

373. Note-se estar esta Comissão consciente de que, na maioria dos casos, quando confrontadas com um pedido de «prova de idade» por um trabalhador de uma concessionária no exercício das funções de fiscalização da entrada nos casinos, as pessoas apresentarão o seu documento de identificação; no entanto, em tais casos, não têm obrigação de o fazer, podendo optar pela apresentação de um qualquer documento que reúna os elementos já referidos.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

374.No contexto destes pedidos pelos trabalhadores das concessionárias no exercício das funções de fiscalização da entrada nos casinos, a redacção da versão alternativa desta Proposta apresentada pelo Governo só configura uma hipótese legal que pode conduzir ao vedar o acesso de uma pessoa ao interior do casino: a recusa em fazer «*prova de idade*».

375. Ora esta Comissão tentou sensibilizar o Executivo para uma outra hipótese que lhe parecia fazer todo o sentido incluir na previsão do normativo do n.º 3 do artigo 10.º: a da impossibilidade/incapacidade de idoneamente fazer a mesma prova, o que não se confunde com uma recusa de o fazer.

376.Neste sentido, nas recomendações apresentadas por esta Comissão, em 26 de Abril do corrente, ao articulado da versão alternativa desta Proposta de Lei foi sugerida a seguinte redacção para aquele normativo: «*os trabalhadores das concessionárias no exercício de funções de fiscalização do acesso aos casinos podem solicitar a quem pretender frequentar os casinos que prove que é maior de 21 anos de idade e vedar o acesso a quem se recusar ou não conseguir idoneamente fazer essa prova.*».

377.A preocupação desta Comissão, em nome dos princípios da certeza e transparência jurídica, pese embora uma consequência semelhante, era a de que se tratasse de forma distinta o que é por natureza diferente: já que uma recusa (a de fazer prova da idade) é substancialmente diferente de uma impossibilidade/incapacidade (em idoneamente fazer essa prova), já que traduzem vontades e realidades distintas.

378.Efectivamente pretendia esta Comissão evitar que à entrada dos casinos quem não conseguisse idoneamente fazer prova da sua idade visse a sua pretensão de aceder, naturalmente, recusada, mas não com base no fundamento que essa pessoa estaria a recusar-se em fazer essa prova de idade. Era, pois, sobretudo, em atenção ao facto de a Região ser um destino turístico que esta Comissão tentou convencer o Executivo a afinar e apurar o normativo do n.º 3 do artigo 10.º de modo a acautelar que quem pretendesse aceder a um casino e, por alguma razão, não conseguisse idoneamente fazer prova da sua



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

idade não visse essa impossibilidade/incapacidade qualificada como uma recusa em fazer essa prova.

379.O Executivo, possivelmente, por perceber que a consequência da impossibilidade/incapacidade em idoneamente fazer prova de idade conduziria ao mesmo efeito, ou seja a de o acesso a casino ser vedado, não acolheu a sugestão desta Comissão.

380.Uma última nota deve ser feita a respeito deste n.º 3 do artigo 10.º.

381.Assim, cumpre sublinhar que atendendo ao relevante fluxo de pessoas que acedem aos casinos da RAEM diariamente e considerando as reais possibilidades de proceder a um controlo da idade destas pessoas, a opção legislativa foi a de se consagrar um mero poder de solicitar a «prova de idade» e não uma obrigação em fazê-lo.

382.Mais uma vez, prevaleceu a necessidade de se encontrar um equilíbrio entre os valores que se pretendem proteger com a Proposta de Lei em apreço e a respectiva aplicação efectiva e eficaz.

383.Em sede de apreciação na especialidade dar-se-á nota mais detalhada das alterações que ocorreram na redacção deste artigo no decurso do exame na especialidade.

384. XII - Montantes apostados e do valor dos prémios

385.A matéria referente ao destino dos montantes apostados e do valor dos prémios ou outros benefícios dos jogos de fortuna ou azar que sejam ganhos pelas pessoas interditas de jogar, artigo 11.º da Proposta de Lei, não é objecto de normaçaõ específica no quadro do Direito do Jogo em vigor.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

386. Verdade que através das normas da Lei n.º 16/2001, mormente o seu artigo 24.º (*Acesso às salas ou zonas de jogos*), e das normas do Código Civil relativas quer ao contrato de jogo e aposta (artigo 1171.º) quer à nulidade do negócio jurídico (artigo 287.º) quer ainda as que versem sobre a condição jurídica dos menores (111.º a 114.º), é possível construir o ângulo de abordagem que permita encontrar a regulação destas matérias.

387. No entanto, o caso de uma menor de 16 anos que, em Fevereiro de 2007, teve acesso a um casino de uma das subconcessionárias da Região onde averbou um significativo *jackpot* numa *slot-machine*, veio colocar em crise a ausência de disciplina legal particularmente dirigida às situações em que pessoas interditas de jogar, acabam por o fazer¹⁴⁰.

388. É assim de salutar que na presente iniciativa legislativa o proponente pretenda construir disciplina legal específica que permita esclarecer precisamente qual a intenção legislativa que entende dever ser aplicada aos montantes apostados e ao valor dos prémios ganhos pelas pessoas interditas de jogar na RAEM.

389. Neste sentido, a Comissão acolheu a intenção legislativa que tais montantes e tais valores devam reverter para a RAEM, ficando agora 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.

390. Deve aqui registar-se, a este propósito, uma outra discrepância que se verifica entre a versão em língua chinesa e a versão em língua portuguesa que resultou da versão alternativa da Proposta de Lei.

391. De facto, na alínea 3) do artigo 1.º (*Objecto*) em língua chinesa utiliza-se a expressão («等值»), que quer dizer «valor equivalente dos prémios ou outros benefícios» ao passo que em língua portuguesa se escreve «valor dos prémios ou outros benefícios». Note-se que o n.º 1 deste artigo 11.º (*Montantes apostados e prémios de jogo*) da Proposta de Lei, contém

¹⁴⁰ Cfr. Jorge Godinho «Menores em casinos: é necessário alterar a lei?», in Revista de Direito Público, n.º 4 (Julho-Dezembro de 2010), pp 127-144.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

igualmente esta diferença de redacção nas versões em língua chinesa e em língua portuguesa.

392. Como *supra* se explanou, as assimetrias nos textos legais das duas línguas oficiais com grande preocupação. No mesmo sentido, e emprestando à paridade das versões nas duas línguas oficiais num sistema bilíngue como o da RAEM o patamar de relevo que merece, Chan Chi Bui.^{141 142}

393. Uma vez mais, está-se em crer que se tratou novamente de um lapso, desta feita nas redacções em língua chinesa da alínea 3) do artigo 1.º e do n.º 1 do artigo 11.º na medida em que não coincide com a versão em língua portuguesa onde não se faz referência a valor «*equivalente*», mas antes ao «*valor*» dos prémios ou outros benefícios dos jogos.

394. O adjectivo «*equivalente*» tem o significado «*de igual valor*»; «*aquilo que tem o mesmo valor em quantidade ou qualidade*».

395. Ora aditar a seguir ao substantivo «*valor*» (cujo significado é «*aquilo que uma coisa vale*») o adjectivo «*equivalente*» não altera o sentido do que se pretende dizer nem no artigo 1.º nem no n.º 1 do artigo 11.º da Proposta.

396. Recorde-se que na versão originária da Proposta de Lei, tanto em língua portuguesa como em língua chinesa, nem a alínea 2) do seu artigo 1.º nem o n.º 1 do artigo 11.º se referiam ao valor dos prémios. Todos estes dispositivos mencionavam tão só «*os montantes apostados e os prémios ou outros benefícios de jogo ganhos*».

397. Repare-se na versão originária do artigo 11.º da Proposta:

«Artigo 11.º

¹⁴¹ Cfr. «*Tradução jurídica e produção legislativa bilingue em Macau – actualidade e perspectivação*», in Revista Administração n.º 95, Vol. XXV, 2012-1.º, 167-180, p. 168.

¹⁴² Cfr. Pontos 173 a 178 deste Parecer.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Montantes apostados e prémios de jogo

1. Os montantes apostados e os prémios ou outros benefícios de jogo ganhos pelas pessoas interditas de jogar reverterem para a Região Administrativa Especial de Macau, adiante designada por RAEM.
2. Quando os prémios ou outros benefícios de jogo consistam em bens ou serviços, a DICJ procede ao cálculo do respectivo valor monetário.
3. As concessionárias prestam à DICJ a colaboração que lhes for solicitada para a boa execução do disposto no presente artigo.»

398. E veja-se agora a versão alternativa da mesma Proposta:

«Artigo 11.º

Montantes apostados e prémios de jogo

1. Os montantes apostados e o valor¹⁴³ dos prémios ou outros benefícios dos jogos de fortuna ou azar ganhos pelas pessoas interditas de jogar reverterem para a Região Administrativa Especial de Macau, adiante designada por RAEM.
2. Quando os prémios ou outros benefícios dos jogos de fortuna ou azar consistam em bens ou serviços, a DICJ procede ao cálculo do respectivo valor para os efeitos previstos no número anterior¹⁴⁴.
3. As concessionárias prestam à DICJ a colaboração que lhes for solicitada para a boa execução do disposto no presente artigo.»

399. Entenderam, assim, a Comissão e o Executivo que era necessário apurar a redacção dos normativos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 11.º, na sua versão primária, em ordem a espelhar claramente que no caso do n.º 1 o que estava em causa era o valor do prémio ou do benefício e que no do n.º 2 se tinha expressamente que clarificar que a obrigação da DICJ, quando o prémio ou o benefício consistir num bem (um automóvel, por exemplo) ou num serviço (direito a estada gratuita numa unidade hoteleira, por exemplo), é a de calcular o valor daquele bem ou serviço para o efeito da reversão daquele valor para a Região.

¹⁴³ Sublinhado nosso.

¹⁴⁴ Sublinhado nosso.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

400. Confrontada com a redacção constante da versão alternativa da Proposta, a Comissão chamou a atenção do Executivo para a dissemelhança já referenciada entre as versões em língua chinesa e em língua portuguesa mas, como *supra* já se narrou, o Governo entendeu que não se tratava de uma diferença relevante. Esta Comissão é de opinião que o nosso sistema bilingue deve assegurar uma paridade nos textos legislativos de modo a prevenir eventuais problemas de interpretação e de aplicação das leis. Uma vez mais, perante a recusa do Executivo em fazer a alteração sugerida por esta Comissão, só o Plenário desta Assembleia Legislativa em sede de apreciação, de discussão e de votação na especialidade poderá enunciar a sua opinião sobre a bondade do texto da Proposta de Lei neste tocante. Neste particular valem de novo as considerações *supra* inscritas nos pontos 173 a 178 deste Parecer.

401. XIII – Crime de desobediência

402. Consoante *supra* se teve oportunidade de referir face ao regime em vigor do artigo 25.º (*Expulsão das salas ou zonas*) da Lei n.º 16/2001, que o proponente pretende agora revogar, a competência para a expulsão deixa de estar prevista no artigo que se refere à expulsão dos casinos, como acontece hoje com o artigo 25.º da Lei n.º 16/20001, para incorporar a regulação do artigo 10.º¹⁴⁵ (*Competência para solicitar a identificação e para a expulsão*) da Proposta de Lei.

403. O artigo 12.º (*Crime de desobediência*) da Proposta absorve igualmente parte da disciplina do n.º 1 do artigo 25.º da Lei n.º 16/2001 «*todo aquele que for encontrado numa sala ou zona de jogos em infracção às regras e condições específicas aprovadas para o efeito, ou quando seja inconveniente a sua presença, é mandado retirar por inspectores da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos ou por membro da direcção do casino*

¹⁴⁵ A cuja análise se procedeu *supra*.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

responsável pelas salas ou zonas de jogos, constituindo a recusa crime de desobediência, no caso de a ordem ser dada ou confirmada por um inspector¹⁴⁶.».

404.O negrito e o sublinhado *in fine* da citação anterior correspondem à parte daquela disciplina que é agora incorporada, por iniciativa do Executivo, na alínea 1) do artigo 12.º da Proposta, que introduz uma diferença nuclear: a recusa de obedecer à ordem de expulsão de um casino emitida por um inspector da DICJ ou respectiva chefia (ambos só quando em exercício de funções) deixa de constituir crime de desobediência.

405.Só se essa mesma ordem for posteriormente confirmada por um agente do CPSP ou da PJ é que se verifica o preenchimento da previsão legal do cometimento do crime de desobediência simples, previsto e punido no n.º 1 do artigo 312.º do Código Penal¹⁴⁷.

406.Realmente o n.º 2 do artigo 10.º da Proposta determina que os inspectores da DICJ e respectivas chefias e os directores dos casinos, em exercício de funções, podem solicitar ao CPSP e à PJ, nos termos da lei, a colaboração que se mostre necessária nos casos de oposição ou resistência ao exercício das funções previstas naquele normativo.

407.Uma outra novidade que resulta, portanto, do regime do artigo 10.º é a atribuição aos directores dos casinos, em paralelo com os inspectores da DICJ e respectivas chefias, quando em exercício de funções, da competência para solicitar a identificação e dar ordem de expulsão a quem se encontre no interior dos casinos em violação do disposto no artigo 9.º.

408.Mas a desobediência à ordem de expulsão emitida por director de casino, quando em exercício de funções, não constitui, tal como a de expulsão emitida pelos inspectores da DICJ e respectivas chefias, crime desobediência.

¹⁴⁶ Sublinhado nosso.

¹⁴⁷

«Artigo 312.º
(Desobediência)

1. Quem faltar à obediência devida a ordem ou mandado legítimos, regularmente comunicados e emanados de autoridade ou funcionário competentes, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias se:

a) Uma disposição legal cominar, no caso, a punição da desobediência simples; (...).».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

409. Quando o proponente decidiu dispor simetricamente sobre as competências dos inspectores da DICJ e respectivas chefias, quando em exercício de funções, em paralelo com as dos directores dos casinos, também só quando em exercício de funções (artigo 10.º da Proposta), não constituindo estes últimos sequer autoridades administrativas, está bem de ver que importava fazer reflectir este tratamento conjunto no artigo 12.º.

410. Ou seja, não cominar como crime (de desobediência simples) a recusa em cumprir uma ordem de expulsão emitida pelos inspectores da DICJ e respectivas chefias, quando em exercício de funções, e pelos directores dos casinos. A menos que essa mesma ordem, ao abrigo do n.º 2 do artigo 10.º, seja depois confirmada pelo CPSP ou pela PJ.

411. Tenha-se igualmente presente que, nos termos da alínea 2) do artigo 13.º (*Infracções administrativas*), a recusa de identificação, no interior de casino, a solicitação de agente do CPSP ou da PJ constitui uma infracção administrativa. Mas a mesma recusa de identificação frente à solicitação de um inspector da DICJ ou respectiva chefia ou de um director de casino, todos em exercício de funções, já não dá lugar a aplicação de uma infracção administrativa.

412. XIV - Infracções administrativas

413. A matéria das infracções administrativas, artigo 13.º da Proposta de Lei, prevista na presente iniciativa legislativa, empresta cumprimento ao binómio formado pela Lei Básica e pela Lei n.º 13/2009 (*Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas*), satisfazendo assim o princípio geral de que não há infracções administrativas em regulamento administrativo complementar. Este aspecto tem sido plenamente cumprido pelas leis desta Assembleia Legislativa.

414. A matéria sancionatória prevista na presente iniciativa legislativa merece alguns esclarecimentos.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

415. O n.º 1 do artigo 13.º prevê as infracções administrativas em que incorre quem violar as interdições previstas na presente iniciativa legislativa.

416. Convém nesta sede chamar a atenção para o facto de no decurso do exame na especialidade esta Comissão e o Executivo terem decidido retirar do âmbito das infracções administrativas a punição dos funcionários e agentes da função pública que violem a proibição legal de aceder a casinos, nos termos do proémio do n.º 1 do artigo 2.º da futura lei (salas ou zonas de jogo, na redacção do intróito do n.º 1 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001)¹⁴⁸.

417. Para esse efeito, no articulado da versão alternativa da Proposta de Lei, não foi incluída em qualquer das alíneas do n.º 1 do artigo 13.º a referência à alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º.

418. Entendeu-se que os funcionários e agentes da função pública que violem aquela proibição legal já são puníveis em sede do competente procedimento disciplinar previsto no ETAPM – artigos 276.º a 358.º -, tendo em atenção precisamente a sua condição e o seu estatuto de funcionários ou agentes da função pública.

419. Considerou-se, assim, que este regime disciplinar é suficiente para sancionar os funcionários e agentes públicos infractores.

420. Efectivamente prever em sede do n.º 1 do artigo 13.º a sua punição, iria significar que a condição e o estatuto de funcionário ou de agente da função pública poderia dar lugar, para além da aplicação da sanção disciplinar ao abrigo do procedimento disciplinar regulado no ETAPM, à cominação pela sanção administrativa que se pretendia prever no n.º 1 do artigo 13.º.

421. Esta **garantia fundamental** da constituição processual penal determina que fica proibida a instauração de um segundo procedimento criminal quanto ao mesmo sujeito, ao mesmo objecto e ao mesmo fundamento.

¹⁴⁸ Cfr. Ponto 250 deste Parecer.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

422. Em concreto neste particular, como *supra* se deu notícia, é entendimento desta Comissão, que não lhe parece existir razão válida para se aceitar que um mesmo facto (no caso vertente ser-se funcionário ou agente da Administração Pública) desencadeie uma acumulação de efeitos jurídicos, em que para além da sanção disciplinar aplicável ainda se cumule uma sanção administrativa.

423. Nesta circunstância específica, julga esta Comissão que o duplo sancionamento dos funcionários e dos agentes da Administração Pública, que resultava da versão originária da Proposta, não se justificava.

424. Razão pela qual na versão alternativa da Proposta de Lei, o n.º 1 do artigo 13.º deixa de fazer referência à violação da proibição estatuída na alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º da Proposta de Lei: o seu sancionamento em sede do competente procedimento disciplinar é considerado suficiente.

425. Na redacção originária da Proposta de Lei a interdição de acesso e de prática de jogos em casino que se referia aos «trabalhadores da Administração Pública, incluindo os trabalhadores dos institutos públicos e os agentes das Forças e Serviços de Segurança, excepto quando autorizados e sem prejuízo do artigo 5.º», estava inscrita na alínea 4) do n.º 1 do artigo 3.º (Pessoas interditas de aceder aos casinos).

426. E se se reparar, no texto alternativo final, o normativo sofreu uma ligeira alteração na sua redacção e passou agora a integrar a alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º (Interdição de entrada nos casinos): «trabalhadores da Administração Pública, incluindo os trabalhadores dos institutos públicos e os agentes das Forças e Serviços de Segurança, sem prejuízo do disposto no artigo 5.º».

427. Note-se, porém, que no confronto entre o normativo da alínea 3) do n.º 1 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001, que dispõe que o acesso às salas ou zonas de jogo é vedado «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», e o previsto na alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º da Proposta de Lei se verifica que o proponente



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

acrescentou agora a referência aos «trabalhadores dos institutos públicos» e que a excepção¹⁴⁹ *in fine* teve a sua redacção aperfeiçoada e passou a integrar a disciplina do artigo 5.º da Proposta. O proponente decidiu assim abranger expressamente na proibição legal da alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º os trabalhadores dos institutos públicos.

428. Ora, como se consabe, o procedimento disciplinar previsto no ETAPM aplica-se, nos termos do artigo 280.º do ETAPM, aos «funcionários e agentes da Administração Pública».

429. A pergunta que se impõe é a de saber se os «trabalhadores da Administração Pública, incluindo os trabalhadores dos institutos públicos e os agentes das Forças e Serviços de Segurança», referenciados na alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º da Proposta de Lei, estão ou não sujeitos ao direito disciplinar da Função Pública de Macau?

430. É pois o momento de chamar à colação a sintética e útil indagação de Leal Henriques¹⁵⁰ de saber «quem é funcionário ou agente no ordenamento jurídico da RAEM»?

431. Leal-Henriques¹⁵¹ chama a atenção que «fazendo a aproximação entre as duas situações [funcionário e agente], podemos dizer, utilizando a linguagem do Procurador-Geral da República Portuguesa, que é possível surpreender “dois níveis de ligação do agente ao ente público. Uma ligação que, embora pouco estreita, cria um estado de sujeição ou, pelo menos, de subordinação à direcção do órgão público ao qual o agente presta serviço. Uma ligação com vínculo mais apertado, cujos traços mais salientes residem na profissionalidade do agente, detentor de estatuto específico... regido pelo direito público administrativo, com garantias de estabilidade traduzidas na forma de nomeação, na integração no quadro, no

¹⁴⁹ Com efeito, da previsão da alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º (conjugada com o n.º 2 do mesmo artigo) da Proposta resulta que os «trabalhadores da Administração Pública, incluindo os trabalhadores dos institutos públicos e os agentes das Forças e Serviços de Segurança (...)» estão proibidos de aceder aos casinos e de neles jogar, «sem prejuízo do disposto no artigo 5.º». Esta ressalva, como *supra* se esclareceu, dirige-se a assegurar, na esteira da Lei n.º 16/2001, que os titulares das funções públicas no estrito exercício das suas funções e precisamente em razão delas têm de ter acesso aos casinos na medida em que as suas funções assim o exijam — não podendo, porém jogar directamente ou por interposta pessoa. Ora desempenhando funções públicas, muitos deles poderão ser «trabalhadores da Administração Pública da Região», «trabalhadores dos institutos públicos» ou «agentes das Forças e Serviços de Segurança» e nessa medida aquela alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º tem que ressaltar que a proibição que prescreve não se lhes aplica desde que se verifiquem os requisitos da disciplina do artigo 5.º.

¹⁵⁰ Cfr. «Manual de Direito Disciplinar», 2ª Edição, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2009, p. 28.

¹⁵¹ *Idem* p. 28.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

*direito a uma carreira, numa remuneração certa. Tais estádios ou níveis de ligação corresponderiam, respectivamente ao agente administrativo e ao funcionário público.*¹⁵²».

432. Instrutivamente o mesmo autor¹⁵³ desenha então o conceito de trabalhador da Administração Pública para abranger as seguintes categorias:

- funcionários em geral em que ocorra provimento por nomeação definitiva [artigos 2.º, n.º 2, 19.º, 20.º, n.º 1 alínea a)¹⁵⁴];
- funcionários de direcção e chefia em que ocorra o provimento em comissão de serviço [artigos 2.º, n.º 3, 19.º, 20.º, n.º 1, alínea a), 22.º, n.º 2¹⁵⁵];
- agentes em que ocorra quer o provimento por nomeação provisória [artigos 2.º, n.º 3, 19.º, 21.º, n.º 1, alínea a), 25.º e 26.º] quer o provimento por contrato (além do quadro) [artigos 2.º, n.º 3, 19.º, 21.º, n.º 1, alínea a), 25.º e 26.º¹⁵⁶].

433. Refere ainda Leal Henriques¹⁵⁷ que assim «*se conclui, pois, que num conceito lato de agente administrativo se integram os funcionários e os agentes "stricto sensu", pelo que todos os funcionários são agentes administrativos, mas nem todos os agentes são funcionários.*».

434. Leal Henriques¹⁵⁸ aprofunda a sua indagação e assinala que no esquema anterior [cfr. ponto 432 deste Parecer] «*não é feita referência ao pessoal assalariado, aos tarefeiros e a certos outros contratos. Estou em crer, e inferindo do disposto no art. 2.º do ETAPM, que o pessoal assalariado não é funcionário nem agente para efeitos disciplinares. Sendo recrutado por contrato de assalariamento [art. 21.º, n.º 1, al. B)], pode ver rescindido o acordo por justa causa e a todo o tempo se houver incumprimento de deveres gerais e especiais inerentes à função (artigo 28.º, n.ºs 1, al. D, e 3), pelo que será por tal via que a*

¹⁵² Cfr. Parecer n.º 127/83, de 21 de Junho, D.R. II Série, de 24.01.84. No mesmo sentido, cfr. PAULO VEIGA E MOURA, Função Pública, págs. 202 e segts.

¹⁵³ *Idem* p. 29

¹⁵⁴ ETAPM.

¹⁵⁵ ETAPM.

¹⁵⁶ ETAPM.

¹⁵⁷ *Idem* p. 30.

¹⁵⁸ *Idem* pp. 30 a 32.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Administração poderá solucionar qualquer conduta de incidência disciplinar que venha a ocorrer com essa categoria pessoal. No que tange aos assalariados do quadro, que vão sendo extintos à medida que vagarem os respectivos lugares (art. 14.º, n.º 1, de DL n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro), a situação é diferente, porquanto, nos termos do preceituado no n.º 7 do referido preceito, têm os mesmos a qualidade de agente. E daqui se pode tirar o argumento de que, se o legislador teve necessidade de dizer expressamente que os assalariados do quadro são agentes, fê-lo para os distinguir dos demais assalariados, que o não são. Os tarefeiros, por seu lado, são recrutados através de um contrato de prestação de serviços que é o contrato de tarefa, o qual também lhes não confere vínculo funcional à Administração, não os sujeitando, por isso, ao regime da função pública, uma vez que o objectivo do convénio é a obtenção de um mero resultado, fora da relação de hierarquia (art. 29.º). Como tal, ficam apenas cobertos pelas cláusulas contratuais estabelecidas à sombra dos dispositivos consagrados no diploma atinente à aquisição de serviços (DL n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 30/89/M, de 15 de Maio e pela Lei n.º 17/2001, de 17 de Dezembro), sendo, portanto, através de tais cláusulas que serão corrigidos os seus eventuais desvios comportamentais.¹⁵⁹ Relativamente a estes contratados «é o contrato que regula os deveres da função e determina as sanções aplicáveis ao caso do seu não cumprimento. O superior que expulsa o agente contratado por incompetência profissional, mau procedimento ou outro motivo, não exerce uma atribuição de hierarquia – rescinde uma convenção na forma de direito comum¹⁶⁰.» Ainda dentro da área contratual temos, por um lado, o contrato além do quadro que é um contrato de direito administrativo, e, por outro, o contrato individual de trabalho, que é um instrumento de direito civil, de que a Administração também se serve para reforçar os seus recursos, em matéria de pessoal. Este último tipo de instrumento, porque menos rígido e de maior maleabilidade contratual do que o primeiro, é usado com ampla latitude em Macau, especialmente em áreas onde há mais forte carências de trabalhadores especializados

¹⁵⁹ O tarefeiro, em sentido próprio, «não se encontra sujeito à hierarquia, disciplina ou horário do respectivo serviço; em caso algum o tarefeiro pode ser considerado agente administrativo...; ao tarefeiro... não se aplica o Estatuto Disciplinar da Função Pública...» (Vinicio Ribeiro, op. cit. Págs. 44 e 45 [Estatuto Disciplinar dos Funcionários Públicos])

¹⁶⁰ Marcello Caetano, Do Procedimento Disciplinar, pág. 137.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

(médicos, juristas, engenheiros, pessoal de enfermagem, etc). Os contratados além do quadro são agentes administrativos (cfr. artigos 2.º, n.º 3, 19.º, 21.º, n.º 1, al. a) 25.º e 26.º, todos do ETAPM), sujeitos, portanto, ao respectivo regime disciplinar, o mesmo não me parecendo poder dizer-se dos admitidos por contrato individual de trabalho, visto que este é um mero acordo de direito civil (cfr., no entanto, o Estatuto homologado a 28.06.2004 pelo Chefe do Executivo, em decorrência do disposto no art. 4.º, n.º 2, da Lei n.º 17/2001, de 14 de Dezembro, respeitante ao IACM).».

435. Quanto aos contratos individuais de trabalho¹⁶¹, repare-se na jurisprudência fixada no Acórdão do Tribunal de Segunda Instância da RAEM, Processo n.º 984/2009, em foi declarado cristalina que «(...) Sucede, que, por força do artigo 276.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, o regime disciplinar previsto no ETAPM (artigos 276.º a 358.º), apenas se aplica aos funcionários e agentes. 13. No mesmo sentido, de que o regime disciplinar do ETAPM não se aplica aos contratados no regime de contrato individual de trabalho, vai a doutrina, 14. Veja-se o que, a propósito escreve Manuel Leal-Henriques: «Sujeitos activos [do procedimento disciplinar previsto no ETAPM], como reza o preceito definidor (art.º 281.)¹⁶² e também o que delimita o campo de aplicação do regime (art. a 276.º), só podem ser os funcionários e os agentes da Administração, portanto, apenas aqueles que se encontram a ela vinculados por uma relação de serviço público da que ficou desenhada antes. Assim, todos os demais trabalhadores, qualquer que seja o título de ligação à máquina administrativa (assalariamento, tarefa ou contrato individual de trabalho), estão fora do regime disciplinar da função pública, regendo-se, nessa matéria, por cláusulas próprias dos seus instrumentos de ajuste.¹⁶³». E, «mesmo que nos respectivos acordos laborais se inscrevam cláusulas que eventualmente os submetam, por remissão, àquele

¹⁶¹ Cfr. Miguel Pacheco Arruda Quental, in «Manual de Formação do Direito do Trabalho em Macau, Novo Regime das Relações de Trabalho», Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2012, p. 133-135.

¹⁶² «Considera-se infracção disciplinar o facto culposo, praticado pelo funcionário ou agente, com violação de algum dos deveres gerais ou especiais a que está vinculado».

¹⁶³ Manuel Leal-Henriques, Manual de Direito Disciplinar, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2005, página 48.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

regime disciplinar, carecem as mesmas de validade jurídica, já que não é lícito, por via contratual, derrogar uma regra constante de norma imperativa».¹⁶⁴

436.No que aos contratos individuais de trabalho ainda diz respeito, em sede do Parecer n.º 2/III/2009, relativo à proposta de lei «Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos», a Comissão Eventual para a análise de iniciativas legislativas relativas ao Funcionalismo Público firmou entendimento que « (...) se a aplicação do regime de carreiras aos vínculos contratuais precários - contratos além do quadro e de assalariamento - se entende uma vez que são contratos administrativos celebrados ao abrigo do direito público, já a sua aplicação aos contratos individuais de trabalho, sujeitos ao direito privado, suscitou dúvidas. Há que ter presente que a disciplina que rege os contratos individuais de trabalho não é a mesma que rege os contratos administrativos de provimento na administração. Os contratos individuais de trabalho regem-se pelo regime de direito privado, vale no processo de negociação a vontade das partes, não estando estas sujeitas a quaisquer espartilhos que não sejam os de não poderem inserir nos contratos cláusulas ilegais, ou seja, contrárias à ordem jurídica¹⁶⁵. Assim, estes contratos individuais de trabalho, quando celebrados com a Administração não estão sujeitos aos pressupostos contratuais que regem os contratos administrativos de provimento, nomeadamente ao limite mínimo e máximo de idade, à fixação da remuneração com relação a um índice da tabela indiciária, etc¹⁶⁶. Contudo, a inserção deste tipo de contratos no regime de carreiras equivale a dizer que a partir da aprovação da presente proposta de lei os contratos de direito privado se regem pelas regras aqui estipuladas, o que os transformará em contratos "híbridos", ou seja, sendo contratos de direito privado deveriam reger-se pelas regras do direito privado. Contudo, não obstante

¹⁶⁴ Esta decisão foi mantida integralmente pelo Tribunal de Última Instância, no Processo n.º 64/2010, sem que esta Instância se tenha em concreto debruçado sobre este particular.

¹⁶⁵ Vide artigo 273.º do Código Civil.

¹⁶⁶ Vide artigo 10.º do ETAPM sobre os requisitos gerais para o desempenho de funções públicas.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

titularem-se de direito privado, passarão a reger-se pelas regras de direito público previstas na presente proposta de lei¹⁶⁷.»^{168 169}

437. Mais se deve dizer que o artigo 69.º (*Contratos individuais de trabalho em vigor*)¹⁷⁰ da precisamente da Lei n.º 14/2009 (*Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos*), na leitura feita por esta Comissão, em nada alterou o que a doutrina e a jurisprudência unanimemente afirmam perante o actual quadro legal em vigor: o regime disciplinar do ETAPM (artigos 276.º a 358.º) não é aplicável aos contratos individuais de trabalho.

438. Nestes termos, julga-se que a resposta àquela pergunta, *supra* formulada, - se os «trabalhadores da Administração Pública, incluindo os trabalhadores dos institutos públicos e os agentes das Forças e Serviços de Segurança», da alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º da

¹⁶⁷ Situação que comportará, não obstante, excepções, quando os contratos forem celebrados ao abrigo do n.º 4 do artigo 2.º. Ou seja, nas situações aí previstas, continuará a vigorar a disciplina e a filosofia inerentes aos contratos individuais de trabalho, que é como quem diz, a liberdade de negociação das partes.

¹⁶⁸ Cfr. Parecer n.º 2/III/2009, relativo à proposta de lei «Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos», da Comissão Eventual para a análise de iniciativas legislativas relativas ao Funcionalismo Público, pp. 15 e 16.

¹⁶⁹ Cfr. Nota de pé de página 12 do Parecer n.º 2/III/2009, relativo à proposta de lei «Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos», da Comissão Eventual para a análise de iniciativas legislativas relativas ao Funcionalismo Público: «Do que ficou expresso e da regulação prevista na presente proposta parece poder defender-se com alguma consensualidade que os futuros contratos individuais de trabalho celebrados entre a Administração e os particulares terão já não uma natureza estritamente de direito privado, mas sim, e à semelhança do que é defendido por alguma doutrina, que “as relações jurídico-privadas de emprego público têm natureza jurídica de direito público”. Uma vez que “apesar de constituída sob a forma privada”, a relação de emprego público, traduzindo uma verdadeira relação individual de trabalho, na medida em que o trabalhador público, ao prestar a sua actividade para o Estado ou outras pessoas colectivas de direito público, mediante uma remuneração, encontra-se na dependência hierárquica e funcional dos respectivos órgãos e sob a sua autoridade e direcção, isto é, uma verdadeira situação de subordinação jurídica”, Paulo Daniel Comoane, *A Aplicação da Lei do Trabalho nas Relações de Emprego Público*, Instituto da Cooperação Jurídica/Faculdade de Direito Universidade de Lisboa, Almedina, 2007, pág.87.»

¹⁷⁰

«Artigo 69.º»

Contratos individuais de trabalho em vigor

1. Os contratos individuais de trabalho celebrados antes da data da entrada em vigor da presente lei e as suas renovações, continuam sujeitos à disciplina emergente desses contratos.
2. As partes, por sua iniciativa e mútuo acordo, podem optar por celebrar um novo contrato individual de trabalho regido pela presente lei.
3. A opção referida no número anterior deve ser exercida no prazo de 180 dias a contar da data da entrada em vigor da presente lei, retroagindo os efeitos do novo contrato a essa data.
4. Os contratos referidos no n.º 2 são celebrados tendo por referência a carreira a que corresponda as funções a desempenhar, tendo em conta as habilitações académicas ou profissionais legalmente exigidas, auferindo o trabalhador um índice de vencimento igual ou imediatamente superior ao que detém, caso não haja coincidência.
5. O tempo de serviço, para efeitos de progressão e acesso, dos contratos celebrados ao abrigo do n.º 2 é contado a partir da data de produção de efeitos do mesmo, não podendo ser anterior a data da entrada em vigor da presente lei.
6. Aos trabalhadores providos por contrato individual de trabalho não se lhes aplica o disposto no artigo anterior, contando-se o tempo de serviço para efeitos de progressão e acesso a partir da data da entrada em vigor da presente lei.»



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Proposta de Lei, estão ou não sujeitos ao direito disciplinar da Função Pública de Macau? – implica que se diga que o que determina a qualidade de funcionário e agente da Administração Pública de Macau, e portanto a sua sujeição ao regime disciplinar dos artigos 276.º a 358.º do ETAPM, é o tipo de vínculo jurídico que se identificar na sua relação de trabalho com a Administração¹⁷¹.

439. Se se identificar um vínculo jurídico que corresponda a qualquer uma das formas de provimento para os funcionários e agentes da função pública em Macau, *supra* referenciadas, então os contratados ao seu abrigo estão necessariamente sujeitos ao regime disciplinar do ETAPM. Se assim não acontecer, não são alcançados por este regime.

440. Tenha-se, porém, presente que muitos dos institutos públicos dispõem do seu próprio estatuto privativo de pessoal e que, nessa medida, pode ocorrer que mesmo que a sua ligação laboral à Administração não implique a qualificação de funcionário ou agente da função pública (e portanto, a não sujeição ao regime disciplinar do ETAPM), podem por força do seu estatuto estar sujeitos a procedimento disciplinar próprio e, assim, incorrerem em violação de deveres gerais ou especiais ao não acatarem a proibição da alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º da Proposta de Lei.

441. Quanto aos «*agentes das Forças e Serviços de Segurança*» deve dizer-se que esta expressão, de resto já constante na alínea 3) do n.º 1 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001, pretende abranger várias realidades, mas traz mais problemas do que aqueles que resolve. Desde logo, o termo «*agente*» não se entremostra tecnicamente o mais correcto: seria preferível fazer-se referência ao *pessoal* das Forças e Serviços de segurança. É que o termo «*agente*» pode induzir em erro perante a terminologia utilizada para caracterizar a estruturação das diferentes carreiras que integram as diversas corporações, polícias e serviços que a expressão *Forças e Serviços de Segurança* pretende alcançar.

¹⁷¹ Cfr. Miguel Pacheco Arruda Qental, in «*Manual de Formação do Direito do Trabalho em Macau, Novo Regime das Relações de Trabalho*», Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2012, p. 133.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

442. Com efeito, na RAEM, o conceito de *Forças e Serviços de Segurança* intercepta *lato sensu*: o Corpo de Polícia de Segurança Pública, a Direcção dos Serviços de Segurança, a Polícia Judiciária, os Serviços de Polícia Unitários, os Serviços de Alfândega, o Corpo de Bombeiros, o Corpo de Guardas Prisionais do Estabelecimento Prisional de Macau e a Escola Superior de Polícia.

443. Em *stricto sensu*, este conceito abrange, num primeiro plano, os militarizados: do Corpo de Polícia de Segurança Pública, do Corpo de Bombeiros e dos Serviços de Alfândega.

444. Estes militarizados, das Forças e Serviços de Segurança, têm estatuto disciplinar próprio - *Estatuto Disciplinar das Forças de Segurança*¹⁷². E é nessa sede que são puníveis pelas infracções disciplinares que cometam.

445. Num segundo plano, deve notar-se que nas *Forças e Serviços de Segurança* existe pessoal civil e, nos termos *supra* delineados, se o seu vínculo à Administração for de ordem — a qualificá-los como funcionários ou agentes, estão sujeitos ao regime disciplinar dos artigos 276.º a 358.º do ETAPM.

446. Por exemplo, a Polícia Judiciária é um órgão de Polícia Criminal e o n.º 1 do artigo 11.º (*Regime de pessoal*) da Lei n.º 5/2006 (*Polícia Judiciária*) estabelece que «1. O regime do pessoal da PJ é o estabelecido no regime geral da função pública e demais legislação aplicável, sem prejuízo das especialidades constantes dos números e artigos seguintes. (...)».

447. Assim, deve concluir-se que quanto à Polícia Judiciária o seu pessoal está abrangido pelo regime disciplinar dos artigos 276.º a 358.º do ETAPM, na medida em que os respectivos contratos de trabalho autorizem a sua qualificação como funcionários e agentes da Administração.

448. Outro exemplo, agora referente aos Serviços de Polícia Unitários (SPU): os militarizados afectos ao seu serviço estão sujeitos ao *Estatuto Disciplinar das Forças de Segurança* e o pessoal da Polícia Judiciária, também destacado nos SPU, fica submetido ao

¹⁷² Cfr. «*Estatuto Disciplinar das Forças de Segurança*» (Decreto-Lei n.º 66/94/M, de 30 de Dezembro, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 67/96/M, de 16 de Dezembro, 51/97/M, de 24 de Novembro, 98/99/M, de 13 de Dezembro e pelo Regulamento Administrativo n.º 9/2004, de 29 de Março).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

regime disciplinar do ETAPM. O seu pessoal civil, se o seu vínculo à Administração for de ordem a qualificá-los como funcionários ou agentes, está sujeito ao regime disciplinar dos artigos 276.º a 358.º do ETAPM.

449. Tudo isto para concluir que a violação da alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º da Proposta de Lei não acarreta, pelas razões *supra* plasmadas, a punição dos seus infractores ao abrigo da sanção administrativa prevista no n.º 1 do artigo 13.º.

450. A punição destes infractores deve ocorrer em sede do regime disciplinar do ETAPM, se se concluir que os seus contratos de trabalho revelam o vínculo jurídico que os permita qualificar como funcionários ou agentes da Administração Pública, ou em sede do regime disciplinar privativo que resulte do seu estatuto profissional.

451. Em concreto, e em síntese, identificam-se ao abrigo do n.º 1 do artigo 13.º os seguintes deveres de conduta:

- i. Não pode aceder, isto é entrar e frequentar, e não pode jogar nos casinos, isto é, não pode celebrar contratos de jogo ou aposta, quem não tenha perfeito 21 anos de idade;
- ii. Não podem aceder, isto é entrar e frequentar, e não podem jogar nos casinos os indivíduos em notório estado de embriaguez ou sob o efeito de drogas;
- iii. Não podem aceder, isto é entrar e frequentar, e não podem jogar nos casinos os indivíduos portadores de armas, engenhos ou materiais explosivos;
- iv. Não podem aceder, isto é entrar e frequentar, e não podem jogar nos casinos os indivíduos portadores de aparelhos que se destinem principalmente ao registo de imagens ou de sons, ou que não tenham outra utilidade relevante que não seja a de efectuar esse registo, excepto se autorizados pelas respectivas concessionárias;
- v. Não podem jogar nos casinos (mas podem livremente aceder): o Chefe do Executivo, os titulares dos principais cargos do Governo, os membros do Conselho Executivo e os membros dos órgãos sociais das concessionárias ou das sociedades gestoras,



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

assim como os seus convidados quando acompanhados por eles, relativamente aos casinos abrangidos pela respectiva concessão;

- vi. Ninguém se pode recusar a identificar, quando tal lhe for solicitado, no interior do casino perante agente do CPSP ou da PJ;
- vii. Quem for expulso de um casino não pode aceder antes do decurso do prazo previsto no n.º 2 do artigo 9.º da Proposta de Lei;
- viii. Quem for representante legal de menor ou de interdito não pode aceder a casino na companhia do seu representado;
- ix. Todos devem cumprir as regras dos jogos de fortuna ou azar;
- x. Ninguém pode causar distúrbios no interior dos casinos; e
- xi. Ninguém pode vender ou tentar vender ou transaccionar quaisquer bens ou serviços no interior dos casinos sem autorização das operadoras dos casinos.

452. Como se percebe por esta síntese, ficam fora do alcance da sanção administrativa prevista no n.º 1 do artigo 13.º da Proposta de Lei as pessoas que violem a proibição do n.º 1 do artigo 3.º da Proposta que, com idade inferior a 21 anos de idade, sejam encontradas a exercer, por conta própria ou por conta de outrem, no interior dos casinos qualquer actividade profissional^{173 174}.

453. A razão de política legislativa que sustenta esta solução alicerça-se na consideração segundo a qual os trabalhadores são a parte mais fraca no quadro da relação laboral. Assim, considera-se que a perda do posto de trabalho que ocorrerá necessariamente é já uma punição suficiente para quem voluntariamente ou por negligência optou por incorrer em desobediência.

¹⁷³ Salvo se ao abrigo da disciplina excepcional do n.º 2 do artigo 3.º da Proposta de Lei ou salvo se estiverem abrangidas pelo regime transitório do artigo 19.º, também da Proposta de Lei.

¹⁷⁴ Mas a concessionária ou subconcessionária que o permitir, ainda que com simples negligência, já é punida nos termos do n.º 2 do artigo 13.º da Proposta.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

454. Como se percebe este argumento só é válido directamente para quem trabalhe por conta de outrem. Quanto a quem trabalhe por conta própria, o máximo que se pode dizer, numa tentativa de simetria, é que o facto de deixar de exercer a sua actividade profissional é em si mesmo punição também suficiente.

455. Não estão igualmente abrangidas pela sanção administrativa, constante do n.º 1 do artigo 13.º, todas as pessoas referenciadas no artigo 5.º (*Acesso aos casinos no exercício de funções públicas*) que forem encontradas no interior dos casinos, fora do exercício das suas funções públicas, ou a jogar, directamente ou por interposta pessoa, em violação do disposto no artigo 5.º. Note-se que, de acordo com este artigo, as pessoas por ele abrangidas só podem aceder aos casinos se estiverem no exercício das suas funções e nunca podem jogar.

456. Ou seja, contrariamente às pessoas que estão impedidas de jogar, mas que gozam de livre acesso aos casinos, nos termos do artigo 4.º¹⁷⁵ (o Chefe do Executivo, os titulares dos principais cargos do Governo, os membros do Conselho Executivo e os membros dos órgãos sociais das concessionárias ou das sociedades gestoras, assim como os seus convidados quando acompanhados por eles, relativamente aos casinos abrangidos pela respectiva concessão), verifica-se que os magistrados judiciais e do Ministério Público e os funcionários de justiça, os funcionários do Comissariado contra a Corrupção, os funcionários do Comissariado da Auditoria, os funcionários da DICJ, os agentes das Forças e Serviços de Segurança, os funcionários dos Serviços de Alfândega, os funcionários da Autoridade Monetária de Macau e outros funcionários autorizados, caso a caso, pelo Chefe do Executivo, se violarem quer a proibição de aceder aos casinos fora do seu exercício de funções quer a interdição de neles jogar (directamente ou por interposta pessoa), impostas pelo artigo 5.º da Proposta de Lei, não estão sujeitos à disciplina sancionatória da Proposta de Lei.

¹⁷⁵ Que, como *supra* se informou, são punidas ao abrigo da alínea 1) do n.º 1 do artigo 13.º, se forem encontradas a jogar.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

457. Conforme *supra* já se teve oportunidade de referir, na versão originária de Proposta, por via da alínea 1) do n.º 1 do artigo 13.º eram punidos, e ao abrigo da infracção administrativa aí consagrada, os titulares das funções públicas listados no n.º 1 do artigo 5.º que acessem aos casinos fora do exercício das suas funções ou que jogassem jogos directamente ou por interposta pessoa.

458. Acontece que, no decurso do exame na especialidade, esta Comissão e o Executivo constataram que a ser assim se corria o risco de punir duas vezes aqueles titulares de funções públicas, já que por força precisamente do seu estatuto funcional, para além da infracção administrativa do n.º 1 do artigo 13.º, ainda poderiam ficar sujeitos à responsabilidade disciplinar que resultaria da sua eventual condição de funcionários e agentes da Função Pública de Macau ou que resultaria do respectivo estatuto funcional.

459. Quanto a esta matéria remete-se aqui para os pontos 249 a 256 deste Parecer onde se analisou detalhadamente a questão.

460. O n.º 2 do artigo 13.º estabelece as infracções administrativas em que incorrem as operadoras dos casinos locais quando desrespeitarem os deveres legais que lhes são impostos.

461. A redacção da versão originária da Proposta de Lei, neste tocante, foi sujeita às alterações e aperfeiçoamentos que se entenderam convenientes em ordem a apurar a sua aptidão técnica. A versão alternativa da Proposta de Lei introduziu destarte várias novidades.

462. Desde logo, tome-se a melhor nota do aditamento da nova alínea 1) ao n.º 2 deste artigo 13.º. Depois, registre-se que se acrescentou ao preceituado igualmente uma nova alínea 3). Por fim, percebe-se que o proponente entendeu por bem consagrar que a responsabilidade das operadoras, quanto às alíneas 1), 2) e 3) se apura ainda que se verifique simples negligência.

463. Merece especial realce o aditamento da alínea 3), que prevê a responsabilidade administrativa da operadora que permita, ainda que com mera negligência, que trabalhador



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

seu jogue nos seus casinos. É o reflexo da interdição fixada no n.º 3 do artigo 4.º (*Interdição especial de jogo*) da Proposta de Lei.

464. Estes normativos requerem uma explicação na sua articulação quer com a interdição de acesso e prática de jogos em casino para pessoas com idade inferior a 21 anos - alínea 1) do n.º 1 do artigo 2.º da Proposta de Lei - quer com a proibição de prestação de trabalho por quem não tenha completado 21 anos -, a que se liga a norma transitória do artigo 19.º, também da Proposta.

465. Na realidade, pode perguntar-se: um trabalhador de um casino que preencha o duplo requisito da previsão da norma transitória do artigo 19.º pode aceder e jogar em outros casinos que não aqueles da operadora a que está ligado por vínculo profissional?

466. A resposta, naturalmente, só pode ser negativa.

467. A disciplina do artigo 19.º abre uma especialidade em nome dos direitos adquiridos do foro laboral. Realmente o que aqui se trata é muito simples. O regime geral que resulta da Proposta de Lei assenta numa proibição de base: a interdição de acesso e de prática de jogos em casino para quem não tenha completado os 21 anos.

468. Desta proibição deriva logicamente outra proibição: a de interdição de prestação de trabalho no interior dos casinos para pessoas com menos de 21 anos.

469. Entendeu-se que esta última interdição não deveria prejudicar quem, à data da entrada em vigor da futura lei, já estivesse contratado e em exercício de funções numa das operadoras locais apesar de ainda não ter completado os 21 anos.

470. Portanto, a intenção do legislador é muito clara: só pretende salvaguardar a situação laboral pré-existente de quem não tendo 21 anos completos já se encontra no exercício de funções num casino no momento da entrada em vigor da lei. Não pretende igualmente permitir-lhe que essa especialidade se estenda à prática de jogos em casino.

471. Assim a norma transitória do artigo 19.º cria um regime especial para os jovens adultos com menos de 21 anos que já estejam a trabalhar no interior dos casinos para o



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

único e concreto efeito de lhes permitir manter esse vínculo laboral. Daqui não se pode retirar que, por terem a condição e o estatuto de trabalhadores dos casinos, poderão ter acesso e praticar jogos em outros casinos não obstante não terem 21 anos.

472.E a razão pela qual assim é reside na decisão do legislador em não criar nenhum regime transitório para permitir aos trabalhadores dos casinos com idade inferior aos 21 anos, à data da entrada em vigor da lei, acesso a outros casinos para poderem jogar ou não.

473.A especialidade do artigo 19.º só se dirige, portanto, ao âmbito das relações laborais que decorram entre as operadoras e as pessoas com idade inferior a 21 anos que em data anterior à entrada da lei em vigor já estejam a produzir os seus efeitos jurídicos. A especialidade desta disciplina não autoriza que se retirem quaisquer outras no que respeita ao acesso e à prática de jogos.

474.Os trabalhadores dos casinos que, ao abrigo do artigo 19.º da Proposta de Lei, apesar de não terem perfeito 21 anos trabalhem numa das operadoras de casinos só têm acesso legal ao interior do casino onde desempenhem a sua actividade profissional. Até perfazerem os 21 anos estão assim proibidos de aceder aos outros casinos da Região e de neles praticar jogos.

475.Deve notar-se, a este propósito, que quer no debate na generalidade quer no exame em especialidade alguns Deputados colocaram dúvidas sobre a bondade do regime legal vigente dirigido aos trabalhadores/empregados dos casinos, que na esteira da legislação anterior (e com origem no período de monopólio pela Sociedade de Turismo de Macau da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino), proíbe os trabalhadores/empregados dos casinos de jogar nos casinos da sua entidade empregadora, mas já os permite jogar em casinos operados por outras entidades.¹⁷⁶

476.Efectivamente alguns Deputados entendem que as razões que justificam a interdição dos funcionários e agentes da Administração Pública em aceder e praticar de jogos em casinos são inteiramente válidas para os trabalhadores/empregados dos casinos e, que

¹⁷⁶ Cfr. Alínea 4) do n.º 1 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

neste sentido, também estes deveriam ser proibidos de aceder aos casinos em que não desempenhem as suas funções profissionais, bem como de neles jogar.

477.O Executivo alegou que a sua intenção legislativa não é a de alterar o actual quadro legal que permite aos trabalhadores/empregados dos casinos o acesso e a prática de jogos em outros casinos, que não os explorados pela sua entidade empregadora. Para tanto, invocou igualmente o direito à liberdade destes funcionários em jogar jogos de fortuna ou azar naqueles outros casinos.

478.Em bom rigor, poder-se-á perguntar se o mesmo direito fundamental não deverá assistir aos funcionários públicos? O Governo, porém, rejeita esta comparação sublinhando que a natureza pública das suas funções os torna suficientemente diferenciados para evitar o paralelismo.

479.Deve registar-se que no desenho da infracção administrativa da alínea 3) do n.º 2 do artigo 13.º, o proponente optou por colocar, em matéria de responsabilidade, a pedra angular na mera negligência. Quer isto dizer que bastará a mera omissão dos deveres de diligência por parte das operadoras, o mero descuido, para que se preencha a previsão legal daquela alínea.

480.O mesmo se deve sublinhar quanto às infracções administrativas previstas nas alíneas 1)¹⁷⁷ e 2) do n.º 2 do artigo 13.º. Isto é, a responsabilidade das operadoras verifica-se ainda que se apure uma mera omissão da diligência ou cuidado, determinados reflexamente pela lei.

481.Assim, por exemplo, quando ocorra o acesso ou a prática de jogos nos casinos por quem não tenha completado 21 anos ou ainda o exercício de actividade profissional no interior dos casinos por quem também não tenha 21 anos completos, a responsabilidade das operadoras não é sujeita a um crivo de culpa exigente. Efectivamente, a simples negligência basta-se na ideia de que a censura ainda tem lugar quando o agente omite o

¹⁷⁷ Que não constava da versão originária da Proposta de Lei.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

dever de diligência a que estava obrigado de acordo com as circunstâncias, os conhecimentos e as suas capacidades pessoais.

482. Evidentemente não se trata aqui de responsabilidade objectiva e está em jogo um critério subjectivo: a previsibilidade do resultado por quem está obrigado ao dever de diligência ou cuidado. Ora é previsível o acto cuja ocorrência seja perceptível a uma pessoa comum.

483. No que toca às infracções aqui concretamente propostas deve dizer-se que nasce para as operadoras um dever exigente de diligência e de cuidado na monitorização de quem acede aos casinos, de quem está a praticar jogos nos casinos e de quem no seu interior se encontra a exercer funções profissionais.

484. Se esta última situação parece ser de mais fácil controlo por parte das operadoras, já o acesso e a prática de jogos nos casinos se revela de maior dificuldade atendendo à característica de afluência em massa aos casinos locais, que torna manifestamente impossível um sistema de controlo individual de identificação de quem pretenda aceder aos casinos¹⁷⁸.

485. Este mecanismo de controlo individual é próprio de jurisdições onde não ocorre a massificação dos jogadores e em que a afluência a casinos, sendo significativamente menor, o permite sem grandes problemas.

486. A mera negligência assenta num critério subjectivo de culpa. Nestes termos, cada caso concreto terá que ser sujeito a uma ponderação para se apurar se houve ou não a violação do dever de diligência por parte da operadora no que diz respeito ao controlo de acesso ao casino e havendo violação daquele dever, qual a gravidade da conduta merecedora de censura.

¹⁷⁸ Cfr. Em sentido contrário a este Wang Changbin, in «Análise da proibição de entrada nos casinos na lei de Macau», Revista Administração n.º 93, Volume XXIV, 2011-3º, 787-802, p. 802, defendendo que «em Macau, para proibir de facto, determinadas pessoas [de entrar] para os casinos é fácil de implementar, porque os casinos de Macau são relativamente independentes das lojas, hotéis, restaurantes e outros locais, particularmente no mundo electrónico de hoje verificar a identidade do cliente não é difícil. Pedir ao cliente para mostrar cartão de identificação ao entrar nos casinos não deve trazer muita carga ao casino.».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

487. Como é sabido, também no direito sancionatório vigora o princípio fundamental segundo o qual a culpa é o limite da pena.

488. Registe-se que as condutas previstas como merecedoras de censura, por exemplo na alínea 1) do n.º 2 deste artigo 13.¹⁷⁹, não são graduáveis do mesmo modo.

489. Atente-se que entre o mero acesso aos casinos e a prática de jogos nos mesmos se verifica uma diferença de gravidade da censura que não pode deixar de se repercutir na medida da sanção. Tal como, por exemplo, a duração no tempo da infracção em concreto merecerá diferentes graduações de gravidade.

490. Por outro lado, não se pode aqui deixar de referir que o exercício de actividades profissionais no interior dos casinos, por quem não tenha completado os 21 anos¹⁸⁰, após a entrada em vigor da futura lei, é merecedora de uma particular censura, desde logo, porque o vínculo laboral dificilmente pode ser desconhecido pela entidade empregadora e, em segunda consideração, na medida em que o regime transitório, previsto no artigo 19.º da Proposta de Lei, pretende assegurar precisamente que as operadoras fiquem salvaguardadas de qualquer responsabilidade quanto aos seus trabalhadores (ou aqueles que sejam contratados por outras entidades), que tendo menos de 21 anos de idade, tenham sido contratados e estejam já em exercício de funções nos seus casinos à data da entrada em vigor da futura lei.

491. Ao cabo e ao resto, os normativos do n.º 2 do artigo 13.º revelam as normas de conduta a que as operadoras dos casinos locais estão obrigadas:

- I. Não podem celebrar contratos de jogo, isto é não podem jogar e apostar, com jovens adultos com menos de 21 anos, nem permitir que pessoas com idade inferior a 21 anos joguem e apostem, o mesmo sucedendo com quem tenha sido declarado interdito¹⁸¹ ou inabilitado¹⁸² por declaração judicial e ainda com quem esteja

¹⁷⁹ E que vale naturalmente para as restantes alíneas.

¹⁸⁰ Cfr. Alínea 1) do n.º 2 do artigo 13.º.

¹⁸¹ Cfr. Artigos 122.º e seguintes do Código Civil.

¹⁸² Cfr. Artigos 135.º e seguintes do Código Civil.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

interdito por decisão judicial (ao abrigo da lei processual penal¹⁸³) ou por decisão administrativa devidamente comunicada (incluindo-se aqui a prevista no artigo 6.º, a que resulta do n.º 2 do artigo 9.º, a de natureza preventiva que possa resultar do artigo 16.º e a que resulta do n.º 3 do próprio artigo 13.º, todos da Proposta de Lei);

- II. Não podem ter relações laborais, isto é trabalhar, nem permitir que pessoas com idade inferior a 21 anos de idade prestem trabalho no interior dos casinos¹⁸⁴. Como *supra* já se teve oportunidade de referir a alínea 1) do n.º 2 do artigo 13.º na redacção em língua portuguesa e em língua chinesa omite a referência ao interior dos casinos. Tratando-se aqui, como se trata, de fixar a responsabilidade das operadoras em reflexo da disciplina do artigo 3.º e, como já se disse, sendo certo que:
- (i) a Nota Justificativa, que acompanha esta Proposta de Lei, refere em ambas as línguas oficiais que «*propõe-se proibir o exercício de actividades profissionais por menores de 21 anos no interior¹⁸⁵ dos casinos¹⁸⁶*»; (ii) a versão originária da Proposta, nas duas línguas oficiais, refere o interior dos casinos; e, por último, (iii) a versão em língua chinesa do artigo 3.º, na versão alternativa da Proposta, prescreve que a proibição só recai sobre interior dos casinos. Ora parece meridianamente evidente que na redacção em língua chinesa e em língua portuguesa da alínea 1) do n.º 2 do artigo 13.º se verificou um erro de escrita. A Comissão sugeriu a correcção deste lapso¹⁸⁷, mas o Executivo entendeu que o teor normativo se encontrava delineado suficientemente. Competirá ao Plenário em sede de apreciação, de discussão e de votação na especialidade aferir da bondade técnica igualmente deste último normativo. Tome-se a melhor nota da redacção abrangente e ampla do n.º 1 do

¹⁸³ Cfr. Por exemplo, o artigo 184.º (*Proibição de ausência e de contactos*) do Código de Processo Penal, em que nos termos da alínea b) do seu n.º 1, o juiz pode impor ao arguido a obrigação de não frequentar certo lugar ou certo meio e o artigo 263.º (*Suspensão provisória do processo*), deste mesmo Código, em que o juiz de instrução, a pedido do Ministério Público, pode impor ao arguido injunções e regras de conduta, que nos termos da alínea e) do n.º 2, que podem consistir na obrigação de não frequentar certos meios e lugares.

¹⁸⁴ Sem prejuízo da disciplina transitória fixada no artigo 19.º desta Proposta de Lei.

¹⁸⁵ Sublinhado nosso.

¹⁸⁶ Cfr. p. 2 da Nota Justificativa.

¹⁸⁷ Cfr. A redacção sugerida por esta Comissão para a alínea 2) do n.º 2 do artigo 13.º: «*Permitir, ainda que com mera negligência, quem, por conta própria ou por conta de outrem, com idade inferior a 21 anos de idade exerça actividade profissional no interior dos seus casinos sem estar para tanto devidamente autorizado*».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

artigo 3.º (*Interdição de trabalho nos casinos*) que determina que «é interdito o desempenho no [interior] dos casinos de actividades profissionais por trabalhadores, por conta própria ou por conta de outrem, que não tenham completado 21 anos, salvo disposição em contrário». O n.º 2 deste artigo 3.º retira a impermeabilidade desta proibição, que não é absoluta, e reconhece a excepcionalidade que pode conduzir o director da DICJ a autorizar que quem não tenha 21 anos de idade possa exercer uma actividade profissional no interior de um casino «quando a sua colaboração se revelar necessária em virtude da sua especial preparação técnica», estando bem de ver que a excepcionalidade, para manter a sua natureza, não autoriza que esta situação se possa prolongar no tempo de modo a tornar-se frequente e transformar aquilo que é excepcional em geral ou comum. Mais se diga que o dever das operadoras, espelhado na alínea 1) do n.º 2 do artigo 13.º, é de fácil satisfação na medida em que não podem alegar dificuldades em identificar com quem mantêm directa ou indirectamente relações laborais. O artigo 19.º da Proposta cria, ainda neste tocante, um regime transitório dirigido aos jovens adultos com menos de 21 anos que, à data da entrada em vigor da Proposta, estejam contratados por uma operadora local ou por outra entidade e se encontrem já no exercício de funções;

- III. Não podem celebrar contratos de jogo e aposta, isto é, não podem jogar ou apostar, nem permitir que trabalhadores/empregados seus joguem ou apostem nos seus casinos. Tratando-se precisamente dos seus trabalhadores/empregados, a satisfação deste dever não parece ser de difícil execução; e
- IV. Não podem deixar de prestar à DICJ, ao abrigo da alínea 4) do n.º 2 deste artigo 13.º, a colaboração que razoavelmente lhes for solicitada para a boa execução do disposto no artigo 11.º (*Montantes apostados e prémios de jogo*) da Proposta de Lei. 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 cristalina e clara que nem as pessoas



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

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 o casino, são precisamente os recursos a que terão que lançar mão. À DICJ, em representação do interesse público geral na cobrança do Imposto Especial sobre o Jogo e, em particular, em representação de outro interesse público que aqui se desenha (o de que aqueles montantes e aqueles valores revertam para a Região, mas também evitar que qualquer das partes retire vantagens financeiras do jogo por jovens adultos com menos de 21 anos, que a Proposta pretende proibir), compete um elevado grau de exigência na aptidão das operadoras em prestarem, com exactidão, todas as informações necessárias à exequibilidade do artigo 11.º da Proposta de Lei. A razoabilidade a que se refere a alínea 4) do n.º 2 deste artigo 13.º vai referida ao dever de colaboração com a DICJ, que o n.º 3 do artigo 11.º impõe às operadoras, para a boa execução do estipulado nos n.ºs 1 e 2 deste artigo. O que aqui está em causa é que se a DICJ não conseguir apurar por si, bem como pela informação prestada pelas pessoas interditas de jogar, os concretos montantes apostados e o concreto valor dos prémios ou outros benefícios dos jogos de fortuna ou azar ganhos por aquelas pessoas, as operadoras devem dispensar todos os elementos de que disponham no sentido de se alcançar com a maior exactidão possível precisamente aqueles montantes e aqueles valores.

492.O dever de fiscalização das operadoras, previsto no artigo 17.º da Proposta de Lei, assume, destarte, uma importância que deve ser sublinhada.



Am
美
[Handwritten signatures and initials]

493. Entende esta Comissão que as operadoras devem empenhar-se seriamente, através dos meios humanos e dos recursos tecnológicos julgados convenientes, para assegurar o cumprimento do disposto na Proposta de Lei e mais entende que deve a DICJ exercer uma monitorização apta a garantir que os normativos que agora se cuida de editar são efectivamente acatados.

494. XV – Concessão de crédito para jogo ou aposta em casino

495. A concessão de crédito para jogo ou para aposta em casino, matéria regulada na Lei n.º 5/2004 - *Regime jurídico da concessão de crédito para jogo ou para aposta em casino* - foi também objecto de cuidada análise em face da elevação da idade para aceder e para jogar nos casinos dos 18 para os 21 anos de idade.

496. Tenha-se igualmente em atenção, e para os efeitos da análise a que agora se procede, a Lei n.º 8/96/M (*Jogo ilícito*), de 22 de Julho.

497. É que o artigo 16.º da Lei n.º 5/2004 determina expressamente que: «*os factos praticados no exercício da actividade de concessão de crédito, por entidade habilitada ao abrigo da presente lei, não se consideram usura para jogo, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 8/96/M, de 22 de Julho.*».

498. Por sua vez o artigo 13.º da Lei n.º 8/96/M estabelece que:

«Artigo 13.º

(Usura para jogo)

1. Quem, com intenção de alcançar um benefício patrimonial para si ou para terceiro, facultar a uma pessoa dinheiro ou qualquer outro meio para jogar, é punido com pena correspondente à do crime de usura.
2. Presume-se concedido para jogo de fortuna ou azar a usura ou mútuo efectuado nos casinos, entendendo-se como tais para este efeito, todas as dependências especialmente destinadas à exploração de jogos de fortuna ou azar, bem como



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

outras adjacentes onde se exerçam actividades de carácter artístico, cultural, recreativo, comercial ou ligadas à indústria hoteleira.

3. A conduta do mutuário não é punível.».

499. Convém aqui rememorar, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 5/2004, quais são os factos que projectam a existência da concessão de crédito para jogo em casino: *«apenas existe concessão de crédito quando um concedente de crédito transmita a um terceiro a titularidade de fichas de jogos de fortuna ou azar em casino sem que haja lugar ao pagamento imediato, em dinheiro, dessa transmissão.».*

500. O conceito de concessão de crédito está firmado no artigo 1.º (*Objecto*) da mesma lei: *«a presente lei regula a concessão de crédito para jogo ou para aposta em jogos de fortuna ou azar em casino na Região Administrativa Especial de Macau, adiante designada por concessão de crédito.».*

501. Estes dados levaram o proponente da Lei n.º 5/2004, a declarar, na Nota Justificativa que acompanhou a então Proposta de Lei que *«(...) 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.».*¹⁸⁸

¹⁸⁸ Cfr. Nota justificativa ao «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», apresentado pelo Executivo na sessão plenária de 17 de Fevereiro de 2004 e formalmente aprovado na generalidade em sessão plenária desta Assembleia Legislativa em 20 de Fevereiro do mesmo ano.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

502. Sendo a concessão de crédito para jogo ou para aposta em casino um feixe «*de situações jurídicas vinculativas para as partes*»¹⁸⁹, é uma figura jurídica que se aproxima de um contrato de mútuo civil com a finalidade legal exclusiva de financiar o jogo em casino que não corresponde a um padrão ou a um tipo definido¹⁹⁰, para que os negócios jurídicos em que se consubstanciem sejam lícitos, terão que reunir os requisitos fixados nos artigos 2.º e 3.º, da Lei n.º 5/2004, para obter a natureza e os efeitos jurídicos da concessão de crédito para jogo ou para aposta em casino.

503. Dito de outro modo, se os requisitos inscritos nestes normativos da Lei n.º 5/2004 não estiverem preenchidos, vale plenamente a disciplina do artigo 13.º (*Usura para jogo*) da Lei n.º 8/96/M e, portanto, estar-se-á frente a contratos de concessão de crédito para jogo, ou de forma simplificada, a empréstimos para jogo, ilícitos.

504. A licitude da concessão de crédito para jogo ou para aposta em casino foi operada através de um recorte negativo sobre a realidade criminalizada da concessão de crédito para jogo (via artigo 13.º [*Usura para jogo*] da Lei.º 8/96/M). E, portanto, só se considera que não compõem usura para jogo os factos que sejam praticados no exercício da actividade de concessão de crédito para jogo ou para aposta pelas entidades legalmente habilitadas.¹⁹¹

505. Outro aspecto a reter é que a concessão de crédito para jogo ou para aposta em casino é um contrato que parece poder ser qualificado de preliminar^{192, 193, 194} ou de

¹⁸⁹ *Idem.*

¹⁹⁰ Cfr. Teresa Albuquerque e Sousa, in «*O regime jurídico do jogo e da aposta em Macau dos contratos em especial*», Revista Administração, n.º 82, vol. XXI, 2008-4º, 951-982, p. 976, e a sua leitura da figura do contrato de concessão de crédito para jogo ou aposta: «(...) no fundo temos aqui uma figura muito próxima do mútuo, pois o concedente de crédito acaba por, indirectamente, emprestar o dinheiro necessário para que o terceiro possa adquirir as fichas, sem no entanto ocorrer a entrega de dinheiro (ao contrário do que caracteriza o mútuo) ou se verificar a obrigação de restituição da coisa mutuada (que é do mesmo género e espécie da que deve ser devolvida, nos termos do mútuo civil). Consequentemente, em nosso modesto entender, parece termos um contrato misto de compra e venda e mútuo, ou de compra e venda com mera dilação de pagamento para momento ulterior. Assim poderemos compreender melhor a figura. O concedente como que "vende" as fichas ao terceiro, operando-se a sua transferência de propriedade nos mesmos termos que os previstos no artigo 865.º e 869.º do CCM, sabendo porém que o terceiro não lhas pode "pagar" de imediato, pelo que lhe está a conceder o crédito de que ele precisaria no momento em apreço.»

¹⁹¹ Neste mesmo sentido vide Parecer n.º 1/II/2004 da 3ª Comissão Permanente desta Assembleia Legislativa relativa à Proposta de Lei «*Regime jurídico da concessão de crédito para jogo ou aposta em casino*».

¹⁹² Cfr. Ana Prata, in «*Dicionário Jurídico*», Volume I, 5.ª Edição, Almedina, p. 390, «*Contrato preliminar (Dir. Civil; Proc. Civil)* – Trata-se de um conceito amplo que abrange vários tipos contratuais que têm em comum o serem prévios e relativos



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

preparatório do contrato de jogo. Isto é, para que o contrato de concessão de crédito para jogo seja válido tem que ter por fim¹⁹⁵ a celebração de contratos de jogo: jogar jogos de fortuna ou azar em casino.

506. De modo ainda mais simplificado: o crédito para jogo e aposta em casino, concedido ao abrigo da disciplina da Lei n.º 5/2004, é um crédito vinculado¹⁹⁶. Vinculado à celebração de contratos de jogo. E aqui reside a sua natureza preliminar ou preparatória.

507. A análise de outros aspectos estruturais da concessão de crédito para jogo e aposta em casino concorrem neste mesmo sentido.

508. Atente-se que o n.º 6 do artigo 3.º (*Concedentes de crédito*) da Lei n.º 5/2004 determina que «*apenas podem existir as seguintes relações de concessão de crédito:*

- 1) *Entre uma concessionária ou subconcessionária, na qualidade de concedente, e um jogador¹⁹⁷ ou apostador¹⁹⁸, na qualidade de concedido;*

a um futuro contrato. Sob esta designação, incluem entre outros, os contratos-promessa, os pactos de preferência, as convenções sobre forma, os contratos tipo e os contratos normativos.»

¹⁹³ Cfr. Inocêncio Galvão Teles, in «*Manual dos contratos em geral, Refundido e actualizado*», 4.ª Edição, Coimbra Editora, 2002, p. 245, que instrutivamente esclarece que «*Existe certa tendência nos autores para identificar contrato-promessa e contrato preliminar [Cfr. Coviello, Contratto preliminar, na Enciclopedia Giuridica Italiana, vol. III, págs. 68 e segs; Caporali, Contratti preliminar, no Dizionario Pratico di Diritto Privato, II, s.d.; Alabiso, Il contratto preliminare, Milão, 1966; Rascio, Il contratto preliminare, Nápoles, 1967; Palermo, Contratto preliminare, Pádua, 1991; Giusto e Paladini, Il contratto preliminare, 1992.]. Mas a identificação não se justifica. O contrato-promessa não é senão uma espécie, se bem que a mais importante, dos contratos preliminares. Ao número destes pertencem também, além do contrato-promessa, os demais pactos (...) - pacto de preferência, pacto de opção, pacto de negociação, acordo-tipo. E ainda outros podem apontar-se. Está nestas condições, por exemplo, a cláusula compromissória, convenção pela qual as partes se obrigam a comprometer-se em árbitros relativamente a eventuais litígios emergentes de determinada relação jurídica contratual ou extra-contratual, para decisão arbitral desses litígios (...).»*

¹⁹⁴ Cfr. Em geral sobre a natureza e o regime do contrato-promessa e em particular sobre o posicionamento da doutrina relativamente aos contratos preparatórios, Ana Prata, in «*O contrato-Promessa e o seu Regime Civil*», Almedina, 1994 (2ª Reimpressão da Edição de 1994).

¹⁹⁵ Com o mesmo ângulo de aproximação cfr. Teresa Albuquerque e Sousa, in «*O regime jurídico do jogo e da aposta em Macau dos contratos em especial*», Revista Administração, n.º 82, vol. XXI, 2008-4º, 951-982, p. 975: «*Desde logo, como o próprio nome indica, essa concessão é finalisticamente orientada ao jogo e aposta, na acepção do supra mencionado artigo 2.º, inciso 3 da Lei n.º 16/2001, de 24 de Setembro: devem estes ser entendidos como "jogos de fortuna ou azar", ou seja, aqueles em que o "resultado é contingente por depender exclusiva ou principalmente da sorte do jogador" (...) essa concessão de crédito finalisticamente orientada (...) deve ser realizada "em casino" (...).»*

¹⁹⁶ À semelhança do crédito bancário que é exclusivamente dirigido à aquisição de imóveis residenciais (chamado comumente *crédito à habitação*) que é um crédito vinculado, por via contratual, à aquisição daquele tipo de imóveis. Ou ainda de certas modalidades de crédito para consumo: pense-se nas situações em que para a aquisição de um bem, por exemplo um automóvel, se celebra um contrato de mútuo para o financiamento precisa e exclusivamente dessa compra.

¹⁹⁷ Sublinhado nosso.

¹⁹⁸ Sublinhado nosso.



Am
美
[Handwritten signatures and initials]

- 2) Entre um promotor de jogo, na qualidade de concedente, e um jogador¹⁹⁹ ou apostador²⁰⁰, na qualidade de concedido; ou
- 3) Entre uma concessionária ou subconcessionária, na qualidade de concedente, e um promotor de jogo, na qualidade de concedido.».

509. Repare-se como o mutuário do crédito para jogo, quando não é um promotor de jogo, é sempre qualificado como jogador ou apostador. Portanto, no âmbito do contrato de concessão de crédito para jogo ele como que ocupa já a posição de jogador ou apostador do futuro contrato de jogo.²⁰¹

510. Estabelecida a natureza preliminar ou preparatória do contrato de concessão de crédito para jogo ou para aposta em casino face ao contrato de jogo, é fácil perceber que a invalidade deste último coloca em crise a validade do primeiro.

511. A questão que pode suscitar preocupação pode ser colocada através da formulação de duas perguntas, a saber:

- 1 - Qual é a consequência jurídica da celebração de um contrato de concessão de crédito para jogo ou aposta em casino (no respeito pelos requisitos especiais da Lei n.º 5/2004), mas em que o mutuário do crédito é um menor de 18 anos de idade?
- 2 - Qual é a consequência jurídica da celebração de um contrato de concessão de crédito para jogo ou aposta em casino (no respeito pelos requisitos especiais da Lei n.º 5/2004), mas em que o mutuário do crédito é um maior entre 18 anos e 21 anos de idade?

512. Perante o actual quadro legal vigente, julga-se que a resposta à primeira questão deve apontar para a invalidade, por nulidade, do contrato de concessão de crédito para jogo ou para aposta em casino que seja celebrado com um menor de 18 anos de idade.

¹⁹⁹ Sublinhado nosso.

²⁰⁰ Sublinhado nosso.

²⁰¹ E quanto ao promotor de jogo sempre se poderá dizer que o crédito que lhe é concedido é um crédito vinculado ou instrumentalizado à promoção dos jogos de fortuna ou azar em casino, no âmbito de uma relação de colaboração com um dado operador.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'A' at the top, a signature, and several other initials.

513.A fundamentação para esta conclusão assenta em diversos considerandos.

514.O primeiro dos quais é o de que o contrato de jogo, entre outros requisitos, para ser válido tem que ser celebrado com maiores de 18 anos de idade - via alínea 1) do n.º 1 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001.²⁰²

515.Se o contrato de jogo for celebrado com um menor de 18 anos é inválido e o vício que o caracteriza é o da nulidade²⁰³ já que se estará perante um negócio jurídico celebrado contra uma disposição legal de carácter imperativo^{204 205} (a da alínea 1) do n.º 1 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001) conforme, de resto, determina o artigo 287.º Código Civil (*Negócios celebrados contra a lei*) que dispõe que «os negócios jurídicos celebrados contra disposição

²⁰² Cfr. Artigo 24.º (*Acesso às salas ou zonas de jogo*) «1. É vedado o acesso às salas ou zonas de jogo: 1) Aos menores de 18 anos (...).».

²⁰³ Cfr. artigo 279.º (*Nulidade*) do Código Civil: «a nulidade é invocável a todo o tempo por qualquer interessado e pode ser declarada oficiosamente pelo tribunal.»

²⁰⁴ Cfr. Ana Prata, in *Dicionário Jurídico*, p. 963, Volume I, 5ª Edição, Almedina, que sintetiza bem o conceito de norma imperativa - «norma legal que contém um preceito que se impõe directa e imediatamente aos sujeitos privados, sendo insusceptível de ser afastada por vontade destes (...).».

²⁰⁵ Em sentido contrário, Teresa Albuquerque e Sousa, in «*O regime jurídico do jogo e da aposta em Macau dos contratos em especial*», *Revista Administração*, n.º 82, vol. XXI, 2008-4º, 951-982, pp. 968 e 969, vem defender que o preceito do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001, não é uma norma imperativa legal: «(...) não estamos, de facto, perante uma norma imperativa, visto que não se encontram, aqui, interesses a ser tutelados de carácter mais elevado que os particulares e, neste caso, do que os dos menores (...) se o legislador tivesse querido que a consequência de tais negócios jurídicos [contratos de jogo] celebrados por menores de 18 anos no interior do casino fosse a nulidade, como consequência civil decorrente da violação de tal proibição legal, tê-lo-ia expressamente previsto para que não restassem dúvidas (...).». De acordo com esta interpretação, a proibição do preceituado naquele artigo 24.º só teria o sentido de interditar o acesso aos casinos tornando-se impotente para caracterizar a invalidade por nulidade do eventual contrato de jogo que fosse celebrado por um menor que conseguisse apesar de tudo aceder e jogar – o contrato de jogo seria inválido por anulabilidade. Ora o legislador quando interdita o acesso aos casinos está precisamente a cortar cerce e logo pela porta de entrada: para jogar tem que se entrar e frequentar o casino, se não se pode entrar, então manifesta e evidentemente não se pode jogar. Se se jogar, está-se a violar precisamente a norma que quer impedir de todo e em todo a presença dos menores nos casinos seja para o efeito que for, quanto mais jogar. A posição da autora deve assim merecer desaprovação: se há exemplo cristalino de uma norma imperativa é com certeza o de uma norma proibitiva como a do dispositivo daquele artigo 24.º, que não se pode limitar a conter em si tão só a proibição de aceder ao interior do casino. No seu núcleo lógico vai implicada a proibição de consumir os bens e serviços oferecidos no seu interior. E, ao contrário, do que a autora afirma há, evidentemente, aqui interesses protegidos mais elevados do que os dos menores: são os interesses da comunidade tomada no seu todo. E estes conduzem em feixe para o interesse público que legitima e autoriza a proibição quer de aceder a casinos quer a de neles jogar que vai contida necessariamente na primeira. Esta proibição, tal como, por exemplo, a que interdita os menores de 18 anos da frequência de saunas e de clubes nocturnos, assenta quer na decisão de os privar do consumo de bens e serviços que são considerados impróprios para a sua insuficiente idade quer na consideração de que essa privação interessa (para além dos menores) à colectividade de tal modo que o ordenamento jurídico não admite que sobre elas quaisquer partes possam dispor em sentido contrário seja para o efeito que for. É uma proibição, uma rejeição de uma conduta considerada intolerável em todas as implicações que nela logicamente se contenham. Neste sentido, de resto, integra a ordem pública de Macau. Trata-se de uma marcação que limita a autonomia das partes em Macau porque integra um princípio indispensável para a organização da vida em sociedade (o da protecção dos menores do consumo de bens e serviços tomados por impróprios para a sua idade) e define e garante claramente uma singularidade que espelha o senso de moral, de segurança e de justiça dominantes em Macau. De resto, a proibição de acesso de menores aos ambientes de jogo e à prática de jogos em casinos é uma regra comum e unânime em todas as jurisdições de jogo.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

legal de carácter imperativo são nulos, salvo nos casos em que outra solução resulte da lei.».
Jorge Godinho conclui que «os contratos de jogos e aposta celebrados por menores são nulos – ou não lícitos, na terminologia do artigo 1171.^{o206} do Código Civil –, porque “celebrados contra disposição legal de carácter imperativo”(artigo 287.^o CC) (...).».^{207 208}

²⁰⁶ Cfr. Código Civil «Capítulo XIII Jogo e aposta», Artigo 1171.^o (Eficácia).

²⁰⁷ Cfr. Jorge Godinho, «Menores em casino: é necessário alterar a lei?», in Revista de Direito Público, n.º 4 (Julho/Dezembro de 2010): 127-143.

²⁰⁸ Em igual alinhamento, e com exame desta questão, vide Luís Pessanha, «Gaming Concessions in Macau», in «Macau Gaming Studies», Editor: Salvatore Mancuso, Lexis Nexis, Março 2012, nota de pé de página 187: «Sometimes gaming by minors might become an issue, since despite the best effort of the casino gaming sub/concessionaires, underage persons will manage to enter the gaming venues and may be able to gamble (so far there is no systematic identification and age control at the entry of the casino venues, since it is thought to be impractical, uneconomic and counter-productive). This issue might be a problem especially as far as slot machine gambling is concerned, where the level of control of the gaming operator is less intense (since no employee of the casino has to accept the bet in person) and from time to time minors will end up winning jackpots. This issue is somehow new, since the casino gaming sub/concessionaires only recently started to put a significant number of slot machines in the casino floor (D Lam, 'Slot or Table? A Chinese Perspective', UNLV Gaming Research & Review Journal, Vol 9, Issue 2, Oct 2005, pp 69-72). In fact, in February 2007 there was an exemplary case of a 16-year old gambler who won a HK\$740,000.00 jackpot in the slot-machines of the Sands casino. For further details, see The Macau Post, of 26 February 2007. (...) It should be recognised that this view would avoid further gaming by minors (or other interdicted persons) and would be a policy that as far as problem gambling is concerned would make sense. However, the Hong Kong and Macau public opinion initially tended to believe that a casino should always pay out winnings, whatever the circumstances. Further, it was said that it was not enough to only consider that a certain player is underage and therefore should not have been authorised to place the winning bet and consequently to deny payment. Casino operators tend only to reimburse the moneys lost by minors in case they actually win a big jackpot (otherwise they are usually unaware of the placing of such bets by underage persons), and the presence of a underage person in the gaming space of a casino represents essentially a breach of a legal duty by the casino sub/concessionaire to limit access of his casino venues to minors as well as of the minors and their legal guardians to comply with a legal precept that commands minors to keep out of the gaming floor which no player can reasonably deny knowledge of, as there are clearly visible signs stating that 'Access is prohibited to persons under the age of 18 years' on the entrances to all casino venues – not that ignorance can excuse for breaches of law anyway (see Art 4 of the Civil Code of Macau). For many it appeared to be somehow contradictory that the gaming operator refused to perform an obligation (pay out a winning bet), because it had defaulted on a legal and contractual duty (to limit access of underage persons to the gaming venue). Therefore, the denying of payment was seen as a situation of venire contra factum proprium, a legal principle according to which a person cannot act in contradiction with his own previous conduct. (...) From the point of view of the sub-concessionaire it could be argued that the gaming and betting contract (see Art 1171 of the Civil Code of Macau) breaches the law insofar as it was concluded with an underage person (see Art 24(1) of Law no 16/2001) and therefore is void (see Art 287 of the Civil Code of Macau). It is important that the contract is considered to be void and not merely voidable, which would allow solely for the party for whose protection the law established the voidability to take action against such a voidable contract (Art 280 of the Civil Code of Macau), and that would here be the underage person. Indeed, the law limits access to gaming venues exactly with the purpose of protecting minors from gambling, which is consistent with the broader approach of our legal system with regard to the legal effects of contracts signed by underage persons. (...) Therefore, it has been argued that a purposeful interpretation of the relevant legal provision (see Art 24(1) of Law no 16/2001) would imply that gambling by underage persons in casino venues is not permitted and void if entertained (for further reading, see D Santos, 'O Mal Maior' (The Greatest Evil), Hoje Macau, 3 de February 2007; JAF Godinho, 'The 16-year old gambler', Macau Business, March 2007). (...) Also since we believe that paying out winnings to a minor is wrong from a policy making point of view (which should be held dear by the DICJ) as it is contradictory with the wider goals of prevention of gaming by minors and containing problem gambling, as well as bad for the reputation of the gaming jurisdiction of the Macau SAR as a whole. (...)».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

516.É que se os menores não podem, legalmente, ter acesso às salas ou zonas de jogo, não podem evidentemente celebrar contratos de jogos de fortuna ou azar em casinos.²⁰⁹

517.Da interdição de acesso aos casinos resulta inequivocamente a proibição de jogar em casinos.

518.A normação em Macau sempre foi neste sentido, independentemente da fasquia em concreto da maioria estabelecida pelo Código Civil e da idade fixada para o acesso aos casinos.

519.Quando se veda a entrada ou se interdita o acesso aos casinos traça-se uma fronteira a partir da qual também a prática de jogos nos casinos é proibida com a mesma força lógica.

520.Jorge Godinho²¹⁰, conclui que «os menores - para usar a linguagem do artigo 64.º do Código Civil - não podem ser sujeitos de relações jurídicas de jogo e aposta em casino, o que conduz a nulidade²¹¹. A questão não é de capacidade de exercício, que daria lugar a mera anulabilidade. Devem pois ser rejeitadas as posições que foram defendidas em Macau por alguns Autores - Carlos Veiga/António Katchi e Manuel Trigo - no sentido de que haveria aqui um vício de anulabilidade²¹², que seria, de acordo com o seu regime geral, invocável pelo próprio menor mas não já pelo casino. Esta solução deve ser rejeitada visto que conduziria, na prática, a um regime totalmente desequilibrado, pois daria aos menores a possibilidade de anular as perdas e conservar os ganhos, assim eliminando inteiramente a álea inerente ao contrato. Por outro lado, seria no mínimo estranho conceber a possibilidade

²⁰⁹ Cfr. Neste mesmo sentido a detalhada análise de Jorge Godinho «Menores em casino: é necessário alterar a lei?», in Revista de Direito Público, n.º 4 (Julho/Dezembro de 2010), 127-143.

²¹⁰ Idem.

²¹¹ «A incapacidade negocial de gozo provoca a nulidade dos negócios jurídicos respectivos e é insuprível, isto é, os negócios jurídicos a que se refere não podem ser concluídos por outra pessoa em nome do incapaz, nem por este com autorização de outra entidade»: C. Mota Pinto, A. Pinto Monteiro e P. Mota Pinto, *Teoria geral do direito civil*, 4ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2005, p. 222 (itálicos no original); no mesmo exacto sentido, já Manuel de Andrade, *Teoria geral da relação jurídica*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 1983 (reimpressão), pp.70 ss.

²¹² Cfr. Carlos Veiga e António Katchi, *Fortuna sem azar* [2007 (disponível em www.odireito.com.mo (...))]. No mesmo sentido, cfr. Manuel Trigo, «Dos contratos em especial e do jogo e aposta no Código Civil de Macau de 1999», in AAVV, *Nos 20 anos do Código das Sociedades Comerciais. Homenagem aos Profs. Doutores A. Ferrer Correia, Orlando de Carvalho e Vasco Lobo Xavier*, Vol. III, Coimbra Editora, 2008 (separata), p.345 ss., p. 378, nota 48, defendendo a decisão da DICJ e a solução da anulabilidade, embora «sem prejuízo de melhor análise». Tal em virtude de que «na falta de norma expressa sobre a ilicitude e a nulidade, ineficácia geral ou inexistência do jogo por menores, os contratos de jogo e aposta lícitos e regulados praticados por menor serão anuláveis nos termos de regime geral aplicável.».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

de tal alegada incapacidade de exercício ser suprida pelo poder paternal: é a todos os títulos evidente que o legislador não pretende que um maior jogue no casino em representação do menor. De resto, a lei exclui toda e qualquer forma de representação para jogo em relação às pessoas que podem entrar mas não podem jogar.²¹³».

521.O segundo considerando prende-se com o que *supra* se referiu sobre a natureza preliminar ou preparatória do contrato de concessão de crédito para jogo em casino relativamente ao contrato de jogo em casino.

522.Nestes termos, parece que se deverá concluir que o contrato de concessão de crédito para jogo em casino celebrado com um menor de 18 anos é inválido e que o vício que o afecta é o da nulidade por via do artigo 274.º (*Fim contrário à lei ou à ordem pública, ou ofensivo dos bons costumes*) do Código Civil que determina que «*se apenas o fim do negócio jurídico for contrário à lei ou à ordem pública, ou ofensivo dos bons costumes, o negócio só é nulo quando o fim for comum a ambas as partes.*».

523.Isto é, a invalidade por nulidade do contrato de concessão de crédito para jogo em casino, celebrado com um menor de 18 anos, resulta do seu fim contrário à lei: o fim (proibido) de um menor de 18 anos jogar jogos de fortuna ou azar em casino.

524.Sendo esse o fim comum a ambas as partes, concedente e concedido do crédito, a lei determina que sendo ele contrário à lei seja o negócio jurídico que o incorpora, nulo.

525.A entrada em vigor da futura lei, cuja Proposta está agora em exame, não altera esta conclusão.

526.Antes a confirma, na medida em que por via da alínea 1) do n.º 1 do artigo 2.º (*Interdição de entrada nos casinos*) da Proposta de Lei se determina que o acesso aos casinos é interdito às pessoas com idade inferior aos 21 anos (abrangendo, evidentemente, os menores de 18 anos de idade) e porque o seu n.º 2 prescreve que a interdição de acesso

²¹³ Como resulta do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001, de 24 de Setembro, onde lhes proíbe o jogo «*directamente ou por interposta pessoa*».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美
A
K
A
L
H
M

aos casinos implica a proibição de praticar, directamente ou por interposta pessoa, jogos em casinos.

527.Mas, como se sabe, a Proposta de Lei pretende elevar a idade para o acesso e para a prática de jogos em casino dos 18 para os 21 anos de idade.

528.Será então tempo, por mera comodidade, de repetir a segunda questão *supra* referida: qual a consequência jurídica da celebração de um contrato de concessão de crédito para jogo ou aposta em casino (no respeito pelos requisitos especiais da Lei n.º 5/2004), mas em que o mutuário do crédito é um maior de idade entre 18 anos e 21 anos?

529.Até à entrada em vigor da futura lei, a resposta a esta pergunta é a de que tal contrato de concessão de crédito para jogo em casino é válido e produz todos os seus efeitos.

530.E é assim porque a actual proibição de acesso e de prática de jogos em casinos só atinge as pessoas menores de 18 anos.

531.Ora se o contrato de concessão de crédito para jogo em casino for celebrado com um adulto entre o 18 e os 21 anos de idade (ou simplesmente: um maior de idade), esse contrato preliminar ou preparatório do contrato para jogo em casino é inteiramente válido porque o seu fim não é contrário à lei (os maiores de 18 anos de idade podem, de acordo com o quadro legal em vigor, aceder e jogar em casinos).

532.Outra é, necessariamente, a resposta após a entrada em vigor da futura lei.

533.A interdição de acesso e de prática de jogos em casinos para quem não tenha completado 21 anos de idade, por força da futura lei (alínea 1) do n.º 1 do artigo 2.º conjugada com o n.º 2 do mesmo artigo da Proposta de Lei), constitui uma disposição legal imperativa que determina a invalidade, por nulidade, dos contratos de jogo que sejam celebrados com pessoas com idade inferior aos 21 anos.

534.Sendo o contrato de concessão de crédito para jogo ou aposta em casino entendido como um contrato preliminar ou preparatório do contrato de jogo, parece ser claro que se o



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美
A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V
W
X
Y
Z

primeiro contrato é celebrado com um menor de 21 anos de idade (e tendo presente que o fim deste crédito é para o jogo em casino), então a sua finalidade (jogar jogos de fortuna ou azar em casino) é contrário à lei porque os menores de 21 anos de idade estão proibidos de jogar em casinos ao abrigo da Proposta de Lei.

535. Nestes termos, após a edição como lei da presente Proposta, o contrato de concessão de crédito para jogo em casino celebrado com um menor de 21 anos de idade é nulo por via do artigo 273.º do Código Civil.

536. A Proposta de Lei, como se sabe, não contém nenhuma disciplina directa dirigida aos contratos de concessão de crédito para jogo em casino que sejam celebrados por quem não tenha completado os 21 anos de idade.

537. A Comissão colocou ao Executivo a questão de saber se não seria preferível, por razões de certeza e segurança jurídica, inscrever na Proposta de Lei um normativo que declarasse nulos os efeitos dos contratos de concessão de crédito para jogo em casino celebrados por pessoas com idade inferior aos 21 anos de idade.

538. A Comissão pretendia, destarte, estabelecer uma simetria em termos materiais: se quem não perfez 21 anos de idade não pode legalmente celebrar contratos para jogo em casino, então pela lógica das coisas deve estar também legalmente interdito de celebrar contratos de concessão de crédito para jogo em casino.

539. O Governo, porém, declinou.

540. Entende o Governo que tal norma é desnecessária e que esses contratos devem ter a sua validade ou invalidade determinada nos termos legais aplicáveis.

541. Trata-se, como está bem de ver, de uma questão de política legislativa. De uma opção política. O seu mérito ou demérito é, portanto, sindicável em termos de política legislativa.



Am
Z
AT
A
3
H
ca
J
M

542.XVI – Restrição de direitos fundamentais

543.O proponente tomou a opção política de criar uma incapacidade jurídica especial²¹⁴ para os jovens adultos entre os 18 e os 21 anos de idade, restringindo-a a três situações enquadráveis exclusivamente nos jogos de fortuna ou azar em casino: (i) a interdição de aceder a casinos; (ii) a interdição de praticar jogos de fortuna ou azar em casino e (iii) a interdição de prestação de trabalho no interior dos casinos.

544.Trata-se, portanto, de concretas restrições ao exercício de certos e determinados direitos fundamentais²¹⁵, a saber:

- I.A interdição de aceder a casinos é uma limitação da liberdade de movimentos consagrada constitucionalmente no artigo 33.º da Lei Básica e legalmente acolhida no artigo 72.º do Código Civil;
- II.A interdição de praticar jogos de fortuna ou azar em casino compõe uma restrição ao direito de propriedade, naquilo que ele impõe de liberdade de cada um a dispor livremente do seu próprio património, consagrado, a nível constitucional, nos artigos 6.º e 103.º da Lei Básica e a nível legal, entre outros, no artigo 1229.º do Código Civil; e
- III.A interdição de prestação de trabalho no interior dos casinos restringe a liberdade de escolha de profissão e de emprego, consagrado constitucionalmente no artigo 35.º da Lei Básica e legalmente acolhido no artigo 4.º da Lei n.º 4/98/M, de 29 de Julho (*Lei de Bases da política de emprego e dos direitos laborais*), e ainda o princípio da igualdade, de igual parâmetro, fixado no artigo 25.º da Lei Básica e a nível legal no artigo 6.º da Lei n.º 7/2008 (*Lei das relações laborais*).

²¹⁴ A par da incapacidade geral dirigida aos menores, fixada no Código Civil.

²¹⁵ Tenha-se presente o alcance do comando constitucional do artigo 41.º da Lei Básica que determina que «os residentes de Macau gozam dos outros direitos e liberdades assegurados pelas leis da Região Administrativa Especial de Macau...». Firmando o alcance deste normativo da Lei Fundamental de Macau, veja-se leong Wan Chong, in «Anotações à Lei Básica da RAEM», anotação ao artigo 41.º, p. 94, em que o autor clarifica que «(...) essas leis concretas, juntamente com a Lei Básica, constituem o sistema integral de garantia jurídica dos direitos e liberdades de que gozam os residentes de Macau. (...)» e ainda Paulo Cardinal, in «O amparo Macaense de Direitos Fundamentais vis-à-vis as decisões judiciais», in Revista Jurídica de Macau, Número especial, 1999, pp. 364 e 365, «(...) o artigo 41.º que parece especificamente abrir a porta para a continuação da admissibilidade de direitos de natureza análoga, ao estatuir o gozo de outros (para além dos que constam expressamente da Lei Básica) direitos e liberdades (...)».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

545. São estas e só estas as restrições que ficam autorizadas pela lei que agora se trata de editar e que não podem admitir extensão da sua aplicação a outras situações.

546. Estas concretas restrições dos direitos fundamentais *supra* referenciados têm o seu regime jurídico integralmente esgotado na presente Proposta de Lei em obediência à Lei Básica e ao comando da alínea 1) do artigo 6.º (*Leis*) da Lei n.º 13/2009.

547. Como é sabido a restrição de direitos fundamentais apenas é admitida quando ocorra por lei formal, respeite os limites da Lei Básica e obedeça ao princípio da proporcionalidade e vise salvaguardar outros direitos.

548. A aplicação deste regime restritivo funda-se na futura lei, a que esta Proposta de Lei dará origem, e tem por fim satisfazer o feixe de interesses identificado nos motivos de política legislativa sufragados pela maioria dos Deputados desta Assembleia Legislativa em sede de apreciação, discussão e votação na generalidade e pela maioria dos Deputados desta Comissão ora incumbida deste exame na especialidade.

549. Destarte, é entendimento desta Comissão que a Proposta de Lei *sub judice* responde, sobretudo, à necessidade identificada de proteger os jovens adultos entre os 18 e aos 21 anos do ambiente dos casinos e que os normativos que agora se editam são competentes para esse efeito.

550. A Comissão fez o melhor esforço no sentido deste regime jurídico se limitar ao estritamente necessário para alcançar os objectivos de política legislativa que foram aprovados na generalidade pela maioria dos Deputados desta Câmara.

551. Julga-se que malgrado muitas das suas sugestões não terem sido acolhidas pelo proponente, no sentido de aperfeiçoar o regime jurídico que regula as restrições àqueles direitos fundamentais, que o essencial destes direitos mantém o seu núcleo primordial substancialmente assegurado.

552. Por último, esta Comissão exorta o Executivo e as operadoras dos casinos locais a empregarem os seus melhores ofícios para o que a futura lei seja aplicada com o rigor que



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

permita salvaguardar o seu espírito e emprestar aos seus preceitos a eficácia que os
motivou.

[Handwritten signatures and initials on the right margin]



III

Apreciação na especialidade

553. Para além da apreciação na generalidade da qual *supra* se deu conhecimento, a Comissão procedeu também ao exame na especialidade da presente Proposta de Lei, no que toca à adequação das suas soluções jurídicas concretas aos princípios de política legislativa subjacentes à presente proposta de lei.

554. Em 23 de Abril do corrente, o Executivo apresentou formalmente a esta Assembleia Legislativa uma versão final da Proposta de Lei que só muito parcialmente reflecte as opiniões expressas no seio da Comissão e a análise técnico-jurídica efectuada pela assessoria da Assembleia Legislativa.

555. Esta constatação levou a Comissão a apresentar ao Executivo, em 26 de Abril do corrente, um conjunto de sugestões dirigidas ao aperfeiçoamento da versão alternativa formal entregue pelo Governo.

556. Estas sugestões dirigiam-se, sobretudo, a aperfeiçoar a redacção da Proposta de Lei, ou seja a correcção tanto em língua chinesa como em língua portuguesa do articulado - quer no sentido da aptidão técnica de alguns normativos quer com o propósito de o conformar com as regras de legística seguidas por esta Câmara e a rectificar as diferenças linguísticas entre as versões chinesa e portuguesa.

557. O Governo entendeu que deveria declinar as sugestões formuladas por esta Comissão porque considerou que as alterações que se pretendiam promover se reconduziam ao estilo de redacção ou acomodavam preocupações que no seu parecer eram infundadas.

558. A Comissão decidiu que perante esta posição tomada pelo proponente só lhe restava explicar neste Parecer as suas sugestões e confiar a decisão final quer sobre a

Ar
[Handwritten signatures and initials]



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

bondade das suas recomendações quer sobre a dos normativos vertidos na Proposta ao Plenário desta Câmara em sede de apreciação, de discussão e de votação na especialidade.

559.A Comissão tenta assim respeitar, por um lado, a vontade da maioria dos 17 Deputados que aquando da votação na generalidade aprovaram a Proposta, bem como a maioria dos seus membros, e, por outro, ter em consideração as reservas que naquela mesma votação se reflectiram em 7 abstenções e em 1 voto contra.

560.A maioria dos membros desta Comissão alinha com a maioria dos Deputados que na votação na generalidade aprovou o feixe de políticas legislativas que o Governo decidiu incorporar na normaçoão que agora se edita. Mas é seu entendimento que alguns dos normativos poderiam ter alcançado uma redacção mais apurada tecnicamente, daí o esforço que agora se faz neste Parecer para tentar esclarecer o regime jurídico que em breve entrará em vigor.

561.Como melhor se apreciará pela leitura *infra*, as questões que já foram *supra* amplamente desenvolvidas na parte II deste Parecer, serão agora referidas sinteticamente e marcando-se só os aspectos mais cruciais. Para esse efeito, far-se-á remissão para os pontos deste Parecer onde se poderá consultar com mais detalhe a argumentação relevante. Tal não invalida que nesta sede se encontrem várias repetições do que já foi afirmado na apreciação na generalidade. Julga-se, porém, que para comodidade dos senhores Deputados faz todo o sentido dispensar, a propósito de cada preceito, a análise relevante para que em sede de apreciação, de discussão e de votação na especialidade possam com maior facilidade encontrar as matérias que os possam auxiliar para os esclarecimentos que entendam mais convenientes.

562.Segue-se a análise em concreto das matérias e das questões envolvidas nas alterações que se promoveram, segundo a ordem do articulado da versão final da Proposta de Lei, versão alternativa entregue em 23 de Abril do corrente:



563. Título da Proposta de Lei

564. A versão originária da Proposta de Lei estava intitulada «*Condicionamento do acesso, permanência e prática de jogos nos casinos*». Esta Comissão chamou a atenção do Executivo que este título merecia três reparos, a saber: (i) a utilização do substantivo feminino «*permanência*» não parecia de todo adequado uma vez que não se percebia em que sentido, perante a normaçoão apresentada pelo Executivo, se pudesse dar relevo a esse facto (permanecer) perante a ideia chave da interdição de aceder²¹⁶; (ii) não fazia referência à interdição de prestar trabalho nos casinos, um dos vectores fundamentais de política legislativa da presente iniciativa legislativa; e (iii) a referência a jogos nos casinos deveria ser completada inserindo-se a expressão «*de fortuna ou azar*» que é uma marca constante no nosso ordenamento jurídico.

565. O Executivo concordou em introduzir alterações ao título da Proposta de Lei e, na versão alternativa da mesma, entregue a esta Assembleia Legislativa em 23 de Abril, a sua denominação foi alterada para: «*Condicionamento da entrada, trabalho e jogo nos casinos*». Repare-se como foi retirada a referência a «*permanência*», o que merece a concordância desta Comissão.

566. Face a esta redacção, entende-se ainda assim, em primeiro lugar, que não se justifica a referência a «*entrada*» (em casino) em vez da expressão constante da versão originária da Proposta «*acesso*», que lhe parece mais correcta. Deve aqui dizer-se que esta é uma questão que se coloca com mais acuidade em língua portuguesa, já que em língua chinesa não assume relevância, mas por assim ser não quer dizer que a sua bondade não se imponha. Em segundo lugar, julga-se que a lógica das coisas impõe que se refira a seguir, ao «*condicionamento da entrada*» ou «*condicionamento do acesso*», a menção à «*prática de jogos*» e qualificando-os como «*de fortuna ou azar*». Realmente parece fazer mais sentido

²¹⁶ De facto não se percebia o interesse em diferenciar o facto de *aceder* (a casinos) face à alegada factualidade de permanecer (nos casinos). De resto, em matéria sancionatória, a versão originária da Proposta, não retirava qualquer consequência da suposta necessidade de diferenciar o *acesso* da *permanência*. Ainda que em termos sancionatórios possa ser efectivamente mais censurável que se verifique que um operador de um casino não previu que um jovem adulto com menos de 21 anos tenha permanecido de forma prolongada no casino.



ordenar o que aqui está em causa pela sequência lógica: 1 - acesso, 2 - prática de jogos e 3 - prestação de trabalho. Em terceiro lugar, é tecnicamente mais correcto referir «*prestação de trabalho*» do que simplesmente «*trabalho*».

567. Com base nestes pressupostos esta Comissão apresentou uma sugestão no sentido de se fixar o título da Proposta na seguinte fórmula: «*Condicionamento do acesso, da prática de jogos de fortuna ou azar e da prestação de trabalho em casinos*».

568. O Executivo, porém, não aceitou.

569. Designação do Capítulo I

570. Em virtude das alterações introduzidas pelo proponente no título da Proposta de Lei foi alterado pelo Governo o título deste Capítulo. Uma vez mais, a opção constante da versão alternativa da Proposta: «*Entrada, trabalho e prática de jogos nos casinos*²¹⁷», merece reparos pelas razões *supra* expostas. Termos em que a Comissão sugeriu que este Capítulo ficasse com a seguinte designação: «*Acesso, prática de jogos de fortuna ou azar e prestação de trabalho em casinos*²¹⁸», o que não foi aceite pelo Executivo.

571. Artigo 1.º (Objecto)

572. A versão inicial da Proposta omitia neste artigo a referência à interdição da prestação de trabalho no interior dos casinos por quem tenha idade inferior a 21 anos. Neste sentido, a Comissão e o Executivo decidiram introduzir essa importante referência em sede de objecto da Proposta de Lei, que assim passou a integrar a alínea 2) deste artigo. A anterior alínea 2) passou agora a alínea 3).

573. A redacção do corpo do artigo foi também aperfeiçoada.

²¹⁷ Negrinho nosso.

²¹⁸ Negrinho nosso.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

574.A alínea 1) foi alterada e julga-se, como já aqui se disse, que a opção, em língua portuguesa, de substituir o termo da versão originária «*acesso*» por «*entrada*» é infeliz. A referência a «*interdição*» foi substituída por «*condicionamento*» por se ter considerado que era mais ajustada. Aditou-se também a expressão «*de fortuna ou azar*» a seguir a «*jogos*» para tornar claro a que jogos se está a referir o legislador. Esta opção infelizmente não foi carreada para o título da Proposta, como já se referiu.

575.Quanto à alínea 3) deste artigo 1.º, deve aqui assinalar-se, a este propósito, uma discrepância que se verifica entre a versão em língua chinesa e a versão em língua portuguesa resultante da versão alternativa da Proposta de Lei.

576.Com efeito, na alínea 3) do artigo 1.º (*Objecto*) em língua chinesa utiliza-se a expressão («*等值*»), que quer dizer «*valor equivalente*²¹⁹ dos prémios ou outros benefícios» ao passo que em língua portuguesa se escreve «*valor dos prémios ou outros benefícios*». Note-se que o artigo 11.º (*Montantes apostados e prémios de jogo*) da Proposta de Lei, no n.º 1, contém igualmente esta diferença de redacção nas versões em língua chinesa e em língua portuguesa.

577.Como *supra* já desenvolvidamente se teve ensejo de afirmar, esta Comissão atribui ao requisito de simetria na produção legislativa a duas vozes, típica de um sistema bilingue, a posição de parâmetro essencial da confiança que a sociedade e os tribunais exigem. Tome-se, neste particular, a exemplar clareza de Chan Chi Bui.^{220 221}

578.Uma vez mais, está-se em crer que se tratou de um lapso de escrita nas redacções em língua chinesa da alínea 3) do artigo 1.º e do n.º 1 do artigo 11.º na medida em que não coincidem com a versão em língua portuguesa onde não se faz referência a «*valor equivalente*», mas antes ao «*valor*» dos prémios ou outros benefícios dos jogos.

²¹⁹ Negrito e sublinhado nossos.

²²⁰ Cfr. «*Tradução jurídica e produção legislativa bilingue em Macau – actualidade e perspectivação*», in Revista Administração n.º 95, Vol. XXV, 2012-1.º, 167-180, p. 168.

²²¹ Cfr. Pontos 173 a 178 deste Parecer.



579.O adjectivo «equivalente» tem o significado «de igual valor»; «aquilo que tem o mesmo valor em quantidade ou qualidade».

580. Ora aditar a seguir ao substantivo «valor» (cujo significado é «aquilo que uma coisa vale») o adjectivo «equivalente» não altera o sentido do que se pretende dizer nem no artigo 1.º nem no n.º 1 do artigo 11.º da Proposta.

581.Perante a redacção desta alínea 3) do artigo 1.º, a assessoria desta Assembleia Legislativa chamou a atenção do Executivo para a dissemelhança entre as versões em língua chinesa e em língua portuguesa, mas o Governo considerou que não se tratava de uma diferença relevante e, nestes termos, recusou proceder à alteração.

582.Para tentar obviar este problema a Assessoria da Assembleia Legislativa sugeriu que a redacção fosse aperfeiçoada do seguinte modo: «regular o destino dos montantes apostados e do valor dos prémios ou outros benefícios dos jogos de fortuna ou azar ganhos por quem esteja interdito de praticar jogos de fortuna ou azar em casinos.».

583.Artigo 2.º (Interdição de entrada aos casinos)

584.A redacção originária deste artigo dispunha:

«Artigo 2.º

Âmbito da interdição de acesso aos casinos

A interdição de acesso aos casinos, resultante da lei ou imposta por decisão administrativa ou judicial, compreende cumulativamente, salvo disposição em contrário:

- 1) A proibição de permanência e de prática de jogos, directamente ou por interposta pessoa, em qualquer casino;*
- 2) A proibição do exercício, no interior dos casinos, de qualquer actividade profissional, por conta própria ou por conta das concessionárias da exploração*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

de jogos de fortuna ou azar, adiante designadas por concessionárias, ou de outras entidades.».

585. Esta redacção tentava uma síntese que do ponto de vista da técnica legislativa corria o risco de gerar inconvenientes na regulação que se pretendia instituir.

586. Um dos aspectos que se detectou prontamente dizia respeito aos trabalhadores dos casinos.

587. É que a manter-se a redacção inicial do artigo 2.º da Proposta, se um trabalhador de um determinado casino, para obviar à sua eventual situação de jogador patológico (já que estes trabalhadores podem jogar em outros casinos que não aqueles que sejam explorados pela entidade empregadora), ao abrigo do n.º 1 do artigo 6.º da Proposta na sua redacção inicial (que só previa a possibilidade da interdição ali prevista se aplicar a todos os casinos), solicitasse ao director da DICJ que este interditsse o seu acesso aos casinos, como esta decisão administrativa implicava obrigatoriamente a interdição de acesso a todos, e não só a algum ou alguns dos casinos e o artigo 2.º também determinava (por via da decisão administrativa do director da DICJ) quer a proibição de acesso a todos os casinos quer cumulativamente a proibição de trabalhar no interior de todos os casinos, o resultado que se obteria é que aquele trabalhador (obtendo administrativamente a interdição de acesso prevista no artigo 6.º) ficaria impedido de aceder a todos os casinos e igualmente proibido de trabalhar em todos os casinos da Região.

588. Nestes termos, a Comissão e o Executivo decidiram alterar em profundidade o artigo 2.º, desde logo abandonando-se a ideia de nele concentrar várias disciplinas e assim esta modificação projectou outras que em sede do Capítulo I foram consagradas em ordem, sobretudo, a clarificar e afinar a norma inicialmente desenhada.

589. Com este intuito, resolveu-se abrigar no artigo 2.º a interdição genérica de acesso aos casinos.

590. A epígrafe do artigo foi conseqüentemente ajustada, estatuinto agora «*Interdição de entrada nos casinos*». A Assessoria desta Assembleia Legislativa sugeriu que esta redacção



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

fosse substituída por «Interdição de acesso aos casinos», pela razão de lhe parecer tecnicamente mais correcta. e porque recuperava, e portanto mantinha, neste particular, a epígrafe da versão originária. O Executivo não acolheu esta sugestão.

591.O corpo do n.º 1 foi desenhado para acomodar o elenco de pessoas que genericamente ficam interditas de aceder aos casinos. A sua redacção consigna que «a entrada nos casinos é interdita aos seguintes frequentadores». A Assessoria desta Assembleia Legislativa chamou a atenção que o termo «frequentadores» cujo significado é o de: «aqueles que frequentam», encerrava logicamente uma contradição em termos. É que a disciplina do artigo 2.º não se dirige a quem já frequenta casinos, aponta sim quem fica proibido de aceder. Não pretende abarcar só quem frequenta, mas antes as pessoas que ficam no rol do n.º 1. Assim sendo, a escolha do termo «frequentadores» é inadequada. Mais se sugeriu que em vez de «entrada» se optasse por inscrever «o acesso», e portanto foi recomendado que a letra do corpo do artigo ficasse fixada do seguinte modo: «o acesso aos casinos é interdito às seguintes pessoas». O Executivo não atendeu a estes pedidos.

592.O rol de pessoas que constam do n.º 1 corresponde àquele que estava incorporado no n.º 1 do artigo 3.º da versão originária com aperfeiçoamentos de redacção ao longo das suas sete alíneas²²².

593.O n.º 2 do artigo 2.º da versão alternativa da Proposta, que tem origem quer no n.º 1 do artigo 2.º da versão originária quer no n.º 3 do artigo 3.º da mesma versão, merece um importante esclarecimento.

²²² Cfr. A redacção indicada por esta Comissão que tecnicamente se julga mais aperfeiçoada, sobretudo no tocante às alíneas 1) a 3): «1. O acesso aos casinos é interdito às seguintes pessoas:

1) Quem não tenha completado 21 anos de idade;

2) A quem tenha sido declarada a interdição ou inabilitação por decisão judicial transitada em julgado;

3) Quem sofra de anomalia psíquica notória;

4) Trabalhadores da Administração Pública, incluindo os trabalhadores dos institutos públicos e os agentes das Forças e Serviços de Segurança, sem prejuízo do disposto no artigo 5.º;

5) Indivíduos notoriamente em estado de embriaguez ou sob o efeito de drogas;

6) Portadores de armas, engenhos ou materiais explosivos;

7) Portadores de aparelhos que se destinem principalmente ao registo de imagens ou de sons, ou que não tenham outra utilidade relevante que não seja a de efectuar esse registo, excepto se autorizados pelas respectivas concessionárias.».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

artigo 2.º (*Definições*) da Lei n.º 16/2001: «casinos - os locais e recintos autorizados e classificados como tal pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau». Este normativo tem ainda que ser conjugado com o previsto na alínea 3) do mesmo artigo que define como jogos de fortuna ou azar «aqueles em que o resultado é contingente por depender exclusiva ou principalmente da sorte do jogador.».

599.Repete-se, na nossa ordem jurídica este é o único ponto de apoio legal. Mais. Tratando-se, como se trata, ao abrigo desta Proposta de Lei de interpretar e aplicar normas proibitivas só o recurso à lei é admissível.

600.Isto dito, se a interdição de aceder a casinos prevista no n.º 1 do artigo 2.º abrange todos os espaços que apenas sejam acessíveis através da entrada em casino, onde é que começa e onde é que acaba o casino?

601.Está bem de ver que não há uma resposta inequívoca para esta questão e que cada caso será um caso. Tudo depende da arquitectura em concreto dos edifícios onde estejam localizados os casinos.

602.E sendo assim, percebe-se que se para certas pessoas abrangidas pelo n.º 1 do artigo 2.º a resposta é indiferente na medida em que devem ser sempre interditas de aceder a qualquer local de admissão reservada (os portadores de armas, engenhos ou materiais explosivos, os indivíduos notoriamente embriagados ou sob o efeito de drogas), já para outras pessoas (como os trabalhadores da Administração Pública, incluindo os trabalhadores dos institutos públicos e os agentes das Forças e Serviços de Segurança, ou como as pessoas que não tenham completado 21 anos, e por exemplo, sendo maiores de 18 anos, pretendam ter acesso a um restaurante ou a um bar, ou como as pessoas que sofram de anomalia psíquica e queiram aceder para o mesmo efeito) a resposta não pode ser indiferente.

603.E não o é porque proibi-las de aceder a todos os outros espaços (que só sejam acessíveis através da entrada em casino) é atribuir à interdição de acesso aos casinos um alcance que vai para além dos próprios casinos.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

604. Por outro lado, tratando-se ou não de residentes da Região, como poderão as pessoas adivinhar que o acesso a um determinado restaurante, por exemplo, implica a entrada num casino? Terão que perguntar à entrada do casino?

605. Todas estas questões e incertezas seriam evitáveis se se tivesse definido o conceito de casino, para os efeitos desta lei, limitando-o à área de jogo e se se tivesse admitido que só a permanência nela é que corresponderia à proibição que se tinha em mente. Lembre-se que o proponente na versão originária ainda aludia à «permanência», mas infelizmente não daí retirava qualquer utilidade.

606. Perante estes factos só resta a esta Comissão aconselhar as operadoras dos casinos e os proprietários de estabelecimentos que só sejam acessíveis através da entrada num casino, quando possível e exequível, a dotarem esses espaços de entradas independentes dos acessos em casino.

607. Uma última advertência: a interdição de aceder a casinos regulada neste artigo 2.º implica a proibição de jogar para todas as pessoas elencadas no seu n.º 1, e, portanto, acarreta que se alguma delas, por alguma razão, acabar por aceder a um a casino e jogar, o contrato de jogo que celebrar é nulo na medida em que, nos termos do artigo 287.º do Código Civil esse negócio jurídico foi celebrado contra disposição legal de carácter imperativo e, portanto, não produz quaisquer efeitos jurídicos^{225 226 227}.

608. Artigo 3.º (Interdição de trabalho nos casinos)

609. Na versão originária da Proposta o artigo 3.º absorvia a disciplina que, com alterações, está agora inscrita no artigo 2.º da versão alternativa. Mas, como já se deu conta,

²²⁵ Cfr. Artigos 287.º e 279.º do Código Civil *supra* citados.

²²⁶ Esta solução é uma opção do legislador frente à especialidade que entende reconhecer aos contratos de jogo. Verdade que assim se afastará quanto a muitas das pessoas e situações aqui descritas a regra geral da anulabilidade dos negócios por elas celebrados, mas repete-se é precisamente a especificidade que o legislador quer atribuir aos contratos de jogo que legitima esta sua decisão.

²²⁷ Quanto aos contratos de concessão de crédito para jogo e aposta em casino consulte-se *supra* os pontos 494 a 541.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

as alterações em sede deste artigo projectaram a sua influência no Capítulo I e neste sentido decidiu-se que o artigo 3.º deveria acolher autonomamente a interdição de prestação de trabalho no interior dos casinos por pessoas com idade inferior a 21 anos.

610. Consideraram a Comissão e o Executivo que faz todo o sentido emprestar à disciplina desta novel interdição no nosso ordenamento uma sede autónoma neste articulado.

611. Na versão originária da Proposta a proibição de prestação de trabalho no interior dos casinos por pessoas com idade inferior a 21 anos resultava do artigo 2.º daquela versão, por via da sua interpretação conjugada com a da alínea 1) do artigo 3.º da mesma versão.

612. Ou seja, esta proibição não era estatuída directamente. O n.º 2 do artigo 3.º criava disciplina excepcional que atingia esta interdição. São razões mais que suficientes para justificar o artigo 3.º da versão alternativa da Proposta.

613. A epígrafe deste artigo «*Interdição de trabalho*» não foi julgada a mais ajustada e, assim, sugeriu-se que uma ligeira alteração: «*Interdição de prestação de trabalho*». O Governo, no entanto, não acolheu esta sugestão.

614. O n.º 1 deste artigo ao estipular que «*é interdito o desempenho nos casinos de actividades profissionais por trabalhadores, por conta própria ou por conta de outrem, que não tenham completado 21 anos, salvo disposição em contrário*» merece alguns comentários.

615. O primeiro dos quais para chamar a atenção que na versão alternativa da Proposta de Lei neste artigo 3.º, se verifica que (tanto no n.º 1 como no n.º 2) a versão em língua chinesa deste artigo se refere ao interior dos casinos («*娛樂場內*»), mas a versão em língua portuguesa (quer do n.º 1 quer do n.º 2) tem inscrita tão só a referência a casinos e não ao seu interior. Esta diferença, possivelmente motivada por um lapso de escrita dá azo a preocupações. Neste tocante também se deve chamar a atenção para a redacção em língua chinesa e em língua portuguesa da alínea 1) do n.º 2 do artigo 13.º, normativo aditado pela versão alternativa da Proposta, que se limita a referir os casinos sem fazer a necessária restrição ao seu interior. Também aqui se registou, está-se em crer, um lapso de escrita.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Realmente, tratando-se na alínea 1) do n.º 2 do artigo 13.º de firmar a responsabilidade das operadoras reflexa da disciplina do artigo 3.º é evidente que só o interior dos casinos pode ser relevante.

616. Assim, a Comissão chamou a atenção do Executivo para esta discrepância e recomendou a sua alteração, o que não foi aceite pelo Executivo.

617. Resulta assim que na versão em língua chinesa esta proibição é expressamente limitada ao interior dos casinos (de resto de acordo com a versão originária da Proposta), mas na versão em língua portuguesa fica tão só dirigida aos casinos, não se mencionando o seu interior.

618. Num sistema bilíngue como é o da RAEM tal discrepância, e logo numa norma proibitiva, e portanto imperativa, pode provocar um problema de interpretação e de aplicação do regime legal que agora se trata de editar.

619. É bem verdade que em língua portuguesa estatuir-se, como está inscrito no n.º 1 do artigo 3.º, que «é interdito o desempenho nos casinos²²⁸ de actividades profissionais por trabalhadores, por conta própria ou por conta de outrem, que não tenham completado 21 anos, salvo disposição em contrário» ou que, como se determina no n.º 2: «o director da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, adiante designada por DICJ, pode autorizar, caso a caso, um trabalhador, por conta própria ou por conta de outrem, de idade inferior a 21 anos, a desempenhar uma actividade profissional em determinados casinos²²⁹ quando a sua colaboração se revele necessária em virtude da sua especial preparação técnica» parece inculcar a ideia de que o legislador tem em mente tão só o interior dos casinos.

620. No entanto, como o proponente decidiu não definir o conceito de *casino* relevante para efeitos desta Proposta de Lei, resta-nos o conceito de *casino* vigente no nosso ordenamento jurídico (que nos termos da alínea 2) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 16/2001,

²²⁸ Sublinhado nosso.

²²⁹ Sublinhado nosso.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

comanda que casinos «*são os locais e recintos autorizados e classificados como tal pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau.*»).

621. Ora como se percebe facilmente, este conceito legal pouco ajuda para decidir se a proibição de prestar trabalho recai só sobre o interior ou também sobre o exterior do casino. Como se narrou *supra*, este aspecto pode ganhar importância para se saber se aquela proibição atinge ou não o exterior do casino (por exemplo, pode alguém com menos de 21 anos trabalhar na manutenção e limpeza do exterior dos casinos ou trabalhar no sector administrativo se estiver situado em espaço autónomo do interior do casino?).

622. Num sistema jurídico bilingue, como é o da RAEM, verificando-se que há discrepância entre as duas línguas oficiais relativamente a um normativo proibitivo fica fundada a dúvida de se saber o que pretendeu realmente o legislador (a proibição recai só sobre o interior ou também sobre o exterior dos casinos?).

623. Em alinhamento com a exigência de paridade nas duas vozes que as duas línguas oficiais representam num sistema bilíngue, firme-se apoio em Chan Chi Biu²³⁰, que coloca a pedra de toque na elementar confiança que cidadãos e tribunais só podem reclamar²³¹.

624. Está-se em crer que na redacção em língua portuguesa do artigo 3.º, da versão alternativa, da Proposta de Lei se verificou um lapso e que a omissão do adjectivo *interior* não corresponde a uma intenção de alargar esta proibição ao exterior dos casinos.

625. Neste sentido, e apoiando esta interpretação, a Comissão socorre-se de três factos objectivos, a saber: (i) a Nota Justificativa, que acompanha esta Proposta de Lei, refere em língua portuguesa que «*propõe-se proibir o exercício de actividades profissionais por menores de 21 anos no interior²³² dos casinos²³³*»; (ii) a versão originária da Proposta em língua portuguesa refere o interior dos casinos; e, por último, (iii) a versão em língua chinesa prescreve que a proibição só recai sobre interior dos casinos.

²³⁰ Cfr. «*Tradução jurídica e produção legislativa bilingue em Macau – actualidade e perspectivação*», in Revista Administração n.º 95, Vol. XXV, 2012-1.º, 167-180, p. 168.

²³¹ Para melhor ilustração sobre esta questão consulte-se os pontos 173 a 178 da parte II deste Parecer.

²³² Sublinhado nosso.

²³³ Cfr. p. 2 da Nota Justificativa.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

626. Esta questão assume a maior relevância no que toca à actividade de promoção de jogos de fortuna ou azar em casino²³⁴ desenvolvida por sociedades comerciais ou empresários comerciais, pessoas singulares, no que toca quer aos funcionários destas sociedades e seus colaboradores quer no toca aos empresários e seus colaboradores, na medida em que tanto uns como outros quer sejam menores ou quer tenham entre os 18 e os 21 anos de idade ficam terminantemente proibidos de ter acesso ao interior dos casinos, seja qual for a função em concreto que desempenhem.

627. O segundo comentário de que importa ainda dar nota, diz respeito à excepção que fica consagrada no n.º 2 do artigo 3.º (*Interdição de trabalho nos casinos*) da Proposta de Lei. Dispõe este normativo que «o director da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, adiante designada por DICJ, pode autorizar, caso a caso, um trabalhador, por conta própria ou por conta de outrem, de idade inferior a 21 anos, a desempenhar uma actividade profissional em determinados casinos quando a sua colaboração se revele necessária em virtude da sua especial preparação técnica.»²³⁵

628. A *ratio* do normativo justifica-se pela necessidade de acautelar as circunstâncias em que para a prestação de uma determinada colaboração profissional num ou mais casinos, o mercado de trabalho local não ofereça quem esteja especialmente habilitado, do ponto de vista técnico, para o exercício dessa actividade com idade igual ou superior a 21 anos de actividade.

629. Como se depreende da sua leitura, a disciplina que aqui se contém é muito breve e como a Proposta não sinaliza que ocorrerá desenvolvimento em diploma complementar deve concluir-se que é com os elementos normativos que aqui se encerram, com outros que resultem das leis em vigor e que ao caso sejam aplicáveis e, tratando-se como se trata, de

²³⁴ Cfr. Regulamento Administrativo n.º 6/2002.

²³⁵ Cfr. A redacção sugerida por esta Comissão para este dispositivo: «o director da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, adiante designada por DICJ, pode autorizar, caso a caso, uma pessoa com idade inferior a 21 anos de idade a exercer no interior de determinados casinos uma actividade profissional, por conta própria ou por conta de outrem, quando a sua colaboração se revelar necessária em virtude da sua especial preparação técnica.».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

um acto administrativo a praticar pelo director da DICJ, com o regime geral plasmado no Código de Procedimento Administrativo que terá que se identificar as suas balizas.

630. Do teor normativo prescrito naquele n.º 2 do artigo 3.º resulta que a autorização é dada pelo director da DICJ ao trabalhador com idade inferior a 21 anos, por conta própria ou por conta de outrem.

631. Nos termos da alínea 4) do artigo 29.º da Lei n.º 7/2008 (*Lei das relações de trabalho*) o trabalhador em causa tem que obrigatoriamente ser maior de 18 anos de idade.

632. Pode ser ou não residente da Região.

633. A sua especialização técnica pode recair sobre qualquer actividade profissional.

634. A exigência que «a sua colaboração se revele necessária em virtude da sua especial preparação técnica» levanta a questão de saber como se satisfará a demonstração desta necessidade.

635. Por um lado, o trabalhador de idade inferior a 21 anos terá que provar a sua «especial preparação técnica». Se em determinadas situações se equaciona que para tanto bastará a apresentação de um certificado de habilitações académicas ou profissionais, noutras, em que a preparação técnica se adquiriu por experiência profissional essa prova poderá revelar-se mais difícil.

636. Por outro lado, a demonstração de que a colaboração do trabalhador em causa se revela necessária parece implicar, quer se trate de trabalhador por conta de outrem quer por conta própria, que haja a algum título a intervenção das concessionárias, das subconcessionárias ou das entidades por elas contratadas, no sentido de prestarem informação suficiente relativa à impossibilidade de encontrarem no mercado de trabalho local quem com 21 anos ou mais possa prestar a colaboração pretendida.

637. Esta informação terá que reunir critérios de credibilidade suficientes para que sirvam de fundamento à demonstração da necessidade alegada pelo trabalhador.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

638. Como a autorização é prestada ao trabalhador em causa, e caso a caso, parece que terá que ser ele a juntar esta informação no pedido que apresentar ao director da DICJ. Estando em causa o que está, esse pedido terá que ser apresentado por escrito.

639. Como se apreende do normativo tem que se tratar de uma situação excepcional, a autorização tem que ser dada caso a caso e deve ser dada pelo período de tempo estritamente necessário à conclusão dessa colaboração ou até ao momento em que seja possível preencher o lugar por quem tenha idade igual ou superior aos 21 anos de idade.

640. Neste sentido, o normativo deixa à discricionariedade do director da DICJ a avaliação do preenchimento ou não dos requisitos fixados na Proposta de Lei, mas está bem de ver que o legislador lhe exige bom senso e discernimento de modo a não se operar por esta via o esvaziamento da interdição de prestação de trabalho por quem tenha idade inferior aos 21 anos no interior dos casinos.

641. Evidentemente que, entre outros, os artigos 111.º a 115.º do Código de Procedimento Administrativo regem a actuação do DICJ.

642. O normativo não especifica se a autorização ao trabalhador de idade inferior a 21 anos, de que aqui se trata, pode ou não ser renovável e esse silêncio deve ser interpretado no sentido afirmativo, desde que o director da DICJ verifique que lhe foi prestada idoneamente informação suficiente para que possa deduzir que se continua a verificar o preenchimento dos requisitos que justificaram a atribuição da autorização inicial.

643. Sendo verdade que o pedido é apresentado ao director da DICJ pelo trabalhador de idade inferior a 21 anos, não será menos verdade que, uma vez concedida aquela autorização, a fiscalização a desenvolver pela DICJ não se pode cingir ao trabalhador autorizado, exigindo-se assim dos seus serviços competentes uma monitorização da situação e a avaliação que a operadora em causa ou a entidade por ela contratada, beneficiárias da colaboração do trabalhador com idade inferior a 21 anos, desenvolvem todos os esforços para encontrar uma solução que deixe de justificar manter ao seu serviço



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

a pessoa que ainda não completou 21 anos de idade. Repete-se que tem que se tratar de uma situação excepcional.

644.O Executivo optou por não introduzir nesta sede uma regulamentação mais densa e exigente na medida em que parece ter decidido que as balizas *supra* sinalizadas serão suficientes se tanto o director da DICJ como o trabalhador com idade inferior a 21 anos bem como as operadoras, ou as entidades por si contratadas, agirem no âmbito da especialidade que aqui se reconheceu.

645.Entende-se que deve ser o director da DICJ a determinar o melhor modo de acautelar eventuais abusos quer na avaliação das razões invocadas pelo trabalhador em causa e do impacte que a rejeição do pedido de autorização pode acarretar para ele e para a operadora, ou entidade por ela contratada, quer na monitorização dos esforços desenvolvidos para encontrar a solução que seja adequada.

646.Certo é que a excepcionalidade que a intenção legislativa reconhece não se pode prolongar excessivamente no tempo de modo a tornar aquilo que é excepcional em geral ou comum.

647.A especialidade que aqui se joga não deve, naturalmente, ser confundida com as situações de emergência previstas no artigo 8.º da Proposta de Lei, na medida em que o que se prevê nesta norma é a ocorrência de uma emergência ou de uma situação de catástrofe e em que, portanto, a interdição de acesso a quem não tenha completado 21 anos de idade não se aplica às pessoas prestadoras de serviços de socorro ou de protecção civil.

648.Um último comentário deve ser apontado. O n.º 1 do artigo 3.º, *in fine*, dispõe «*salvo disposição em contrário*». Esta ressalva já constava do intróito do artigo 2.º da versão originária da Proposta.

649.Questionado o Executivo sobre o alcance daquela ressalva foi transmitido que ela se dirigia à disciplina do artigo 19.º da Proposta.

650.A Comissão chamou a atenção do Executivo que existia aqui um equívoco.



651.A ressalva a fazer, em sede do n.º 1 do artigo 3.º deveria dirigir-se ao seu n.º 2 (e neste sentido recomendou-se que a redacção daquele n.º 1 ficasse fixada do seguinte modo: *«quem não tenha completado 21 anos de idade não pode exercer, por conta própria ou por conta de outrem, no interior dos casinos qualquer actividade profissional, sem prejuízo do previsto no n.º 2 deste artigo²³⁶.»*).

652.O Governo declinou aceitar esta sugestão.

653.Ora se aquela suposta ressalva pretende abranger a disciplina do artigo 19.º, na medida em que ela é precisamente disciplina transitória e só pode atingir o passado (o período anterior à data de entrada em vigor da Proposta), a ressalva deveria estatuir claramente *«sem prejuízo do disposto no artigo 19.º desta lei»*. Não se esclarecendo ou qualificando minimamente (nem se refere se se trata ou não de disposição legal), coloca-se a dúvida da sua utilidade e do seu alcance.

654.Fique pois claro que aquela ressalva, como está formulada, só pode ter o sentido de apontar a disciplina excepcional do n.º 2 do artigo e, quando muito a despeito de deficientemente formulada, as situações abrangidas pelo artigo 19.º da Proposta de Lei.

655. Artigo 4.º (Interdição especial de jogar nos casinos)

656.Face à novel disciplina do artigo 2.º da versão alternativa da Proposta que estabelece a interdição genérica de aceder a casinos, resolveram a Comissão e o Executivo que a disciplina do artigo 4.º deveria ser sinalizada como especial. Neste sentido alterou-se a sua epígrafe.

657.Esta Comissão sugeriu ainda, e o executivo concordou, em aditar um novo n.º 2 a este artigo que dispõe que *«as pessoas referidas no número anterior não estão sujeitas ao limite de idade previsto na alínea 1) do n.º 1 do artigo 2.º»* por razões de pura simetria com o n.º 2 do artigo 5.º (*Entrada nos casinos em exercício de funções*).

²³⁶ Sublinhado nosso.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

658. Entendeu-se, com efeito, que a elevação da idade de acesso aos casinos dos 18 para os 21 anos de idade poderia colocar aqui um problema porquanto os titulares dos principais cargos de Governo, os membros do Conselho Executivo e os membros dos órgãos sociais das concessionárias ou das sociedades gestoras, assim como os seus convidados quando acompanhados por eles, podem, em abstracto, ser pessoas com idade inferior aos 21 anos de idade.

659. Ora, sem aquele preceito do n.º 2, o acesso destas pessoas aos casinos teria que ser evidentemente interdito, o que atendendo aos fundamentos para autorizar o seu acesso ao espaço de jogo aos seus cargos políticos e às suas funções profissionais seria desajustado. Trata-se, assim, de uma derrogação à proibição de acesso aos casinos por quem tenha idade inferior aos 21 anos.

660. O legislador, num primeiro plano, entende que a natureza dos cargos políticos e das funções profissionais destas pessoas é impeditiva da prática de jogos nos casinos, directamente ou por interposta pessoa. Mas, num segundo plano, em atenção precisamente a esses cargos e funções, entende que os seus titulares devem gozar de livre acesso aos casinos.

661. Como se sabe, relativamente aos membros do Governo, só quanto ao cargo de Chefe do Executivo é que existe determinação, e constitucional, que se deve tratar de alguém «com pelo menos 40 anos de idade»²³⁷. Assim sendo, quanto aos titulares dos principais cargos de Governo e aos membros do Conselho Executivo, não existindo exigência constitucional ou legal de idade mínima para o desempenho destas funções, revelava-se inteiramente desajustado proibir-lhes o acesso aos casinos.

662. No que diz respeito aos membros dos órgãos sociais das concessionárias ou das sociedades gestoras, a disciplina do n.º 2 do artigo 4.º implica que se formule uma dúvida: esta disposição tem ou não impacte na interdição de prestar trabalho no interior dos casinos por quem, desempenhando aquelas funções, tenha idade inferior a 21 anos?

²³⁷ Cfr. Artigo 46.º da Lei Básica.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

663. Porquanto, pode questionar-se se o efeito do ali preceituado é ou não o de permitir que, em atenção precisamente às suas funções profissionais, lhes seja concedido o livre acesso ao interior do casino, ainda que se tratem de pessoas com idade inferior aos 21 anos, para efeitos da prestação de trabalho?

664. É efectivamente uma fronteira difícil de desenhar: onde é que começa e onde é que termina o acesso ao casino para efeito de mera frequência e o acesso por razões profissionais?

665. Perante o carácter da interdição de prestação de trabalho nos casinos por quem não tenha completado 21 anos e face à *ratio* da disciplina do artigo 4.º, parece que a resposta deve ser a de considerar que os membros dos órgãos sociais das concessionárias ou das sociedades gestoras gozam do privilégio legal de aceder aos casinos, mesmo que tenham idade inferior aos 21 anos, mas esta prerrogativa de acesso não inclui a de prestar trabalho no interior dos casinos.

666. Com efeito, a normaçoão do artigo 4.º está focada na matéria que se prende com o acesso, com a entrada nos casinos. Repare-se que a ideia que lhe está subjacente é a de garantir que o Chefe do Executivo, os titulares dos principais cargos de Governo e os membros do Conselho Executivo gozem de livre acesso aos casinos, mas fiquem impedidos de jogar.

667. Perguntar-se-á se sendo evidente que as deslocações aos casinos do Chefe do Executivo, dos titulares dos principais cargos de Governo e dos membros do Conselho Executivo se realizam no âmbito das suas funções políticas em *lato sensu* se não se deveria admitir que os membros dos órgãos sociais das concessionárias ou das sociedades gestoras com idade inferior a 21 anos pudessem também ter aquele acesso em virtude das suas funções profissionais e para o seu efeito?

Am
美
K
H
i
H
W
y
H



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

668. Julga-se que a resposta deve ser negativa. A intenção do legislador é a de aqui consagrar uma derrogação à proibição de aceder aos casinos e não a de derogar a interdição de prestar trabalho por quem não tenha perfeito os 21 anos²³⁸.

669. Verdade, como *supra* se aludiu, que a distinção entre aceder ao casino para efeito de uma mera frequência e a de aceder para o efeito do exercício daquelas funções será na prática muito difícil de verificar e de fiscalizar.

670. Quanto aos convidados dos membros dos órgãos sociais das concessionárias ou das sociedades gestoras, na esteira das alíneas 6) e 7) do n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001, determina-se que, ainda que tenham idade inferior aos 21 anos, podem aceder livremente aos casinos desde que estejam acompanhados por estes. Trata-se aqui de acolher legalmente uma cortesia social.

671. Na Lei n.º 16/2001 não existe preceito semelhante ao n.º 2 do artigo 4.º porque, recorde-se, a idade mínima para o acesso aos casinos está fixada no seu artigo 24.º nos 18 anos, e, portanto, coincide com o princípio geral do nosso ordenamento segundo o qual a maioridade se atinge precisamente aos 18 anos²³⁹. Ora como é óbvio que em termos práticos os menores não podem ser titulares dos principais cargos de Governo, nem serem membros do Conselho Executivo ou serem membros dos órgãos sociais das concessionárias ou das sociedades gestoras, o legislador de 2001 nunca poderia ter incluído um normativo simétrico que dispensasse o limite de idade dos 18 anos para acesso aos casinos.

672. No confronto do elenco das pessoas abrangidas pelo n.º 1 do artigo 4.º da Proposta de Lei e o do n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001 registam-se algumas diferenças que se prendem, num primeiro plano, com a terminologia utilizada na medida em que a expressão *titulares dos principais cargos de Governo*, nos termos do artigo 4.º da Lei n.º 2/1999 (*Lei de Bases da orgânica do Governo*), abrange os secretários do Governo, o Comissário contra a

²³⁸ Note-se, como *supra* se mencionou, igualmente que entre o Chefe do Executivo, os titulares dos principais cargos de Governo e os membros do Conselho Executivo, por um lado, e os membros dos órgãos sociais das concessionárias ou das sociedades gestoras, por outro, existe uma diferença nuclear: os primeiros não têm qualquer conexão directa, pessoal e profissional, com as concessionárias, subconcessionárias ou entidades por elas contratadas.

²³⁹ Cfr. Artigo 118.º do Código Civil *supra* citado.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Corrupção, o Comissário da Auditoria, o Comandante-Geral dos Serviços de Polícia Unitários e o Director-Geral dos Serviços de Alfândega, que estão elencados no n.º 2 daquele artigo 24.º.

673. Num segundo plano, note-se que a referência na alínea 8) do n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001 aos Presidentes da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal do Município em que se situa o casino, fica de fora do novo elenco permissivo do n.º 1 do artigo 4.º.

674. Como se sabe, a Lei n.º 17/2001 (*Criação do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais*) determinou a extinção dos Municípios provisórios e a dissolução dos órgãos municipais²⁴⁰.

675. A questão que se pode colocar é a de saber se o presidente, os dois vice-presidentes e os restantes administradores do Conselho de Administração do IACM, podem, de algum modo, ao abrigo do dispositivo do n.º 1 do artigo 4.º da Proposta de Lei, gozar de livre acesso aos casinos, ainda que lhes seja vedada a prática de jogos directamente ou por interposta pessoa, na medida em que se poderá entender que a referência na alínea 8) do n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001 ficou feita, por força precisamente do *supra* citado artigo 2.º da Lei n.º 17/2001, a estes membros do conselho de administração do IACM?

676. Julga-se que até à entrada em vigor da futura lei, cuja proposta agora se analisa, se deve considerar que os membros do Conselho de Administração do IACM gozam de livre acesso aos casinos nos exactos termos desenhados no n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001, na medida em que se deve entender que a referência aos Presidentes da Assembleia

240

«Artigo 2.º

Extinção dos municípios provisórios e dissolução dos órgãos municipais provisórios

1. São extintos o Município de Macau Provisório e o Município das Ilhas Provisório e dissolvidos os respectivos órgãos municipais provisórios.
2. Todas as referências feitas em acto normativo, negócio jurídico ou documento de outra natureza aos municípios, às autarquias locais, às câmaras municipais, ao Leal Senado de Macau, à Câmara Municipal das Ilhas, às instituições municipais, à Câmara Municipal de Macau Provisória ou à Câmara Municipal das Ilhas Provisória consideram-se feitas ao IACM.
3. Todas as referências feitas em acto normativo, negócio jurídico ou documento de outra natureza às câmaras municipais, enquanto órgãos executivos dos municípios provisórios, consideram-se feitas ao conselho de administração do IACM.»



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Municipal e da Câmara Municipal do Município em que si situa o casino se deve considerar como feita aos membros do Conselho de Administração do IACM.

677. Com a entrada em vigor da futura lei, ocorre, porém, a revogação do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001 e como nem o artigo 4.º, ou qualquer outro da presente Proposta de Lei, ressalva as pessoas que possam eventualmente ser consideradas abrangidas pela aquela alínea 8) do n.º 2 daquele artigo 24.º, deve entender-se que os membros do Conselho de Administração do IACM deixam de gozar de livre acesso aos casinos.

678. Como igualmente se consabe, o n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001 comanda que as pessoas abrangidas por este preceito «*gozam de livre acesso às salas ou zonas de jogos, sendo-lhes, no entanto, vedada a prática de jogos, directamente ou por interposta pessoa*». Este comando passa agora a integrar o intróito do n.º 1 do artigo 4.º da Proposta de Lei.

679. Note-se que nos termos da alínea 1) do n.º 1 do artigo 13.º da Proposta se qualquer das pessoas elencadas nas alíneas do n.º 1 daquele artigo praticar qualquer jogo em casino é punido com multa de 1 000 a 10 000 patacas, se sanção mais grave não lhe for aplicável, ainda que não haja responsabilidade por parte das operadoras nos termos do n.º 2 do artigo 13.^{o241}.

680. Artigo 5.º (Entrada nos casinos em exercício de funções públicas)

681. Na versão alternativa desta Proposta decidiu o Executivo alterar na versão em língua portuguesa a redacção de vários preceitos no sentido de substituir o substantivo «*acesso*» pelo substantivo «*entrada*».

682. Esta mudança não afecta a versão em língua chinesa, mas empobrece a versão em língua portuguesa. De resto, note-se que na versão originária desta Proposta o proponente

²⁴¹ Ainda que haja uma possibilidade que aqui se deve considerar: a de saber se para efeitos da infracção administrativa, prevista e regulada na alínea 3) do n.º 2 do artigo 13.º da Proposta, que pode recair sobre as operadoras dos casinos se permitirem, ainda que com mera negligência, que trabalhador seu jogue nos seus casinos, se os membros dos órgãos sociais das concessionárias ou das sociedades gestoras são ou não trabalhadores dos casinos? É que se se considerar que sim, como parece resultar da opção legal, e se se verificar que algum deles seja detectado a jogar em casino afecto à sua concessionária ou sociedade gestora, então a operadora será responsável frente à alínea 3) do n.º 2 do artigo 13.º.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

optou, sempre pelo termo «*acesso*». Mais. Não há razão técnica detectável para esta alteração de redacção.

683.O artigo 5.º é um dos que precisamente sofreu a reportada alteração, referindo-se agora a «*entrada nos casinos*» ao invés de «*acesso aos casinos*».

684.Este artigo em paralelismo com o artigo 4.º pretende, na esteira do n.º 3 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001, acautelar que determinadas pessoas em atenção às funções públicas que desempenham e precisamente porque o exercício dessas funções pode implicar a necessidade de acesso aos casinos, tenham a possibilidade de o fazer.

685.Registe-se, porém, uma diferença nuclear, de resto já acolhida pela disciplina da Lei n.º 16/2001, as pessoas referidas no artigo 5.º não gozam de livre acesso aos casinos.

686.Ao contrário do Chefe do Executivo, dos titulares dos principais cargos do Governo, dos membros do Conselho Executivo e dos membros dos órgãos sociais das concessionárias ou das sociedades gestoras, os titulares das funções públicas elencados no n.º 1 do artigo 5.º gozam, tão só, de um acesso condicionado aos casinos: só podem aceder aos casinos no exercício das suas funções públicas.

687.Ou seja, só ao estrito abrigo das suas funções públicas é que podem entrar nos casinos da Região. Fora do exercício das suas funções incorrem na violação da proibição que resulta do artigo 5.º.

688.Acontece que o n.º 3 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001 determinava expressamente que o elenco de pessoas ali referidas «*quando no desempenho das suas funções, podem também entrar nas salas ou zonas de jogos, sendo-lhes vedada a prática de jogos, directamente ou por interposta pessoa*²⁴² (...)».

689.Ora a versão originária do n.º 1 do artigo 5.º da Proposta de Lei, tanto em língua chinesa como em língua portuguesa, omitia precisamente a menção ao âmbito da proibição de jogar directamente ou por interposta pessoa.

²⁴² Sublinhado nosso.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

690. Esta Comissão chamou a atenção do Executivo para esta omissão.

691. Esta Comissão através do diálogo que manteve com o Executivo não tem nenhuma razão para inferir que o Governo decidiu alterar o âmbito da proibição de jogar que em Macau sempre recaiu sobre os titulares de certas funções públicas e que foi expressamente consagrada no n.º 3 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001.

692. Julga esta Comissão que a omissão da frase *directamente ou por interposta pessoa* do texto do n.º 1 do artigo 5.º da versão alternativa se ficou a dever a um lapso. Mas a verdade é que o Executivo, como já se apontou *supra*, entendeu que não deveria apresentar uma segunda versão alternativa da Proposta de Lei por considerar que as insuficiências apontadas por esta Comissão não o justificavam.

693. Face a esta decisão só resta a esta Comissão aqui esclarecer que o âmbito da proibição de jogar que recai sobre as pessoas referidas no n.º 1 do artigo 5.º não pode deixar de ser interpretado como tendo o mesmo alcance daquele que recai sobre o elenco das pessoas inscritas no n.º 1 do artigo 4.º.

694. Com efeito, mal se perceberia que se o Chefe do Executivo ou qualquer titular dos principais cargos do Governo estivessem proibidos de jogar nos casinos directamente ou por interposta pessoa, mas que, por exemplo, os magistrados judiciais e do Ministério Público, ou os funcionários do Comissariado contra a Corrupção ou ainda os funcionários da DICJ ficassem autorizados, por via daquela omissão, a jogar por interposta pessoa.

695. Fique, pois, claro que para esta Comissão a interpretação do n.º 1 do artigo 5.º da Proposta de Lei, tal como o seu texto ficou fixado pelo proponente na versão alternativa da Proposta, não pode deixar de ser a de que a proibição de jogar por parte dos titulares daquelas funções públicas se dirige igualmente ao jogo por interposta pessoa.

696. A lista dos titulares de funções públicas abrangidos pelo n.º 1 do artigo 5.º da Proposta de Lei *vis-à-vis* a do n.º 3 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001 regista diferenças. O proponente, e bem no juízo desta Comissão, resolveu ampliar o elenco dos titulares de



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

funções públicas que no estrito exercício das suas funções podem ter acesso, como já se disse condicionado, aos casinos.

697. Nestes termos, decidiu o Governo que este acesso condicionado aos casinos no exclusivo exercício de funções públicas passasse a alcançar igualmente os funcionários de justiça, os funcionários dos serviços de alfândega, os funcionários da Autoridade Monetária de Macau e outros funcionários autorizados, caso a caso, pelo Chefe do Executivo.

698. Conforme *supra* já se deu conta, o n.º 2 do artigo 5.º da Proposta de Lei consagra que às pessoas elencadas no seu n.º 1 não se aplica a interdição de acesso aos casinos por quem tenha idade inferior aos 21 anos. A necessidade deste dispositivo em derrogar a proibição da alínea 1) do n.º 1 do artigo 2.º da Proposta está ancorada na constatação que encerrando ela um desvio à aquisição da maioridade aos 18 anos e, portanto, à capacidade de exercício de que dela decorre, sem a sua inscrição na lei os funcionários de justiça²⁴³, do Comissariado contra a Corrupção, do Comissariado da Auditoria, da DICJ, os agentes das Forças e Serviços de Segurança, entre outros, que não tivessem 21 anos ficariam impedidos no exercício das suas funções públicas de aceder ao interior dos casinos.

699. É em função da novidade, frente à Lei n.º 16/2001 e face à aquisição da maioridade aos 18 anos, em consagrar o acesso aos casinos proibido aos adultos com idade inferior aos 21 anos, que se tem que desenhar esta restrição do seu âmbito de modo a impedir o seu contágio a situações legítimas que iriam acarretar efeitos indesejáveis.

700. Efectivamente, se se pode aceder a quase todas as funções públicas listadas no n.º 1 do artigo 5.º com a régua dos 18 anos, como aceitar que quem legitimamente já é funcionário, por exemplo, do Comissariado contra a Corrupção ou agente das Forças e Serviços de Segurança ficasse impedido de precisamente cumprir os seus deveres profissionais se eles implicassem uma deslocação a um casino local só porque não teria ainda perfeito os 21 anos?

²⁴³ Quanto aos magistrados judiciais e do Ministério Público esta questão naturalmente não se coloca na medida em que a habilitação académica da licenciatura em Direito que lhes é exigida, bem como a sua formação específica de magistrados, impedem que alguém com menos de 21 anos pode aceder a qualquer destas carreiras.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

701. Um outro aspecto decorrente da disciplina do artigo 5.º diz respeito à sua eventual violação e conseqüente punição.

702. Quem em violação do disposto no n.º 1 deste artigo aceder a casino fora do estrito exercício das suas funções públicas ou jogar directamente ou por interposta pessoa não é punido ao abrigo do n.º 1 do artigo 13.º²⁴⁴ da Proposta de Lei.

703. Este aspecto requer vários esclarecimentos.

704. O primeiro deles prende-se com a necessidade de clarificar que na versão originária da Proposta, por via da alínea 1) do n.º 1 do artigo 13.º, eram punidos, ao abrigo da infracção administrativa aí consagrada, os titulares das funções públicas listados no n.º 1 do artigo 5.º que acessem aos casinos fora do exercício das suas funções ou que jogassem jogos directamente ou por interposta pessoa.

705. O segundo esclarecimento prende-se com o facto, de no decurso do exame na especialidade, esta Comissão e o Executivo terem constatado que assim a ser se corria o risco de punir duas vezes aqueles titulares de funções públicas já que por força precisamente do seu estatuto funcional, para além da infracção administrativa do n.º 1 do artigo 13.º, ainda ficariam sujeitos à responsabilidade disciplinar que resultaria da sua eventual condição de funcionários e agentes da Função Pública de Macau ou que resultaria do respectivo estatuto profissional.

706. Efectivamente, os artigos 276.º a 358.º do *Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau*²⁴⁵ (ETAPM) prevêm a responsabilidade disciplinar dos funcionários e agentes da Administração Pública de Macau que violem os deveres gerais ou especiais a que estão vinculados.²⁴⁶ A disciplina consagrada no n.º 13 do artigo 279.º do ETAPM foi revogada pela alínea 5) do n.º 2 do artigo 54.º da Lei n.º 16/2001, sendo que esta

²⁴⁴ Com efeito, como se pode verificar a alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º da Proposta referente aos «trabalhadores da Administração Pública, incluindo os trabalhadores dos institutos públicos e os agentes das Forças e Serviços de Segurança, sem prejuízo do disposto no artigo 5.º» não é captada por nenhum dos normativos do n.º 1 do artigo 13.º.

²⁴⁵ Cfr. «Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau», aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro.

²⁴⁶ Cfr. Artigo 281.º (*Infracção disciplinar*).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

mesma lei inscreveu na alínea 3) do n.º 1 do artigo 24.º (*Acesso às salas ou zonas de jogo*) o dever geral que decorre da interdição do acesso dos «trabalhadores da Administração Pública da Região, incluindo os agentes das Forças e Serviços de Segurança, excepto quando autorizados ou no desempenho das suas funções» às salas ou zonas de jogo. A revogação do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001, pelo artigo 20.º da Proposta de Lei não prejudica este dever geral que passa a estar consagrado na alínea 4) do n.º 1 do seu artigo 2.º.

707. Para além do procedimento disciplinar dirigido aos funcionários e agentes da Administração pública de Macau, que seja aplicável a alguns dos titulares de funções públicas, na medida em que o seu contrato de trabalho revele esse vínculo jurídico à Administração Pública, como já se disse, o estatuto funcional de outros titulares de funções públicas (que não sejam funcionários e agentes da função pública), como é o caso dos magistrados judiciais e do Ministério Público, prevê a respectiva responsabilidade disciplinar pela violação de deveres profissionais de conduta.

708. Ora a ser assim, prever também a sua punição ao abrigo do n.º 1 do artigo 13.º seria admitir que poderiam ser punidos duplamente pela condição profissional de exercerem funções públicas.

709. Dê-se um exemplo: se um magistrado judicial ou do Ministério Público fosse surpreendido no interior de um casino da Região, fora do exercício das suas funções e, para mais a jogar, incorreria na infracção administrativa prevista na alínea 1) do n.º 1 do artigo 13.º da versão originária da Proposta de Lei (multa entre 1 000 e 10 000 patacas) e estaria ainda sujeito à infracção disciplinar prevista no artigo 65.^{o247} da Lei n.º 10/1999 (*Estatuto dos Magistrados*).

710. Manifestamente estar-se-ia frente a uma dupla punição pelo mesmo facto e entende esta Comissão que aqui deve valer de pleno a intangibilidade do princípio *non bis in idem*²⁴⁸.

²⁴⁷ «Constituem infracções disciplinares os factos praticados, ainda que negligentemente, pelos magistrados com violação dos deveres profissionais, e os actos ou omissões da sua vida pública ou que nela se repercutam, incompatíveis com a dignidade indispensável ao exercício das suas funções.»

²⁴⁸ Cfr. Nota de pé de página 85.



711. Este princípio fundamental determina que fica proibida a instauração de um segundo procedimento criminal quanto ao mesmo sujeito, ao mesmo objecto e ao mesmo fundamento.

712. Esta Comissão está em crer que, que não há razão válida para se aceitar que um mesmo facto (no caso vertente ser-se titular de uma função pública) desencadeie uma acumulação de efeitos jurídicos em que para além da sanção disciplinar em si mesma ainda se cumule uma sanção administrativa.

713. Percebe-se assim a razão pela qual na versão alternativa da Proposta de Lei o n.º 1 do artigo 13.º deixa de fazer referência à violação das proibições que resultam do artigo 5.º da Proposta de Lei: o seu sancionamento em sede do competente procedimento disciplinar é considerado suficiente.

714. Artigo 6.º (Interdição de entrada nos casinos a pedido)

715. A epígrafe deste artigo foi modificada pelo proponente na versão alternativa da Proposta de Lei, uma vez mais em língua portuguesa substituiu-se o substantivo «*acesso*» pelo substantivo «*entrada*». Esta alteração não traz qualquer mais-valia.

716. Esta epígrafe merece um esclarecimento. Na versão originária, inscrevia-se «*Interdição de acesso aos casinos a pedido do interessado*». No decurso do exame na especialidade ponderou-se a sua alteração por sugestão desta Comissão, na medida em que ao estatuir-se «*interdição (...) a pedido do interessado*²⁴⁹» se levantam duas objecções: (i) se é uma proibição nunca pode ser a pedido de quem quer que seja, ou é uma proibição ou não é; e (ii) a referência a «*interessado*» criava uma confusão: se o pedido pode ser, de acordo com o n.º 1 deste artigo, apresentado por terceiros, quem é que é o interessado? O jogador patológico ou o familiar ou familiares que solicitam a sua exclusão dos casinos?

²⁴⁹ Negrito nosso.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

717. Tentou ensaiar-se uma alternativa para a primeira objecção, recorrendo a um termo técnico comumente utilizado quanto a este tipo de disciplina: «*exclusão*», em vez de «*interdição*». E quanto à segunda objecção tentou substituir-se o substantivo «*interessado*» pelo substantivo «*visado*», mas como o pedido aqui em causa pode ser apresentado por terceiros teria no mínimo que se inscrever «*a pedido do visado ou de terceiros*».

718. Nestes termos, no decurso da reunião técnica de 12 de Abril do corrente, o texto para esta epígrafe que se tentou esboçar foi o seguinte: «*Exclusão do acesso aos casinos a pedido do visado ou de terceiros*».

719. No entanto, uma outra objecção se colocou: se o pedido formulado por terceiros, de acordo com o critério de política legislativa decidido pelo Governo, tem sempre que ser confirmado pelo visado, então estar-se-á sempre frente a um mecanismo de auto-exclusão. Ora se assim é, o texto da epígrafe se dispusesse «*Auto-exclusão do acesso aos casinos a pedido do visado ou de terceiros*», continha igualmente uma contradição em termos porque se é auto-exclusão, nunca pode ser a pedido de terceiros.

720. **Perante a decisão do Executivo em manter o requisito de política legislativa que o pedido de exclusão dos casinos formulado por terceiros tem sempre que ser confirmado pelo visado (o jogador patológico), aparentemente qualquer solução alternativa dificilmente seria melhor que aquela que consta agora da versão alternativa da Proposta de Lei.**

721. O Governo pretende através do artigo 6.º da presente Proposta de Lei «*dar resposta a várias questões e necessidades resultantes da aplicação prática da legislação do jogo (...)*», destacando neste contexto, sem prejuízo de outros aspectos, o tratamento expresso da possibilidade da Administração «*proibir o acesso aos casinos de qualquer pessoa, a pedido da própria (ou a pedido de familiar, desde que confirmado pelo interessado)*».²⁵⁰

722. 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.

²⁵⁰ Cfr. Nota Justificativa da presente Proposta de Lei, p. 3.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

723. Em várias Legislaturas, diversos Deputados têm insistentemente abordado este assunto. No debate de apreciação e votação na generalidade desta Proposta de Lei alguns Deputados centraram precisamente a sua intervenção em torno desta questão.

724. No âmbito do exame na especialidade foi uma das questões sobre a qual a Comissão se debruçou com maior intensidade tanto no sentido de avaliar a competência técnica da norma inscrita na Proposta de Lei como no sentido de indagar da sua capacidade para responder a uma realidade social cujos contornos entre nós ainda não são suficientemente conhecidos.

725. Certo é que a Comissão atribui a esta matéria uma alta importância e exorta, quer o Executivo, quer a sociedade civil quer ainda as concessionárias e as subconcessionárias do sector do jogo a contribuírem com os seus melhores esforços para tornar desde logo esta realidade mais conhecida, estudada e medida.

726. Para melhor esclarecimento sobre esta matéria consulte-se os pontos 263 e 264 da parte II deste Parecer.

727. A regulação constante do artigo 6.º da Proposta de Lei, sob a epígrafe «interdição de entrada nos casinos a pedido», traduz um dos aspectos inovatórios introduzidos pela presente Proposta de Lei²⁵¹, pelo que mereceu uma especial atenção por parte da Comissão.

728. Acresce que consubstanciando este artigo 6.º a regulação de uma limitação, ainda que voluntária, de um direito de fundamental²⁵², foi tido pela Comissão como essencial que o texto apresentasse o maior grau de clareza jurídica possível, tendo sido introduzidas algumas alterações no sentido de aperfeiçoar a redacção destas disposições.

729. A proposta do Governo neste ponto concretiza-se então na consagração de um procedimento de natureza administrativa, em que se estabelece a possibilidade do director

²⁵¹ Note-se que a regulamentação do acesso aos casinos, até ao momento, se esgota no artigo 24.º da Lei n.º 16/2001, relativa ao regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino, o qual é silencioso quanto à possibilidade de uma auto-exclusão do visado do acesso ao espaço de jogo.

²⁵² Com reflexo no disposto no Código Civil em matéria de direitos de personalidade (cfr. artigos 67.º e seguintes), mormente no que se refere ao direito à dignidade física e psíquica (artigo 72.º do Código Civil).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

DICJ²⁵³ vedar o acesso aos casinos de pessoas que, não se encontrando impedidas de aceder a casinos *ope legis*, solicitem que lhes seja vedado tal acesso, seja por sua própria iniciativa, seja por confirmação de uma iniciativa dos terceiros taxativamente indicados na proposta de lei: «*cônjuge, ascendente, descendente ou irmão*».

730.A formulação normativa dos terceiros com legitimidade para solicitar a exclusão do visado, «*cônjuge, ascendente, descendente ou irmão*», requer, como se apontou, esclarecimentos. Esta redacção já constava da versão originária da Proposta de Lei, tanto em língua chinesa como em língua portuguesa.

731.A Comissão chamou a atenção do Executivo para o facto de esta formulação conter vários problemas.

732.O primeiro deles é que não se trata da terminologia técnica mais adequada face aos termos que no mesmo normativo foram empregues pelo proponente. O normativo do n.º 1 do artigo 6.º refere-se, e bem, a «*cônjuge, ascendente, descendente*²⁵⁴» ao invés de marido/mulher, pai/mãe, filho/filha. Em Direito, há um recurso técnico que se adequa melhor face àqueles outros termos para exprimir a ideia de «*irmão*»: é o de «parente na linha colateral em 2.º grau».

733.Em segundo lugar, se a versão em língua chinesa («*兄弟姊妹*») permite captar tanto o género masculino como o feminino, já não alcança o plural.

734.Em terceiro lugar, a versão em língua portuguesa ao referir-se a «*irmão*» não abrange nem o feminino nem o plural.

735.Todas as razões concorriam assim para que se procedesse à alteração do texto do n.º 1 do artigo 6.º e se empregasse a expressão técnica *parente na linha colateral em 2.º grau*.

²⁵³ Solução que se compreende apenas face à análise das limitadas competências do DICJ no que se refere a estes pedidos, como *infra* se desenvolve.

²⁵⁴ Este termo técnico capta quer os filhos naturais quer os adoptados que o Código Civil trata de forma igual, neste sentido leia-se o n.º 1 do artigo 1838.º (*Estatuto familiar*): «*pela adopção o adoptado adquire a situação de filho do adoptante e integra-se com os seus descendentes na família deste, extinguindo-se as relações familiares entre o adoptado e os seus ascendentes e colaterais naturais, sem prejuízo do disposto quanto a impedimentos matrimoniais nos artigos 1480.º e 1481.º*».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

736. Ora a versão alternativa da Proposta de lei manteve a redacção originária.

737. Esta Comissão e a Assessoria desta Assembleia Legislativa ainda solicitaram a sua alteração e, em 26 de Abril do corrente, entregou ao Governo uma recomendação de alteração em que se estatuiu, nas redacções em língua chinesa e em língua portuguesa, que «o director da DICJ pode interditar o acesso em todos os casinos, ou apenas em alguns deles, pelo prazo máximo de dois anos, às pessoas que o requeiram ou que confirmem o requerimento apresentado para esse efeito por cônjuge, ascendente, descendente ou parente na linha colateral em 2.º grau²⁵⁵».

738. O Governo declinou operar quaisquer alterações.

739. Resta a esta Comissão alertar que a intenção legislativa é evidentemente a de abranger os parentes na linha colateral em 2.º grau, seja qual for o seu género e a sua quantidade.

740. Esta Comissão já *supra* amplamente informou que considera as questões de discrepância nos textos legais entre as duas línguas oficiais um aspecto merecedor da maior atenção e tem-se apoiado na doutrina de Chan Chi Biu²⁵⁶ para firmar a importância na confiança e na fé que as duas vozes, num sistema bilingue, têm necessariamente que oferecer aos cidadãos e aos tribunais.²⁵⁷

741. Uma chamada de atenção nesta sede deve ser feita relativamente às uniões de facto. Como se sabe, o artigo 1471.º do Código Civil estatui que «união de facto é a relação havida entre duas pessoas que vivem voluntariamente em condições análogas às dos cônjuges.».

742. Nesta conformidade a referência no n.º 1 do artigo 6.º a «cônjuge» deve igualmente interceptar as pessoas em união de facto.

²⁵⁵ Sublinhado nosso.

²⁵⁶ Cfr. «Tradução jurídica e produção legislativa bilingue em Macau – actualidade e perspectiva», in Revista Administração n.º 95, Vol. XXV, 2012-1.º, 167-180, p. 168.

²⁵⁷ Novamente, para melhor compreensão deste argumento leia-se os pontos 173 a 178 da parte II deste Parecer.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

743. Os casos que se subsumem à previsão da norma do artigo 6.º traduzem, pois, na sua totalidade sempre casos de auto-exclusão²⁵⁸ dos casinos pelo próprio visado.

744. A solução jurídica proposta pelo Executivo nesta matéria é singular, já que em regra a regulação da (auto-)exclusão dos casinos giza-se pelas seguintes coordenadas: (i) a exclusão a pedido da própria pessoa enquanto materialização de um mecanismo de protecção legítima de um direito de personalidade próprio²⁵⁹ e (ii) a exclusão de uma pessoa a pedido de terceiros, normalmente familiares do visado, (mas) sem exigência de concordância do visado, enquanto materialização de um mecanismo de tutela de interesses legítimos daqueles²⁶⁰.

745. O regime estabelecido no n.º 1 do artigo 6.º distancia-se destas comuns coordenadas²⁶¹, espelhando uma opção legislativa que se centra exclusivamente na vontade do visado.

746. Ademais, tal como a pessoa pode solicitar a sua interdição de entrada nos casinos (ou confirmar o pedido feito por terceiro), pode também solicitar à mesma entidade a revogação daquela²⁶², conforme decorre do n.º 2 do artigo 6.º da proposta de lei.

747. 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.

²⁵⁸ «Tutelando bens essenciais à personalidade humana, os direitos de personalidade são, ainda, direitos em geral indisponíveis, pois não são alienáveis ou renunciáveis – sem esquecer, contudo que o seu titular pode, em certa medida, consentir na sua limitação», Paulo Mota Pinto, «Os Direitos de Personalidade no Código Civil de Macau», in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau, vol. 8, 1999, p. 91.

²⁵⁹ Sendo certo que, nas situações de dependência de jogo, os casos de exclusão solicitada pelo próprio serão mais difíceis de se verificar considerando as características desta dependência, não é no entanto de descartar tais casos. A este propósito, veja-se o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça português, de 29 de Março do corrente ano, relativo ao Processo n.º 1840/05.

²⁶⁰ Através deste mecanismo procuram os legisladores precaver os casos em que, pela prática do jogo de uma pessoa, é afectado um interesse juridicamente tutelado de um terceiro, como é exemplo as situações de delapidação do património familiar e em que dificilmente a vontade do visado coincide com a vontade do terceiro.

²⁶¹ Veja-se por exemplo o quadro normativo vigente em Singapura ou na Austrália a este respeito.

²⁶² Na senda do afirmado por Paulo Mota Pinto, este «regime resulta da circunstância de estarmos perante interesses pessoais do titular dos direitos e é imposto pelo reconhecimento do direito à liberdade negativa (...)», «Os Direitos de Personalidade no Código Civil de Macau», in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau, vol. 8, 1999, p. 107.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

748.A duração da interdição tem um período máximo de dois anos (*vide* n.º 1 do artigo 6.º).

749.Tendo o Executivo, no entanto, indicado que era sua intenção admitir os pedidos de renovação da interdição - o que se traduz, na prática, na possibilidade de extensão do período máximo *supra* indicado -, foi preocupação da Comissão que o mecanismo de renovação do pedido ficasse prescrito de forma expressa, evitando problemas interpretativos.

750.De facto, a letra do n.º 1 do artigo 6.º, na sua versão originária, e o respectivo silêncio quanto à possibilidade da renovação da interdição, em articulação com os princípios gerais de direito público²⁶³, colocavam dificuldades às pretensões do Executivo nesta matéria.

751.Ora, considerando as situações que subjazem à opção legislativa de prever a figura da auto-exclusão nesta sede, mormente os casos de dependência do jogo, facilmente se vislumbram casos em que se justifica possibilitar a renovação da interdição a pedido do visado ou tendo este confirmado tal pedido.

752.Foi assim proposto pela Comissão, e aceite pelo Executivo, que se se aditasse a referência expressa à possibilidade de renovação da interdição, o que originou o n.º 3 do artigo 6.º da proposta de lei.

753.Foi também objecto de particular atenção da Comissão a ausência de densificação da regulação das questões procedimentais relativas ao pedido de interdição, mormente no que se refere à enumeração de critérios legais que permitissem a respectiva apreciação pelo director da DICJ.

754.Neste contexto, atento o quadro normativo proposto e as soluções preconizadas em outras jurisdições²⁶⁴, a Comissão considerou ser necessário clarificar junto do Executivo se

²⁶³ Note-se que trata-se aqui de um relacionamento entre um privado e a Administração, vigorando pois o princípio da legalidade, materializado na máxima «*o que não é permitido é proibido*».

²⁶⁴ Sendo de referir, nomeadamente, a legislação portuguesa nesta matéria, plasmada no Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 10/95, de 19 de Janeiro (publicados, respectivamente, no Diário da República n.º 277, I Série - A, e no Diário da República n.º 16, I Série - A, de 19 de Janeiro) e a legislação de Singapura materializada no *Casino Control Act*, adoptado em 14 de Fevereiro de 2006 (diploma disponível em <http://statutes.agc.gov.sg>).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

era sua intenção esgotar a regulação jurídica da figura da auto-exclusão no artigo 6.º da proposta de lei²⁶⁵.

755.O Executivo esclareceu que a disciplina jurídica desta figura se limita ao artigo 6.º da Proposta de Lei, sendo que nos demais aspectos procedimentais se aplicará o regime geral plasmado no Código de Procedimento Administrativo (CPA).²⁶⁶

756.A Comissão tomou a melhor nota dos esclarecimentos fornecidos pelo Executivo a este respeito, bem como da respectiva posição de que se aplica subsidiariamente o CPA.

757.Tendo sido aceite a posição do Executivo, 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.

758.Assim, a menos que o pedido seja manifestamente contrário à lei²⁶⁷, 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 pedido²⁶⁸.

759.O feixe de questões suscitadas pela ausência destes critérios²⁶⁹ coloca-se com maior acuidade, como facilmente se compreende, nos casos de pedidos apresentados pelos

²⁶⁵ Sublinhe-se a regulação desta matéria tem de revestir a forma de lei uma vez que, como já referido, se trata da regulação de um direito fundamental, na senda de uma leitura articulada da Lei Básica da RAEM e da Lei n.º 13/2009, relativa ao *Regime Jurídico de Enquadramento das Fontes Normativas Internas* (cfr. alínea 1) do artigo 6.º, lido conjuntamente com o artigo 7.º deste diploma).

²⁶⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M.

²⁶⁷ E.g. casos em que o visado não confirma o pedido de terceiro; casos em que o pedido é solicitado por terceiro que não têm legitimidade para o fazer; casos de pedidos de interdição por períodos superiores a dois anos.

²⁶⁸ Note-se que valem, aqui, os princípios da decisão e da fundamentação do acto (consultem-se os artigos 11.º e 114.º do CPA), os quais compaginados com a ausência dos critérios já referidos, determinam que todo e qualquer pedido deva ser atendido (com excepção da manifesta violação da lei).

²⁶⁹ A este propósito valerá a pena considerar quer a legislação portuguesa, quer a legislação de Singapura. Assim, o legislador português não admite pedidos feitos por familiares, como resulta da leitura do n.º 1 do artigo 38.º Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, com a redacção que lhe é dada pelo Decreto-Lei n.º 10/95, de 19 de Janeiro. No caso de Singapura, pese embora seja admissível um pedido de exclusão feito por um familiar do visado, é necessário que, entre outras condições cumulativas, se verifique uma «*reasonable apprehension that the respondent may cause serious harm to family members because of his gambling*», sendo que o legislador de Singapura densifica ainda os conceitos de «*reasonable apprehension*» e «*serious harm*», nos termos que ora se reproduzem: «(...) (2) For the purposes of this Part, a respondent is to be regarded as having caused serious harm to family members because of his gambling if the respondent — (a) has engaged in gambling activities irresponsibly having regard to the needs and welfare of the respondent's family members; and (b) has done so repeatedly over a period of not less than 3 months or in a particularly



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

terceiros especificados no diploma, na medida em que a motivação do pedido não é enformada *ab initio* pela vontade do visado.

760. É certo que a exigência da confirmação do visado nestes casos poderá obviar algumas dificuldades práticas, já que o visado tem de necessariamente acordar com os termos do pedido; sem no entanto se evitar situações de algum paradoxo.

761. Assim, podem surgir pedidos feitos por «cônjuge, ascendente, descendente ou irmão [parente na linha colateral em 2.º grau]»²⁷⁰ baseados em comportamentos do visado com um impacto financeiro reduzido em termos absolutos, ou limitado considerando a respectiva condição financeira²⁷¹ que o director da DICJ tem de deferir, porque o visado confirmou a pretensão; ou podem, inversamente, verificar-se casos de evidente prodigalidade, esbanjamento, empobrecimento ou delapidação do património familiar que despoleta o pedido de interdição por um dos terceiros acima referidos, mas que, em virtude da recusa do visado, deve ser indeferido.

762. Conforme *supra* se relatou, a Proposta de Lei acolheu o princípio geral de revogabilidade das limitações voluntárias aos direitos de personalidade (*vide* n.º 5 do artigo 69.º do Código Civil), ao impor a necessidade de manifestação de vontade do próprio visado, através da apresentação de requerimento a solicitar a interdição de acesso e prática de jogos em casinos, e, quando o requerimento é apresentado pelos terceiros preceituados no n.º 1 do artigo 6.º, ao estabelecer a obrigatoriedade da confirmação pelo visado.

763. Por isso, com propriedade, se dirá que o artigo 6.º regula dois mecanismos de auto-exclusão. Sendo que o requerimento apresentado pelos terceiros *supra* identificados se restringe a um anel de legitimidade do núcleo familiar essencial – deixando de fora, por

irresponsible manner over a lesser period. (3) A Committee may decide that there is a reasonable apprehension that a respondent may cause serious harm to family members because of his gambling if the Committee is satisfied that – (a) the respondent has caused such harm prior to the complaint, according to the test set out in subsection (2); and (b) there is reason to believe that the respondent's irresponsible gambling behavior will continue or recur.» (veja-se Section 159, 162 e 163 do *Casino Control Act*).

²⁷⁰ O proponente optou por delimitar o perímetro de legitimidade exclusivamente no âmbito da família, recortando nela os elementos mais próximos do visado. Fica, assim, de fora a possibilidade de serem as próprias operadoras dos casinos inseridas no anel de legitimidade.

²⁷¹ *E.g.* cônjuge do visado que solicita a interdição na medida em que o mesmo perdeu cerca de MOP 1000; casos de apostas insignificativas – MOP 100.000 por exemplo - por parte de jogadores detentores de grandes fortunas.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

exemplo, até a possibilidade das operadoras²⁷² apresentarem à DICJ o requerimento no sentido de solicitar a exclusão dos casinos de quem no seu entendimento apresente uma conduta sintomática de jogo compulsivo (até porque são as operadoras as entidades que estão mais aptas a identificar um jogador compulsivo).

764. 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.

765. 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.

766. Note-se que quem infringir a auto-exclusão por si solicitada ou por si confirmada não está sujeito a qualquer infracção administrativa²⁷³. Mas as operadoras que permitirem, ainda que com simples negligência, o acesso ou prática de jogo a quem esteja interdito por decisão administrativa devidamente notificada (é o caso precisamente das decisões do director da DICJ ao abrigo do artigo 6.º) são responsáveis nos termos da alínea 1) do n.º 2 do artigo 13.º da Proposta de Lei.

767. Tenha-se presente que o proponente, através da alínea 2) do artigo 12.º (Crime de desobediência), pretende que o não cumprimento da decisão administrativa de interdição de acesso e de prática de jogo em casino, por quem tenha requerido a sua auto-exclusão ou confirmado o pedido de exclusão apresentado pelo anel familiar do n.º 1 artigo 6.º, seja

²⁷² Na generalidade das jurisdições em que a exploração dos jogos de fortuna ou azar está autorizada (por exemplo, Singapura, Estado do Nevada, Portugal) as operadoras podem ordenar por si próprias a exclusão de jogadores que considerem patológicos ou solicitar à autoridade reguladora que esta emita ordem neste sentido. Para este efeito, o pessoal das operadoras recebe formação profissional específica no sentido de ficarem aptos a identificar os jogadores patológicos.

²⁷³ Como se sabe, e *infra* melhor se cuida de analisar, a Proposta de Lei prevê que essa conduta desviante é punida com o crime de desobediência. O proponente terá considerado que a punição a nível penal é suficiente.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'A' and several illegible marks.

punível pelo crime de desobediência simples previsto e regulado no n.º 1 do artigo 312.º do Código Penal.²⁷⁴

768.A anotação a este artigo do Código Penal por Leal Henriques e Simas Santos²⁷⁵ pode ser consultada no ponto 309 da parte II deste Parecer.

769.O proponente decidiu assim que o eventual jogador compulsivo que solicite a interdição de acesso e de prática de jogos em casinos 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.²⁷⁶

770.É uma opção de política legislativa que traduz a vontade de punir criminalmente quem ceda à compulsão de aceder ou de jogar em casinos²⁷⁷ com uma pena de prisão que pode ir até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias.

771.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

274

«Artigo 312.º
(Desobediência)

1. Quem faltar à obediência devida a ordem ou mandado legítimos, regularmente comunicados e emanados de autoridade ou funcionário competentes, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias se:

a) Uma disposição legal cominar, no caso, a punição da desobediência simples; (...).

²⁷⁵ Cfr. M. Leal Henriques e M. Simas Santos, in «Código Penal de Macau, Anotações, Legislação avulsa», Macau, 1997, p. 56.

²⁷⁶ Sendo que não é punível ao abrigo de qualquer infracção administrativa (cfr. n.º 1 do artigo 13.º da Proposta de Lei).

²⁷⁷ Cfr. Contra esta opção, Jorge Godinho, in «Punição “demasiado severa” para apostadores compulsivos», artigo da jornalista Maria Caetano do jornal *Ponto Final*, edição de 22 de Maio do corrente: «A possibilidade de ser imposta uma pena de prisão até um ano àqueles que violem a disposição para interdição de entrada em casino por pedido do próprio ou por familiares, prevista na proposta de condicionamento de acesso a espaços de jogo é “demasiado severa”. A opinião é do jurista Jorge Godinho, um dos oradores da segunda conferência anual de balanço das leis do jogo do território realizada ontem na Universidade de Macau. O académico e especialista em direito comercial mostra-se contra a punição por crime de desobediência prevista no diploma que se encontra em análise na especialidade pelos deputados à Assembleia Legislativa desde o Verão do ano passado. “Pode ter um efeito de bola de neve no desenvolvimento da vida de uma pessoa”, defende, aludindo à incapacidade de auto-controlo manifestada por jogadores compulsivos – ainda que venha a ser da iniciativa destes requer a interdição junto da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos.».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

familiares, justamente por recearem a punição criminal caso não consigam cumprir a decisão administrativa que os próprios suscitam ou que confirmem.

772. Verdade que a disciplina do artigo 19.º (*Inimputabilidade em razão de anomalia psíquica*) do Código Penal deve aqui ser trazida à colação²⁷⁸.

773. Tem pois que se admitir que, casuisticamente e nos parâmetros da disciplina deste artigo 19.º do Código Penal, 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, via alínea 2) do artigo 12.º da Proposta de Lei.

774. Uma consulta no direito comparado mais relevante para este efeito revela, porém, que em várias jurisdições se optou por uma solução simétrica àquela ora proposta pelo proponente. Neste sentido, consulte-se os pontos 317 a 321 da parte II deste Parecer.

775. Só a monitorização da aplicação do artigo 6.º da Proposta de Lei pela DICJ e pela sociedade civil dirá no futuro se a opção do Governo de Macau neste tocante é ou não eficaz. O receio desta Comissão reside num eventual afastamento dos eventuais jogadores patológicos das figuras que agora se criam através do artigo 6.º da Proposta de Lei, justamente por temerem que a sua eventual não obediência lhes possa trazer o estigma de uma sentença penal.

776. Verdade que o n.º 1 do artigo 312.º do Código Penal coloca em alternativa a pena de prisão até 1 ano ou a pena de multa até 120 dias. Mas mesmo que o tribunal possa optar

278

«Artigo 19.º

(*Inimputabilidade em razão de anomalia psíquica*)

1. É inimputável quem, por força de uma anomalia psíquica, for incapaz, no momento da prática do facto, de avaliar a ilicitude deste ou de se determinar de acordo com essa avaliação.
2. Pode ser declarado inimputável quem, por força de uma anomalia psíquica grave, não acidental e cujos efeitos não domina, sem que por isso possa ser censurado, tiver, no momento da prática do facto, sensivelmente diminuída a capacidade para avaliar a ilicitude deste ou para se determinar de acordo com essa avaliação.
3. A comprovada incapacidade do agente para ser influenciado pelas penas pode constituir indicador da situação prevista no número anterior.
4. A inimputabilidade não é excluída quando a anomalia psíquica tiver sido provocada pelo agente com intenção de praticar o facto.».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

pela pena de multa²⁷⁹, a condenação por este crime terá reflexo no registo criminal e tem um impacte social próprio das sanções penais.

777. Num outro ângulo de aproximação pode considerar-se que é precisamente o receio de sofrer uma condenação penal que pode surtir o competente efeito preventivo e assim reprimir a pulsão de jogar que o jogador patológico possa sentir.

778. Quanto à disciplina deste artigo 6.º, compete a esta Comissão fazer ainda uma última chamada de atenção que se prende com a perfeição da redacção em língua chinesa do seu n.º 3.

779. Ainda que em língua portuguesa este aperfeiçoamento não se revelasse indispensável, a recomendação desta Comissão foi a de igualmente a consagrar também nesta língua e assim, sugeriu-se a seguinte redacção: «a interdição decidida pelo director da DICJ²⁸⁰, prevista no n.º 1 deste artigo, pode ser renovada, após a sua caducidade ou revogação, mediante novo requerimento apresentado ou confirmado pelo interessado.».

780. O Governo entendeu que esta alteração não era necessária para a percepção do sentido normativo fixado na versão alternativa e, portanto, declinou em a introduzir.

781. Artigo 7.º (Reserva do direito de admissão)

782. Eliminou-se neste preceito a referência a «salas de jogo» por se entender que a menção a casinos é suficiente.

²⁷⁹ Cfr. O artigo 64.º (Critério da escolha de pena), do Código Penal: «Se ao crime forem aplicáveis, em alternativa, pena privativa e pena não privativa da liberdade, o tribunal dá preferência à segunda sempre que esta realizar de forma adequada e suficiente as finalidades da punição» e o artigo 44.º (Substituição da pena de prisão), também do Código Penal, que determina: «1. A pena de prisão aplicada em medida não superior a 6 meses é substituída por igual número de dias de multa ou por outra pena não privativa da liberdade aplicável, excepto se a execução da prisão for exigida pela necessidade de prevenir o cometimento de futuros crimes (...) 2. Se a multa não for paga, o condenado cumpre a pena de prisão aplicada (...).».

²⁸⁰ Sublinhado nosso.



783. Artigo 9.º (Expulsão dos casinos)

784. As alíneas do n.º 1 deste artigo foram sujeitas a alguns aperfeiçoamentos linguísticos²⁸¹ e técnicos. Quanto aos segundos, retirou-se da alínea 1) a referência desnecessária a «salas de jogo», na alínea 4) aditou-se *in fine* a seguir a «jogos» a expressão qualificadora tradicional no nosso ordenamento «de fortuna ou azar». Na alínea 6) acrescentou-se *in fine* «sem autorização da concessionária», na medida em que sem esta ressalva resultava pelo tom absoluto da redacção do corpo do artigo conjugado com esta alínea que nem as próprias operadoras dos casinos poderiam vender fichas ou transaccionar quaisquer outros bens ou serviços, ora manifestamente não era esse o desiderato do preceito.

785. No n.º 2 do artigo o Executivo substituiu, em língua portuguesa, a referência verbal «de aceder» pela «de entrar». Esta modificação face à versão originária, como já se disse, não tem justificação técnica e empobrece o texto. No n.º 3, o termo «comunicadas» foi substituída pelo termo técnico «notificadas».

786. A expulsão dos casinos, artigo 9.º da Proposta de Lei, é matéria disciplinada no artigo 25.º (*Expulsão das salas ou zonas de jogos*) da Lei n.º 16/2001. Pretende agora o Governo revogar este artigo e editar novel norma em sua substituição.

787. A primeira novidade a merecer registo é a que diz respeito à competência para a expulsão que deixa de estar prevista (como acontece com o actual artigo 25.º da Lei n.º 16/2001) em sede da expulsão de casinos para incorporar a regulação do artigo 10.^{o282} (*Competência para solicitar a identificação e para a expulsão*) da Proposta de Lei.

788. Destarte, o artigo 9.º da Proposta de Lei contém, no seu n.º 1, a previsão das condutas que podem conduzir à aplicação da sanção da expulsão. Neste tocante deve assinalar-se que comparativamente ao artigo 25.º da Lei n.º 16/2001 se atinge agora uma

²⁸¹ Cfr. A redacção sugerida por esta Comissão para as alíneas 1) e 3) do n.º 1 deste artigo: «1) Acederem aos casinos em violação de decisão judicial ou administrativa interditando a sua entrada; (...) 3) Acederem aos casinos de onde foram expulsos antes do decurso do prazo previsto no número seguinte; (...).».

²⁸² A cuja análise se procede *infra*.



redacção mais clara e mais abrangente das situações que podem conduzir à expulsão que o próprio proponente reconhece²⁸³ que na sua previsão legal actual padecem de uma insuficiência originada pela sua sucinta regulação.

789. Note-se que o corpo do n.º 1, faz, desde logo, referência à violação das interdições previstas na norma constante na Proposta de Lei, sem prejuízo do previsto no Código de Processo Penal²⁸⁴ para, de seguida, as alíneas 1) a 7) do mesmo n.º 1) elencarem um conjunto de violações a deveres a cuja observância está obrigado quem acede e ou pratica jogos nos casinos.

790. Para além do que fica inscrito no intróito do n.º 1 do artigo 9.º, determina-se agora, na alínea 1) deste n.º 1, que a sanção da expulsão se aplicará a quem aceder aos casinos: (i) em violação de decisão judicial - quer a que declare a interdição (artigos 122.º e seguintes do Código Civil) ou a inabilitação (artigos 135.º e seguintes igualmente do Código Civil) quer ainda aquelas que sejam tomadas ao abrigo da legislação processual penal - (ii) ou em violação de decisão administrativa - seja a prevista no artigo 6.º, seja a que resulta do n.º 2 do próprio artigo 9.º, seja a inscrita no n.º 3 do artigo 13.º seja ainda a de natureza preventiva que possa resultar do artigo 16.º, todos da Proposta de Lei.

791. A recusa ao pedido de identificação, alínea 2) do n.º 1 do artigo 9.º, é analisada *infra* em sede do artigo 10.º (*Competência para solicitar a identificação e para a expulsão*).

792. Artigo 10.º (Competência para solicitar a identificação e para a expulsão)

793. Pelas razões técnicas que *infra* se desenvolvem nos pontos seguintes, a epígrafe da versão inicial deste artigo foi sujeita a um aperfeiçoamento técnico, eliminaram-se duas

²⁸³ Cfr. Nota justificativa que acompanha a presente Proposta de Lei, p. 1.

²⁸⁴ Cfr. Por exemplo, o artigo 184.º (*Proibição de ausência e de contactos*) do Código de Processo Penal, em que nos termos da alínea b) do seu n.º 1, o juiz pode impor ao arguido a obrigação de não frequentar certo lugar ou certo meio e o artigo 263.º (*Suspensão provisória do processo*), do mesmo Código, em que o juiz de instrução, a pedido do Ministério Público, pode impor ao arguido injunções e regras de conduta, que nos termos da alínea e) do n.º 2, que podem consistir na obrigação de não frequentar certos meios e lugares.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

alíneas e aditaram-se dois novos números tendo o anterior intróito passado agora, com alterações, a n.º 1.º do artigo.

794. Em relação à competência para solicitar a identificação e para a expulsão nos casinos o Executivo tenciona através da presente iniciativa legislativa densificar o regime vigente de expulsão dos casino, bem como o regime de sanções a aplicar em casos de violação da lei e, concomitantemente, impor às concessionárias um dever exigente de fiscalização do respeito da lei, cujo incumprimento passa a ser expressamente sancionado²⁸⁵.

795. Acontece que a eficácia de qualquer um destes regimes passa pela necessidade de se verificar que uma pessoa reúne os requisitos impostos pela lei, mormente que a pessoa é maior de 21 anos de idade²⁸⁶.

796. Ora a idade é um elemento que nem sempre se compadece com uma mera análise (empírica) das características físicas de um indivíduo.

797. Casos há em que apenas os elementos de natureza documental, que indiquem a data de nascimento da pessoa e permitam verificar que se trata efectivamente daquela pessoa, possibilitam determinar se alguém, *em concreto*, tem uma determinada idade e pode (ou não), à luz do quadro jurídico estabelecido pela Proposta de Lei, aceder, praticar jogos de fortuna ou azar e trabalhar no interior dos casinos.

798. Tal verificação, ou a possibilidade de verificação, é, como se compreende e de algum modo já se aludiu, a condição *sine qua non* para a aplicação do regime de sanções previsto no diploma (cfr. artigo 12.º), bem como o reflexo necessário do objectivo de se responsabilizar as concessionárias: dificilmente se poderia responsabilizar estas últimas pela ausência de fiscalização do cumprimento do disposto na Proposta de Lei se estas não

²⁸⁵ Refere o Executivo na nota justificativa desta Proposta de Lei que “*têm-se levantado algumas dificuldades na aplicação prática da Lei n.º 16/2001 (...), por exemplo as previsões sobre o acesso e expulsão dos casinos são demasiado sucintas, não se prevêem sanções pelo acesso não autorizado aos casinos*” e que “[a] proposta prevê sanções administrativas às pessoas que entre em violação à lei, e impõe um dever de fiscalização às concessionárias, cujo incumprimento é sancionado” (Nota Justificativa, versão portuguesa, pp. 1 e 3).

²⁸⁶ Aliás, cumpre reiterar que “*os riscos do contacto demasiado precoce com a actividade, o qual pode influenciar negativamente os valores das pessoas mais jovens*” representam uma das principais razões que esteve na origem deste processo legislativo (vide Nota justificativa, versão portuguesa, p. 1).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

tivessem poderes que permitissem a verificação de que uma pessoa pode *in concreto* aceder, praticar jogos de fortuna ou azar e trabalhar no interior dos casinos.

799. Acontece que o ordenamento jurídico da RAEM apresenta especificidades em matéria de controlo da identidade.

800. Assim, cotejado o Regime Geral das Infracções Administrativas²⁸⁷, bem como o Código de Processo Penal (CPP)²⁸⁸, verifica-se que, por um lado, apenas pode ser solicitada a identificação quando se se suspeite «(...) da prática de uma qualquer infracção administrativa (...)» (cfr. n.º 1 do artigo 12.º do Regime Geral das Infracções Administrativas) ou no contexto de um processo penal (*vide* em particular o artigo 233.º do CPP).

801. Por outro lado, decorre dos normativos acima citados que somente um conjunto limitado de autoridades tem competência para solicitar a identificação: «[a]s autoridades administrativas competentes»²⁸⁹ e os «órgãos de polícia criminal»²⁹⁰.

802. Mais, retira-se também da leitura desta legislação que os poderes de reacção a uma recusa de apresentação de identificação são distintos e, em todo o caso, limitados.

803. Assim, se as autoridades administrativas competentes, nestes casos, apenas «podem solicitar aos militarizados do corpo de Polícia de Segurança Pública ou da Polícia Marítima e Fiscal que exijam àquela que o faça» (cfr. n.º 2 do artigo 12.º do Regime Geral das Infracções Administrativas), já os órgãos de polícia criminal – havendo suspeita – «podem conduzir as pessoas que não forem capazes de se identificar ou se recusarem a fazê-lo o posto policial mais próximo e compeli-las a permanecer ali o tempo estritamente necessário à identificação, em caso algum superior a 6 horas» (cfr. n.º 3 do artigo 233.º do CPP).

804. Este regime jurídico decorre do facto do pedido/ordem de identificação e eventuais consequências de uma recusa estarem conexas com a matéria de direitos fundamentais,

²⁸⁷ Cfr. Decreto-Lei n.º 52/99/M, relativo ao Regime Geral das Infracções Administrativas e Respectivo Procedimento, publicado no Boletim Oficial de Macau, n.º 40, de 4 de Outubro de 1999.

²⁸⁸ A regulação a respeito da solicitação de apresentação de identificação e possível acção em caso de recusa da mesma resulta de uma leitura conjugada destes dois diplomas.

²⁸⁹ Cfr. n.º 1 do artigo 12.º do Regime Geral de Infracções Administrativas.

²⁹⁰ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 233.º do CPP.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

mormente no que se refere ao direito à intimidade da vida privada (cfr. artigo 30.º da Lei Básica, com reflexo no artigo 74.º do Código Civil)²⁹¹.

805.Ora, a importância de legislar em matéria de direitos fundamentais com o maior rigor e correcção jurídica possível tem vindo a ser sublinhada por esta Assembleia Legislativa²⁹² e foi reiterada por esta Comissão ao longo do processo de análise da presente Proposta de Lei.

806.Em especial, quanto a este artigo 10.º, a preocupação da Comissão ancorou-se na necessidade de se respeitar os princípios gerais do ordenamento jurídico da RAEM em matéria de direitos fundamentais e, simultaneamente, garantir uma aplicação efectiva e eficaz da proposta de lei.

807.Importava, assim, tornar (mais) evidente que os poderes conferidos, na versão originária da Proposta, aos inspectores da DICJ e respectivas chefias, bem como aos directores das salas de jogo dos casinos em matéria de identificação (se fundados na necessidade de uma efectiva aplicação da lei e o reverso de uma responsabilização das concessionárias pela fiscalização do respectivo cumprimento) são distintos - na sua fonte²⁹³ e na sua extensão²⁹⁴ - daqueles que por via do regime geral são concedidos às autoridades que têm o estatuto de órgão de polícia criminal.

808.Ainda neste contexto, os ditames da melhor técnica de legística e de rigor jurídico convidavam também a um aperfeiçoamento da redacção do intróito do artigo e das suas alíneas. Nomeadamente, cumpria alinhar os conceitos utilizados na proposta de lei com os

²⁹¹ Veja-se a este propósito Alexandre Sousa Pinheiro e Jorge Menezes de Oliveira, «O Bilhete de Identidade e os Controlos de Identidade», in Revista do Ministério Público, Ano 15.º, Outubro/Dezembro 1994, n.º 60, p. 11 e seguintes.

²⁹² Vide Parecer n.º 1 /IV/2012, relativo à proposta de lei intitulada «Alteração do regime do direito de autor e direitos conexos»; Parecer n.º 2/IV/2012, relativo à proposta de lei intitulada «Regime jurídico da videovigilância».

²⁹³ Como é sabido, os poderes dos órgãos de polícia criminal nesta matéria decorrem das suas competências no que respeita ao processo penal e decorrem do CPP e das respectivas orgânicas do Corpo de Segurança Pública (vide n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento Administrativo n.º 22/2001, relativo à Organização e Funcionamento do Corpo de Polícia de Segurança Pública, publicado no BO n.º 43/2001, de 22 de Outubro) e da Polícia Judiciária (vide n. 1 do artigo 2.º da Lei n.º 5/2006, relativa à PJ, publicada no BO n.º 24/2006, de 12 de Junho). Ora, a redacção inicialmente apresentada pelo Executivo, não diferenciando os inspectores da DICJ e respectivas chefias, bem como os directores das salas de jogos dos casinos dos agentes das Forças e Serviços de Segurança, o que poderia dificultar a interpretação deste artigo, bem como a sua articulação com os restantes diplomas em vigor na RAEM.

²⁹⁴ Como se retira do regime jurídico acima explanado.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

conceitos utilizados na restante legislação da RAEM no que se referia aos «agentes das Forças e Serviços de Segurança».

809. Neste sentido, o corpo do artigo 10.º passou agora a n.º 1 do artigo e foi significativamente alterado para passar a plasmar que a competência para solicitar a identificação e ordenar a expulsão dos casinos é em primeira instância das autoridades que têm o estatuto de órgão de polícia criminal: o CPSP e a PJ.

810. A referência a «agentes das Forças e Serviços de Segurança», constante da alínea 2) da versão originária, foi suprimida em ordem à correcção técnica que nesta matéria deve pautar o legislador.

811. Para além do CPSP e da PJ, da alínea 1) do n.º 1 deste artigo resulta agora que têm competência para solicitar a identificação e ordenar a expulsão, quando em exercício de funções, os inspectores da DICJ e respectivas chefias e os directores dos casinos. Repare-se que quanto a estes, a versão originária se referia a «directores das salas de jogos dos casinos».

812. Ora como ao longo do articulado da versão alternativa da Proposta se substituiu a expressão «salas de jogos» por «casinos» (na medida em que actualmente por força da alínea 2) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 16/2001 o conceito de casino é o que deve ser utilizado para designar os locais e recintos autorizados para a exploração de jogos de fortuna ou azar), neste particular o efeito dessa substituição pode ir para além de uma mera questão de terminologia.

813. É que as funções de director de «salas de jogos dos casinos» podem não corresponder às de «director de casino». Sendo que esta última função é hodiernamente sobretudo de gestão e de administração do casino e não de supervisão da área de jogo. Repare-se que o artigo 25.º, no seu n.º 1, da Lei n.º 16/2001, que a Proposta pretende revogar, refere-se a «membro da direcção do casino responsável pelas salas ou zonas de jogo». Julga-se que teria sido preferível recorrer a esta terminologia ou, neste caso, ter



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

mantido a designação originária «directores das salas de jogos dos casinos» para não se tomar o todo pela parte.

814.A redacção da alínea 4) artigo 10.º, tal como inicialmente submetida pelo Executivo, traduzia, no entender da Comissão, uma deslegalização que colidia com os princípios gerais do ordenamento jurídico, na medida em que a identificação destas entidades consubstancia-se, como decorre do acima exposto, num aspecto ínsito à regulação de direitos fundamentais, pelo que as entidades teriam de ser listadas, todas elas e de forma expressa, num acto formal de lei. De resto, é assim que comandam a Lei Básica e a Lei n.º 13/2009.

815.Substancialmente, este era o aspecto que encerrava maiores dificuldades na medida em que se é verdade que a única via para sanar o problema acima identificado era a eliminação da referida alínea 4), era também verdade que importava garantir uma efectiva aplicação da proposta de lei, bem como a sua eficácia.

816.Ora, da eliminação da alínea 4) do artigo 10.º decorria de facto um problema de eficiência e eficácia da proposta de lei: se, além dos órgãos da CPSP e PJ, apenas os inspectores da DICJ e respectivas chefias e os directores das salas de jogos dos casinos pudessem requerer a identidade de uma pessoa, não seria viável uma fiscalização mínima da entrada de pessoas com a idade permitida por lei, atendendo ao grande fluxo de pessoas que acedem aos casinos da RAEM.

817.É assim que se pode perceber a novel redacção do preceituado neste artigo em que através do tratamento individualizado dos inspectores da DICJ e respectivas chefias, bem como dos directores dos casinos no n.º 1 do artigo e da inserção, por aditamento, do n.º 2, a seu respeito, de uma cláusula semelhante à que se encontra no n.º 2 do artigo 12.º do Regime Geral das Infracções Administrativas, que se torna claro que o seu poder em matéria de solicitação de identificação restringe-se daquele que é conferido aos órgãos de polícia criminal.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

818. Ademais, eliminou-se a alínea 4) do artigo e, por essa via, o problema de deslegalização que, do ponto de vista desta Comissão, não era consonante com o disposto na Lei Básica e na Lei n.º 13/2009.

819. Mas, considerando os elementos já indicados que se prendem com a garantia da efectiva aplicação da Proposta de Lei e com a respectiva eficácia, passam assim a estar incluídos na listagem de entidades plasmada neste artigo, os «trabalhadores das concessionárias no exercício de funções de fiscalização à entrada dos casinos», tendo-se para esse efeito aditado o n.º 3 ao presente artigo.

820. No entanto, a redacção desta referência mereceu especial cuidado na medida em que, reitera-se, foi preocupação constante desta Comissão que os objectivos de política legislativa que fundaram esta proposta de lei fossem consagrados no integral respeito pelo regime de direitos fundamentais da RAEM.

821. Assim, no caso dos «trabalhadores das concessionárias no exercício de funções de fiscalização à entrada dos casinos», não se possibilita que estes requeiram a uma pessoa a apresentação de identificação, somente se admite que estes solicitem às pessoas uma «prova da idade».

822. Dito isto, tal prova deve consistir, como bem se entende, num elemento documental que permita determinar a data de nascimento da pessoa e concluir que o documento diz respeito àquela pessoa em concreto, mas não se materializa necessariamente no documento de identificação.

823. Note-se estar esta Comissão consciente de que, na maioria dos casos, quando confrontadas com um pedido de «prova de idade» por um trabalhador de uma concessionária incumbido das funções de fiscalização da entrada no casino, as pessoas apresentarão o seu documento de identificação; no entanto, em tais casos, não têm obrigação de o fazer, podendo optar pela apresentação de um qualquer documento que reúna os elementos já mencionados.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

824. Note-se que o proponente tomou uma opção no novo n.º 3 deste artigo: a de restringir a estes trabalhadores das concessionárias, cuja função é a de fiscalizar a entrada no casino, e só a estes, a possibilidade de solicitar a «*prova de idade*».

825. Quer isto dizer que com excepção dos, *vulgo*, guardas de entrada, nenhum outro trabalhador dos casinos (por exemplo, um *croupier*) poderá fazer semelhante solicitação. Isto, naturalmente, sem prejuízo dos poderes adstritos aos directores dos casinos, no que se refere à solicitação de identificação.

826. No contexto destes pedidos formulados pelos trabalhadores das concessionárias, cuja função é a de fiscalizar a entrada no casino, a redacção da versão alternativa desta Proposta só configura uma hipótese legal que determina a vedação do acesso de uma pessoa ao interior do casino: a recusa em fazer «*prova de idade*».

827. Ora esta Comissão tentou sensibilizar o Executivo para uma outra hipótese que lhe parecia fazer todo o sentido incluir na previsão do normativo do n.º 3 do artigo 10.º: a da impossibilidade/incapacidade de idoneamente fazer a mesma prova, o que não se confunde com uma recusa de o fazer.

828. Neste sentido, na recomendação de aperfeiçoamento apresentada por esta Comissão, em 26 de Abril do corrente, ao articulado da versão alternativa desta Proposta de Lei foi sugerida a seguinte redacção para aquele normativo: «*os trabalhadores das concessionárias no exercício de funções de fiscalização do acesso aos casinos podem solicitar a quem pretender frequentar os casinos que prove que é maior de 21 anos de idade e vedar o acesso a quem se recusar ou não conseguir idoneamente fazer essa prova*²⁹⁵.».

829. A preocupação desta Comissão, em nome dos princípios da certeza e transparência jurídica, pese embora uma consequência semelhante, era a de que se tratasse de forma distinta o que é por natureza diferente: já que uma recusa (a de fazer prova da idade) é substancialmente diferente de uma impossibilidade/incapacidade (em idoneamente fazer essa prova), já que traduzem vontades e realidades distintas.

²⁹⁵ Sublinhado nosso.



830.Efectivamente pretendia esta Comissão evitar que à entrada dos casinos quem não conseguisse idoneamente fazer prova da sua idade visse a sua pretensão de aceder, naturalmente, recusada, mas não com base no fundamento que essa pessoa estaria a recusar-se em fazer essa prova de idade. Era, pois, sobretudo, em atenção ao facto de a Região ser um destino turístico que esta Comissão tentou convencer o Executivo a afinar e apurar o normativo do n.º 3 do artigo 10.º de modo a acautelar que quem pretendesse aceder a um casino e, por alguma razão, não conseguisse idoneamente fazer prova da sua idade não visse essa impossibilidade/incapacidade qualificada como uma recusa em fazer essa prova.

831.O Executivo, possivelmente, por perceber que a consequência da impossibilidade/incapacidade em idoneamente fazer prova de idade conduziria ao mesmo efeito, ou seja a de o acesso a casino ser vedado, não acolheu a sugestão desta Comissão.

832.Cumpre ainda sublinhar que atendendo ao grande fluxo de pessoas que acedem aos casinos da RAEM diariamente e considerando as reais possibilidades de proceder a um controlo da idade destas pessoas, a opção legislativa foi a de se consagrar um mero poder de solicitar a «prova de idade» e não uma obrigação em fazê-lo.

833.Mais uma vez, prevaleceu a necessidade de se encontrar um equilíbrio entre os valores que se pretendem proteger com a Proposta de Lei em apreço e a respectiva aplicação efectiva e eficaz.

834.Artigo 11.º (Montantes apostados e prémios de jogo)

835.A matéria referente ao destino dos montantes apostados e do valor dos prémios ou outros benefícios dos jogos de fortuna ou azar que sejam ganhos pelas pessoas

Am
美
[Handwritten signatures and initials]



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

interditas de jogar não é objecto de normaçaõ específica no quadro do Direito do Jogo em vigor²⁹⁶.

836.É assim de salutar que o proponente pretenda construir disciplina legal específica que permita esclarecer precisamente qual a opção legislativa que entende que deve recair sobre os montantes apostados e sobre o valor dos prémios ganhos pelas pessoas interditas de jogar na RAEM.

837.Neste sentido, a Comissão acolheu a intenção legislativa que tais montantes e tais valores devam reverter para a RAEM, ficando agora 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.

838. Na versão originária da Proposta de Lei tanto em língua portuguesa como em língua chinesa o n.º 1 do artigo 11.º não se referia ao valor dos prémios – o mesmo sucedendo com a alínea 2) do artigo 1.º. Todos estes dispositivos consignavam tão só «os montantes apostados e os prémios ou outros benefícios de jogo ganhos».

839.Entenderam a Comissão e o Executivo que era necessário apurar a redacção do normativo dos n.ºs 1 e 2 do artigo 11.º, na sua versão primária, em ordem a espelhar claramente que no caso do n.º 1 o que estava em causa era o valor do prémio ou do benefício e que no do n.º 2 se tinha expressamente que clarificar que a obrigação da DICJ, quando o prémio ou o benefício consistir num bem (um automóvel, por exemplo) ou num serviço (direito a estada gratuita numa unidade hoteleira, por exemplo), é a de calcular o valor daquele bem ou serviço para o efeito da reversão daquele valor para a Região.

840.Ora sucede que na versão alternativa deste artigo se é verdade que quanto ao seu n.º 2 a Comissão concluiu que a redacção estava apta, já quanto ao seu n.º 1 foi detectada mais uma discrepância entre a versão em língua chinesa e a versão em língua portuguesa.

²⁹⁶ Verdade que através das normas da Lei n.º 16/2001, mormente o seu artigo 24.º (*Acesso às salas ou zonas de jogos*), e das normas do Código Civil relativas quer ao contrato de jogo e aposta (artigo 1171.º) quer à nulidade do negócio jurídico (artigo 287.º) quer ainda as que versem sobre a condição jurídica dos menores (111.º a 114.º), é possível construir o ângulo de abordagem que permita encontrar a regulação destas matérias.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

841. Com efeito, no n.º 1 do artigo deste artigo em língua chinesa utiliza-se a expressão («等值»), que quer dizer «valor equivalente»²⁹⁷ dos prémios ou outros benefícios» ao passo que em língua portuguesa se escreve «valor dos prémios ou outros benefícios». Note-se que a alínea 3) do artigo 1.º (Objecto) da Proposta de Lei, contém igualmente esta diferença de redacção nas versões em língua chinesa e em língua portuguesa, conforme *supra* se deu notícia.

842. Esta Comissão em diversos momentos deste Parecer sentiu necessidade de enfatizar a importância da concordância no registo da lei nas duas vozes representadas pelas duas línguas oficiais da RAEM e colheu o melhor amparo na doutrina de Chan Chi Biu²⁹⁸ para a qual remete.²⁹⁹

843. Uma vez mais, está-se em crer que se tratou de um lapso, desta feita nas redacções em língua chinesa do n.º 1 deste artigo 11.º, bem como da alínea 3) do artigo 1.º da versão alternativa do articulado, na medida em que não coincidem com a versão em língua portuguesa onde não se faz referência a «valor equivalente», mas antes a «valor dos prémios ou outros benefícios dos jogos».

844. O adjectivo «equivalente» tem o significado de «igual valor»; «aquilo que tem o mesmo valor em quantidade ou qualidade».

845. Ora aditar a seguir ao substantivo «valor» (cujo significado é «aquilo que uma coisa vale») o adjectivo «equivalente» não altera o sentido do que se pretende dizer nem no artigo 1.º nem neste artigo 11.º da Proposta.

846. No n.º 1 deste artigo aditou-se ainda a seguir ao substantivo «jogos» a expressão «de fortuna ou azar» para manter a qualificação que já é tradicional no nosso ordenamento.

²⁹⁷ Negrito e sublinhado nossos.

²⁹⁸ Cfr. «Tradução jurídica e produção legislativa bilingue em Macau – actualidade e perspectivação», in Revista Administração n.º 95, Vol. XXV, 2012-1.º, 167-180, p. 168.

²⁹⁹ Nos pontos 173 a 178 da parte II deste Parecer esta argumentação é desenvolvida com mais detalhe.



847. Artigo 12.º (Crime de desobediência)

848. Este artigo absorve parte da disciplina *in fine* do n.º 1 do artigo 25.º da Lei n.º 16/2001: «todo aquele que for encontrado numa sala ou zona de jogos em infracção às regras e condições específicas aprovadas para o efeito, ou quando seja inconveniente a sua presença, é mandado retirar por inspectores da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos ou por membro da direcção do casino responsável pelas salas ou zonas de jogos, constituindo a recusa crime de desobediência, no caso de a ordem ser dada ou confirmada por um inspector³⁰⁰».

849. A citação *in fine* anterior corresponde à parte daquela disciplina que é agora incorporada na alínea 1) do artigo 12.º da Proposta, por iniciativa do Governo, que introduz uma diferença nuclear: a recusa de obedecer à ordem de expulsão de um casino emitida por um inspector da DICJ ou respectiva chefia (ambos só quando em exercício de funções) deixa de constituir crime de desobediência.

850. Só se essa mesma ordem for posteriormente confirmada por um agente do CPSP ou da PJ é que se verifica o preenchimento da previsão legal do cometimento do crime de desobediência simples, previsto e punido no n.º 1 do artigo 312.º do Código Penal³⁰¹.

851. Efectivamente o n.º 2 do artigo 10.º da Proposta determina que os inspectores da DICJ e respectivas chefias e os directores dos casinos, todos em exercício de funções, podem solicitar ao CPSP e PJ, nos termos da lei, a colaboração que se mostre necessária nos casos de oposição ou resistência ao exercício das funções previstas naquele normativo.

852. Uma outra novidade que resulta, portanto, do regime do artigo 10.º é a atribuição aos directores dos casinos, em paralelo com os inspectores da DICJ e respectivas chefias, quando em exercício de funções, a competência para solicitar a identificação e para dar

³⁰⁰ Sublinhado nosso.

³⁰¹

«Artigo 312.º

(Desobediência)

1. Quem faltar à obediência devida a ordem ou mandado legítimos, regularmente comunicados e emanados de autoridade ou funcionário competentes, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias se:

a) Uma disposição legal cominar, no caso, a punição da desobediência simples; (...).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

ordem de expulsão a quem se encontre no interior dos casinos em violação do disposto no artigo 9.º.

853. Mas a desobediência à ordem de expulsão emitida por director de casino, quando em exercício de funções, não constitui, tal como acontece com a ordem de expulsão emitida pelos inspectores da DICJ e respectivas chefias, crime desobediência.

854. É que quando o proponente decidiu dispor simetricamente sobre as competências dos inspectores da DICJ e respectivas chefias, quando em exercício de funções, em paralelo com as dos directores dos casinos, também só quando em exercício de funções (artigo 10.º da Proposta), não constituindo estes últimos sequer autoridades administrativas, está bem de ver que importava fazer reflectir este tratamento conjunto no artigo 12.º.

855. Ou seja, não cominar como crime (de desobediência simples) quer a recusa em cumprir uma ordem de expulsão emitida pelos inspectores da DICJ e respectivas chefias, quando em exercício de funções, quer pelos directores dos casinos, também em exercício de funções. A menos que essa mesma ordem, ao abrigo do n.º 2 do artigo 10.º, seja confirmada pelo CPSP ou pela PJ.

856. Percebe-se assim a alteração a que foi sujeita a alínea 1) deste artigo 12.º que na sua versão originária cominava como crime de desobediência o não cumprimento da ordem expulsão dada ou confirmada pelos inspectores da DICJ e respectivas chefias e pelos agentes das Forças ou Serviços de Segurança.

857. Tenha-se igualmente presente que, nos termos da alínea 2) do artigo 13.º (*Infracções administrativas*), a recusa de identificação, no interior de casino, a solicitação de agente do CPSP ou da PJ constitui uma infracção administrativa. Mas a mesma recusa de identificação frente à solicitação de um inspector da DICJ ou respectiva chefia ou de um director de casino, todos em exercício de funções, já não dá lugar a aplicação de uma infracção administrativa.



858. Artigo 13.º (Infracções administrativas)

859. A matéria das infracções administrativas, artigo 13.º da Proposta de Lei, prevista na presente iniciativa legislativa, empresta cumprimento ao binómio formado pela Lei Básica e pela Lei n.º 13/2009 (*Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas*), satisfazendo assim o princípio geral de que não há infracções administrativas em regulamento administrativo complementar. Este aspecto tem sido plenamente cumprido pelas leis desta Assembleia Legislativa.

860. A matéria sancionatória prevista na presente iniciativa legislativa merece alguns esclarecimentos.

861. Assim, se se atentar na redacção da alínea 1) do n.º 1 do artigo 13.º alterou-se a remissão aí formulada para os artigos do Capítulo I pela versão originária da Proposta de Lei e aditou-se a seguir a «jogos» a expressão qualificadora tradicional do nosso ordenamento jurídico «*de fortuna ou azar*». Na alínea 2), em concordância com os aperfeiçoamentos que se introduziram no artigo 10.º, também se regista uma alteração. Na alínea 5) aditou-se *in fine* a expressão «*de fortuna ou azar*». Por fim, na alínea 7) aditou-se, igualmente *in fine*, a frase «*sem autorização das concessionárias*».

862. Nos pontos seguintes far-se-á a análise das razões subjacentes a estas alterações.

863. O n.º 1 do artigo 13.º prevê as infracções administrativas em que incorre quem violar as interdições previstas na presente iniciativa legislativa.

864. Convém nesta sede chamar a atenção para o facto de no decurso do exame na especialidade esta Comissão e o Executivo terem decidido retirar do âmbito das infracções administrativas a punição dos funcionários e agentes da função pública que violem os deveres gerais ou especiais a que estão vinculados. A este respeito confronte-se os pontos 422 a 424 deste Parecer.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

865. Para esse efeito, no articulado da versão alternativa da Proposta de Lei, não foi incluída em qualquer das alíneas do n.º 1 do artigo 13.º a referência à alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º.

866. Entendeu-se que os funcionários e agentes da função pública que violem aquela proibição legal já são puníveis em sede do competente procedimento disciplinar previsto no ETAPM – artigos 276.º a 358.º -, tendo em atenção precisamente a sua condição e o seu estatuto de funcionários ou agentes da função pública.

867. Considerou-se, assim, que este regime disciplinar é suficiente para sancionar os funcionários e agentes públicos infractores.

868. Efectivamente prever em sede do n.º 1 do artigo 13.º a sua punição, iria significar que a condição e o estatuto de funcionário ou de agente da função pública poderia dar lugar, para além da aplicação da sanção disciplinar ao abrigo do procedimento disciplinar regulado no ETAPM, à cominação pela sanção administrativa que se pretendia prever no n.º 1 do artigo 13.º. Considerou esta Comissão que o princípio *non bis in idem* não podia neste tocante de deixar de reflectir aqui a sua plena jurisdição³⁰².

869. Este direito fundamental assegura a proibição da instauração de um segundo procedimento criminal quanto ao mesmo sujeito, ao mesmo objecto e ao mesmo fundamento.

870. Como já se informou, em situações como a que agora se analisa, prever uma dupla responsabilização sancionatória como a que em concreto resultava da versão originária da Proposta não se justifica. Não parece existir, neste particular, razão válida para se aceitar que o mesmo facto (no caso vertente ser-se funcionário ou agente da Administração Pública) desencadeie uma acumulação de efeitos jurídicos, em que para além da sanção disciplinar aplicável ainda se cumule uma sanção administrativa.

³⁰² Cfr. Nota de pé de página 85.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

871. Razão suficiente para que na versão alternativa da Proposta de Lei, o n.º 1 do artigo 13.º deixa de fazer referência à violação da proibição estatuída na alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º da Proposta de Lei: o seu sancionamento em sede do competente procedimento disciplinar é considerado suficiente.

872. Na redacção originária da Proposta de Lei a interdição de acesso e de prática de jogos em casino que se referia aos «trabalhadores da Administração Pública, incluindo os trabalhadores dos institutos públicos e os agentes das Forças e Serviços de Segurança, excepto quando autorizados e sem prejuízo do artigo 5.º», estava inscrita na alínea 4) do n.º 1 do artigo 3.º (Pessoas interditas de aceder aos casinos).

873. E se se reparar, no texto alternativo final, o normativo sofreu uma ligeira alteração na sua redacção (supriu-se *in fine* a frase «excepto quando autorizados») e passou agora a integrar a alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º: «trabalhadores da Administração Pública, incluindo os trabalhadores dos institutos públicos e os agentes das Forças e Serviços de Segurança, sem prejuízo do disposto no artigo 5.º».

874. Atente-se, porém, que no confronto entre o normativo da alínea 3) do n.º 1 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001, que dispõe que o acesso às salas ou zonas de jogo é vedado «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», e o da alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º da Proposta de Lei se verifica que o proponente acrescentou agora a referência aos «trabalhadores dos institutos públicos» e que a excepção³⁰³ *in fine* teve a sua redacção aperfeiçoada e passou a integrar a disciplina do

³⁰³ Com efeito, da previsão da alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º (conjugada com o n.º 2 do mesmo artigo) da Proposta resulta que os «trabalhadores da Administração Pública, incluindo os trabalhadores dos institutos públicos e os agentes das Forças e Serviços de Segurança (...)» estão proibidos de aceder aos casinos e de neles jogar, «sem prejuízo do disposto no artigo 5.º». Esta ressalva, como *supra* se esclareceu, dirige-se assegurar, na esteira da Lei n.º 16/2001, que os titulares das funções públicas no estrito exercício das suas funções e precisamente em razão delas têm de ter acesso aos casinos na medida em que as suas funções assim o exijam – não podendo, porém jogar directamente ou por interposta pessoa. Ora desempenhando funções públicas, muitos deles poderão ser «trabalhadores da Administração Pública da Região», «trabalhadores dos institutos públicos» ou «agentes das Forças e Serviços de Segurança» e nessa medida aquela alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º tem que ressaltar que a proibição que prescreve não se lhes aplica desde que se verifiquem os requisitos da disciplina do artigo 5.º.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

artigo 5.º da Proposta. O proponente decidiu assim abranger expressamente a proibição legal da alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º aos trabalhadores dos institutos públicos.

875. Ora, como se consabe, o procedimento disciplinar previsto no ETAPM aplica-se, nos termos do artigo 280.º do ETAPM, aos «funcionários e agentes da Administração Pública».

876. A pergunta que se impõe é a de saber se os «trabalhadores da Administração Pública, incluindo os trabalhadores dos institutos públicos e os agentes das Forças e Serviços de Segurança», referenciados na alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º da Proposta de Lei, estão ou não sujeitos ao direito disciplinar da Função Pública de Macau

877. Em relação ao conceito de trabalhador da administração Pública e quanto aos contratos individuais de trabalho consulte-se para maiores desenvolvimentos os pontos 430 a 437 da Parte II deste Parecer.

878. Julga-se que a resposta àquela pergunta, *supra* formulada, - se os «trabalhadores da Administração Pública, incluindo os trabalhadores dos institutos públicos e os agentes das Forças e Serviços de Segurança», da alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º da Proposta de Lei, estão ou não sujeitos ao direito disciplinar da Função Pública de Macau? – implica que se diga que o que determina a qualidade de funcionário e agente da Administração Pública de Macau, e portanto a sua sujeição ao regime disciplinar dos artigos 276.º a 358.º do ETAPM, é o tipo de vínculo jurídico que se identificar na sua relação de trabalho com a Administração.

879. Se se identificar um vínculo jurídico que corresponda a qualquer uma das formas de provimento para os funcionários e agentes da função pública em Macau, *supra* referidas (cfr. ponto 432 da parte II deste Parecer), então os contratados ao seu abrigo estão necessariamente sujeitos ao regime disciplinar do ETAPM. Se assim não acontecer, não são alcançados por este regime.

880. Tenha-se, porém, presente que muitos dos institutos públicos dispõem do seu próprio estatuto privativo de pessoal e que, nessa medida, pode ocorrer que mesmo que a sua ligação laboral à Administração não implique a qualificação de funcionário ou agente da função pública (e portanto, a não sujeição ao regime disciplinar do ETAPM), podem por



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

força do seu estatuto estar sujeitos a procedimento disciplinar próprio e, assim, incorrerem em violação de deveres gerais ou especiais ao não acatarem a proibição da alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º da Proposta de Lei.

881. Quanto aos «agentes das Forças e Serviços de Segurança» deve dizer-se que esta expressão, de resto já constante na alínea 3) do n.º 1 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2001, pretende abranger várias realidades, mas traz mais problemas do que aqueles que resolve.

882. Desde logo, o termo «agente» não se entremostra tecnicamente o mais correcto: seria preferível fazer-se referência ao pessoal das Forças e Serviços de segurança. É que o termo «agente» pode induzir em erro perante a terminologia utilizada para caracterizar a estruturação das diferentes carreiras que integram as diversas corporações, polícias e serviços que a expressão Forças e Serviços de Segurança pretende alcançar.

883. Com efeito, na RAEM, o conceito de Forças e Serviços de Segurança intercepta *lato sensu*: o Corpo de Polícia de Segurança Pública, a Direcção dos Serviços de Segurança, a Polícia Judiciária, os Serviços de Polícia Unitários, os Serviços de Alfândega, o Corpo de Bombeiros, o Corpo de Guardas Prisionais do Estabelecimento Prisional de Macau e a Escola Superior de Polícia.

884. Em *stricto sensu*, este conceito abrange, num primeiro plano, os militarizados: do Corpo de Polícia de Segurança Pública, do Corpo de Bombeiros e dos Serviços de Alfândega.

885. Estes militarizados, das Forças e Serviços de Segurança, têm estatuto disciplinar próprio - Estatuto Disciplinar das Forças de Segurança³⁰⁴. E é nessa sede que são puníveis pelas infracções disciplinares que cometam.

886. Num segundo plano, deve notar-se que nas Forças e Serviços de Segurança existe pessoal civil e, nos termos *supra* delineados, se o seu vínculo à Administração for de ordem a qualificá-los como funcionários ou agentes, estão sujeitos ao regime disciplinar dos artigos 276.º a 358.º do ETAPM.

³⁰⁴ Cfr. «Estatuto Disciplinar das Forças de Segurança» (Decreto-Lei n.º 66/94/M, de 30 de Dezembro, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 67/96/M, de 16 de Dezembro, 51/97/M, de 24 de Novembro, 98/99/M, de 13 de Dezembro e pelo Regulamento Administrativo n.º 9/2004, de 29 de Março).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美 A
[Handwritten signatures and initials]

887. Por exemplo, a Polícia Judiciária é um órgão de Polícia Criminal e o n.º 1 do artigo 11.º (*Regime de pessoal*) da Lei n.º 5/2006 (*Polícia Judiciária*) estabelece que «1. O regime do pessoal da PJ é o estabelecido no regime geral da função pública e demais legislação aplicável, sem prejuízo das especialidades constantes dos números e artigos seguintes. (...)».

888. Assim, deve concluir-se que quanto à Polícia Judiciária o seu pessoal está abrangido pelo regime disciplinar dos artigos 276.º a 358.º do ETAPM, na medida em que os respectivos contratos de trabalho autorizem a sua qualificação como funcionários e agentes da Administração.

889. Outro exemplo, agora referente aos Serviços de Polícia Unitários (SPU): os militarizados afectos ao seu serviço estão sujeitos ao Estatuto Disciplinar das Forças de Segurança e o pessoal da Polícia Judiciária, também destacado nos SPU, fica submetido ao regime disciplinar do ETAPM. O seu pessoal civil, se o seu vínculo à Administração for de ordem a qualificá-los como funcionários ou agentes, está sujeito ao regime disciplinar dos artigos 276.º a 358.º do ETAPM.

890. Tudo isto para concluir que a violação da alínea 4) do n.º 1 do artigo 2.º da Proposta de Lei não acarreta, pelas razões *supra* plasmadas, a punição dos seus infractores ao abrigo da sanção administrativa prevista no n.º 1 do artigo 13.º.

891. A punição desses infractores deve ocorrer em sede do regime disciplinar do ETAPM, se se concluir que os seus contratos de trabalho revelam o vínculo jurídico que os permita qualificar como funcionários ou agentes da Administração Pública, ou em sede do regime disciplinar privativo que resulte do seu estatuto profissional.

892. Em concreto, e em síntese, identificam-se ao abrigo do n.º 1 do artigo 13.º os seguintes deveres de conduta:

- i. Não pode aceder, isto é entrar e frequentar, e não pode jogar ou apostar nos casinos, isto é, não pode celebrar contratos de jogo ou aposta, quem não tenha perfeito 21 anos de idade;



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

- ii. Não podem aceder, isto é entrar e frequentar, e não podem jogar nos casinos os indivíduos em notório estado de embriaguez ou sob o efeito de drogas;
- iii. Não podem aceder, isto é entrar e frequentar, e não podem jogar nos casinos os indivíduos portadores de armas, engenhos ou materiais explosivos;
- iv. Não podem aceder, isto é entrar e frequentar, e não podem jogar nos casinos os indivíduos portadores de aparelhos que se destinem principalmente ao registo de imagens ou de sons, ou que não tenham outra utilidade relevante que não seja a de efectuar esse registo, excepto se autorizados pelas respectivas concessionárias;
- v. Não podem jogar nos casinos (mas podem livremente aceder): o Chefe do Executivo, os titulares dos principais cargos do Governo, os membros do Conselho Executivo e os membros dos órgãos sociais das concessionárias ou das sociedades gestoras, assim como os seus convidados quando acompanhados por eles, relativamente aos casinos abrangidos pela respectiva concessão;
- vi. Ninguém se pode recusar a identificar, quando tal lhe for solicitado, no interior do casino perante agente do CPSP ou da PJ;
- vii. Quem for expulso de um casino não pode aceder antes do decurso do prazo previsto no n.º 2 do artigo 9.º da Proposta de Lei;
- viii. Quem for representante legal de menor ou de interdito não pode aceder a casino na companhia do seu representado;
- ix. Todos devem cumprir as regras dos jogos de fortuna ou azar;
- x. Ninguém pode causar distúrbios no interior dos casinos; e
- xi. Ninguém pode vender ou tentar vender ou transaccionar quaisquer bens ou serviços no interior dos casinos sem autorização das operadoras dos casinos.

893. Como se percebe por esta síntese, ficam fora do alcance da sanção administrativa prevista no n.º 1 do artigo 13.º da Proposta de Lei as pessoas que violem a proibição do n.º 1 do artigo 3.º da Proposta que, com idade inferior a 21 anos de idade, sejam encontradas a



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

exercer, por conta própria ou por conta de outrem, no interior dos casinos qualquer actividade profissional^{305 306}.

894.A razão de política legislativa que sustenta esta solução alicerça-se na consideração segundo a qual os trabalhadores são a parte mais fraca no quadro da relação laboral. Assim, considera-se que a perda do posto de trabalho que ocorrerá necessariamente é já uma punição suficiente para quem voluntariamente ou por negligência incorreu em desobediência à lei.

895.Como se percebe este argumento só é válido directamente para quem trabalhe por conta de outrem. Quanto a quem trabalhe por conta própria, o máximo que se pode dizer, numa tentativa de simetria, é que o facto de deixar de exercer a sua actividade profissional é em si mesmo punição também suficiente.

896.Não estão igualmente abrangidas pela sanção administrativa, constante do n.º 1 do artigo 13.º, todas as pessoas mencionadas no artigo 5.º (Acesso aos casinos no exercício de funções públicas) que forem encontradas no interior dos casinos, fora do exercício das suas funções públicas, ou a jogar, directamente ou por interposta pessoa, em violação do disposto no artigo 5.º. Note-se que, de acordo com este artigo, as pessoas por ele abrangidas só podem aceder aos casinos se estiverem no exercício das suas funções e nunca podem jogar. Para informação mais detalhada sobre esta questão consulte-se os pontos 249 a 256 da parte II e 707 a 713 desta parte III deste Parecer.

897.No decurso do exame na especialidade esta Comissão e o Executivo constataram que a ser assim se corria o risco de punir duas vezes aqueles titulares de funções públicas, já que por força precisamente do seu estatuto funcional, para além da infracção administrativa do n.º 1 do artigo 13.º, ainda poderiam ficar sujeitos à responsabilidade disciplinar que

³⁰⁵ Salvo se ao abrigo da disciplina excepcional do n.º 2 do artigo 3.º da Proposta de Lei ou salvo se estiverem abrangidas pelo regime transitório do artigo 19.º, também da Proposta de Lei.

³⁰⁶ Mas a concessionária ou subconcessionária que o permitir, ainda que com simples negligência, já é punida nos termos do n.º 2 do artigo 13.º da Proposta.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美 An
OT

~

m
g
m

resultaria da sua eventual condição de funcionários e agentes da Função Pública de Macau ou que resultaria do respectivo estatuto funcional.

898. Percebe-se, assim, a razão pela qual na versão alternativa da Proposta de Lei, o n.º 1 do artigo 13.º deixa de fazer referência à violação das proibições que resultem do artigo 5.º da Proposta de Lei: o seu sancionamento em sede do competente procedimento disciplinar é considerado suficiente.

899. O n.º 2 do artigo 13.º estabelece as infracções administrativas em que incorrem as operadoras dos casinos locais quando desrespeitarem os deveres legais que lhes são impostos.

900. A redacção da versão originária da Proposta de Lei, neste tocante, foi sujeita às alterações e aperfeiçoamentos que se entenderam convenientes em ordem a apurar a sua aptidão técnica. A versão alternativa da Proposta de Lei introduziu destarte várias novidades.

901. Desde logo, tome-se a melhor nota do aditamento da nova alínea 1) ao n.º 2 deste artigo 13.º. Depois, registre-se que se acrescentou ao preceituado igualmente uma nova alínea 3). Por fim, perceba-se que o proponente entendeu por bem consagrar que a responsabilidade das operadoras, quanto às alíneas 1), 2) e 3) se apura ainda que se verifique simples negligência.

902. Merece especial destaque o aditamento da alínea 3), que prevê a responsabilidade administrativa da operadora que permita, ainda que com mera negligência, que trabalhador seu jogue nos seus casinos. É o reflexo da interdição fixada no n.º 3 do artigo 4.º (*Interdição especial de jogo*) da Proposta de Lei.

903. Estes normativos requerem uma explicação na sua articulação quer com a interdição de acesso e prática de jogos em casino para pessoas com idade inferior a 21 anos - alínea 1) do n.º 1 do artigo 2.º da Proposta de Lei - quer com a proibição de prestação de trabalho por quem não tenha completado 21 anos -, a que se liga a norma transitória do artigo 19.º, também da Proposta.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

904. Com efeito, pode perguntar-se: um trabalhador de um casino que preencha o duplo requisito da previsão da norma transitória do artigo 19.º pode aceder e jogar em outros casinos que não aqueles da operadora a que está ligado por vínculo profissional?

905. A resposta, naturalmente, só pode ser negativa.

906. A disciplina do artigo 19.º abre uma especialidade em nome dos direitos adquiridos do foro laboral. Realmente o que aqui se trata é muito simples. O regime geral que resulta da Proposta de Lei assenta numa proibição de base: a interdição de acesso e de prática de jogos em casino para quem não tenha completado os 21 anos.

907. Desta proibição deriva logicamente outra proibição: a de interdição de prestação de trabalho no interior dos casinos para pessoas com menos de 21 anos.

908. Considerou-se que esta última interdição não deveria prejudicar quem, à data da entrada em vigor da futura lei, já estivesse contratado e em exercício de funções numa das operadoras locais não obstante ainda não ter completado os 21 anos.

909. Portanto, a intenção do legislador é muito clara: só pretende salvaguardar a situação laboral pré-existente de quem não tendo 21 anos completos já se encontra no exercício de funções num casino no momento da entrada em vigor da lei. Não pretende igualmente permitir-lhe que essa especialidade se estenda à prática de jogos em casino.

910. Assim a norma transitória do artigo 19.º cria um regime especial para os jovens adultos com menos de 21 anos que já estejam a trabalhar no interior dos casinos para o único e concreto efeito de lhes permitir manter esse vínculo laboral. Daqui não se pode retirar que, por terem a condição e o estatuto de trabalhadores dos casinos poderão ter acesso e praticar jogos em outros casinos, malgrado não terem 21 anos.

911. E a razão pela qual assim é reside na decisão do legislador em não criar nenhum regime transitório para permitir aos trabalhadores dos casinos com idade inferior aos 21 anos, à data da entrada em vigor da lei, acesso a outros casinos para poderem jogar ou não.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'A', 'K', 'J', 'i', 'H', 'u', 'y', and 'M'.

912.A especialidade do artigo 19.º só se dirige, portanto, ao âmbito das relações laborais que decorram entre as operadoras e as pessoas com idade inferior a 21 anos que em data anterior à entrada da lei em vigor já estejam a produzir os seus efeitos jurídicos. A especialidade desta disciplina não autoriza que se retire quaisquer outras no que respeita ao acesso e à prática de jogos.

913.Os trabalhadores dos casinos que, ao abrigo do artigo 19.º da Proposta de Lei, apesar de não terem 21 anos trabalham numa das operadoras de casinos só têm acesso legal ao interior do casino onde desempenhem a sua actividade profissional. Até perfazerem os 21 anos estão assim proibidos de aceder aos outros casinos da Região e de neles praticar jogos.

914.A propósito dos trabalhadores dos casinos e da eventual simetria com os trabalhadores da Administração Pública no que toca à interdição de acesso aos casinos, veja-se os pontos 475 a 478 da parte II deste Parecer.

915.Deve registar-se que no desenho da infracção administrativa da alínea 3) do n.º 2 do artigo 13.º, o proponente optou por colocar, em matéria de responsabilidade, a pedra angular na simples negligência. Quer isto dizer que bastará a mera omissão dos deveres de diligência por parte das operadoras, o mero descuido, para que se preencha a previsão legal daquela alínea.

916.O mesmo se deve sublinhar quanto às infracções administrativas previstas nas alíneas 1)³⁰⁷ e 2) do n.º 2 do artigo 13.º. Isto é, a responsabilidade das operadoras verifica-se ainda que se apure uma mera omissão da diligência ou cuidado, determinados reflexamente pela lei.

917.Assim, por exemplo, quando ocorra o acesso ou a prática de jogos nos casinos por quem não tenha completado 21 anos ou ainda o exercício de actividade profissional no interior dos casinos por quem também não tenha 21 anos completos, a responsabilidade das operadoras não é sujeita a um crivo de culpa exigente. Efectivamente, a simples negligência basta-se na ideia de que a censura ainda tem lugar quando o agente omitta o

³⁰⁷ Que não constava da versão originária da Proposta de Lei.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美
Am
[Handwritten signatures and initials]

dever de diligência a que estava obrigado de acordo com as circunstâncias, os conhecimentos e as suas capacidades pessoais.

918.Evidentemente não se trata aqui de responsabilidade objectiva e está em jogo um critério subjectivo: a previsibilidade do resultado por quem está obrigado ao dever de diligência ou cuidado. Ora é previsível o acto cuja ocorrência seja perceptível a uma pessoa comum.

919.No que toca às infracções aqui concretamente propostas deve dizer-se que nasce para as operadoras um dever exigente de diligência e de cuidado na monitorização de quem acede aos casinos, de quem está a praticar jogos nos casinos e de quem no seu interior se encontrar a exercer funções profissionais.

920.Se esta última situação parece ser de mais fácil controlo por parte das operadoras, já o acesso e a prática de jogos nos casinos se revela de maior dificuldade atendendo à característica de afluência em massa aos casinos locais, que torna manifestamente impossível um sistema de controlo individual de identificação de quem pretenda aceder aos casinos³⁰⁸.

921.Este mecanismo de controlo individual é próprio de jurisdições onde não ocorre a massificação dos jogadores e em que a afluência a casinos, sendo significativamente menor, o permite sem grandes problemas.

922.A mera negligência assenta num critério subjectivo de culpa. Nestes termos, cada caso concreto terá que ser sujeito a uma ponderação para se apurar se houve ou não a violação do dever de diligência por parte da operadora no que diz respeito ao controlo de acesso ao casino e havendo violação daquele dever, qual a gravidade da conduta merecedora de censura.

³⁰⁸ Cfr. Em sentido contrário a este, Wang Changbin, in «Análise da proibição de entrada nos casinos na lei de Macau», Revista Administração n.º 93, Volume XXIV, 2011-3º, 787-802, p. 802, defendendo que «em Macau, para proibir de facto, determinadas pessoas [de entrar] para os casinos é fácil de implementar, porque os casinos de Macau são relativamente independentes das lojas, hotéis, restaurantes e outros locais, particularmente no mundo electrónico de hoje verificar a identidade do cliente não é difícil. Pedir ao cliente para mostrar cartão de identificação ao entrar nos casinos não deve trazer muita carga ao casino.».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

923. Como é sabido, também no direito sancionatório vigora o princípio fundamental segundo o qual a culpa é o limite da pena.

924. Registe-se que as condutas previstas como merecedoras de censura, por exemplo na alínea 1) do n.º 2 deste artigo 13.³⁰⁹, não são graduáveis do mesmo modo.

925. Atente-se que entre o mero acesso aos casinos e a prática de jogos nos mesmos se verifica uma diferença de gravidade da censura que não pode deixar de se repercutir na medida da sanção. Tal como, por exemplo, a duração no tempo da infracção em concreto merecerá diferentes graduações de gravidade.

926. Note-se que a decisão do proponente em estatuir, na versão final do articulado, na alínea 2) deste n.º 2 a menção a «permanência» a seguir a «entrada», parece acolher precisamente esta leitura.

927. Por outro lado, não pode aqui deixar-se de referir que o exercício de actividades profissionais no interior dos casinos, por quem não tenha completado os 21 anos³¹⁰, após a entrada em vigor da futura lei, é merecedora de uma particular censura, desde logo, porque o vínculo laboral dificilmente pode ser desconhecido pela entidade empregadora e, em segunda consideração, na medida em que o regime transitório, previsto no artigo 19.º da Proposta de Lei, pretende assegurar precisamente que as operadoras fiquem salvaguardadas de qualquer responsabilidade quanto aos seus trabalhadores (ou aqueles que sejam contratados por outras entidades), que tendo menos de 21 anos de idade, tenham sido contratados e estejam já em exercício de funções nos seus casinos à data da entrada em vigor da futura lei.

928. Ao cabo e ao resto, os normativos do n.º 2 do artigo 13.º revelam as normas de conduta a que as operadoras dos casinos locais estão obrigadas:

- I. Não podem celebrar contratos de jogo e de aposta, isto é não podem jogar, com jovens adultos com menos de 21 anos, nem permitir que pessoas com idade inferior

³⁰⁹ E que vale naturalmente para as restantes alíneas.

³¹⁰ Cfr. Alínea 1) do n.º 2 do artigo 13.º.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

a 21 anos joguem ou apostem, o mesmo sucedendo com quem tenha sido declarado interdito³¹¹ ou inabilitado³¹² por declaração judicial e ainda com quem esteja interdito por decisão judicial (ao abrigo da lei processual penal³¹³) ou por decisão administrativa devidamente comunicada (incluindo-se aqui a prevista no artigo 6.º, a que resulta do n.º 2 do artigo 9.º, a de natureza preventiva que possa resultar do artigo 16.º e a que resulta do n.º 3 do próprio artigo 13.º, todos da Proposta de Lei);

- II. Não podem ter relações laborais, isto é trabalhar, nem permitir que pessoas com idade inferior a 21 anos de idade prestem trabalho no interior dos casinos³¹⁴. Como *supra* já se teve oportunidade de referir a alínea 1) do n.º 2 do artigo 13.º na redacção em língua portuguesa e em língua chinesa omite a referência ao interior dos casinos. Tratando-se aqui, como se trata, de fixar a responsabilidade das operadoras em reflexo da disciplina do artigo 3.º e, como já se disse, sendo certo que: (i) a Nota Justificativa, que acompanha esta Proposta de Lei, refere em ambas as línguas oficiais que «propõe-se proibir o exercício de actividades profissionais por menores de 21 anos no interior³¹⁵ dos casinos³¹⁶»; (ii) a versão originária da Proposta, nas duas línguas oficiais, refere o interior dos casinos; e, por último, (iii) a versão em língua chinesa do artigo 3.º, na versão alternativa da Proposta, prescreve que a proibição só recai sobre interior dos casinos. Ora parece meridianamente evidente que na redacção em língua chinesa e em língua portuguesa da alínea 1) do n.º 2 do artigo 13.º se verificou um erro de escrita. A Comissão sugeriu a correcção deste lapso³¹⁷, mas o Executivo entendeu que o teor normativo se encontrava delineado

³¹¹ Cfr. Artigos 122.º e seguintes do Código Civil.

³¹² Cfr. Artigos 135.º e seguintes do Código Civil.

³¹³ Cfr. Por exemplo, o artigo 184.º (*Proibição de ausência e de contactos*) do Código de Processo Penal, em que nos termos da alínea b) do seu n.º 1, o juiz pode impor ao arguido a obrigação de não frequentar certo lugar ou certo meio e o artigo 263.º (*Suspensão provisória do processo*), deste mesmo Código, em que o juiz de instrução, a pedido do Ministério Público, pode impor ao arguido injunções e regras de conduta, que nos termos da alínea e) do n.º 2, que podem consistir na obrigação de não frequentar certos meios e lugares.

³¹⁴ Sem prejuízo da disciplina transitória fixada no artigo 19.º desta Proposta de Lei.

³¹⁵ Sublinhado nosso.

³¹⁶ Cfr. p. 2 da Nota Justificativa.

³¹⁷ Cfr. A redacção sugerida por esta Comissão para a alínea 2) do n.º 2 do artigo 13.º: «Permitir, ainda que com mera negligência, quem, por conta própria ou por conta de outrem, com idade inferior a 21 anos de idade exerça actividade profissional no interior dos seus casinos sem estar para tanto devidamente autorizado».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

suficientemente. Competirá ao Plenário em sede de apreciação, de discussão e de votação na especialidade aferir da bondade técnica igualmente deste último normativo. Tome-se a melhor nota da redacção abrangente e ampla do n.º 1 do artigo 3.º (*Interdição de trabalho nos casinos*) que determina que «é interdito o desempenho no [interior] dos casinos de actividades profissionais por trabalhadores, por conta própria ou por conta de outrem, que não tenham completado 21 anos, salvo disposição em contrário». O n.º 2 deste artigo 3.º retira a impermeabilidade desta proibição, que não é absoluta, e reconhece a excepcionalidade que pode conduzir o director da DICJ a autorizar que quem não tenha 21 anos de idade possa exercer uma actividade profissional no interior de um casino «quando a sua colaboração se revelar necessária em virtude da sua especial preparação técnica», estando bem de ver que a excepcionalidade, para manter a sua natureza, não autoriza que esta situação se possa prolongar no tempo de modo a tornar-se frequente e transformar aquilo que é excepcional em geral ou comum. Mais se diga que o dever das operadoras, reflectido na alínea 1) do n.º 2 do artigo 13.º, é de fácil satisfação na medida em que não podem alegar dificuldades em identificar com quem mantêm directa ou indirectamente relações laborais. O artigo 19.º da Proposta cria, ainda neste tocante, um regime transitório dirigido aos jovens adultos com menos de 21 anos que, à data da entrada em vigor da Proposta, estejam contratados por uma operadora local ou por outra entidade e se encontrem já no exercício de funções;

- III. Não podem celebrar contratos de jogo ou de aposta, isto é, não podem jogar, nem permitir que trabalhadores/empregados seus joguem ou apostem nos seus casinos. Tratando-se precisamente dos seus trabalhadores/empregados, a satisfação deste dever não parece ser de difícil execução; e
- IV. Não podem deixar de prestar à DICJ, ao abrigo da alínea 4) do n.º 2 deste artigo 13.º, a colaboração que razoavelmente lhes for solicitada para a boa execução do disposto no artigo 11.º (*Montantes apostados e prémios de jogo*) da Proposta de Lei.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Realmente, o preceituado neste artigo revela a intenção legislativa de que os montantes apostados e os valores ganhos por quem esteja interdito de jogar, devem 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 controlar detalhadamente, e com precisão, a integridade em todos os jogos de fortuna ou azar e o comportamento das despesas e receitas para o casino, são precisamente os recursos a que terão que lançar mão. À DICJ, em representação do interesse público geral na cobrança do Imposto Especial sobre o Jogo e, em particular, em representação de outro interesse público que aqui se desenha (o de que aqueles montantes e aqueles valores revertem para a Região, mas também evitar que qualquer das partes retire vantagens financeiras do jogo por jovens adultos com menos de 21 anos, que a Proposta pretende proibir), compete um elevado grau de exigência na aptidão das operadoras em prestarem, com exactidão, todas as informações necessárias à exequibilidade do artigo 11.º da Proposta de Lei. A razoabilidade a que se refere a alínea 4) do n.º 2 deste artigo 13.º vai referida ao dever de colaboração com a DICJ, que o n.º 3 do artigo 11.º impõe às operadoras, para a boa execução do estipulado nos n.ºs 1 e 2 deste artigo. O que aqui está em causa é que se a DICJ não conseguir apurar por si, bem como pela informação prestada pelas pessoas interditas de jogar, os concretos montantes apostados e o concreto valor dos prémios ou outros benefícios dos jogos de fortuna ou azar ganhos por aquelas pessoas, as operadoras devem dispensar todos os elementos de que disponham no sentido de se alcançar com a maior exactidão possível precisamente



aqueles montantes e aqueles valores.

929. **Artigo 16.º (Interdição preventiva da entrada)**

930. A epígrafe e o n.º 1 deste artigo foram ajustados, por iniciativa do proponente, em língua portuguesa, em ordem a substituir a referência a «acesso» e «aceder» por, respectivamente, «entrada» e «entrar». Já se disse e deve-se repetir: não há razão técnica atendível para esta alteração à versão originária da Proposta de Lei.

931. **Artigo 19.º (Norma transitória)**

932. O n.º 1 deste artigo foi aperfeiçoado em ordem a conformar a sua remissão com as alterações que se verificaram no Capítulo I da Proposta, nomeadamente em sede do artigo — 2.º. Quanto à sua redacção, eliminou-se o substantivo «menores» para evitar qualquer equívoco com o termo técnico «menor», que na nossa ordem jurídica remete para as pessoas com menos de 18 anos de idade.

933. No n.º 2, substituiu-se o substantivo «pessoas» pelo substantivo, aqui mais adequado, «trabalhadores».

934. Quanto à disciplina deste artigo consulte-se os pontos 145, 146, 464 a 474, 491 da parte II 648 a 654, 903 a 913 da parte III deste Parecer.

935. **Artigo 21.º (Entrada em vigor)**

936. A versão originária da Proposta de Lei continha quanto à sua entrada em vigor a determinação que ela ocorreria «no décimo dia posterior à sua publicação». Na versão alternativa da Proposta, entregue pelo Governo a esta Assembleia Legislativa em 23 de Abril do corrente, estatui-se que «a presente lei entra em vigor no dia 2 de Julho de 2012».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

937.A indicação de uma data concreta para a entrada em vigor da lei é de salutar. Razões de certeza e segurança jurídica são assim satisfeitas.

938.Acontece que, como *supra* se informou, esta Comissão ainda tentou sensibilizar o Governo para a introdução de aperfeiçoamentos técnicos e de mera redacção ao texto do articulado da versão alternativa da Proposta de Lei. Neste sentido foi entregue ao Executivo um conjunto de recomendações e de sugestões em 26 de Abril do corrente. A Comissão teve assim que aguardar pela tomada de posição por parte do proponente antes de proceder à feitura do presente Parecer. Como se consabe, o Governo entendeu que o sentido normativo da versão alternativa já se encontrava suficientemente delineado, tendo recusado introduzir alterações que em seu entendimento se prendiam quase exclusivamente com a redacção de alguns normativos. Nestes termos, os trabalhos de Comissão em vista da produção deste Parecer não puderam ser efectuados em tempo útil à realização de um Plenário para a apreciação, a discussão e votação na especialidade que permitisse a eventual entrada em vigor da futura lei em 2 de Julho do corrente. Informado o Executivo desta circunstância, foi por este decidido que em sede daquele Plenário apresentará uma competente proposta de alteração ao artigo 21.º no sentido de ser fixada uma outra data para a entrada em vigor da Proposta de Lei que agora se tratar de editar.

939.A concreta data de entrada em vigor da lei que agora se cuida de editar deve ser tomada em linha de conta pelo Governo e pelas operadoras dos casinos locais no sentido de se tomarem as medidas em ordem ao seu cumprimento.

940.A Comissão exorta quer os competentes departamentos da Administração quer os responsáveis pelas concessionárias e subconcessionárias dos casinos da Região a desenvolverem o melhor esforço no sentido de garantir que a novel disciplina que agora está prestes a entrar em vigor seja dada a conhecer quer internamente no âmbito das respectivas organizações quer externamente em vista da realidade do turismo local.

941.Pior que uma lei incompreendida é uma lei desconhecida. Se é bem verdade que a ignorância ou má interpretação da lei não aproveita a quem falte ao seu cumprimento, não



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

o é menos que este princípio geral³¹⁸ da nossa ordem jurídica acarreta para os decisores políticos e para aqueles que em primeira instância são chamados a executá-la o dever de emprestar à comunidade toda a informação relevante para o seu melhor acatamento.

942. Sendo a Região um destino de milhares de turistas devem as normas jurídicas que os possam afectar ser amplamente divulgadas. Os residentes devem igualmente receber a informação adequada à compreensão da nova normação que muito em breve irá condicionar a sua vida.

943. O presente processo legislativo está pendente nesta Câmara desde 17 de Maio de 2011. É preciso sublinhar que não há processos legislativos longos e outros curtos. Os processos legislativos tomam o tempo que têm que tomar.

944. A Comissão percebe que a sociedade e a opinião pública podem ter dificuldade em compreender esta realidade, na medida em que a bondade das políticas legislativas e a urgência na sua concretização normativa podem levar a supor que a sua demora é um expediente negativo.

945. Não o é necessariamente.

946. Importante é que o legislador tenha o tempo conveniente para concluir que um determinado projecto ou proposta de lei está apta a entrar em vigor em ordem a conformar a realidade social que o motivou.

947. Ora o presente processo legislativo, e independentemente da bondade do seu feixe de políticas legislativas, lançou um debate, que é de salutar, quer na comunidade local quer nesta Câmara. O debate em torno de um objectivo de política legislativa nunca é inconveniente. Dele nascem sugestões e apreciações, sejam ou não acolhidas, que só contribuem para o seu aperfeiçoamento.

948. A presente Proposta de Lei, na medida em que visa concretizar restrições a direitos fundamentais, colocou cedo desafios quanto à sua complexidade técnica. Encontrar as

³¹⁸ Cfr. Artigo 5.º do Código Civil.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

soluções mais adequadas aos princípios de política legislativa que aqui se jogam e exigiu ponderação e prudência.

949.A Comissão entende que a incumbência de realizar o exame na especialidade da presente Proposta de Lei, que lhe foi atribuída, nos termos regimentais, pelo Presidente desta Assembleia Legislativa, está cumprida e que é agora o Plenário desta Câmara que se deve pronunciar em sede de apreciação, de discussão e de votação na especialidade.

Ar
JK
AM
3
AB
ca
1
mm



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

IV

Conclusões

A Comissão, apreciada e analisada a proposta de lei intitulada «*Condicionamento da entrada, trabalho e jogo nos casinos*», conclui o seguinte:

- a) É de parecer que a Proposta de Lei reúne os requisitos necessários para apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;
- b) Que a redacção de alguns normativos da Proposta de Lei merece dúvidas e reservas; e
- c) Sugere que, na reunião plenária destinada à votação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Macau, aos 16 de Julho de 2012.

A Comissão,

Kwan Tsui Hang

(Presidente)



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美
[Handwritten marks]

Ung Choi Kun

(Secretário)

Kou Hoi In

Leonel Alberto Alves

Tsui Wai Kuan

Au Kam San



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Sio Chi Wai

Ho Ion Sang

Chan Melinda Mei Y



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美 An
OK
H
E
H
W
M

Anexo I



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

(Quadro I)

Consequências legalmente previstas para a maioria no ordenamento jurídico de Macau

Maioridade	18	Artigo 118.º do Código Civil
Imputabilidade criminal	16	Artigo 18.º do Código Penal
Termina a sujeição ao poder paternal	18	Artigo 1732.º do Código Civil
Termina a sujeição à tutela	18	Artigo 1817.º alínea a) do Código Civil
A pessoa deixa de poder ser adoptada	18	Artigo 1830.º n.º 1 alínea a) do Código Civil
Capacidade de adoptar	Pessoas com idade de 28 anos, ou pessoas casadas há mais 3 anos e com idade de 25 anos	Artigo 1828.º n.º 1 e n.º 2 alínea a) do Código Civil
Termina o direito a receber alimentos	18	Artigo 1850.º n.º 1 e 1861.º do Código Civil
Pode-se contrair casamento sem autorização dos pais	18	Artigo 1487.º do Código Civil
Termina a impossibilidade de abandono do lar	18	Artigo 1741.º do Código Civil
Capacidade judiciária	18	Artigo 43.º do Código de Processo Civil e Artigo 112.º do Código Civil
Capacidade comercial	18	Artigo 5.º e 6.º do Código Comercial
Inscrição no recenseamento eleitoral das pessoas singulares	18	Artigo 10.º da Lei n.º 12/2000
Capacidade eleitoral activa e passiva nas eleições para a Assembleia Legislativa	18	Artigo 2.º alínea 1), 3.º e 5.º da Lei n.º 3/2001
Capacidade eleitoral passiva para o cargo de Chefe do Executivo	40	Artigo 46.º de Lei Básica
Capacidade passiva para o cargo de membro da Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo	18	Artigo 9.º da Lei n.º 3/2004



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Y
K
A
OK
li
H
m

Entrada em estabelecimentos de saunas e massagens	18	Artigo 33.º n.º 2, alínea a) do Decreto-Lei n.º 47/98/M
Entrada em estabelecimentos de exploração comercial de materiais pornográficos, e acesso e venda de materiais pornográficos	18	Artigo 36.º n.º 1, alínea a) e n.º 2 do Decreto-Lei n.º 47/98/M
Compra e venda de objectos pornográficos ou obscenos	18	Artigo 1.º n.º 3, alínea b) da Lei n.º 10/78/M
Compra e venda de tabaco	18	Artigo 14.º n.º 1, alínea 1) e n.º 4 da Lei n.º 5/2011
Assistência a espectáculos classificados no grupo "D" e frequência de clubes nocturnos, boites e cabarés	18	Artigos 8.º e 10.º, n.ºs 2 e 3 do Decreto-Lei n.º 15/78/M
Obtenção de carta de condução de veículos a motor	18	Artigo 81.º n.º 1, alínea 1) da Lei n.º 3/2007
Obtenção de carta de condução de automóveis pesados	21	Artigo 81.º n.º 1, alínea 1) da Lei n.º 3/2007
Obtenção de licença de uso e porte de arma de defesa	18	Artigo 27.º n.º 1, alínea a) do Decreto-Lei n.º 77/99/M
Inscrição no Regime da Segurança Social	18	Artigo 11.º alínea 3) do Lei n.º 4/2010



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

(Quadro II)

Idades mínimas para prestação de trabalho previstas no ordenamento jurídico
de Macau

Capacidade para a celebração de contratos de trabalho	16	Artigo 15.º da Lei n.º 7/2008
Admissão como agente de segurança privada	18	Artigo 13.º n.º 1 alínea 1), da Lei n.º 4/2007
Admissão como guarda prisional	18	Artigo 11.º n.º 1 alínea 1), da Lei n.º 7/2006
Admissão na função pública	18	Artigo 11.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 87/89/M
Admissão como condutor de táxis	20	Artigo 11.º n.º 1 alínea 1), da Portaria n.º 366/99/M, e artigo 81.º n.º 1, alínea 1) da Lei n.º 3/2007
Obtenção de carta de condução de veículos a motor	18	Artigo 81.º n.º 1, alínea 1) da Lei n.º 3/2007
Obtenção de carta de condução de automóveis pesados	21	Artigo 81.º n.º 1, alínea 1) da Lei n.º 3/2007
A admissão como o trabalhador no sector do jogo	18	Artigo 29.º alínea 4), da Lei n.º 7/2008, e artigo 24.º n.º 1, alínea 1) da Lei n.º 16/2001

Handwritten signatures and initials on the right side of the page.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

(Quadro III)

Idades mínimas para praticar jogos de fortuna ou azar em casinos e para a colocação de apostas

Apostas nas corridas de cavalos e apostas via <i>internet</i>	18	Artigo 49.º da Portaria n.º 163/90/M, artigo 2.º n.º 1, do Anexo ao Despacho do Secretário para a Economia e Finanças n.º 63/2003
Apostas nas corridas de galos e apostas via <i>internet</i>	18	Artigo 2.º n.º 1, do Despacho do Secretário para a Economia e Finanças n.º 64/2003
Apostas no basquetebol e apostas via sistema telefónico e <i>internet</i>	18	Artigo 5.º e artigo 7.º n.º 1, da Ordem Executiva n.º 20/2005
Apostas no futebol e apostas via sistema telefónico e <i>internet</i>	18	Artigo 5.º n.º 1, da Portaria n.º 138/98/M e artigo 4.º do Anexo ao Despacho do Secretário para a Economia e Finanças n.º 77/2000
Apostas na lotaria <i>Pacapio</i>	18	Artigo 9.º n.º 4 da Ordem Executiva n.º 8/2004
Acesso às salas ou zonas de jogos	18	Artigo 24.º n.º 1, alínea 1) da Lei n.º 16/2001

Handwritten signatures and initials on the right side of the page.

