

# O PRINCÍPIO DA REVERSIBILIDADE DOS CASINOS PARA O DOMÍNIO PRIVADO DO ESTADO NO TERMO DA CONCESSÃO

Análise, em especial, do caso da concessão do Casino de Lisboa

*Por* João Pacheco de Amorim<sup>(1)</sup>

## *SUMÁRIO:*

**1. O princípio da reversibilidade nas concessões. 2. O regime da reversão, antes e depois do Código dos Contratos Públicos. 2.1.** O regime da reversão anterior ao CCP. **2.2.** O regime da reversão no CCP. **3. O regime da reversão para o domínio privado do Estado dos bens afetos ao funcionamento dos casinos no DL n.º 422/89, de 2 de dezembro («Lei do Jogo»).** **4. O progressivo desvirtuamento do princípio da reversão dos bens afetos à concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar em casino. 4.1.** A regra que se converte em exceção. **4.2.** Breve resenha da evolução legislativa. **4.3.** O regime transitório do art. 2.º do DL 40/2005. **5. A hipótese de o Estado ter «perdido» a propriedade de todos os casinos «reversíveis», por força da aplicabilidade do regime do art. 27.º da «Lei do Jogo», na sua atual redação, aos contratos de concessão em vigor à data do DL n.º 40/2005. 5.1.** Colocação da questão pela sociedade concessionária do Casino de Lisboa. **5.2.** A interpretação alvitrada pela concessionária e «oficializada» pelo Governo. **5.3.** Posição adotada.

## **1. O princípio da reversibilidade nas concessões**

É um princípio clássico do direito administrativo das concessões, aplicável também à concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar

---

(1) Professor da Faculdade de Direito da Universidade do Porto e Advogado.

em casino<sup>(2)</sup>, o da reversibilidade para o domínio privado do Estado, no final da concessão, de todos os bens afetos à concessão, mais precisamente — e nos termos do art. 419.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) — da universalidade dos bens móveis e imóveis “indispensáveis ao adequado desenvolvimento das atividades concedidas” e que nessa medida se considerem integrados no estabelecimento correspondente à concessão.

Segundo o n.º 2 do referido artigo do CCP, são abrangidos por tal universalidade quer os bens propriedade do concedente já “existentes à data da celebração do contrato” de concessão, quer os posteriormente “criados, construídos, adquiridos ou instalados pelo concessionário em cumprimento” do mesmo contrato.

O princípio da reversibilidade nas concessões de obras públicas e de serviços públicos está consagrado no art. 425.º, n.os 3 e 4 do CCP, onde, depois da óbvia consagração da gratuitidade da devolução pelo concessionário ao concedente dos bens deste (ou seja, dos já existentes à data da celebração do contrato), mais dispõe o Código que, caso exista uma «cláusula de transferência», e consoante o que, nessa matéria, o contrato dispuser, gratuita também, ou, ao invés, onerosa, será a reversão dos demais bens, designadamente dos bens próprios do concessionário afetos por este à concessão no decurso da execução do contrato.

O princípio da reversibilidade conforma também tradicionalmente o regime de concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar em casino, enunciando ainda hoje o primeiro segmento do art. 27.º/2 do DL n.º 422/89, de 2 de dezembro («Lei do Jogo») o princípio de que “[o]s casinos integram o domínio privado do Estado ou, quando assim não suceda, são para ele reversíveis (...)”.

Mais determina, especificamente, o art. 23.º do referido diploma («Bens reversíveis para o Estado») a reversão, no termo da concessão, dos bens próprios do concessionário, a saber: (i) de *todos aqueles a afetar à concessão, já existentes ou a adquirir, cuja reversão seja acordada pelas partes no contrato*, mesmo que não sejam indispensáveis e que não se subsumam às categorias indicadas nas alíneas seguintes [dos bens que obrigatoriamente terão que reverter para o Estado uma vez finda a concessão — n.º 1, al. a)]; (ii) dos *bens a adquirir pelo concessionário* no decurso da

---

(2) Sobre a figura, em geral, do contrato de concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar em casino, ver FREITAS DO AMARAL, *O Caso do Tamariz — Estudo de Jurisprudência*, in «O Direito», ano 96, n.os 3 e 4, Lisboa, 1964-65; OLIVEIRA ASCENSÃO & MENEZES CORDEIRO, *Das concessões de Zonas de Jogo*, in «Revista de Direito Público», ano II, n.º 3, 1988, pp. 53 e ss.; PEDRO GONÇALVES, *A Concessão de Serviços Públicos*, Coimbra, 1999, pp. 95-97; e FREITAS DO AMARAL & LINO TORGAL, *Estudos sobre Concessões*, Coimbra, 2002, pp. 531-539.

concessão a fim de serem utilizados para fazer funcionar os casinos respectivas dependências e anexos, o mesmo é dizer, a esta *afetos* e com caráter de indispensabilidade [n.º 1, al. b)]; (iii) das *benfeitorias em bens do Estado* [n.º 1, al. c)]; e (iv) do *material e utensílios de jogos* [n.º 1, al. d)].

Mas vejamos com mais pormenor o regime da reversão nas concessões de obras públicas e de serviços públicas até à data de entrada em vigor do CCP, e depois desta data, assim como o regime da reversão na concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar em casino.

## 2. O regime da reversão, antes e depois do Código dos Contratos Públicos

### 2.1. O regime da reversão até ao CCP

Como é sabido, até à publicação do DL 18/2008, de 29.01.08, que aprovou o Código dos Contratos Públicos, não existia um regime geral das concessões, designadamente estaduais: cada concessão (estadual) assentava num específico diploma legal, onde se definiam as respetivas bases, sendo a adjudicação em regra precedida de procedimento concursal (conforme de resto se dispunha no art. 183.º do Código do Procedimento Administrativo de 1992 para todos os contratos administrativos).

Pois bem, no regime dos bens próprios do concessionário, era usual a distinção entre os «bens sujeitos à cláusula de transferência» (a transferir para o concedente finda a concessão) e «bens não sujeitos à cláusula de transferência».

Como estas expressões indicam, a categoria dos bens próprios do concessionário (por ele adquiridos e afetados à concessão) que no final seriam transferidos para o concedente *dependia da existência de uma cláusula de transferência* — que podia ser uma simples e obrigatória reprodução do já disposto no diploma legal regulador da concessão (como acontecia no regime especial da concessão de jogos de fortuna ou azar em casino, vulgo «Lei do Jogo») ou uma verdadeira cláusula contratual (cuja existência não era por conseguinte e à partida obrigatória para a entidade pública concedente).

Todavia, a norma, nestes regimes avulsos, era a da transferência dos bens afetos à concessão no final desta (ainda que adquiridos pelo concessionário), traduzindo-se tal prática numa efetivação do *princípio da continuidade dos serviços públicos*: a ideia era (é) que a manutenção de bens —

sobretudo imóveis — na propriedade do concessionário prejudica o Estado na hora da renovação da concessão, por poder este ficar dependente da boa vontade do ex-concessionário. Configurava-se (e configura-se) assim a propriedade destes bens como uma *propriedade temporária e precária*: eles podiam (podem) ser vendidos, hipotecados, etc., etc., sendo todos estes atos inclusive objeto de registo — mas tinham (têm) sempre «geneticamente» um destino especial.

## 2.2. O regime da reversão no CCP

Como já acima aludimos, o novo regime do Código dos Contratos Públicos (arts. 407.º a 430.º — «Concessões de obras públicas e de serviços públicos») não diverge muito do que anteriormente era norma, limitando-se a consagrar em letra de lei a prática e os princípios jurídicos até então vigentes.

Dispõem os n.ºs 3 e 4 do art. 425.º («Efeitos da extinção do contrato no termo previsto»):

“3 — *No termo da concessão, revertem gratuitamente para o concedente todos os bens deste que integram o estabelecimento da concessão, obrigando-se o concessionário a entregá-los em bom estado de conservação e funcionamento, sem prejuízo do normal desgaste resultante do seu uso para efeitos de execução do contrato.*

4 — *No caso de o contrato prever a **transferência, gratuita ou onerosa**, para o concedente de bens do concessionário afetos à concessão, este é obrigado, no termo do prazo de vigência do contrato, a entregá-los, livres de quaisquer ónus ou encargos, nos termos referidos na parte final do número anterior.”*

Comece por se esclarecer que se nos afigura algo impróprio o uso pelo n.º 3 do art. 425.º do termo «reversão» para designar a devolução pelo concessionário dos bens integrantes do estabelecimento concessionado originalmente pertencentes ao concedente e cujas temporárias utilização e fruição este atribui ao concessionário nos termos fixados no contrato, pois tal conceito é normalmente empregado para assinalar o ser determinada transferência de um bem caracterizada por uma alteração na respetiva propriedade.

Quanto à reversão (propriamente dita) dos bens do concessionário afetos à concessão (ou seja, quanto à transferência da propriedade dos

mesmo bens para o Estado), fica esta, uma vez finda concessão, dependente da existência de uma «cláusula de transferência», a qual, pela importância que apresenta, não pode deixar de estar previamente prevista nas peças do procedimento concursal, mais precisamente no caderno de encargos.

Note-se que, quando a lei refere que a transferência pode ser onerosa ou «gratuita» — assim se limita o Código a dizer, sem especificar qualquer condição —, o adjetivo «gratuita» é uma expressão simplificadora: a reversão nunca é gratuita, por força do princípio do equilíbrio financeiro dos contratos administrativos, apenas se querendo dizer com isso que o concessionário será compensado por outra via<sup>(3)</sup>.

Dizem por seu turno os n.ºs 4 e 5.º do art. 419.º («Bens afetos à concessão»):

*“4 — O concessionário só pode alienar ou onerar bens próprios essenciais ao desenvolvimento das atividades concedidas mediante autorização do concedente, que deve acautelar a compatibilidade daquela oneração com o normal desenvolvimento das atividades concedidas.*

*“5 — O concessionário pode alienar ou onerar bens próprios não essenciais ao desenvolvimento das atividades concedidas desde que garanta a existência de bens funcionalmente aptos à prossecução daquelas atividades”.*

*“6 — Tratando-se de bens abrangidos, nos termos do contrato, por cláusula de transferência, à respetiva alienação ou oneração, é aplicável o disposto no n.º 4”.*

A meu ver deverá o n.º 6 ser lido em articulação com os dois números anteriores. Assim, de entre os bens previstos no n.º 5, relativamente aos quais este preceito dispensa, para a respetiva alienação, a prévia autorização do concedente (bastando-se com a obrigação decorrente *ex lege* para o concessionário de este assegurar a existência de bens substitutos dos alienados, ou seja, de bens igualmente aptos, em termos funcionais, aos aspetos não essenciais ou acessórios da atividade concedida), aplica-se o disposto no n.º 4 àqueles que, ainda assim, estiverem abrangidos por cláusula

---

(3) Obviamente, o equilíbrio financeiro do contrato é definido à partida: mas se qualquer imprevisto que não se reconduza ao risco próprio da atividade concessionada forçar o concessionário a despesas que alterem esse equilíbrio, então terá que haver um reequilíbrio financeiro do contrato à custa do concedente.

de transferência, ou seja, quanto a tais bens é também necessária a autorização ali prevista.

E reza por sua vez o n.º 7.º:

*“7 — O concessionário pode tomar de aluguer, por locação financeira ou por figuras contratuais afins, bens e equipamentos a afetar à concessão, desde que seja reservado ao concedente o direito de, mediante contrapartida, aceder ao uso desses bens e suceder na respetiva posição contratual em caso de sequestro, resgate ou resolução da concessão, não devendo, em qualquer caso, o prazo de vigência do respetivo contrato exceder o prazo de vigência do contrato de concessão a que diga respeito”.*

Este normativo permite que o concessionário tome de aluguer a terceiros, sem quaisquer ónus, os bens necessários ao desenvolvimento da atividade concedida, tendo aquele tão só que estipular no contrato em causa (i) a transmissibilidade da sua posição contratual para o concedente se a concessão se extinguir antes de expirado o respetivo prazo de vigência, e (ii) uma data de termo do contrato de locação nunca superior à do contrato concessório.

Como se pode ver, a preocupação é a mesma: garantir a continuidade do serviço público qualquer que seja a forma através da qual a concessão se extinga e o momento em que isso aconteça — assegurando este preceito tal continuidade caso a concessão não chegue ao seu termo, e isto em qualquer das hipóteses legalmente previstas de suspensão ou extinção prematura do contrato.

### **3. O regime da reversão para o domínio privado do Estado dos bens afetos ao funcionamento dos casinos no DL n.º 422/89, de 2 de dezembro («Lei do Jogo»)**

Analisemos agora este regime com o devido detalhe.

Comece por se dizer que o diploma agora em causa, diferentemente do CCP, estabelece uma correta distinção conceitual, no conjunto dos bens afetos e a afetar à concessão, entre os bens próprios do concedente afetos à concessão e os bens próprios do concessionário a afetar também à concessão e para aquele (concedente) reversíveis no final da concessão.

Assim, e nos termos do art. 19.º/1, com a adjudicação definitiva são disponibilizados ao concessionário todos os bens propriedade do Estado afetos à concessão, a fim de aquele os utilizar e fruir durante o período de execução do contrato — bens esses que, juntamente com os que o concessionário vier a adquirir e que devam reverter para o Estado no termo da concessão, terão ainda constar de inventário a anexar ao auto de entrega (cf. arts. 20.º e 21.º).

Como vimos acima, está consagrado no primeiro segmento do art. 27.º/2 do DL n.º 422/89, de 2 de dezembro («Lei do Jogo») o princípio de que “[o]s casinos integram o domínio privado do Estado ou, quando assim não suceda, são para ele reversíveis (...)”. Dispõe por seu turno o n.º 1, al. a), do art. 23.º («Bens reversíveis para o Estado») que “[s]ão reversíveis para o Estado: “[o]s bens como tal considerados no contrato de concessão”; e, segundo a alínea b) do mesmo número, também “[o]s bens adquiridos pelas concessionárias no decurso das concessões e que sejam utilizados para fazer funcionar, nos termos legal e contratualmente estabelecidos, quaisquer dependências dos casinos e seus anexos, que sejam propriedade do Estado ou para ele reversíveis”.

Note-se antes do mais que a reversibilidade para o Estado dos bens do concessionário afetos à concessão depende de ser o próprio estabelecimento (o casino) já propriedade do Estado ou de ser para ele (para o seu domínio provado) reversível.

Quanto aos bens previstos na alínea a) no n.º 1 do art. 23.º, trata-se de quaisquer bens, como vimos e por definição *próprios do concessionário* e por este afetos à concessão, cuja reversão para o concedente as partes acordem no contrato, isto mesmo que a lei o não determine.

Diferentemente do que uma leitura apressada poderia sugerir, não faz este preceito depender a reversibilidade dos bens nele referidos (de quaisquer bens afetos à concessão) de uma expressa previsão contratual: ali se previne tão só «à cabeça» a reversão para o concedente de quaisquer bens que as partes acordem no contrato, mesmo que não integrem as categorias discriminadas nas alíneas seguintes (cuja reversão no final do contrato já é, segundo esses mesmos preceitos, imperativa).

No que se refere às categorias de bens identificados nas b), c) e d) do n.º 1 do mesmo art. 23.º, e como se acaba de aludir, serão os bens que a elas se reconduzam sempre reversíveis para o concedente. E procuram os n.ºs 2, 3 e 4 do mesmo artigo assegurar a efetividade da reversão: assim, comina o n.º 2 a sanção de nulidade de “*quaisquer ónus ou encargos*” que se constituam sobre tais bens; e o n.º 3 previne por seu turno que “*no termo da concessão, ainda que em resultado da rescisão da mesma, todos os*

*bens referidos na alínea b) do n.º 1 reverterem para o Estado, mesmo quando postos ao serviço normal da exploração através de contratos de aluguer ou de quaisquer outros donde conste cláusula de reserva de propriedade”; e, enfim, obriga o n.º 4 a fazer-se menção, nestes últimos contratos, “de que os bens locados ou cedidos, a qualquer outro título, à concessionária reverterem para o Estado no termo da concessão, sob pena de nulidade”.*

Como se pode constatar, este regime é mais rigoroso do que o das concessões de obras e serviços públicos que acima analisámos. O que se pretende com os transcritos números 3 e 4 do art. 23.º — e que aquele outro regime não assegura — é evitar a subtração de bens ao mecanismo da reversão (com efeito, poderia simular-se uma venda com reserva de propriedade, um simples arrendamento ou locação, etc.).

Assim, e para proteger terceiros de boa-fé, o n.º 4 obriga o concessionário adquirente ou locatário/arrendatário a fazer constar de qualquer contrato de aquisição que não tenha por efeito a transferência total e definitiva da propriedade do bem para a sua esfera, ou mesmo de qualquer contrato de locação ou arrendamento, o destino que em qualquer hipótese tal bem terá no termo da concessão (à laia de aviso à contraparte...). Ou seja, este regime, na prática, impede a celebração pelo concessionário de outro tipo de contrato tendente à utilização de bens a afetar à concessão que não de total e definitiva aquisição desses mesmos bens.

Relativamente à nulidade prevista no n.º 2, pode a nosso ver constituir-se um ónus ou encargo sobre um bem reversível para o Estado, desde que os respetivos efeitos operem apenas entre as ambas as partes do contrato gerador desse ónus ou encargo, sem pôr em causa portanto o direito do Estado à plena propriedade do bem no final da concessão — devendo obviamente ter o outro contraente perfeito conhecimento do destino final do bem.

O mesmo é dizer que tais ónus ou encargos caducarão (terão que caducar) uma vez finda a concessão. Isso mesmo resulta a nosso ver dos n.ºs 3 e 4 (que obrigam a uma interpretação restritiva do n.º 2): é possível a celebração de um contrato de compra e venda com reserva de propriedade (ou com qualquer outro ónus ou encargo, acrescente-se, recorrendo aqui à analogia), em que o concessionário figure como comprador e um terceiro como vendedor (n.º 3), desde que seja feita menção no contrato a esse destino final do bem.

Decorre também de uma interpretação conjugada dos n.ºs 2 e 4 do art. 27.º que, caso o outro contraente não conheça a situação do bem sobre o qual se constitui o ónus ou encargo, por não lhe ter o concessionário

dado conhecimento dessa situação (não fazendo designadamente constar do contrato que consagre tal ónus ou encargo o destino que em qualquer hipótese tal bem terá no termo da concessão), a nulidade não afetará então apenas a cláusula geradora do ónus ou encargo, mas todo o contrato.

Assim sendo, e em nossa opinião, ou o outro contraente (por exemplo, um banco financiador em benefício de quem se haja constituído uma garantia hipotecária sobre o imóvel adquirido pelo concessionário ou uma cláusula de reserva de propriedade) prova a sua boa-fé, e todo o contrato é nulo — devendo então o Estado assacar as devidas consequências (rescindindo a concessão ou obrigando o concessionário a celebrar novo contrato sem esse vício) —, ou a contraparte está (também) de má-fé, e então opera segundo cremos o n.º 2, considerando-se nulo e sem efeito apenas o ónus ou encargo que as partes tentaram constituir sobre o bem adquirido.

#### **4. O progressivo desvirtuamento do princípio da reversão dos bens afetos à concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar em casino**

##### **4.1. A regra que se converte em exceção**

Não obstante a manutenção da vigência dos preceitos que se acaba de analisar relativos aos bens afetos à concessão, no que respeita à reversibilidade do estabelecimento (do casino e seus anexos), da qual depende, reitere-se, a reversibilidade também dos bens do concessionário afetos à concessão, as coisas foram tomando, gradualmente, um rumo de desvirtuamento do princípio. E foram tomando esse rumo até chegarmos à atual redação do citado art. 27.º/2: com efeito, logo a seguir à enunciação da regra “[o]s casinos integram o domínio privado do Estado ou, quando assim não suceda, são para ele reversíveis”, foi introduzida pelo DL n.º 40/2005, de 17 de fevereiro, a ressalva de que, afinal, *isso apenas sucederá se vier a ser determinado por decreto-lei ou pelo regulamento do concurso* — o que esvazia a (suposta) regra, tornando-a (e por arrastamento o disposto no art. 27.º)... exceção!

De algum modo, e se nos abstrairmos das particularidades desta específica modalidade de concessão (que apontam, todas elas, para um regime mais severo), pode-se justificar tal evolução, no sentido de uma harmonização com o regime da reversão nas concessões reguladas no Código dos

Contratos Públicos. Assim, também na concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar em casino se passa a exigir, para a reversão dos bens imóveis e móveis adquiridos, construídos e/ou instalados pelo concessionário (o mesmo é dizer, do casino propriamente dito e, por arrastamento, dos bens móveis do concessionário afetos à atividade concedida), uma «cláusula de transferência» que terá que estar prevista nas peças do procedimento<sup>(4)</sup> (ou em decreto-lei).

Mas procedamos a uma breve recapitulação das modificações que a «Lei do Jogo» foi sofrendo nas últimas décadas quanto a este específico aspeto, tendo presente que foram introduzidas alterações à versão originária do art. 27.º do DL 422/89, de 2 de dezembro, sucessivamente, pelo DL n.º 10/95, de 19 de janeiro e pelo DL n.º 40/2005, de 17 de fevereiro.

## 4.2. Breve recapitulação da evolução legislativa

Disponha a versão originária do art. 27.º, n.º 1, do DL 422/89 («Lei do Jogo») o serem os casinos, salvo casos excepcionados, “*estabelecimentos do património privado do Estado ou para ele reversíveis, por este afetados à exploração e prática dos jogos de fortuna ou de azar e atividades complementares, em regime de concessão, nas condições estabelecidas no presente diploma (...)*».

Na hipótese de os casinos (leia-se universalidade de bens móveis e imóveis afetos à concessão de jogo no local autorizado para o exercício da atividade reservada — cf. arts. 22.º e 23.º) não pertencerem ao domínio privado do Estado, consagrava pois o n.º 1 do art. 27.º do DL 422/89 a regra da respetiva reversão para este acervo dominial no termo da concessão, sem qualquer exceção.

Não continha por conseguinte este diploma qualquer norma similar à do atual n.º 2 do mesmo artigo (redação do DL 40/2005, de 12.02), que condiciona agora tal reversão a uma expressa previsão no regulamento de abertura

---

<sup>(4)</sup> A «Lei do Jogo», nessa parte redigida anteriormente ao CCP (mais precisamente em 2005) — num momento em que não estava ainda «normativizado» o esquema bipartido das regras do procedimento, entre «programa do concurso» e o «caderno de encargos» — refere a necessidade da previsão da reversibilidade, genericamente, no «regulamento do concurso». Mas deve hoje entender-se que a chamada «cláusula de transferência» deverá constar do caderno de encargos — pelo menos desde que, a partir de 2015, com as alterações introduzidas ao art. 10.º pelo DL n.º 64/2015, de 29 de abril, aí se fixou a regra (que não contempla exceções) da atribuição da concessão mediante concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, de acordo com o regime do CCP relativo a estes dois específicos procedimentos.

de concurso ou em decreto-lei: apenas se previa genericamente no art. 10.º, n.º 2 a possibilidade de o Governo, «*em casos especiais devidamente justificados, adjudicar a concessão independentemente de concurso público, estabelecendo em decreto-lei as obrigações da concessionária*», podendo em tese, e por definição, tal decreto-lei afastar a regra da reversibilidade<sup>(5)</sup>.

A primeira alteração a este diploma (levada a cabo pelo DL 10/95, de 19.01) veio assim acrescentar às demais disposições do art. 27.º um preceito que já contemplava a possibilidade de exceções à regra da reversão: era ele um aditado n.º 3.º ao referido artigo, o qual dispunha que, «*[s]em prejuízo do disposto no n.º 1, o decreto regulamentar a que se refere o art. 11.º, ao determinar a abertura do concurso*», poderia: (...) b) *Determinar que os casinos que não sejam do domínio privado do Estado não venham a reverter para este no termo da concessão*».

Finalmente, o DL 40/2005 desfere a machadada final na regra da reversão, com a novíssima (e ainda vigente) redação dada ao art. 27.º da «Lei do Jogo», rezando agora o novo n.º 2 deste artigo que «*[o]s casino integram o domínio privado do Estado ou, quando assim não suceda, são para eles reversíveis, no termo da concessão, sempre que tal seja determinado por decreto-lei ou pelo decreto-regulamentar a que se refere o art. 11.º*».

Reitere-se, as coisas agora invertem-se, pese a aparência do contrário, pois a norma é capciosa: começa por afirmar solenemente a tradicional regra da reversão, para... desmenti-la logo de seguida, tornando-a exceção.

### 4.3. O regime transitório do art. 2.º do DL 40/2005

Importa finalmente ter presente o art. 2.º do referido DL 40/2005, e que diz o seguinte: «*As alterações às normas do Decreto-Lei n.º 422/98, de 2 de Dezembro, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 10/95, de 19 de Janeiro, efetuadas pelo presente diploma, aplicam-se a todos os contratos de concessão em vigor*».

Pois bem, as repercussões da articulação deste regime transitório com a nova redação do art. 27.º, são (podem ser, segundo uma interpretação já aventada) extremamente gravosas para o interesse público e para o património do Estado, como melhor veremos a seguir.

---

(5) Recorde-se que esta previsão desapareceu entretanto do diploma, prevendo hoje como vimos o art. 10.º, na redação que lhe foi dada pelo DL n.º 64/2015, de 29 de abril, a regra sem exceção da atribuição da concessão mediante concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação.

## **5. A hipótese de o Estado ter «perdido» a propriedade de todos os casinos «reversíveis», por força da aplicabilidade do regime do art. 27.º da «Lei do Jogo», na sua atual redação, aos contratos de concessão em vigor à data do DL n.º 40/2005**

### **5.1. Colocação da questão pela sociedade concessionária do Casino de Lisboa**

- a)** A atribuição à Estoril Sol SA do direito de exploração de um novo casino a instalar na cidade de Lisboa

A hipótese da aplicabilidade do regime do art. 27.º da «Lei do Jogo», na sua atual redação, aos contratos de concessão em vigor foi suscitada no ano de 2008 pela concessionária dos Casinos do Estoril e de Lisboa, a Estoril Sol, SA, nos termos que abaixo se explanarão.

Mas procedamos, antes do mais, a uma breve síntese do historial e do contexto jurídico do alargamento desta concessão.

Na sequência da renovação da concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar na zona de jogo do Estoril, operada em 2003 por força do Decreto-Lei n.º 15/2003, de 30 de janeiro, adquiriu a Estoril Sol, SA o direito de explorar um segundo casino na zona concessionada: não só o à época já existente Casino do Estoril, mas também um futuro «Casino de Lisboa», a instalar na capital, no «Parque das Nações», mais precisamente no edifício denominado «Pavilhão do Futuro», adquirido pela concessionária para esse específico fim<sup>(6)</sup>.

Esclareça-se, ainda, o não ter sido a concessão da zona de jogo do Estoril excecionada *ab initio* da regra da reversão nos termos do referido n.º 2 do art. 10.º da Lei do Jogo.

Isto posto, e como vimos, deu o DL n.º 10/95 uma nova redação ao art. 27.º da «Lei do Jogo»: «3 — *Sem prejuízo do disposto no n.º 1, o*

---

<sup>(6)</sup> A concessão da Zona de Jogo do Estoril, a que hoje pertencem quer o Casino do Estoril, quer o Casino de Lisboa (por força como vimos do DL n.º 15/2003, de 30 de janeiro, que renova a concessão da zona de jogo do Estoril), iniciou-se a 1 de Janeiro de 1987 (contrato de concessão publicado no DR n.º 197, III Série, de 28 de Agosto de 1985) e foi prorrogada através de novo contrato celebrado entre o Estado português e a Estoril Sol, SA, em 14 de Dezembro de 2001 (contrato de concessão publicado no DR n.º 27, III Série, de 1 de Fevereiro de 2002). Refira-se também que a exploração do Casino de Lisboa foi adjudicada à concessionária da Zona de Jogo do Estoril, sem concurso, em termos a aditar em documento complementar ao contrato de concessão de 14 de Dezembro de 2001 (ao abrigo do art. 3.º do DL 422/89, conjugado com o art. 4.º do DL 274/84, de 09.08, diploma que estabelece uma área territorial de proteção com um raio de 300 km a partir do local onde se encontra o Casino do Estoril). Os parâmetros do novo casino ficaram definidos na Portaria n.º 1311/2004, de 13 de outubro.

*decreto regulamentar a que se refere o n.º 11.º, ao determinar a abertura de concurso, poderá determinar: a) (...); b) Determinar que os casinos que não sejam do domínio privado do Estado **não venham a reverter para este no termo da concessão**».*

Ora, o mais recente contrato de concessão da Zona de Jogo do Estoril data de 14 de Dezembro de 2001, estando já abrangido pela versão de 1995 da «Lei do Jogo» — sendo que este contrato não foi antecedido por um decreto regulamentar de abertura de concurso que haja determinado a não reversão para o Estado dos casinos abrangidos por esta Zona de Jogo, até porque se tratou de uma mera prorrogação da concessão de 1987, e não de uma nova concessão precedida por um procedimento concursal.

A questão da reversibilidade ou não do Casino de Lisboa, suscitada nos termos que a seguir se explanarão, deve pois ser resolvida à luz do contrato de concessão de 14 de Dezembro de 2001 — o mesmo é dizer, por aplicação das normas legais que regulam este último, já que do contrato nada consta quanto a essa matéria.

- b)** Uma inusitada interpretação dos normativos legais aplicáveis adotada pela concessionária ... e prontamente subscrita pelo Ministro do Turismo!

Pois bem, viu-se a Estoril Sol, SA na necessidade de obter financiamento bancário para custear as obras de adaptação do referido edifício. Acontece que as instituições bancárias — as quais, como é norma, exigiam, como condição para a concessão dos empréstimos solicitados, uma garantia hipotecária sobre os imóveis em causa (o edifício propriamente dito e uma fração autónoma destinada a estacionamento) — suscitaram fundadas dúvidas acerca da possibilidade legal de tal ónus, atento o disposto no art. 23.º/3 da «Lei do Jogo», que, como vimos, comina com a nulidade a constituição de quaisquer ónus ou encargos sobre os bens reversíveis para o Estado.

Face a esta dificuldade, apresentou a Estoril Sol SA, em requerimento datado de 22 de fevereiro de 2008, um «pedido de esclarecimento» ao Inspetor-Geral de Jogos, onde veicula o entendimento que se enunciará no ponto seguinte, e que termina com a solicitação de uma «confirmação» pelas competentes autoridades administrativas dessa interpretação dos referidos normativos legais, isto a fim de “demonstrar junto das entidades bancárias a correção desta interpretação” — confirmação interpretativa essa que efetivamente obteve do Inspetor-Geral de Jogos, em parecer por

este emitido a 22 de fevereiro de 2008, o qual viria a ser homologado pelo Ministro do Turismo<sup>(7)</sup>.

## **5.2. A interpretação alvitrada pela concessionária e «oficializada» pelo Governo**

É o seguinte o *iter* da interpretação alvitrada pela concessionária e «confirmada» pelo Ministro do Turismo.

Segundo o n.º 2 do art. 27.º do DL 422/89, com a redação que lhe foi dada pelo DL 40/2005, «*os casinos integram o domínio privado do Estado ou, quando assim não suceda, são para ele reversíveis, no termo da concessão, sempre que tal seja determinado por decreto-lei ou pelo decreto regulamentar a que se refere o art. 11.º*»).

---

(7) No começo do ano de 2008, na sequência de uma investigação jornalística ao Casino de Lisboa, foi levantada uma suspeição relativa aos termos da respetiva concessão à «Estoril Sol», mais precisamente à suposta não-reversibilidade do casino para o domínio privado do Estado, no termo da concessão. Gerou-se então uma natural e inevitável confusão jurídica, com a disparidade das notícias que iam surgindo e o desencontro das declarações dos responsáveis políticos do anterior governo que haviam gerido o processo conducente à concessão da exploração deste novo casino. Coube à concessionária Estoril Sol, SA, por já não estarem em funções governativas os responsáveis políticos que haviam conduzido o procedimento de renegociação da concessão, o principal esforço de sustentar perante a opinião pública a legitimidade da não reversão do Casino de Lisboa, tendo adiantado em defesa da sua posição, e em extrema síntese, e para além dos fundamentos estritamente jurídicos que de seguida se explanarão no texto, os argumentos que se seguem. Segundo a concessionária, nas primeiras negociações travadas com o Governo Durão Barroso (nomeadamente com o Ministro José Luís Arnaut e com o Secretário de Estado Pedro de Almeida, quando a localização prevista para o Casino era o Parque Mayer), era um dado assente que o Edifício do Casino e o parque de estacionamento, cujas aquisição e/ou construção ou remodelação a concessionária se obrigava a assegurar, não reverteriam para o Estado no termo da concessão — o que aliás constava expressamente do anteprojecto do diploma legal a publicar, no seguimento de proposta da concessionária nesse sentido. À época, e ainda segundo a concessionária, o Casino de Lisboa não deveria reverter para o Estado, uma vez finda a concessão, por se ter proposto aquela financiar integralmente as obras a realizar no imóvel por si adquirido para o efeito, assim como a construção do parque de estacionamento, e não apenas em 50% (desonerando o Estado do desembolso dos outros 50%), como seria seu direito, isto na medida que se aplicaria ao Casino de Lisboa, «por extensão», a regra consagrada dessa percentagem constante do contrato de concessão do Casino do Estoril. Outra razão para não dever lugar à reversão teria a ver com o facto de as contrapartidas (a inicial e as periódicas) a pagar ao Estado pela concessionária serem demasiado elevadas, o que (a haver reversão) desequilibraria financeiramente o contrato em prejuízo da Estoril Sol — estando essas contas «feitas» em Parecer Económico de dois professores solicitado pelo próprio Estado. Aliás, a regra no nosso país seria essa: outros casinos propriedade dos concessionários (porque construídos pelos respetivos concessionários ou instalados em imóveis seus) e já em funcionamento também não eram «reversíveis», como era o caso do da Praia da Rocha. Enfim, alegou ainda a concessionária a existência de um nível de receitas substancialmente inferior ao expectado, gerador de um défice de exploração, como argumento suplementar, também em sede de equilíbrio financeiro do contrato, para não dever operar a reversão do casino.

Por seu turno, dispõe o art. 2.º do DL 40/2005: «*[a]s alterações às normas do Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 10/95, de 19 de Janeiro, efetuadas pelo presente diploma, aplicam-se a todos os contratos de concessão em vigor.*»).

Tenha-se também presente que **nenhum dos decretos regulamentares que regularam a atribuição de cada uma das atuais concessões de zonas de jogo** (todas elas anteriores ao Decreto-Lei n.º 10/95, de 19 de Janeiro, que admitiu a possibilidade de a reversão dos casinos ser excecionada por aqueles regulamentos governamentais) **determina a reversibilidade dos casinos para o domínio privado do Estado**, por tal possibilidade estar completamente arredada do DL 422/89, na sua versão originária (anterior aos DL 40/2005 e 10/95).

Isto posto, se forem imediatamente aplicáveis às concessões em curso as modificações operadas pelo DL 49/2005, e por conseguinte também o art. 27.º do DL 422/89 com a sua atual redação (dada por aquele diploma), e uma vez que nenhum dos decretos-regulamentares que precederam as atuais concessões determinou a reversão dos casinos abrangidos pelas zonas de jogo em questão, pode-se sustentar — e quer a concessionária quer o Governo acabaram por sustentar efetivamente tal entendimento — *o não haver já lugar à reversão dos casinos que não sejam já propriedade do Estado para o domínio privado deste (e por consequência também dos bens do concessionário afetos à atividade), no termo das atuais concessões de exploração que envolvam imóveis adquiridos e/ou construídos pelos concessionários!*

Enfim, e em reforço deste entendimento, relativamente à específica situação do Casino de Lisboa, invoca ainda a concessionária (e subscreve o Governo...) o argumento do «silêncio» do DL n.º 15/2003 (que renova a concessão da zona de jogo do Estoril e integra nesta o direito de exploração de um segundo casino na cidade de Lisboa) sobre a matéria em causa.

A ideia agora é a seguinte: uma vez que o art. 23.º, n.º 1, al. a), como vimos, prescreve que (apenas) “*são revertíveis para o Estado, no termo da concessão: a) os bens como tal considerados no contrato de concessão*”, deveria esta regra (de uma suposta exigência de expressa previsão contratual para os bens afetos serem revertíveis) prevalecer sobre a do art. 27.º, n.º 1 (na versão anterior à que lhe viria a ser dada pelo controverso DL 40/2005, de 17 de Fevereiro), o qual (aparentemente) dizia o contrário: «*Os casinos, salvo casos excecionados, são estabelecimentos do património privado do Estado ou para ele reversíveis, por este afetados à exploração e prática dos jogos de fortuna ou de azar e atividades complementa-*

res, em regime de concessão, nas condições estabelecidas no presente diploma (...)».

Mas este possível entendimento, todavia, não procede, como se passa a demonstrar<sup>(8)</sup>.

### 5.3. Posição adotada

#### a) O argumento do «silêncio» do DL n.º 15/2003

Começando pela invocação do «silêncio» do DL n.º 15/2003 sobre a questão da reversibilidade dos imóveis nele identificados para o domínio pri-

---

<sup>(8)</sup> Note-se — e antes de passarmos no texto à análise propriamente jurídica desta controvérsia — que os argumentos de contexto esgrimidos pela concessionária e que referimos na nota anterior também são, a nosso ver, inconsistentes. Senão vejamos. Relativamente às primeiras negociações travadas com o Governo Durão Barroso, em cujo âmbito teria ficado assegurada a não obrigatoriedade, no termo da concessão, da reversão para o Estado do imóvel do casino e do parque de estacionamento anexo, o que aliás constava expressamente do anteprojeto do diploma legal a publicar, o facto é que tal referência veio a ser suprimida pelo Governo (Durão Barroso) no decreto-lei de criação do casino (DL 15/2003, de 30 de janeiro), não tendo o clausulado do contrato de concessão acolhido por sua vez qualquer disposição nesse sentido — contrato esse cujos termos foram aceites sem reserva pela concessionária, e que ambas as partes (Estado e Estoril-Sol) celebraram de livre e esclarecida vontade. E deveu-se essa supressão à circunstância de não querer o mesmo Governo afrontar uma opinião pública vigilante e que seria certamente contrária à concessão de tal benefício à concessionária — e não a um (duplo!) lapso ou esquecimento dos governantes, porquanto, reitero-se, foi inclusive assumida uma razão de ordem política para não ser dado qualquer passo nesse sentido. Acresce que os governantes que sucederam aos ditos Arnaut e Almeida na gestão deste processo — o Ministro Carlos Tavares e o Secretário de Estado Correia da Silva, um e outro membros ainda do Governo Durão Barroso — assumiram então com toda a clareza um entendimento oposto à interpretação jurídica imputada pela Estoril Sol aos seus antecessores, tendo-o o Secretário de Estado inclusive vertido por escrito em despachos proferidos no âmbito do procedimento concessório. Quanto ao ser regra no nosso país a não reversibilidade dos casinos — o que aconteceria com outros casinos propriedade dos concessionários (porque construídos pelos respetivos concessionários ou instalados em imóveis seus) já instalados e a funcionar, como o da Praia da Rocha — são bem distintas a situação dos casinos referidos face ao Casino de Lisboa, pois trata-se de casinos que estavam (e estão) instalados em hotéis, configurando uma situação especial que a «Lei do Jogo» contempla no seu art. 27.º/3, abrindo caminho a que o Estado autorize expressamente tal funcionamento sem exigir em troca (compreensivelmente) a apropriação pública do hotel. No que respeita às razões económico-financeiras também invocadas, do nível de receitas inferior ao esperado, não consta, dez anos decorridos sobre o desencadeamento desta polémica (em 2008), e quando só faltam dos anos para o termo da concessão, que pelo menos hoje tal corresponda à realidade. Aliás, já à época foram prestadas declarações a órgãos de comunicação social por responsáveis pela sua principal concorrente nesta atividade — a Solverde, SA —, onde se sublinhava a elevadíssima rentabilidade da exploração do Casino de Lisboa, o que (a confirmar-se) anula toda e qualquer reivindicação de reequilíbrio financeiro do contrato através da não reversão das instalações no final da concessão. Sobre toda a *petite histoire* deste caso, ver as reportagens dos jornalistas CARLOS LIMA no semanário «Expresso», edições de 16/02/2008 e 23/02/2008, RICARDO FELNER no «Público» também de 16/02/2008, e de NUNO MAIA no «Jornal de Notícias» de 26 de fevereiro de 2008.

vado do Estado, diga-se desde já que a tal «silêncio» não pode ser atribuído, à época, qualquer significado como o sugerido por aqueles documentos.

Desde logo, e como vimos, segundo uma correta interpretação teleológica e sistemática, o sentido do disposto na al. *a*) do n.º do art. 23.º não é (não pode ser) o de fazer depender a reversibilidade de quaisquer bens afetos à concessão para o domínio privado do Estado de expressa previsão contratual, mas tão só o de prever «à cabeça» a reversão para o concedente de quaisquer bens que as partes acordem no contrato, *mesmo que tais bens não integrem as categorias discriminadas nas alíneas seguintes (cuja reversão no final do contrato já é, segundo esses mesmos preceitos, imperativa)*.

Já quanto às categorias de bens identificados nas *b*), *c*) e *d*) do n.º 1 do mesmo art. 23.º, serão os bens que a elas se reconduzam sempre reversíveis para o concedente.

Assim sendo, resta o disposto no n.º 3 do art. 27.º da «Lei do Jogo», na redação à época vigente, dada pelo DL n.º 10/95: «*[s]em prejuízo do disposto no n.º 1, o decreto regulamentar a que se refere o n.º 11.º, ao determinar a abertura de concurso, poderá: a) (...); b) [d]eterminar que os casinos que não sejam do domínio privado do Estado **não venham a reverter para este no termo da concessão***» — redação essa, reitera-se, que vigorava ainda à data de início de vigência do DL n.º 15/2003.

Ora, o significado do «silêncio» do DL 15/2003 só pode ser, só podia ser, o que se acaba de ler: uma vez que este diploma **não determinava** que o dito casino não reverteria para o domínio privado do Estado no final da concessão, **não era de todo possível** a interpretação alvitrada pela concessionária e subscrita pelo Governo.

Estamos pois perante um silogismo simples, em que *(i)* a **premissa maior** é a transcrita norma legal, *(ii)* a **premissa menor** a subsequente asserção de que **o Casino de Lisboa reverterá seguramente para o domínio privado do Estado no final da concessão**, e *(iii)* a **conclusão** a sujeição dos imóveis adquiridos pela concessionário para o funcionamento do Casino ao disposto no n.º 2 do art. 23.º da Lei do Jogo, ou seja, **à cominação da nulidade de qualquer ónus ou encargo que se constitua sobre os ditos imóveis**.

#### **b)** A questão da aplicação no tempo do DL n.º 40/2005

Se tivermos presentes os diplomas que se têm vindo a citar (e não consta que existam outros normativos específicos que disponham em contrário), à data da entrada em vigor do DL n.º 40/2005, todos os casinos portugueses que não fossem já propriedade do Estado eram «reversíveis», ou seja, o acervo de bens móveis e imóveis afetos a cada concessão revertiam

para o Estado uma vez finda a concessão, isto na suposição de nenhum deles ter sido «excecionado» dessa regra nos termos e para os efeitos do n.º 2 do art. 10.º da Lei do Jogo, na sua redação originária.

E, a nosso ver, as coisas não mudaram de figura com a entrada em vigor do dito DL 40/2005, de 17.02, cujo art. 2.º/2 dispõe, recorde-se, que “[a]s alterações às normas do Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 10/95, de 19 de Janeiro, efetuadas pelo presente diploma, aplicam-se a todos os contratos de concessão em vigor», porquanto se deverá entender que o legislador visou tão só uma aplicação imediata do conjunto de preceitos que incidem sobre o desenvolvimento da atividade concessionada, no caso sobre o funcionamento dos casinos

Referimo-nos, mais precisamente, às alterações e aditamentos introduzidos pelo DL 40/2005 aos arts. 29.º, 32.º, 35.º, 37.º, 39.º, 40.º, 41.º, 58.º, 126.º e 146.º da «Lei do Jogo», sobre o funcionamento e utilização dos casinos pelos respetivos clientes, regras estas a que se tinham que sujeitar uns e outros (concessionários e clientes) ao tempo em que celebraram os contratos de concessão, e que agora (com o DL 40/2005) são (passaram a ser) outras.

Claro está que a aplicação imediata destas alterações relativas ao funcionamento dos casinos consubstancia também um efeito retroativo, que o legislador poderia ter evitado. Todavia, rege nesta matéria um princípio clássico das concessões de serviços públicos — também aplicável, com as devidas adaptações, à figura próxima daquela, e que ora nos ocupa, da concessão de jogos de fortuna e azar em casino — que é o *princípio da adaptação do serviço às necessidades do momento*, o qual “explica a ausência de um direito adquirido à manutenção da regulamentação que rege o serviço público”<sup>(9)</sup>.

Esta lógica já não se aplica todavia às alterações introduzidas pelo referido DL 40/2005 ao art. 27.º da «Lei do Jogo» — preceito que, recorde-se, reafirma o princípio universal em matéria de concessões da reversibilidade para o domínio privado do Estado dos bens a elas afetos, mas cuja concretização se passa a fazer caso a caso através de um diploma específico (decreto-lei ou, à época, decreto regulamentar, que era a forma que tinha obrigatoriamente que assumir o «regulamento do concurso») —, isto na medida em que tal artigo, diferentemente, incide apenas sobre as condições contratuais iniciais, de carácter económico-financeiro, estabelecidas entre o contraente público e o cocontratante, e não sobre um qualquer aspeto de funcionamento do casino.

---

(9) PROSPER VEIL, *O Direito Administrativo*, Coimbra, 1978, p. 86.

A referência ao decreto-regulamentar «*a que se refere o artigo 11.º*» (ou a um alternativo decreto-lei), que é o que fixa as condições de abertura dos concursos para a outorga das concessões, parece-nos de resto clara no sentido de que o legislador pretendeu estatuir sobre as *condições iniciais de futuras concessões*, e não alterar as condições iniciais das concessões em vigor. O «*...sempre que tal seja determinado...*» é, pois, tempo futuro: quer dizer *sempre que tal venha a ser determinado*, valendo aqui o princípio geral de que «*a lei só dispõe para o futuro*» (art. 12.º do Código Civil — «Aplicação da lei no tempo. Princípio geral»).

Por outras palavras, a aplicação do novo art. 27.º da «Lei do Jogo» às atuais concessões traduziria, no fundo, um efeito retroativo, pois iria incidir sobre factos passados que deram origem a essas concessões, mais precisamente sobre as condições contratuais iniciais de carácter económico-financeiro estabelecidas entre os contraentes, nos termos da lei então aplicável e do próprio contrato, alterando as ditas condições; ora, tal efeito retroativo teria, no nosso entendimento, que estar especificamente previsto na lei nova, o que não acontece.

Em suma, o art. 27.º da «Lei do Jogo», nas suas sucessivas versões, integra por definição o bloco de preceitos reguladores das condições iniciais da concessão, devendo por isso este normativo, também na sua mais recente redação, aplicar-se apenas às futuras concessões, e não às antigas. Note-se que o referido preceito se não aplica a meras extensões ou aditamentos aos contratos de concessão existentes, como o referente ao Casino de Lisboa (simples extensão da concessão do Casino do Estoril), nem às simples prorrogações (ainda que contratualizadas) das velhas concessões: abrangerá apenas os próximos procedimentos concursais para novas concessões.

Outra interpretação seria absurda, quanto mais não fosse na medida em que constituiria, por um lado, um injustificado favorecimento *a posteriori* dos candidatos que ganharam os concursos (dos atuais concessionários), defraudando os outros concorrentes que não contaram nos concursos com tal fator, e na medida também em que se traduziria, por outro lado, num sério e de todo infundamentado prejuízo para o Estado — consequências essas que (e de acordo com o cânone interpretativo de que o intérprete deve presumir “*que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados*” — art. 9.º, n.º 3, CC) o legislador não quis certamente que se produzissem<sup>(10)</sup>.

---

<sup>(10)</sup> Na verdade, não revertendo os casinos para o Estado (nomeadamente os imóveis), as próximas concessões — por implicarem desde logo a aquisição ou disponibilização pelos futuros concessionários de terrenos em sítios por definição muito valorizados, mas também e ainda a construção e

Traduzir-se-ia por isso tal entendimento numa manifesta lesão pela lei assim interpretada de princípios jurídicos que se impõem também ao legislador (e não apenas à Administração Pública), como os princípios constitucionais da imparcialidade e da vinculação da função legislativa à realização do interesse geral<sup>(11)</sup>.

Enfim, na pior das hipóteses, e se por hipótese académica não fosse possível o aproveitamento das normas legais em causa a esta luz interpretativa, o diploma padeceria então de inconstitucionalidade por desvio de poder legislativo (nomeadamente por utilização do poder legislativo para injustificado e infundamentado benefício de interesses privados, com simétrico prejuízo para o Estado).

---

apetrechamento do casino propriamente dito — teriam que ser postas a concurso em condições muito menos vantajosas para o Estado. Ao invés, e independentemente da maior ou menor bondade do regime do DL 40/2005 (a meu ver, menor...), se no final das próximas concessões os casinos ingressarem no património dos concessionários (ou se dele não saírem), conforme a lei agora prevê, sendo essa uma das condições iniciais dessas futuras concessões, já o Estado poderá (deverá) então elaborar cadernos de encargos muito mais favoráveis aos seus interesses, tendo em conta tal importante vantagem de que beneficiarão os futuros concessionários.

<sup>(11)</sup> E o que é que vale o despacho interpretativo homologado pelo Ministro? Se for tido como um verdadeiro e próprio ato administrativo, será ele absolutamente inválido a nosso ver — e portanto, os ónus e encargos que impendem sobre os imóveis do Casino de Lisboa nulos por «direta» força da lei. Mais precisamente, padecerá ele dos vícios de incompetência absoluta por falta de atribuições e de forma, na sua modalidade agravada de carência absoluta da forma legal exigida (cf. art. 161.º, n.º 2, als. b) e g) e do CPA). Com efeito, a competência nesta matéria pertence ao Governo, só podendo as transformações jurídicas que se possa entender ter o ministro seu autor visado produzir ser levadas a cabo por ato do governo, emanado em conselho de ministros restrito presidido pelo primeiro-ministro (e revestido neste caso com a forma de decreto-regulamentar) ou pelo Conselho de Ministros propriamente dito, na sua formação normal (assumindo neste caso a forma de decreto-lei). Já se o ato em causa, diferentemente, for um simples ato que fixa uma determinada interpretação da lei adotada pelo seu autor, não tem efeitos *erga omnes*, não vinculando obviamente nem o Governo, nem os tribunais, que fixarão soberanamente, e em *ultima ratio*, o seu próprio entendimento na matéria. De todo o modo, poderia tal ato vir a ser causa de responsabilização do Estado, se a Estoril Sol não tivesse conseguido liquidar a sua dívida junto dos bancos financiadores, como tudo indica que conseguiu. Pois é (seria) razoável entender-se que as instituições financeiras, de boa-fé, confiaram numa espécie de garantia que o Estado lhes concedeu — ainda que desta forma bizarra, e através de ato nulo.