

## GRANDES LINHAS HISTÓRICO-JURÍDICAS DO JOGO DE FORTUNA OU AZAR EM PORTUGAL

Abel Laureano<sup>1</sup>

*Fecha de publicación: 01/10/2014*

### MAIN HISTORICAL-LEGAL LINES OF GAMBLING IN PORTUGAL

**SUMÁRIO:** **1.** Introdução. **2.** Os tempos anteriores à codificação. 2.1. As Ordenações Afonsinas. 2.2. As Ordenações Manuelinas. 2.3. As Ordenações Filipinas. **3.** A primeira fase do movimento de codificação: uma continuidade de regime. 3.1. A dimensão criminal. 3.2. A dimensão extra-criminal: o Código Civil de 1867. **4.** A grande mudança operada pelo Decreto 14.643 (de 1927). 4.1. O quadro factual à data e os propósitos do legislador. 4.2. O conteúdo desta legislação. **5.** Um marco de continuidade: o Decreto-Lei 48.912 (de 1969). **6.** Conclusões.

#### Resumo

O jogo de fortuna ou azar jamais gozou, em Portugal, dum regime jurídico liberalizado. Sensível aos malefícios individuais e sociais do jogo, o legislador português começou por tratá-lo, durante séculos, como uma actividade puramente criminosa. Só no Séc. XX se assistiu a uma mudança de fundo de orientação da legislação portuguesa, que passou a permitir, embora em termos extremamente restritivos, a prática do jogo. Manteve-se porém, até à actualidade, a proibição da prática do jogo fora dos apertados parâmetros legais, sendo tal prática qualificada como criminosa, assim constitutiva do chamado jogo clandestino.

---

<sup>1</sup> Docente da Universidade do Porto (Portugal). Mestre em Direito (Integração Europeia) pela Universidade de Coimbra (Portugal). Diploma de Estudos Aprofundizados (D.E.A.) pela Universidad de Santiago de Compostela (Espanha). Diploma em Estudos Europeus (D.E.E.) pela Universidade de Lisboa (Portugal). Pós-Graduado em Estudos Europeus pela Universidade de Lisboa (Portugal). Licenciado em Direito pela Universidade de Lisboa (Portugal).

**Palavras-chave:** História do Direito; Jogo de fortuna ou azar; Portugal.

### Resumen

El juego de azar nunca llegó, en Portugal, a tener un régimen jurídico liberalizado. Sensible a los daños individuales y sociales del juego, el legislador portugués comenzó por tratarlo, durante siglos, como una actividad puramente criminal. Sólo en el siglo XX fue testigo de un cambio fundamental de orientación de la legislación portuguesa, que ahora permite, aunque en términos muy restrictivos, la práctica del juego. Se mantuvo, sin embargo, hasta hoy, la prohibición de la práctica del juego fuera de los estrictos parámetros legales, siendo esta calificada como una práctica criminal, constitutiva del llamado juego clandestino.

**Palabras clave:** Historia del Derecho; Juego de azar; Portugal.

### Abstract

Gambling never had, in Portugal, a liberalized legal regime. Sensitive to the individual and social harms of gambling, the Portuguese legislator began by treating it, for centuries, as a purely criminal activity. Only the twentieth century witnessed a fundamental change of orientation of the Portuguese legislation, which now permits, although in extremely restrictive terms, the practice of gambling. There remained however, until nowadays, the prohibition of the practice of gambling off the tight legal parameters, a practice described as criminal and constitutive of the so called clandestine gambling.

**Keywords:** History of Law; Gambling; Portugal.

## 1 Introdução

No percurso do seu tratamento jurídico em Portugal, o jogo de fortuna ou azar seguiu, durante muito tempo, uma trajectória quase qualificável como isenta de desvios e orientada no sentido duma forte proibição, que somente no Séc. XX se transformou, parcialmente, num regime de aceitação legal muito restrita e condicionada.

Com efeito, o jogo foi severamente reprimido durante séculos, sendo mesmo rotulado, em termos jurídicos, como uma actividade criminosa. Esse regime encontra-se essencialmente recolhido nas Ordenações, cuja vigência abarcou os períodos da Idade Média e da Idade Moderna,

estendendo-se até uma época avançada do Séc. XIX<sup>2</sup>.

Seguiu-se a promulgação do Código Civil de 1867, o qual veio constituir, relativamente a muitas áreas, um marco de referência na evolução jurídica portuguesa. Mas também este não modificou substancialmente, no respeitante ao jogo, o panorama jurídico existente à data.

De significativa relevância foi, diversamente e por fim, o Decreto 14.643, promulgado no contexto duma modificação de regime político ocorrida com a Revolução de 1926. O legislador português inflectiu a sua anterior posição de genérica intransigência relativamente à prática do jogo, passando a permiti-la mediante a respectiva submissão a regras jurídicas apertadas. Com esta lei nasceu uma capital destrinça entre jogo legal e jogo clandestino, recaindo a proibição da respectiva prática apenas sobre este último, qualificado de resto como actividade do foro criminal. Cabe acrescentar que, sem embargo de algumas alterações de figurino, o regime actual não se afasta, em substância, das grandes linhas gizadas em 1927.

## 2 Os tempos anteriores à codificação

No período anterior à era da codificação, importa considerar as Ordenações Afonsinas, as Ordenações Manuelinas e as Ordenações Filipinas. Como notas liminares, merecem destaque alguns tópicos que diferem do regime consagrado na legislação actual: desde logo não se lobriga, nas Ordenações, qualquer noção legal de "jogo de fortuna ou azar"<sup>3</sup>; e também se não encontra qualquer ligação entre o jogo e o turismo<sup>4</sup>, nem entre o jogo e a assistência social; uma outra diferença que deve salientar-se, e esta última curiosamente, é a ausência de proibição, nas Ordenações, dos empréstimos para jogo<sup>5</sup>. Por outro lado, o sistema jurídico vertido nas

---

<sup>2</sup> O modo fortemente negativo como era encarado o jogo vinha na sequência duma remota tradição de desfavor: já no Direito Romano Antigo se fazia um relacionamento entre o jogo e a blasfémia (IZU BELLOSO, Miguel José: "Los juegos de azar en el Derecho histórico y en el Derecho actual de Navarra", *Revista Jurídica de Navarra*, 1994, Nº 17, pp. 69-80, p. 70).

<sup>3</sup> É de notar que, ainda hoje, é quase um lugar comum a dificuldade de definir o jogo; por todos, DUARTE, Rui Pinto: "O Jogo e o Direito", *Themis: Revista da Faculdade de Direito da UNL*, 2001, Ano II, Nº 3, pp. 69-93, p. 70-72.

<sup>4</sup> Essa ligação é central, presentemente; por todos, DEUS, José Pereira de: *A Relevância do Casino para a Promoção e Consolidação da Imagem da Área-Destino*, dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro, 2005, consultado em 21 de Janeiro de 2014, em <<http://ria.ua.pt/bitstream/10773/8979/1/207593.pdf>>.

<sup>5</sup> Sobre o significado e importância do crédito para jogo nos tempos actuais, GODINHO, Jorge: "Crédito para Jogo em Casino", *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau*, 2009, Vol. 25, pp. 85-98, p. 85.

Ordenações não assenta numa dicotomia essencial entre jogo lícito e jogo ilícito, pois a sua linha estruturante reside num generalizado e agudo tratamento negativo do jogo.

## 2.1 As Ordenações Afonsinas

As Ordenações Afonsinas terão ficado possivelmente concluídas em 1446 ou 1447; e ocupam um importante lugar na História do Direito Português, já que as posteriores Ordenações seguiram uma sistemática decalcada nas Ordenações Afonsinas, para além de, mesmo no tocante ao conteúdo, terem fundamento nestas<sup>6</sup>.

Para o que interessa neste estudo, consta logo das Ordenações Afonsinas uma expressa proibição e repressão da *exploração* do jogo de fortuna ou azar<sup>7</sup>, mediante uma lei determinando que ninguém poderia ter tavolagem em casa, nem escondida<sup>8</sup>. A prática do jogo por *jogadores* tavolageiros era sancionada, pela mencionada lei, com a pena de perda do dinheiro envolvido no jogo, convertível numa pena de prisão e em certos casos numa pena de açoites públicos. Mais circunstanciadamente dito, todos os que dessem dinheiro a tavolagem<sup>9</sup>, e todos os que fossem encontrados a jogar, ou seja, em situações de flagrante delito, perderiam o dinheiro assim posto em jogo; cada jogador tavolageiro, caso tivesse algo de seu, incorria na multa de cinco libras, incorrendo em prisão se não quisesse pagar, e até ao respectivo pagamento; no caso de jogadores sem nada de seu (ditos homens vis), a multa era de vinte soldos, com a cominação de prisão por dez dias se não tivessem procedido ao pagamento e punição pública de dez açoites se, decorrido aquele prazo, continuasse a respectiva falta de pagamento<sup>10</sup>. Na eventualidade da inexistência de

---

<sup>6</sup> SILVA, Nuno Espinosa Gomes da: *História do Direito Português*, policopiado, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1967, pp. 268 e 270-271.

<sup>7</sup> O jogo de fortuna ou azar era bem conhecido nesta época, sendo que a respectiva prática remontava a tempos muito anteriores; para não alongar razões, limitamo-nos a referir que já o Antigo Direito Romano lidava com a temática do jogo. Por todos, DÍAZ GÓMEZ, Manuel Jesús: "El origen histórico del contrato de juego", *Derecho y Conocimiento: Anuario jurídico sobre la Sociedad de la Información y del Conocimiento*, 2002, Vol. 2, pp. 285-296. E também eram conhecidos os problemas que amiúde acompanhavam a sua prática, como armadilhas, profanidades, mortes, brigas, etc. (DOMÍNGUEZ HERNÁNDEZ, Enrique, e ELÍA, Alfredo: "Noticias sobre el juego en la Navarra medieval. Juegos de azar", *Cuadernos de Etnología y Etnografía de Navarra*, 1993, Año 25, Nº 62, pp. 279-292, p. 280).

<sup>8</sup> Livro V, Título XXXXI, § 2 (lei de D. Afonso IV).

<sup>9</sup> Sem prejuízo da inteligibilidade do texto, procuraremos, na medida adequada e possível, empregar um teor linguístico aproximado do estilo de linguagem dos textos legais originais.

<sup>10</sup> Livro V, Título XXXXI, § 3 (lei de D. Afonso IV).

flagrante delito, o regime jurídico aplicável era o mesmo, desde que fosse feita prova daquela prática de jogo<sup>11</sup>. O quadro sancionatório exposto valia para qualquer jogo de fortuna ou azar, nomeadamente para o jogo de dados a dinheiro<sup>12</sup>. Incurriam também, nas sobreditas penas, os *exploradores* do jogo de tabolagem; caso não houvesse exploradores do jogo (vale dizer, na ausência de exploração de tabolagem), as penas incidiam sobre os senhorios dos lugares onde ocorresse a prática do jogo<sup>13</sup>.

Uma lei posterior veio dispor, por sua vez, que os *jogadores* incorriam outrossim, para além duma pena de prisão de quinze dias, na perda da roupa que usassem por ocasião do jogo: mais detalhadamente, todos os que fossem surpreendidos em flagrante jogando aos dados a dinheiro (dinheiros secos), perderiam as roupas (as quais reverteriam para quem os detivesse) e incorreriam numa pena de prisão de quinze dias; e essas roupas não seriam remíveis. De seu lado, quem *assistisse* ao jogo e fosse detido em flagrante, seria sancionado com uma pena de prisão de um dia, para além da perda das roupas que então tivesse vestidas (as quais revertiam também para os autores da respectiva detenção), embora pudesse readquirir essas roupas mediante compra<sup>14</sup>.

Mais tarde passou também a ser expressamente proibido que os jogos de fortuna ou azar fossem praticados mediante o recurso à aposta de *bens materiais com valor pecuniário*: prescreveu-se, mais precisamente, a interdição de jogar aos dados galinhas, frangos, patos, leitões, carneiros, cabritos, coelhos, perdizes ou outras carnes, assim como lampreias, sáveis, congros ou outros pescados, e ainda trigo, cevada, milho, centeio, nozes, avelãs, etc.; cominou-se, como sanção para a infracção deste comando, uma pena de prisão e de perda das roupas, como no caso do jogo a dinheiro seco ou molhado<sup>15</sup>. Foram outrossim expressamente proibidos vários *tipos* de jogos de fortuna ou azar, a saber, a torelha, os dados fêmeas, a vaca, o jaldete, o butir, a porca e o cure-cure<sup>16</sup>, ao que acrescia uma genérica

---

<sup>11</sup> Livro V, Título XXXXI, § 4 (lei de D. Afonso IV).

<sup>12</sup> Livro V, Título XXXXI, § 5 (lei de D. Afonso IV).

<sup>13</sup> Livro V, Título XXXXI, § 6 (lei de D. Afonso IV).

<sup>14</sup> Livro V, Título XXXXI, §§ 7 e 8 (lei de D. Fernando).

<sup>15</sup> Livro V, Título XXXXI, §§ 9 e 10 (lei de D. João I). Por jogo a dinheiro seco ou molhado era de entender-se, respectivamente, o jogo a dinheiro em moedas e o jogo a vinho, água, vinagre, sal, etc. (DEUS, José Pereira de, e LÉ, António Jorge: *O Jogo em Portugal*, Coimbra, Minerva, 2001, pp. 12-13).

<sup>16</sup> Adoptámos as grafias modernas preconizadas por DEUS, José Pereira de, e LÉ, António Jorge: *O Jogo em Portugal*, Coimbra, Minerva, 2001, p. 13.

proibição de qualquer jogo de fortuna ou azar, ainda que inominado; as penas previstas, para a prática de qualquer jogo de fortuna ou azar, consistiam em prisão e perda das roupas<sup>17</sup>.

Por outro lado, o próprio desenrolar da prática do jogo de fortuna ou azar levantava alguma desconfiança nas autoridades, sendo cominada, por uma lei de 1304, a pena de morte para quem montasse ou levasse a jogar um *jogo falso*, ou (num jogo de dados) especificamente introduzisse dados falsos ou chumbados<sup>18</sup>. A referida pena foi depois considerada como demasiado severa, tendo em conta que poderia alguém jogar uma quantia muito pequena, gerando um pequeno dano, pelo que tal pena seria excessiva. Procedeu-se assim à sua substituição por uma pena de açoitamento público, acrescido de degredo e multa de montante igual ao triplo dos ganhos obtidos nesse jogo: mais pormenorizadamente, e adaptando a linguagem da época, se alguém armasse ou fizesse jogar algum jogo falso, ou jogasse com dados falsos ou chumbados, seria açoitado publicamente e degredado *sine die* para as Ilhas Adjacentes (Madeira e Açores), tendo ainda de entregar em tresdobro o que houvesse ganho com os dados falsos ou chumbados. Caso fosse uma pessoa não sujeitável à pena de açoitamento, seria degradada *sine die* para Ceuta, para além de incorrer na citada multa<sup>19</sup>.

## 2.2 As Ordenações Manuelinas

As Ordenações Manuelinas, publicadas no reinado de D. Manuel I, datam provavelmente de 1512-1513<sup>20</sup>. Continha-se nelas uma ampla repressão do jogo de fortuna ou azar de *cartas*, abrangendo não só a prática deste jogo, mas igualmente tudo o respeitante ao respectivo material de jogo (seu fabrico, transporte, transacção, importação e detenção ou posse); as proibições abrangiam, por outro lado, toda a população do Reino. A pena prevista para o fabrico, importação ou transacção de cartas variava consoante a condição do infractor: tratando-se de peão, incorria em prisão, multa de vinte cruzados e açoitamento público com baraço e pregão<sup>21</sup>; caso

---

<sup>17</sup> Livro V, Título XXXXI, § 11 (lei de D. João I).

<sup>18</sup> Livro V, Título XXXX, § 1 (lei de D. Dinis).

<sup>19</sup> Livro V, Título XXXX, §§ 2 e 3 (lei de D. Afonso V).

<sup>20</sup> SILVA, Nuno Espinosa Gomes da: *História do Direito Português*, policopiado, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1967, pp. 284-285.

<sup>21</sup> Os açoites eram aplicados a pessoas de condição social inferior, tal como o baraço, que era a amarração no pescoço de uma corda e que poderia ser aplicada junta ou não aos açoites (SILVA, Gian Carlo de Melo: "O avesso do matrimônio: Traição e adultério no Pernambuco Colonial", *Mneme: Revista de Humanidades (UFRN)*, Anais do II Encontro Internacional de

fosse pessoa de condição superior, incorria na pena de degredo por um ano para Ceuta e multa de quarenta cruzados<sup>22</sup>. Por seu turno, a prática do jogo de cartas, a detenção ou posse destas, assim como o transporte das mesmas, eram punidos com multa de dois mil réis (para os peões) ou de dez cruzados (para pessoas de condição superior); acrescia-lhe a perda da totalidade do dinheiro ganho ao jogo ou utilizado no jogo, excluindo-se o dinheiro encontrado no vestuário mas não empregado no jogo<sup>23</sup>. E consta outrossim das Ordenações Manuelinas a proibição do jogo de *dados*, cujas penas eram iguais às penas aplicáveis ao jogo de cartas.

Depara-se todavia, paralelamente, com a permissão do jogo praticado com *tábulas* (pequenas peças redondas) em tabuleiro (gamão, damas, etc.). Estas formas de jogar não eram vedadas, com fundamento no objectivo de permitir que as pessoas pudessem desfazer-se<sup>24</sup>. Tal permissão veio acarretar contudo o problema da abertura de casas de jogo sob o falso pretexto de terem, por objecto, a prática exclusiva destas últimas manifestações de jogar. Noutro plano, a referida permissão suscita o problema teórico de apurar qual seria o *critério* informador da interdição do fenómeno social do jogo: a proibição incidia afinal sobre os jogos cujo resultado dependesse exclusivamente da sorte, ou sobre os jogos praticados a dinheiro? Importa ponderar que a permissão dos jogos praticados com tábulas não aparecia, no texto das Ordenações, expressamente circunscrita ao jogo lúdico; donde, a primeira pergunta: estariam também autorizados os jogos a dinheiro com tábulas? No caso de a permissão abranger estes últimos, o critério geral de proibição de jogos não seria o da assunção dum risco pecuniário (jogar a *dinheiro*), e vice-versa; ora, não se vislumbrando onde ancorar claramente uma proibição criminal da prática dos jogos a dinheiro com tábulas, parece dever ter-se, como melhor interpretação, a de considerar que inexistia tal proibição, pelo que não seria a introdução do

---

História Colonial, Simpósio 3 - A religiosidade colonial: Espaços, saberes, práticas e olhares, set/out. 2008, Vol. 9, Nº 24, pp. 1-13, p. 1, nota <sup>(1)</sup>, consultado em 17 de Abril de 2014, em <<http://www.cerescaico.ufrn.br/mneme/anais>>).

<sup>22</sup> Livro V, Título XLVIII, § 1. É de notar que, com as Ordenações Manuelinas, o estilo de apresentação das leis componentes sofre uma mutação, passando estas a ostentar um estilo decretório, como se todas fossem leis novas, promulgadas pelo rei D. Manuel I; ora isto não correspondia à realidade, em muitos casos, por se tratar de leis antigas vertidas na nova compilação (SILVA, Nuno Espinosa Gomes da: *História do Direito Português*, policopiado, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1967, pp. 288-289). Por este motivo, deixaremos de identificar as leis por referência aos monarcas promulgadores, dado aparecerem todas formalmente atribuídas a D. Manuel I.

<sup>23</sup> Livro V, Título XLVIII, § 2.

<sup>24</sup> Livro V, Título XLVIII, § 3.

factor "dinheiro" que determinaria a criminalização dum jogo. Mas pode cogitar-se dum outro possível critério: haveria uma diferença de *substância* entre os jogos proibidos e os jogos permitidos? Posto mais concretamente, existiria alguma diferença de fundo entre o jogo de cartas ou dados, duma banda, e o jogo das damas ou gamão, doutra banda? Como eventuais possíveis diferenças de substância, cremos serem apenas equacionáveis diferenças assentes no contributo de duas variáveis, o acaso ou a perícia dos jogadores; ora, no concernente aos jogos de tábulas, não são de colocar dúvidas quanto ao jogo das damas (cujo desfecho depende em exclusivo da perícia dos jogadores), sendo que, quanto ao jogo do gamão, o desfecho resulta duma combinação entre a perícia dos jogadores (factor predominante) e o acaso (factor secundário); já no tocante ao jogo de dados extra-tábulas, parece ser o acaso o factor decisivo dos resultados, e, nos jogos de cartas, o acaso afigura-se constituir o factor principal dos desfechos. Assim sendo, lobriga-se efectivamente um *fio condutor* subjacente ao sistema legal: a proibição incidia sobre os jogos cujos resultados dependessem, exclusivamente ou principalmente, do *acaso*; o legislador entendia como ofensiva dos bons costumes, e por conseguinte proibida, a conduta consistente em arriscar algo tão importante como o dinheiro, num evento comandado simplesmente ou predominantemente pelo acaso.

Por outro lado ressalta com nitidez, das Ordenações Manuelinas, uma geral *proibição da exploração do jogo*. Ninguém, de qualquer condição social, podia cobrar dinheiro de tavolagem por jogarem na sua casa; nem podia fornecer comida ou bebidas a troco de dinheiro (vale dizer, com carácter comercial), a quem jogasse na sua casa. As penas previstas para sancionar os infractores consistiam em multa (cinquenta cruzados) e degredo (pelo período de dez anos na Ilha de São Tomé). Caso o infractor fosse um peão, acrescia a pena de açoitamento público<sup>25</sup>.

Encontrava-se também, nas Ordenações Manuelinas, uma punição forte das *práticas fraudulentas* relativas ao jogo. Eram punidos: o fabrico de dados ou cartas falsificados; a prática de jogo com esse material falsificado, desde que o infractor tivesse conhecimento do estado de falsificado; e a mera detenção de material de jogo falsificado. A sanção penal era particularmente pesada: açoitamento público com baração e pregão, acrescido de degredo por dez anos para a Ilha de São Tomé, no caso dos peões; degredo por dez anos para a Ilha de São Tomé, no caso de pessoas de condição superior; mais as penas seguintes, sem distinção

---

<sup>25</sup> Livro V, Título XLVIII, § 5.



quanto à condição dos infractores: multa do nónuplo do ganho obtido com as cartas ou dados falsos; multa do nónuplo do ganho obtido com as cartas ou dados falsos e degredo perpétuo para a Ilha de São Tomé, se o ganho obtido fosse igual ou superior a vinte cruzados; pena aplicável à prática do jogo de cartas ou dados<sup>26</sup>.

E também se determinava o *destino das multas* aplicadas, de cujo produto revertia metade para quem acusasse os infractores e outra metade para a Câmara Real. Para além disso, e quanto aos *valores encontrados no jogo* (dinheiro, ouro ou prata), revertia metade para quem os achasse e outra metade para o Alcaide-Mor do Lugar onde tivesse ocorrido a prática do jogo. As penas pecuniárias não eram extensíveis aos *escravos* cativos, sendo substituídas por açoitamento público (ao pé do pelourinho) em número de vinte açoites, salvo se o senhor do escravo quisesse pagar, por este, a pena pecuniária<sup>27</sup>.

Previam-se contudo, expressamente, prazos de *prescrição da acção penal*: nos casos da prática de jogo de cartas ou de dados, esse prazo, contado desde o dia do cometimento do crime, era o decorrido até ao final do quarto mês seguinte; nos casos de fabrico, transacção ou transporte de material de jogo, bem como da prática de jogo com cartas ou dados falsos, e ainda de exploração do jogo em regime de tavolagem, o prazo de prescrição da acção penal era de um ano<sup>28</sup>.

### 2.3 As Ordenações Filipinas

As Ordenações Filipinas entraram em vigor em 1603, no reinado de D. Filipe II, e constituíram uma compilação pouco inovadora, já que o seu propósito principal era reunir, num mesmo corpo jurídico, o conteúdo das Ordenações Manuelinas e a legislação avulsa entretanto publicada<sup>29</sup>. Continua expressa, nestas Ordenações, a específica repressão da prática do jogo de *cartas*, numa proibição extensiva à totalidade da população, e a mencionada proibição abrangia também ao respectivo material de jogo (detenção ou posse, transporte, fabrico, importação e transacção)<sup>30</sup>; a pena prevista para o fabrico, importação ou transacção de cartas continuava a depender da condição do prevaricador, pois, tratando-se de peão, previa-se

---

<sup>26</sup> Livro V, Título XLVIII, § 4.

<sup>27</sup> Livro V, Título XLVIII, § 7.

<sup>28</sup> Livro V, Título XLVIII, § 6.

<sup>29</sup> SILVA, Nuno Espinosa Gomes da: *História do Direito Português*, policopiado, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1967, p. 307.

<sup>30</sup> Livro V, Título LXXXII, proémio.

uma pena de prisão, multa de vinte cruzados e açoitamento público (tendo desaparecido, neste caso, a agravante dos açoites com barão e pregão), e, tratando-se de alguém com condição superior, a pena era de degredo por um ano para África (dantes consistente em degredo para Ceuta) e multa de quarenta cruzados<sup>31</sup>; a prática do jogo de cartas, tal como a detenção ou posse e o transporte daquelas, continuavam a ser punidos com pena de prisão e multa de dois mil réis (para os peões) ou de dez cruzados (para quem tivesse condição mais elevada), acrescentando-lhe a perda de todo o dinheiro ganho ou utilizado no jogo, com exclusão do dinheiro encontrado no vestuário do jogador mas estranho ao jogo<sup>32</sup>. Mantinha-se igualmente, nas Ordenações Filipinas, a proibição do jogo de *dados*, estatuidando-se expressamente que a prática desse jogo era punida com pena de prisão, acrescida de pena de multa (vinte cruzados para peões e quarenta cruzados para pessoas de condição mais elevada), bem como da pena de açoitamento público com barão e pregão (esta apenas para peões) e da pena de degredo por um ano para África (esta somente para pessoas de condição mais alta); e continuavam também a ser permitidos os jogos jogados em tabuleiro com tábulas, como entre outros o jogo do gamão e o jogo das damas, que não eram proibidos para dar azo a divertimento das pessoas<sup>33</sup>. De resto, a *interdição* régia abrangia *qualquer jogo de fortuna ou azar*, sob cominação de sanções criminais que variavam consoante a natureza dos prevaricadores; no caso especial dos escravos, estes incorriam numa pena de açoitamento (vinte açoites ao pé do pelourinho), mas a pena não seria executada se o respectivo senhor quisesse pagar pelo escravo quinhentos réis a quem houvesse detido este último, e se o dito senhor manifestasse vontade de não haver açoitamento<sup>34</sup>. Pelo que respeita à *acção penal*, consagrava-se um regime que distinguia entre oficiais mecânicos e pessoas semelhantes, dum lado, e pessoas de condição superior, do outro; prescrevia-se mais exactamente que, quando os Meirinhos e Alcaides surpreendessem oficiais mecânicos e pessoas semelhantes a jogar dados ou cartas, deviam conduzi-los perante um juiz, para serem julgados (condução a tribunal) e que, no caso de pessoas com condição mais elevada, a audiência de julgamento decorreria em privado (em casa do próprio juiz); mais se consagrava expressamente a possibilidade de reacção judicial contra as respectivas sentenças, mediante recurso de apelo ou de agravo, a

---

<sup>31</sup> Livro V, Título LXXXII, § 1.

<sup>32</sup> Livro V, Título LXXXII, proémio.

<sup>33</sup> Livro V, Título LXXXII, § 2.

<sup>34</sup> Livro V, Título LXXXII, § 11.

interpor no Tribunal da Relação<sup>35</sup>.

Doutra banda, as Ordenações Filipinas prosseguiram a tradição da *proibição da exploração do jogo*: era vedada a qualquer pessoa a cobrança de dinheiro de tavolagem por jogo praticado em sua casa, bem como o fornecimento de comida ou bebidas por dinheiro a quem jogasse em sua casa; a sanção consistia em pena de multa (cinquenta cruzados) e de degredo (por dez anos para o Brasil), acrescendo ainda o açoitamento público (este último, aplicável somente a peões)<sup>36</sup>. No concernente à exploração do jogo, de resto, a posição das Ordenações Filipinas chegava mesmo a revestir-se dum pendor marcadamente duro: consagrava-se, com carácter inovador, que, se algum jogador ou espectador dum jogo em curso praticasse um furto, uma injúria ou um dano, a quem desse tavolagem em casa, este último não podia acusá-lo, mesmo em caso de injúria grave, nem detê-lo, salvo nos casos de homicídio tentado ou de ofensa corporal (nos quais o delinquente seria punido como se a sua acção tivesse ocorrido noutra local)<sup>37</sup>; diversamente, porém, caso os jogadores se injuriassem ou roubassem entre si, seriam julgados e sancionados com as penas gerais previstas para os sobreditos crimes<sup>38</sup>. O jogo era ademais objecto, no regime das Ordenações Filipinas, duma *fiscalização* rigorosa: sempre que fizessem devassas gerais, os julgadores deviam fazer devassas aos que dessem tavolagem (ou seja, explorassem casas de jogo), bem como às pessoas em cujas casas se jogasse continuamente a dinheiro; e se os infractores fossem pessoas cuja condição social se afigurasse, aos julgadores, requerer uma comunicação ao monarca para que este decidisse sobre a sequência dos acontecimentos, deviam fazê-la e aguardar decisão régia relativa ao assunto<sup>39</sup>.

As Ordenações Filipinas continuaram também a cominar uma séria punição das *práticas fraudulentas* no jogo. Mais precisamente, mantiveram-se: a proibição do fabrico de dados ou cartas falsificados; a proibição da prática do jogo com material de jogo falsificado, desde que o infractor tivesse conhecimento da falsificação; e a proibição da mera detenção de material de jogo falsificado. A sanção cominada para tais crimes continuava a ser bastante severa: açoitamento público com barão e pregão, acrescido de degredo por dez anos para o Brasil, no caso de peões

---

<sup>35</sup> Livro V, Título LXXXII, § 12.

<sup>36</sup> Livro V, Título LXXXII, § 4.

<sup>37</sup> Livro V, Título LXXXII, § 5.

<sup>38</sup> Livro V, Título LXXXII, § 6.

<sup>39</sup> Livro V, Título LXXXII, § 4.

(mudara apenas o local de destino); degredo por dez anos para o Brasil, no caso de pessoas de condição superior (também simples alteração do local de destino). Acresciam as penas seguintes, sem distinção quanto à condição do delinquente: multa igual ao núpulo do ganho conseguido com as cartas ou dados falsos; caso o ganho conseguido fosse igual ou superior a vinte cruzados, multa igual ao núpulo do ganho logrado com as cartas ou dados falsos e degredo perpétuo para o Brasil (novamente uma singela modificação do local de destino); e ainda a pena prevista para a prática do jogo de cartas ou dados<sup>40</sup>. Encontra-se dalgum modo próxima, das práticas fraudulentas, a conduta consistente em compelir alguém a jogar (vale dizer, a *coacção* à prática do jogo); diferentemente das Ordenações anteriores, que não continham preceito incriminatório, esta derradeira conduta era, nas Ordenações Filipinas, objecto de criminalização: assim, e dito mais circunstanciadamente, qualquer jogador que obrigasse outros a jogarem ou a manterem-se em jogo quando perdessem, para tirar desforra (ou seja, para tentar recuperar o dinheiro perdido), seria punido com pena de degredo por quatro anos para o Brasil; se, para além do uso da força, cometesse uma injúria, incorreria ainda numa pena corporal e pecuniária, variável consoante a qualidade da pessoa ofendida e a injúria praticada, revertendo para quem o acusasse o valor da pena pecuniária<sup>41</sup>.

Continha-se por outro lado, nas Ordenações Filipinas, a determinação do *destino das multas* aplicadas, cujo regime se não afastava do antecedente: o produto destas revertia, em partes iguais, para quem acusasse os infractores e para a Câmara do Rei. Para além disso, e no concernente "ao dinheiro, ouro, ou vender, ou trazer, ou jogar com cartas, ou prata, que for achado no jogo, metade será de quem o achar, e a outra do Alcaide-Mor do lugar onde assim for achado jogando, como fica dito no Livro Primeiro, no Título 74: *Dos Alcaldes-Mores*"<sup>42</sup>.

As Ordenações Filipinas continuaram outrossim a prever prazos de *prescrição da acção penal*, sem modificação alguma relativamente ao regime anterior. Assim, quanto à prática de jogo de cartas ou de dados, o prazo, contado desde o dia da conduta ilícita, era o decorrido até ao fim do quarto mês seguinte. Quanto ao fabrico, transacção ou transporte de material de jogo, bem como à prática de jogo com cartas ou dados falsos, e ainda à exploração do jogo mediante tavolagem, o prazo de prescrição da

---

<sup>40</sup> Livro V, Título LXXXII, § 3.

<sup>41</sup> Livro V, Título LXXXII, § 7.

<sup>42</sup> Livro V, Título LXXXII, § 9.

acção penal era de um ano<sup>43</sup>.

### **3A primeira fase do movimento de codificação: uma continuidade de regime**

Como é sabido, nos escritos jurídicos designa-se usualmente, por "codificação", o movimento que, gerado na Europa em finais do Séc. XVIII, se traduziu na sistemática elaboração de leis cientificamente organizadas e abrangendo todo um ramo do Direito ou uma parte significativa deste (os modernos "códigos"). O movimento moderno de codificação chegou a Portugal mais tarde, podendo apontar-se como primeiro grande marco luso o Código Comercial de 1833, da autoria de FERREIRA BORGES, ao qual se seguiram outras manifestações do movimento codificador.<sup>44</sup>

#### **3.1 A dimensão criminal**

I. *O Código Penal de 1852* - De entre os primeiros códigos surgidos em Portugal, conta-se o Código Penal de 1852, que parece não deixar lugar para qualquer actividade lícita de jogo de fortuna ou azar; dito doutro modo, sob o império do primeiro Código Penal português, o jogo é inteiramente criminalizado.

Não deixa lugar a dúvidas, desde logo a repressão, em letra de forma, da *prática* do jogo clandestino: quem fosse surpreendido praticando um jogo de fortuna ou azar era punido, da primeira vez, com uma pena de repreensão; em caso de reincidência, previa-se uma pena de multa de quinze dias a um mês, consoante os rendimentos do infractor" (art. 265º). Caso fosse envolvida, na prática do jogo, uma pessoa com estatuto jurídico de especial protecção, as penas cominadas eram contudo superiores: quem praticasse um jogo de fortuna ou azar com menor de vinte e um anos, ou filho-famílias, incorria em prisão de um a seis meses, e multa de um mês; na mesma pena incorria quem induzisse o menor ou filho-famílias ao jogo, a hábitos viciosos ou à violação da obediência devida aos respectivos pais ou tutores, ficando o procedimento criminal dependente de acusação destes últimos (art. 266º).

Prosseguiu outrossim, com o Código Penal de 1852, a *proibição da exploração do jogo*: incorria em prisão de dois meses a um ano e multa correspondente quem, em qualquer lugar, desse tavolagem de jogo de

---

<sup>43</sup> Livro V, Título LXXXII, § 8.

<sup>44</sup> Sobre o movimento de codificação, LAUREANO, Abel: *Teoria Fundamental do Direito*, Vol. II, *Fontes, Percepção, Dimensão Geográfico-Temporal, Saber e Valores do Direito. O Direito Subjectivo*, Porto, Legis Editora, 2014, pp. 80-93.

fortuna ou de azar, assim como quem fosse encarregado da direcção do jogo, mesmo que a não exercesse habitualmente, sendo que a punição abrangia também qualquer administrador, proposto, ou agente; dispunha-se ainda que o dinheiro e efeitos destinados ao jogo, os móveis da habitação, os instrumentos, objectos, e utensílios destinados ao serviço do jogo, seriam apreendidos e perdidos, metade a favor do Estado e metade a favor dos apreensores (art. 267º). Incriminava-se ademais a adopção da actividade do jogo como *principal modo de subsistência*: qualquer jogador que se sustentasse do jogo, fazendo dele o seu principal modo de vida, seria julgado e punido como vadio (art. 264º).

Encontrava-se também no Código Penal de 1852 uma punição dura das *práticas fraudulentas* no jogo, preceituando-se que quem usasse meios fraudulentos para assegurar a sorte, incorreria nas penas aplicáveis ao crime de furto (art. 269º). De outra banda, a *coacção à prática* do jogo suscitava outrossim uma repressão dura: quem recorresse à violência ou a ameaças para constranger outrem a jogar, ou para o manter no jogo, seria punido com prisão de dois meses a um ano e multa correspondente, sem prejuízo de pena mais grave, se houvesse lugar a esta última (art. 268º).

II. *O Código Penal de 1886* - Tal como o seu antecessor, o Código Penal de 1886 não abriu espaço para qualquer actividade de jogo lícita, ou seja, prescreveu a total criminalização do jogo.

De igual modo se manteve, no Código Penal de 1886, a repressão criminal da *prática* do jogo clandestino, precisamente em iguais moldes (art. 265º). E o mesmo é de dizer quanto ao envolvimento de pessoas menores na prática do jogo, caso em que as penas previstas, de cariz mais pesado, continuaram a ser as mesmas (art. 266º).

Também prosseguiu com o Código Penal de 1886, exactamente nos mesmos contornos, a *proibição da exploração do jogo* (art. 267º). E este Código Penal manteve outrossim, nos precisos termos do Código Penal de 1852, a incriminação da adopção da actividade do jogo como *modo principal de subsistência* (art. 264º).

Encontra-se igualmente contida, no Código Penal de 1886, uma forte punição das *práticas fraudulentas* no jogo, replicando o Código precedente (art. 269º). E continua ademais a ser incriminada, pelo Código Penal de 1886 e também nos mesmos moldes do Código anterior, a *coacção à prática* do jogo (art. 268º).

### **3.2 A dimensão extra-criminal: o Código Civil de 1867**

O Código Civil de 1867 continha uma noção legal deste tipo de jogo,

a que chamava simplesmente "jogo de azar", e que identificava como sendo o jogo "em que a perda ou o ganho depende unicamente da sorte e não das combinações do cálculo ou da perícia do jogador" (art. 1542º, nº 2º, § 1º)<sup>45</sup>.

Para o Código Civil de 1867, o jogo de fortuna ou azar não produzia quaisquer efeitos jurídicos válidos: as dívidas de jogo não podiam ser judicialmente exigidas, ainda que disfarçadas com as aparências de outro qualquer contrato ou novação. Mas, para além disso, o jogo de fortuna ou azar nem sequer era fonte de obrigações naturais: se o jogador tivesse pago o que perdesse, podia tornar a pedir o que pagara, desde que o dinheiro ou a coisa houvessem sido pagos em resultado de perda ao jogo (art. 1542º, nº 2º, proémio).

Doutra banda, os empréstimos para jogo eram expressamente desprovidos, pelo Código Civil de 1867, de qualquer consequência jurídica válida; isto por força da estatuição de que a restituição de dinheiro, emprestado para jogo de fortuna ou azar no acto do mesmo jogo, não podia ser exigida (art. 1542º, nº 2º, § 2º)<sup>46</sup>.

#### **4 A grande mudança operada pelo Decreto 14.643 (de 1927)**

##### **4.1 O quadro factual à data e os propósitos do legislador**

O Decreto 14.643, de 3 de Dezembro de 1927, veio reconhecer expressamente, no seu relatório, a existência duma prática usual e difundida do jogo clandestino<sup>47</sup>. Ligada a essa constatação, o legislador veio também consignar, no relatório deste decreto, o seu reconhecimento da inadequação de medidas puramente repressivas para lidar com a problemática do jogo.

Tendo em conta uma assumida consciencialização da existência de

---

<sup>45</sup> Este modo de formular a noção é passível de críticas, por ser equacionável, no desenrolar de certos jogos correntemente tidos como de fortuna ou azar, alguma dose de perícia do jogador; com referência a esta problemática, embora focada na perspectiva da actualidade, RENTO, Altina, e LAUREANO, Abel: *Direito do Jogo (Legislação Anotada)*, Lisboa, Quid Juris, 1991, p. 21.

<sup>46</sup> Este comando é explicado com a ideia de que o legislador reputa o credor como cúmplice do jogador, pela ajuda que lhe forneceu para jogar (FERREIRA, José Dias: *Código Civil Portuguez Anotado*, Vol. III, Lisboa, Imprensa Nacional, 1872, p. 490).

<sup>47</sup> Veja-se o quadro descrito por TEIXEIRA, Manuel Domingos de Moura: *Mundanismo, Transgressão e Boémia em Lisboa dos Anos 20 – O Clube Noturno como Paradigma*, dissertação, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa, 2012, sobretudo pp. 29-36.

consequências nefastas da prática do jogo de fortuna ou azar<sup>48</sup>, o legislador revelava ser sua intenção combater os malefícios dessa prática. E, nos termos do relatório do Decreto 14.643, via, numa regulamentação legalizadora do jogo, um meio de desincentivar o jogo clandestino, ou seja, de contrariar os abusos consubstanciados na prática corrente do jogo clandestino. Para o efeito o legislador formulava, no relatório do Decreto 14.643, a ideia de que a criação duma apertada malha de inserção, dum jogo legalizado, se prefigurava como um meio desejável para limitar os sobreditos inconvenientes. Constava outrossim, do falado relatório, uma alusão à importância de o Estado poder beneficiar dos proventos ligados à prática do jogo mediante adequada tributação, o que se traduzia num incremento da receita fiscal. E o legislador manifestava ainda, no relatório deste decreto, a preocupação com um desejável escrutínio das pessoas envolvidas na prática do jogo, ou seja, com a selecção dos jogadores.

## 4.2 O conteúdo desta legislação

O conteúdo essencial desta legislação consistia pois na *legalização do jogo condicionado*: dando desenvolvimento à intenção, expressa no relatório do Decreto 14.643, de criar uma tessitura legal para o enquadramento do jogo, o legislador estabelecia, no articulado do diploma, um amplo quadro configurador das condições em que, para gozar dos benefícios inerentes à legalidade, podia desenrolar-se a prática do jogo.

O Decreto 14.643 continha uma *noção legal* de "jogo de fortuna ou azar", assente na absoluta contingência dos resultados da sua prática (art. 1º). O legislador não definia o que singelamente entendia por "jogo", remetendo provavelmente para a ideia vulgar associada a este vocábulo. Implicitamente, porém, o legislador acabava por identificar os *jogos*, a que se reportava, como sendo alguns constantes duma enumeração taxativa, e que tinham como característica geral identificadora a circunstância de serem praticados em *casinos* (art. 2º).

Consagrou-se, no Decreto 14.643, uma *bipartição fundamental entre*

---

<sup>48</sup> Têm sido identificados e reconhecidos, ao longo dos tempos, aspectos fortemente nocivos do jogo de fortuna ou azar, designadamente ligados à dependência psicológica susceptível de afectar os jogadores. Pode ver-se uma detalhada análise actual em BARROSO BENÍTEZ, Concepción: *Las bases sociales de la Ludopatía*, tesis doctoral, Universidad de Granada, 2003, consultado em 21 de Janeiro de 2014, em <<http://hera.ugr.es/tesisugr/15435568.pdf>> ou BERSABÉ MORÁN, Rosa Mª: *Sesgos cognitivos en los juegos de azar: La ilusión de control*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1995, consultado em 21 de Janeiro de 2014, em <<http://biblioteca.ucm.es/tesis/19911996/S/4/S4009401.pdf>>; parta uma análise menos extensa, CHÓLIZ MONTAÑÉS, Mariano: "Adicción al juego de azar", 2006, consultado em 22 de Janeiro de 2014, em <[http://www.uv.es/choliz/ADICCION%20AL%20JUEGO%20\(MCholiz\).pdf](http://www.uv.es/choliz/ADICCION%20AL%20JUEGO%20(MCholiz).pdf)>.



*jogo lícito e jogo ilícito*. O primeiro era estritamente controlado, processando-se sob a apertada égide do Estado. O jogo ilícito era "absolutamente defeso, cabendo a sua repressão a toda e qualquer entidade policial do País e às próprias empresas com o exclusivo do jogo regulamentado"; vale dizer, o jogo ilícito era objecto duma inflexível perseguição (art. 5º).

A *exploração do jogo legal* operava-se em regime de exclusivo atribuído ao Estado (monopólio), o qual concessionava depois essa exploração mediante um contrato administrativo (art. 6º); para efeitos da exploração do jogo foram criadas zonas de jogo, repartidas em duas espécies (zonas de jogo permanente e zonas de jogo temporário (art. 3º), e determinava-se que o jogo seria "explorado em cada zona por uma empresa única e distinta", à qual seria concedido "o exclusivo nessa zona" (art. 4º). Mais se preceituava que o exclusivo da exploração em cada zona de jogo só poderia ser concedido, por meio de concurso, a uma empresa constituída sob a forma de sociedade anónima de responsabilidade limitada, tendo a sua sede social no próprio país (art. 6º): o procedimento da selecção dos exploradores mediante concurso público representava uma homenagem às ideias de lisura e de transparência na atribuição das concessões; por outro lado, a celebração dum contrato de concessão, como base indispensável para a exploração da actividade do jogo, assegurava a preponderância do Estado (ou seja, do interesse público) em todo o circuito da realização do jogo legal. A concepção da exploração do jogo legal em regime de exclusivo atribuído ao Estado implicava também que incidisse, sobre as empresas exploradoras do jogo, a obrigação de entrega ao Estado dos casinos, no fim do prazo da concessão, com todo o seu mobiliário e utensilagem (art. 20º, nº 9º).

Um outro ingrediente transversal à regulamentação do jogo contida no Decreto 14.643 era a *ligação entre o jogo legal e o turismo*. Como principais manifestações dessa profunda ligação contava-se desde logo uma ampla obrigação, incidente sobre as empresas concessionárias, de promoção do turismo internacional, promovendo a deslocação de turistas a Portugal e desenvolvendo no estrangeiro uma propaganda intensiva das suas belezas naturais, dos seus monumentos e estâncias (art. 20º, nº 14º). Sobre as concessionárias recaía outrossim a obrigação da manutenção de um *club dancing* de luxo em Lisboa (art. 20º, nº 5º). E podia também fazer-se uma associação ao turismo, directa ou indirecta, no concernente ao destino das receitas provenientes do jogo arrecadadas pelo Estado, pois uma avultada parcela das mencionadas receitas acabava por relacionar-se com a actividade turística: mais precisamente, 30% dessas receitas eram

qualificadas como dotação especial das estradas que mais directamente davam acesso aos centros e regiões do turismo e 10% daquelas receitas revertiam para as câmaras municipais das regiões de turismo (alíneas *c*) e *d*) do art. 50º).

A configuração do jogo plasmada no Decreto 14.643 caracterizava-se igualmente por um certo *elitismo do jogo legal*, do que era expressão a imposição de características luxuosas dos casinos e estabelecimentos ligados. Os casinos das zonas permanentes deviam, nomeadamente, ser estabelecimentos modelares e sumptuosos, satisfazendo requisitos de luxo, comodidade e conforto, com rico mobiliário e utensilagem; deviam ter uma esplanada sobre o mar, com condições de grandeza, comodidade e conforto; e em cada zona de jogo permanente, anexo aos casinos ou próximo deles, devia haver um hotel, de tipo *palace*, comportando todos os requisitos de luxo, comodidade e conforto (art. 26º, proémio, nº 4º, e § único). Os casinos das zonas temporárias deviam ser também estabelecimentos modelares, embora de proporções inferiores aos das zonas permanentes, satisfazendo todos os requisitos de luxo, comodidade e conforto e bem providos de mobiliário e utensilagem (art. 28º, proémio).

Coexistia com todo o apontado requinte um *relativo secretismo do jogo legal*, traduzido na ocultação das salas de jogo. Os chamados salões de jogo deviam ter uma arquitectura que impedisse serem vistos de qualquer outra dependência do casino ou do exterior e possuir entradas e saídas inteiramente independentes, quer no respeitante aos casinos das zonas permanentes (art. 26º, nº 1º) quer no respeitante aos casinos das zonas temporárias (art. 28º, nº 1º).

O legislador de 1927 impunha uma série de *restrições pessoais de acesso ao jogo legal*; encontravam-se subjacentes a estas proibições a ideia da perigosidade do jogo de fortuna ou azar, assim como uma não confessada concepção do jogo como algo de menor dignidade; encontravam-se, mais especificamente, duas espécies de limitações: as restrições pessoais à entrada nas salas de jogo e as restrições pessoais à prática do jogo: as primeiras consistiam na proibição da própria entrada nas salas de jogo, ao passo que as segundas consistiam unicamente na interdição da prática do jogo. As razões de ser das *primeiras* (art. 32º) prendiam-se, designadamente, com preocupações de protecção de certas pessoas mais vulneráveis em função da sua idade ou da sua normal dependência pessoal, como os menores (nº 1º) e os estudantes (nº 2º); com preocupações de prevenção de eventuais desvios de dinheiros, como a proibição incidente sobre os funcionários do Ministério das Finanças e os tesoureiros de quaisquer outros Ministérios (nº 3º), bem como a proibição

incidente sobre as pessoas que, pela natureza das funções desempenhadas ou por outro motivo pudessem ter à sua disposição dinheiro alheio, em especial os empregados bancários, guarda-livros, tesoureiros, pagadores ou cobradores (nº 7º); bem como com preocupações de salvaguarda da imagem de autoridades públicas, como os agentes de polícia (nº 4º), os militares (nº 5º), mais os magistrados judiciais, do Ministério Público e oficiais de justiça (nº 6º). Os motivos da *segunda* espécie de restrições ligavam-se precipuamente à preocupação de garantia da isenção de pessoas directamente ligadas ao mundo do jogo; cabiam aqui os funcionários do Estado que exercessem funções de fiscalização, os membros do Conselho de Administração de Jogos e da Repartição do Jogo e os trabalhadores das sociedades concessionárias do jogo (art. 33º).

Quanto ao *tratamento jurídico do jogo clandestino*, encontrava-se no Decreto 14.643 a *ilegalização*, ou melhor, a manutenção da ilegalidade do jogo praticado fora das condições estabelecidas: determinava-se expressamente que, fora dos casinos, o jogo era absolutamente proibido, cabendo a sua repressão a qualquer entidade policial e às próprias empresas titulares do exclusivo do jogo regulamentado (art. 5º); insistia-se na qualificação de ilícito para todo o jogo praticado fora dos casinos (art. 42º); e essas disposições eram complementadas por aquela outra que revogava a proibição da prática do jogo, mas sob condição de que essa prática tivesse lugar nos casinos legalmente autorizados (art. 63º). As operações *repressivas* do jogo clandestino eram cometidas ao Estado (art. 42º), bem como às próprias empresas concessionárias da exploração do jogo legal (art. 19º, § único e art. 20º, nº 8º).

## **5 Um marco de continuidade: o Decreto-Lei 48.912 (de 1969)**

Após uma série de leis de menor significado substancial, merece destaque o importante Decreto-Lei 48.912, de 18 de Março de 1969, que todavia seguiu claramente na esteira da grande mudança ocorrida em 1927. Isso mesmo pode ver-se logo no seu relatório, onde expressamente se referiu que o referido decreto-lei não alterava substancialmente o regime até então vigente.

No essencial, o que determinou o aparecimento deste decreto-lei foi a caducidade dos contratos de concessão das zonas de jogo temporário existentes à data (com a inerente oportunidade para uma modificação do enquadramento legal da celebração de novos contratos de concessão). O legislador aproveitou também o ensejo para proceder à criação duma nova zona de jogo, ademais de introduzir uma simplificação formal do regime jurídico do jogo (consistente na reunião, num só diploma, de disposições

dispersas por alguns diplomas entretanto publicados), e ainda alguns ajustamentos ou alterações aconselhados pela experiência entretanto acumulada.

Este decreto-lei manteve a preexistente *noção legal* de "jogo de fortuna ou azar" (art. 1º), bem como a restrição deste conceito de jogo àqueles que, fazendo parte dum rol taxativo, fossem praticados em *casinos* (art. 2º).

De igual modo persistiu a *central distinção entre jogo lícito e jogo ilícito*, com uma apertada vigilância do Estado sobre o primeiro. A *exploração do jogo legal* continuou a fazer-se em regime de monopólio do Estado e concessionada mediante contrato administrativo (art. 7º). Manteve-se o sistema da existência de zonas de jogo permanente e temporário (art. 3º). Continuou a caber a cada empresa exploradora o exclusivo da exploração do jogo em cada zona, devendo tais empresas revestir a forma jurídica de sociedades anónimas (art. 7º). E prosseguiu o modelo consistente na exploração do jogo legal em regime de exclusivo estadual, implicando um direito de propriedade do Estado sobre os casinos e anexos (artigos 17º a 21º).

Prosseguiu outrossim, com este decreto-lei, a *ligação entre o jogo legal e o turismo*. Constituía obrigação das concessionárias do jogo concorrer para o fomento do turismo (art. 14º, alínea 4), nomeadamente mediante acções de propaganda no estrangeiro (art. 14º, alínea 5). E continuava a relacionar-se com o turismo uma significativa fracção das receitas fiscais provenientes do jogo (art. 34º, § 1º).

Perdurou também, embora mais atenuada, a concepção dalgum *elitismo do jogo legal*, expressa na imposição de que os casinos e estabelecimentos ligados fossem dotados de características de comodidade e conforto (art. 16º, proémio).

Continuou a ser imposto, por outro lado, um *relativo secretismo do jogo legal*, manifestado na ocultação das salas de jogo (art. 16º, § 1º).

Mais se manteve a filosofia de consagrar algumas *restrições pessoais de acesso ao jogo legal*, assentes numa combinada e implícita (não assumida) concepção do jogo como algo de perigoso e de inferior dignidade. O esquema legal continuou a conter restrições pessoais à entrada nas salas de jogo e restrições pessoais à prática do jogo (art. 30º).

E, quanto ao *tratamento jurídico do jogo clandestino*, prosseguiu a sua qualificação como actividade incluída no universo do ilícito criminal, quer na vertente da exploração do jogo (art. 56º) quer na vertente da prática

deste (art. 58º).

O Decreto-Lei 48.912 viu sucederem-lhe, no percurso histórico do Direito Português do Jogo, outras leis. Estas dispensam contudo especial referência, já que não comportaram qualquer inovação jurídica particularmente significativa.

## 6 Conclusões

a) O legislador português nunca viu com bons olhos a prática do jogo de fortuna ou azar.

b) A posição negativista da legislação portuguesa, face ao jogo, teve a sua razão de ser nos malefícios, sociais e individuais, ligados à prática deste.

c) Durante um extenso período da História Portuguesa, a prática do jogo foi essencialmente objecto de repressão criminal, o que sucedeu até à segunda década do Séc. XX.

d) Sem embargo da proibição legal, o jogo nunca deixou todavia de ser praticado à revelia da lei, e associado não raramente ao submundo geral do crime.

e) Conhecedor desta situação, o legislador de 1927 decidiu alterar o panorama antecedente, trazendo o jogo para o campo da legalidade, em troca da submissão da respectiva prática a um estrito condicionalismo de admissibilidade e de funcionamento, passando nomeadamente por algum secretismo.

f) Esta parcial reabilitação do jogo foi de par com o reconhecimento de que, para além dos respectivos malefícios, também se lobrigavam no jogo alguns aspectos positivos, nomeadamente consubstanciados na possibilidade, assim conseguida, de lograr novas receitas tributárias.

g) Por outro lado o legislador português veio, nessa reforma, associar o jogo ao turismo, numa tentativa de limpar a tradicional imagem largamente negativa do jogo, pondo-o assim, dalgum modo, ao serviço da actividade turística.

h) Esta nova orientação veio a manter-se, nos seus traços essenciais, até aos tempos presentes.

## Referências

BARROSO BENÍTEZ, Concepción: *Las bases sociales de la Ludopatía*, tesis doctoral, Universidad de Granada, 2003, consultado em 21 de Janeiro de 2014, em <<http://hera.ugr.es/tesisugr/15435568.pdf>>

- BERSABÉ MORÁN, Rosa M<sup>a</sup>: *Sesgos cognitivos en los juegos de azar: La ilusión de control*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1995, consultado em 21 de Janeiro de 2014, em <<http://biblioteca.ucm.es/tesis/19911996/S/4/S4009401.pdf>>
- CHÓLIZ MONTAÑÉS, Mariano: "Adicción al juego de azar", 2006, consultado em 22 de Janeiro de 2014, em <[http://www.uv.es/choliz/ADICCION%20AL%20JUEGO%20\(MCholiz\).pdf](http://www.uv.es/choliz/ADICCION%20AL%20JUEGO%20(MCholiz).pdf)>
- DEUS, José Pereira de, e LÉ, António Jorge: *O Jogo em Portugal*, Coimbra, Minerva, 2001
- DEUS, José Pereira de: *A Relevância do Casino para a Promoção e Consolidação da Imagem da Área-Destino*, dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro, 2005, consultado em 21 de Janeiro de 2014, em <<http://ria.ua.pt/bitstream/10773/8979/1/207593.pdf>>
- DÍAZ GÓMEZ, Manuel Jesús: "El origen histórico del contrato de juego", *Derecho y Conocimiento: Anuario jurídico sobre la Sociedad de la Información y del Conocimiento*, 2002, Vol. 2, pp. 285-296
- DOMÍNGUEZ HERNÁNDEZ, Enrique, e ELÍA, Alfredo: "Noticias sobre el juego en la Navarra medieval. Juegos de azar", *Cuadernos de Etnología y Etnografía de Navarra*, 1993, Año 25, N° 62, pp. 279-292
- DUARTE, Rui Pinto: "O Jogo e o Direito", *Themis: Revista da Faculdade de Direito da UNL*, 2001, Ano II, N° 3, pp. 69-93
- FERREIRA, José Dias: *Código Civil Portuguez Anotado*, Vol. III, Lisboa, Imprensa Nacional, 1872
- GODINHO, Jorge: "Crédito para Jogo em Casino", *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau*, 2009, Vol. 25, pp. 85-98
- IZU BELLOSO, Miguel José: "Los juegos de azar en el Derecho histórico y en el Derecho actual de Navarra", *Revista Jurídica de Navarra*, 1994, N° 17, pp. 69-80
- LAUREANO, Abel: *Teoria Fundamental do Direito*, Vol. II, *Fontes, Percepção, Dimensão Geográfico-Temporal, Saber e Valores do Direito. O Direito Subjectivo*, Porto, Legis Editora, 2014
- RENTO, Altina, e LAUREANO, Abel: *Direito do Jogo (Legislação Anotada)*, Lisboa, Quid Juris, 1991
- SILVA, Gian Carlo de Melo: "O avesso do matrimônio: Traição e adultério

no Pernambuco Colonial", *Mneme: Revista de Humanidades (UFRN)*, Anais do II Encontro Internacional de História Colonial, Simpósio 3 - A religiosidade colonial: Espaços, saberes, práticas e olhares, set/out. 2008, Vol. 9, Nº 24, consultado em 17 de Abril de 2014, em <<http://www.cerescaico.ufrn.br/mneme/anais>>

SILVA, Nuno Espinosa Gomes da: *História do Direito Português*, policopiado, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1967

TEIXEIRA, Manuel Domingos de Moura: *Mundanismo, Transgressão e Boémia em Lisboa dos Anos 20 – O Clube Noturno como Paradigma*, dissertação, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa, 2012