

# AS CONCESSÕES DE JOGO EM PORTUGAL

António Alegria\*  
*Ex-Inspector-Geral de Jogos, Portugal*

**Resumo:** A exploração de lotarias surge pela primeira vez em Portugal no final do século XVIII, por decreto real de D. Maria I, visando coletar recursos para subvencionar o Hospital Real e a Real Casa dos Expostos, alargando-se depois à Real Academia das Ciências.

Contudo, a institucionalização da exploração de jogos e apostas apenas viria a ocorrer no primeiro quarto do século XX com a publicação do Decreto n.º 12 790, de 30 de Novembro de 1926, o primeiro diploma legal da República em que se propôs regulamentar a exploração regular de lotarias e no seguimento, com a publicação do Decreto n.º 14643, de 3 de Dezembro de 1927, que criou as zonas de jogo e as condições para a sua concessão com exploração de jogos em casinos.

**Palavras-chave:** Jogo; lotarias; fortuna ou azar; concessionários; concessões; imposto de jogo; contrapartidas.

## 1. Lotarias e jogos de casino

O direito de explorar apostas a dinheiro com carácter regular apenas surgiu em Portugal em 1783, quando, por Decreto Real, a Rainha D. Maria I concedeu à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa o direito de explorar anualmente uma lotaria

---

\* Licenciado em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Mestre em Economia e Políticas Públicas, Iscte-Instituto Universitário de Lisboa. Membro da SOCILEJ – Sociedade Científica Ibero Latino-Americana para o Estudo do Jogo.

pública em benefício do Real Hospital de S. José e da Real Casa dos Expostos, ambos dependentes daquela instituição. A lotaria viria ainda a beneficiar a Real Academia das Ciências à qual foram então consignados 1/3 dos lucros.

Em 1799 foi extinta a lotaria da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e criadas lotarias reais exploradas diretamente pela Fazenda Pública. A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa foi indemnizada, mas em 1804 a lotaria foi restabelecida tendo aquela instituição continuado a sua exploração a par com outras lotarias, quer próprias quer reais.

Progressivamente, desde 1838, em particular desde 1847, data da última lotaria real, a designada lotaria da Santa Casa foi sendo convertida em lotaria nacional, uma vez que o Estado, paulatina mas progressivamente, foi aumentando a parcela que lhe cabia nas receitas. Nos finais do século XIX a lotaria era indistintamente chamada de nacional ou da Misericórdia de Lisboa.

A partir de meados do século, as lotarias foram sendo proibidas na Europa e nos EUA sob invocação de imoralidade dos ganhos dos promotores do jogo, públicos e privados, sendo Portugal o único país europeu que mantinha, sem interrupções, a exploração de uma lotaria do Estado. Foram, entretanto, restauradas na Europa após a 1.<sup>a</sup> Grande Guerra, com o propósito de fazer face a tarefas essenciais dos Estados, nomeadamente, no domínio assistencial, com o intuito de evitar o recurso ao agravamento de impostos.

O Decreto-Lei n.º 12 790, de 30 de Novembro de 1926, foi o primeiro diploma legal da República a regulamentar a exploração das lotarias, resolvendo, ao mesmo tempo, a *vexata quaestio* da natureza da exploração de lotarias pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Diz o diploma: “*As lotarias serão exploradas pela Misericórdia de Lisboa, por conta do Estado, constituindo exclusivo do mesmo Estado e denominar-se-ão lotarias da Misericórdia de Lisboa*”.

À semelhança do ocorrido quanto às lotarias, a necessidade de regulamentação dos demais tipos de jogos surge em consequência de práticas que colocavam em crise a reserva refletida no artigo 264.º do Código Penal de 1886, nos termos do qual, “*Todo o jogador que se sustentar do jogo, fazendo dele a sua principal agência, será julgado e punido como vadio*”.

Com efeito, a incapacidade dos governos para fazer cumprir o que, em matéria de jogo, ia sendo produzido nas sucessivasavas legislativas, conduziu a que o Estado-legislador acabasse explicitamente por reconhecê-la no preâmbulo ao Decreto n.º 14643, de 3 de Dezembro de 1927 onde, não obstante se reconheça que “*Houve sempre uma proibição legal expressa, a par do jogo campeando nas praias, nas termos e até nas cidades, como Lisboa e Porto (...) foi sempre baldado o esforço no sentido de reprimir em Portugal o jogo de fortuna ou azar*”, razão por que, “*Afigurou-se aos poderes constituídos a necessidade de regulamentar o jogo, como sendo o meio de reduzir ao mínimo os abusos que se estavam cometendo*”.

O dito Decreto n.º 14 643 acabou assim por revogar os artigos 264.º a 269.º do Código Penal e os artigos 1541.º e 1542.º do Código Civil, estabelecendo um regime de jogo lícito que ainda vigora e mantendo, designadamente, o regime especial que suporta a exploração de lotarias pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

De acordo com o novo quadro normativo a exploração do jogo passou a ser permitida também em casinos localizados em áreas previamente delimitadas, que o legislador designou de “zonas de jogo”.

Originalmente foram criadas oito zonas de jogo, sendo duas permanentes com localização nos então chamados Estoris e na Ilha da Madeira e seis zonas temporárias, localizadas em Santa Luzia - Viana do Castelo, que veio a transitar para Póvoa de Varzim em virtude de o concurso público haver ficado deserto, Espinho, Curía, Figueira da Foz, Sintra e Portimão-Praia da Rocha<sup>1</sup>.

Prevaleceram as zonas de jogo de Estoril, Póvoa de Varzim, Espinho, Figueira da Foz e Madeira e, mais recentemente, em 1969, a designada zona de jogo de Portimão-Praia da Rocha passou a zona de jogo do Algarve<sup>2</sup>. Mais tarde foram ainda criadas as zonas de jogo de Tróia em 1980<sup>3</sup>, de Porto Santo – Madeira em 1985<sup>4</sup>, de Vidago-Pedras Salgadas também em 1985<sup>5</sup> e, finalmente, a zona de jogo dos Açores em 1995<sup>6</sup>.

O conceito mantém-se ainda na sua forma original, com evoluções decorrentes de circunstâncias concursais e de alterações legislativas entretanto registadas, a mais recente e marcante das quais deu origem ao novo casino de Lisboa, integrado na zona de jogo do Estoril mediante aditamento ao contrato respetivo.

Em resultado disso, encontram-se atualmente adjudicadas dez zonas de jogo a que correspondem doze casinos e uma sala de máquinas em exploração, perspetivando-se ainda a abertura de um casino em Porto Santo – Madeira e de uma sala de máquinas na ilha do Faial - Açores.

## **2. Histórico legislativo e contratual das concessões**

### **2.1. Fases legislativas**

O Decreto n.º 14643, de 3 de Dezembro de 1927, constituiu o marco, o ponto

---

1 Decreto n.º 14 643, de 3 de Dezembro de 1927, artigo 3.º.

2 Decreto-Lei n.º 48 912, de 18 de Março de 1969, artigo 3.º.

3 Decreto-Lei n.º 340/80, de 30 de Agosto, artigo 1.º.

4 Decreto Legislativo Regional n.º 12/85/M, de 24 de Maio.

5 Decreto-Lei n.º 372/85, de 19 de Setembro.

6 Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, redação dada pelo Decreto-Lei n.º 10/95, de 19 de Janeiro.

de partida, para um período de mais 80 anos de concessões de jogo tipificadas por uma dominância ostensiva do Estado sobre uma atividade então entendida como “*mal social*”.

O regime instituído apenas veio a ser alterado pelo Decreto n.º 41562, de 18 de Março de 1958 e mais tarde pelo Decreto-Lei n.º 48912, de 18 de Março de 1969 que, no entanto, mantiveram a tendência fortemente centralizadora da atividade e um rígido controlo da sua exploração e prática.

Durante esse período os contratos de concessão foram, com pontuais exceções, precedidos de concurso público em cujos termos se estabeleciam as condições mínimas a que se vinculavam as empresas concessionárias.

Foi então criado um conjunto de normas que obrigava as concessionárias ao pagamento de um imposto especial sobre o jogo realizado e ainda de contrapartidas, umas genéricas outras específicas, traduzidas na obrigação de financiar e executar infra-estruturas e iniciativas consideradas de interesse e utilidade turística nas regiões sede das zonas de jogo.

Estas obrigações assumiram na estratégia governamental um papel determinante a tal ponto que a própria lei previa que uma obra verificada impossível ou inviável por razão imponderável ou de força maior fosse substituída por outra de igual valor<sup>7</sup>.

Com o Decreto-Lei n.º 274/84, de 9 de Agosto e sobretudo, com o Decreto Regulamentar n.º 56/84, da mesma data, iniciou-se, por assim dizer, a segunda fase legislativa no concernente à disciplina das concessões de zonas de jogo.

Até então e como dito, as obrigações contratuais centravam-se fundamentalmente na execução, pelas empresas concessionárias, de obras de utilidade turística nas regiões sede das zonas de jogo. Com a introdução do novo regime jurídico, passaram a dominar obrigações de natureza pecuniária, identificando-se as obras a financiar com dinheiros da concessão, porém, libertando as empresas concessionárias da sua execução direta<sup>8</sup>.

## 2.2. A adjudicação de concessões

PÓVOA DE VARZIM – A primeira concessão da zona temporária de jogo de Póvoa de Varzim teve lugar, mediante concurso público, em 11 de Setembro de 1928, no seguimento do Decreto n.º 14 643, de 3 de Dezembro de 1927, sendo adjudicada por 30 anos à Câmara Municipal local até 30 de Junho 1958.

Veio ainda a ser adjudicada duas vezes, por períodos de 10 anos, em 1958 e 1969, até que, razões de natureza política e administrativa conduziram ao

7 Artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 48 912, de 18 de Março de 1969.

8 Artigo 3.º do Decreto Regulamentar n.º 56/84, de 9 de Agosto.

encerramento do casino em 1974.

Em 10 de Junho 1975 o governo adjudicou nova concessão à última empresa concessionária, Sopete – Sociedade Poveira de Empreendimentos Turísticos, SARL, tendo o contrato sido assinado em 3 de Dezembro de 1975 e vigorado até 31 de Dezembro de 1988.

Por força do Decreto-Lei n.º 249/81, de 27 de Agosto, as zonas de jogo de Espinho e Póvoa de Varzim passaram de temporárias a permanentes e foram ampliadas as respetivas condições contratuais.

Em 29 de Dezembro de 1988, desta feita sem recurso a concurso público, foi celebrado novo contrato de concessão com a mesma empresa concessionária, o qual teve início em 1 de Janeiro de 1989 e termo em 31 de Dezembro de 2008.

No entanto e como adiante melhor veremos, pelo Decreto-Lei n.º 275/2001, de 17 de Outubro, houve lugar à revisão do contrato de concessão de 1988 e à outorga de novo contrato de concessão, também este sem concurso público, com a dita Sopete, SARL, entretanto renomeada como Varzim-Sol, SA, sendo o prazo prorrogado até 31 de Dezembro de 2023.

ESPINHO - Por sua vez, a zona de jogo temporária de Espinho foi concessionada pela primeira vez, à Sociedade Espinho-Praia SARL, em 1 de Julho de 1928, no seguimento de concurso público, tendo o contrato vigorado até 30 de Junho 1958.

Foi ainda concessionada à Sociedade Turismo de Espinho, mediante concurso público, em 1 de Julho de 1958 e, em 30 de Junho de 1969, à empresa Crudaspinho – Sociedade de Empreendimentos Turísticos da Costa Verde, SARL, em ambos os casos por períodos de 10 anos tendo, no entanto, o último contrato cessado em 31 de Dezembro de 1973.

Em 3 de Abril de 1974 foi então outorgado, mediante concurso público, o contrato que pela primeira vez adjudicou a zona de jogo de Espinho à Solverde – Sociedade de Investimentos Turísticos da Costa Verde, SARL, que ainda hoje se mantém, o qual teve termo em 31 de Dezembro de 1988.

À semelhança do que ocorrera quanto à concessão de Póvoa de Varzim e por força do mesmo Decreto-Lei n.º 249/81, de 27 de Agosto, a zona de jogo de Espinho passou, de temporária a permanente, com ampliação das respetivas condições, por Apostilha ao contrato.

Em 29 de Dezembro de 1988 teve lugar nova adjudicação à mesma concessionária, Solverde, SARL, pelo período de 20 anos e desta feita sem concurso público, cujo contrato, previsto vigorar até 31 de Dezembro de 2008, foi revisto e prolongado até 31 de Dezembro de 2023 pelo antes mencionado Decreto-Lei n.º 275/2001, de 17 de Outubro.

FIGUEIRA DA FOZ – A zona de jogo de Figueira da Foz foi adjudicada pela primeira vez em 29 de Junho de 1928, no seguimento de concurso público

e pelo período de 30 anos, a António Sotero de Oliveira. Não obstante ser previsto cessar em 30 de Junho 1958, este contrato foi rescindido em 1937 por incumprimento da obrigação de construção ou compra de um hotel e das condições fixadas pelo Decreto n.º 14 643, de 3 de Dezembro de 1927.

Apenas em 1948, pelo Decreto n.º 36 890, de 29 de Maio do mesmo ano, se abordou a abertura de novo concurso público e estabeleceu algumas condições para adjudicação desta zona de jogo o que, ainda assim, viria a ocorrer bastante mais tarde, apenas em 28 de Junho de 1958, mediante contrato com a Sociedade Figueira-Praia, SARL, válido até 31 de Dezembro de 1968.

Em 24 de Abril de 1969 foi celebrado novo contrato, ainda como zona de jogo temporária, com a mesma concessionária, Sociedade Figueira-Praia, SARL, válido desta vez até 31 de Dezembro 1988.

Contudo, porque também a zona de jogo de Figueira da Foz foi convertida em zona de jogo permanente, à semelhança do ocorrido por força do Decreto-Lei n.º 249/81, de 27 de Agosto, com as zonas de jogo de Póvoa de Varzim e Espinho, a Sociedade Figueira-Praia, SARL promoveu negociações com o governo, em Dezembro de 1980, propondo nova concessão em que prescindia dos 8 anos que ainda restavam para o termo do contrato em vigor e aproveitava a passagem da zona de jogo de temporária a permanente.

É assim celebrado, em 2 de Julho de 1981, o contrato de concessão da agora zona de jogo permanente da Figueira da Foz, com termo em 31 de Dezembro de 2005.

Entretanto e em alinhamento com o que determinou, para as demais zonas de jogo, o Decreto-Lei n.º 275/2001, de 17 de Outubro, procedeu-se, também aqui, à revisão do contrato de concessão de 1981, com prorrogação do prazo até 31 de Dezembro de 2020.

ESTORIL – Como antes foi referido, o Decreto n.º 14 643, de 3 de Dezembro de 1927, determinou a criação das zonas de jogo permanente dos designados Estoris e da Madeira e no seu seguimento, pelo Decreto n.º 14 722, de 13 de Dezembro de 1927, foram estabelecidas as condições de adjudicação das respetivas concessões, aí se estabelecendo que *“A zona dos Estoris, concelho de Cascais, ficará com duas concessões, uma abrangendo a área compreendida entre S. João do Estoril e a ribeira de Cascais e a outra a área do concelho de Cascais, a oeste da mesma ribeira.”*

Se acaso não se registassem candidaturas aos concursos públicos para qualquer das concessões, permaneceria uma única concessão abrangente da totalidade da área, porém, podendo instalar dois casinos.

Em 27 de Junho de 1928, é celebrado contrato de concessão com a sociedade Estoril Plage, válido por 30 anos, para explorar apenas um casino na área dos Estoris, concelho de Cascais.

Por sua vez, em 28 de Junho de 1958, a Sociedade Estoril-Sol, SARL, entretanto criada com esse fito, candidatou-se e ganhou a concessão, celebrando com o Estado um contrato válido até 31 de Dezembro de 1983 que foi, entretanto, prolongado até 31 de Dezembro de 1986.

Em 17 de Junho de 1985, foi celebrado novo contrato com a mesma empresa concessionária, válido até 31 de Dezembro de 2005, o qual veio a ser integralmente revisto e prorrogado até 2020, em conformidade com o que dispôs o Decreto-Lei n.º 275/2001, de 17 de Outubro.

LISBOA – A permissão de abertura de um casino em Lisboa integrado na zona de jogo do Estoril foi fonte de muita polémica, debate e oposição, seja naturalmente por parte dos demais concessionários, seja dos *media*, seja mesmo da autoridade reguladora da atividade, então Inspeção Geral de Jogos, que publicamente o deu a conhecer.

Apesar disso, foi estabelecido, pelo Decreto-Lei n.º 15/2003, de 30 de Janeiro, complementado com um Aditamento, de 17 de Outubro do mesmo ano, que o governo português autorizava a exploração de jogos de fortuna ou azar em dois casinos na zona de jogo do Estoril, sendo um localizado no Estoril e outro em Lisboa, este regulado por condições firmadas em contrato de concessão celebrado em 14 de Dezembro de 2001.

ALGARVE – A atual zona de jogo do Algarve começou, como referido, por ser designada zona de jogo de Portimão - Praia da Rocha contrato celebrado em 11 de Setembro de 1928 com a empresa Praia da Rocha, Lda., cujo início reportava a 1 de Julho de 1928 e previa vigorar até 30 de Junho de 1958.

O Decreto n.º 41 562, de 18 de Março de 1958 que alterou o regime jurídico estabelecido pelo Decreto n.º 14643, de 3 de Dezembro de 1927, já não considerou a zona de jogo de Praia da Rocha, situação que se manteve até à publicação do Decreto-Lei n.º 48912, de 18 de Março de 1969, em que foi criada a zona de jogo do Algarve.

Por sua vez e não obstante o Decreto n.º 49 463, de 27 de Dezembro de 1969, que estabeleceu as condições de adjudicação da concessão da nova zona de jogo permanente do Algarve, já permitisse que ali pudessem ser explorados dois casinos, localizados em concelhos distintos, pelo Decreto-Lei n.º 134/71, de 8 de Abril, veio a ser estabelecido o alargamento desse número a três casinos e concretizadas as respetivas localizações em Alvor, Vilamoura e Monte Gordo.

Em 16 de Dezembro de 1971 veio então a ser celebrado com a empresa Sointal – Sociedade de Investimentos Turísticos do Algarve, SARL o contrato de concessão da zona de jogo do Algarve, válido até 31 de Dezembro de 1998.

Por Despacho n.º 32/83, de 30 de Março, do Secretário de Estado do Turismo, são reformuladas algumas das contrapartidas antes fixadas e celebrado, em 10 de Maio de 1983, novo contrato de concessão, desta feita, previsto vigorar



até 31 de Dezembro de 2003.

Este contrato viria, no entanto, a ser rescindido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/94, de 28 de Abril, no seguimento de um processo de inquérito instaurado em 1992, com fundamento num largo espetro de cometimentos infratórios envolvendo profissionais de jogo, cargos de chefia e direção e mesmo a administração da empresa concessionária.

Na mesma medida e por Despacho n.º 38/94, de 25 de Maio, foi determinada a constituição de uma Comissão Administrativa que, em representação e por mandato do governo, geriu os três casinos integrantes da zona de jogo até à abertura de concurso público e à adjudicação da concessão, o que veio a ocorrer por força da Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/95, de 14 de Setembro, com adjudicação, em 29 de Janeiro de 1996, de nova concessão válida até 31 de Dezembro de 2017, à empresa Solverde, SA, já concessionária da zona de jogo de Espinho.

Também no presente caso, aproveitando o estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 275/2001, de 17 de Outubro, houve lugar à integral revisão dos termos do contrato e à sua prorrogação até 31 de Dezembro de 2023.

MADEIRA – FUNCHAL – Como supra referido, no seguimento do Decreto n.º 14 643, de 3 de Dezembro de 1927, que determinou a criação das zonas de jogo permanente dos designados Estoris e da Madeira, veio o Decreto n.º 14 722, de 13 de Dezembro de 1927, estabelecer as condições de adjudicação das respetivas concessões, aí se dizendo que *“A Ilha da Madeira, cidade do Funchal, ficará também com duas concessões, uma abrangendo a área a oeste da ribeira de S. João e a outra, situada na área a este mesma ribeira.”* Também aqui se estabeleceu que, se acaso não houvesse concorrentes a qualquer das concessões, permaneceria uma concessão abrangente da totalidade da área, porém, podendo instalar dois casinos.

É assim celebrado, em 21 de Junho de 1928, o primeiro contrato de concessão com a Companhia de Turismo da Madeira, válido por 30 anos, portanto até 30 de Junho de 1958, o qual viria, não obstante, a ser interrompido em 1932 em razão do incumprimento das obrigações contratuais por aquela empresa concessionária.

Pelo Decreto n.º 21 804, de 29 de Outubro de 1932, foi determinada a abertura de concurso público para adjudicação do que restava cumprir do prazo antes contratado, a quem apresentasse a melhor proposta de uma renda fixa. Depois de sucessivas iniciativas administrativas e concursais na procura de alternativa para a exploração da zona de jogo, apenas em 21 de Abril de 1964, foi adjudicada a exploração da zona de jogo à Sociedade Comercial Semira, Lda. e, em 15 de julho do mesmo ano, celebrado contrato de concessão com a ITI – Sociedade de Investimentos Turísticos da Ilha da Madeira, SARL, previsto vigorar até 31



de Dezembro de 1989. Entretanto, em 18 de Março de 1968 foi celebrado novo contrato e prorrogado o prazo da concessão até 31 de Dezembro de 2003.

Por Resolução n.º 162/85, de 12 de Dezembro, o Governo Regional da Madeira autorizou a subconcessão da zona de jogo à empresa Casino Med (Madeira), Inc. com sede no Panamá, medida esta que viria a ser revertida pela Resolução n.º 1648/88, de 15 de Dezembro, com retoma da exploração pela empresa concessionária ITI – Sociedade de Investimentos Turísticos da Ilha da Madeira, SARL.

À semelhança das medidas adotadas para as zonas de jogo do continente, pelo Decreto Legislativo Regional n.º 19/96/M, de 12 de Agosto, o contrato de concessão foi prorrogado até 31 de Dezembro de 2013 e pela Resolução n.º 1673/2005, de 12 de Maio, do Conselho do Governo Regional, determinada nova prorrogação daquele prazo até 2023.

MADEIRA - PORTO SANTO – A zona de jogo de Porto Santo foi criada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/85/M, de 24 de Maio, tendo a sua exploração sido adjudicada por concurso público, por um período de 50 anos, à empresa ITI – Sociedade Investimentos Turísticos da Ilha da Madeira, SA, que não veio a cumprir nenhuma das obrigações estabelecidas e conduziu à qualificação do ato como ineficaz, pelo governo regional.

Pela Resolução n.º 121/2004, de 28 de Janeiro, do Governo Regional, foi então adjudicada nova concessão, por 30 anos, à Sociedade Imobiliária e Turística do Campo de Baixo, SA, cujo contrato veio a ser celebrado em 16 de Junho de 2004, sem que algo chegasse até hoje a tomar forma.

TRÓIA - A zona de jogo permanente de Tróia foi criada pelo Decreto-Lei n.º 340/80, de 30 de Agosto e por Resolução do Conselho de Ministros n.º 69/81, de 17 de Março, adjudicada a sua exploração às empresas Torralta – Clube Internacional de Férias, SARL e Soberana – Investimentos Imobiliários, SARL, acto este inconsequente para qualquer das empresas referenciadas, uma vez que, nunca veio a ser celebrado o respetivo contrato de concessão.

Em 23 de Julho de 1981, foi sim celebrado contrato com a empresa Delphinus – Sociedade de Turismo e Diversões Tróia, SARL, válido, segundo escrito, até 31 de Dezembro do 25.º ano posterior ao início da exploração.

Mas também aqui não foi longo o percurso, sendo o contrato de concessão rescindido por Resolução do Conselho de Ministros de 25 de Setembro de 1986, motivado por incumprimento das obrigações contratuais.

Em 23 de Junho de 1988 veio, entretanto, a ser celebrado novo contrato de concessão, desta feita com a empresa CHT - Casino Hotel de Tróia, SA, com validade prevista nos mesmos termos, até ao dia 31 de Dezembro do 25.º ano posterior ao início da exploração. Idênticos motivos conduziram também à sua rescisão em 29 de Julho de 1993.

Até que, em 6 de Abril de 2000, veio a ser desenhado um contrato de investimento, envolvendo entidades públicas e privadas e dentro desse contexto, sem concurso público, foi adjudicada a concessão da exploração de um casino em Tróia à empresa Grano Salis – Investimentos Turísticos, Jogo e Lazer, SA, integrante do grupo Imoareia – Sociedade Imobiliária, SA.

Por imposição expressa do Decreto-Lei n.º 83/2005, de 21 de Abril, a Grano Salis – Investimentos Turísticos, Jogo e Lazer, SA vendeu a totalidade do capital social à empresa Amorim Turismo, SGPS, SA., que assegurou a construção do casino e a sua exploração até à presente data. Registaram-se, entretanto, evoluções quanto à titularidade do capital e naturalmente quanto ao domínio da empresa concessionária que, não obstante, continua a assegurar a exploração.

VIDAGO – PEDRAS SALGADAS - Por sua vez, a zona de jogo de Vidago – Pedras Salgadas foi criada pelo Decreto-Lei n.º 372/85, de 19 de Setembro, tendo a sua exploração sido adjudicada, no seguimento de concurso público e com as condições estabelecidas pelo Decreto Regulamentar n.º 73/86, de 23 de Dezembro, à empresa Sovipe – Sociedade de Desenvolvimento Turístico de Vidago e Pedras Salgadas, SA, pelo período de 25 anos.

O incumprimento das condições preliminares do contrato de concessão conduziu a que o mesmo viesse a ser rescindido por Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/91, de 31 de Janeiro, ainda antes de se haver iniciado a exploração.

Pelo Decreto Regulamentar n.º 59/91, de 18 de Outubro, foram fixadas novas condições mínimas de adjudicação e autorizado novo concurso público que nunca se veio a concretizar.

Foi por fim o Decreto Regulamentar n.º 30/99, de 20 de Dezembro, que veio estabelecer, uma vez mais, condições mínimas e a abertura de novo concurso público que conduziram, por força da Resolução do Conselho de Ministros n.º 165/2001, de 22 de Novembro, à adjudicação à empresa Solverde, SA, pelo período de 25 anos, da exploração da zona de jogo de Vidago-Pedras Salgadas, cujo casino veio a ser instalado na cidade de Chaves.

AÇORES – A ideia da criação da zona de jogo dos Açores provinha já da década de 20, dos tempos da legalização da atividade em Portugal, contudo, apenas pelo Decreto n.º 26 860, de 3 de Agosto de 1936, foi concedida uma autorização especial à empresa Terra Nostra, sediada em Ponta Delgada, para explorar jogos de fortuna ou azar em regime de concessão especial, no lugar designado por Vale das Furnas, concelho de Povoação. Esta permissão não teve concretização vindo, não obstante, a ser confirmada pelo Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro e mais tarde, pelo Decreto-Lei n.º 10/95, de 19 de Janeiro, que lhe deu nova redação.

Apenas pelo Decreto Legislativo Regional n.º 30/1999/A, de 25 de Agosto, entretanto alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/2000/A, de 20 de Maio, foi determinada a abertura de concursos públicos para exploração de um

casino na ilha de S. Miguel e salas de jogos em máquinas e salas de bingo nas ilhas Terceira e do Faial.

Foi então celebrado com a empresa Asta Atlântica – Sociedade de Turismo e Animação, SA um contrato de concessão para explorar, pelo período de 30 anos, um casino na ilha de S. Miguel e jogos em máquinas e jogo do bingo na ilha Terceira.

Da mesma forma, foi celebrado com a empresa HTA – Hotéis, Turismo e Animação dos Açores, SA, um contrato para exploração de jogos em máquinas e jogo do bingo na Ilha do Faial.

Apenas a concessão de jogo da ilha do Faial não teve ainda concretização por incumprimento da empresa adjudicatária, encontrando-se hoje em funcionamento um casino localizado em Ponta Delgada, na ilha de S. Miguel e uma sala de máquinas na ilha Terceira.

### **2.3. Os contratos de concessão**

#### **2.3.1. O prazo e o teor contratual**

O volume e natureza das condições que suportaram a adjudicação das concessões de jogo em Portugal conduziu desde a primeira hora a contratos de longa duração que justificassem para os adjudicatários o investimento realizado e que assegurassem ao Estado interlocutores idóneos e capazes de instalar e explorar jogos de fortuna ou azar de forma sustentável, assim contribuindo para os retirar das ruas e convertê-los numa atividade contributiva.

Como antes dissemos a propósito do histórico legislativo e contratual, a generalidade dos contratos de concessão outorgados na primeira fase da atividade eram previstos vigorar durante 30 anos, entre 1928 e 1958, como se determinou no artigo 15.º do Decreto n.º 14643, de 3 de Dezembro de 1927. Desde então foram-se registando novos contratos e renovações ou prorrogações dos existentes, porém, sempre por períodos dilatados, em alinhamento com as mencionadas razões, de constância, equilíbrio, segurança e sustentabilidade da atividade.

Nem sempre se utilizou neste domínio a terminologia apropriada, recorrendo-se por vezes indiscriminadamente e de forma pouco rigorosa à expressão prorrogação, a propósito do prolongamento das concessões.

A título de mero exemplo, mas que reflete muito do que a propósito foi sendo escrito ao longo das várias leis legislativas e contratuais, diz o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 275/2001, de 17 de Outubro, sustentado no que estabelece o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, “*É autorizada a prorrogação dos prazos dos actuais contratos de concessão das zonas de jogo do Algarve, Espinho, Estoril, Figueira da Foz e Póvoa de Varzim, nos termos e condições do presente diploma (...)*”.

Isto sugere abordagens diferenciadas quanto à prorrogação das concessões, à prorrogação dos contratos ou à prorrogação dos prazos respectivos. O termo prorrogação deve significar para todos os casos, prolongamento de algo, portanto, alargamento do prazo de algo, contudo, o prolongamento da concessão não quer dizer que se mantenha o contrato, pelo menos com o mesmo teor. E se o teor é alterado, ou se trata de novo e distinto contrato ou da renovação do existente mediante introdução de novas ou alteradas condições.

No caso e melhor veremos adiante, manteve-se a concessão relativamente a qualquer das mencionadas zonas de jogo e às respectivas concessionárias e prolongou-se o *prazo* da sua vigência, porém, com novas condições contratuais que justificaram a outorga de contratos novos.

### 2.3.2. A formação do capital social

A adjudicação da generalidade das concessões iniciais foi suportada por concurso público dirigido a cada uma das zonas de jogo em que, preliminarmente, se definiam as condições base de candidatura. Com efeito, estabelece o artigo 6.º do Decreto n.º 14 643, de 3 de Dezembro de 1927, que “*O exclusivo do jogo (...) só poderá ser concedido, por meio de concurso, (...)*”.

Estas sociedades estavam ainda obrigadas, nos termos do mesmo artigo, a serem constituídas “*(...) sob a forma de sociedade anónima de responsabilidade limitada, tendo no país a sua sede social.*”. E acrescentava o artigo 18.º que “*O exclusivo da exploração de jogo de fortuna ou azar, só poderá ser concedido a sociedades (...) com o capital mínimo de: 1000 contos – ouro, para as zonas permanentes e 250 contos – ouro, para as zonas temporárias.*”, sobre as quais impedia também a obrigação prevista no artigo 20.º de “*(...) entregar 10% do capital estabelecido no artigo 18.º, em ações completamente liberadas e sem desembolso para ele, ao Estado, que ficará por esta forma interessado nos lucros da sociedade e com todos os direitos de accionista detentor dessa cota parte de acções;*”.

Como se verifica, a simples condição de adjudicatárias da exploração de jogos de fortuna ou azar impunha a essas sociedades um conjunto de requisitos que, no limite, atribuía ao Estado uma participação *pro bono* no respetivo capital social e ainda, como determinava o parágrafo único do dito artigo 20.º, de participar na gestão mediante integração “*Na gerência das empresas concessionárias de jogo, nas zonas permanentes, um representante do Estado, pago por elas e nomeado pelo Ministro do Interior.*”.

Com exclusão do que precede, este regime veio a manter-se com algumas variantes no Decreto-Lei n.º 48 912, de 18 de Março de 1969 que, no artigo 7.º, determinou a mesma condição de adjudicação das concessões em regime de exclusividade e mediante concurso público, a empresas constituídas sob a forma

de sociedade anónima de responsabilidade limitada “...cujo capital não seja inferior a 40 000 000\$00 e a 60 000 000\$00, conforme se trate da zona de jogo do Estoril ou de qualquer das outras, ou a entidades de reconhecida solvabilidade que se obriguem a constituí-las no prazo de sessenta dias, a contar da data da adjudicação da concessão.”.

Contudo, mantendo embora e como dito, a previsão da concessão por concurso público e a exigência da forma da sociedade, pela primeira vez se cria, no parágrafo 2.º do mesmo artigo, um regime de exceção que permite ao governo, “... em casos devidamente justificados (...) adjudicar a concessão independentemente de concurso público”.

Também o Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, manteve, nos artigos 9.º e 10.º, idênticos regimes de exceção e acrescentou no n.º 2 do artigo 6.º uma norma que dispensa a exigência de que as empresas concessionárias sejam constituídas sob a forma da sociedade anónima quando a exploração e prática de jogo forem autorizadas a bordo de aeronaves ou navios registados em Portugal, mas a operar fora do território nacional. Nestes casos, a exploração apenas pode ser autorizada a empresas proprietárias ou afretadoras dos navios ou aeronaves nacionais ou a empresas concessionárias das zonas de jogo, com permissão daquelas.

Este diploma veio ainda introduzir alterações quanto à realização do capital ao estabelecer no artigo 17.º, n.º 1, que “Os capitais próprios das sociedades concessionárias não poderão ser inferiores a 30% do activo total líquido, devendo elevar-se a 40% deste a partir do sexto ano posterior à celebração do contrato de concessão (...)”, no n.º 2 que “Pelo menos, 60% do capital social serão sempre representados por acções nominativas ou ao portador, em regime de registo (...)” e no n.º 3 que “A aquisição, a qualquer título, da propriedade ou posse de acções que representem mais de 10% do capital ou de que resulte, directa ou indirectamente, alteração do domínio das concessionárias (...)” carece de autorização do Governo.

Esta rigidez ou grau de exigência quanto à formação do capital já se havia antes manifestado com a publicação do Decreto-Lei n.º 274/84, de 9 de Agosto, preparatório da abertura de concurso para a nova concessão da zona de jogo do Estoril, que teria início em 1 Janeiro de 1987. Com efeito, estabelecia aquele diploma que o capital social da nova concessionária não poderia ser inferior a 800 000 contos, devendo estar integralmente realizado no momento da assinatura do contrato de concessão. E ainda que, pelo menos 51% do capital social devia ser representado por acções nominativas pertencentes a portugueses de origem, ou naturalizados há mais de 10 anos, ou a pessoas coletivas portuguesas em que igual percentagem do respetivo capital pertencesse a portugueses naquelas condições.

Aspeto de assumida pertinência relacionado com a formação do capital

social das empresas concessionárias prendeu-se sempre e necessariamente com a sua detenção. Esta matéria foi tratada desde a primeira hora e até à década de 80, acautelando a titularidade do capital em mãos portuguesas. Com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, hoje União Europeia e a entrada das empresas em bolsa, era previsível e natural a alteração das regras e o acentuar da dispersão do capital social.

O legislador de 1927 curou apenas de assegurar, no Decreto n.º 14 643, de 3 de Dezembro, a adjudicação das concessões em regime de exclusividade, a localização da sede social em Portugal e que os órgãos sociais das empresas concessionárias seriam exclusivamente integrados por cidadãos portugueses originários, nada dizendo quanto à eventualidade da transmissão de participações sociais ou sequer de cessão da exploração.

Já o Decreto-Lei n.º 48 912, de 18 de Março, fazia prever a possibilidade de transferência, não do capital social, mas da exploração direta do jogo, condicionado embora a prévia autorização do Conselho de Ministros. Digamos que omitindo embora a possibilidade de venda de participações sociais, este diploma deixava em aberto a eventualidade de cedência da exploração a terceiros.

Por sua vez o Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, previa no artigo 15.º a possibilidade de cedência da posição contratual, também mediante prévia autorização do Conselho de Ministros ou do Ministro da tutela consoante estivesse em causa a exploração do jogo ou as demais atividades contratualizadas e admitia no artigo 17.º seguinte, a possibilidade de alienação de capital, subordinando-a embora a autorização governamental sempre que estivesse em causa “*A aquisição, a qualquer título, da propriedade ou posse de acções que representem mais de 10% do capital ou de que resulte, directa ou indirectamente, alteração do domínio das concessionárias por outrem, pessoa singular ou colectiva (...)*”.

Mas já no anterior e mencionado Decreto-Lei n.º 274/84, de 9 de Agosto, se previa obrigatória a comunicação “*(...) de todas as transferências entre vivos da propriedade de acções nominativas.*” e ainda a prévia autorização da tutela sempre que “*(...) da transmissão resulte alteração do domínio (...)*” da empresa concessionária.

Refira-se ainda e no contexto, uma particularidade curiosa que envolvia a possibilidade de se promover a expropriação de bens que ao tempo fossem considerados indispensáveis à realização dos fins concessionados e das respetivas obrigações contratuais.

Estabelecia a propósito o artigo 24.º do Decreto n.º 14 643, de 3 de Dezembro, que “*Às sociedades a quem for adjudicado o exclusivo do jogo em cada zona é concedido o direito de expropriar os terrenos e prédios indispensáveis (...)*”. Não se tratava pois aqui de promover a expropriação, como antes sugerimos, mas simplesmente de a executar com força de lei.

Este regime surge já atenuado pelo legislador de 60 quando prevê no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 48 912, de 18 de Março de 1969, não o direito de expropriar mas sim o direito de “(...) *requerer nos termos da legislação em vigor a declaração de utilidade pública urgente da expropriação dos imóveis indispensáveis à realização dos fins (...)*” da concessão e ainda mais atenuado pelo legislador de 80 quando no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, determina, por um lado que “*A celebração do contrato de concessão confere utilidade pública aos empreendimentos nele previstos para efeitos de expropriação (...)*” e ainda que “*(...) o Governo poderá autorizar (...) a posse administrativa dos bens a expropriar.*”.

O regime evoluiu pois desde o normativo original, condicionando o processo de expropriação ao reconhecimento e qualificação prévios como ato de utilidade pública.

### 2.3.3. A resolução dos contratos

O Decreto n.º 14643, de 3 de Dezembro de 1927, não previa expressamente a resolução dos contratos como resultado do arbítrio das partes ou mesmo de particular penalização, embora estivesse naturalmente acautelada essa eventualidade, designadamente, através de mecanismos como o previsto no artigo 23.º, de acordo com o qual, “*Durante o período da concessão é defeso ao Estado alterar zonas, criar outras, impor obrigações diferentes das que estão estabelecidas (...)*”. Esta postura veio, contudo, a ser corrigida nas iniciativas legislativas que lhe seguiram nas décadas de 60 e 80, que passaram a integrar claras referências à resolução contratual por razões de incumprimento ou de cometimento infratório.

O Decreto-Lei n.º 48912, de 18 de Março de 1969, bem expressa essa possibilidade quando as empresas concessionárias cometerem alguma das infrações previstas no artigo 52.º, designadamente:

- Quando, sem autorização, transferirem para outrem a exploração das actividades que constituírem objecto da concessão;
- Quando não for elevado o capital nos termos do artigo 8.º ou não constituírem ou integrarem os depósitos a que estiverem obrigadas;
- Quando decorrerem mais de cento e oitenta dias de mora nos casos previstos na alínea b) do artigo anterior;
- Quando não cumprirem as obrigações assumidas nos contratos de concessão;
- Quando abandonarem sem causa legítima a exploração do jogo ou de outras actividades que constituírem objecto da concessão.”



Estabelece, por sua vez, o artigo 119.º do Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, que são susceptíveis de determinar rescisão dos contratos de concessão, nomeadamente:

- “
- A sonegação de receitas dos jogos;
  - A inobservância do disposto no artigo 17º quanto ao capital social e aos capitais próprios em geral;
  - A não constituição ou integração dos depósitos ou garantias a que as concessionárias se encontrem obrigadas;
  - O decurso de mais 180 dias, nos casos previstos na alínea c) do artigo 122º;
  - A cessão, abandono ou deficiente exploração do jogo ou de actividades essenciais que constituam obrigações contratuais;
  - A violação reiterada da legislação do jogo;
  - A inexecução continuada das obrigações contratuais assumidas pela concessionária;
  - A constituição em mora da concessionária, por dívidas ao Estado, relativas a contribuições ou impostos, ou à segurança social.”

Com a publicação e entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 275/2001, de 17 de Outubro e as consequentes outorgas de novos contratos de concessão, vem a ser introduzida nos clausulados contratuais uma outra condição, segundo a qual, *“A modificação anormal das circunstâncias em que as partes fundaram a vontade de contratar, resultante de acto soberano ou de alteração de lei ou regulamento que afecte com gravidade o equilíbrio contratual, dará à parte lesada o direito de modificação deste contrato segundos juízos de equidade.”*

Dito desta forma, fica por conhecer o real alcance do preceito, porventura só perceptível em caso de litigância, em presença de divergentes argumentarias, mas que permite desde logo imaginar a resolução contratual como possível limite, se para tanto houver causa.

Embora em contexto moderado, esta cláusula veio em diversos momentos a ser invocada pela Associação Portuguesa de Casinos, em particular a partir de meados da década 90, em razão da quebra generalizada das receitas dos jogos de casino, então atribuída a dois fatores qualificados de determinantes - a oferta ilícita de jogo online, não colmatada com medida legislativa ou ação repressiva do Estado e uma suposta concorrência desleal da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa através da oferta de novas modalidades de aposta. Invocavam as empresas concessionárias que se tratava de casos evidentes de modificação anormal das circunstâncias em que as partes haviam fundado a vontade de contratar, resultantes, no primeiro caso de omissão e no segundo caso de desajustada ação legislativa.

Com efeito e quanto à oferta ilícita de jogo online, registavam-se desde o início da década de 90 fortes indícios de tal prática, tendo mesmo sido providenciado um estudo que identificou algumas centenas de *sites* nacionais e estrangeiros através dos quais era oferecido jogo de fortuna ou azar no território português.

A pressão exercida pela dita associação empresarial conduziu a que, no final de 2001 e à margem da iniciativa governamental, a Inspeção-Geral de Jogos partisse para a redação de um projeto de lei visando regulamentar o que então designou de “*jogos interativos*”. Submetido no início de 2003, este trabalho foi praticamente ignorado até 2005, altura em que o governo da época determinou a criação de um grupo de trabalho que estudasse a problemática associada à oferta de jogo online. Este grupo veio a ser integrado, entre outros, por representantes da associação de concessionários das zonas de jogo, da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e da Inspeção-Geral de Jogos, contudo, do trabalho desenvolvido nada resultou, tendo o processo sido arquivado.

Apenas em 2009, foi constituído novo grupo de trabalho visando o mesmo objetivo, integrado desta feita apenas por representantes da tutela, da Inspeção de Jogos e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Concluídos os trabalhos em 2010, foi no seu seguimento constituída nova equipa com vista a redação do respetivo projeto de lei, o qual foi concluído e submetido ao Governo no início de Junho do mesmo ano. Por ter coincido com ato eleitoral e tendo o partido do governo que o determinou perdido as eleições, este documento foi, também ele, inconsequente.

Por fim, em 2012 e face à persistente pressão dos operadores de jogo, determinou o Governo a constituição de um outro grupo de trabalho que veio, três anos depois, a produzir o Decreto-Lei n.º 66/2015, de 29 de abril, que aprovou então o regime jurídico dos jogos e apostas online ainda em vigor e permitiu a atribuição de um conjunto de licenças para explorar a atividade.

Por outro lado e quanto à invocada concorrência desleal da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, uma de entre as novas modalidades de aposta oferecidas por aquela instituição suscitava particular reação da Associação Portuguesa de Casinos, a lotaria instantânea, vulgo designada de “*raspadinha*”.

Argumentavam os concessionários que a “*raspadinha*”, pelas suas características, era tecnicamente semelhante aos jogos oferecidos nos casinos e que, por essa razão, a sua exploração pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa era ilegítima ou mesmo ilegal.

Em suporte disto, arguíam ainda os operadores dos casinos que o ciclo da aposta não respeitava o estabelecido para as lotarias tradicionais, cujo sorteio ocorria semanas ou mesmo meses após o início da oferta pública, altura em que se conhecia então a combinação premiada, enquanto no caso da “*raspadinha*”, o

conhecimento do resultado ocorria praticamente em simultâneo ou no momento imediato à realização da aposta, portanto, em tudo semelhante ao que ocorre e caracteriza os jogos de casino, facto este que lhe retira a condição de “*jogo brando*” ou “*jogo social*” propalada pela operadora. Esta circunstância suportou a invocação de concorrência desleal que, por desajustada ação legislativa do Estado, contribuía, também ela, para a modificação anormal das circunstâncias em que as partes haviam fundado a vontade de contratar.

A designada “raspadinha” foi criada pelo Decreto-Lei n.º 314/94, de 23 de Dezembro, que atribuiu à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa a sua exploração.

Embora invocada, como descrito, a cláusula que prevê a alterações de circunstâncias no decurso dos contratos de concessão nunca, de forma expressa e até à data, constituiu mecanismo de suporte às alterações legislativas ou contratuais que se vieram a registar no domínio dos jogos de fortuna ou azar.

### **2.3.4. As obrigações contratuais**

#### **2.3.4.1. Natureza e tipologia das obrigações**

As obrigações fixadas para a adjudicação das concessões de jogo evoluíram em Portugal ao longo dos tempos sem função das políticas centrais, muito influenciadas por sinais do exterior e de algumas evidências internas de desagregação social, de alguns interesses regionais e das muitas necessidades locais.

O histórico das concessões de jogo evidencia, desde a primeira hora, uma opção clara da Administração por diversificar os tipos e condições contratuais, conjugando obrigações de natureza estritamente pecuniária com o apetrechamento e requalificação das zonas de jogo e das regiões onde as mesmas haviam sido implantadas.

Contudo e à medida que se sucediam os concursos e os contratos, evoluía também a regulamentação ordenadora e aqueles que haviam sido à partida os grandes motivos da permissão e ordenação da atividade, como a construção dos casinos, a construção de hotéis que servissem os seus eventuais clientes e, da mesma forma, a requalificação das zonas urbanas envolventes, visando dignificar as áreas de implantação e assegurar-lhes efetiva qualidade turística, começavam a estar preenchidos e havia que diversificar as opções, acautelando igualmente o interesse público, mas recorrendo a outros instrumentos.

O Decreto n.º 14643, de 3 de Dezembro de 1927, começou por instituir um regime misto que impunha às empresas concessionárias obrigações de natureza patrimonial traduzidas, como dito, na construção dos edifícios dos casinos, de hotéis e outros equipamentos acessórios e obrigações de natureza estritamente financeira, cumpridas com a entrega de contrapartidas pecuniárias e com o

pagamento de impostos<sup>9</sup>.

Entre o enunciado de obrigações e a título de mero exemplo, dado o exaustivo da matéria, prevê o artigo 20.º do dito diploma, designadamente, a preparação e submissão dos projetos e cadernos de encargos, a aquisição dos terrenos e a construção dos casinos, assim como dos hotéis impostos pelos contratos das zonas de jogo permanente, o pagamento dos encargos com o funcionamento do Conselho de Administração dos Jogos e da Secretaria do Jogo, que eram órgãos estatais de supervisão, para além da entrega ao Estado, no fim de cada concessão, de todo o mobiliário e utensilagem dos casinos “...em perfeito estado de conservação e devidamente reparado”.

Não fazendo embora referência a obrigações estruturadas de promoção turística, este diploma apontava já deliberadamente nesse sentido ao obrigar, no artigo 14.º, as empresas concessionárias “A promover a vinda de excursões de turismo a Portugal e a desenvolver lá fora uma propaganda intensiva das nossas belezas naturais, monumentos e principais estâncias climatéricas, hidrológicas e de repouso”.

Por sua vez, pelo exclusivo da concessão, o Estado impunha o pagamento de uma verba anual fixa, por períodos quinquenais e determinava, pela exploração dos jogos, o pagamento de um imposto de jogo calculado, nos jogos bancados, mediante aplicação de uma taxa variável sobre o capital em giro inicial de cada banca e nos jogos não bancados, mediante aplicação de uma taxa única de 25% sobre a receita cobrada dos pontos – *cagnotte*. Era ainda devido o pagamento de um imposto único de 25% sobre a receita cobrada pelas entradas nos casinos.

Este regime manteve-se sem alterações de monta até aos anos 60, época em que, como referido, as zonas de jogo se encontravam já relativamente estabilizadas e a generalidade dos equipamentos associados ou derivados das concessões estavam instalados.

Mas aquando da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 48912, de 18 de Março de 1969, impedia ainda sobre a generalidade das empresas concessionárias um volume muito significativo de obrigações que envolviam obras de construção e manutenção de equipamentos, então já derivados dos planos de ordenamento e requalificação urbana e turística das regiões, obrigação esta decorrente dos novos contratos.

---

9 Tratando-se embora de uma norma transversal à generalidade das zonas de jogo, que visava fundamentalmente estabelecer um regime base para as concessões, aquele diploma apresentava algumas particularidades curiosas e algo estranhas ao contexto, que espelham, ainda que pequenos, alguns dos interesses instalados, como seja a previsão do pagamento das despesas de manutenção de um clube de *dancing* de luxo em Lisboa, obrigação esta que retratava um conceito ainda primitivo da Administração mas, também então, muito subordinado aos modelos e exigências da classe dominante.

Diga-se a propósito que a tipologia dos contratos concessão e o derivado volume de obra atingiu tal ponto que conduziu as empresas concessionárias a diversificarem a sua atividade e a criarem empresas dirigidas à realização das respetivas obrigações contratuais.

Era pois comum a criação de holdings para gerir empresas ou participações em empresas de construção civil a fim de fazer face às obrigações de obra e à sua manutenção, empresas de transporte para os respetivos materiais, de seguros para responder à exigências de garantias contratuais, de publicidade e *marketing* em função das obrigações de promoção turística das regiões, de espetáculos e animação visando as obrigações diárias de entretenimento nos casinos e mesmo de natureza bancária para fazer face às exigências de ordem financeira.

Mas com o andar dos tempos foram sendo reformuladas algumas das obrigações originais, nomeadamente a que reportava à propriedade dos bens afetos às concessões que, com os novos contratos e a progressiva apropriação dos bens pelo Estado, passaram a obrigar, no artigo 14.º daquele diploma, já não a construir, mas *“A efectuar, sempre que forem necessárias, obras de conservação, reparação e beneficiação dos bens imóveis e móveis afectos às concessões, bem como à substituição destes, conforme lhes for determinado (...)”*.

E, da mesma forma, a oferta turística passou a merecer maior realce e delimitação mais estruturada, mediante introdução de obrigações como *“(…) fazer executar, diariamente, no casino, (...) programas de atracções, variedades e diversões, nacionais ou estrangeiras, de bom nível artístico.”*, *“(…)promover e organizar anualmente exposições, espectáculos e provas desportivas, segundo o programa e calendário a submeter (...) à aprovação da Direcção-Geral do Turismo (...)”*, *“(…) colaborar nas iniciativas oficiais que tiverem por objecto fomentar o turismo na área da zona ou na região de turismo em que se situa a concessão.”* e *“(…) realizar, de harmonia com as directrizes e instruções da Direcção-Geral do Turismo, (...) a propaganda da zona no estrangeiro”*.

A publicação e entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, veio acentuar os contornos desta abordagem e imprimir uma outra força às obrigações antes apontadas, quantificando-as mediante imposição às empresas concessionárias que afetassem ao seu cumprimento uma verba de valor não inferior a 3% das receitas brutas do jogo apuradas no ano anterior. E inovou ao introduzir no artigo 14.º uma nova condição, de acordo com a qual, quando se verificar alteração das circunstâncias e *“(…) alguma das obrigações contratuais das concessionárias não possa ser cumprida ou seja aconselhável para o desenvolvimento turístico a execução de realizações não previstas, pode o membro do Governo da tutela impor ou admitir a respectiva substituição ou alteração, em termos de equivalência de valor.”*

Evoluiu-se também e por sua vez, da expressão *“bens a entregar ao Estado*

*no fim de cada concessão*” usada no primeiro diploma, para a referência a “*bens reversíveis ou revertidos para o Estado no final da concessão*”, usada no Decreto-Lei n.º 48912 e reiterada após no artigo 19.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 422/89, em que se fala expressamente em “*bens do Estado*”, por cuja utilização se fixou uma renda aos concessionários.

Foram pois muitos e diversificados os tipos de obrigações a que, ao longo dos tempos, foram sendo subordinadas as entidades concessionárias das zonas de jogo. As características e estágio de desenvolvimento de cada uma das zonas de jogo, num país matizado de norte a sul por evidentes e significativas assimetrias regionais, conduziram a alguma diversidade no estabelecimento das condições base dos contratos de concessão e, nessa medida, no direcionamento das receitas do jogo, seja para a construção de equipamentos de lazer como piscinas, pavilhões desportivos, campos de golfe e outros espaços desportivos, seja em obras de requalificação urbana, seja mesmo na construção de bairros sociais.

Este foi o espectro dominante de obrigações contratuais até, praticamente, ao final do século XX.

Com o virar do século, registou-se também uma viragem na estratégia do Estado e no formato das obrigações impostas às concessionárias, expressos no Decreto-Lei n.º 275/2001, de 17 de Outubro, que determinou o prolongamento até 31 de Dezembro de 2020, dos contratos de concessão das zonas de jogo de Estoril e de Figueira da Foz e até 2023, dos contratos de concessão das zonas de jogo de Vilamoura, do Sotavento e do Barlavento Algarvios, do Estoril, de Espinho e de Póvoa de Varzim.

O mesmo diploma fixou para cada concessionária a respetiva contrapartida inicial e a correspondente forma de pagamento, determinou o destino dessas verbas e estabeleceu para a concessionária da zona de jogo de Figueira da Foz, a partir da outorga do novo contrato, o pagamento de uma contrapartida anual correspondente a 30% das receitas brutas dos jogos, não podendo ser inferior aos valores fixados em instrumento próprio.

Esta contrapartida serviu de matriz para as que vieram a ser determinadas nos novos contratos também celebrados com as demais concessionárias beneficiárias e realizava-se, designadamente, da seguinte forma:

- “a) Através do pagamento do imposto especial sobre o jogo, nos termos da legislação em vigor;*
- b) Através do pagamento das importâncias que couberem à concessionária para compensação do Estado pelos encargos com a Inspeção-Geral de Jogos, nos termos legalmente estabelecidos;*
- c) Através da dedução dos encargos com animação e promoção turística do Casino, prevista no artigo 5.º;*

*d) Através do pagamento das verbas previstas nas alíneas h) e i) do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 81/80, de 17 de Dezembro;*  
*e) Através do pagamento da diferença entre o total da contrapartida anual e o somatório dos valores apurados nos termos das alíneas anteriores.”*

Estas deduções, referenciadas para a empresa concessionária da zona de jogo de Figueira da Foz, não divergem sobremaneira e como dito, das que vieram a ser estabelecidas para as demais empresas concessionárias salvo as respeitantes a especificidades locais. Um caso relewa, contudo, quanto às concessões de Estoril, Póvoa de Varzim e Espinho, cujas contrapartidas preveem ainda:

“  
*(...) dedução, até 50% (...) dos encargos com a aquisição, renovação ou substituição do equipamento de jogo, designadamente da aquisição no mercado nacional ou estrangeiro de máquinas electrónicas, bem como com os projectos de execução de obras de modernização e ampliação do actual casino.”*

Justifica-se esta referência em virtude de se tratar, na nossa perspetiva, de uma medida de matriz eminentemente política e algo sinuosa, uma vez que não envolvia condição que se impusesse por particular especificidade ou necessidade das zonas de jogo ou das regiões onde as mesmas se localizam. Independentemente dos motivos que a geraram, o estabelecimento de tal obrigação e a fórmula definida para a sua realização acarretaram maior complexidade à regulação da atividade e uma inquestionável dificuldade ao exercício do seu controlo e fiscalização, ao deixarem ao arbítrio e estrito domínio das empresas concessionárias a administração do tipo e volume da despesa dedutível, assim como das fontes de fornecimento dos materiais e equipamentos e das bases de negociação dos mesmos.

Com a introdução do dito mecanismo de dedução da despesa à contrapartida anual passou a registar-se, como se compreende, em puro frenesim, um volume majorado de transações, seja decorrentes da aquisição, reparação e substituição equipamentos e utensílios de jogo, seja igualmente em razão do volume de obra, pois todos as mencionadas concessionárias desencadearam, a partir de então, elaborados processos de aplicação ou reformulação dos espaços dos casinos.

Digamos que o formato então introduzido de realização das contrapartidas anuais e a inovadora partilha da despesa que, desde a década de 20, sempre o Estado havia imposto como parte do preço do contrato e, por isso, imputava exclusivamente às concessionárias, foi ora e neste caso, ponderado em perda, entendemos nós, com penalização significativa para a receita pública expectável.



#### 2.4. Benefícios fiscais

A exploração dos jogos de fortuna ou azar foi, como vimos dizendo e desde a sua permissão, sujeita a tributação especial significativamente agravada comparativamente às demais atividades económicas, facto que determinou, de algum modo, a isenção das entidades concessionárias do pagamento de outros impostos gerais ou locais.

Este princípio ficou latente no Decreto n.º 14643, de 3 de Dezembro de 1927, nomeadamente quando no artigo 21.º começou por estabelecer para as concessionárias a isenção do pagamento da contribuição predial rústica e urbana na aquisição dos terrenos ou edifícios destinados à atividade, assim como a dispensa, no parágrafo único do artigo 24.º, do pagamento dos direitos alfandegários devidos pela importação de bens com o mesmo destino. E com maior e mais exata precisão, no artigo 44.º onde se estabelece que *“O exercício da industria do jogo de fortuna ou azar nos casinos legalmente autorizados não está sujeita a quaisquer contribuições ou impostos estabelecidos ou a estabelecer quer para o Estado quer para os corpos ou corporações administrativas, ficando apenas obrigados ao pagamento do imposto sobre o jogo (...)”*.

O legislador de 60 manteve o mesmo tipo de abordagem e tratamento desta matéria, começando também, no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 48912, de 18 de Março de 1969, por isentar de sisa as aquisições de prédios necessários ao exercício da atividade e de contribuição predial os que viessem a reverter para o Estado no termo das concessões, e após, no artigo 34.º, reduzindo as obrigações fiscais ao pagamento do imposto de jogo.

Reiterando embora o mesmo entendimento e dispensando as concessionárias de qualquer outra tributação geral ou local, além do imposto de jogo, o Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, vem inovar no n.º 3 do artigo 84.º, quando sujeita ao regime tributário geral as atividades das empresas concessionárias que não decorram das obrigações da concessão e inova ainda quando, no n.º 2 do anterior artigo 53.º, as isenta do pagamento do imposto de jogo relativamente às bancas e máquinas cujo capital em giro inicial não chegue a ser utilizado, por falta de jogadores, até ao termo da partida.

#### 2.5. Nota final

Conforme fomos dizendo e estabelece o Decreto-Lei n.º 275/2001, de 17 de Outubro, terminam em 31 de Dezembro de 2020, os contratos de concessão das zonas de jogo de Estoril e de Figueira da Foz e na mesma data de 2023, os contratos de concessão das zonas de jogo de Vilamoura, do Sotavento e do Barlavento Algarvios, de Espinho e de Póvoa de Varzim.

Em razão disso, presume-se estarem planeadas ou mesmo firmadas as condições base dos futuros concursos e contratos de concessão e, porventura, em curso abordagens negociais nesse sentido.

A natureza da atividade, a envolvente de problemática social que integra, a exigência de proteção dos menores e de grupos vulneráveis de jogadores, a reavaliação das regras de publicidade e promoção pública dos jogos e apostas, o presumível ou expectável volume da receita, assim como as prioridades para a sua aplicação, o imperativo de prevenção da fraude e do branqueamento de capitais e, muito importante, a revisão do modelo de regulação e fiscalização da atividade justificariam, porventura, entendemos nós, uma ampla e prévia discussão pública da matéria. Porém, um olhar atento facilmente concluirá que longe vive tal ideia, talvez porque politicamente inoportuna.

### Referências

Alegria, A. “Os jogos de azar – Regulação e Problemática Social”, Edições Ex Libris, 2014

Pinheiro, J “A Lei do Jogo”, Almedina, 2006

Lei e Regulamentos:

Código do Penal de 1886

Decreto n.º 12 790, de 30 de Novembro de 1926

Decreto n.º 14 643, de 3 de Dezembro de 1927

Decreto n.º 21 804, de 29 de Outubro de 1932

Decreto n.º 26 860, de 3 de Agosto de 1936

Decreto n.º 36 890, de 29 de Maio de 1948

Decreto n.º 41 562, de 18 de Março de 1958

Decreto n.º 49 463, de 27 de Dezembro de 1969

Decreto Legislativo Regional n.º 30/1999/A, de 25 de Agosto

Decreto Legislativo Regional n.º 12/2000/A, de 20 de Maio

Decreto Legislativo Regional n.º 12/85/M, de 24 de Maio

Decreto Legislativo Regional n.º 19/96/M, de 12 de Agosto

Decreto-Lei n.º 48 912, de 18 de Março de 1969

Decreto-Lei n.º 134/71, de 8 de Abril

Decreto-Lei n.º 340/80, de 30 de Agosto

Decreto-Lei n.º 249/81, de 27 de Agosto

Decreto-Lei n.º 274/84, de 9 de Agosto

Decreto-Lei n.º 372/85, de 19 de Setembro.

Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro (versão original)

## Alterações:

- Decreto-Lei n.º 98/2018, de 27 de Novembro (12ª versão)
- Lei n.º 49/2018, de 14 de Agosto (11ª versão)
- Lei n.º 114/2017, de 29 de Dezembro (10ª versão)
- Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro (9ª versão)
- Decreto-Lei n.º 64/2015, de 29/04 (8ª versão)
- Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30/11 (7ª versão)
- Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro (6ª versão)
- Decreto-Lei n.º 40/2005, de 17/02 (5ª versão)
- Lei n.º 28/2004, de 16 de Julho (4ª versão)
- Decreto-Lei n.º 10/95, de 19/01 (3ª versão)
- Declaração de 30 de Dezembro de 1989 (2ª versão)

Decreto-Lei n.º 314/94, de 23 de Dezembro

Decreto-Lei n.º 275/2001, de 17 de Outubro

Decreto-Lei n.º 15/2003, de 30 de Janeiro,

Decreto-Lei n.º 83/2005, de 21 de Abril

Decreto-Lei n.º 66/2015, de 29 de Abril

Decreto Regulamentar n.º 81/80, de 17 de Dezembro

Decreto Regulamentar n.º 56/84, de 9 de Agosto

Decreto Regulamentar n.º 73/86, de 23 de Dezembro

Decreto Regulamentar n.º 59/91, de 18 de Outubro

Decreto Regulamentar n.º 30/99, de 20 de Dezembro

Despacho n.º 32/83, de 30 de Março, do Secretário de Estado do Turismo

Despacho n.º 38/94, de 25 de Maio, do Secretário de Estado do Turismo

Resolução n.º 162/85, de 12 de Dezembro, do Governo Regional da Madeira

Resolução n.º 1 648/88, de 15 de Dezembro, do Governo Regional da

Madeira

Resolução n.º 121/2004, de 28 de Janeiro, do Governo Regional da Madeira

Resolução n.º 1 673/2005, de 12 de Maio, do Conselho do Governo

Regional da Madeira

Resolução do Conselho de Ministros n.º 69/81, de 17 de Março

Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/91, de 31 de Janeiro

Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/94, de 28 de Abril

Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/95, de 14 de Setembro

Resolução do Conselho de Ministros n.º 165/2001, de 22 de Novembro