

O caso da concessão dos cassinos do Rio de Janeiro e de Santos

11/06/2015



Arnaldo Godoy
Livre-docente pela USP

Em 1922 discutiu-se a concessão dos cassinos do Rio de Janeiro e de

Santos. O Ministro da Fazenda enviou um Aviso ao Consultor-Geral da República arguindo se havia direito adquirido da referida exploração, por parte de interessados que empreendiam o negócio dos cassinos nessas duas cidades portuárias. A legislação fora alterada, revogando concessões antigas, na hipótese de cassinos que não se encontrassem em áreas de estações termais.

O parecer que hoje divulgo revela uma densa reflexão jurídica, em torno do tema dos direitos adquiridos. O parecerista concluiu que a lei nova era aplicável à hipótese, e que as concessões deveriam ser revogadas. No entanto, lembrou que investimentos foram feitos, e que o Governo precisava levar em conta esse fato. Respondeu a pergunta feita, em seus aspectos jurídicos, e deixou para o Ministro da Fazenda resolver o problema, porquanto a lei não lhe permitia uma outra solução. Com muita inteligência e responsabilidade, o Consultor-Geral da República, opinou juridicamente, e não avançou em soluções econômicas ou políticas, que eram da alçada do Ministro da Fazenda. Segue o parecer:

Gabinete do Consultor-Geral da República — Rio de Janeiro, 21 de fevereiro de 1922 —

Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda — Com o Aviso nº 22, de 10 do corrente, recebi de Vossa Excelência, para dar parecer, acompanhados dos respectivos processos, os requerimentos de Juan Carlos Mendoza e Augusto Lurati, e Miramar Sociedade Anônima, os dois primeiros



concessionários de jogo pelo prazo de 15 anos, no Cassino em construção na Praia de Copacabana, nesta Cidade, e a segunda, concessionária de igual favor no seu próprio Cassino, em Santos.

Pretendem os requerentes que tendo obtido a concessão de modo integral nos termos da lei vigente, expedida a carta de autorização, lavrado na extinta Procuradoria Geral da Fazenda Pública o termo respectivo, trata-se de um ato perfeito e acabado constituindo um direito adquirido e cuja validade não pode ter sido afetada pelos dispositivos do art. 59 e § 1º do Decreto Legislativo nº 4.440, de 31 de dezembro de 1921, que são do teor seguinte: “As autorizações para a exploração de jogos de azar, a que se refere o art. 14 da Lei nº 3.987, de 8 de janeiro de 1920, e o Decreto nº 14.808, de 17 de maio de 1921, só poderão ser concedidas, a partir da data desta lei, aos clubes e cassinos das estações hidrominerais e termais do interior do país, frequentadas em períodos limitados do ano para o uso de águas medicinais e afastadas dos grandes centros de população. As concessões dadas que contrariam este artigo são consideradas de nenhum efeito, da data desta lei, e sem direito a qualquer indenização nos termos do § 4º do art. 14 da Lei nº 3.987 citada” .

Para se apurar do efeito que possa ter a lei nova sobre a validade dos atos praticados sob o regime da lei anterior, a primeira questão a ser estudada é a de verificar se se trata de uma lei meramente interpretativa. As leis interpretativas, não sendo propriamente leis novas, mas textos que se limitam a fixar o sentido de um texto anterior, são tidas como devendo atuar desde o momento da vigência da lei anterior, e isso porque, como claramente explica Lasalle, em seu livro clássico, a ideia, expressa em a nova lei já a lei anterior encerrava nela mesma (*Théorie des Droits Acquis*, vol. 1º, pág. 467). E a verdade é que a doutrina aceita reconhece que a lei interpretativa não pode influir sobre os fatos consumados e sobre a sentença passada em julgado, mas abrange os direitos adquiridos, ou melhor, não pode haver direitos adquiridos baseados na interpretação falsa da lei (Espínola, *Sistema*, vol. 1º, nota 34 da parte 1ª Capítulo III).

Parece-me evidente, entretanto, que não se trata aqui de uma lei interpretativa, cuja ação retroativa podia ser legítima. A lei para ser tida como interpretativa não deve alterar ou modificar o sentido da lei interpretada. Ora, na hipótese, a situação é a seguinte: A Lei nº 3.987, de 2 de janeiro de 1920, facultou ao Governo, em seu art. 14, conceder, mediante certas condições, permissão para jogos de azar “aos clubes e cassinos de estações balneárias, termais ou climatéricas”.

Agora o novo texto acima transcrito estabeleceu que tais autorizações “só poderão ser concedidas, a partir da data da lei, aos cassinos e clubes das estações hidrominerais e termais do interior do país, frequentadas em períodos limitados do ano para o uso de águas medicinais e afastadas dos grandes centros de população”.



Os termos do novo dispositivo evidentemente restringem as expressões genéricas da antiga lei. Não é aos cassinos e clubes das estações balneárias, termas e climatéricas em geral que as concessões de jogo podem ser dadas; mas tão-somente às que, não sendo puramente balneárias ou climatéricas, sejam hidrotermais e termas e estejam situadas no interior do país, e afastadas dos grandes centros. Além disso, a inclusão, no próprio texto, das expressões a partir da data da lei, pressupõe que, nos termos da lei anterior, podiam ser dadas concessões a cassinos em condições diferentes.

Não se tratando, pois, de uma lei meramente interpretativa, é claro que ela, por sua natureza, não era de molde a afetar as concessões feitas sob o regime da lei anterior. O § 1º dessa nova lei, entretanto, declarou sem efeito da data da lei as concessões dadas que contrariam os termos em que o artigo caracterizou os cassinos a que a concessão podia ser feita. E assim, deve ser ventilada a questão de saber se esse parágrafo, que contém um princípio positivamente retroativo, pode ter aplicação.

A questão se resolve em apurar se as concessões dadas aos requerentes devem ser consideradas como criando direitos adquiridos, caso em que contra elas não podia ter eficácia a lei nova, ainda que, como na hipótese, expressamente o declarasse.

As concessões foram dadas sob o regime do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 14.808, de 17 de maio de 1921, cujo art. 3º, em seu § 3º, reproduzindo textualmente os termos do § 4º do art. 14 do Decreto Legislativo nº 3.987, de 2 de janeiro de 1920, dispunha: “a autorização poderá ser cassada em caso de inobservância das cláusulas preestabelecidas, a pedido justificado da municipalidade local ou quando assim o entender o Poder Público, sem que assista aos concessionários direito a qualquer indenização”.

Devo dizer, Senhor Ministro, que a redação do dispositivo presta-se a interpretações divergentes. Nele se estabelece que, “sem que aos concessionários assista direito a qualquer indenização, as concessões podem ser cassadas no caso de inobservância das cláusulas preestabelecidas, a pedido justificado do Conselho Municipal ou quando assim o entender o Poder Público”.

Por seus termos literais, tal dispositivo pode ser entendido como subordinando a cassação, a pedido justificado da Municipalidade, ou quando o Poder Público o entender, no caso de inobservância, por parte dos “concessionários, das cláusulas preestabelecidas.

Nessa hipótese, a redação clara teria sido a seguinte: “Em caso de inobservância das cláusulas preestabelecidas, a concessão pode ser cassada a pedido da Municipalidade ou se assim o entender o Poder Público’.

O artigo, entretanto, pode igualmente ser interpretado como criando dois casos em que a cassação possa ser declarada: a) no caso de inobservância das cláusulas preestabelecidas, a pedido justificado do Conselho Municipal, ou b) quando assim o entender o Poder Público.

E, nessa hipótese, a redação clara do artigo teria sido a seguinte: “a autorização poderá ser cassada: 1ª) no caso de inobservância das cláusulas preestabelecidas, a pedido justificado da Municipalidade; 2ª) quando assim o entender o Poder Público”.

O Senhor Diretor-Geral da Receita Pública defende, em seu bem lançado parecer, ainda uma terceira interpretação, a de que o artigo encerra três casos de rescisão: 1ª) em caso de inobservância das cláusulas; 2ª) a pedido justificado das municipalidades; ou 3ª) quando assim o entender o Poder Público.

As novas redações aqui indicadas teriam traduzido, de modo indubitável, o sentido da lei; nos termos em que ela se apresenta, deixa vacilante quem a tenha de interpretar.

Quanto a mim, havendo meditado longamente sobre a matéria, inclino-me à segunda interpretação, não só porque pela disposição literal do texto ela me parece natural, como porque se me afigura a mais lógica e racional.

Literalmente o texto defende esse sentido. E de fato, desde que se estipula que a inobservância das cláusulas legitima a cassação, não era mister estatuir que ela podia ser decretada pelo Poder Público, porque necessariamente só o Poder Público poderia exercer tal função. E assim só se compreende que o legislador, depois de haver disposto que a concessão podia ser cassada em caso de inobservância das cláusulas preestabelecidas, a pedido das municipalidades, houvesse acrescentado ou quando assim o entender o Poder Público, com o intuito manifesto de criar um segundo caso em que a cassação pudesse ser decretada.

E nem se compreende que, verificada a inobservância das cláusulas preestabelecidas, tratando-se de concessões de jogos proibidos, que só excepcionalmente e mediante as mais rigorosas e estritas condições se autoriza, não devesse a cassação ser imediata e necessária, mas ficasse sua decretação ainda para quando o Poder Público o entendesse.

Lógica e racionalmente parece-me que a interpretação do texto deve ser aqui apontada, porque dada a natureza da concessão de que se trata, por certo não se desarmaria inteiramente o Poder Público para a defesa eventual dos interesses locais e da moralidade pública, no caso em que as proporções do jogo, mesmo dentro das estritas normas regulamentares, os pudessem comprometer.



E que a interpretação por que me inclino parece a verdadeira veio trazer elemento de convicção o transcrito § 1º do art. 59 da nova Lei da Receita que pode ser entendido como contendo a interpretação autêntica daquele dispositivo a que o próprio Poder Legislativo pôs em prática desde logo.

De fato, esse parágrafo declara de nenhum efeito as concessões já dadas, e que não estejam de acordo com o novo dispositivo legal, e diz expressamente sem direito a qualquer indenização nos termos do § 4º, do art. 14, da Lei nº 3.987.

A referência a esse § 4º, no texto em que o Poder Legislativo, um dos ramos do Poder Público, cassa concessões de jogo feitas sob o regime anterior, pode ser considerada como sendo a interpretação desse texto, no sentido de que pode a cassação ser decretada quando o Poder Público assim o entender.

E assim tal dispositivo pode ser entendido como o uso pelo Poder Público, por um de seus ramos, daquela faculdade; e, em tais condições, dando execução, ele mesmo, a um artigo de lei, o Poder Legislativo dá dessa lei a interpretação mais decisiva, pois que a dá, pondo-a em execução.

A conclusão, pois, a que levam estes argumentos é que as concessões feitas sob o regime da lei anterior e seu regulamento podiam a todo o tempo ser cassadas pelo Poder Público, pelo que delas não decorre para os concessionários senão o direito de as gozar enquanto o Poder Público não entendesse as dever cassar.

Tendo a cassação sido decretada, cessou por completo todo o direito dos concessionários sem que lhes assista direito a qualquer indenização.

E, de acordo com essa conclusão, não é o fato de ter sido a concessão feita de modo completo, ouvido o Conselho de Higiene e lavrando-se o respectivo contrato e a carta-patente, que melhora a situação dos concessionários; todos esses atos emanaram da lei e não podem ter senão o efeito que a lei lhes empresta. A concessão era por sua natureza revogável; com a revogação perdem toda a eficácia legal os atos preparatórios e constitutivos da concessão.

Julgo de meu dever, entretanto, Senhor Ministro, assinalar que há argumentos ponderosos para defender a outra solução.

Realmente, trata-se de empreendimentos de vulto, de construções que orçam por muitos milhares de contos de réis. E não parece plausível que o Poder Público autorizasse essas construções e houvesse celebrado com os concessionários um contrato, para, a meio da obra, antes que a exploração dos jogos se tivesse iniciado, cassar as concessões, pura e simplesmente.

É lamentável, pois, que a lei não tenha sido clara bastante para evitar as perplexidades de quem a tenha de interpretar. Vossa Excelência, certamente, em seu critério superior, saberá dar ao caso a solução justa.



Devolvo os papéis e tenho a honra de renovar a Vossa Excelência meus protestos de elevada estima e distinta consideração.

Rodrigo Octavio

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2015-jun-11/passado-limpo-concessao-cassinos-rio-janeiro-santos/>