



ISSN: 2230-9926

Available online at <http://www.journalijdr.com>

IJDR

International Journal of Development Research

Vol. 12, Issue, 03, pp. 54480-54486, March, 2022

<https://doi.org/10.37118/ijdr.24163.03.2022>



RESEARCH ARTICLE

OPEN ACCESS

A IMPORTÂNCIA JURÍDICA ECONÔMICA DA REVOGAÇÃO DO DECRETO 9.215/46 QUE PROÍBE À PRÁTICA E À EXPLORAÇÃO DE JOGOS DE AZAR

^{1,*}Luan Silveira dos Santos and ²Felipe do Nascimento Jorge

¹Bacharel em Direito e Pós Graduando em Direito Administrativo e Direitos Humanos;

²Bacharel em Direito e Bacharel em Economia

ARTICLE INFO

Article History:

Received 03rd January, 2022

Received in revised form

26th January, 2022

Accepted 16th February, 2022

Published online 19th March, 2022

Key Words:

Cassino, Jogos de azar,
Decreto 9.215/46.

*Corresponding author:

Luan Silveira dos Santos

ABSTRACT

O tema apresentado possui diversas vértices sociais, tendo bastante importância por impactar diretamente em um dos assuntos jurídicos mais importantes de um Estado, a economia. Por força normativa do decreto 9.215/46 um sistema de ordem econômica foi abalado durante décadas pela falta de inovação jurídica. Para solidificação da tese apresentada pesquisas históricas e doutrinárias foram realizadas para em conjunto fazer um aparato sobre a situação econômica jurídica do Brasil com a proibição dos cassinos que já se arrasta décadas.

Copyright © 2022, Luan Silveira dos Santos and Felipe do Nascimento Jorge. This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Citation: Luan Silveira dos Santos and Felipe do Nascimento Jorge. "A importância jurídica econômica da revogação do decreto 9.215/46 que proíbe à prática e à exploração de jogos de azar", *International Journal of Development Research*, 12, (03), 54480-54486.

INTRODUCTION

Em uma sociedade emergente na qual diversos problemas financeiros e sociais assolam a população, a importância das leis e regulamentações do Estado é de bastante relevância, pois através delas surgem políticas públicas para contribuir com o desenvolvimento econômico da população e consequentemente promover a elevação da qualidade de vida das pessoas. O Brasil apesar de ser um país rico de recursos naturais sofre com esses problemas do submundo. Para muitos, o desenvolvimento industrial tardio e a dependência exclusiva durante muito tempo da exportação de produtos do setor primário é apontado por muitos como uma das principais causas do atraso do desenvolvimento do país. A diversificação dos meios de produção de renda é o caminho mais coeso para ênfase do desenvolvimento. Nesse cenário, o turismo é um setor bastante importante na geração de renda de uma nação, setor esse que não é bem aproveitado pelo Brasil, mesmo este sendo agraciado com belezas naturais estonteantes. Talvez a falta efetiva de uma legislação propícia ao turismo seria a solução para alavancar a economia nacional. Em 1946 surgiu o decreto da proibição dos jogos de azar no Brasil, consequentemente proibindo o funcionamento dos cassinos, medida que parecia ser correta devido a cultura da sociedade brasileira na época depois de décadas parece ser defasada e limitadora do desenvolvimento turístico no país. Para muitos o funcionamento dos cassinos no Brasil é um tema que pode soar como irrelevante, até porque há 75 anos do decreto 9.215/46 e durante esse período o

desenvolvimento comportamental da sociedade e o decreto ainda permanece em vigor prendendo a sociedade brasileira a um período do passado nos quais os costumes eram totalmente diferentes, mas não trata apenas do funcionamento de cassinos, mas sim de um fomento ao turismo, a economia, ao emprego e a fonte de renda, pois exemplos mundo afora comprovam a eficiência de empreendimentos voltados atividade de jogos de azar na movimentação da economia, como por exemplo, Las Vegas. Nossa legislação é bastante ampla e segue em constante mutação acompanhando as mudanças da sociedade, por isso a importância da efetividade de nossos legisladores para que as leis possam de forma harmônica acompanhar as alterações culturais e comportamentais da sociedade. Atualmente há uma movimentação no Senado buscando reverter o decreto 9.215/46 com o intuito de equiparar a realidade da sociedade atual, é de estranheza um Estado democrático de direito voltado aos direitos fundamentais ficar preso a uma determinação controladora semelhante à de países sob regime ditatoriais. Por fim, é de suma importância o tema da legalização da prática de jogos de azar, movimentando toda uma economia em volta da atividade, sendo uma das ferramentas de arrecadação do estado, de movimentação da economia local, de entrada de moeda estrangeira no país e de redução no índice de desemprego, por isso, a seguinte reflexão deve ser feita, quanta riqueza o país deixou gerar todo esse tempo devido a esse decreto e quanto pode faturar com uma inovação legislativa acerca do assunto? Diante tal indagação e questionamentos acerca do assunto precisamos fazer um aparato histórico social e legislativo para

entender as possibilidades de reverter a situação ocasionado pelo decreto 9.215/46.

Entraves para Legalização dos Cassinos no Brasil: Para Barroso (2018) em sua análise doutrinária da interpretação da Constituição deixa notório que análise legislativa do nosso sistema jurídico contribuiu com a diferença existente entre o Brasil da maioria dos países que tem renda forte no setor turístico, todavia há mais de 60 décadas, o Estado restringe o funcionamento de cassinos em território nacional conforme a determinação do decreto 9.215/46. É de tamanha estranheza um país emergente em desenvolvimento ter uma conduta contrária ao progresso e desenvolvimento, talvez o contexto histórico do país seja uma possível causa falta de inovação jurídica acerca do assunto (Barroso, 2018, p.4):

Limitação do poder e supremacia da lei (Estado de direito, *rule of law*, *rechtsstaat*). O nome sugere de modo explícito a existência de uma constituição, mas associação nem sempre é necessária ou verdadeira (...).

Em um Estado constitucional existe três ordens de limitação de poder. Em primeiro lugar, as limitações materiais: há valores básicos e direito básicos que não sempre de ser preservados, como a dignidade da pessoa humana, a justiça, a solidariedade e o direito a religião, de expressão, de associação. Em segundo lugar existe uma específica estrutura orgânica exigível: as funções de legislar, administrar e julgar devem ser atribuídos a órgãos distintos e independentes, mas que, ao mesmo tempo, se controle reciprocamente (*checks and balances*). Por fim há limitações processuais: os órgãos de poder devem agir não apenas com fundamento na lei, mas também observando o devido processo legal, que congrega regras tanto de caráter procedimental (contraditório, ampla defesa, inviolabilidade do domicílio, vedação de provas obtidas por meio ilícito) como de natureza substantiva (racionalidade, razoabilidade, proporcionalidade, inteligibilidade).

Ao contrário do que rege a estrutura organizacional do constitucionalismo descrito por Barroso (2018) Muitos conservadores contrários à ideia alegam que o maior problema para esse tipo de empreendimento é cultural, já que o Brasil teve uma colonização conturbada e um desenvolvimento marcado por mudanças de regimes políticos e corrupção. Para eles, os cassinos legalizados em território nacional poderia ser um problema a mais ao invés de solução, os jogos poderiam trazer consigo alguns problemas sociais, tais como prostituição, tráfico, lavagem de dinheiro e doenças mentais, tais como depressão. Para Ricardo Feijó (2007) a análise da problemática apresentada aos contrários a liberação dos jogos deve ser mais profunda e criteriosa do que a maneira superficial que vem sendo apresentada pela parte adversa do setor. Primeiramente sabemos que todos esses problemas apresentados já existem em nossa nação, e mais, em índices bem superiores do que muitos países que tem os jogos de azar como uma forte fonte de renda. Segundo que ao fazer a liberação dos cassinos é de suma importância a leis na regulamentação da atividade e da fiscalização dos órgãos competentes fazendo com que seja feita de forma organizada evitando que surja qualquer tipo de problema relacionado atividade. De maneira geral percebe-se que a justificativa para o atraso na regulamentação permissa do assunto não é satisfatória, e ao fazer análise estrutural das leis brasileiras, as histórias de regiões prejudicadas pelo decreto e locais que prosperam devido aos cassinos. Conclui-se de maneira mais coesa que de fato não tem nenhum fundamento entraves apresentados para proibição da prática de jogos de azar. A liberação das atividades de jogos de azar se enquadra nos princípios básicos da ordem econômica instituída pela a Constituição Federal conforme descrito por Moraes (2021, p.237) “A ordem econômica na Constituição de 1988, em seu artigo 170, optou pelo modelo capitalista de produção, também conhecido como economia de mercado (art. 219), cujo coração é a livre-iniciativa”.

Princípios que Regem o Direito Processual Penal: De acordo Tourinho (2009) o Direito Processual penal é formado por conjunto

de princípios que são os pilares da política processual penal de um Estado. Sabe-se que regimes políticos se alteram ao decorrer dos tempos, pois dependem bastante de costumes culturais da sociedade que é mutável e oscilante, consequentemente fazendo com que os princípios do Processo Penal também mude ao passar do tempo. Todos eles agrupados com alicerce do direito processual penal brasileiro sob a premissa de acompanhar o desenvolvimento cultural e costumes da sociedade para que o direito não se torne obsoleto e ineficaz. Como podemos ver o direito processual penal brasileiro tem como pilares diversos princípios que rege seu funcionamento e assim como as leis podendo ser alterados a partir da evolução da sociedade, possibilitando a adequação das normas de acordo os costumes, cultura e necessidade social. Diante o exposto segundo os princípios da doutrina de Tourinho (2009) o decreto 9.215 de 1946 que determina como ilegal as atividades de práticas de jogos de azar não acompanhou a evolução da sociedade e a própria evolução das leis brasileiras, sendo um normatização defasada e não condizente com a realidade social do século XXI.

Eficácia da Lei no Tempo: Como vimos o decreto do século passado que proíbe o funcionamento de cassinos em nosso país apesar de defasado ainda está em vigor na nossa legislação, mesmo na análise progressista não se encaixar nas necessidades e costumes do sociedade moderna. Frente a situação pode surgir duas indagações, a primeira é se a nossa legislação permite alteração de suas normas? E a segunda é como proceder com o processo de transição de uma norma e a sua alteração? A resposta do primeiro questionamento é mais simples pois de acordo Moraes (2021) não sendo matéria de natureza originária, ou seja, cláusula pétrea qualquer assunto normativo pode sofrer alteração (Moraes, 2021, p.872):

Os efeitos vinculantes não devem ser aplicados ao legislador no tocante à possibilidade de edição de novas normas com preceitos semelhantes ou idênticos aos declarados inconstitucionais, uma vez que, nessas hipóteses, haverá a possibilidade de nova análise da constitucionalidade da matéria pelo Supremo Tribunal Federal, possibilitando uma evolução ou adequação às novas condições jurídicas, sociais e políticas. A ausência de efeitos vinculantes ao Legislador possibilita o dinamismo interpretativo e a constante adaptação e mutação constitucional, não sendo possível, portanto, limitar o processo legislativo em virtude dos efeitos vinculantes derivados do controle concentrado de constitucionalidade, de maneira a impedir a tramitação e votação de projeto de lei contrário ao entendimento do STF em determinada matéria.

De acordo Tourinho (2009), o Depois da elaboração da lei ela deve ser sancionada e promulgada, para posteriormente ser publicada, mas para ela ter validade jurídica, precisa passar pelo lapso temporal, sendo um mecanismo criado para que tenha tempo para que norma seja publicamente conhecida. Esse lapso temporal conhecido como *vacatio legis* varia, mas no geral são 45 dias ou 30 dias, sendo que pode ser expressa quando a própria norma determina o período que ela começará surtir efeito ou tácita quando não tem menção no corpo da lei ou norma. Para o segundo questionamento Tourinho (2009) afirma que uma lei em pleno vigor pode sair do ordenamento jurídico de duas formas, com sua expressa revogação ou com a promulgação de uma nova lei que anule os efeitos da mais antiga. A revogação pode ser (ab rogação) ou (derrogação). Na primeira pode ser expressa quando a própria lei fala de forma explícita em um de seus artigos que a primeira norma está revogada e tácita quando a lei não fala em revogação da lei anterior, porém seu conteúdo tem redação incompatível com a lei mais antiga. Na segunda, a chamada derrogação a lei nova só revoga trechos da lei anterior, ou seja, de forma parcial. Com o surgimento de uma lei nova revogando um dispositivo anterior, nasce o fenômeno da sucessão de lei através do princípio da retroatividade ou irretroatividade para solucionar entraves aparentes no conflitos de normas. O princípio do retroatividade defendido por parte da doutrina entende que a lei anterior perde sua validade a partir de sua revogação não podendo ser mais aplicado a partir daí a retroatividade pode ser entendida da seguinte forma (Tourinho, 2009, p.100):

Tal princípio apresenta mudanças. Há quem defenda a tese de retroatividade absoluta. A lei nova retroage sempre, uma vez que, se o Estado a elaborou, é porque reconheceu que anterior não satisfazia aos interesses sociais, e, assim, não se justifica a aplicação de medidas defensiva, cuja inadequação foi proclamada pelo próprio Estado ao promulga-la. Este deve retroagir, pouco importando se mais grave ou mais doce. Mesmo que a lei posterior crie nova figura delituosa, será aplicada aos fatos passados que, quando foram cometidos, não eram incriminados.

Na irretroatividade a lei só poderá ter efeito nos atos do presente, não se discutindo delitos anteriores a ela, pois antes da regulamentação existe o fato de delito não era tido como ilegal perante a legislação. Segundo a doutrina no ordenamento jurídico brasileiro a lei só poderá retroagir quando benéfica ao réu, porém na tese da retroatividade aplica-se sempre a lei nova, não importando se é mais gravosa ou mais benéfica ao réu.

O nosso Código Penal Penal dispõe o seguinte em seu artigo 2º:

Ninguém pode ser punido por fato que lei posterior deixa de considerar crime, cessando em virtude dela a execução e os efeitos penais da sentença condenatória.

Para Tourinho (2009) o dispositivo legal versa sobre *abolitio criminis* nos casos em que a nova lei determina que determinada conduta não é mais um fato ilícito. Segundo os conceitos apontados por Tourinho (2009) entende-se como funciona a transição de uma lei com sua revogação e a eficiência da mesma no tempo, então conclui-se que o decreto 9.215/46 pode ser revogado a qualquer momento sobre fundamento da eficácia da lei no tempo, bastando apenas que um novo dispositivo revogue expressamente o decreto ou verse por matéria incompatível com o teor do texto que proíbe o funcionamento de cassinos no país.

Jogos e apostas no direito civil: O Código Civil brasileiro de 2002 regula a não obrigatoriedade de reembolso de quem se dispôr a apostar. Diante tal regulação do legislador, na visão Goncalves (2019) entende que a relação jurídica das partes advém da obrigação natural, mas não tendo esse obrigação de recuperação da quantia perdida na prática do jogo ou aposta, exceto nos casos que ocorra por mecanismos ilícitos ou quanto o agente é absolutamente incapaz, pois para ele a obrigação vem dos atos ilícitos criando o dever de ressarcir o prejuízo causado.

A responsabilidade civil é fundamento de suma importância em qualquer relação jurídica (Goncalves, 2019, p.42):

A palavra responsabilidade tem sua origem na raiz latina *spondeo*, pela qual se vinculava o devedor, solenemente, nos contratos verbais do direito romano. Dentre as várias acepções existentes, algumas fundadas na doutrina do livre-arbítrio, outras em motivações psicológicas, destaca-se a noção de responsabilidade como aspecto da realidade social. Toda atividade que acarreta prejuízo traz em seu bojo, como fato social, o problema da responsabilidade. Destina-se ela a restaurar o equilíbrio moral e patrimonial provocado pelo autor do dano. Exatamente o interesse em restabelecer a harmonia e o equilíbrio violados pelo dano constitui a fonte geradora da responsabilidade civil. Pode-se afirmar, portanto, que responsabilidade exprime ideia de restauração de equilíbrio, de contraprestação, de reparação de dano. Sendo múltiplas as atividades humanas, inúmeras são também as espécies de responsabilidade, que abrangem todos os ramos do direito e extravasam os limites da vida jurídica, para se ligar a todos os domínios da vida social. Coloca-se, assim, o responsável na situação de quem, por ter violado determinada norma, vê-se exposto às consequências não desejadas decorrentes de sua conduta danosa, podendo ser compelido a restaurar o *statu quo ante*.

Impactos locais causados pelo decreto 9.215/46: Para Moraes (2021) apesar de nossa constituição ter uma economia descentralizada, autorizou o Estado a normatizar, intervir, fiscalizar e planejar atividades do setor privado, com a ressalta da fidelização dos princípios constitucionais para manter a ordem social, financeira e econômica. Nesse contexto, a falta de tal interferência do Estado diante das atividades vetadas pelo decreto 9.215/46 causou prejuízos de proporção macroeconômica atingindo o país como um todo, como também ocasionou prejuízos microeconômicos em algumas regiões específicas do país. O texto constitucional de 1988 consagra uma economia descentralizada de mercado, em contrapartida deu ao Estado o poder de intervir no domínio econômico como agente normativo e regulador, com a finalidade de fiscalizar, planejar e incentivar o ao setor privado, sempre respeitando os princípios constitucionais da ordem econômica. Grande Hotel Caldas do Cipó na Bahia é um exemplo de um projeto ambicioso com expectativas de fomentar toda economia de uma região que foi interrompido pelo decreto 9.215/46, sendo que a principal atividade do empreendimento além do serviço de hospedagem era o cassino, quando idealizado pelo até então presidente Getúlio Vargas, a nossa atual constituição estava longe ainda de ser promulgada, entretanto a idealização do empreendimento atendia os pressupostos apontados por Moraes (2021) no papel do Estado na ordem econômica. Após o fracasso do empreendimento que nunca funcionou como cassino devido a legislação, hoje o que seria uma grande fonte de renda na região encontra-se em abandono apesar de ainda destoar sua imponência estrutural conforme consta no arcevo do (IPAC) Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Secretaria de Cultura do Estado da Bahia e a Editora da Universidade Federal da Bahia.

Outro grande exemplo do impacto regional causada pelo decreto que pôs fim ao funcionamento de estabelecimentos de práticas de jogos de azar foi o Palácio Quitandinha, que já teve tempos de glória quando era permitido cassinos no país movimentando toda uma economia em volta do turismo na cidade de Petrópolis no Rio de Janeiro, após a proibição dos cassinos no país, o Hotel foi à falência, abalando toda uma economia em volta dele, que era o maior cassino da América latina na época de sua construção de acordo atual gestora do edifício SESC/RJ. Tais acontecimentos através de análise doutrinária em um aparato jurídico e econômico comprova as percas possíveis causadas pelo não seguimento do empreendimento de jogos no país, não se limitando apenas aos empregos, arrecadação de impostos e faturamento do cassino, mas sim também de toda renda indireta puxada pelo turismo atraído pelos jogos (Fux,2020, p.2):

A análise econômica do Direito vai além da mera interseção entre a Economia e o campo jurídico. Cuida-se, na realidade, da expansão do método científico, hoje amplamente adotado no estudo da Economia, para o desenvolvimento do pensamento jurídico, ainda fortemente influenciado pela dogmática e pelo método exegético. A ciência se distingue por basear a investigação do mundo exterior em proposições universalmente reconhecidas cuja associação invariável é traduzida em leis gerais. A veracidade dessas leis pode ser deduzida logicamente a partir de teorias, as quais, por sua vez, podem ser provadas e testadas. O grande desafio das ciências sociais é obter leis gerais sobre relações de causa e efeito no que diz respeito ao comportamento humano, aparentemente complexo e imprevisível. Contudo, a dinâmica dos fenômenos sociais também apresenta regularidades e relações causais que podem ser capturados mediante cuidadosa observação, acompanhada de constante reinquirição baseada na análise de evidências empíricas. O poder da ciência reside precisamente na sua capacidade de vencer a complexidade aparente dos fenômenos descritos pelo observador, firme na ideia de que os erros de descrição geradores dessa complexidade podem ser combatidos com rigor metodológico.

Locais com legislação permissivas a Cassinos que prosperam economicamente: Não poderia deixar de falar da prosperidade financeira que os cassinos traz a uma região e deixar Las Vegas de fora, por si só, a ideia de cassino já vem em mente a cidade do estado

Nevada dos Estados Unidos da América, não podia ser diferente, pois foi ela que elevou a outro patamar o conceito das casas de apostas no mundo. Antes de ser a cidade badalada como conhecemos Las Vegas era apenas uma vila pouco habitada no meio do deserto de Nevada que pertencia ao México e posteriormente foi anexado aos Estados Unidos da América. Após a modificação na legislação afrouxando as regras quanto a permissão de cassinos a cidade prosperou e tornou-se uma grande metrópole que recebe anualmente mais turistas que todo o Brasil, são mais de 40 milhões de estrangeiros movimentando milhões de dólares na economia local e contribuindo para o aumento do PIB do setor turístico do país como apontado levantamento publicado pela LVCVA (*Las Vegas Convention and Visitors Authority*). Análise de fatos empíricos são mais complexo que pode-se imaginar, por isso para a verificação do efeito gerado por uma legislação como foi o caso de Las Vegas é necessário o emprego da matemática nas ciências sociais como apontado por (Fux, 2020, p.6):

O método científico, em qualquer área do conhecimento, abrange dois tipos de análise igualmente importantes: a elaboração de proposições sobre a realidade observável e o teste da capacidade explicativa ou preditiva dessas proposições em confronto com evidências empíricas. No primeiro tipo de análise, o cientista formula generalizações abstratas que pretendem explicar diversos eventos naturalísticos semelhantes entre si. Essas generalizações são bastante úteis, pois permitem prever eventos com base em elementos observáveis por meio do raciocínio dedutivo, ou seja, da lógica que parte de regras gerais (premissas) para obter conclusões sobre um domínio mais restrito sob apreciação. Para que seja possível construir generalizações com suporte lógico, toda ciência possui como núcleo uma série de axiomas a partir dos quais decorrem suas teorias. Nas ciências sociais, esses axiomas e teorias dizem respeito à ação humana, um fenômeno que depende de inúmeros fatores decorrentes da vida social e da natureza.¹⁶ É evidente que uma generalização jamais será capaz de explicar, só por si, todas as nuances de todos os eventos observáveis. Ciente dessa limitação, o cientista social recorre a modelos para decompor abstratamente a realidade em diversas “fatias”, com o objetivo de facilitar a sua compreensão.

Como indicado por FUX (2020), não se pode haver generalização em premissas, logo, o fato isolado de Las Vegas ter sido um sucesso jurídico econômico não deve generalizar como prova suficiente da eficácia da legalização de cassinos em outras localidades, mas em contrapartida o sucesso dos cassinos na atração do turismo é um fenômeno mundial tendo exemplos em toda parte do mundo, em diversas localidades e culturas como por exemplo Macau na China, conhecida como Las Vegas do oriente por sua economia ser totalmente a base do turismo dos cassinos devido a legislação da ilha que permitiu e inovou atividade, em nosso continente temos como exemplos Lima no Peru que tem inúmeros cassinos espalhados pela cidade, que apesar de não ter nenhum investimento vistoso a variedade de cassinos em vários pontos da cidade atrai um número razoável de turistas locais para capital atrás dos empreendimentos. Também no continente americano nossos vizinhos argentinos tem um caso peculiar, no geral boa parte do país é liberado os cassinos porém em sua principal cidade turística Buenos Aires teve uma lei local proibindo o empreendimento, porém os empreendedores locais para não deixar a determinação levar o potencial turístico ir a ruínas tiveram uma saída bastante inovadora se aproveitando de uma lacuna deixada pela lei, foi criado cassinos a bordo de cruzeiros no Rio La Plata atraindo diversos turistas estrangeiros para o modelo inovador de cassinos. No Caribe é uma região bastante buscada pelos turistas, porém não é só as belas praias com o mar azul cristalino que atrai turistas de toda parte do mundo, também a infraestrutura hoteleira voltada ao turismo tem papel fundamental no sucesso turístico da região, e boa parte desses hotéis tem como atividade principal paralelo a hospedagem os cassinos. Temos vários caribenhos que merece destaque como a cidade badalada de Cancun no México, tem é o principal destino turístico do país. Também merece destaque cidade de Nassau capital da Bahamas que tem como principal ponto turístico o colossal complexo hoteleiro Atlantis que tem um parque aquático, o maior cassino do Caribe conforme dados apontados pela GMB/ Brasil Turis. Na Europa que tem cidades mais

conservadoras que prezam bastante pelos princípios culturais, não é diferente do efeito positivo dos cassinos no turismo local, uma prova é a cidade de Monte Carlo em Mônaco que é conhecido turisticamente pelo seu cassino do século XIX que com seu charme rústico atrai diversos turistas. Sem dúvidas alguma o oriente é uma parte do globo com cultura e tradições peculiares, aliás muitos de seus povos tem culturas milenares, mas essa diferença cultural do ocidente não se aplica quando o assunto é turismo e cassino, já que é um fonte de renda bastante importante em diversas localidades como em Melbourne na Austrália, que traz um contraste positivo para o turismo, com a união de prédios antigos preservando sua cultura antepassada com edifícios modernos berços de cassinos, formam uma mistura arquitetônica que embeleza a cidade sendo uma das fórmulas para fomentação do turismo. Outro exemplo no oriente é Singapura que tem como seu principal cartão postal o Marina Bay Sands um hotel cassino com arquitetura modernista que atrai diversos turistas do oriente.

O continente africano sofre muito com diversos problemas sociais como a fome, desemprego, seca, desigualdade social, entre outros, o que para muitos é o principal obstáculo para políticas progressista de cassinos, entretanto Sun City na África do Sul prova que apesar dos obstáculos do subdesenvolvimento os cassinos é mais uma solução do que problema, pois a trata-se de um complexo turístico construído no distrito de Bojanala no meio da selva, tendo um tema bastante diferenciado dando a impressão aos viajantes que está em um castelo no meio da selva, elevando um lugar que antes não havia nada além de selva a um lugar turístico que movimenta bastante a economia através dos serviços de hotelaria e de cassino existente no complexo.

Em toda parte do globo independente da cultura ou tradição os cassinos são sinônimos de prosperidade financeira, refutando a teoria de muitos negacionistas que alegam que talvez os cassinos possam não dá certo devido a cultura brasileira, sendo de suma importância da comparação de modelos econômicos citado por ajudando a compreensão dos fenômenos jurídicos econômicos (Fux, 2020, p.7):

Roger Myerson, economista laureado com o prêmio Nobel, comparou os modelos econômicos a “fábulas” que nos ajudam a entender a realidade que nos circunda. O cientista social, na impossibilidade de isolar perfeitamente elementos de interesse no mundo concreto, cria verdadeiros “mundos de laboratório” a partir de determinados pressupostos, correspondentes aos fatores mais relevantes para a solução do problema examinado. Nessa tarefa, a parcimônia é uma virtude. Nenhum modelo será perfeitamente “correto”, por mais elaborado e complicado que seja – não apenas na Economia, mas também nas ciências naturais, como a Física. Justamente porque a sociedade apresenta problemas extremamente complexos, o raciocínio analítico propõe uma investigação que parte de relações simplificadas, verdadeiros recortes abstratos que isolam características do ambiente observável, para modelos mais elaborados, mediante adição progressiva de elementos que podem influenciar os resultados obtidos.¹⁹ As conclusões extraídas desses modelos teóricos fornecem valiosos elementos para enfrentar desafios práticos cuja correta compreensão é impossível sem uma reflexão detida sobre as relações e circunstâncias que se escondem sob a névoa das intrincadas relações sociais.

A efetividade do decreto 9.215/46 no país: Vários anos após a publicação do decreto proibindo a prática de jogos de azar no Brasil, ainda não houve inovação jurídica acerca do tema e mesmo assim o decreto ainda não é efetivo, pois devido as lacunas deixada pelo decreto e o conteúdo obsoleto tem como consequência a falta de efetividade do mesmo, visto que existe dezenas de casas de apostas online em funcionamento no Brasil com sua sede no exterior como aponta o jurista e economista Ricardo Feijó (2007), fato que segundo ele causa prejuízos aos cofres públicos, já que toda renda é enviada para o exterior e consequentemente o Brasil não arrecada nada em tributos, uma eventual regularização atividade poderia movimentar mais de 2 bilhões de reais por ano no país conforme projeção do

governo federal. Para Dotti (2005) a importância do costume existente nas relações jurídicas parte de uma premissa da conduta humana e social de caráter obrigatório, tornando-se um mecanismo indispensável para estrutura do direito na sociedade. O fato do decreto estar em vigor há décadas e mesmo assim não coibir de forma efetiva a prática clandestina de apostas e jogos de azar tais como o jogo do bicho, apostas esportivas, bingos e cassinos online, deve-se ao fato do decreto 9.215/46 não ter acompanhado a evolução do sociedade brasileira, não levando em consideração os costumes e tradições da população, contrariando as funções que os costumes pode exercer na regulamentação jurídica da sociedade conforme destacado por (Dotti, 2005, p.230):

A melhor doutrina admite que o costume pode exercer três funções em relação às normas penais, sejam elas incriminadoras ou não: a) a função derogatória, como pode ocorrer com a descriminalização ou despenalização *brancas* de certas condutas (jogo do bicho, manutenção de casa de prostituição, ilícitos de bagatela, etc.); b) a função integradora que pode ocorrer com as leis penais em branco, quando o preceito complementar se manifestas em razão do costume, como no crime contra a economia popular, decorrente da transgressão da tabela de preço (Lei nº 1.521, de 26.12.151, art. 2º, VI); c) a função interpretativa, indispensável para identificar a criminalidade de condutas que envolvem, por exemplo, alguns elementos normativos do tipo, tais como: *crença, função ou cultos religiosos; mulher honesta ou ato obsceno* (CP, arts. 208,219 e 233).

Para Ricardo Feijó (2007) tal prática existe de escala gigante em nosso país a única diferença é que devido a proibição imposta pelo decreto 9.215/46 o governo deixa de arrecadar e as localidades deixam de faturar com o turismo que poderia fomentar a economia local com a instalação de cassinos regulamentados.

Processo de liberação dos cassinos no Brasil: O caminho para reverter os efeitos do decreto 9.215/46 é por meio da revogação ou publicação de algum outro dispositivo que mostre incompatibilidade com o tema apresentado no decreto conforme consta na doutrina de Tourinho (2009). Recentemente houve diversas movimentações no Senado no início do processo de liberação dos jogos de azar conforme dados disponibilizados pelo sítio do Senado:

PL 186/2014 que dispõe sobre a exploração de jogos de azar em todo o território nacional, PL 595/2015 que dispõe sobre a proteção ambiental e a promoção do ecoturismo em Unidades de Conservação através da gestão compartilhada com hotéis-cassino autorizados à exploração de jogos de apostas, cria Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a operação de hotéis-cassino (Cide Verde), PL 149/2018 que requer, nos termos do art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal, a tramitação conjunta PLS 186/2014 com o PLS 595/2015, por versarem sobre a mesma matéria, PL 150/2018 que requer, nos termos do art. 255, inciso II, alínea c, item 12, do Regimento Interno, que o Projeto de Lei do Senado nº 186, de 2014, seja submetido ao exame da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo.

Nenhuma dessas PLs propostas foram aceitas, todas elas submetidas pelo devido processo legislativo conforme contido na doutrina de (Dotti, 2005, p.237): “para os efeitos penais, o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à Constituição; de leis complementares e de leis ordinárias”. Na mesma linha de raciocínio para Dotti (2005) qualquer membro do legislativo da Câmara de Deputados ou Senado Federal tem legitimidade para o início do projeto de leis complementares e os demais legitimados elencados no art. 61 da Constituição Federal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais

Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Para Dotti (2005) geralmente os projetos de lei de natureza penal geralmente são assinados por membros do Senado Federal, da Câmara de Deputados Federais ou o chefe do executivo do país, depois de passar pela essa etapa de implantação vai para etapa de veto ou de sanção, sendo que nenhuma dessas PLs chegou a passar dessa segunda fase. Para algum desses projetos ter validade jurídica precisa depois da elaboração do projeto, ir para votação para obter a sanção, para depois ir para a terceira parte a de promulgação que de acordo Dotti (2005) nada mais é que o ato do presidente de reconhecer oficialmente a validade da lei, em caso excepcional que o presidente não possa realizar o ato é substituído pelo presidente do Senado. Após a etapa de conhecimento do chefe do executivo para vai para fase final a de publicação da lei que de noção geral narradas por Dotti (2005) é o momento que a lei passa a ter validade, podendo ter eficácia imediata ou mediata, onde no primeiro caso a lei já tem eficácia a partir da publicação e na segunda hipótese a lei terá eficácia em uma data no futuro previamente estabelecida.

10- PL 4495: Já foram feitas várias tentativas em legalizar a operação de cassinos no país, porem nenhum obteve êxito, sempre barrado por barreiras teóricas pessimistas que temem os efeitos negativos que pode ser gerado através da liberação do empreendimento, todavia não tem nenhuma comprovação científica que compre isso, pelo contrário muitos exemplo mundo afora conforme citados comprova a eficácia atividade turística através dos cassinos com base na análise empírica jurídica econômica apresentada por Fux (2020). Apesar dessas barreiras atualmente tramita no Senado um projeto de lei que é bastante promissor na tentativa da legalização dos cassinos em território nacional. O projeto de lei de 2020 do Senador Irajá (PSD TO) tem sua temática sobre a expansão do turismo no país mediante a criação de resort integrados em todos os estados. Apesar de não ser o um projeto totalmente voltado ao retorno dos cassinos no nosso país tem uma redação bastante propícia aos empreendimentos de jogos de azar, sendo a proposta que está trazendo mais otimismo por parte dos defensores da volta dos cassinos em território nacional. O foco central do projeto do Senador é fomentar a economia brasileira através do turismo que atualmente tem números bastante tímidos no nosso país, com a principal ferramenta para ênfase da proposta os resorts integrados, que por sua vez irão fomentar a economia local atraindo turistas nacionais e internacionais. Mas ao final de contas o que legislador quis dizer ao se referir resorts integrados? Na própria redação ele explica que nada mais é que empreendimentos com operações de cassinos tendo também como atividades serviços hoteleiros, centro de convenções, SPAR, shopping center, galerias de artes, museus, teatros, campos de golfe, parques temáticos e outras operações que venham acrescentar ao empreendimento, gerando assim vários postos de trabalhos além de fomentar a economia da região. Sendo que a administração será feito através de concessionária contratada pela União.

Alguns princípios foram elencados de forma taxativa para garantir a ênfase da proposta na execução, alguns deles são: Livre iniciativa e descentralização, competitividade das indústrias nacionais no turismo internacional, expansão da infraestrutura do turismo no país, diversificação das atividades econômicas regionais, fomento das empresas de pequeno e médio porte no entornos do empreendimento, qualificação da mão de obra local, revitalização e reurbanização das áreas em torno dos complexos, responsabilidade com foco no desenvolvimento das comunidades locais. Na PL 4495 ficou definida algumas regras importantes para a exploração da atividade, sendo elas de suma importância em sua narrativa, dando ênfase a limitação quanto aos cassinos, já que essa será a principal ferramenta para atrair turistas, de acordo o projeto cada empreendimento deverá ter o espaço reservado para o cassino com área que corresponda no máximo a dez por cento do tamanho total do empreendimento.

Em sua justificativa o senador Irajá traz os seguintes argumentos:

Este projeto de lei trata da implantação e do desenvolvimento de Resorts Integrados no Brasil, como uma iniciativa para fomentar

e dinamizar a Política Nacional de Turismo, através da atração de investimentos privados para a construção de uma nova infraestrutura turística nacional, que contribua para consolidar o turismo como um eixo estratégico efetivo de desenvolvimento econômico do país. A indústria de turismo nacional vem sofrendo muito com a desaceleração econômica em razão da pandemia do covid-19 e com inúmeros problemas do setor, como a baixa visitação do turista internacional, falta de investimentos públicos e privados, preocupações com a segurança pública, ausência de recursos para campanhas de marketing e promoção, dentre outros. A implantação de Resorts Integrados no Brasil surge como uma oportunidade para mudar de patamar a visitação internacional ao país. Nos últimos 20 anos, a visitação de turistas estrangeiros ao Brasil está estagnada. (...)

A presente proposta busca aproveitar, em muito, todas as discussões havidas nos últimos anos em ambas as casas do Congresso Nacional acerca do tema, bem como com a análise das legislações internacionais sobre o assunto e, a partir delas, apresentar um modelo focado principalmente na transformação permanente do turismo do Brasil. Os Resorts Integrados são complexos de turismo e comerciais que conjugam instalações hoteleiras, centro de convenções, espaços para feiras e exposições, eventos corporativos, congressos e seminários, com diferentes opções de entretenimento como parques temáticos, aquáticos, shopping centers, arenas esportivas e para shows, galerias de arte, museus, teatros, cassinos, restaurantes, bares, spas, campos de golfe e outras opções que contribuam para a promoção do turismo de lazer e de negócios, que sejam estabelecidos e operados por concessionária especificamente contratada pela União para tal.

A construção destes complexos cria a infraestrutura turística necessária para a realização de feiras, congressos, convenções e eventos variados, atraindo novos visitantes e potencializando o desenvolvimento dos destinos turísticos, maximizando a utilização dos aeroportos, da rede hoteleira e da atividade econômica das regiões aonde são implantados. Os Resorts Integrados possuem tantas atrações que conseguem atrair o turista de negócios, como aquele que viaja a lazer. Os complexos são planejados para oferecer alternativas para os dois públicos, fazendo com que os empreendimentos estejam ocupados tanto durante a semana, como no fim de semana e nas férias. Um dos principais objetivos deste Projeto de Lei é aumentar a participação do Brasil no mercado de feiras e eventos internacional (MICE). Através da construção de uma nova infraestrutura turística, com a criação de novos atrativos para reforçar os destinos nacionais, pretende-se atrair congressos e convenções internacionais para o mercado brasileiro. A partir daí, poderemos verificar um choque na demanda de novos turistas que impactará no transbordamento do turismo, tanto de negócios como de lazer, por todas as regiões do país.

Considerações Finais

Diante da complexidade temática trazida pelo decreto 9.215/46 colocando um fim em uma atividade lucrativa foi de muita estranheza durante décadas apesar das mudanças sociais, culturais e legislativas não ter nenhuma inovação legal acerca do assunto. Os contrapontos apresentados são facilmente refutados por diversos fatores, um deles é o país já apresentar tais problemas mesmo sem ter a legalização da prática de jogos de azar, dando a entender que tais problemas não tem nenhuma relação direta a atividade. Os baixos índices de turistas estrangeiros em nosso país poderiam ser revertidos com o cancelamento do decreto 9.215/46, pois exemplos de regiões do país que teve seu desenvolvimento freado ou até mesmo interrompido devido ao decreto e locais mundo afora que prospera no turismo devido aos empreendimentos de casas de apostas são provas cabais da efetividade dos cassinos no progresso econômico na geração de emprego, renda e arrecadação. A combinação das belezas naturais do Brasil com as extravagâncias dos cassinos são os ingredientes ideias

para o desenvolvimento turístico do país, que se for levar em conta que de acordo Las Vegas Convention and Visitors Authority a cidade americana que é desprovida de belezas naturais tem uma média 40 milhões de turistas anuais movidos as atrações dos cassinos, pode-se concluir que na ausência do decreto no nosso país durante décadas o Brasil deixou de receber milhões ou até mesmo bilhões de turistas deixando de arrecadar e movimentar em sua economia quantias incalculáveis, sendo está um espelho da análise empírica jurídica econômica conforme apontado por Fux (p.7,2020).

Atualmente mesmo de forma tardia a movimentações no Senado tentando reverter a situação do decreto 9.215/46, durante todo esse tempo nunca teve tão perto da redação ser revogada, proposta de lei está sendo encarada de forma otimistas pelos apoiadores da ideia, pois colocará um fim em um dos poucos atrasos legislativos de nosso rico sistema legal e apesar de não ter mais como recuperar todo esse tempo que deixou de arrecadar e movimentar na economia, a expectativas de especialistas como Ricardo Feijó é que a legalização do setor irá mudar de patamar o cenário turístico do país resolvendo parte dos outros problemas paralelos como o desemprego e falta de infraestrutura nas regiões que serão beneficiadas com o projeto, além de se tratar não só apenas de desenvolvimento local, dado que irá gerar riqueza para todo o Estado através de arrecadação e do aumento considerável do PIB do Brasil. A nação brasileira já passou por diversas adversidades e mudanças, visto que nossas leis tem um papel importante para o equilíbrio no processo de transição social dos brasileiros, apesar de as vezes lenta, essas transições sempre acontecem por meio de regulamentações e fiscalizações impostas por nossas esferas dos três poderes tais como: legislativo, executivo e judiciário; e a própria mudança cultural de nosso povo, levando em consideração o que Moraes (2021) diz a respeito da inovação legislativa e mutação das leis cabe mais vigorar determinação obsoletas como o decreto 9.125/46, que está cada vez mais próxima de sua revogação para conclusão de um processo de evolução legislativa e econômica que já durou muito tempo, deixando de lado o pragmatismo e receio para dar lugar ao progresso e desenvolvimento cumprindo o dever de intervenção do Estado na ordem econômica e financeira como apontado por Moraes (2021).

REFERENCES

- BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. 7 ed. Saraiva, São Paulo, 2018.
- Conheça os sete melhores cassinos do mundo. Terra. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/vida-e-estilo/turismo>>. Acesso em: 15 de out. de 2021.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html>. Acesso em 20 de ago. de 2021.
- DOTTI, René Ariel. Curso de Direito Penal. Ed.2. Forense. Rio de Janeiro. 2005.
- Estância Hidromineral de Cipó - RI UFBA. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br>>. Acesso em: 04 de out. de 2021.
- FEIJÓ, Ricardo. Desenvolvimento Econômico: Modelos, Evidências, Opções Políticas E O Caso Brasileiro. Ed. 1. Atlas. São Paulo.
- FUX, Luiz. Processo Civil e Análise Econômica. Disponível em: Minha Biblioteca, (2nd edição). Grupo GEN, 2020.
- GONÇALVES, Carlos R. Esquematizado - Direito civil 3 - Responsabilidade Civil - Direito de Família - Direito das Sucessões. Disponível em: Minha Biblioteca, (7th edição). Editora Saraiva, 2019.
- Las Vegas recebe 6,6 milhões de viajantes corporativos em 2019. Panrotas. Disponível em: <https://www.panrotas.com.br/mercado/destinos/2020/02/las-vegas-recebe-66-milhoes-de-viajantes-corporativos-em-2019_170873.html>. Acesso em: 08 de set. de 2021.
- Legalização de jogos de azar está pronta para votação. Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/08/22/legalizacao-de-jogos-de-azar-esta-pronta-para-votacao>. Acesso em: 30 de set. de 2021.

- MORAES, Alexandre de.,Direito Constitucional. Disponível em: Minha Biblioteca, (37th edição). Grupo GEN, 2021.
- TOURINHO, Fernando da Costa. Processo Penal 1. 31ed. Saraiva, São Paulo, 2009.
- Tudo que você precisa saber sobre os jogos de azar no Brasil. O globo. Disponível em: <<https://revistagalileu.globo.com/Revista/noticia/2017/07/tudo-o-que-voce-precisa-saber-sobre-jogos-de-azar-no-brasil>>. Acesso em: 05 de nov. de 2021.
- Venha conhecer o SESC Quitandinha – SESC/RJ. Disponível em: <[Venha conhecer o Sesc Quitandinha - Portal Sesc RJ \(sescrj.org.br\)](http://Venha%20conhecer%20o%20Sesc%20Quitandinha%20-%20Portal%20Sesc%20RJ%20(sescrj.org.br))>. Acesso em: 04 de out. de 2021.
