



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS – IAB

COMISSÃO DE DIREITO CONSTITUCIONAL
PARECER – INDICAÇÃO Nº 030/2026

ASSUNTO: Análise da recepção do Decreto-Lei nº 9.215/1946 pela Constituição da República de 1988

AUTOR: Dr. Cláudio de Araújo Pinho

RELATOR: Dr. Paulo Horn

EMENTA

DIREITO CONSTITUCIONAL E ECONÔMICO. DECRETO-LEI Nº 9.215/1946. PROIBIÇÃO DA EXPLORAÇÃO DE JOGOS DE AZAR. ANÁLISE DE RECEPÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988.

NORMA PRÉ-CONSTITUCIONAL EDITADA EM CONTEXTO DE TRANSIÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL, ENTRE O FIM DO ESTADO NOVO E A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1946. FUNDAMENTO EM PARADIGMA MORALISTA E INTERVENCIONISTA.

ATIVIDADE ECONÔMICA ANTERIORMENTE AUTORIZADA E INTEGRADA À ORDEM ECONÔMICA E TURÍSTICA NACIONAL. SUPRESSÃO ABRUPTA MEDIANTE REVOGAÇÃO DE ATOS AUTORIZATIVOS E INSTITUIÇÃO DE PROIBIÇÃO ABSOLUTA.

INCOMPATIBILIDADE MATERIAL COM A ORDEM CONSTITUCIONAL DE 1988. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA (ART. 1º, III), DA LIBERDADE INDIVIDUAL (ART. 5º, CAPUT), DA LIVRE INICIATIVA E DA LIBERDADE ECONÔMICA (ARTS. 1º, IV, E 170, CAPUT).

AUSÊNCIA DE BEM JURÍDICO PENAL CONCRETO. INADEQUAÇÃO DO DIREITO PENAL COMO INSTRUMENTO DE IMPOSIÇÃO DE VALORES MORAIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LESIVIDADE. DIREITO PENAL SIMBÓLICO.

INEFICÁCIA DO MODELO PROIBICIONISTA. DESLOCAMENTO DA ATIVIDADE PARA A CLANDESTINIDADE. REDUÇÃO DA CAPACIDADE ESTATAL DE CONTROLE, FISCALIZAÇÃO E ARRECADAÇÃO.



EVOLUÇÃO LEGISLATIVA. RECONHECIMENTO DA LICITUDE DE ATIVIDADES FUNDADAS EM ALEATORIEDADE. REGULAMENTAÇÃO DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA (LEIS Nº 13.756/2018 E Nº 14.790/2023).

JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONTROLE DE RECEPÇÃO. ADPF 130/DF. TEMA 500. TEMA 924 (RE Nº 966.177).

NÃO RECEPÇÃO DO DECRETO-LEI Nº 9.215/1946 PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. SUPERAÇÃO DO PARADIGMA PROIBICIONISTA.

I – RELATÓRIO

01. Submete-se à apreciação desta Comissão a análise da recepção do Decreto-Lei nº 9.215/1946 pela Constituição da República de 1988.
02. O referido diploma instituiu a proibição da exploração de jogos de azar no território nacional, convertendo em ilícita atividade até então regularmente autorizada pelo próprio Estado.
03. Cumpre destacar que a vedação não incidiu sobre prática clandestina, mas sobre atividade econômica até então autorizada pelo próprio Estado. A exploração dos “jogos de azar”, notadamente em Cassinos físicos instalados em complexos hoteleiros, encontrava respaldo em licenças, concessões e autorizações formais, circunstância que o próprio art. 3º do Decreto-Lei nº 9.215/1946 declarou “nulos e sem efeito”.
04. O diploma, ao declarar tais atos “nulos e sem efeito”, evidencia que o Estado deixou de exercer função regulatória para adotar postura proibitiva em relação a atividade até então integrada formalmente à ordem econômica.
05. Trata-se, portanto, de ruptura normativa abrupta, pela qual o Estado abandona modelo de regulação e passa a instituir vedação ampla, circunstância que revela o caráter histórico e contingente da proibição.
06. Verifica-se, assim, a substituição de um modelo institucional permissivo por um regime proibicionista, sem que haja, à época, demonstração de alteração estrutural na natureza da atividade ou na identificação de bem jurídico específico a justificar a mudança.
07. É o relatório.



II – FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Recepção e mudança de paradigma constitucional

08. A recepção de normas pré-constitucionais não se presume, nem se satisfaz com a mera continuidade ou com a validade formal que possuíam à época de sua edição. Exige, ao contrário, a verificação de sua compatibilidade material com os princípios, os direitos fundamentais e os fundamentos estruturantes da ordem constitucional inaugurada em 1988.
09. A Constituição de 1988 promoveu profunda inflexão axiológica, estruturando a ordem jurídica sobre a centralidade da dignidade da pessoa humana, da liberdade individual, da livre iniciativa (arts. 1º, III e IV, e 170) e da limitação do poder estatal.
10. Ao apreciar a compatibilidade da Lei de Imprensa com a Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a sua não recepção integral, firmando entendimento de que normas editadas sob ordens constitucionais pretéritas não subsistem quando materialmente incompatíveis com a Constituição superveniente, vide a ADPF 130/DF.¹
11. Trata-se de verdadeira ruptura paradigmática em relação a modelos anteriores de organização estatal, marcados por forte dirigismo e por fundamentos de natureza moralizante.
12. A análise histórica do Decreto-Lei nº 9.215/1946² evidencia que a instituição da proibição da exploração de jogos não decorreu de avaliação técnica estruturada acerca de seus impactos econômicos, sociais ou regulatórios, inserindo-se, ao revés, em contexto político e cultural específico, marcado pela prevalência de valores morais e por modelo de intervenção estatal centralizador.
13. Sua edição ocorreu em momento singular de transição institucional, situado entre o término do regime autoritário do Estado Novo e a iminente promulgação da Constituição de 1946, refletindo ato do Poder Executivo ainda sob forte influência de concepções moralizantes e conservadoras, próprias de um contexto político posteriormente superado.

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130/DF**. Relator: Min. Ayres Britto. Julgado em 30/04/2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=12837>. Acesso em: 26 mar. 2026.

² BRASIL. *Decreto-Lei nº 9.215, de 30 de abril de 1946*. Restabelece a vigência do artigo 50 e seus parágrafos da Lei de Contravenções Penais. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9215.htm. Acesso em: 26 mar. 2026.

14. A compreensão desse contexto evidencia que a proibição da exploração de jogos constitui expressão de uma opção normativa contingente, vinculada a circunstâncias históricas específicas, e não o resultado de um processo deliberativo orientado por critérios técnicos, econômicos ou regulatórios compatíveis com padrões contemporâneos de racionalidade normativa.
15. A invocação, no próprio preâmbulo do diploma, de fundamentos como “consciência universal”, “tradição moral, jurídica e religiosa” e “bons costumes” revela a centralidade de categorias valorativas abstratas na construção da norma.
16. A alegação de uma suposta “moral universal” revela-se ainda mais evidente quando examinada sob perspectiva comparada sistematizada. A ampla maioria dos países integrantes do G20, bem como dos mais de 160 Estados-membros da Organização Mundial do Turismo (OMT),³⁴ adota modelos regulatórios de atividades fundadas em aleatoriedade e não proibicionistas, reconhecendo as atividades de entretenimento como os Hotéis Cassinos, um instrumento legítimo de desenvolvimento econômico, turismo e geração de receitas públicas e submetendo-as a regimes jurídicos estruturados de autorização, fiscalização e tributação.
17. Nessas jurisdições, tais atividades são integradas a estratégias de desenvolvimento econômico, atração de investimentos, fomento ao turismo e geração de empregos, sendo tratadas como setores legítimos da economia, e não como práticas a serem suprimidas por razões de ordem moral abstrata.
18. A análise comparada evidencia, portanto, que a invocação de fundamentos moralizantes não encontra respaldo na prática regulatória contemporânea das principais economias globais, reforçando o caráter historicamente contingente e normativamente superado da opção proibicionista adotada no Brasil em 1946.

2.2 Direito Penal, bem jurídico e vedação ao moralismo penal

19. A análise da proibição dos Hotéis Cassinos, efeito do DL 915 de 1946, , impõe sua apreciação à luz da teoria do bem jurídico, enquanto limite material ao

³ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (UN TOURISM). **UN Tourism Data Dashboard**. Madri: UN Tourism, 2026. Disponível em: <https://www.untourism.int/tourism-data/un-tourism-tourism-dashboard>. Acesso em: 26 mar. 2026.

⁴ INSTITUTO BRASILEIRO JOGO LEGAL (IJL). **Nossa Causa: Jogos legalizados ao redor do mundo**. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <http://www.institutojogolegal.com.br/Home/Conteudo/NossaCausa>. Acesso em: 27 mar. 2026

exercício do poder punitivo estatal no Estado Constitucional de Direito. Não se trata de abordagem meramente dogmática, mas de exigência estruturante: o Direito Penal somente se legitima quando orientado à proteção de interesses concretos, individualizáveis e socialmente relevantes.

20. Nesse contexto, a intervenção penal não pode ser compreendida como instrumento de conformação moral da sociedade, tampouco como mecanismo de tutela de valores abstratos ou de percepções difusas de ordem ética. Ao contrário, sua legitimidade decorre da existência de relação necessária entre a conduta tipificada e a lesão — ou perigo concreto de lesão — a um bem jurídico juridicamente reconhecido.
21. A dogmática penal contemporânea, amparada na reconstrução teórica de Claus Roxin,⁵ rechaça categoricamente a utilização do Direito Penal como instrumento de imposição de concepções morais, vinculando sua função estritamente à proteção de bens jurídicos indispensáveis à convivência social. A incriminação que se afasta desse paradigma desloca-se para o campo do simbolismo penal, carecendo de densidade normativa e de legitimidade constitucional.
22. A correspondência entre tipo penal e bem jurídico protegido revela-se evidente em diversas figuras clássicas: tutela-se a vida nos crimes contra a pessoa; o patrimônio nas infrações patrimoniais; a honra nos delitos contra a reputação; o meio ambiente como bem de uso comum; e a probidade administrativa nos crimes contra a Administração Pública. Em todos esses casos, há vínculo concreto entre a conduta e o dano juridicamente relevante. Esse paradigma, como adverte Roberto Brasil Fernandes,⁶ contrasta com a proibição das loterias, cujo fundamento reside em uma moralidade abstrata e anacrônica, desprovida de ofensividade real a bens jurídicos fundamentais.
23. No que concerne aos jogos de fortuna, contudo, essa correspondência simplesmente não se verifica. A conduta de participar ou explorar essa atividade econômica, em si considerada, não produz lesão direta a terceiros nem atinge, de forma imediata, qualquer bem jurídico individualizável. Inexiste, portanto, o nexo de ofensividade que justificaria a tutela penal, revelando-se a proibição como mera escolha política de viés moralista.

⁵ ROXIN, Claus. **Estudos de Direito Penal**. Tradução de Luís Greco. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 15-22.

⁶ FERNANDES, Roberto Brasil. **Direito das Loterias no Brasil: conceitos e aspectos jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 38-42.

24. A tentativa de justificar a incriminação dessas atividades revela-se explicitamente no próprio preâmbulo do Decreto-Lei nº 9.215/1946, que invoca a repressão aos jogos como “imperativo da consciência universal”, bem como sua suposta contrariedade à “tradição moral, jurídica e religiosa do povo brasileiro” e a necessidade de proteção da “moral e dos bons costumes”. Tais fundamentos, de natureza puramente metafísica, colidem frontalmente com o pluralismo e a laicidade do Estado Democrático de Direito.
25. Essa fundamentação, longe de indicar a proteção de um bem jurídico concreto, evidencia a adoção de categorias normativas vagas, indeterminadas e essencialmente valorativas, que não se prestam à delimitação do âmbito de incidência do Direito Penal em um Estado comprometido com a segurança jurídica e com a racionalidade normativa.
26. A “moral” e os “bons costumes”, enquanto construções históricas e culturalmente variáveis, não se qualificam como bens jurídicos penalmente tuteláveis. Como adverte Winfried Hassemer,⁷ a utilização de juízos sociais contingentes como fundamento de incriminação revela uma inequívoca opção por um modelo paternalista de intervenção estatal, o qual degenera em mero simbolismo penal, incompatível com a missão de proteção exclusiva de bens jurídicos reais.
27. Nesse sentido, sob a nova ótica constitucional, essa pretensão de tutela ética revela-se insustentável. Ao elevar o pluralismo e a autodeterminação a vetores da dignidade humana, a ordem vigente veda que o Estado utilize o Direito Penal para impor padrões de conduta que não transcendam a esfera de escolha do cidadão, tampouco lesionem interesses de terceiros.
28. Esse arquétipo proibicionista revela-se frontalmente incompatível com a Constituição de 1988, que consagra a autonomia individual, a pluralidade de valores e a liberdade de escolha como elementos estruturantes da ordem jurídica. Sob a nova égide constitucional, a intervenção estatal pautada em moralismos anacrônicos cede espaço ao reconhecimento da autodeterminação do cidadão e à competência administrativa para a gestão de serviços públicos e atividades econômicas.
29. A participação em jogos de fortuna, nesse contexto, insere-se no âmbito da autodeterminação individual, representando manifestação de liberdade que,

⁷ HASSEMER, Winfried. **Direito Penal Libertário**. Tradução de Paulo Ferreira da Cunha. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 82-85.

embora possa envolver riscos, não configura, por si só, lesão a terceiros ou à coletividade.

30. A assunção voluntária de riscos, característica dessas atividades, constitui elemento inerente a diversas práticas socialmente aceitas e juridicamente lícitas, não sendo suficiente, por si só, para legitimar a intervenção penal.
31. O reconhecimento da autonomia individual não implica, contudo, negar que a atividade possa gerar externalidades negativas, como o jogo patológico (ludopatia) e o superendividamento. A análise, porém, revela uma inversão de lógica: é o próprio modelo proibicionista, ao fomentar a clandestinidade, que subtrai do Estado as ferramentas para gerir essas mesmas externalidades que a proibição supostamente visa coibir. É precisamente em um ambiente regulado — e não na clandestinidade — que se torna possível implementar mecanismos de jogo responsável, monitorar comportamentos de risco, proteger consumidores vulneráveis e destinar recursos para o tratamento de jogadores compulsivos, tratando o problema em sua devida esfera, que é a da saúde pública e da política social, e não a criminal.
32. A ausência de lesividade concreta impede, portanto, a utilização do Direito Penal como instrumento de repressão dessas condutas, sob pena de violação direta ao princípio da lesividade, que atua como limite material à criminalização.
33. A manutenção da incriminação, nessas condições, implica deslocamento indevido da função do Direito Penal, que passa a atuar como mecanismo de afirmação simbólica de valores morais, dissociados da proteção de bens jurídicos concretos.
34. Trata-se, em essência, de típico exemplo de direito penal simbólico, no qual a norma penal não cumpre função efetiva de proteção, mas se presta à reafirmação de determinadas concepções morais historicamente situadas.
35. A fragilidade dessa construção torna-se ainda mais evidente quando examinada sob perspectiva histórica. Mesmo após a tipificação contravencional introduzida pelo Decreto-Lei nº 3.688/1941, o próprio Estado brasileiro autorizava e incentivava a exploração dessas atividades por meio de cassinos regularmente licenciados.
36. Tal realidade foi expressamente reconhecida pelo art. 3º do Decreto-Lei nº 9.215/1946, ao declarar nulas e sem efeito as licenças anteriormente concedidas, evidenciando que a atividade não apenas existia, mas era formalmente integrada à ordem econômica.



37. Configurou-se, assim, um regime juridicamente contraditório, no qual a vedação penal coexistia com a legitimação administrativa da atividade, circunstância que reforça a ausência de fundamento dogmático consistente para a criminalização.
38. A persistência dessa incoerência projeta-se até os dias atuais, em que o Estado simultaneamente regula apostas, explora loterias e mantém proibições residuais em segmentos substancialmente semelhantes.
39. Essa antinomia sistêmica revela fragilidade teórica e disfuncionalidade prática, comprometendo a coerência do ordenamento. Ao criminalizar determinadas condutas enquanto explora segmentos idênticos para fins arrecadatários, o Estado despe a norma penal de autoridade ética, transmutando a proibição em mera conveniência de mercado.

2.3 Livre iniciativa, realidade econômica e proporcionalidade

40. Superadas as inconsistências dogmáticas da incriminação sob a ótica do Direito Penal, a análise projeta-se, de forma necessária, sobre o plano da ordem econômica constitucional, no qual se impõe a verificação da compatibilidade da vedação com os princípios estruturantes da livre iniciativa e da liberdade econômica.
41. A livre iniciativa, erigida a fundamento da República (art. 1º, IV) e a princípio estruturante da ordem econômica (art. 170), não constitui mera diretriz programática, mas verdadeiro vetor normativo que assegura aos particulares a possibilidade de desenvolver atividades econômicas lícitas, como expressão direta da autonomia privada e da liberdade de organização da vida econômica.
42. Nesse contexto, a intervenção estatal sobre atividades econômicas deve observar limites materiais rigorosos. A própria estrutura normativa da Constituição, ao consagrar a livre iniciativa como um princípio, exige que sua aplicação seja ponderada. Como ensina **Robert Alexy**⁸, princípios são mandamentos de otimização, que devem ser realizados na maior medida possível diante das possibilidades fáticas e jurídicas. Isso impõe que qualquer restrição a eles, como a proibição de uma atividade econômica, seja estruturada de modo proporcional e justificada pela necessidade de proteger outros interesses juridicamente relevantes.

⁸ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 90-95.

43. A proibição absoluta da exploração de atividades fundadas em aleatoriedade representa, nesse cenário, a forma mais intensa de intervenção estatal possível, na medida em que não se limita a disciplinar, regular ou restringir a atividade, mas a elimina integralmente do âmbito da licitude.
44. Trata-se, portanto, de medida que não organiza o mercado, mas o suprime, impedindo a formação de qualquer ambiente regulatório legítimo e afastando a possibilidade de controle institucional sobre a atividade.
45. Essa opção normativa revela-se, além de juridicamente questionável, empiricamente ineficaz. A experiência histórica demonstra que a vedação não elimina o fenômeno social subjacente, amplamente disseminado e culturalmente incorporado, mas apenas o desloca para a clandestinidade.
46. O deslocamento da atividade para circuitos informais produz efeitos estruturais relevantes: reduz a capacidade estatal de fiscalização, inviabiliza a arrecadação de receitas públicas, fragiliza a proteção dos consumidores e favorece a atuação de agentes alheios à ordem jurídica.
47. A efetividade do modelo regulatório transcende o plano normativo, encontrando robusta confirmação empírica em dados oficiais do **Ministério da Fazenda**, por intermédio da **Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA)**. No exercício de 2025, a arrecadação incidente sobre o setor de apostas de quota fixa — regida pela alíquota de 12% sobre a receita bruta (*Gross Gaming Revenue - GGR*), nos termos da Lei nº 14.790/2023 — resultou na destinação de **R\$ 4.532.797.794,92** a políticas públicas.⁹ Tal montante evidencia a materialização dos objetivos constitucionais de eficiência e racionalidade econômica, convertendo a atividade em instrumento de financiamento da seguridade social, conforme preconiza o art. 195 da Constituição da República.
48. A distribuição desses recursos observa critérios legais previamente estabelecidos, revelando orientação clara para o financiamento de setores estratégicos, com destaque para o esporte (cerca de 35%), o turismo (aproximadamente 26,6%), a segurança pública (cerca de 13,5%), a seguridade social (aproximadamente 10%) e a educação (cerca de 10%), além de destinações específicas a áreas como saúde, sociedade civil e fundos institucionais.
49. Tais dados evidenciam que a atividade regulada não apenas se integra à ordem econômica, mas desempenha função relevante no financiamento indireto de

⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA). **Relatório Consolidado de Arrecadação e Destinação Social: Exercício 2025**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2026. Disponível em: www.gov.br. Acesso em: 31 mar. 2026.



políticas públicas essenciais, contribuindo para a concretização de direitos sociais constitucionalmente assegurados. À luz do art. 195 da Constituição da República, essas receitas integram, de forma estrutural, o modelo de financiamento da seguridade social, reforçando o caráter solidário e distributivo do sistema.

50. A evidência empírica demonstra, portanto, que a retirada dessas atividades da esfera regulada implicaria não apenas perda de controle estatal, mas também a supressão direta de receitas destinadas a setores sensíveis da atuação pública, comprometendo a eficiência da ação estatal e a efetividade das políticas públicas financiadas por essas fontes.
51. A Lei nº 13.756/2018, posteriormente alterada e complementada pela Lei nº 14.790/2023, constitui marco normativo relevante nesse processo, ao instituir e disciplinar a modalidade lotérica das apostas de quota fixa e jogos de cassino *online* - em ambiente digital. Trata-se de expressão clara da mudança de orientação do legislador, que passa a reconhecer a licitude e a relevância econômica dessas atividades, submetendo-as a regime jurídico regulado, com vistas à ampliação da transparência, ao fortalecimento da fiscalização estatal e à mitigação dos riscos inerentes ao setor.
52. Nesse cenário, o Estado abdica de sua função regulatória para operar em um regime de negação normativa da realidade, o que fomenta a expansão desorganizada de mercados paralelos e informais.
53. Sob o critério da adequação, a proibição mostra-se incapaz de atingir o fim pretendido, uma vez que não impede a prática da atividade, mas apenas a desloca para fora do alcance estatal.
54. No que se refere à necessidade, a medida revela-se igualmente insustentável diante da existência de alternativas regulatórias menos gravosas e potencialmente mais eficazes, amplamente adotadas em jurisdições estrangeiras.
55. Quanto à proporcionalidade em sentido estrito, verifica-se claro desequilíbrio: os efeitos negativos da clandestinidade e a ausência de proteção aos usuários superam, de forma evidente, qualquer vantagem abstrata colimada pela norma penal.
56. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao examinar a intervenção estatal na ordem econômica e social, enfatiza a necessidade de se considerarem as



consequências práticas e a realidade fática das decisões normativas, conforme se extrai do julgamento do RE nº 657.718/MG (Tema 500).¹⁰

57. Nesse precedente — que versou sobre a proibição de importação de medicamentos sem registro —, a Corte assentou que a atuação do Poder Público deve observar critérios de racionalidade e responsabilidade institucional. Firmou-se o entendimento de que proibições absolutas são ilegítimas quando dissociadas de seus efeitos concretos, impondo ao Estado o dever de adotar medidas que não agravem o cenário que pretendem remediar.
58. Aplicada ao setor de apostas, a manutenção de uma proibição absoluta revela-se, sob tal ótica, incompatível com a ordem econômica constitucional. Longe de extinguir a atividade, tal medida contribui para sua desorganização estrutural e para o enfraquecimento da capacidade estatal de regulá-la e orientá-la ao interesse público.
59. Em lugar de resguardar o mercado e a moralidade, a proibição os fragiliza, convertendo uma prática socialmente onipresente em fenômeno marginalizado, refratário ao controle institucional e à fiscalização tributária.

2.4 STF, repercussão geral e momento institucional

60. A centralidade constitucional da matéria é reconhecida pelo próprio Supremo Tribunal Federal, que submeteu a controvérsia ao regime de repercussão geral no âmbito do **Tema 924**, no Recurso Extraordinário nº 966.177.¹¹
61. O reconhecimento da repercussão geral pelo Plenário do STF firmou a relevância da controvérsia, assentando que a discussão sobre a recepção do art. 50 da Lei de Contravenções Penais transcende os interesses das partes. Contudo, a ausência de uma decisão de mérito definitiva e a não determinação de suspensão nacional dos

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 657.718/MG**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Min. Roberto Barroso. Julgado em 22/05/2019. (Tema 500 da Repercussão Geral). Brasília, DF: STF, 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4143144>. Acesso em: 30 mar. 2026.

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 966.177/RS*. Relator: Min. Luiz Fux. (Tema 924 da Repercussão Geral). Brasília, DF: STF, 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4970952>. Acesso em: 30 mar. 2026.



processos sobre o tema geram o cenário de insegurança jurídica que justifica a presente análise.

62. A discussão travada nesse *leading case* envolve precisamente a compatibilidade da criminalização das atividades fundadas em aleatoriedade com os princípios da livre iniciativa e das liberdades fundamentais, situando o debate no núcleo duro da ordem constitucional econômica e das garantias individuais.
63. O reconhecimento da repercussão geral evidencia a inequívoca relevância jurídica, social e econômica da matéria, bem como sua transcendência em relação aos interesses subjetivos das partes.
64. Entretanto, o significativo lapso temporal decorrido desde o reconhecimento da repercussão geral revela a persistência de um quadro de indefinição constitucional acerca da matéria, mesmo após décadas da promulgação da Constituição da República de 1988.
65. Essa demora não apenas evidencia a complexidade do tema, mas também reforça a necessidade de sua apreciação definitiva pelo Supremo Tribunal Federal, como instância máxima de interpretação constitucional.
66. A recente tentativa de inclusão do feito em pauta para julgamento pelo Plenário, reagendada, desta vez para o dia **23 de abril de 2026**, indica a iminência de uma definição jurisdicional histórica sobre a recepção do artigo 50 da Lei das Contravenções Penais pela ordem constitucional vigente.¹²
67. Esse contexto confere especial atualidade e urgência à discussão, situando-a em um momento decisivo de conformação do sistema jurídico nacional.
68. A relevância contemporânea da matéria é ainda reforçada pela tramitação do Projeto de Lei nº 2.234/2022 (Marco Regulatório dos Jogos) no Senado Federal, que propõe uma mudança ampla no marco legal, autorizando a exploração de cassinos e demais jogos e apostas sob regulação estatal.¹³

¹² JOSÉ, Magnho. **STF agenda julgamento da RE 966.177 sobre os jogos de azar para o dia 23 de abril**. Rio de Janeiro: BNLDData, 1 abr. 2026. Disponível em: <https://bnldata.com.br/stf-agenda-julgamento-da-re-966-177-sobre-os-jogos-de-azar-para-o-dia-23-de-abril/>. Acesso em: 1 abr. 2026.

¹³ BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 2.234, de 2022*. Dispõe sobre a exploração de jogos e apostas em todo o território nacional. Brasília, DF: Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/154401>. Acesso em: 26 mar. 2026.



69. Essa conjuntura evidencia que o próprio Poder Legislativo se encontra em processo avançado de reavaliação do modelo proibicionista, sinalizando a possibilidade concreta de sua superação no plano normativo federal.
70. A coexistência de julgamento iminente no Supremo Tribunal Federal e de deliberação legislativa em estágio avançado evidencia a densidade institucional do tema e a necessidade de sua adequada conformação constitucional.
71. Essa singular convergência entre a iminente definição da guarda constitucional pelo Supremo Tribunal Federal e o avançado estágio da deliberação legislativa no Senado Federal atesta a densidade da matéria, exigindo deste Instituto uma manifestação robusta que balize sua definitiva conformação aos preceitos da ordem vigente.
72. Nesse cenário de transição, revela-se imperativo o pronunciamento desta Casa que, fiel à sua histórica vocação de vanguarda na reflexão jurídica nacional, é instada a oferecer o suporte doutrinário indispensável ao amadurecimento do debate e à superação do anacronismo proibicionista que ainda paira sobre o tema.
73. A intervenção deste Instituto, por meio do presente parecer, corporifica o compromisso desta douta Comissão com a segurança jurídica e com a evolução do Direito em um momento institucionalmente sensível, no qual se definem os contornos de atividade de indisfarçável relevância econômica e social.

2.5 Autonomia privada, dignidade da pessoa humana e laicidade

74. A dignidade da pessoa humana, erigida a fundamento da República (art. 1º, III, da CF), projeta-se como eixo estruturante da ordem constitucional, a orientar e limitar a atuação estatal em todas as suas frentes.
75. Entre suas projeções mais relevantes encontra-se o reconhecimento da autonomia individual, compreendida, na lição de Luís Roberto Barroso,¹⁴ como a prerrogativa do indivíduo de conduzir a própria existência e realizar escolhas existenciais dentro do espaço de sua liberdade.

¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. *A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: a natureza jurídica, os conteúdos mínimos e a fundamentação de um princípio jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.



76. Nesse horizonte, a participação em apostas e jogos de fortuna insere-se no âmbito da autodeterminação pessoal, representando manifestação legítima da liberdade assegurada pelo art. 5º, *caput*, da Lei Fundamental.
77. A decisão de engajar-se nessas atividades, ainda que envolva riscos inerentes, integra o campo das escolhas privadas que não implicam, por si só, lesão a terceiros ou à coletividade.
78. A intervenção estatal que visa cercear tais escolhas, quando desvinculada da proteção de bens jurídicos concretos, traduz a *usurpação da vontade individual* por um juízo externo de valor, postura inconciliável com o Estado Constitucional de Direito.
79. Essa pretensão paternalista revela-se especialmente problemática ao fundar-se em concepções morais abstratas, que carecem de respaldo em parâmetros jurídicos objetivos.
80. A invocação de fundamentos de matiz moral ou confessional como justificativa para o proibicionismo evidencia, ademais, manifesta incompatibilidade com o *princípio da laicidade*.
81. A laicidade estatal, extraída do art. 19, I, da Constituição, impõe ao Poder Público um dever de *neutralidade axiológica*, vedando a imposição de dogmas como fundamento para restrições a liberdades individuais.
82. Em uma sociedade plural, marcada pela diversidade de cosmovisões, não se legitima a atuação estatal orientada pela afirmação de uma moral única ou hegemônica.
83. A manutenção da proibição, nesses termos, colide com o pluralismo constitucional e com a centralidade da autonomia privada na ordem jurídica contemporânea.

2.6 Regulamentação, política pública e financiamento da seguridade social

84. À luz das inconsistências do modelo proibicionista, a regulamentação dessas atividades apresenta-se como solução constitucionalmente exigida, permitindo compatibilizar a realidade econômica com os princípios da ordem financeira e social.
85. Tal disciplina harmoniza a liberdade econômica com a proteção dos consumidores, promovendo o equilíbrio entre a livre iniciativa e a função normativa do Estado na organização de mercados.



86. Nos termos do **art. 195 da Constituição**, a seguridade social é financiada por toda a sociedade mediante diversas fontes. Nesse cenário, a exploração regulada de apostas revela-se funcionalmente adequada ao modelo constitucional, ao permitir a canalização de receitas para o financiamento de políticas públicas essenciais.
87. A internalização dessas atividades no sistema econômico formal converte uma realidade social consolidada em instrumento de realização de direitos fundamentais, fortalecendo as áreas de saúde, previdência e assistência social.
88. Em oposição ao ambiente clandestino, a regulação promove a transparência e a mitigação de riscos, assegurando maior segurança jurídica e combatendo práticas ilícitas por meio de mecanismos efetivos de fiscalização.
89. A evolução normativa recente, consubstanciada nas **Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023**, evidencia que o caminho adequado reside na regulamentação qualificada, paradigma que se harmoniza com a racionalidade da atuação estatal e com a tutela dos interesses públicos.

2.7 Da adequação da via da ADPF e da centralidade da questão no controle de constitucionalidade

90. A controvérsia insere-se no âmbito do controle concentrado, revelando-se a **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)** como o instrumento idôneo para apreciar a recepção de norma pré-constitucional à luz da Carta de 1988.
91. Nos termos da **Lei nº 9.882/1999**¹⁵, a ADPF destina-se à proteção de preceitos fundamentais frente a atos do Poder Público, possuindo caráter subsidiário vocacionado a resolver controvérsias constitucionais de forma definitiva.
92. O Supremo Tribunal Federal reafirmou a centralidade da ADPF em casos de ruptura paradigmática, como no julgamento da **ADPF 130/STF (Lei de Imprensa)**, ocasião em que se assentou que normas pretéritas não subsistem quando colidem com os princípios estruturantes da Constituição superveniente.

¹⁵ BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. **Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental**, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 6 dez. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em: 30 mar. 2026.



93. No mesmo sentido, o STF, ao julgar as **ADPFs 492/STF e 493/STF**¹⁶, afastou o monopólio da União sobre as loterias, reconhecendo a legitimidade da exploração dos entes federados dessa atividade como fonte de receita social, sinalizando a superação do proibicionismo de 1946, repetido em 1967.
94. A relevância da matéria é corroborada pelo agendamento, para o dia **23 de abril de 2026**, do julgamento do **Tema 924 (RE nº 966.177)**, que definirá a compatibilidade da criminalização dos jogos de fortuna com a ordem constitucional vigente.

2.8 Síntese da fundamentação

95. O proibicionismo da exploração econômica dos “jogos de azar”, no qual se insere os Cassinos de hotéis, como consequência do Decreto-Lei nº 9.215/1946, carece de sustentação sob a égide do Estado Constitucional de Direito, uma vez que a manutenção de vedação ancorada em pressupostos puramente morais e dissociada da proteção de bens jurídicos concretos revela-se materialmente incompatível com a Lei Fundamental de 1988, por afrontar a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), a liberdade individual (art. 5º, caput), a livre iniciativa e a liberdade econômica (arts. 1º, IV, e 170, caput), bem como os postulados da proporcionalidade e da racionalidade.

III – CONCLUSÃO

Ex positis, e em resposta à consulta formulada, esta Comissão de Direito Constitucional manifesta-se nos seguintes termos:

1. O Decreto-Lei nº 9.215/1946, norma pré-constitucional editada em um contexto histórico de transição e de caráter contingente, é materialmente incompatível com a ordem vigente, não tendo sido recepcionado pela Constituição de 1988 por violar estruturalmente a dignidade humana, a autonomia privada e a liberdade econômica.

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 492/STF e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 493/STF** (Julgamento Conjunto). Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 30/09/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5294468>. Acesso em: 2 abr. 2026.



2. A vedação absoluta da atividade não se sustenta sob a ótica da dogmática penal contemporânea, na medida em que não se identifica bem jurídico específico, concreto e diretamente tutelado que justifique a intervenção penal, configurando indevida expansão do Direito Penal para além de sua função de proteção de bens jurídicos, em clara manifestação de direito penal simbólico, incompatível com os limites materiais do poder punitivo no Estado Constitucional de Direito e refratário ao princípio da lesividade
3. A fundamentação do diploma de 1946 — centrada na invocação da “moral”, dos “bons costumes” e de uma suposta “consciência universal” — revela opção normativa fundada em categorias valorativas abstratas, historicamente situadas e desprovidas de densidade jurídica suficiente para legitimar a restrição de liberdades fundamentais, evidenciando a adoção de modelo paternalista de intervenção estatal incompatível com a autonomia privada, com o pluralismo constitucional e com a laicidade do Estado.
4. O modelo proibicionista mostrou-se, ao longo do tempo, estruturalmente ineficaz, não sendo capaz de eliminar a atividade, mas apenas de deslocá-la para a clandestinidade e para ambientes informais e transnacionais, com a consequente perda de controle estatal, ausência de proteção adequada aos usuários, fortalecimento de mercados paralelos e comprometimento da ordem econômica e da segurança jurídica.
5. A evolução normativa recente, notadamente com a edição das Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023, evidencia o reconhecimento, pelo próprio ordenamento jurídico, da licitude das atividades em pauta, bem como a adoção de modelo regulatório orientado à transparência, à fiscalização, à proteção dos usuários e à destinação de receitas a políticas públicas, revelando a superação progressiva do paradigma proibicionista e evidenciando sua incompatibilidade estrutural com a ordem constitucional vigente.
6. A autorização, regulação e certificação, pelo Estado brasileiro, da exploração de cassinos on-line em larga escala — sob a nomenclatura legal de “jogos on-line”, nos termos do art. 14, § 2º, da Lei Federal nº 14.790/2023 —, inclusive em plataformas que publicamente se apresentam e operam como “cassinos”, torna manifesta a incongruência do sistema normativo vigente. Com efeito, admite-se a exploração da atividade em meio virtual, sob controle estatal, ao passo que se mantém a proibição absoluta de sua manifestação física, em aparente descompasso com os postulados da coerência regulatória, da racionalidade legislativa e da própria conformação constitucional da ordem econômica.



7. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao afirmar a necessidade de observância dos princípios da proporcionalidade, da racionalidade e da consideração das consequências práticas das decisões estatais (Tema 500), bem como ao reconhecer a relevância constitucional da matéria no âmbito do Tema 924 (Recurso Extraordinário nº 966.177), reforça a inadequação de intervenções estatais dissociadas da realidade fática e de seus efeitos práticos.
8. Firme nos fundamentos expostos, conclui-se pela não recepção do Decreto-Lei nº 9.215/1946 pela Constituição de 1988, impondo-se a superação do modelo proibicionista em favor de abordagem constitucionalmente adequada, fundada na regulação, na liberdade econômica, na proteção dos usuários e na atuação estatal racional, proporcional e orientada ao interesse público.

É o parecer.

S.M.J.

Rio de Janeiro, 03 de abril de 2026.

Paulo Horn

OAB/RJ nº 68.386

Relator

Comissão de Direito Constitucional do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB



REFERÊNCIAS:

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. *A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: a natureza jurídica, os conteúdos mínimos e a fundamentação de um princípio jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 mar. 2026.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941*. Lei das Contravenções Penais. Rio de Janeiro, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm. Acesso em: 26 mar. 2026.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 9.215, de 30 de abril de 1946*. Restabelece a vigência do artigo 50 e seus parágrafos da Lei de Contravenções Penais. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9215.htm. Acesso em: 26 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. *Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental*, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 6 dez. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em: 30 mar. 2026

BRASIL. *Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018*. Dispõe sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113756.htm. Acesso em: 26 mar. 2026.

BRASIL. *Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023*. Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm. Acesso em: 26 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA). *Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024*. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2024.



Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-827-de-21-de-maio-de-2024-561240128>. Acesso em: 30 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA). *Relatório Anual de Arrecadação e Conformidade: Exercício 2025*. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/prestacao-de-contas-anual/DemonstraesContbeiseNotasExplicativas_FRGPS.pdf. Acesso em: 30 mar. 2026.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 2.234, de 2022*. Dispõe sobre a exploração de jogos e apostas em todo o território nacional. Brasília, DF: Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/154401>. Acesso em: 26 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130/DF*. Relator: Min. Ayres Britto. Julgado em 30/04/2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=12837>. Acesso em: 26 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 492/STF e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 493/STF* (Julgamento Conjunto). Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 30/09/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5294468>. Acesso em: 26 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 657.718/MG*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Min. Roberto Barroso. Julgado em 22/05/2019. (Tema 500 da Repercussão Geral). Brasília, DF: STF, 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4143144>. Acesso em: 30 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 966.177/RS*. Relator: Min. Luiz Fux. (Tema 924 da Repercussão Geral). Brasília, DF: STF, 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4970952>. Acesso em: 30 mar. 2026.

FERNANDES, Roberto Brasil. *Direito das Loterias no Brasil: conceitos e aspectos jurídicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

HASSEMER, Winfried. *Direito Penal Libertário*. Tradução de Paulo Ferreira da Cunha. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.



INSTITUTO BRASILEIRO JOGO LEGAL (IJL). *Nossa Causa: Jogos legalizados ao redor do mundo*. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <http://www.institutojogolegal.com.br/Home/Conteudo/NossaCausa>. Acesso em: 26 mar. 2026.

JOSÉ, Magnho. *O mercado de jogos no Brasil e o impacto da informalidade*. Rio de Janeiro: BNLDData, 2024. Disponível em: <https://bnldata.com.br>. Acesso em: 26 mar. 2026.

JOSÉ, Magnho. *STF agenda julgamento da RE 966.177 sobre os jogos de azar para o dia 23 de abril*. Rio de Janeiro: BNLDData, 1 abr. 2026. Disponível em: <https://bnldata.com.br/stf-agenda-julgamento-da-re-966-177-sobre-os-jogos-de-azar-para-o-dia-23-de-abril/>. Acesso em: 26 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (UN TOURISM). **UN Tourism Data Dashboard**. Madri: UN Tourism, 2026. Disponível em: <https://www.untourism.int/tourism-data/un-tourism-tourism-dashboard>. Acesso em: 1 abr. 2026.

ROXIN, Claus. *Estudos de Direito Penal*. Tradução de Luís Greco. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.