

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MERCADOS PREDITIVOS — ABPred

Nota Técnica nº 01/2026

Data: 27 de abril de 2026

Assunto: Análise da Nota Técnica SEI nº 2958/2026 da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA/MF) — enquadramento de mercados preditivos como exploração irregular de apostas de quota fixa.

Destinatários: Autoridades públicas, agentes reguladores, operadores de mercado, instituições acadêmicas e sociedade civil

Sumário Executivo:

A presente Nota Técnica tem por objetivo examinar, sob a ótica jurídica, regulatória e econômica, os fundamentos adotados pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA/MF) na Nota Técnica SEI nº 2958/2026, que qualificou, de forma ampla, mercados preditivos como exploração irregular de apostas de quota fixa.

Sustenta-se, em síntese, que a interpretação administrativa adotada extrapola os limites da Lei nº 14.790/2023, promove indevida ampliação da competência regulatória da SPA/MF, desconsidera a função informacional dos mercados preditivos e gera restrições incompatíveis com a ordem constitucional, especialmente no que se refere à livre iniciativa, à segurança jurídica e ao devido processo legal.

A ABPRED reafirma seu compromisso com a regulação responsável, com a integridade dos mercados e com o desenvolvimento de soluções inovadoras alinhadas ao ordenamento jurídico brasileiro.

I. INTRODUÇÃO

1. Os mercados preditivos vêm se consolidando globalmente como ferramentas voltadas à produção de informação qualificada sobre eventos futuros. Seu funcionamento é simples: participantes negociam posições com base em suas expectativas e, dessa interação, forma-se um preço. Esse preço não é apenas um valor econômico — ele traduz uma estimativa probabilística agregada sobre a ocorrência de determinado evento. Ao reunir informações dispersas, conhecimento especializado e incentivos econômicos, esses mercados convertem percepções individuais em

inteligência coletiva pública, verificável e continuamente atualizada. O produto central, portanto, é a informação que surge do processo de formação de preços.

2. Essa função informacional distingue os mercados preditivos de categorias jurídicas tradicionalmente conhecidas. Diferentemente das apostas, seu valor não reside no entretenimento; diferentemente dos derivativos, sua finalidade principal não é a alocação de risco financeiro. Ainda que coexistam participantes com motivações diversas, a natureza do produto deve ser compreendida a partir de sua função predominante, qual seja, a produção de sinais probabilísticos que orientam decisões de agentes econômicos, instituições e da própria sociedade.

3. É nesse contexto que a ABPRED analisa, sob o ponto de vista jurídico e regulatório, os fundamentos adotados pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda — SPA/MF na Nota Técnica SEI nº 2958/2026 (“Nota Técnica”), que qualificou de forma ampla os mercados preditivos como exploração irregular de apostas de quota fixa, expandindo, por via interpretativa, o alcance da Lei nº 14.790/2023 para além dos limites estabelecidos pelo legislador.

II. OS CONTRATOS DE EVENTOS ESPORTIVOS E A AUTORREGULAÇÃO DA ABPRED

4. Inicialmente, cumpre reconhecer que contratos vinculados a eventos esportivos podem, em determinadas circunstâncias, apresentar alguma convergência estrutural com apostas esportivas de quota fixa quando executadas sob a modalidade de bolsa, na hipótese de se verificarem, de forma cumulativa, os critérios definidos pela Lei nº 14.790/2023.

5. Por essa razão, a ABPRED optou por adotar postura restritiva no âmbito de sua autorregulação. Conforme previsto no seu Código de Autorregulação, foi vedada aos associados a oferta de contratos vinculados a eventos esportivos que possam se enquadrar como apostas esportivas de quota fixa, nos termos do art. 2º, inciso VII, da Lei nº 14.790/2023. Trata-se de escolha institucional consciente, orientada pela estrita observância do ordenamento jurídico, com vistas a evitar possível arbitragem regulatória decorrente de tal circunstância.

6. A controvérsia jurídica relevante, portanto, não reside nos contratos vinculados a eventos esportivos. **A questão central consiste em saber se a SPA/MF pode, a partir de uma lei setorial sobre apostas de quota fixa, ampliar sua esfera de atuação para alcançar contratos vinculados a eventos sociais, políticos, climáticos, macroeconômicos, geopolíticos ou corporativos que não se enquadram no conceito legal dessa modalidade lotérica.**

III. OS LIMITES DA ATUAÇÃO DA SPA/MF

7. Sob a perspectiva da legalidade administrativa, a atuação da Administração Pública é estritamente vinculada aos limites estabelecidos em lei. No caso, a Lei nº 14.790/2023 delimitou com precisão o alcance da regulação das apostas de quota fixa, inclusive ao indicar os objetos sobre os quais essa atividade pode recair. Assim, não há autorização legal para que a SPA/MF regule toda e qualquer operação baseada em eventos futuros, incerteza ou probabilidade.

8. A interpretação adotada pela SPA/MF — com apoio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional — rompe essa fronteira ao sustentar que eventos esportivos e jogos online seriam meros “elementos acessórios” da definição de aposta de quota fixa. Esse argumento não se sustenta, ao passo que esvazia o próprio texto legal, e reescreve, por via interpretativa, o que foi definido pelo legislador. A lei não tratou esses elementos como acessórios, mas como delimitadores do campo de incidência da norma. Alterar esse ponto por interpretação administrativa equivale a contornar o processo legislativo, o que é juridicamente inadmissível.

9. A Lei nº 14.790/2023 foi clara ao estruturar a modalidade lotérica das apostas de quota fixa em torno de objetos específicos, notadamente eventos reais de temática esportiva e eventos virtuais de jogos online. A partir dessa definição, não é possível sustentar que qualquer contrato baseado em evento futuro incerto ou em probabilidade possa ser enquadrado como aposta de quota fixa. Essa ampliação não encontra respaldo legal e configura uma violação direta ao perímetro normativo fixado pelo legislador.

10. Se essa lógica fosse aceita, o resultado seria incoerente: diversas operações legítimas e disciplinadas por outros regimes jurídicos — tais como seguros, contratos aleatórios e instrumentos financeiros — também poderiam ser indevidamente classificadas como apostas, já que todas envolvem risco econômico, incerteza e, em diversos casos, uma quota fixa definidora do prêmio atribuído ao participante. O Direito brasileiro, no entanto, distingue essas categorias justamente para evitar esse tipo de generalização. A SPA/MF, ao ignorar essa distinção, amplia indevidamente sua competência regulatória.

11. Por outro lado, merece atenção o fato de que a SPA/MF, ao longo de sua Nota Técnica, enquadra contratos vinculados a eventos sociais, políticos, climáticos, macroeconômicos ou geopolíticos como “apostas não autorizadas”. Essa expressão, em termos práticos, corresponde ao conjunto de atividades de jogo submetidas ao regime proibitivo — ou seja, aquelas que não se encontram entre as hipóteses legalmente autorizadas ou reguladas pela ordem jurídica.

12. Ocorre que o Direito brasileiro não trata os jogos de maneira uniforme, mas sim a partir de uma classificação tripartite: (i) jogos autorizados, que são expressamente regulados e explorados diretamente pelo Estado ou sob regime específico de delegação de serviço público; (ii) jogos tolerados, cuja prática não é ativamente reprimida, ainda que não esteja plenamente disciplinada; e

(iii) jogos proibidos, que se submetem ao regime das contravenções penais, conforme o art. 50 do Decreto-Lei nº 3.688/1941. É nesse último grupo que, tradicionalmente, se inserem os chamados jogos de azar, definidos pela predominância do acaso no resultado.

13. Nesse contexto, ao classificar os contratos vinculados a essas temáticas como “apostas não autorizadas”, a SPA/MF, na prática, busca inseri-los no campo das atividades proibidas, submetendo-os ao regime dos jogos de azar.

14. Ocorre que existem diversos tipos de eventos que não operam por mecanismos aleatórios, nem se baseiam em resultados definidos por sorteio, RNG (*Random Number Generator*) ou qualquer dinâmica puramente contingente. Ao contrário, sua formação de preço decorre da interação entre agentes que utilizam informação, análise e interpretação de dados para tomar decisões econômicas. O resultado, portanto, não é fruto do acaso, mas reflete a qualidade das decisões tomadas ao longo do tempo.

15. A literatura especializada é consistente ao demonstrar que, em mercados dessa natureza, agentes bem informados e/ou com conhecimento técnico especializado tendem a obter resultados superiores de forma recorrente. Estudos clássicos e contemporâneos sobre mercados preditivos evidenciam sua capacidade de agregar informação dispersa e gerar probabilidades mais precisas sobre eventos futuros — frequentemente com desempenho superior a métodos tradicionais — justamente porque o modelo recompensa decisões fundamentadas em dados qualificados, ao passo que penaliza erros. Em termos simples, o desempenho dos participantes não decorre do acaso, mas da qualidade de suas decisões e da sua capacidade analítica, o que revela a presença de um componente relevante de habilidade, incompatível com a ideia de predominância da sorte.

16. Por isso mesmo, se o resultado econômico depende da qualidade da informação, da capacidade analítica e da leitura correta dos eventos, não se está diante de um jogo de azar nos termos da legislação contravençional. A existência de participantes menos informados ou com motivações especulativas e/ou recreativas não altera essa conclusão. O Direito não classifica uma atividade pela conduta de parte de seus agentes, mas sim pela estrutura e pelo funcionamento da atividade como um todo.

17. Assim, a tentativa de qualificar esses contratos como apostas de quota fixa ilegais parte de uma generalização indevida, baseada na presença de incerteza, e ignora os critérios jurídicos estabelecidos pelo ordenamento, bem como a natureza funcional dos mercados preditivos. Ao fazê-lo, amplia-se, sem base legal, o alcance de normas restritivas, o que não pode ser admitido em um campo que exige tipicidade estrita.

IV. A FUNÇÃO SOCIOECONÔMICA DOS MERCADOS PREDITIVOS

18. A Nota Técnica da SPA/MF procura afastar qualquer aproximação dos mercados preditivos com instrumentos economicamente legítimos ao sustentar que contratos vinculados a eventos políticos, sociais, culturais ou climáticos não desempenhariam funções típicas do mercado financeiro, como hedge, transferência ou gestão de risco. Esse argumento parte de um pressuposto equivocado: o de que apenas variáveis financeiras tradicionais seriam aptas a gerar e/ou mitigar exposição econômica relevante.

19. A realidade, no entanto, é substancialmente distinta. Empresas e agentes econômicos não estão expostos apenas a juros, câmbio ou commodities. Estão expostos a eventos climáticos, decisões regulatórias, estabilidade política, conflitos geopolíticos e uma série de fatores que impactam diretamente receitas, custos e viabilidade operacional. Ignorar essa dimensão equivale a desconsiderar como o risco se manifesta no mundo real.

20. Nesse contexto, é plenamente possível — e economicamente racional — utilizar contratos vinculados a esses eventos como instrumentos de proteção econômica. Uma empresa do setor agrícola no Centro-Oeste, por exemplo, está diretamente exposta ao risco de seca ou de excesso de chuvas. Uma operadora de energia enfrenta risco associado a condições hidrológicas. Um operador logístico pode ser afetado por paralisações decorrentes de instabilidade política ou decisões regulatórias. Em todos esses casos, a negociação de contratos vinculados à probabilidade desses eventos permite não apenas antecipar cenários, mas também ajustar decisões e mitigar impactos.

21. Portanto, a afirmação de que tais contratos não possuem função de hedge não resiste a uma análise minimamente aderente à realidade socioeconômica. Ela parte de uma visão restrita e formalista do que constitui risco relevante, incompatível com a complexidade das atividades empresariais contemporâneas.

22. Ainda assim, é preciso avançar um passo além. Mesmo que se admitisse, por hipótese, que a função de hedge nesses mercados fosse limitada ou imperfeita, a conclusão da SPA/MF continuaria equivocada. Isso porque a utilidade dos mercados preditivos não se esgota — nem se define — pela sua capacidade de proteção financeira.

23. A função central desses mercados é outra, e mais relevante. Trata-se da produção de conhecimento probabilístico.

24. O argumento da SPA/MF falha exatamente por tentar avaliar esses mercados a partir de um critério que não lhes é essencial. Ao exigir que cumpram a mesma função dos derivativos, desconsidera-se aquilo que efetivamente os distingue. O valor econômico diferencial dos mercados

preditivos está na capacidade de transformar expectativas dispersas em sinais informacionais públicos, verificáveis e atualizáveis.

25. Esse ponto se torna evidente quando se observa o comportamento de agentes na prática. Um empresário do setor de turismo no litoral brasileiro, ao identificar um aumento consistente na probabilidade de eventos climáticos adversos em determinado período, não precisa assumir qualquer posição financeira para extrair valor desse mercado. O simples acesso à informação — refletida no preço — já permite antecipar decisões estratégicas, como replanejamento de operações, ajuste de preços ou revisão de campanhas comerciais.

26. O mesmo ocorre com produtores rurais, empresas de energia, operadores logísticos e investidores. O preço do contrato funciona como um indicador sintético de expectativas coletivas, permitindo decisões mais informadas e, muitas vezes, mais eficientes.

27. É por isso que a tentativa de desqualificar esses mercados com base na ausência de uma finalidade financeira clássica revela uma incompreensão funcional. A comparação com derivativos é inadequada não porque inexista qualquer sobreposição estrutural, mas porque parte de uma premissa invertida. Nos derivativos, o conteúdo informacional é acessório à negociação. Nos mercados preditivos, o foco é a produção do conteúdo informacional, que decorre da negociação pelos usuários.

28. A doutrina há muito consagra o critério funcional como elemento central de qualificação jurídica, de modo que a natureza de uma atividade, para o Direito, deve ser extraída da função econômica e social que ela desempenha na realidade. Ou seja, é a finalidade prática do instituto que orienta a definição de sua disciplina jurídica. Ao desconsiderar essa premissa doutrinária, a SPA/MF incorre em vício de subsunção, promovendo um enquadramento inadequado ao tratar uma tecnologia de produção de conhecimento como se se tratasse de mera atividade de aposta.

V. A RESOLUÇÃO CMN Nº 5.298/2026 E SEUS LIMITES INTERPRETATIVOS

29. Embora a Resolução CMN nº 5.298/2026 não tenha sido expressamente mencionada na Nota Técnica da SPA/MF, é inegável que, à luz das manifestações públicas ocorridas na coletiva ministerial de 24 de abril de 2026, essa norma foi criada com o intuito de restringir os mercados preditivos no Brasil.

30. Historicamente, o Conselho Monetário Nacional sempre tratou os derivativos como instrumentos financeiros vinculados a variáveis econômicas ou financeiras específicas, tais como taxa de juros, câmbio, índices, commodities ou ativos financeiros. Trata-se de um conceito

construído ao longo do tempo, reconhecido pela doutrina e refletido nas práticas consolidadas do mercado.

31. A partir desse quadro, admitir a negociação de derivativos com base em eventos políticos, sociais ou climáticos — de forma ampla e irrestrita — implicaria, de fato, uma expansão significativa desse conceito. Consequentemente, qualquer restrição ou ampliação da definição merece uma análise aprofundada de impacto regulatório pelos reguladores. Ainda mais quando tal alteração tenha por objetivo extinguir ou restringir um setor econômico inteiro. Do contrário, pode-se estar violando não apenas a Lei da Liberdade Econômica como também a própria Constituição Federal.

32. A leitura que se parece ter tentado construir é a seguinte: se determinados contratos não se enquadram no conceito de derivativos, restaria apenas o seu enquadramento como apostas — e, portanto, como atividades irregulares. Esse raciocínio, contudo, é juridicamente falho. O fato de determinados contratos não se enquadrarem como derivativos não autoriza, por consequência lógica ou jurídica, sua automática reclassificação como apostas de quota fixa. Essa inferência não encontra suporte no ordenamento. Trata-se de um salto interpretativo indevido, que ignora a existência de outras categorias jurídicas legítimas.

33. Nem tudo que não é derivativo é aposta. Nem toda operação baseada em evento futuro incerto pertence, necessariamente, ao campo das apostas. Entre esses dois polos, existe um conjunto amplo de estruturas contratuais atípicas, mecanismos de mercado e tecnologias informacionais que não se encaixam nas categorias tradicionais — e que, por isso mesmo, exigem análise própria.

34. Ao se tentar construir essa dicotomia, busca-se enquadrá-la à força em regimes já existentes, ainda que inadequados.

35. O que existe, em realidade, é uma nova categoria — uma infraestrutura de produção de informação — que não deve ser absorvida, por simples conveniência regulatória, por regimes jurídicos que não foram concebidos para discipliná-la, sem os pertinentes ajustes.

VI. VIOLAÇÃO À ORDEM CONSTITUCIONAL E AOS DIREITOS DOS ASSOCIADOS DA ABPRED

36. A interpretação adotada pela SPA/MF gera efeitos concretos sobre a liberdade econômica, a livre iniciativa, a segurança jurídica e o devido processo legal de empresas que atuam em setor inovador, sem que exista base legal clara para a sua interdição.

37. A Constituição Federal consagra a livre iniciativa como fundamento da República e como princípio estruturante da ordem econômica. Isso significa que a restrição a uma atividade econômica somente pode ocorrer mediante fundamento legal adequado, motivação suficiente, proporcionalidade e observância das garantias procedimentais aplicáveis. Não basta que a Administração considere determinada atividade sensível ou potencialmente arriscada. É necessário que a lei lhe confira competência para restringi-la.

38. No caso dos mercados preditivos, esse requisito não se verifica. Como demonstrado, a Lei nº 14.790/2023 não atribuiu à SPA/MF competência geral para disciplinar qualquer contrato vinculado a evento futuro incerto. A norma regulou apostas de quota fixa dentro de um perímetro específico. Ao ampliar esse campo para alcançar contratos sociais, políticos, climáticos, macroeconômicos, geopolíticos ou corporativos, a SPA/MF passa a restringir atividade econômica fora dos limites da lei.

39. Esse movimento viola a segurança jurídica. Empresas que estruturam suas atividades com base em interpretação razoável do ordenamento não podem ser surpreendidas por uma reclassificação administrativa ampla, superveniente e sem base legal expressa. A inovação regulatória exige diálogo, previsibilidade e construção institucional progressiva. Não pode ser substituída por bloqueios genéricos ou por enquadramentos que eliminam uma atividade inteira sem o devido processo.

40. A situação se torna ainda mais grave quando a interpretação administrativa atinge associados da ABPRED que não oferecem contratos vinculados a eventos esportivos e que, portanto, não exploram produtos estruturalmente equiparáveis a apostas esportivas de quota fixa. Nesses casos, a medida não apenas extrapola a competência da SPA/MF, como também produz restrição desproporcional sobre agentes que atuam fora do núcleo regulatório da Lei nº 14.790/2023.

41. A proporcionalidade exige adequação, necessidade e equilíbrio entre a medida adotada e a finalidade perseguida. Ainda que se reconheça a legitimidade de preocupações com proteção do usuário, integridade de mercado e prevenção a ilícitos, tais objetivos não autorizam a interdição indiferenciada de plataformas ou produtos que não se enquadram no regime das apostas. A Administração deve individualizar condutas, distinguir modelos de negócio e adotar medidas compatíveis com o risco efetivamente identificado.

42. A atuação estatal também deve observar o devido processo administrativo, com contraditório e ampla defesa. O bloqueio ou a restrição de acesso a plataformas digitais, especialmente quando produz efeitos diretos sobre a continuidade de atividade econômica, não pode decorrer de juízo genérico, sem prévia individualização da conduta e sem oportunidade de manifestação dos interessados. A ausência desse procedimento compromete a validade da atuação administrativa.

43. No caso dos associados da ABPRED, a existência de bloqueio baseada na Nota Técnica da SPA/MF atinge diretamente empresas que vêm desenvolvendo soluções voltadas à produção de informação, formação de preços probabilísticos e organização de mercados informacionais. Atinge, portanto, não apenas interesses econômicos privados, mas também uma infraestrutura tecnológica com potencial utilidade pública.

44. Não se trata de defender uma zona de imunidade regulatória. A ABPRED reconhece a importância de padrões de governança, controles de integridade, prevenção à lavagem de dinheiro, transparência e proteção dos usuários. O que se rejeita é a substituição da regulação adequada por uma proibição indireta, fundada em interpretação extensiva de competência administrativa.

45. A Constituição não impede o Estado de regular atividades inovadoras. Ao contrário, exige que essa regulação seja feita por meios juridicamente adequados, com respeito à legalidade, à proporcionalidade e ao devido processo. Quando a Administração ultrapassa o perímetro da lei e restringe atividades lícitas por meio de interpretação ampliativa, deixa de exercer regulação legítima e passa a produzir restrição incompatível com a ordem constitucional.

46. Por essas razões, a atuação da SPA/MF, na extensão em que pretenda alcançar mercados preditivos que não se enquadram no conceito legal de aposta de quota fixa, configura violação aos direitos dos associados da ABPRED, especialmente à livre iniciativa, à liberdade econômica, à segurança jurídica, ao devido processo legal e à proteção contra restrições administrativas desproporcionais.

VII. CONCLUSÃO

47. Diante do exposto, a ABPRED entende que a interpretação adotada pela SPA/MF extrapola os limites da Lei nº 14.790/2023 ao enquadrar, de forma ampla, mercados preditivos como apostas de quota fixa irregulares. Tal leitura amplia indevidamente a competência administrativa da Secretaria, ignora a função informacional desses mercados e produz restrições incompatíveis com a livre iniciativa, a segurança jurídica, a proporcionalidade e o devido processo.

48. A ABPRED reafirma que seu Código de Autorregulação veda que seus associados ofereçam contratos esportivos enquadráveis como apostas de quota fixa e que mercados preditivos vinculados a eventos não esportivos não podem ser interditados por analogia ou conveniência regulatória, sem base legal expressa.

49. Sendo assim, a ABPRED se reserva o direito de adotar as medidas administrativas e judiciais cabíveis para cessar a violação aos direitos de seus associados, preservar a legalidade e impedir que

uma atividade lícita, inovadora e relevante sob a perspectiva informacional para a sociedade seja indevidamente proibida no Brasil.

Atenciosamente,
ABPred