FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS

CAIO FERRARIS

COMPLIANCE CRIMINAL ESPORTIVO E ENFRENTAMENTO DA MANIPULAÇÃO DE RESULTADOS NO FUTEBOL: POLÍTICA PÚBLICA PARA IMPLEMENTAÇÃO DA META 16.5 DA AGENDA 2030 DA ONU

São Paulo
2025

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS

CAIO FERRARIS

COMPLIANCE CRIMINAL ESPORTIVO E ENFRENTAMENTO DA MANIPULAÇÃO DE RESULTADOS NO FUTEBOL: POLÍTICA PÚBLICA PARA IMPLEMENTAÇÃO DA META 16.5 DA AGENDA 2030 DA ONU

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas

Linha de Pesquisa: Relações Governamentais, Integridade e *Compliance*

Orientadora: Prof. Dra. Ligia Maura Costa

São Paulo
2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Ferraris, Caio.
Compliance criminal esportivo e enfrentamento da manipulação de resultados no futebol : política pública para implementação da meta 16.5 da Agenda 2030 da ONU / Caio Ferraris. - 2025.
Total de páginas 93 f.

Orientador: Ligia Maura Costa.
Dissertação (mestrado profissional MPGPP) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Futebol - Corrupção - Brasil. 2. Apostas (Esportes). 3. Programas de compliance. 4. Integridade. I. Costa, Ligia Maura. II. Dissertação (mestrado profissional MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 351.762

Ficha Catalográfica elaborada por: Isabele Oliveira dos Santos Garcia CRB SP-010191/O

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS

CAIO FERRARIS

COMPLIANCE CRIMINAL ESPORTIVO E ENFRENTAMENTO DA MANIPULAÇÃO DE RESULTADOS NO FUTEBOL: POLÍTICA PÚBLICA PARA IMPLEMENTAÇÃO DA META 16.5 DA AGENDA 2030 DA ONU

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas

Data da apresentação: 30 de setembro de 2025

Banca Examinadora:

_____
Prof. Dra. Ligia Maura Costa (orientadora)
FGV - EAESP

_____
Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira
FGV - EAESP

_____
Prof. Dra. Maristela Basso
USP - Faculdade de Direito

São Paulo
2025

RESUMO

A manipulação de resultados no futebol brasileiro, impulsionada pela expansão das apostas de quota fixa, especialmente as esportivas, exemplifica uma nova vertente da corrupção institucional, com reflexos diretos sobre a justiça esportiva, a segurança pública e a cidadania. Este trabalho analisa o fenômeno à luz da Meta 16.5 da Agenda 2030 da ONU, que visa reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas, propondo sua abordagem como política pública de integridade. Utilizando-se de pesquisa qualitativa, com revisão bibliográfica e análise documental, examinam-se casos emblemáticos como evidência empírica das fragilidades regulatórias e investigativas existentes. A partir disso, o estudo propõe diretrizes para a criação de um Programa de Compliance Criminal Esportivo, ancorado nos princípios do compliance criminal corporativo, com vistas à prevenção, detecção e responsabilização de práticas fraudulentas no ambiente esportivo. O trabalho insere-se na interseção entre segurança pública, justiça e políticas de integridade, apontando caminhos concretos para o enfrentamento da corrupção no esporte a partir de uma perspectiva intersetorial.

Palavras-chave: Manipulação de resultados; Corrupção no esporte; Apostas esportivas; Meta 16.5; Compliance criminal; Políticas públicas de integridade.

ABSTRACT

Match-fixing in Brazilian football, intensified by the proliferation of sports betting, represents a new frontier of institutional corruption, with direct impacts on sports justice, public security, and citizenship. This study analyzes the phenomenon in light of Goal 16.5 of the UN 2030 Agenda, which aims to substantially reduce corruption and bribery in all their forms, proposing its treatment as a public integrity policy. Using qualitative research based on bibliographic review and documentary analysis, emblematic cases are examined as empirical evidence of existing regulatory and investigative weaknesses. From this diagnosis, the study proposes guidelines for the creation of a Sports Criminal Compliance Program, anchored in the principles of corporate criminal compliance, aimed at preventing, detecting, and holding accountable fraudulent practices in the sports environment. The work lies at the intersection of public security, justice, and integrity policies, pointing to concrete paths for confronting corruption in sports from an intersectoral perspective.

Key words: Match-fixing; Corruption in sports; Sports betting; Goal 16.5; Criminal compliance; Integrity public policies.

LISTA DA TABELAS

Tabela 1: Diferenças entre compliance, plano de integridade e políticas públicas de integridade

Tabela 2: Foco da intervenção estatal nas políticas públicas de integridade esportiva

Tabela 3: Fases de implementação e instrumentos

Tabela 4: Fases de implementação e função normativo-disciplinar

Tabela 5: Fases de implementação e apoio institucional

SUMÁRIO

Introdução *8*

1 Corrupção e integridade como eixos de políticas públicas *13*

1.1 A corrupção como problema público **13**

1.2 A integridade como valor público inegociável **15**

1.3 A meta 16.5 da Agenda 2030: eixo de políticas públicas anticorrupção **17**

1.4 Políticas públicas de integridade e anticorrupção: conceito, abrangência e panorama atual **21**

1.4.1 Programas de compliance e o compliance criminal 22

1.4.2 Plano de integridade 25

1.4.3 Políticas públicas de integridade 26

1.4.3.1 Políticas públicas de integridade repressiva 26

1.4.3.2 Políticas públicas de integridade preventivas 27

1.4.3.3 Políticas públicas de integridade simbólicas 27

1.4.4 Panorama atual 29

2 Manipulação de resultados no futebol: um desafio público *31*

2.1 O futebol como política pública **31**

2.2 A manipulação de resultados como forma de corrupção lato sensu **33**

2.3 A manipulação de resultados como risco sistêmico: ameaça à integridade desportiva e ao interesse público **35**

2.3.1 Viés simbólico, econômico e político-social da integridade esportiva 36

2.3.2 Risco sistêmico 37

2.4 Implicações para o Estado na formulação de políticas públicas de integridade e anticorrupção no esporte **38**

3 Análise crítica capacidade institucional brasileira frente à corrupção esportiva *43*

3.1 Avaliação do marco regulatório vigente **43**

3.1.1 O marco esportivo 43
3.1.2 O marco das apostas por quota fixa 45
3.2 Limites normativos e institucionais no Brasil 47
3.3 Casos emblemáticos como evidência da ineficiência institucional 51
4 Boas práticas internacionais como diretrizes de políticas públicas 55
4.1 Experiências internacionais 55
4.1.1 Bribery Act 55
4.1.2 FCPA 56
4.1.3 A Convenção de Macolin 57
4.2 Oportunidades de inovação e melhorias 59
5 Recomendação de política pública: programa de compliance criminal esportivo 65
5.1 Justificativa e inspiração da política pública 65
5.2 Fundamento normativo e objetivos do Programa de Compliance Criminal Esportivo 68
5.3 Mecanismos específicos para o caso brasileiro e a integração institucional 70
5.4 Proposta de implementação 73
6 Considerações Finais 77
7 Referências Bibliográficas 87

INTRODUÇÃO

A corrupção no Brasil é tema de grande complexidade e densidade, avançando sobre discussões estruturais de dimensão econômica, cultural e social, tanto pela produção da academia, pelas instâncias governamentais, ou mesmo pela sociedade. Estudos recentes estimam que a corrupção absorve a incrível marca de 2,79% do PIB nacional, cifra que demonstra o grave desperdício e má alocação de recursos públicos (Pereira; Campos, 2015, p. 2-3).

Piorando o cenário, segundo dados da Transparência Nacional (2024), no ano de 2024 o Brasil registrou as piores notas e colocações históricas no índice de percepção da corrupção, empatado na 107ª posição com países como Argélia, Malauí, Nepal, Níger, Tailândia e Turquia.

Dessa forma, a proposta da presente pesquisa é encarar a problemática da corrupção de maneira multifacetada e estratégica, atingindo as raízes da questão e baseando-se em evidências.

Historicamente, não é o que se sucede no Brasil, que opta por simples políticas públicas repressoras, tratando a corrupção meramente no campo normativo, especialmente no âmbito do Direito Penal. Vivemos a cultura do escândalo, na qual ética e integridade não são categorias estruturantes de políticas públicas anticorrupção, mas sim discursos moralistas e punitivistas para responder a desvios individuais (Oliveira Júnior *et al*., 2024, p. 12).

Não por acaso, o primeiro artigo[1] da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), adotada pela Assembleia Geral da ONU em 2003, deixa claro que o espírito norteador do documento não é apenas a repressão, mas a prevenção dos atos de corrupção. Envolve, assim, a criação de um ecossistema institucional de integridade, com ênfase em prevenção, cooperação internacional e fortalecimento da governança pública.

Logo na apresentação da Convenção, o então Secretário-Geral Kofi Annan qualificou a corrupção como uma "praga insidiosa" com efeitos corrosivos para a sociedade, pois "*It undermines democracy and the rule of law, leads to violations of human rights, distorts markets, erodes the quality of life and allows organized crime, terrorism and other threats to human security to flourish*." (ONU, 2004, p. 3).

1 The purposes of this Convention are: (a) To promote and strengthen measures to prevent and combat corruption more efficiently and effectively; (b) To promote, facilitate and support international cooperation and technical assistance in the prevention of and fight against corruption, including in asset recovery; (c) To promote integrity, accountability and proper management of public affairs and public property.

O reconhecimento da corrupção como um problema que impacta diretamente o crescimento econômico, o investimento e o bem-estar social reforça a urgência de intervenções estratégicas e eficazes para fortalecer a integridade institucional no país, contribuindo para uma gestão pública mais transparente, eficiente e orientada ao desenvolvimento sustentável.

Até porque, no plano internacional, o Brasil assumiu compromissos relevantes no campo da integridade pública e da boa governança.

Um dos principais marcos é a adesão à Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, que estabelece os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Dentre eles, e o que mais interessa à presente pesquisa, é o ODS 16, que trata da promoção de sociedades pacíficas, justas e inclusivas, especificamente a meta 16.5, voltada a "*reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas*".

Essa diretriz impõe aos Estados o dever de estruturar políticas públicas eficazes de prevenção e repressão à corrupção, em todos os setores da vida pública. E se tratando de Brasil, não é possível deixar de relacionar a meta internacional assumida com uma das maiores expressões do patrimônio histórico cultural brasileiro: o futebol.

Mais do que um esporte, o futebol é um fenômeno social, cultural e simbólico profundamente enraizado na identidade nacional. Desde a sua popularização no início do século XX, o futebol tornou-se expressão de valores da sociedade, palco de embates políticos e meio de mobilização social.

A influência desse esporte ultrapassa o campo das quatro linhas e atinge dimensões que dialogam com o desenvolvimento urbano, a construção da cidadania, a formação de ídolos populares e a projeção internacional do país.

Como observa Barbosa (2007, p. 173-186), o futebol é elemento estruturante da brasilidade, sendo apropriado pelo Estado e pela sociedade como instrumento de coesão e pertencimento. E como discorre Magalhães (2023, p. 88), o futebol deve ser encarado, conforme o art. 216, da Constituição Federal[2], como parte do patrimônio histórico-cultural imaterial do povo brasileiro.

2 Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

Na pátria das chuteiras, expressão cunhada por Nelson Rodrigues, o futebol é um dos únicos espaços em que a identidade nacional foi construída de forma coletiva e transversal, ultrapassando barreiras, raciais, regionais, linguísticas e econômicas.

Dessa forma, sua exaltação como bem jurídico de relevância máxima, cuja proteção merece o dispêndio de políticas públicas de proteção e fiscalização.

Nos últimos anos, o panorama futebolístico brasileiro submeteu-se a profundas transformações, marcadas pela mercantilização do esporte e pela internacionalização de suas estruturas. Entre as causas dessa mudança está a proliferação do mercado de apostas esportivas, impulsionado por plataformas digitais, patrocínios milionários e regulamentações recentes.

Estima-se que o volume financeiro movimentado por esse setor no Brasil ultrapasse dezenas de bilhões de reais anuais, com forte presença nas divisões profissionais do futebol nacional (InfoMoney, 2025). A presença de casas de apostas em camisas de clubes, em placas de estádio e em transmissões esportivas tornou-se onipresente.

Contudo, esse avanço traz consigo efeitos colaterais preocupantes, entre os quais se destaca a corrupção esportiva, em especial a manipulação de resultados esportivos, entendida não apenas como o resultado da partida, mas também como qualquer evento que dela faça parte (cartões amarelo e vermelhos, faltas, pênaltis etc.).

Não por acaso, o que se visualiza nos últimos anos é um aumento no número de escândalos esportivos. Cita-se a Operação Penalidade Máxima, conduzida a partir de 2023 pelo Ministério Público de Goiás, revelando esquemas em que jogadores recebiam pagamentos para cometer ações específicas (como tomar cartões ou provocar pênaltis), favorecendo apostadores.

A manipulação de resultados, ou *match-fixing*, é definida pela Convenção de Macolin (2014), instrumento jurídico internacional que aborda de maneira inovadora a questão da manipulação de resultados, como qualquer ação destinada a adulterar indevidamente o curso natural de uma partida esportiva com fins de benefício econômico ou competitivo.

Ao contrário do que pode sugerir a classificação, trata-se de fenômeno esportivo estruturalmente complexo e plurifatorial, que coloca o futebol não só como espaço de disputas esportivas, mas um cenário altamente propício para ocorrência de fraudes em razão de vulnerabilidades estruturais e injeções de dinheiro crescentes (Vanwersch *et al.,* 2020, p. 2).

No Brasil, escândalos recentes envolvendo atletas, dirigentes e apostadores lançaram luz sobre a existência de fraudes esportivas organizadas para influenciar partidas profissionais em

âmbito nacional, muitas vezes associadas a outros delitos. Tais acontecimentos comprometem, e muito, não só a integridade esportiva, como também a confiança do público, lançando descrédito nas instituições incumbidas de regulamentar e fiscalizar o futebol brasileiro.

É nesse contexto que se insere o presente trabalho, cujo problema central de pesquisa consiste em verificar em que medida o Brasil possui estrutura normativa e integração institucional efetiva para prevenção à manipulação de resultados no futebol, como vertente da corrupção esportiva, em consonância com os compromissos assumidos na meta 16.5 da Agenda 2030.

O questionamento orienta a análise da capacidade do Estado brasileiro em promover integridade no setor esportivo, abordando tanto o desenho legal quanto a execução prática de medidas preventivas e repressivas. Dessa forma, a proposta geral da pesquisa consiste em analisar criticamente a capacidade institucional do Estado brasileiro de enfrentar a manipulação de resultados no futebol.

Para tanto, a pesquisa buscará identificar os principais desafios políticos, institucionais e regulatórios relacionados à manipulação de resultados; avaliar o alinhamento do marco normativo nacional com os princípios da integridade pública; investigar experiências internacionais bem-sucedidas na formulação de políticas anticorrupção no esporte; e propor diretrizes de política pública voltadas à promoção da integridade institucional no futebol brasileiro.

A relevância da pesquisa decorre de diversos fatores.

O futebol constitui manifestação cultural de ampla capilaridade social, cujos efeitos simbólicos e econômicos ultrapassam o campo esportivo. Na linha do que discorrem Giglio e Spaggiari (2010), a importância cultural e simbólica do futebol não foi acompanhada por uma produção acadêmica proporcional.

Há, assim, evidente lacuna acadêmica e institucional na formulação de políticas públicas voltadas à integridade esportiva, notadamente no Brasil, o que reforça a importância da presente pesquisa e legitima o estudo de políticas públicas de integridade voltadas ao setor (Giglio; Spaggiari, 2010, p. 314).

Por outro lado, a expansão das apostas esportivas impõe riscos reais à legitimidade das competições, impondo a necessidade de atuação coordenada do Estado. Da mesma maneira, torna-se relevante janela de oportunidade para que políticas públicas visando a integridade no futebol entrem, de vez, na agenda governamental.

O problema é tido como grave pela sociedade, o que evidentemente não é suficiente.

A proposta da presente pesquisa é adicionar mais um grão de areia na mobilização acadêmica do assunto, de maneira que a questão seja tida como prioritária na agenda pública e à estruturação de mecanismos de integridade.

A proposta de pesquisa encontra-se alinhada à linha de pesquisa "Segurança Pública, Justiça e Cidadania" do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da FGV (MPGPP), contribuindo para o fortalecimento de práticas de responsabilização (*accountability*), transparência e controle social em um setor historicamente negligenciado pelas políticas de integridade.

Metodologicamente, o trabalho adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório, centrada na análise documental e no estudo de casos reais de escândalos esportivos.

Serão analisadas fontes primárias (leis, regulamentos, relatórios de CPI, normas da CBF e tratados internacionais) e secundárias (literatura científica, documentos de organismos internacionais e reportagens investigativas).

Conforme a introdução do relatório final da mencionada CPI, o Brasil vivencia uma "crise de integridade no esporte", posicionando a manipulação de resultados não como mera irregularidade pontual na ética esportiva, mas como verdadeiro problema público que impacta o âmago da governança corporativa, mobilizando inúmeros atores, desde casas de apostas e atletas até intermediários e organizações criminosas.

Espera-se, com esta pesquisa, oferecer uma contribuição teórico-prática à agenda de integridade pública no Brasil, com ênfase em setores não tradicionais de formulação de políticas anticorrupção. O diagnóstico da situação atual, associado à análise de experiências internacionais, permitirá a formulação de propostas baseadas em evidências, alinhadas aos parâmetros da Agenda 2030[6] e à missão institucional do MPGPP/FGV de promover excelência técnica e compromisso público na gestão do Estado brasileiro.

1 CORRUPÇÃO E INTEGRIDADE COMO EIXOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 A CORRUPÇÃO COMO PROBLEMA PÚBLICO

Não é novidade que a corrupção possui efeitos deletérios à sociedade.

Tais efeitos, como se encontra naturalmente no imaginário popular, vão muito além do desvio de recursos públicos. A corrupção sistemática e endêmica corrói a eficiência burocrática do Estado, os mecanismos de governança e a confiança nas instituições, bases de uma sociedade democrática e garantidora de direitos humanos (Pereira; Campos, 2015, p. 2-3).

Segundo a teoria de Nye (1967), alinhada com as diretrizes do Banco Mundial, da Transparency International e da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), define-se corrupção como "*comportamento que desvia das funções formais de um cargo público por ganhos de caráter privado — pessoais, familiares ou de grupos próximos*" (Costa, 2018, p. 2).

Conforme discorre Costa (2018, p. 2), a corrupção floresce usualmente na relação entre os setores da vida pública e privada, manifestando-se de diversas formas, como propinas, favorecimentos ilegais, tráfico de influência, entre outras. Esse desatino gera não apenas um colapso moral, mas também um desequilíbrio estrutural entre as funções normativas do agente público e os interesses particulares que ele passa a privilegiar.

Analisando especificamente a economia, a corrupção sistemática torna-se obstáculo intransponível ao crescimento sustentável.

Se de um lado há uma tendência da determinação da alocação de recursos com base em interesses particulares, e não no interesse e bem comum, por outro a exigência de propinas aumenta os custos de transação, diminuindo margem de lucro e afugentando o investimento privado (Rodrigues; Gomes; Teixeira, 2020, p. 462).

Dessa maneira, esse desperdício de recursos públicos se reflete em falta de investimentos em áreas prioritárias, como saúde, educação e segurança, com impacto relevante sobre a população mais vulnerável, reforçando desigualdades e limitando o acesso a serviços básicos de qualidade, sobretudo para os menos favorecidos. Em outras palavras, "a *corrupção interfere na eficiência institucional, impedindo que o objetivo do governo de maximizar o bem-estar social seja alcançado*" (Rodrigues; Gomes; Teixeira, 2020, p. 466).

Assim, sob o plano social, a corrupção enraizada a médio e longo prazo agrava as disparidades, reduzindo a capacidade dos governantes, movidos por interesses particulares, de corrigir falhas de mercado e distribuição de bens e serviços essenciais, e de qualidade.

Do ponto de vista moral e ético, a corrupção afeta frontalmente a confiança da população nas instituições. Interfere, assim, na crença popular da imparcialidade das decisões.

O discurso de uma quase permissividade ao ato corrupto, muitas vezes camuflado no "jeitinho", reflete um ciclo vicioso, e perigoso, de extremo descrédito das instituições públicas, em especial em países, como o Brasil, de instituições democráticas ainda recentes e, portanto, frágeis.

Do outro lado dessa moeda, os países mais eficientes do ponto de vista institucional são também os menos corruptos, revelando uma relação diretamente proporcional entre o desempenho do governo e a integridade na gestão pública (Rodrigues; Gomes; Teixeira, 2020, p. 464).

Pensando sobre a lógica do futebol, objeto de pesquisa do presente trabalho, a ocorrência de escândalos de corrupção desencadeou ainda mais descrédito e deslegitimação das instituições que regulamentam e executam o esporte em solo nacional.

A manipulação do resultado do evento esportivo, entendida como corrupção *lato sensu*, deteriora uma das funções sociais mais importantes do futebol: a capacidade de criar um senso de pertencimento coletivo e de reconhecimento por meio de uma competição justa.

Perde, assim, o capital simbólico do futebol como patrimônio social e cultural.

No plano econômico, conforme o relatório final da CPI da Manipulação de Jogos e Apostas Esportivas do Senado Federal (2025), destaca-se que a manipulação "*distorce o mercado de apostas, lesa apostadores honestos e gera enriquecimento ilícito por parte de organizações criminosas transnacionais*".

Ademais, clubes e federações esportivas sofrem perdas substanciais, tanto pela desvalorização de seus ativos de imagem, como patrocínios e direitos de transmissão, quanto pelos custos de apuração e sanções. Trata-se de um ciclo de empobrecimento institucional e financeiro provocado por práticas ilegais facilitadas pela ausência de governança efetiva.

Não à toa que a corrupção é encarada, seja por instrumentos jurídicos internacionais, seja pela própria academia, como um dos principais entreves a efetividade do Estado.

Segundo pesquisa de opinião pública realizada pela FGV, 63% dos brasileiros indicam a corrupção como o problema que mais os aflige, superando temas como saúde e educação (Veloso; Fonseca, 2021, pg. 62). Esse cenário reforça o descrédito nas instituições, ao mesmo tempo em que

gera uma demanda social por mudanças estruturais no sistema de responsabilização penal e administrativa.

Contudo, e nesse contexto se insere o presente trabalho, não há como enfrentar o problema baseando-se em abordagem unidimensional e repressiva pura. Políticas públicas anticorrupção devem partir de um diagnóstico preciso, visando a queda da corrupção simultaneamente ao ganho de governança pública.

Mais realista ao enfrentamento do problema, ao invés de simples aumento de penas, é a formulação e execução de políticas públicas que fortaleçam a responsabilização (*accountability*) e os mecanismos de controle. Integridade é, sem dúvidas, um valor inegociável na condução da coisa pública.

1.2 A INTEGRIDADE COMO VALOR PÚBLICO INEGOCIÁVEL

É difícil a missão de conceituar integridade, em especial quando se discorre sobre coisa pública, a despeito da incorporação do termo em diversos dispositivos legais, ora como princípio, ora como ação programática, ou até como mecanismo de governança.

Tal falta de clareza prejudica, e muito, a implementação, mensuração e avaliação de políticas públicas, transportando o termo para um campo moral, quase que como sinônimo da mera ausência de corrupção, sob um viés reducionista, moralista e punitivista (Oliveira Júnior, 2024, p. 6).

A integridade pública exige a internalização de valores éticos e a construção de ambientes institucionais que favoreçam o agir consciente e responsável dos funcionários. Assim, “ética e integridade pressupõem a capacidade de ‘agir de forma refletida e consciente nas relações profissionais e interpessoais, considerando princípios e valores que priorizem o interesse público” (Oliveira Júnior, 2024, p. 8).

Integridade pública, de acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2017), especificamente na Recomendação sobre Integridade Pública (2017), é definida como a adesão consistente a valores éticos compartilhados, princípios e normas para promover e priorizar o interesse público sobre interesses privados no setor público.

Com efeito, tal visão reforça que integridade é muito mais do que simplesmente evitar o erro, mas sim conformar-se a determinado padrão ético em todas as decisões que envolvam a coisa pública.

Dessa forma, no campo da administração pública, essa conceituação extrapola o escopo de atuação de gestores e das próprias políticas públicas, exigindo condutas concretas para o fomento da cultura organizacional pautada na ética, transparência e **accountability**.

A integridade, assim, consolida-se como um *standard* positivo de conduta, não apenas como um impeditivo de práticas ilícitas.

Vannucci (2017) propõe um modelo teórico de duas dimensões. No lado horizontal estão as normas sociais e valores internalizados, e no plano vertical as instituições e o cabedal normativo posto. A integridade, por seu turno, é o resultado do equilíbrio virtuoso entre as duas dimensões. As barreiras normativas elevadas, conforme conceitua o autor, são os desestímulos ao comportamento corrupto em uma sociedade cujas instituições funcionam de maneira eficaz e são respaldadas por normas sociais de comportamento ético (Vannucci, 2017, p. 270).

A ausência de integridade na sociedade leva a um cenário de corrupção sistemática, com a normalização de comportamentos corruptos e a perda de confiança geral nas instituições.

Políticas públicas voltadas à promoção da integridade devem não apenas endurecer as punições formais, mas também cultivar valores, normas e instituições que tornem a corrupção moral, social e institucionalmente inaceitável. A integridade, assim, não é apenas uma virtude ética, mas um requisito estruturante da boa governança.

Tratando-se de governança pública, intrinsecamente vinculada à capacidade estatal na gestão de recursos públicos, as decisões devem ser pautadas e promover o interesse público, com transparência, eficiência e responsabilidade.

Se de um lado, a integridade serve como bússola para ação pública, de maneira que esteja sempre orientada ao interesse coletivo, por outro a responsabilização (*accountability*) surge como ferramenta indispensável para a prestação de contas e para a legitimidade democrática da governança (Costa, 2021, p. 45).

Da mesma forma, Souza e Machado (2016, p. 107) argumentam que a construção da legitimidade estatal está intrinsecamente relacionada com a internalização de valores éticos-normativos na tomada de decisão dos gestores públicos, na qual moralidade é requisito estruturante da ação do Estado. A boa administração pública, discorrem os autores, é aquela que funciona sob

um modelo de racionalidade ética, cuja gestão é voltada ao cidadão e com mecanismos de controle, legalidade e participação social.

A mencionada Recomendação sobre Integridade Pública da OCDE (2017), inclusive, afirma que ações eficazes anticorrupção devem ultrapassar o campo formal, com marcos normativos e regras de transparência meramente formais. Nesse ponto, em tradução livre, "a transparência não é suficiente. Tornar a informação publicamente acessível não basta; ela deve vir acompanhada de mecanismos eficazes de escrutínio e responsabilização".

Esse ponto é vital para compreender que, no combate à corrupção, inclusive no esporte, como de interesse à presente pesquisa, é imprescindível garantir instrumentos institucionais capazes de fiscalizar, sancionar e prevenir práticas antiéticas.

Esse entendimento se aplica diretamente ao contexto da manipulação de resultados esportivos, ao passo que ações coordenadas entre diferentes níveis de governo, setor privado e sociedade civil são essenciais para construir uma cultura de integridade.

Especificamente para o futebol profissional, isso implica na criação de estruturas regulatórias e de governança que englobem também os clubes, federações, empresas de apostas e os próprios atletas, com regras claras de conduta e canais eficazes de denúncia.

Em conclusão, a integridade pública deve ser compreendida não como um estado de conformidade legal, mas como um processo contínuo de construção institucional e cultural que envolve valores, comportamentos, estruturas e controles. Para além da prevenção da corrupção, a promoção da integridade visa o fortalecimento da confiança pública, a proteção do bem comum e a criação de um ambiente institucional seguro e ético, inclusive e especialmente no esporte.

1.3 A META 16.5 DA AGENDA 2030: EIXO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ANTICORRUPÇÃO

Aprovada em 2015 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é um pacto multilateral no qual os países aderentes comprometem-se, nos próximos quinze anos, a implementar medidas para um mundo mais justo e sustentável.

A Agenda é composta por 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e 169 metas, que abrangem diretrizes econômicas, sociais e ambientais.

Especificamente a ODS 16 visa "*Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis",* devendo ser considerada como um dos pilares mais complexo e importante para a solidificação de governanças democráticas.

Ao que se debruça o presente trabalho, a Meta 16.5 estabelece o compromisso de "*Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas*". A meta, inserida na ODS 16, reflete a correlação umbilical entre o combate à corrupção e a promoção de sociedades mais justas e iguais. Portanto, a meta deve ser encarada como eixo para a formulação de políticas públicas.

Há, ainda, relevante preocupação de não apenas combater, mas medir o combate à corrupção, em especial para orientar políticas públicas baseadas em evidência, promover responsabilização (*accountability)* e fomentar reformas institucionais (UNDP; UNODC, 2021, p. 5).

Nesse aspecto, de acordo com o Manual de Implementação da ODS 16, a ONU demonstra grande preocupação com os indicadores de corrupção.

Por um lado, medir corrupção pode não ser tarefa tão objetiva, exigindo olhar empírico e participativo. De outro, a subnotificação e a carência de dados confiáveis e comparáveis em muito países são desafios a serem enfrentados.

Como sugestão, referido Manual propõe a adesão a levantamentos populacionais padronizados (SDG16 Surveys), como forma de identificar a percepção da população sobre corrupção. Tal levantamento irá avaliar questões como a proporção de pessoas que tiveram contato com agentes públicos e foram solicitadas ou pagaram propina (indicador 16.5.1), e (ii) a proporção de empresas que enfrentaram solicitação de suborno (indicador 16.5.2) (UNDP; UNODC, 2021, p. 5).

Dessa forma, espera a ONU que será possível coletar dados objetivos para avaliação dos sistemas de integridade nacional e redesenho de políticas públicas.

Assim, a meta 16.5 extrapola um compromisso meramente normativo para ser um instrumento crucial de governança pública, exigindo o engajamento efetivo dos países para medição, reformas legais e inovação.

A despeito de ser o foco da pesquisa, a Meta 16.5 não pode ser analisada de maneira isolada. É, em realidade, o eixo central que se influencia e é influenciada pelas outras ODS, demandando

por ações coordenadas de transparência. A importância não é somente simbólica, mas programática para direcionamento de políticas públicas.

No plano programático, conforme discorrem Veloso e Fonsêca (2021), a Agenda 2030 funciona como verdadeiro orientador da ação estatal e institucional. No que se refere à meta 16.5, sinalizam "*uma orientação à comunidade internacional para um maior esforço para a implementação de políticas efetivas contra a corrupção*" (Veloso; Fonseca, 2021, p. 54).

Falando de Brasil, a Agenda foi formalmente internalizada com a criação da Comissão Nacional para os ODS pelo Decreto nº 8.892/2016, substituído pelo Decreto nº 11.704/2023, cujo objetivo é articular estratégias e ações voltadas à implementação dos objetivos do desenvolvimento sustentável, inclusive a meta 16.5.

Além disso, há de se destacar a atuação do Conselho Nacional de Justiça, que criou o Laboratório de Inovação, Inteligência e ODS, como forma de incorporar a Agenda 2030 ao planejamento estratégico das diretrizes do Poder Judiciário brasileiro.

Ainda, como discorrem Veloso e Fonsêca (2021, p. 60), o Brasil está na vanguarda na coleta de dados e monitoramento, sendo pioneiro na "*indexação de sua base de dados de processos a cada um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*". Tal fato, para além de dar robustez à implementação da Agenda como eixo de políticas públicas, contribui para a reconstrução da confiança pública e legitimação do Estado.

Necessário também ressaltar que a matriz constitucional da meta 16.5 são justamente os princípios constitucionais da administração pública brasileira, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal. O enfrentamento da corrupção no Brasil só é possível com base no fortalecimento dos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, entre outros.

Destaque especial merece ao princípio da publicidade, enquanto ponto central de *accountability* governamental, o que se traduz na exigência de publicização de decisões, acesso à informação, monitoramento contínuo. O Brasil tem avançado nesse campo ao institucionalizar mecanismos como os portais de transparência e o fortalecimento da atuação do Judiciário em consonância com os ODS.

Interessante reflexão é realizada por Veloso (2022, p. 2), ao afirmar que a efetividade da meta 16.5 como instrumento de transformação depende, para além da enfrentar a corrupção interna ao Estado, a interlocução com estruturas globais de poder supraestatais, como o caso da FIFA.

Para o autor, a FIFA não é apenas uma entidade esportiva, mas uma "*organização global em alcance e escala*", com poderio para criar poder político, econômico e simbólico em todos os continentes. Dessa forma, políticas anticorrupção no futebol dependem, para além de regulamentações internas eficientes, da interlocução com instituições de calibre transnacional.

Corrupção e esporte possuem dimensão global.

O Relatório final da CPI da Manipulação de Resultados registra que "*muitos dos fluxos financeiros ligados às apostas são operados a partir de paraísos fiscais ou por empresas sediadas no exterior*" (SENADO, 2025, p. 35) , o que exige cooperação com organismos internacionais como Sportradar, IBIA e Interpol. Cooperação esta que é justamente incentivada pela Agenda 2030.

Assim, verifica-se que a meta 16.5 vai muito além de punir corruptos, como a rápida leitura pode sugerir. Representa, sim, a necessária transformação das condições institucionais que tornam a corrupção uma prática habitual e normalizada. A corrupção necessita de enfrentamento no campo da governança, e não apenas como falha moral ou jurídica. Na linha da Agenda 2030, políticas públicas de integridade precisam articular diversos setores, em ações coordenadas e estruturais.

Justamente em razão dessa desarticulação é que o Relatório final da CPI da Manipulação de Resultados apresenta o terreno fértil para a corrupção no futebol brasileiro.

De acordo com a CPI, o vácuo legislativo entre a autorização legal das apostas de quota fixa, prevista na Lei nº 13.756/2018, e sua regulamentação formal, já na Lei nº 14.790/2023, "*favoreceu o avanço de organizações criminosas, que se aproveitaram da ausência de fiscalização para estabelecer esquemas de manipulação de resultados em larga escala*" (SENADO, 2025, p. 21).

Essa omissão estatal demonstra, na prática, como a falta de políticas públicas alinhadas à integridade permite que mercados legalizados, mas desestruturados, tornem-se nichos férteis para atividades ilícitas, justamente o cenário que a Meta 16.5 busca precisamente evitar.

Os escândalos recentes de manipulação no futebol, por um lado, tiverem papel relevante para reforçar o debate público sobre a problemática, abrindo janela de oportunidade importante para o surgimento de políticas públicas que busquem conferir mais integridade ao esporte.

A frágil e recente regulamentação, combinada à falta de coordenação institucional, não apenas facilitam práticas corruptas, mas minam os compromissos do Brasil com a integridade pública e o desenvolvimento sustentável.

É nesse sentido que a Meta 16.5 deve ser compreendida não como um ideal etéreo, mas como um instrumento estratégico para orientar políticas públicas reativas.

1.4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRIDADE E ANTICORRUPÇÃO: CONCEITO, ABRANGÊNCIA E PANORAMA ATUAL

O que se observa da discussão crescente acerca da temática de integridade, seja em organizações públicas ou privadas, é a confusão de três conceitos essenciais: programas de *compliance*, planos de integridade e políticas públicas de integridade.

Revistando a literatura, observa-se uma relação hierárquica e funcional entre esses instrumentos: políticas públicas de integridade conformam o arcabouço macro; programas de compliance atuam como vetores institucionais dentro das organizações; e planos de integridade representam a dimensão tática, de aplicação concreta no cotidiano da gestão pública.

As principais diferenças são explicitadas na tabela abaixo.

	Compliance (Privado)	**Planos de Integridade (Público)**	**Políticas Públicas de Integridade (Estado)**
Enfoque	Conformidade normativa e mitigação de riscos empresariais	Conjunto de ações institucionais internas para propulsionar o comportamento ético	Estratégia estatal ampla de promoção da ética, controle e transparência
Objetivo final	Redução de sanções e proteção da reputação da empresa	Fortalecimento institucional e prevenção de má gestão	Promoção de integridade como valor público e combate sistêmico à corrupção
Responsabilidade por implementação	Pessoa jurídica privada (gerência e compliance officer)	Órgãos públicos federais, estaduais e municipais (unidade de integridade)	Estado como formulador e garantidor de políticas de integridade

Tabela 1: Diferenças entre compliance, plano de integridade e políticas públicas de integridade

1.4.1 Programas de compliance e o compliance criminal

Programas de *compliance* se referem ao conjunto de mecanismos ordenados por uma empresa com o objetivo de prevenir ilicitudes e mitigar riscos jurídicos, econômicos e de imagem. Dentre tais mecanismos, notadamente estão os códigos de conduta, canais de denúncia, formação de departamentos especializados de risco e *compliance* (Saad-Diniz, 2014, p. 116).

O termo "compliance" deriva do verbo inglês *to comply*, que significa "cumprir", "estar em conformidade" com normas e diretrizes internas e externas. Na prática, refere-se a uma estrutura organizacional que visa assegurar que todas as atividades empresariais sejam desenvolvidas em consonância com os princípios da legalidade, da ética e da integridade institucional (Bento, 2024, p. 72).

Trata-se, pois, de um modelo de autogestão regulada. Embora advenha de diretrizes públicas e padrões internacionais, é implementado no âmbito privado, servindo como instrumento de autorregulação corporativa com consequências jurídicas, econômicas e de imagem relevantes em caso de não observância (Saad-Diniz, 2014, p. 116).

A crescente complexidade dos ambientes corporativos e a sofisticação da criminalidade econômica têm exigido respostas cada vez mais articuladas por parte dos operadores do Direito e das instituições públicas. Dentre os instrumentos contemporâneos voltados à prevenção e repressão desses ilícitos, destaca-se o chamado compliance criminal, que designa o conjunto de mecanismos internos adotados por empresas para prevenir, detectar e reagir a condutas potencialmente criminosas, sobretudo aquelas praticadas por seus próprios agentes ou em seu benefício.

No plano teórico, o compliance criminal encontra justificativa na necessidade de adaptação do Direito Penal à realidade da criminalidade empresarial, que muitas vezes se manifesta de forma difusa, complexa e estrutural. Como pontua Possamai (2025, p. b5-b6), essa modalidade de compliance atua preventivamente dentro das organizações, sendo capaz de produzir efeitos jurídicos relevantes, como atenuação ou até exclusão de responsabilidade penal nos casos em que se comprove sua efetiva implementação e observância pela alta administração.

O modelo de compliance criminal é originado nos Estados Unidos, na década de 1970, como resposta a escândalos corporativos envolvendo corrupção transnacional, como o caso Watergate e os subornos praticados pela Lockheed Corporation. Esse movimento legislativo resultou na promulgação da *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA, 1977), que, como será mais

bem detalhado nos tópicos a seguir, estabeleceu obrigações rigorosas de controle interno e transparência nas corporações (Méndez, 2024, p. 39).

Na perspectiva normativa brasileira, o avanço mais expressivo em termos de institucionalização do compliance ocorreu com a promulgação da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), regulamentada pelo Decreto nº 11.129/2022.

A legislação introduziu no ordenamento dispositivos que reconhecem a existência de programas de integridade como critérios atenuantes na responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos contra a administração pública. O artigo 56 do referido decreto define programa de integridade como o "*conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades*", voltado à prevenção de fraudes e ilícitos diversos.

O compliance criminal, nesse contexto, refere-se à aplicação desses instrumentos ao campo do Direito Penal, de modo a prevenir crimes como lavagem de dinheiro, corrupção, sonegação fiscal, fraudes financeiras e ambientais, entre outros. A doutrina contemporânea destaca que o diferencial dessa abordagem está na sua função preventiva e autônoma: trata-se de um modelo de autorregulação regulada, em que o Estado compartilha com o setor privado a responsabilidade pelo combate à criminalidade empresarial (Possamai, 2025, p. b15).

Trata-se de um modelo de análise ex ante dos riscos, ao contrário da lógica tradicional do Direito Penal, que atua ex post, após a consumação do ilícito. O objetivo é proteger a empresa e seus administradores de eventual responsabilização criminal, mediante a estruturação de controles internos eficientes e políticas de conformidade com a legislação penal (Lopes, 2023, p. 154-163).

Conforme exaltado por Possamai (2025, p.20-21), decisões recentes dos tribunais pátrios já têm considerado a existência de programas de compliance como prova de que o gestor ou administrador não agiu com dolo eventual, afastando, portanto, a tipicidade subjetiva do delito. Tal perspectiva alinha-se à ideia de que a responsabilidade penal exige comprovação inequívoca do dolo e não pode se sustentar em meras presunções sobre a posição hierárquica do agente.

Entre os casos mais notórios de aplicação prática do compliance criminal no Brasil, destacam-se:

(i) **Sistema bancário e financeiro**: desde a promulgação da Lei nº 9.613/1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro), instituições financeiras passaram a ser obrigadas a adotar

sistemas preventivos robustos, incluindo identificação de clientes, registro de transações suspeitas e comunicação ao COAF.

(ii) **Empresas contratadas pelo poder público**: a exigência de programas de integridade como critério em processos licitatórios foi reforçada pela Lei Anticorrupção e seus decretos regulamentares, sendo critério relevante na dosimetria das sanções administrativas.

(iii) **Setores estratégicos da economia (mineração, energia, agronegócio)**: organizações com alto impacto socioambiental passaram a incorporar políticas de compliance ambiental e criminal para prevenir danos ambientais, fraudes contratuais e corrupção ativa/passiva (Possamai, 2025, p.b23-24).

(iv) **Setor de apostas**: com a nova legislação das apostas por quota fixa, exige-se dos operadores autorização administrativa prévia, supervisão por autoridade pública e adequação a requisitos mínimos de governança e integridade. Esses requisitos, na prática, impõem a adoção de políticas formais de compliance, com destaque para o compliance criminal como vertente essencial à contenção de riscos penais institucionais.

No campo das apostas por quota fixa, ao que mais interessa à presente pesquisa, implementação do compliance criminal, portanto, ultrapassa o campo da autorregulação empresarial, constituindo-se como elemento de uma política pública de integridade desportiva e de combate à criminalidade econômica.

No atual arranjo legal, o Estado brasileiro transfere aos operadores de apostas parcela relevante da responsabilidade pela preservação da legalidade no setor, o que exige desses atores não apenas a adoção formal de boas práticas, mas a incorporação substantiva de estruturas de integridade penal.

Como pontual Lopes (2023, p. 162-163), a regulamentação e fiscalização estatais são importantes, mas insuficientes sem a cooperação ativa das entidades privadas, sobretudo por meio de programas de compliance capazes de promover a cultura da legalidade, prevenir fraudes e proteger a integridade do esporte nacional58.

A eficácia dos programas de compliance criminal, assim, depende de sua implementação real e não meramente formal. Como advertem diversos autores, um programa inócuo ou simbólica,

elaborado apenas para “cumprir tabela” perante o mercado ou os órgãos de controle, não apenas é ineficaz como pode reforçar a percepção de impunidade ou simulação institucional.

O verdadeiro compliance exige diagnóstico de riscos, comprometimento da alta administração (*tone at the top*), canais internos de denúncia, treinamentos periódicos, mecanismos disciplinares e auditoria independente (Ziliotto; Pironti, 2021, p. b17).

1.4.2 Plano de integridade

Por seu turno, o plano de integridade, conforme discorre Saad-Diniz (2014, p. 114-115), pode ser encarado como um programa de *compliance* voltado especificamente para o setor público, em verdadeiro esforço institucional de adequar a realidade do compliance corporativo à vida pública.

Justamente nesse sentido, Oliveira Júnior et al (2024, p. 5) afirma que os planos de integridade no Brasil se desenvolveram sob intensa influência do compliance corporativo, em especial após a propagação do conceito de “governança corporativa” para o setor público.

De acordo com a definição adotada pela Controladoria-Geral do Distrito Federal, um programa de integridade pode ser entendido como “*um conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, que contribuem para a identificação das exigências éticas; aplicação de códigos de conduta; análise e mitigação dos riscos e adoção de medidas preventivas e corretivas necessárias para o combate à corrupção*” (Pereira, 2025, p. 3).

Trata-se, portanto, de uma abordagem orientada não apenas à conformidade normativa, mas à construção de uma cultura ética que priorize o interesse público e fortaleça a confiança da sociedade nas instituições.

O Decreto nº 9.203/2017, que estabelece a política de governança da administração pública federal, consagra o programa de integridade como pilar da governança, ao lado dos mecanismos de liderança, estratégia e controle (Souza, 2024, p. 15). Os programas de integridade pública implementados no Brasil têm seguido, notadamente, uma estrutura baseada em eixos como: designação de unidade responsável, apoio da alta gestão, gestão de riscos, comunicação e treinamento, mecanismos de denúncia, monitoramento e transparência (Pereira, 2025, p. 5).

Dessa maneira, os planos de integridade são documentos norteadores que descrevem riscos, medidas de prevenção, responsabilidades funcionais e mecanismos de controle, funcionando como bússola para governança pública no âmbito de cenários regulatórios cada vez mais exigentes. Eles são, portanto, formas de compliance institucionalizado no setor público, sendo mais recentes no Brasil, impulsionados especialmente pela Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

1.4.3 Políticas públicas de integridade

Já as políticas públicas de integridade vão além. Não se limitam à lógica organizacional, mas norteiam as diretrizes governamentais de longo prazo, para além de marcos normativos e ações coordenadas de diversos órgãos e entes federativos.

As políticas públicas de integridade podem ser conceituadas como o conjunto articulado de ações normativas, institucionais, educativas e procedimentais voltadas à prevenção e repressão de atos de corrupção, com foco na construção de uma cultura organizacional e estatal comprometida com a ética, a legalidade, a transparência e a accountability.

A diferença dos programas de compliance e planos de integridade reside, em especial, no fato das políticas públicas de integridade envolverem a formulação de estratégias estatais de promoção de comportamentos éticos no setor público brasileiro, formulando arquitetura institucional para combate à corrupção. Seu caráter é sistêmico e multissetorial.

Envolvem desde legislações anticorrupção, como a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Acesso à Informação, até iniciativas como a promoção da participação cidadã no controle social das políticas públicas.

Especificamente com relação às políticas públicas de integridade e anticorrupção, pode-se classificá-las em três grandes grupos: repressivas, preventivas e simbólicas. Cada uma delas desempenha papel estratégico distinto e, quando bem articuladas, formam um ecossistema robusto de combate à corrupção. De se destacar, ainda que a divisão aqui apresentada não implica hierarquia entre os tipos de política, mas sim complementaridade.

1.4.3.1 Políticas públicas de integridade repressiva

As políticas repressivas, como o próprio nome sugere, refletem a atuação direta do Estado para investigar, julgar e responsabilizar os atos de corrupção. É, nesse sentido, a atuação clássica do Ministério Público, órgãos de controle (Controladoria-Geral e Tribunais de Contas), Polícia Judiciária e Poder Judiciário no âmbito de Inquéritos Policiais e Civis, ações penais e de improbidade administrativa. Busca-se, assim, a responsabilidade por meio de instrumentos jurídicos-formais e sancionatórios, operando na lógica "pós-fato" (Carneiro, 2014, p. 247-248).

No contexto brasileiro, a Lei nº 10.467/2002 é um exemplo central desse modelo repressivo, ao prever mecanismos de fiscalização e punição que assegurem a responsabilização de gestores por atos ilícitos, reforçando os princípios da legalidade e da transparência.

1.4.3.2 Políticas públicas de integridade preventivas

Já as políticas preventivas refletem ações voltadas ao "pré-fato", buscando criar condições que reduzam os incentivos e oportunidade para a prática da corrupção. Materializam-se, assim, na criação de normas e fortalecimento institucional visando mais transparência e promoção de integridade pública.

Conforme discorre Carneiro (2014, p. 248-250), políticas públicas anticorrupção preventivas são as ações voltadas à edição de leis e regulamentos, à estruturação de órgãos de controle, à criação de cadastros e sistemas de monitoramento (como o Portal da Transparência e o SIAFI) e ao treinamento de agentes públicos.

Tais medidas são consideradas mais eficientes a longo prazo, pois estruturam uma cultura organizacional voltada para a ética e a conformidade, como observado nos estudos de Araújo e Ferreira (2022, p. 191-207), que destacam o papel fundamental do gestor público na implantação de programas de integridade e no estímulo à responsabilização dos servidores públicos.

1.4.3.3 Políticas públicas de integridade simbólicas

Por fim, políticas simbólicas, ao invés de buscar reprimir ou prevenir atos de corrupção, estão mais preocupadas em produzir uma aparência de ação efetiva contra atos corruptos, prestando-se, em realidade, para manter a legitimidade das instituições perante a opinião pública (Carneiro, 2014, p. 255-258).

Tratam-se, assim, de manifestação política estéril, que funcionam como estratégia de gestão do imaginário social, canalizando a insatisfação da opinião pública para soluções supostamente eficazes, mas totalmente afastadas das verdadeiras causas estruturais da corrupção.

Diante dos casos recentes de políticas públicas simbólicas adotadas no Brasil para enfrentamento da corrupção, como a tentativa legislativa de transformar o crime de corrupção em hediondo, emerge o desafio de coordenação institucional para a efetividade normativo brasileiro no enfrentamento de desafios completos, como a corrupção sistêmica.

Isso porque, o que se observa é a inclusão de medidas anticorrupção na agenda pública e governamental de maneira reativa e desarticulada, refletindo déficits de coordenação entre os entes e instituições envolvidos. Sem integração estratégica entre os atores e sem estabilidade política suficiente para sustentar reformas estruturais, as normas anticorrupção tendem a ser capturadas por interesses conjunturais ou esvaziadas no percurso legislativo e institucional (Bataglia, 2017, p. 30-31).

Como exemplo, rememora-se as "10 Medidas Contra a Corrupção", elaboradas pelo Ministério Público Federal com a finalidade de reformar e aprimorar o ordenamento jurídico brasileiro no combate à corrupção, como reflexo direto do avanço da Operação Lava Jato.

Mesmo respaldada por forte mobilização social e por uma coleta expressiva de assinaturas, tal "pacote" sofreu significativo esvaziamento no processo legislativo. Vários dispositivos foram suprimidos, como o teste de integridade e a extinção de domínio, enquanto outros foram profundamente desfigurados, a exemplo da tipificação do enriquecimento ilícito e da recuperação ampliada de ativos.

Essa diluição normativa revela tanto a resistência de setores do sistema político a medidas efetivas de integridade quanto a dificuldade de se manter coesão entre os atores estatais no processo de formulação e implementação normativa.

A baixa efetividade das políticas públicas anticorrupção propostas é objeto de análise também por Oliveira Júnior et al (2024). Os autores discorrem sobre o avanço formal do arcabouço normativo, como os Decretos n.ºs 9.203/2017, 10.756/2021 e 11/529/2029, mas ainda de forma excessivamente conceitual e de baixa aderência prática. Nesse sentido, "*A expansão de tipos 'abertos' de práticas de má administração implica mais desafios e novas espécies de riscos à integridade [...] pode turvar a orientação das iniciativas de análise e intervenção*" (Oliveira Júnior *et al*., 2024, p. 7).

1.4.4 Panorama atual

A despeito dos avanços legislativos e a institucionalização de mecanismos de integridade nos últimos anos representem um passo importante na agenda anticorrupção no Brasil, é preciso reconhecer os limites práticos dessas iniciativas quando não há transformação efetiva nos padrões estruturais de governança pública.

A adoção de medidas legais, por si só, não tem sido capaz de enfrentar o cerne de reprodução da corrupção, notadamente quando essas medidas assumem um caráter predominantemente simbólico.

A história brasileira é marcada pela criação sucessiva de legislações, planos e órgãos com competências anticorrupção, que, na prática, muitas vezes operam de forma redundante, parcial ou sem poder efetivo de influência. A forma como essas medidas são levadas à população, usualmente com forte apelo midiático e retórico, tem sido alvo de críticas por estudiosos, que as classificam como estratégias de gestão da aparência e não de transformação real das práticas administrativas.

Em muitos exemplos, há um descolamento significativo entre o discurso institucional de integridade e a realidade cotidiana da gestão pública, na qual persistem práticas clientelistas, patrimonialistas e assimetrias de poder pouco compatíveis com a lógica republicana de accountability e ética pública (Oliveira Júnior *et al*., 2024, p. 7)..

Além disso, o foco nas reformas normativas na resposta à corrupção tem se mostrado insuficiente. A visão de que a corrupção se resolve com mais leis desconsidera as dimensões culturais e institucionais da problemática. Sem articulação com mudanças as inovações legislativas tendem a perder força, seja por inefetividade na implementação, seja por neutralização informal de seus efeitos (Carneiro, 2014, p. 239-260).

Outro ponto que compromete a efetividade das políticas públicas de integridade no Brasil é o fenômeno da captura institucional. A presença de interesses econômicos e políticos organizados dentro dos próprios mecanismos de controle e formulação normativa constitui um empecilho concreto ao avanço de uma política pública autêntica de combate à corrupção.

Trata-se de um panorama no qual estruturas criadas para o controle acabam servindo a estratégias de autopreservação de grupos de poder dominantes, corroendo sua credibilidade e legitimidade (Costa, 2022, p. 133-144). Em contextos assim, medidas anticorrupção podem até ser aplicadas, mas sua implementação será seletiva, reativa e voltada para preservar o *status quo*.

A ausência de comprometimento político efetivo com a integridade, pois, revela-se como o principal fator de fragilidade das políticas anticorrupção no país.

Onde há falta de vontade política, mesmo os melhores desenhos institucionais são esvaziados ou ignorados. Essa constatação reforça a ideia de que não basta criar estruturas, leis e planos: é necessário que os atores políticos estejam dispostos a dar concretude aos seus objetivos, submetendo-se a padrões mínimos de transparência, responsabilidade e controle.

2 MANIPULAÇÃO DE RESULTADOS NO FUTEBOL: UM DESAFIO PÚBLICO

2.1 O FUTEBOL COMO POLÍTICA PÚBLICA

O futebol brasileiro extrapola a dimensão do mero evento esportivo e configura-se como elemento constitutivo da identidade cultural e simbólica do país. O desenvolvimento da modalidade, especialmente ao longo do século 20, traduz um processo de reinterpretação social que solidificou o futebol como ambiente de união popular e impulsionador da cidadania.

Desde a quebra de suas raízes elitistas até sua popularização e apropriação pelas classes mais humildes, o futebol representou um local simbólico de disputa de valores identitários, como a malandragem, o jeitinho e o improviso, que restaram incorporados à brasilidade. Tais elementos manifestam-se, inclusive, no estilo de jogo brasileiro, o chamado “futebol-arte”, que passou a refletir a encarnação da criatividade e do improviso, característicos do povo brasileiro.

A inserção da população negra e pobre nos clubes e seleções nacionais, como discorre Barbosa (2007, p. 173-186), operou não só como a democratização do esporte, mas também na conversão em linguagem simbólica de ascensão social e expressão nacional. O futebol absorveu elementos culturais e os projetou no cenário global, mesmo diante da crescente mercantilização do esporte.

Não por outro motivo, a Lei Geral do Esporte (Lei nº 14.597/2023), notadamente em seu art. 3º[3], ao consolidar o futebol como bem jurídico imaterial e patrimônio cultural brasileiro, expressa o reconhecimento da modalidade como merecedora de tutela e proteção jurídica.

Essa proteção do do futebol vai muito além do conteúdo econômico, mas sim por sua relevância simbólica e histórica como ambiente de resistência e inclusão.

Como bem explicita Magalhães (2023, p. 96), "*A proteção penal do fair play gerencial-desportivo é imperativo normativo e não mera faculdade legislativa. A omissão compromete não só a justiça desportiva, mas o próprio regime democrático*”.

3 Art. 3º Todos têm direito à prática esportiva em suas múltiplas e variadas manifestações.§ 1º A promoção, o fomento e o desenvolvimento de atividades físicas para todos, como direito social, notadamente às pessoas com deficiência e às pessoas em vulnerabilidade social, são deveres do Estado e possuem caráter de interesse público geral.

Para além disso, importante relembrar que constitucionalmente, conforme preceitua o art. 217[4], da Carta Magna de 1988, é competência do Estado fomentar práticas desportivas, além da consequência lógica de proteção de sua integridade. Aqui especialmente se inclui o enfrentamento de práticas que ameaçam a legitimidade esportiva, como a manipulação de resultados, enquanto reflexo da corrupção desportiva.

A Constituição Federal, ao conferir ao Estado o dever de promover o desporto como direito social, insere assim o futebol definitivamente no campo das políticas públicas, necessitando de ações concretas que garantam o acesso democrático e íntegro a sua prática. Essa perspectiva reforça que a gestão esportiva não pode estar sujeita apenas às lógicas privadas de mercado, mas deve obedecer aos princípios republicanos de transparência, moralidade e controle social.

Nesse contexto, a manipulação de resultados no futebol, fenômeno infelizmente cada vez mais presente, ou noticiado, na referida modalidade esportiva, impacta diretamente não apenas a credibilidade do evento esportivo, como também sua função simbólica e institucional, o que justifica sua inclusão como objeto legítimo da agenda de políticas públicas.

Os novos marcos legislativos do esporte e apostas no Brasil, que serão melhor analisados nos tópicos a seguir, muito embora representem avanço formal na garantia da integridade esportiva, como bem pontua Magalhães (2023, p. 83-90), tem sido alvo de severas críticas por sua incapacidade de promover o "*fair play gerencial-desportivo*", notadamente em face da atuação de entes privados com grande poder econômico.

O futebol, ao ser capturado por tais entidades privadas, torna-se um ambiente econômico vulnerável à prática de atos de corrupção. E assim sendo, o paralelo com a C*onvention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, adotada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1997, embora voltada ao ambiente empresarial internacional, é latente.

Tal como no ambiente desportivo, a corrupção distorce o funcionamento dos mercados e mina a legitimidade institucional dos atores envolvidos. Assim, o futebol deve ser reconhecido não apenas como entretenimento ou atividade econômica, mas como também espaço de cidadania, cultura e coesão social, características incompatíveis com a corrupção sistematizada.

---

4 Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

Isso significa dizer que a proteção da integridade do futebol exige não apenas normas formais, mas a efetiva implementação de políticas públicas orientadas à prevenção, ao controle institucional e à educação para a integridade, inserindo o futebol em uma agenda intersetorial de governança democrática e combate à corrupção.

A intersecção entre segurança pública, justiça e cidadania torna-se clara quando se reconhece o futebol como plataforma social de visibilidade e chance de mudança de vida. Práticas que violam sua integridade simbólica, como as fraudes em resultados, não comprometem apenas a economia do esporte, mas colocam em risco sua legitimidade social.

Dessa forma, o enfrentamento da corrupção privada no esporte, em especial a manipulação de resultados no futebol, deve ser compreendido como componente fundamental de uma política pública de segurança pública social e democrática.

2.2 A MANIPULAÇÃO DE RESULTADOS COMO FORMA DE CORRUPÇÃO LATO SENSU

Não é novidade que a conceituação clássica de corrupção, consagrada por órgãos internacionais como o Banco Mundial e a Transparência Internacional, reflete o abuso de poder público para obtenção de ganho privado. Ou seja, tradicionalmente, ao se falar de corrupção, está-se diante das diretrizes do art. 317[5], do Código Penal, com a utilização da função pública para obtenção de vantagem indevida.

Porém, tal conceituação tem se desenvolvido para abarcar práticas lesivas à integridade na relação entre entidades de direito privado, como é o caso da estrutura esportiva (Costa, 2018, p. 2-6). Isso porque há verdadeira simetria de poder, influência e dano que práticas corruptas entre entidades privadas podem produzir, em especial no contexto do futebol brasileiro.

Conforme salienta Costa (2022, p. 133-144), o combate à corrupção deve ser compreendido num plano que transcende a rigidez entre esferas públicas e privadas, sendo cada vez mais necessário adotar políticas intersetoriais e estruturas de *compliance* que envolvam tanto o Estado quanto o mercado e a sociedade civil organizada.

---

5 Corrupção passiva - Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

Discorre Magalhães (2023, p. 84) que a manipulação de resultados no futebol, notadamente entre jogadores, dirigentes e apostadores, representa expressão típica da "*corrupção entre particulares*", em especial quando há o pagamento de vantagem indevida para falsear a imprevisibilidade do resultado esportivo.

Isso porque, ainda que grande parte dos entes organizadores e participantes do futebol no Brasil (como agremiações, federações etc.) sejam entidades de direito privado, sua atuação representa interesses públicos relevantes, como visto nos capítulos anteriores. Dessa forma, atos de manipulação de resultado não violam apenas normas privadas, mas também a própria noção de *fair-play* desportivo, com reflexos sociais, econômicos e simbólicos.

A manipulação de resultados, por sua natureza híbrida e de difícil tipificação entre corrupção pública e privada, representa uma manifestação didática da corrupção transetorial contemporânea. Ao envolver atores do setor privado (atletas, dirigentes, casas de apostas) e estruturas públicas ou paraestatais (clubes, federações, reguladores), desafia os marcos tradicionais de responsabilização.

Diferente da corrupção administrativa clássica, que geralmente envolve um agente público em situação de autoridade e um particular interessado, a manipulação de resultado possui uma estrutura bilateral simétrica.

Como demonstram Cima e Moriconi (2022, p. 89-114), o acordo é estabelecido entre partes que partilham de um mesmo *status* funcional (por exemplo, dois jogadores ou um jogador e um intermediário), ambos conscientes dos efeitos e benefícios do ato ilícito, a mostrar a horizontalidade da relação corruptiva.

Essa bilateralidade quebra com a assimetria funcional presente na corrupção pública e mesmo em parte da corrupção privada (em que uma das partes exerce poder de decisão).

Na manipulação de resultados há muitas vezes reciprocidade de ganhos, o que aproxima a prática de esquemas associativos típicos do crime organizado. Mais que suborno, o que se estabelece é um pacto ilícito de manipulação, viabilizado por estruturas de capital social obscuro e redes ilícitas de confiança entre os atores envolvidos (Cima, 2023).

E é justamente esse conceito *lato sensu* de corrupção, que desafia a visão tradicional de vantagem público-privado, que melhor se adequa à interpretação da meta 16.5 da Agenda 2030.

Ao mencionar a redução da corrupção e do suborno em todas as suas formas, adota-se o movimento internacional de alargamento do conceito de corrupção para incluir as práticas do âmbito privado.

Portanto, a manipulação de resultados no futebol deve ser entendida como uma forma de corrupção em sentido *lato sensu*, caracterizada pela violação da integridade mediante vantagem indevida entre entes privados. Tal prática se enquadra na Meta 16.5 da Agenda 2030 da ONU, que demanda políticas públicas para eliminar "todas as formas de corrupção", incluindo a corrupção privada desportiva, sobretudo em contextos em que bens culturais e econômicos de interesse coletivo estão em jogo, como é o caso do futebol brasileiro.

Há de se destacar ainda que corrupção desportiva, sobretudo no âmbito da manipulação de resultados, ocorre em um campo híbrido, onde clubes privados desempenham funções públicas delegadas (entretenimento, formação, inclusão social) e recebem subsídios estatais, enquanto atletas se inserem em estruturas laborais precárias, fortemente hierarquizadas e frequentemente desreguladas.

Nesse contexto, a promulgação da Lei n.º 14.597/2023 (Lei Geral do Esporte) estabelece marco legal relevante ao tipificar penalmente a conduta da corrupção provada desportiva, prevista no art. 198, em convergência com a meta assumida de redução da corrupção em todas as suas formas.

No entanto, a implementação da Lei Geral do Esporte, embora promissora ao prever mecanismos de integridade e boa governança, ainda carece de institucionalização efetiva dos dispositivos anticorrupção e da criação de um órgão de controle independente, conforme sugerido por Costa (2022, p. 133-144) ao tratar da governança no setor da saúde em tempos de pandemia.

A política criminal deve articular-se com políticas públicas de integridade e com sistemas de prevenção, como pactos de integridade e ações de autorregulação, que permitam a antecipação de condutas lesivas à integridade do esporte.

2.3 A MANIPULAÇÃO DE RESULTADOS COMO RISCO SISTÊMICO: AMEAÇA À INTEGRIDADE DESPORTIVA E AO INTERESSE PÚBLICO

A manipulação de resultados no futebol compromete densamente a confiança do público, a função social do esporte e a dinâmica do mérito nas competições. Essa disfunção pode ser analisada

sob três principais perspectivas: a integridade simbólica do esporte; as consequências econômicas em decorrência da quebra de confiança; e o desarranjo político e social que respalda a competição.

2.3.1 Viés simbólico, econômico e político-social da integridade esportiva

A integridade é o mais importante ativo simbólico do esporte.

Só há competição íntegra caso o resultado seja determinado exclusivamente pelo desempenho dos atletas, e não por arranjos escusos por motivações particulares. Quando essa premissa é quebrada, por exemplo para favorecimento de apostas, o efeito imediato é a quebra de confiança dos torcedores.

Conforme demonstrado empiricamente por Hill (2010, p. 221-245), os escândalos de manipulação de resultados na Europa e Asia geraram o afastamento de torcedores, o desligamento de patrocínios e até a suspensão de campeonatos nacionais, como por exemplo nas ligas da China, Singapura e Malásia.

Para além disso, existem uma série de externalidades negativas que incidem sobre as instituições esportivas em decorrência da manipulação de resultados. Por exemplo, os dispêndios diretos com investigações e compensações, prejuízos reputacionais de longo prazo que reduzem a atratividade econômica dos campeonatos, saída de patrocínios, redução de ganhos com venda de ingressos, entre outros.

Além disso, casas de apostas esportivas, cujo modelo de negócios depende diretamente da imparcialidade e imprevisibilidade das partidas, veem-se particularmente vulneráveis em contextos de manipulação de resultados. A existência de atos de corrupção gera desequilíbrio sistêmico e alimenta fraudes, o que não apenas reduz o engajamento do apostador comum, mas afugenta investidores institucionais do setor, impactando negativamente a arrecadação tributária sobre essa atividade, que cresce globalmente e tem relevante potencial fiscal.

O torcedor, por sua vez, é diretamente afetado não apenas pela perda da emoção e do engajamento, mas também por tornar-se vítima de uma oferta fraudulenta. O produto futebol, quando manipulado, torna-se enganoso. Isso compromete o valor simbólico do futebol enquanto elemento identitário e cultural do povo brasileiro, classificado constitucionalmente como patrimônio cultural imaterial brasileiro.

O Estado também sofre prejuízos diretos e indiretos. Além de deixar de arrecadar com contratos legítimos e transparentes, enfrenta o desafio de lidar com as externalidades negativas geradas pela corrupção: deslegitimação institucional, evasão fiscal, perda de investimentos e aumento de demandas judiciais.

A distorção da lógica do mérito nas competições esportivas possui igualmente graves consequências políticas e sociais.

O futebol, em especial no Brasil, como visto nos capítulos passados, possui função cultural central na sociedade. Promove valores como esforço, talento e superação, que são altamente abalados com a captura do esporte por interesses econômicos. Como discorrem Kihl, Skinner e Engelberg (2017, p. 1-5), a corrupção esportiva, em suas diversas formas, põe em xeque não apenas o comportamento individual, mas também a governança institucional do esporte, abrindo espaço para o cinismo social e ao descrédito generalizado sobre a legitimidade das instituições esportivas.

2.3.2 Risco sistêmico

Nesse contexto, a manipulação de resultados não se limita a fraudes pontuais. Ela desencadeia um processo de erosão da função social e econômica do esporte, impactando negativamente não apenas os clubes, mas também os torcedores, patrocinadores, gestores públicos e a sociedade como um todo.

Esse risco sistêmico na governança esportiva decorrente da corrupção é exemplificado pelos casos FIFAgate e pela recente Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Manipulação de Resultados no Brasil.

No escândalo FIFAgate, investigado pelo departamento de polícia norte-americano FBI em 2015, evidenciou-se práticas generalizadas e sistemáticas de suborno, lavagem de dinheiro e compra de votos para decisões estratégicas, como a escolha das sedes da Copa do Mundo.

A Federação Internacional, mesmo após a prisão de altos executivos e da renúncia do seu então presidente Sepp Blatter, manteve-se incólume em seu poder e autoridade. Como discorre Veloso (2025), a resistência institucional da FIFA se justifica por sua condição supranacional e por sua centralidade no capitalismo global, gerindo um “complexo esportivo-midiático-comercial” que mobiliza bilhões de dólares em investimento e patrocínio em escala global (Veloso, 2022).

O estudo de Sanches (2019) reforça essa ideia, ao indicar que a corrupção na FIFA deve ser concebida como um fenômeno sistêmico, ampliado pela ausência de controles eficazes e seletividade punitiva. O pesquisador enfatiza que a impunidade estrutural e seletiva contribuem para a perpetuação da corrupção institucionalizada no desporto.

No âmbito nacional, a CPI da Manipulação dos Resultados evidencia a crescente preocupação com a existência de organizações criminosas infiltradas no âmbito do futebol brasileiro. Reflete a corrupção conectada ao mercado de apostas esportivas e a vulnerabilidade de atletas, clubes e da própria competição a esquemas de manipulação de resultados.

A CPI no Brasil, ao focar no papel das casas de apostas e na ausência de mecanismos normativos robustos para coibir essas práticas, demonstra como a corrupção no esporte pode comprometer a própria credibilidade das competições, ameaçando bens jurídicos como a lealdade e a confiança no jogo.

Conforme bem pontua Sanches (2019), o esporte é particularmente sensível à corrupção porque está situado no limite entre a paixão social e o mercado econômico. Os dois casos mencionados acima demonstram como a corrupção, quando institucionalizada, atua como risco sistêmico à governança esportiva, corrompendo os próprios pilares de transparência, integridade e fair play.

A FIFA, com seu poder supranacional, e o sistema esportivo brasileiro, com suas fragilidades regulatórias e econômicas, são faces distintas do mesmo fenômeno: a captura do esporte por interesses escusos que se valem da fragilidade institucional, da seletividade penal e da opacidade na gestão.

É nesse contexto que se insere a noção de risco sistêmico: a corrupção deixa de ser um "desvio" e passa a ser parte funcional da estrutura. A luta contra esse tipo de corrupção não pode se limitar a operações policiais pontuais. Como adverte Sanches (2019), deve envolver reformas normativas consistentes, análises criminológicas críticas e a responsabilização de todos os agentes, públicos ou privados, com efetividade e respeito aos direitos fundamentais.

2.4 IMPLICAÇÕES PARA O ESTADO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRIDADE E ANTICORRUPÇÃO NO ESPORTE

Se não há dúvidas sobre o problema de interesse público da corrupção no futebol brasileiro, por outro lado, sobram incertezas de como formular políticas públicas voltadas a fomentar a integridade no esporte, seja com enfoque preventivo ou repressivo.

Esse desafio se intensifica ainda mais no âmbito do futebol, setor altamente mercantilizado, globalizado e autorregulado.

O reconhecimento do esporte como campo sensível à corrupção é amplamente documentado. A literatura especializada demonstra que o setor esportivo está sujeito a práticas como manipulação de resultados, apostas ilegais, doping, compra de votos em eleições federativas, e desvios financeiros em contratos de patrocínio e direitos de transmissão. Tais práticas comprometem não apenas a lisura das competições, mas também a confiança social e a credibilidade das instituições desportivas (Costa *et al*., 2025).

Dessa maneira, o Estado intervir de maneira reguladora em estruturas privadas, como no futebol, quando há ameaça a bens coletivos, como a transparência, a integridade e a confiança pública, encontra respaldo jurídico, político e ético robusto, especialmente diante do risco sistêmico que práticas corruptas representam à ordem democrática, à justiça e ao desenvolvimento.

O estudo de Carneiro (2014) corrobora essa linha ao afirmar que a política pública anticorrupção, embora marcada por dificuldades de efetividade, deve ser compreendida para além de sua dimensão simbólica. O Estado, ao identificar condutas que ferem o pacto republicano, tem o dever jurídico e ético de adotar medidas normativas e estruturais para enfrentá-las, ainda que isso implique interferência em entidades privadas de grande relevância pública.

Se a integridade no futebol ultrapassa a lisura das competições, abarcando também governança, ética, transparência e equidade, por consequência a formulação de políticas públicas impõe necessariamente o diálogo entre todos os atores envolvidos, atletas, clubes, federações, patrocinadores, mídia e o próprio Estado.

Surge um imperativo de ação regulatória estatal não apenas como forma de repressão, mas como política pública de garantia de direitos coletivos.

O futebol, especialmente em sua dimensão institucionalizada e de alto rendimento, configura-se como um *locus* privilegiado para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas de integridade. Sua capilaridade social, poder de mobilização e crescente envolvimento com estruturas estatais e empresariais o tornam um espaço estratégico para prevenir e combater a corrupção de maneira estruturada e transversal.

Em especial no contexto brasileiro, contudo, o que se identifica é a criação de políticas anticorrupção de caráter simbólico. Como discorre Carneiro (2014), a estrutura anticorrupção nacional se mostra ineficiente e altamente burocratizada, com baixa articulação entre os órgãos e escassa mensuração de resultados.

É o que se observa em grande medida na Lei Geral do Esporte, que mesmo diante de inegável avanço na integridade esportiva, ainda apresenta soluções simbólicas.

Veja-se, como exemplo, a disparidade conferida entre os crimes de corrupção privada e manipulação de resultados esportivos. Como discorre Magalhães (2023, p. 94), as penas previstas para corrupção privada (2 a 4 anos de reclusão) são menos severas do que aquelas aplicadas à manipulação de resultados de partidas menores, como jogos da quarta divisão nacional. A consequência é uma legislação "*injustificadamente mitigada*", que "*preserva a alta atratividade da corrupção privada na cúpula administrativa do desporto nacional*".

E mesmo assim, a OCDE destaca que regras e sanções isoladas são insuficientes no combate à corrupção. É preciso fomentar uma cultura de integridade que envolva o setor público, privado e a sociedade civil. Essa cultura deve ser sustentada por uma estratégia baseada em risco, liderança ética, educação cívica e participação social, indo além do *compliance* formalista (OECD Legal Instruments, 2017).

O modelo proposto pela OCDE para integridade pública é fundamentado em três pilares: sistema, cultura e *accountability*. Esse modelo pode e deve ser aplicado às organizações esportivas, especialmente considerando que muitas delas recebem recursos públicos, operam em regime de concessão estatal ou desempenham funções de interesse coletivo.

Mesmo o Regulamento Geral das Competições da CBF (RGC, 2025)expressamente reconhece a integridade como um dos princípios fundamentais do futebol brasileiro, exigindo dos participantes a prevenção de manipulação de resultados e corrupção em geral. Contudo, não há mecanismos robustos de enforcement. As sanções previstas são limitadas à esfera administrativa e raramente aplicadas com efetividade.

Mesmo assim, urge que o futebol seja incluído expressamente nos Planos Nacional de Combate à Corrupção. Apesar do tímido avanço, há ainda um vácuo no que se refere à inserção do esporte em políticas públicas anticorrupção de forma articulada, intersetorial e com previsão de mecanismos de governança e compliance institucionalizados.

Para além disso, a falta de *accountability* das organizações esportivas (incluindo CBF, CONMEBOL e FIFA) é um dos maiores entraves à integridade no esporte. Os mecanismos de controle interno são frágeis, e os externos, praticamente inexistentes. A governança ainda se dá de forma opaca e sem responsabilidade democrática efetiva (Costa *et al.,* 2025).

A construção de políticas de integridade no esporte requer uma abordagem dupla: repressiva, com marcos legais mais rigorosos, ações penais eficazes e cooperação internacional, e preventiva, com transparência institucional, cultura organizacional ética, indicadores de governança e participação social ativa. A eficácia dessas políticas depende da superação do caráter simbólico das ações atuais e da adoção de uma abordagem sistêmica, tal como recomenda a OCDE.

Em conclusão, a intervenção estatal no futebol deve ter por foco:

Eixo de Atuação	Objetivos e Instrumentos
Prevenção e Mitigação de Riscos	Estabelecer regras claras sobre compliance, governança e accountability. Sistemas de controle e ouvidoria independentes. Educação desde a base do esporte, inclusive na formação de atletas e dirigentes.
Responsabilização de Pessoas Jurídicas	Aplicar a Lei n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e convenções internacionais como a da OCDE. Códigos de conduta com sanções efetivas.
Participação e Controle Social	Fortalecer o papel do MP, Tribunais de Contas e imprensa investigativa. Indicadores de integridade e transparência adaptadas ao setor esportivo.
Evitar Captura Regulatória	Assegurar que entidades autônomas (como federações desportivas) não escapem ao controle público.

Tabela 2: Foco da intervenção estatal nas políticas públicas de integridade esportiva

A dimensão simbólica do esporte, seu caráter exemplar, sua presença midiática e seu apelo popular, podem servir como vetor de transformação cultural. Políticas públicas de integridade no esporte não apenas coíbem desvios, mas fortalecem valores democráticos e republicanos. Como observa Oliveira (2015), "*transparência e tecnologia, associadas ao controle social e à advocacia*

de ideias, são ferramentas-chave para combater a corrupção em diferentes esferas da administração pública" (Oliveira, 2015, p. 102-113).

O esporte é, assim, não apenas um campo vulnerável, mas também um campo estratégico de ação para uma nova cultura de integridade no Brasil.

3 ANÁLISE CRÍTICA CAPACIDADE INSTITUCIONAL BRASILEIRA FRENTE À CORRUPÇÃO ESPORTIVA

3.1 AVALIAÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO VIGENTE

3.1.1 O marco esportivo

A trajetória da legislação esportiva brasileira demonstra um percurso marcado pela progressiva institucionalização do desporto, desde suas origens vinculadas ao lazer e à elite, até sua consolidação como profissão regulada e altamente inserida nas dinâmicas econômicas e sociais contemporâneas. O marco regulatório vigente, atualmente ancorado na Lei nº 14.597/2023 (Lei Geral do Esporte – LGE), representa o resultado de uma longa evolução normativa, em paralelo à própria transformação do papel do esporte na sociedade brasileira.

A primeira norma regulatória do esporte no Brasil foi o Decreto-Lei n.º 3.199/1941, assinado pelo então Presidente da República Getulio Vargas, no período do Estado Novo. Essa norma estabeleceu as bases de organização dos desportos em todo o país. Subordinando o esporte a uma lógica estatal centralizadora, .incumbia ao Ministério da Educação e Saúde e ao Conselho Nacional de Desportos a fiscalização e o incentivo à prática das modalidades esportivas (Santos; Santiago; Dias, 2025, p. 1714-1732).

No que tange à profissionalização do desporto em solo nacional, foi apenas com a promulgação da Lei nº 6.354/1976 que se introduziu, de maneira efetiva, o contrato especial de trabalho desportivo, reconhecendo formalmente o atleta como trabalhador. Essa legislação foi importante para enquadrar o atleta profissional como sujeito de direitos, ainda que suas disposições fossem limitadas frente à complexidade das relações de trabalho no campo esportivo (Santos; Santiago; Dias, 2025, p. 1714-1732).

Com a Constituição Federal de 1988, e a elevação do esporte a um direito social a ser promovido pelo Estado, diversas reformas legislativas foram propulsionadas na década de 1990.

É o exemplo da Lei Zico (Lei n.º 8.672/1993), posteriormente substituída pela Lei Pelé (Lei n.º 9.615/1998), que introduziu conceitos de gestão esportiva e independência das entidades que administram o desporto no país. Estabeleceu a figura do contrato especial de trabalho desportivo, delimitando direitos e deveres de atletas e entidades empregadoras. Incorporou ainda dispositivos como o direito de arena, a cláusula compensatória e a obrigatoriedade do seguro desportivo,

sistematizando o direito desportivo em bases compatíveis com a realidade mercantilizada do esporte contemporâneo (Abal, 2024).

Com o avanço da indústria esportiva, surgiram demandas que extrapolaram os limites originais da norma de 1998, e após décadas de intensos debates e críticas, de estudiosos, gestores esportivos e até atletas, em especial diante da fragmentação e das lacunas legislativas, sancionou-se em 14 de junho de 2023 a intitulada Lei Geral do Esporte (LGE).

Nesse contexto, o objetivo principal da LGE foi compilar e sistematizar a legislação fragmentada, incluindo elementos da Lei Pelé, da Lei do Torcedor (Lei nº 10.671/2003), e da Lei do Incentivo ao Esporte (Lei nº 11.438/2006), em um único corpo normativo sistematizado.

Trata-se de uma legislação ambiciosa, que dialoga com o processo de constitucionalização dos direitos sociais e com a Agenda 2030 da ONU ao buscar garantir dignidade e proteção ao atleta como trabalhador, impulsionando a reformulação de princípios como a governança esportiva, a integridade das competições e a responsabilização por atos prejudiciais à ética esportiva

Entre os principais avanços da LGE, destaca-se a conceituação do atleta profissional (art. 72), que agora inclui expressamente a remuneração como elemento central da relação profissional, mesmo quando mediada por contratos civis.

E como grande inovação, em especial para a presente pesquisa, destacam-se a inserção do *fair play* como princípio jurídico norteador da atividade desportiva e a criminalização da corrupção privada esportiva no Brasil, conforme arts. 198 a 200.

No que se refere ao do princípio do fair play esportivo como fundamentos estruturantes da atividade desportiva, o artigo 4º da LGE explicita que a prática esportiva deve estar subordinada a princípios como a ética, a transparência e o respeito à dignidade da pessoa humana, com destaque expresso ao “jogo limpo” como valor essencial à regulação do setor.

Nesse sentido, o fair play transcende a mera conduta individual dos atletas, passando a ser reconhecido como baliza para políticas públicas, decisões judiciais e condutas institucionais, com potencial para fomentar uma cultura esportiva pautada na responsabilidade social e na equidade de condições competitivas.

Além disso, a LGE trouxe inovações relevantes no tocante à repressão a práticas ilícitas que comprometem a lisura das competições. Destaca-se, nesse ponto, a tipificação específica do crime de manipulação de resultados, previsto no artigo 198 da LGE, que sanciona com pena de reclusão

de dois a seis anos para quem “solicitar ou aceitar vantagem indevida, para si ou para outrem, para alterar ou falsear o resultado de competição esportiva profissional”.

Complementarmente, o artigo 199 da nova lei tipifica a corrupção privada no âmbito desportivo, de maneira inovadora no Brasil, dispondo que é crime “oferecer, prometer ou dar vantagem indevida a dirigente, técnico, árbitro, atleta ou qualquer agente desportivo, com o fim de influenciar resultado ou o desempenho em competição esportiva profissional”, prevendo pena de reclusão de dois a cinco anos, além de multa.

Esses tipos penais traduzem, em tese, uma postura mais enérgica do legislador frente aos escândalos de corrupção que têm abalado o sistema esportivo nacional e internacional, e aproxima o Brasil de modelos regulatórios já adotados por países europeus, como Portugal e Itália, além de convergir com as recomendações da Convenção Macolin do Conselho da Europa.

A valorização da integridade esportiva, contudo, vai além da repressão penal. A LGE prevê mecanismos administrativos, civis e trabalhistas que buscam garantir a ética e a segurança nas relações desportivas. Exemplo disso é o artigo 164, que exige a efetiva exploração da imagem do atleta para validade de contratos civis paralelos ao vínculo empregatício, visando coibir fraudes na remuneração dos profissionais desportivos, prática recorrente nos clubes brasileiros (Abal, 2024, p. 44-45).

A Lei Geral do Esporte, portanto, incorpora avanços significativos no sentido de oferecer um regime jurídico mais claro, sistematizado e aderente à realidade da profissionalização esportiva. É necessário reconhecer, contudo, que a nova legislação representa uma oportunidade institucional importante para o aprimoramento do sistema esportivo nacional.

Assim, o marco regulatório vigente do esporte no Brasil, embora em constante construção, avança na direção de uma maior profissionalização, integridade e responsabilização das entidades desportivas. A Lei Geral do Esporte se impõe como instrumento normativo de consolidação desse processo, embora dependa de sua recepção prática para se concretizar como vetor de equidade, segurança jurídica e valorização do trabalho esportivo.

3.1.2 O marco das apostas por quota fixa

Par e passo com a promulgação da LGE está Lei n.º 14.790/2023, que regulamenta o mercado de apostas de quota fixa, em especial esportivas, em território nacional.

Essa regulamentação, por seu turno, é marcada por extremos.

Desde o século XX até 2018 vigorava a proibição total, inclusive com repressão penal às condutas dos apostadores e das casas de apostas (Lei de Contravenções Penais - Decreto-Lei nº 3.688/1941). Inclusive, referida lei foi, por muito tempo, a base legal da proibição da exploração de jogos de azar em território brasileiro.

Nesse período, a relação entre legislação e jogos de azar foi construída a partir de uma matriz conservadora, influenciada por valores morais e religiosos que compreendiam o jogo como um vício a ser combatido. A proibição se justificava, entre outros fatores, pela intenção de proteger a população vulnerável contra a exploração econômica e moral dos jogos de sorte, considerados ilusão de ascensão social rápida, porém destrutiva (Alencar; Ribeiro, 2025).

Com o tempo, no entanto, esse modelo proibitivo mostrou-se ineficaz, favorecendo a expansão de mercados clandestinos, a lavagem de dinheiro e o financiamento de redes criminosas, sem qualquer controle institucional efetivo.

Diante da crescente popularização das apostas esportivas online, impulsionada sobretudo pela digitalização e pela pandemia de COVID-19, surgiu uma nova configuração do mercado de jogos no Brasil, que exigiu respostas legislativas mais adequadas à realidade.

A primeira tentativa significativa de regulamentação ocorreu com a promulgação da Lei nº 13.756/2018, que introduziu a modalidade de apostas de quota fixa como loteria de prognóstico esportivo, vinculada a eventos reais, permitindo que parte dos recursos arrecadados fosse destinada ao Fundo Nacional de Segurança Pública e a outras áreas sociais estratégicas (Almeida, 2024).

Com a edição da Lei n.º 13.756/2018, passou-se a legalização das apostas por quota fixa, porém sem a devida e necessária regulamentação. Ou seja, passou-se por período de legislativo em que, em tese, tudo seria permitido.

A ausência de requisitos técnicos para operadores, mecanismos de fiscalização e obrigações de compliance tornava o mercado vulnerável e prejudicava a efetiva arrecadação pública, como evidenciado durante a Copa do Mundo de 2022, quando bilhões circularam por plataformas não regulamentadas.:

Em boa hora, no dia 29 de dezembro de 2023, restou promulgada a Lei n.º 14.790/2023, que a despeito de críticas, inaugura o marco regulatório e as bases para exploração comercial das apostas por quota fixa no Brasil. A Lei estabelece diretrizes de tributação, requisitos de autorização

e, em especial para a presente pesquisa, mecanismos de prevenção de integridade, como a obrigatoriedade de políticas para prevenção à manipulação de resultados.

No que se refere à integridade, merece destaque o art. 8º, que exige, como condição para autorização e manutenção da atividade de operadores de aposta de quota fixa, a adoção de políticas, procedimentos e controles relativos à "*integridade de apostas e prevenção à manipulação de resultados e outras fraudes*".

Essa obrigatoriedade impõe assim ao operador um dever ativo de diligência, vinculando-o não só a aderir entidades de monitoramento de integridade esportiva, como dispõe o art. 7º, p. 1º, inc. VIII, como também estruturas e procedimentos internos de governança capazes de atenuar os riscos de fraude e corrupção esportiva.

O que se vê, ao menos em tese, é a positivação do modelo de compliance, conforme discorrido por Saad Diniz (2014), ao mencionar que a função preventiva de normas públicas vem sendo parcialmente transferida à iniciativa privada por meio da padronização de condutas empresariais exigidas pela regulação estatal ou por *soft law* corporativo.

Tal exigência dialoga diretamente com o princípio da LGE do *fair play* esportivo.

Conforme Magalhães (2023), o modelo de governança previsto na Lei Geral do Esporte não pode prescindir de mecanismos de transparência, fiscalização e responsabilização efetiva dos atores econômicos envolvidos na cadeia produtiva do esporte, incluindo os operadores de apostas e seus vínculos com clubes e atletas.

Ainda, entre os avanços da regulamentação das apostas destacam-se a definição expressa da competência da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), vinculada ao Ministério da Fazenda, para autorizar e fiscalizar as operadoras de apostas, a exigência de que as operadoras tenham sede no Brasil e utilizem o domínio '.bet.br', e ainda a previsão de sanções administrativas e penais para operadores ilegais ou coniventes com a manipulação de resultados.

3.2 LIMITES NORMATIVOS E INSTITUCIONAIS NO BRASIL

Por outro lado, como discutido na CPI da Manipulação de Resultados, algumas lacunas legislativas foram apontadas. Uma delas é a dificuldade prática de bloquear o acesso a casas de apostas ilegais hospedadas no exterior, geralmente atuando por meio de rede VPN e coletando

dinheiro por instituições de pagamento desreguladas. Segundo dados da CPI, estima-se que entre 60% e 70% do mercado de apostas esportivas ainda opere à margem do sistema regulado.

Esse mercado paralelo é explorado por organizações criminosas que corrompem atletas e manipulam resultados em competições, com a finalidade de lucrar ilicitamente em casas de apostas. As investigações conduzidas pela CPI revelaram, por exemplo, que jogadores de baixa renda, que representam até 90% dos atletas profissionais do Brasil, são alvos preferenciais para cooptação.

Ainda, o relatório final da CPI indica que a ausência de uma estrutura robusta e coordenada de fiscalização, envolvendo agências como a Anatel, Banco Central, Receita Federal, Ministério da Fazenda e Ministério do Esporte, fragiliza a aplicação da norma. Como resultado, há um forte incentivo econômico para que operadoras atuem na "zona cinzenta" da Lei, otimizando lucros enquanto o custo da sanção esperada é mínimo.

Importante ainda destacar o depoimento da Superintendente da ANATEL na mencionada CPI, Sra. Gesilea Fonseca Teles, ao afirmar que a agência não possui orçamento, muito menos servidores técnicos especializados para impedir de forma eficaz o acesso de usuários brasileiros a casas de apostas ilegais operando com o uso de VPNs.

E, apesar da exigência da regulamentação das apostas de quota fixa de que as plataformas operem com o domínio ".bet.br" após janeiro de 2025, a realidade é que operadoras clandestinas continuam amplamente acessíveis. A ANATEL carece de instrumentos normativos para exigir o bloqueio de servidores intermediários (como CDNs e DNSs estrangeiros).

Dessa maneira, muito embora o arcabouço normativo brasileiro tenha evoluído nos últimos anos para o enfrentamento da corrupção e manipulação de resultados no futebol, constata-se um atrito muito grande entre essa potencialidade normativa e seus limites operacionais.

O que se verifica, muito embora a LGE represente um avanço na normatização e unificação do cabedal regulamentador do desporto brasileiro, é que sua efetivação plena se mostra bastante limitada no que concerne ao combate à corrupção privada e a manipulação de resultados.

Sem a integração entre as instituições envolvidas, as medidas de promoção de integridade se tornarão formulações vazias.

Nesse sentido, conforme proposto por Cima (2023, p. 241-254), a criação de uma agência mundial anticorrupção com capacidade de supervisão sobre as organizações desportivas se mostra como uma necessidade inadiável diante da incapacidade das federações esportivas de realizarem o autopoliciamento de forma efetiva.

Não há no Brasil, por exemplo, um sistema unificado de informações sobre casos suspeitos de manipulação de resultados, tampouco um protocolo institucional que favoreça ações conjuntas e contínuas de fiscalização, prevenção e responsabilização (Magalhães, p. 84-86).

Esse déficit de capacidade institucional é explicitado por Cima (2023), ao observar que a ausência de estruturas permanentes, intersetoriais e bem integradas de governança desportiva no combate à corrupção abre espaço para a atuação de redes criminosas organizadas e para a prática recorrente de manipulação de resultados em diversas divisões do futebol profissional.

No caso brasileiro, escancara-se a falta de coordenação sistêmicas entre os entes públicos e privados responsáveis por investigar, prevenir, fiscalizar e sancionar condutas ilícitas no ambiente esportivo, que atuam majoritariamente de forma fragmentada e reativa, o que compromete a eficácia de suas intervenções.

A atuação da CBF, entidade privada com função pública delegada, carece de mecanismos de transparência e prestação de contas, dificultando a integração com os demais entes públicos. Conforme Magalhães (2023, p. 89) tem apontado, o futebol brasileiro, enquanto patrimônio cultural do povo e espaço simbólico de afirmação de cidadania, encontra-se à mercê de uma gestão que opera com baixa *accountability*, mesmo diante de escândalos públicos recorrentes.

Ademais, a descentralização do futebol brasileiro, associada à insuficiência de recursos e à dependência de federações estaduais, fragiliza a capacidade de monitoramento da CBF. Isso torna o sistema especialmente permeável à corrupção, sobretudo quando o controle federativo é ineficiente ou conivente.

No que tange aos órgãos de controle e fiscalização, como a Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas da União, o que se observa é a baixa, ou quase inexistente, articulação de tais entes com o ambiente esportivo.

Durante os trabalhos da CPI, observou-se que tanto a CGU quanto o TCU têm atuação praticamente inexistente na prevenção ou apuração de irregularidades no esporte, mesmo diante de denúncias reiteradas de corrupção, manipulação de resultados e lavagem de dinheiro vinculadas ao mercado de apostas esportivas.

De acordo com o Relatório Final da CPI da Manipulação de Resultados, não há estrutura institucional específica voltada à fiscalização do setor esportivo em tais órgãos, nem evidências de auditorias sistemáticas sobre contratos de patrocínio público, verbas oriundas de loterias, incentivos fiscais à prática desportiva ou mecanismos de compliance em clubes e federações.

Por seu turno, a atuação do Ministério Público Federal e da Polícia Federal frente a casos de manipulação de resultados é fortemente restrita por sua atribuição constitucional e legal (Lei n.º 10.446/2002), exigindo a demonstração de repercussão interestadual e necessidade de repressão uniforme (o que, respeitando opiniões contrárias, é o caso do futebol no Brasil).

Conforme depoimento do Sr. Daniel Mostardeiro Cola, Coordenador-Geral de Repressão à Corrupção da Polícia Federal, no âmbito da CPI da Manipulação de Resultados, a instituição atua mediante autorização do Ministério da Justiça em casos de repercussão interestadual, como no caso de competições nacionais. O que dificulta, por consequência, a atuação em campeonatos estaduais e de menor visibilidade, onde a manipulação se mostra mais fácil (SENADO, 2025, p. 27).

Mesmo no bojo de uma persecução penal, o que se observa são sanções frequentemente substituídas por penas alternativas, dada a pena cominada, o que também contribui para retirar o caráter dissuasório diante dos envolvidos em esquemas de manipulação de resultados.

No que toca à Justiça Deportiva, sua atuação também acaba sendo limitada, vez que as investigações de manipulação de resultados precisam de meios de prova inacessíveis à Justiça Desportiva, como quebras de sigilo bancário e telemático, o que torna a repressão dependente da articulação com Ministérios Públicos estaduais, os quais nem sempre contam com estrutura e especialização adequadas para lidar com esquemas transnacionais e tecnologicamente sofisticados.

Na esfera administrativa, a LGE tampouco se mostra eficaz em promover um ambiente de *fair play*. Como indicado por dirigentes e procuradores do STJD na CPI da Manipulação de Resultados, embora haja previsão expressa de combate à manipulação e de promoção da ética, a implementação dessas diretrizes depende de instituições autônomas como a CBF e suas federações estaduais, cujos conflitos de interesse dificultam a adoção de sanções firmes e sistemáticas.

Apesar dos avanços, o Brasil ainda padece de falhas estruturais em sua capacidade de fiscalizar e reprimir com efetividade os atos de corrupção privada no esporte, sobretudo em razão da ausência de integração orgânica entre os entes fiscalizadores e da limitada capacidade investigativa das instâncias desportivas, como os tribunais de justiça desportiva, que carecem de poderes típicos de polícia ou de persecução penal.

Dessa forma, embora as Leis nºs 14.790/2023 e 14.597/2023 representem uma evolução importante, sua efetividade dependerá da capacidade institucional do Estado em monitorar, auditar e sancionar os operadores do sistema, bem como de fomentar uma cultura de integridade entre os diversos stakeholders do futebol.

A adoção de políticas de integridade não pode ser reduzida a uma exigência meramente formal, sob pena de se converter em instrumento de *image laundering* para organizações que operam em zonas de ambiguidade jurídica e moral, conforme advertido por Manoli et al. (2019).

Sem o devido reforço regulatório, o cenário que se desenha é o de captura do esporte por interesses ilegítimos e opacos, em franco conflito com a Meta 16.5 da Agenda 2030.

3.3 CASOS EMBLEMÁTICOS COMO EVIDÊNCIA DA INEFICIÊNCIA INSTITUCIONAL

Um breve sobrevoo histórico nos escândalos de corrupção no esporte brasileiro demonstra como a ineficiência institucional compromete a integridade esportiva no Brasil, especialmente diante da complexidade das redes de corrupção que envolvem dirigentes, árbitros, empresários e casas de apostas. Esses episódios emblemáticos ilustram a fragilidade das estruturas normativas e a histórica incapacidade de articulação eficaz entre os diversos órgãos responsáveis pela fiscalização, repressão e prevenção de fraudes no esporte, demonstrando que os marcos regulatórios, por si só, não asseguram o *fair play* desportivo.

Inicialmente importante rememorar o caso da “Máfia das Lotéricas”, ocorrido na década de 1980, que envolvia a manipulação de resultados de partidas do futebol brasileiro para favorecimentos de casas lotéricas.

Conforme investigações à época, o esquema consistia na combinação prévia de resultados por jogadores, técnicos e dirigentes, em conluio com apostadores e operadores do sistema lotérico, criando uma rede de fraudes com ganhos vultosos e difícil rastreabilidade. As investigações apontaram ainda para a participação de diversos atores com trânsito livre no mundo do futebol e com respaldo institucional tácito ou explícito de cartolas e estruturas de poder político.

O principal problema revelado pelo caso não foi apenas a existência de corrupção, mas sim a completa falta de um sistema regulatório eficaz que possibilitasse a prevenção e, sobretudo, a responsabilização penal dos envolvidos. Não se consolidaram sanções exemplares nem reformas estruturais imediatas que pudessem restaurar a confiança do público na lisura das competições.

Anos depois, o escândalo da “Máfia do Apito”, em 2005, retomaria o protagonismo da corrupção no futebol brasileiro, novamente escancarando a inoperância das instituições responsáveis.

O pivô da fraude foi o árbitro Edílson Pereira de Carvalho, que admitiu, em delação, ter manipulado pelo menos 11 jogos do Campeonato Brasileiro em troca de pagamento feito por apostadores interessados em lucros com sites de apostas internacionais. O modus operandi envolvia comunicação direta entre árbitros e intermediários das casas de apostas, sem qualquer controle efetivo das federações esportivas ou das entidades reguladoras do setor.

A CBF, por sua vez, demorou a reagir e apenas anulou os jogos manipulados após ampla repercussão midiática. A Justiça Desportiva interveio tardiamente e de forma fragmentada, e o sistema penal, por seu turno, não foi capaz de aplicar punições proporcionais nem de alcançar todos os responsáveis pelo esquema.

Já em 2022, foi deflagrada pelo Ministério Público de Goiás a "Operação Penalidade Máxima", envolvendo manipulações de resultados no Campeonato Brasileiro de 2022. Jogadores das séries A e B receberam dinheiro de apostadores para forçarem escanteios, cartões ou pênaltis nos jogos. O caso revelou que a manipulação não se restringia a campeonatos menores, mas alcançava os jogos mais assistidos do país.

As investigações apuraram a existência de uma organização criminosa estruturada, com divisão de tarefas entre aliciadores, intermediários e atletas corrompidos, muitos dos quais confessaram participação, como Romário (ex-Vila Nova) e Moraes (ex-Juventude). Mesmo após confissões e quebras de sigilo, a resposta institucional ainda é fragmentada, sendo que as condenações penais ainda estão em curso e as sanções esportivas foram inconsistentes.

Logo na sequência, agora em 2023, foi deflagrada a "Operação Jogada Ensaiada", no Estado do Paraná. Diferente da anterior, focava exclusivamente em manipulações de jogos da segunda divisão estadual, novamente com a participação de atletas e apostadores.

A ausência de integração entre as federações esportivas, o Ministério Público e os órgãos reguladores de apostas dificultou o mapeamento prévio das movimentações financeiras suspeitas e expôs o despreparo das instituições para o monitoramento de apostas mesmo após a regulamentação da atividade por meio da Lei nº 14.790/2023.

Em 2024, a "Operação VAR", conduzida pelo Ministério Público de São Paulo, foi motivada pela suspeita de manipulação em jogos intermediados pelo árbitro de vídeo (VAR). A investigação revelou que erros graves, possivelmente intencionais, foram combinados previamente com jogadores e dirigentes em troca de pagamentos vultosos feitos por empresas de fachada ligadas a sites de apostas esportivas.

Ainda que o escândalo tenha envolvido árbitros credenciados pela CBF e empresas licenciadas, até o momento não houve responsabilização institucional contundente contra as entidades de administração do esporte, revelando omissão da Confederação Brasileira de Futebol, mesmo sendo ela detentora do monopólio sobre o futebol profissional no Brasil.

Mais recentemente, a "Operação Fim de Jogo", deflagrada em 2025 no Rio de Janeiro, demonstrou o grau de sofisticada penetração das quadrilhas nas categorias de base e torneios regionais. O diferencial desta operação foi a atuação direta de agentes ligados a casas de apostas legalizadas, o que deveria ter sido coibido a partir da exigência de integração dos operadores autorizados com organismos de monitoramento da integridade esportiva, conforme determina a Lei nº 14.790/2023 (art. 8º, IV e art. 19)005.

Contudo, a ausência de interoperabilidade entre os dados dos operadores, os sistemas da Receita Federal e os bancos de dados da Justiça Esportiva impede uma resposta coordenada. O Ministério da Fazenda, responsável por autorizar e fiscalizar os operadores, não possui canais efetivos de compliance, o que mina a aplicação dos princípios legais de jogo limpo e integridade.

A somatória desses casos, todos tratados como eventos excepcionais e não como expressão de um fenômeno sistêmico, revela um padrão recorrente de ineficiência institucional:

- **(i)** Falta de coordenação entre Ministério Público, Justiça Desportiva e entes do Executivo federal;
- **(ii)** Inexistência de um sistema nacional integrado de monitoramento de apostas e manipulação;
- **(iii)** Ausência de responsabilização das entidades dirigentes do futebol (em especial CBF e federações estaduais);
- **(iv)** Fragilidade dos mecanismos de enforcement da nova legislação de apostas, mesmo diante de previsões explícitas de compliance e integridade nos arts. 8º e 19 da Lei nº 14.790/2023005.

Tais episódios são provas empíricas do que autores como Moriconi e Cima (2022, p. 90-95) apontam ao tratarem da falência das políticas de "tolerância zero" no enfrentamento da manipulação de resultados: essas políticas transferem a responsabilidade aos indivíduos (jogadores

e árbitros), ignorando a estrutura permissiva e omissa das organizações esportivas, cuja governança é marcada por falhas sistêmicas e ausência de enforcement.

Ao invés de se promover políticas públicas eficazes e integradas, as respostas institucionais recaem sobre o simbolismo e a retórica, sem alterar os mecanismos que possibilitam a corrupção. Como consequência dessa ineficiência, a impunidade tornou-se um vetor de normalização da fraude, alimentando a desconfiança popular e afastando o futebol de sua função social.

Esses escândalos escancaram o "*prenunciado fracasso na promoção do fair play gerencial-desportivo*", como Magalhães (2023) ao afirmar que a Lei Geral do Esporte tipifica de modo tímido o crime de corrupção privada, o que reflete uma tutela penal insuficiente ao futebol como bem jurídico integrante do patrimônio histórico-cultural brasileiro.

O problema da corrupção desportiva no Brasil não reside apenas na inexistência de normas, mas na incapacidade de articulação interinstitucional, na baixa eficácia das instâncias disciplinares e no descompasso entre as esferas administrativa, desportiva e penal.

4 BOAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS COMO DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

4.1.1 Bribery Act

Considerada uma das legislações mais rigorosas do mundo no combate à corrupção, o *Bribery Act* de 2010 do Reino Unido instaurou uma lógica de compliance penal preventivo, influenciando a governança corporativa no mundo inteiro, inclusive no setor esportivo.

Um dos principais avanços é a cláusula de extraterritorialidade, pela qual o ato é considerado crime mesmo se cometido fora do território do Reino Unido, desde que a empresa ou o indivíduo tenha vínculos comerciais com o país, como subsidiárias, operações ou representação comercial. Isso se aplica, também, a práticas de corrupção transnacional em eventos esportivos ou em contratos relacionados a transmissões, patrocínios e apostas, que envolvam agentes públicos ou privados estrangeiros.

O *Bribery Act* tipifica de maneira autônoma e detalhada quatro delitos principais: seção 1 – oferecer, prometer ou dar propina; seção 2 – solicitar, concordar em receber ou efetivamente receber propina; seção 6 – subornar funcionário público estrangeiro; e seção 7 – falha de uma organização comercial em prevenir o suborno, o que mais interessa ao presente trabalho.

A seção 7 inova no modelo de responsabilidade penal empresarial. Uma pessoa jurídica pode ser responsabilizada se falhar em prevenir um ato de suborno praticado em seu benefício por um representante, empregado ou terceiro atuando em seu nome. E nesse ponto, caberá a empresa indicar que possuía procedimentos adequados de prevenção da conduta.

Desloca-se o foco do sistema repressivo para uma abordagem proativa, forçando empresas a adotarem mecanismos internos de integridade, códigos de conduta, treinamento contínuo, canais de denúncia, auditorias internas, análise de risco etc.

E não por acaso, o *Bribery Act* tem sido invocado em investigações relacionadas à corrupção em eventos esportivos, como a candidatura de países para sediar a Copa do Mundo ou os Jogos Olímpicos.

A despeito de não ter registrado grandes condenações penais com base na seção 7, o diploma normativo foi importante para desencadear investigações paralelas na FIFA após os

escândalos revelados pelo DOJ norte-americano; pressionar federações internacionais com sede no Reino Unido a adotar sistemas de compliance robustos; além de exigir *due diligence* rigorosa em transações com empresas envolvidas com esportes e entretenimento.

Além disso, o *Bribery* Act é considerado modelo por organizações internacionais como a OCDE (1997), que o reconhece como *benchmark* para o *enforcement* anticorrupção empresarial e o vincula ao cumprimento das recomendações da Convenção sobre o Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros.

4.1.2 FCPA

Outra base normativa bastante importante é o Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), promulgado nos Estados Unidos da América em 1977. Ele estabelece a criminalização do suborno de agentes públicos estrangeiros por empresas e indivíduos americanos ou que operem no mercado americano, com forte enfoque na prevenção e repressão à corrupção em transações internacionais, o que pode aqui incluir contratos, eventos e patrocínios esportivos.

O FCPA foi pioneiro ao estabelecer como crime não apenas o pagamento direto de propinas a autoridades estrangeiras, mas também a utilização de terceiros intermediários, práticas contábeis fraudulentas (como "caixas dois") e qualquer tentativa de mascarar a finalidade ilícita de transferências financeiras, mesmo que o suborno não tenha efetivamente se consumado.

Especial destaque merece o instrumento da *Opinion Procedure*, revisto no Código de Regulamentações Federais (28 C.F.R. §80). Trata-se de um instrumento consultivo formal pelo qual empresas ou indivíduos podem submeter, ao Departamento de Justiça norte americano (DoJ), uma consulta prévia a respeito da conformidade de uma conduta futura com a política de enforcement do governo americano.

Em outras palavras, antes de concretizar determinada ação comercial ou parceria internacional, por exemplo, a celebração de contrato com uma federação esportiva em país com histórico de corrupção, a empresa pode apresentar os detalhes do caso ao DoJ e requerer um parecer oficial sobre a legalidade da operação à luz do FCPA.

Esse parecer, conhecido como *FCPA Opinion Letter*, não tem força vinculante para terceiros, mas goza de presunção legal de conformidade em favor do solicitante, o que significa

que, se a conduta descrita for posteriormente questionada judicialmente, haverá uma presunção de que ela foi lícita, desde que os fatos informados ao DoJ tenham sido verdadeiros e completos.

Essa presunção pode ser superada, mas apenas mediante prova robusta em contrário. Isso cria um cenário de significativa segurança jurídica e previsibilidade para empresas que atuam em ambientes de elevado risco regulatório, como é o caso do setor esportivo global, frequentemente marcado por práticas opacas e estruturas associativas pouco transparentes.

A existência do *Opinion Procedure* desempenha também um papel pedagógico, ao induzir as corporações a adotar elevados padrões de governança interna e programas de compliance robustos, já que para acessar esse mecanismo é necessário apresentar documentação detalhada, incluindo due diligence prévia, identificação de beneficiários finais, contratos e políticas internas de integridade.

Assim, o FCPA não atua apenas como um instrumento repressivo, mas como uma engrenagem normativa que estimula a autorregulação corporativa e a cultura da legalidade nos negócios internacionais.

No contexto do esporte, esse mecanismo se torna ainda mais relevante. As relações contratuais envolvendo federações, clubes, atletas e patrocinadores internacionais frequentemente ocorrem em países com elevado índice de corrupção, segundo rankings da *Transparency International*. A possibilidade de consultar previamente o DoJ antes de celebrar acordos com entidades desportivas, especialmente aquelas sediadas em países em desenvolvimento, permite que patrocinadores e investidores evitem sanções severas e protejam sua reputação institucional.

4.1.3 A Convenção de Macolin

A Convenção de Macolin, também conhecida como Convenção do Conselho da Europa sobre a Manipulação de Competições Desportivas, foi assinada em 18 de setembro de 2014 na cidade suíça de Macolin, tornando-se o primeiro tratado internacional juridicamente vinculativo destinado exclusivamente ao enfrentamento da manipulação de resultados no esporte. Seu propósito central é promover a integridade no desporto, com especial atenção à crescente ameaça do match-fixing em conexão com o mercado global de apostas esportivas, especialmente no ambiente digital.

O texto da convenção foi elaborado no âmbito do Conselho da Europa com apoio da União Europeia, e a sua redação final reflete um consenso entre especialistas em direito penal, esportivo e reguladores de apostas, de diversos Estados europeus e observadores internacionais. O instrumento parte do reconhecimento de que a manipulação de competições desportivas transcende fronteiras nacionais e requer uma resposta coordenada entre governos, organizações esportivas, autoridades policiais e reguladores do setor de jogos.

A Convenção define a manipulação de competições desportivas como qualquer acordo, ato ou omissão intencional que vise alterar irregularmente o resultado ou o desenvolvimento de uma competição, eliminando parcial ou totalmente sua natureza imprevisível, com o intuito de obter vantagens indevidas para si ou para terceiros. Essa definição inovadora abrange não apenas resultados finais, mas também eventos específicos (spot-fixing) e condutas intencionais que desvirtuem a essência competitiva do esporte.

Entre os mecanismos estabelecidos, destacam-se: a criação de autoridades nacionais de plataforma de integridade (*national platforms*), a obrigatoriedade de sanções penais e administrativas proporcionais aos delitos cometidos, medidas de cooperação internacional em matéria de investigação e extradição, políticas de prevenção baseadas em educação e conscientização, e controle do mercado de apostas, com exigência de licenciamento e monitoramento das operadoras para prevenir atividades suspeitas (Prata, 2024).

No plano da adesão internacional, a Convenção de Macolin foi assinada por mais de 30 países, incluindo membros da União Europeia, Reino Unido, Noruega, Suíça e países dos Bálcãs. O Brasil, no entanto, ainda não é signatário da Convenção de Macolin.

Conforme demonstrado por Cima (2023), essa ausência dificulta o enfrentamento institucional da manipulação de resultados e limita a articulação com organismos multilaterais europeus e internacionais.

Do ponto de vista de governança global, a Convenção de Macolin representa um marco na normatização de políticas anticorrupção no esporte, com ênfase na cooperação entre entidades públicas e privadas. Ao prever a atuação coordenada entre reguladores de apostas, federações esportivas e ministérios públicos, ela quebra a lógica fragmentada que predomina nos sistemas nacionais e propõe uma arquitetura institucional coerente para a proteção da integridade desportiva.

Ademais, a Convenção consagra como princípios estruturantes o fair play, a ética desportiva, a responsabilização das casas de apostas e o compromisso dos Estados em garantir

mecanismos de denúncia e proteção aos denunciantes, temas estes que convergem com os pilares defendidos pela literatura jurídica especializada e pela doutrina penal desportiva.

A incorporação dos princípios e das diretrizes da Convenção de Macolin no Brasil, mesmo que fora de um processo formal de adesão inicial, pode fortalecer políticas públicas voltadas à integridade do esporte, à regulação das apostas e ao combate às redes criminosas transnacionais. Dada a vulnerabilidade estrutural dos atletas de base, a ausência de controle sobre as casas de apostas estrangeiras e o crescimento da manipulação de resultados no futebol nacional, torna-se urgente um processo de aproximação institucional com os parâmetros da Macolin.

4.2 OPORTUNIDADES DE INOVAÇÃO E MELHORIAS

Mesmo quando iniciativas internacionais são consagradas, como no caso da Convenção Macolin, observa-se uma falta de vontade política e de capacidade técnica para sua plena implementação. Mesmo com eventual ratificação da convenção, o cenário não se alterará se não for acompanhada da criação de mecanismos internos compatíveis com seus objetivos, como uma agência nacional especializada em integridade esportiva ou a definição clara de competências regulatórias para órgãos como a CGU ou o Sistema Nacional de Prevenção da Corrupção (SNPC).

A título de comparação, e como visto, iniciativas estrangeiras como o FCPA dos EUA ou o *Bribery Act* britânico impõem obrigações mais concretas de diligência prévia e de sistemas de compliance para as organizações esportivas, revelando um descompasso entre o Brasile os países do centro normativo internacional.

Não há no Brasil, assim como a Seção 7 do *Bribery Act* britânico, a responsabilização de entidades, como clubes, federações e operadores de aposta, pela falha ao prevenir práticas de corrupção privada, transferindo o foco da repressão para a prevenção, e não o fato consumado.

Assim, o modelo brasileiro opera de maneira reativa, exigindo a materialização do resultado (como a manipulação efetiva do placar), enquanto o modelo britânico permite a atuação já na fase de risco, mediante a criminalização da falha estrutural em prevenir o ilícito.

A CBF, apesar de manter contrato com empresa especializada em monitoramento de apostas (Sportradar), informou na CPI da Manipulação que não dispõe de instrumentos internos para sancionar clubes negligentes, tampouco possui ingerência legal sobre a governança interna das casas de apostas, cuja fiscalização é residual e fragmentada.

De se destacar ainda que no Brasil não há imposição legal de programas de compliance penal, em especial na esfera esportiva. Diferentemente de outras áreas reguladas, como o setor financeiro ou a administração pública, onde há exigências mínimas de governança e conformidade, as entidades desportivas no Brasil não estão obrigadas por lei a manter programas de integridade, canais de denúncia ou protocolos de monitoramento de condutas de risco (Saad-Diniz, 2014).

Além disso, também não existem incentivos estruturais que fomentem a adoção voluntária desses programas. No contexto do *Bribery Act*, por exemplo, a existência de um programa de compliance eficaz constitui defesa à imputação penal por falha de prevenção. No Brasil, ao contrário, mesmo as organizações que adotam programas robustos de integridade não têm qualquer tipo de reconhecimento ou tratamento diferenciado na esfera administrativa ou penal, o que reduz o valor estratégico do investimento em mecanismos de prevenção.

Todo esse cenário possibilita, por outro lado, oportunidades de inovação.

Em primeiro lugar, parece adequado o fortalecimento de parcerias público-privadas com empresas de monitoramento que possuem papel central na detecção de manipulação e elaboração de relatórios detalhados com base em inteligência artificial.

No Brasil, a CBF já firmou parceria com a empresa Sportradar, recebendo relatórios semanais que indicam partidas sob suspeita de manipulação, inclusive com descrição de atletas, árbitros ou dirigentes com comportamento anômalo.

Tais parcerias, aliada à inserção mais profunda de tecnologia, significam fontes técnicas e independentes capazes de gerar dados objetivos que subsidiam investigações esportivas e ações penais. O que não representa, por absoluto, uma substituição por inteiro da função pública de investigar os casos, em especial diante da necessidade de adoção de medidas com reserva de jurisdição, como quebra de sigilo bancário e telemático.

Dessa modo, é crucial que os dados produzidos a partir de tais parcerias sejam compartilhados com órgãos de investigação, como o Ministério Público e a Polícia Federal, com garantias jurídicas de proteção de dados e cadeia de custódia.

Ainda, em bora hora seria a criação de uma Plataforma Nacional de Integridade Esportiva, inspirado na Convenção de Macolin. Nesse fórum, representantes do poder público, do setor esportivo e das empresas de apostas estabeleceriam um canal seguro, cooperativo e contínuo de intercâmbio de informações, investigação e prevenção de fraudes esportivas.

A despeito do Brasil ainda não ser signatário da referida convenção, a CPI da Manipulação de Resultados estabelece a criação da plataforma como política pública estruturante. A referida plataforma seria o local para reunir todos os dados produzidos por empresas privadas de monitoramento, órgãos da Justiça Desportiva, casas de apostas legalmente licenciadas e instituições do sistema de justiça criminal, atuando como um hub de integridade nacional.

Na prática, a plataforma permitiria superar a fragmentação institucional atual, na qual CBF, casas de apostas, ANATEL, Ministério da Fazenda, Ministério da Justiça, MPF, polícias civis e federais atuam de forma não coordenada, muitas vezes sem compartilhamento eficiente de informações.

Nessa mesma plataforma, em bora hora seria a criação, inspirada no FCPA, de mecanismo de consulta prévia em integridade pública e privada, especialmente no setor de apostas e esportivo, com articulação entre Ministério do Esporte, Ministério Público e CGU. Tais consulta, para além da validação de contratos entre entidades esportivas, patrocinadores, entre outros, promoveria a cultura da transparência e segurança jurídica.

Há, ainda, que se incentivar a atuação da CGU e TCU no ambiente esportivo.

A CGU, por seu turno, possui capacidades institucionais relevantes que poderiam ser canalizadas para o fortalecimento da integridade esportiva. A experiência da CGU com os programas de integridade no setor privado, especialmente no contexto da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), pode ser adaptada para estimular a adoção de programas semelhantes em clubes, federações e entidades organizadoras de competições esportivas.

A própria CPI da Manipulação de Resultados recomendou expressamente que a CGU elabore programas de integridade voltados ao ambiente esportivo, propondo diretrizes, critérios objetivos e incentivos regulatórios para adoção de boas práticas de governança, controle interno e gestão de riscos nas entidades desportivas. Essa atuação, se implementada, poderá contribuir para superar o atual cenário de informalidade e opacidade na gestão esportiva, que favorece práticas de clientelismo e corrupção institucionalizada.

O TCU, por sua vez, pode, no exercício de sua competência constitucional, incorporar nas suas auditorias e relatórios anuais de fiscalização a análise do fluxo de recursos públicos destinados ao esporte profissional, incluindo subsídios indiretos via publicidade estatal e contratos com estatais. O exame do cumprimento de obrigações contratuais e de indicadores de desempenho

vinculados a cláusulas anticorrupção poderia ser um avanço concreto na responsabilização dos entes desportivos.

A criação de mecanismos robustos de proteção a denunciantes (whistleblowers), inspirados nas experiências do projeto europeu "*Training on Protected Reporting System for Professional and Grassroots Sport*" (T-PREG), cujo foco reside precisamente na promoção da integridade esportiva frente às práticas de manipulação de resultados relacionadas às apostas esportivas.

O projeto T-PREG, financiado pela Comissão Europeia no âmbito do programa Erasmus+ e integrado às diretrizes da Convenção Macolin, parte do reconhecimento de que a eficácia de qualquer política de prevenção e repressão à manipulação de resultados depende, de forma substancial, da existência de canais de denúncia protegida que sejam confiáveis, acessíveis e eficazes para os atores do ecossistema esportivo, em especial os mais vulneráveis, como os atletas de base e profissionais em situação precária (Cima, 2023, p. 1-3).

Segundo os dados empíricos colhidos no âmbito do T-PREG, a ausência de mecanismos formais de denúncia, somada ao medo de retaliações, à cultura de silêncio e ao descrédito das estruturas institucionais, constitui um dos principais entraves à cooperação dos atletas com as autoridades no combate ao match-fixing.

A partir dessas constatações, o T-PREG delineou um conjunto de boas práticas institucionais que podem servir como guia para o Brasil. Dentre elas, destacam-se:

(i) **Adoção de sistemas de denúncia anônimos e tecnicamente protegidos**, com garantias de confidencialidade e não rastreabilidade dos denunciantes. A literatura internacional e a experiência do T-PREG indicam que a confiança dos atletas na efetiva proteção de sua identidade é condição sine qua non para a utilização desses canais.

(ii) **Capacitação sistemática de dirigentes, árbitros e atletas**, sobretudo nas bases, para que compreendam a natureza e os riscos da manipulação de resultados, reconheçam práticas ilícitas e saibam como reportá-las de forma segura e adequada

(iii) **Criação de unidades independentes e multissetoriais para o tratamento das denúncias**, compostas por representantes do setor esportivo, jurídico, policial e de

integridade institucional. Isso visa evitar a captura institucional dos mecanismos de denúncia por corporações ou federações eventualmente envolvidas ou omissas.

(iv) **Promoção de uma cultura organizacional de integridade e responsabilização horizontal**, como forma de romper com a lógica de "lealdade ao clube acima da lei" e incentivar a autonomia ética dos atletas em denunciar práticas ilegais, inclusive quando instigadas por superiores hierárquicos.

(v) **Desenvolvimento de incentivos positivos ao denunciante**, incluindo medidas de proteção legal, assistência jurídica e até benefícios institucionais, desde que compatíveis com o devido processo legal e com os princípios da justiça desportiva.

A inovação institucional proposta encontra respaldo na abordagem relacional adotada por Cima (2023), segundo a qual o match-fixing deve ser compreendido como produto de redes sociais ilícitas sustentadas por capital obscuro, assimetria de poder e precariedade estrutural dos atletas. A denúncia protegida, nesse cenário, torna-se uma ferramenta não apenas repressiva, mas sobretudo transformadora da lógica relacional em que o crime se enraíza.

Permitir que os jogadores rompam com as redes de cumplicidade, protegendo-os de retaliações e reintegrando-os institucionalmente, é fundamental para reequilibrar as assimetrias de poder que estruturam o campo desportivo vulnerável à corrupção.

No caso do Brasil, a nova Lei que regulamenta as apostas de quota fixa abre espaço para a incorporação de tais práticas. A criação de uma plataforma nacional de denúncias no esporte, integrando entes e agências como os Ministério do Esporte e da Justiça, o Ministério Público, a Polícia Federal e representantes das entidades esportivas, representa um passo importante.

Por fim, há de se destacar a promoção de políticas públicas que incentivem a adoção de programas de compliance criminal esportivo, permitindo às entidades desportivas desenvolverem mecanismos próprios de controle, prevenção e responsabilização, em consonância com os princípios da governança corporativa.

A potencialidade das políticas públicas de combate à corrupção no futebol brasileiro permanece fortemente limitada por uma engrenagem institucional fragmentada, descoordenada e por vezes leniente. Avançar nessa agenda exige a superação do modelo pulverizado de atuação

estatal, com a institucionalização de uma política pública nacional e interagências de integridade no esporte, centrada em prevenção, detecção e responsabilização de forma integrada.

5 RECOMENDAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA: PROGRAMA DE COMPLIANCE CRIMINAL ESPORTIVO

5.1 JUSTIFICATIVA E INSPIRAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Como visto ao longo da pesquisa, a corrupção, o futebol e, portanto, a corrupção no futebol brasileiro representam importantes temas de segurança pública e institucional. E como um problema de interesse público, está abarcado no âmbito da Meta 16.5 da Agenda 2030 da ONU, que visa à redução substancial da corrupção e do suborno em todas as suas formas.

A despeito da corrupção esportiva, em grande medida, ocorra entre entes privados, a simetria de causas e consequências leva à interpretação da meta 16.5 em sentido *lato*, ou seja, a eliminação da corrupção em todas as suas formas abrange também a vertente privada do ilícito.

A partir desse marco, justifica-se a proposição de uma política pública específica voltada à integridade esportiva: a instituição de um Programa de Compliance Criminal Esportivo, com ênfase na prevenção de ilícitos penais, especialmente no contexto das apostas esportivas.

A gravidade do problema está fartamente documentada.

Além de casos emblemáticos envolvendo dirigentes máximos da CBF, banidos pela FIFA por práticas de corrupção, há registros recentes de manipulação sistemática de partidas com o envolvimento de atletas profissionais e organizações criminosas.

A "Operação Penalidade Máxima", deflagrada pelo Ministério Público de Goiás, revelou esquemas em que jogadores recebiam pagamentos para cometer faltas, levar cartões ou influenciar diretamente os resultados de jogos, sobretudo na Série B e na Série A do Campeonato Brasileiro (Lopes, 2023, p. 156-157).

Trata-se, portanto, de uma corrupção que atua nos interstícios da economia desportiva, aproveitando-se da assimetria regulatória entre o mercado de apostas (que vem sendo regulado gradativamente) e o ambiente ainda desprovido de padrões obrigatórios de integridade nas entidades desportivas.

Nesse contexto, o *compliance criminal,* compreendido como um sistema de governança voltado à prevenção, detecção e resposta a ilícitos penais no interior de organizações, emerge como ferramenta essencial para proteger a integridade do futebol brasileiro.

Como demonstrado por Lopes (2023, p. 160-161), trata-se de um instrumento preventivo que, ao ser implementado por clubes e federações, permite a criação de normas internas, sanções disciplinares e canais de denúncia, reduzindo substancialmente os incentivos e oportunidades para práticas ilícitas.

A justificação para a política pública, portanto, não decorre apenas de imperativos morais ou simbólicos, mas de uma necessidade concreta de aperfeiçoar a governança do futebol, assegurar a confiança da sociedade e alinhar o sistema desportivo brasileiro às melhores práticas internacionais em matéria de integridade e prevenção da criminalidade econômica.

Do que se observa da capacidade normativa brasileira para enfrentamento do problema, constata-se uma atuação unidimensional, repressiva e simbólica. Por mais que a legislação brasileira tenha evoluído para incluir temas como integridade, transparência e *fair-play* desportivo, tanto na Lei Geral do Esporte como na Lei que regulamentou as apostas por quota fixa, o que se observa, de concreto, é utilização vazia do Direito Penal para coibir tais práticas criminosas.

De mais a mais, as próprias instituições públicas e privadas envolvidas na cadeia do esporte (órgãos de controle e fiscalização, Ministérios Públicos, Polícias Civil e Federal, CBF, federações, agremiações, entre outras), atuam de maneira reativa, pontual e fragmentada. Não há uma integração entre tais entes para prevenção, fiscalização e repressão de atos de corrupção privada e manipulação de resultados no futebol brasileiro.

Diante da limitação do *enforcement* estatal, a construção de uma autorregulação regulada e multissetorial aparece como alternativa promissora. Esse modelo propõe a articulação entre atores públicos e privados na definição e monitoramento de padrões de integridade, compliance e transparência.

A experiência internacional, notadamente a europeia e norte-americana, já aponta para modelos híbridos de regulação partilhada, nos quais as entidades do setor participam ativamente da normatização, enquanto o Estado atua como garantidor da a*ccountability* e dos direitos fundamentais.

Os ganhos sociais, econômicos e esportivos são significativos. A implementação de programa que atue na prevenção possuem custo reduzido se comparado ao passivo decorrente de escândalos de corrupção e descrédito do esporte. Ainda, há de se destacar o potencial para elevar o padrão de governança no futebol, atrair investimentos e aumentar a confiança dos torcedores.

Para os entes esportivos, o ganho também é significativo. Embora ainda não haja previsão legal para que tais programas excluam, por si sós, a tipicidade ou culpabilidade de condutas ilícitas, sua existência pode ter relevância no juízo penal. Conforme teoria proposta por Frisch, os códigos internos de conduta podem ser tratados como "*normas primárias de redução de riscos*", capazes de delinear os limites entre o risco permitido e o proibido, especialmente em casos de corrupção desportiva relacionados à oferta ou aceitação de vantagens indevidas (Januário, 2021, p. 326).

Além disso, os treinamentos e manuais de compliance fornecem subsídios objetivos para aferir a previsibilidade da conduta do agente, bem como a presença do dolo específico exigido pelos tipos penais de corrupção desportiva.

A proposta de implementação de um Programa de Compliance Criminal Esportivo no Brasil pode e deve dialogar com experiências internacionais consolidadas, que vêm demonstrando resultados significativos no enfrentamento da corrupção privada e à manipulação de resultados no ambiente esportivo. Nesse sentido, merecem destaque três modelos de referência: o *UK Bribery Act*, o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) dos Estados Unidos.

No que tange ao *Bribery Act*, sua principal contribuição seria a adoção de um modelo de *adequate procedures* para prevenir tais práticas (Lopes, 2023, p. 160). Transposta ao contexto esportivo brasileiro, essa lógica reforça a ideia de que clubes e federações poderiam ser obrigados a demonstrar que mantêm mecanismos efetivos de integridade, como políticas internas anticorrupção, treinamento contínuo e canais de denúncia, como condição para afastar ou mitigar sua responsabilidade institucional por fraudes eventualmente praticadas por seus dirigentes, atletas ou colaboradores.

Já com relação ao FCPA, a inspiração seria em especial um canal de cooperação institucional permanente entre os clubes, a CBF e os órgãos reguladores estatais, no qual se permita o esclarecimento prévio de dúvidas éticas ou legais, bem como o compartilhamento proativo de informações suspeitas. Tal mecanismo também fortaleceria a atuação coordenada e preventiva das entidades envolvidas, especialmente em relação a parcerias comerciais, contratos de patrocínio e movimentações financeiras atípicas.

Já na plano nacional, apesar da ausência de obrigatoriedade generalizada dos programas de compliance criminal no Brasil, verifica-se a existência de dispositivos legais setoriais que incentivam ou até condicionam sua adoção.

Por exemplo, a Lei nº 9.613/98 (Lei de Lavagem de Dinheiro), com a redação dada pela Lei nº 12.683/12, prevê expressamente, em seu artigo 10, a obrigatoriedade de implementação de políticas internas de controle e programas de compliance por entidades que atuam na intermediação de direitos desportivos.

Inclusive, há exigências normativas impostas às casas de apostas, que, por força do art. 8º, da Lei 14.790/2023, devem manter a implementação de políticas, procedimentos e controles internos de integridade de apostas e prevenção à manipulação de resultados e outras fraudes.

Por outro lado, a ausência completa de tais obrigações às entidades desportivas revela uma assimetria institucional que compromete a eficácia do sistema. Em outras palavras, não há como exigir integridade do mercado de apostas se a outra ponta da cadeia, os clubes e federações, permanece desobrigada de mecanismos preventivos semelhantes.

Em conclusão, os estudos apontam para a necessidade de se estruturar, no Brasil, uma arquitetura normativa e institucional que não apenas criminalize a conduta *a posteriori*, mas que exija de clubes e federações a adoção de medidas concretas e documentadas de integridade, sob pena de responsabilização objetiva ou de exclusão de competições oficiais. Assim como nos modelos britânico e norte-americano, o caminho da boa governança no esporte passa necessariamente pela prevenção estruturada, pela transparência institucional e pelo envolvimento ativo dos atores esportivos na construção de um ambiente ético e confiável.

5.2 FUNDAMENTO NORMATIVO E OBJETIVOS DO PROGRAMA DE COMPLIANCE CRIMINAL ESPORTIVO

O fundamento jurídico-normativo para a recomendação de um programa de compliance criminal esportivo encontra respaldo na própria Constituição Federal e na atual legislação desportiva brasileira.

O art. 217, da Constituição Federal de 1988, e como visto, reconhece o desporto como direito social e estabelece a competência do Estado para fomentar e regulamentar sua prática formal. Já o art. 174[6], por sua vez, autoriza expressamente a atuação reguladora do Estado na ordem

[6] Constituição Federal de 1988 - Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

econômica, inclusive no que tange à promoção de práticas que assegurem a livre concorrência, a integridade institucional e a moralidade nas relações econômicas.

Com base nesses dispositivos constitucionais, o Congresso Nacional aprovou a nova Lei Geral do Esporte (Lei nº 14.597/2023)**,** que sistematiza a legislação esportiva brasileira e cria instrumentos de modernização da gestão desportiva.

Contudo, apesar dos avanços no campo da transparência e da governança, a norma não institui obrigações específicas voltadas à prevenção da corrupção privada ou da manipulação de resultados. Tal lacuna revela-se preocupante, sobretudo quando se observa que o mercado de apostas esportivas, fortemente ligado ao risco de manipulação, já se encontra regulado pela Lei 14.790/20233, que impõe às operadoras obrigações claras de compliance, auditoria, mecanismos de denúncia e controle interno, como condição para obtenção da outorga estatal.

Nesse cenário, a simetria regulatória exige que a outra ponta da relação, as entidades desportivas que participam e se beneficiam economicamente da lógica das apostas, também esteja submetida a deveres formais de integridade.

A ausência de tais exigências compromete a eficácia da política pública de combate à manipulação de resultados, já que, como demonstrado pela CPI da Manipulação de Resultados, aproximadamente 70% do mercado de apostas no Brasil ainda opera de forma paralela ou informal. Não é possível enfrentar o problema apenas regulando as casas de apostas, sem integrar à estrutura de compliance os clubes, federações e confederações que integram o núcleo da cadeia esportiva.

Desse modo, propõe-se a inserção de dispositivos específicos na Lei Geral do Esporte, criando obrigações de integridade para entidades desportivas que participem de competições oficiais, recebam recursos públicos ou celebrem contratos com empresas de apostas.

O Programa de Compliance Criminal Esportivo, nos moldes aqui propostos, é concebido como um conjunto estruturado de normas, procedimentos e mecanismos internos voltados à prevenção, detecção e mitigação de práticas ilícitas no âmbito das entidades desportivas.

Trata-se de um modelo de autorregulação regulada, que busca internalizar, no ambiente institucional dos clubes e federações, uma cultura organizacional de integridade e responsabilidade penal (Possamai, 2025, p. b4-b5).

Inspirado no conceito de **criminal compliance** desenvolvido no ambiente empresarial, especialmente na esteira da criminalidade econômica e da responsabilidade penal da pessoa jurídica, o programa teria como função precípua a prevenção da prática de delitos como corrupção

privada, fraudes contratuais, falsidade documental, lavagem de capitais, obstrução à investigação, entre outros.

De forma ainda mais específica, o foco do programa é a prevenção da manipulação de resultados no contexto das apostas esportivas, por meio da criação de protocolos internos, códigos de conduta, canais de denúncia, cláusulas anticorrupção e treinamento dos envolvidos nas competições.

Como esclarecem Silveira e Saad-Diniz (2015, p. 26), o compliance criminal configura-se como técnica voltada à internalização de uma cultura de legalidade e prevenção, pela qual a própria organização desenvolve ferramentas para gestão de riscos penais, fiscalização de condutas e resposta institucional a ilícitos, evitando assim que sua estrutura seja utilizada como meio para a prática de crimes.

No contexto do futebol, isso significa impedir que clubes, atletas ou dirigentes sejam cooptados por esquemas de manipulação de jogos, funcionando o programa como verdadeira linha de defesa institucional contra a corrupção.

É importante observar que o objetivo do programa não é isentar a entidade esportiva de responsabilidade, mas sim criar mecanismos de redução do risco penal e da responsabilização subjetiva de seus dirigentes, como reconhecido pela literatura jurídica em matéria de compliance.

A existência de um programa efetivo, com engajamento da alta administração (o chamado *tone at the top*), políticas anticorrupção claras e efetivas, e medidas de resposta a indícios de ilicitude pode ser considerada, inclusive, como excludente de dolo ou atenuante de sanções, à semelhança do que já ocorre no ambiente empresarial em casos de lavagem de capitais e corrupção (Possamai, 2025, p. b20-21).

Portanto, o Programa de Compliance Criminal Esportivo deve ser entendido como um instrumento fundamental de política pública preventiva, capaz de proteger o futebol não apenas da intervenção repressiva do Estado, mas sobretudo do descrédito da sociedade, dos investidores e da base social de torcedores que sustentam o espetáculo esportivo.

5.3 MECANISMOS ESPECÍFICOS PARA O CASO BRASILEIRO E A INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL

A implementação de um Programa de Compliance Criminal Esportivo no Brasil requer, para além da normatização genérica, o estabelecimento de mecanismos específicos e operacionais que estejam adaptados à realidade institucional e econômica do futebol nacional.

Tais mecanismos devem refletir as boas práticas internacionais, mas também responder às singularidades do modelo federativo brasileiro, da estrutura patrimonial dos clubes e da assimetria de capacidades entre entidades de diferentes divisões e regiões.

Um primeiro eixo fundamental é a criação de unidades de integridade autônomas nas entidades desportivas, com atuação independente das diretorias e com acesso direto à presidência ou ao conselho deliberativo.

Essas unidades seriam compostas por profissionais qualificados, preferencialmente com formação jurídica e experiência em prevenção à lavagem de dinheiro e à corrupção, chefiadas por um compliance officer, e teriam competência para implementar códigos de conduta, realizar treinamentos obrigatórios e instaurar procedimentos internos de apuração de irregularidades.

Como demonstrado por Saavedra (2016, p. 247-248), a independência funcional e técnica do *compliance officer* é condição para que ele atue como verdadeiro "garante" da integridade institucional, inclusive com responsabilidade penal subsidiária quando negligente.

Além disso, sugere-se a instituição de cláusulas anticorrupção e de integridade nos contratos de patrocínio, transferência de atletas e direitos de imagem, com previsão expressa de deveres de transparência, vedação de intermediários ocultos e publicidade dos documentos principais. Esse modelo já se encontra presente em práticas de *compliance* empresarial e poderia evitar casos como o contrato entre o Sport Club Corinthians Paulista e a casa de apostas Vai de Bet, intermediado por empresa sem registro e sem atuação comprovada, o que gerou denúncias públicas e suspeitas de corrupção (Lopes, 2023, p. 161).

Outro mecanismo essencial seria o estabelecimento de um canal externo de denúncias, com garantia de sigilo, proteção contra retaliações e possibilidade de encaminhamento direto ao Ministério Público, à CBF ou ao STJD. Tal canal pode funcionar como instrumento de *whistleblowing*, prática prevista no Decreto nº 11.129/2022, que regulamenta a Lei Anticorrupção, e fomentar uma cultura de integridade nas bases e nas categorias de formação.

Deve-se, ainda, prever a obrigatoriedade de treinamentos periódicos de integridade para atletas, dirigentes, membros de comissões técnicas e conselheiros dos clubes. Esses treinamentos

devem tratar não apenas da legislação penal e desportiva aplicável, mas sobretudo de casos concretos de manipulação de resultados, apostas ilegais e conflito de interesses.

Para a consolidação de um Programa de Compliance Criminal Esportivo exige a atuação coordenada e propositiva de diversas instituições estatais, com destaque para o Ministério Público e os órgãos de regulação setorial. A experiência brasileira tem demonstrado que, isoladamente, os clubes dificilmente adotam medidas voluntárias de integridade; por isso, é fundamental o papel do Estado como indutor, articulador e fiscalizador da política pública.

O Ministério Público, especialmente por meio dos Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO) e dos núcleos especializados em crimes contra a ordem econômica, já desempenha papel central no combate à corrupção esportiva. Contudo, como adverte Senna (2015, p. 165-167), a atuação ministerial não pode se restringir à repressão ou ao litígio penal. O paradigma do compliance criminal impõe ao Ministério Público o dever de atuar *ex ante*, como parceiro institucional na construção de estruturas preventivas, em especial na criminalidade difusa, como a manipulação de jogos e apostas ilícitas.

Nesse sentido, cabe ao MP não apenas receber denúncias ou investigar fraudes, mas também atuar como órgão de estímulo à integridade, firmando acordos de leniência, oferecendo recomendações técnicas, orientando clubes sobre programas mínimos de integridade e instaurando procedimentos de acompanhamento da efetividade das medidas adotadas pelas entidades esportivas. A experiência recente da “Operação Penalidade Máxima”, em Goiás, é um exemplo promissor de articulação preventiva e repressiva, que pode ser institucionalizada e expandida (Lopes, 2023, p. 157).

Além do Ministério Público, devem integrar a articulação institucional a Agência Nacional de Jogos (ANAJUD, em criação), o Ministério do Esporte, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Conselho Nacional do Esporte (CNE). Esses órgãos poderiam constituir um comitê interinstitucional permanente voltado à implementação, ao monitoramento e à avaliação de programas de integridade no futebol, com funções normativas e orientativas, em diálogo com a CBF e as federações estaduais.

Em suma, a efetividade do Programa de Compliance Criminal Esportivo depende diretamente de sua inserção em uma estratégia ampla de governança regulatória, em que o Estado atue de maneira ativa, mas subsidiária, fomentando um ambiente desportivo mais íntegro, transparente e protegido contra a criminalidade institucionalizada.

5.4 PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO

Considerando a complexidade federativa do esporte brasileiro e a heterogeneidade institucional entre as entidades que o compõem, a implementação de um Programa de Compliance Criminal Esportivo deve ser pensada de forma gradual, escalonada e adaptável às capacidades operacionais dos atores envolvidos.

Ao contrário de uma política pública uniforme e de aplicação imediata, sugere-se um modelo de implantação progressiva, com ênfase na articulação entre entes federativos, entidades privadas e órgãos reguladores.

A primeira fase deve recair sobre as entidades de maior expressão e estrutura organizacional, notadamente a CBF e as federações estaduais que organizam as competições profissionais. Essas entidades possuem maior capacidade administrativa, técnica e financeira para a criação de unidades de integridade, desenvolvimento de protocolos internos, treinamento de seus membros e implementação de canais de denúncia.

Além disso, por exercerem funções regulamentares e disciplinares sobre os clubes, as federações podem atuar como agentes multiplicadores da cultura de compliance no futebol nacional (Lopes, 2023, p. 160-161).

A segunda fase deve atingir os clubes participantes das Séries A e B do Campeonato Brasileiro, que representam o núcleo econômico central da indústria do futebol no país.

A esses clubes, a adoção do programa de integridade poderia ser condicionada à sua habilitação para participar de competições oficiais, acessar linhas de financiamento públicas, receber recursos de renúncia fiscal, ou firmar contratos com casas de apostas autorizadas no Brasil.

Trata-se de um modelo já adotado em outras áreas, como na exigência de regularidade fiscal para a contratação com o poder público, e que pode ser replicado para fins de integridade desportiva.

A terceira fase, para os demais clubes, sobretudo os de divisões inferiores ou amadores, recomenda-se um modelo mais flexível, com metas progressivas de adaptação, acesso a manuais e treinamentos padronizados elaborados pela CBF ou Ministério do Esporte, e suporte técnico para estruturação dos programas. Essa estratégia é compatível com a teoria da responsividade regulatória, segundo a qual o grau de exigência estatal deve ser calibrado conforme o perfil de risco e a capacidade institucional do regulado (Ayres; Braithwaite, 1992, p. 4-5).

A quarta fase diz respeito às discussões dirigida às casas de apostas e patrocinadores esportivos, que, embora sujeitos à legislação específica, ainda operam com alto grau de assimetria informacional e baixa transparência em sua atuação contratual com clubes e atletas.

A proposta aqui é condicionar a manutenção da outorga pública de operação no Brasil à demonstração de diligência prévia em contratos com entidades esportivas, à inclusão obrigatória de cláusulas de integridade nos patrocínios, e à publicação periódica de relatórios de controles internos e programas anticorrupção.

Esse mecanismo evita que agentes do setor fujam da supervisão regulatória, especialmente diante do cenário em que quase 70% do mercado de apostas ainda atua de forma paralela.

Por fim, propõe-se uma fase transversal, destinada à coordenação e integração institucional entre os órgãos públicos envolvidos na agenda da integridade esportiva.

Essa fase prevê a constituição de um comitê interinstitucional permanente, composto por representantes do Ministério Público, Ministério do Esporte, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Controladoria-Geral da União (CGU), Conselho Nacional do Esporte (CNE) e Tribunal de Contas da União (TCU).

A esse comitê caberia o papel de formular diretrizes nacionais, acompanhar indicadores de efetividade, monitorar os programas implementados e fomentar a adesão das entidades desportivas às boas práticas internacionais. A atuação coordenada entre essas instituições é compatível com os compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2004), especialmente quanto à promoção de mecanismos preventivos em setores estratégicos.

Ao privilegiar uma estratégia escalonada, federativa e responsiva, evita-se tanto o risco de inviabilização operacional dos pequenos clubes, quanto o de captura regulatória pelas grandes agremiações, assegurando um modelo de compliance criminal esportivo que seja, ao mesmo tempo, exequível, legítimo e eficaz na construção de uma cultura de integridade no futebol brasileiro.

Em resumo, a proposta de implementação se resume na tabela abaixo:

Fase	**Entidades-alvo**	**Instrumentos de Implementação**

Fase 1	CBF e Federações Estaduais	Criação de unidades internas de integridade- Códigos de conduta e cláusulas anticorrupção- Mecanismos de apuração interna e canal de denúncias
Fase 2	Clubes das Séries A e B	Implementação de programa de compliance próprio Publicidade de contratos com patrocinadores e intermediários Treinamento obrigatório de atletas e dirigentes
Fase 3	Clubes das Séries C, D e amadores	Adesão voluntária com metas escalonadas Acesso a cartilhas, modelos e treinamentos padrão Formação de núcleos regionais de integridade
Fase 4	Casas de apostas e patrocinadores esportivos	Inclusão de cláusulas de integridade nos contratos- Prova de diligência prévia em patrocínios Relatórios periódicos de integridade e controle interno
Fase transversal	Sistema de Justiça e agências reguladoras	Constituição de comitê interinstitucional- Monitoramento de indicadores de integridade- Publicação de relatórios periódicos sobre integridade esportiva

Tabela 3: Fases de implementação e instrumentos

Fase	**Entidades-alvo**	**Critérios de Obrigatoriedade / Incentivo**
Fase 1	CBF e Federações Estaduais	Obrigatoriedade imediata por função normativa e disciplinar
Fase 2	Clubes das Séries A e B	Condição para registro em competições da CBF; recebimento de incentivos fiscais (ex: Lei de Incentivo ao Esporte); contratos com casas de apostas

Fase 3	Clubes das Séries C, D e amadores	Estímulo por meio de editais de fomento; capacitação técnica gratuita; e Selo “Integridade no Esporte”
Fase 4	Casas de apostas e patrocinadores esportivos	Condição para manutenção de outorga pública
Fase transversal	Sistema de Justiça e agências reguladoras	Participação obrigatória para fomento, avaliação e fiscalização da política pública

Tabela 4: Fases de implementação e função normativo-disciplinar

Fase	**Entidades-alvo**	**Apoio Institucional Sugerido**
Fase 1	CBF e Federações Estaduais	Ministério do Esporte, MP, CGU, CNE
Fase 2	Clubes das Séries A e B	CBF, CGU, Receita Federal, ANA-JUD (futura)
Fase 3	Clubes das Séries C, D e amadores	Federações estaduais, CBF, Ministérios, SEBRAE
Fase 4	Casas de apostas e patrocinadores esportivos	Ministério da Fazenda, ANA-JUD, CGU
Fase transversal	Sistema de Justiça e agências reguladoras	MPF/MP-Estaduais, CNE, TCU, Ministério da Justiça

Tabela 5: Fases de implementação e apoio institucional

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou compreender a manipulação de resultados no futebol brasileiro como uma manifestação de corrupção que ameaça não apenas a integridade esportiva, mas também os pilares da cidadania e da confiança institucional.

Inicialmente, a pesquisa propõe uma abordagem crítica e multifacetada ao enfrentamento da corrupção, especialmente no contexto brasileiro, reconhecendo a integridade como valor público inegociável e elemento estruturante da boa governança.

O ponto de partida é a constatação de que a corrupção, longe de ser um fenômeno restrito ao desvio de recursos públicos, compromete profundamente a eficiência institucional, a confiança social e o desempenho econômico do Estado.

Em sequência, constatou-se que o Brasil historicamente enfrentou a corrupção por meio de políticas públicas predominantemente repressivas, baseadas em um Direito Penal reativo e simbólico, insuficiente para combater as raízes estruturais do problema.

Em vez disso, o presente trabalho propõe a reorientação das políticas públicas para o fortalecimento de mecanismos de integridade institucional, accountability e prevenção. A integridade é definida, conforme a OCDE (2017), como adesão consistente a valores éticos e normas que priorizam o interesse público sobre o privado, afastando a concepção meramente negativa (ausência de corrupção) para uma noção positiva de conduta proativa e responsável no trado com a coisa pública.

A Agenda 2030 da ONU, particularmente a Meta 16.5, é apresentada como eixo estruturante dessa nova orientação. Tal meta propõe a redução substancial da corrupção e do suborno em todas as suas formas, o que exige não apenas repressão eficaz, mas o desenvolvimento de sistemas de mensuração, prevenção e cooperação internacional.

A ONU recomenda, inclusive, indicadores como a proporção de cidadãos e empresas que enfrentaram pedidos de suborno, o que evidencia a importância de diagnósticos empíricos para formulação de políticas baseadas em evidências.

O trabalho diferencia com precisão três instrumentos que frequentemente se confundem: programas de compliance (voltados ao setor privado), planos de integridade (aplicáveis ao setor público) e políticas públicas de integridade (com amplitude estatal e estratégia de longo prazo). Esta última categoria, foco da pesquisa é entendida como a articulação de ações normativas,

institucionais, educativas e procedimentais, capazes de transformar a cultura da administração pública e de outros setores estratégicos da vida social.

Em sequência, chegou-se a divisão das políticas de integridade em três grupos: repressivas (inquéritos, processos penais e sanções), preventivas (transparência, educação, capacitação, controle social) e simbólicas (ações com efeito retórico, sem impacto efetivo).

Essa classificação é mobilizada para demonstrar que, no Brasil, o enfrentamento da corrupção é marcado por excesso de políticas simbólicas, como aumento de penas ou leis midiáticas, que não se traduzem em mudança institucional efetiva. Essa constatação é reforçada pela crítica ao esvaziamento legislativo das "10 Medidas Contra a Corrupção", elaboradas no contexto da Lava Jato, e às reiteradas tentativas frustradas de aprovar leis com real poder transformador.

O panorama atual evidencia que, apesar de avanços legislativos como a Lei Anticorrupção (12.846/2013), o Decreto nº 11.129/2022 e a Lei Geral do Esporte (14.597/2023), ainda persiste uma lacuna entre norma e prática. Muitos dispositivos legais têm baixa adesão prática e são capturados por interesses institucionais e econômicos, em um cenário de forte resistência política à transformação estrutural. Isso demonstra que o enfrentamento da corrupção requer não apenas novas leis, mas principalmente uma cultura institucional baseada na integridade e no compromisso ético dos agentes públicos e privados.

Assim, consolidou-se a base teórica da pesquisa ao sustentar que o combate à corrupção deve ser entendido como um projeto de governança democrática, transversal e baseado na promoção de integridade como valor público. Para isso, a incorporação da Meta 16.5 da Agenda 2030 como diretriz de política pública exige ações articuladas entre Estado, setor privado e sociedade civil, de modo a transformar o combate à corrupção de um discurso moralizante e punitivista em uma política sistêmica, transparente e eficaz.

Nesse ponto, considerando a simetria entre as causas e consequências, conclui-se que para fins da mencionada Meta 16.5, que objetiva eliminar toda forma de corrupção, há de se considerar não só a vertente tradicional do problema (envolvendo entes públicos), mas também a corrupção entre indivíduos e entidades privadas, como no caso do futebol.

Em sequência, o que se colheu da farta literatura especializada, é que futebol, no Brasil, vai muito além de um esporte. Ele é responsável pela formação cultural brasileira e, sem dúvidas, uma das maiores expressões de brasilidade, reconhecida nos quatro cantos do mundo.

E sendo assim, futebol, ao menos na pátria das chuteiras, é sim interesse público. E como tal, recebe proteção constitucional e legal, incumbindo-se ao Estado a articulação de políticas pública de incentivo à prática esportiva e, por consequência, de fiscalização e propulsionamento da integridade esportiva.

Com base em literatura especializada e evidências empíricas, o texto sustenta que o futebol deve ser tratado como política pública, dada sua relevância simbólica, capacidade de mobilização social e função de promoção da cidadania.

Nesse sentido, a integridade das competições se apresenta como requisito indispensável para que o futebol cumpra sua função social e mantenha a confiança pública. A manipulação de resultados, ao fraudar a imprevisibilidade inerente ao esporte, mina essa confiança e compromete não apenas o produto econômico futebol, mas também seu valor simbólico como espaço de reconhecimento coletivo.

O texto também propõe uma análise da manipulação de resultados como fenômeno de risco sistêmico, com impactos econômicos, simbólicos e institucionais. A partir da perda de confiança do torcedor até a evasão de patrocinadores e o colapso do modelo de negócios das apostas legais, o trabalho demonstra que os efeitos da manipulação extrapolam o ato em si, afetando a cadeia econômica e a governança institucional do futebol.

O caso do escândalo “FIFAgate” é mobilizado como exemplo paradigmático da captura institucional do esporte globalizado, onde a corrupção é funcional e não excepcional.

No plano nacional, traz-se à tona os escândalos brasileiros como a “Máfia das Lotéricas”, a “Máfia do Apito”, a “Operação Penalidade Máxima”, a “Operação VAR” e a “Operação Fim de Jogo”. Esses casos demonstram que a manipulação de resultados não é episódica, mas expressão de falhas estruturais de governança e fiscalização, revelando a ausência de mecanismos de integridade, transparência e accountability por parte de entidades como a CBF, as federações estaduais e até mesmo os órgãos estatais responsáveis pelo controle.

A pesquisa enfatiza que a manipulação de resultados é facilitada por uma série de fatores estruturais: a precariedade contratual dos atletas, a assimetria econômica entre clubes, a fragmentação institucional do futebol brasileiro, a baixa atuação dos órgãos de controle (CGU, TCU), a omissão da CBF, e a atuação deficiente da Justiça Desportiva.

Apesar dos avanços normativos recentes, como a tipificação do crime de manipulação de resultados e corrupção privada desportiva na LGE, a resposta institucional ainda é marcada por desarticulação e enfoque reativo, com predomínio de medidas simbólicas de baixa eficácia prática.

Dessa forma, sustenta-se que o enfrentamento da manipulação de resultados deve integrar uma política pública ampla, preventiva e multissetorial, que articule Estado, setor privado (especialmente as casas de apostas) e sociedade civil.

A regulação estatal deve ir além do controle formal, estruturando políticas públicas que promovam integridade e cultura ética no ambiente esportivo. A ausência de articulação interinstitucional, apontada inclusive pela CPI da Manipulação de Resultados, é um dos principais entraves à implementação de uma política de integridade eficaz no futebol brasileiro.

Nesse contexto, não há como não compreender a manipulação de resultados no futebol brasileiro como problema público e questão de segurança democrática, à medida que compromete a função cultural do futebol e seus efeitos sobre a coesão social. O esporte, enquanto vetor de cidadania, exige uma abordagem de políticas públicas que combinem repressão eficiente, governança transparente e prevenção baseada em evidências. Nesse sentido, a construção de políticas públicas de integridade no esporte é uma necessidade urgente, estratégica e compatível com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito da Agenda 2030.

Estabelecidas tais premissas, passou a diagnóstico minucioso das limitações normativas e institucionais que comprometem a eficácia do Estado brasileiro na prevenção e repressão à manipulação de resultados no futebol.

Parte-se do reconhecimento de que, embora o país tenha avançado em termos legislativos, especialmente com a promulgação da Lei Geral do Esporte (Lei nº 14.597/2023) e da Lei das Apostas por Quota Fixa (Lei nº 14.790/2023), a aplicação prática dessas normas ainda se revela insuficiente diante da complexidade e da gravidade do fenômeno da corrupção esportiva.

A análise inicia-se pelo exame do marco regulatório esportivo, contextualizando sua evolução histórica desde o Decreto-Lei nº 3.199/1941 até a consolidação da Lei Geral do Esporte.

Esta última representa um esforço normativo relevante ao reconhecer o *fair play* como princípio jurídico estruturante e ao tipificar penalmente a manipulação de resultados e a corrupção privada desportiva. Contudo essas inovações legislativas ainda carecem de institucionalização efetiva e enfrentam sérios desafios para garantir mecanismos de fiscalização, responsabilização e enforcement robustos.

No tocante ao marco regulatório das apostas por quota fixa, destaca-se a transição de um modelo proibitivo e penalizante para um regime de legalização parcial iniciado em 2018 e somente regulamentado em 2023. Essa lacuna temporal criou um vácuo normativo que favoreceu a proliferação de operadores não autorizados e a atuação de organizações criminosas ligadas à manipulação de resultados.

Mesmo com a nova legislação, o setor permanece marcado por assimetrias regulatórias e dificuldades operacionais, especialmente no que se refere ao monitoramento de apostas ilegais, que ainda dominam cerca de 70% do mercado brasileiro, segundo dados da CPI da Manipulação de Resultados.

Da análise sobre os limites institucionais brasileiros, demonstra-se que o aparato estatal ainda opera de forma fragmentada, desarticulada e reativa. A atuação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), do Ministério da Fazenda, da Receita Federal, da Controladoria-Geral da União (CGU), do Tribunal de Contas da União (TCU), do Ministério Público e da Polícia Federal revela uma ausência de coordenação sistêmica, ausência de interoperabilidade de dados e carência de recursos humanos e tecnológicos para o enfrentamento da corrupção esportiva.

Especial atenção é dedicada à ineficiência da CBF e das federações estaduais na regulação e fiscalização do futebol profissional. Apesar de exercerem funções normativas e disciplinares, essas entidades não adotam mecanismos de governança compatíveis com os princípios de transparência e accountability.

Conforme se identificou, há baixa ou nenhuma responsabilização institucional por escândalos de manipulação, prevalecendo conflitos de interesse, opacidade decisória e captura regulatória, o que compromete a legitimidade do sistema desportivo nacional.

No que se refere aos órgãos de controle, como a CGU e o TCU, a análise aponta para sua quase completa ausência no monitoramento de recursos públicos destinados ao esporte, seja por meio de patrocínios estatais, renúncias fiscais ou contratos vinculados a clubes e federações.

Já o Ministério Público e a Polícia Federal atuam com limitações legais que restringem sua competência a casos de repercussão interestadual, o que dificulta a repressão de fraudes em competições locais ou de menor visibilidade, onde a manipulação de resultados é mais recorrente.

A pesquisa também evidencia a fragilidade da Justiça Desportiva, que, por não dispor de instrumentos de investigação como quebras de sigilo bancário e telemático, depende da colaboração de Ministérios Públicos estaduais nem sempre capacitados ou articulados para lidar

com redes criminosas sofisticadas. Mesmo os avanços normativos introduzidos pela LGE são enfraquecidos pela ausência de mecanismos efetivos de sanção no âmbito administrativo.

Pela análise de casos emblemáticos, como a “Máfia das Lotéricas”, a “Máfia do Apito”, a “Operação Penalidade Máxima”, a “Operação VAR” e a “Operação Fim de Jogo”, verificou-se na prática a ineficiência normativa e institucional brasileira para lidar com a problemática.

Em todos eles, observa-se a ausência de resposta coordenada, a morosidade investigativa e a impunidade dos principais envolvidos, muitas vezes limitada à responsabilização individual de jogadores ou árbitros, enquanto as estruturas que viabilizam os esquemas permanecem intocadas. Esses episódios confirmam a tese de que o sistema brasileiro atua de forma reativa e simbólica, sem alterar as engrenagens que possibilitam a corrupção desportiva.

Para sugerir mudanças, a pesquisa passa a se debruçar sobre experiências internacionais exitosas no combate à corrupção. A análise tem início com o exame do *Bribery Act* de 2010, legislação britânica considerada uma das mais rigorosas do mundo no combate à corrupção.

A principal inovação do diploma está na sua cláusula de extraterritorialidade e, sobretudo, na tipificação do delito de “falha de uma organização comercial em prevenir o suborno” (section 7). Com isso, transfere-se o foco da repressão para a prevenção, responsabilizando juridicamente empresas e entidades esportivas que não adotem mecanismos efetivos de compliance.

No campo esportivo, o *Bribery Act* já foi utilizado como fundamento jurídico para ações contra federações e entidades envolvidas em práticas de corrupção transnacional, sendo reconhecido como referência global pela OCDE.

Na sequência, a pesquisa aborda o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), legislação norte-americana pioneira no combate ao suborno transnacional desde 1977. Seu destaque reside na abrangência das condutas tipificadas, inclusive atos preparatórios e pagamentos indiretos, e na instituição do mecanismo do *Opinion Procedure*, que permite a empresas consultarem previamente o Departamento de Justiça dos EUA sobre a legalidade de ações comerciais em contextos de risco.

Esse instrumento consultivo, com presunção de conformidade legal, gera segurança jurídica e promove uma cultura de integridade proativa. Sua aplicabilidade ao ambiente esportivo, onde há relações contratuais transnacionais opacas, é evidente, especialmente na celebração de parcerias com federações ou atletas em países de alto índice de corrupção.

A terceira experiência explorada é a *Convenção de Macolin* (2014), promovida pelo Conselho da Europa, que se tornou o primeiro tratado internacional juridicamente vinculante a tratar exclusivamente da manipulação de resultados esportivos.

O instrumento propõe uma abordagem holística, prevendo a criação de *plataformas nacionais de integridade*, sanções penais e administrativas, regulação do mercado de apostas, cooperação internacional e medidas preventivas como educação ética e canais de denúncia.

A convenção amplia o conceito de manipulação para além do resultado final, incluindo práticas como *spot-fixing* e condutas omissivas, e defende a atuação coordenada entre Estado, setor esportivo e operadores de apostas. Apesar de sua relevância, o Brasil ainda não é signatário, o que limita sua integração a redes internacionais de monitoramento e repressão.

A pesquisa evidencia que, embora existam referências jurídicas e institucionais consolidadas, a efetividade desses modelos depende de vontade política e de estruturas internas compatíveis com os seus objetivos. Mesmo países signatários da *Convenção de Macolin* enfrentam dificuldades na implementação plena das diretrizes. Isso reforça a necessidade de mecanismos nacionais autônomos, como uma agência especializada em integridade esportiva ou a incorporação de obrigações formais de compliance para entidades que participem de competições oficiais ou mantenham contratos com o setor público e casas de apostas.

A partir da comparação internacional, destacam-se algumas lacunas brasileiras: a inexistência de responsabilização objetiva por falha em prevenir corrupção (como previsto no *Bribery Act*), a ausência de incentivos regulatórios para adoção voluntária de programas de compliance, e a falta de exigência legal de mecanismos de integridade para clubes e federações, ao contrário do que se exige das operadoras de apostas por força da Lei nº 14.790/2023.

No Brasil, o enforcement ainda é reativo e dependente da consumação do ilícito, ao passo que os modelos britânico e americano operam por lógica de risco e prevenção.

Surgem, assim, caminhos de inovação institucional. Um deles é o fortalecimento das parcerias com empresas de monitoramento de apostas, como a Sportradar, que já atua com a CBF e utiliza inteligência artificial para detectar padrões anômalos. Propõe-se que os dados dessas empresas sejam integrados a um sistema nacional, garantindo interoperabilidade entre Ministério da Fazenda, Justiça Desportiva, Ministério Público e polícias.

Ainda, recomenda-se a criação de uma *Plataforma Nacional de Integridade Esportiva*, inspirada na *Convenção de Macolin*, reunindo entidades públicas e privadas em um hub de informações, fiscalização e orientação normativa.

Outro eixo inovador defendido é a criação de canais de denúncia protegida (*whistleblower systems*), conforme diretrizes do projeto europeu T-PREG. A ausência desses mecanismos no Brasil inibe a cooperação de atletas e árbitros por medo de retaliação. O capítulo propõe que esses canais sejam anônimos, seguros e geridos por unidades multissetoriais independentes. Também sugere a criação de incentivos positivos ao denunciante e a capacitação ética sistemática para todos os agentes envolvidos no esporte, desde as categorias de base até a elite profissional.

Assim, conclui-se que a incorporação das boas práticas internacionais exige mais que a adoção formal de modelos estrangeiros. É preciso construir, no Brasil, uma política pública nacional de integridade esportiva, sistêmica, responsiva e baseada em evidências, capaz de enfrentar a manipulação de resultados como problema público.

Trata-se de avançar de um modelo pulverizado e simbólico para uma estratégia coordenada, transversal e multissetorial, em linha com os compromissos assumidos pelo país na Agenda 2030 e com os padrões normativos da governança democrática global.

Por fim, o presente trabalho consolida as análises anteriores por meio da proposição de uma política pública voltada à promoção da integridade no futebol brasileiro, com ênfase na prevenção à manipulação de resultados por meio da implementação de programas de *compliance* criminal.

Fundamentada na constatação empírica da recorrência de escândalos de corrupção desportiva e na constatação teórica de que o enforcement repressivo isolado é ineficaz, a proposta visa estruturar uma resposta institucional preventiva, multissetorial e baseada em evidências, compatível com os compromissos assumidos pelo Brasil na Meta 16.5 da Agenda 2030 da ONU.

A justificativa do programa se assenta em três pilares centrais: (i) o reconhecimento da corrupção no futebol como problema público de dimensão sistêmica, com impacto direto na confiança social, no desempenho econômico e na governança esportiva; (ii) a constatação de que, embora a legislação brasileira tenha avançado com a criminalização da manipulação de resultados (art. 198 da Lei Geral do Esporte), a resposta normativa permanece insuficiente frente à complexidade do fenômeno; e (iii) a necessidade de se deslocar o foco da repressão penal para a prevenção organizacional, inserindo os clubes, federações e demais entidades esportivas no regime de responsabilidade institucional por falhas de governança.

O *Programa de Compliance Criminal Esportivo* é proposto como modelo de autorregulação regulada, inspirado em experiências internacionais como o *Bribery Act* britânico e o *Foreign Corrupt Practices Act* norte-americano, mas adaptado à realidade institucional brasileira.

O programa compreenderia um conjunto de mecanismos internos, códigos de conduta, canais de denúncia, treinamento de atletas e dirigentes, auditorias, unidades de integridade autônomas e cláusulas anticorrupção nos contratos, voltados à prevenção, detecção e mitigação de ilícitos penais, com destaque para a manipulação de resultados em competições profissionais e as fraudes associadas ao mercado de apostas esportivas.

No plano normativo, o fundamento constitucional da proposta encontra respaldo nos arts. 174 e 217 da Constituição Federal, que autorizam a atuação reguladora do Estado em setores estratégicos da economia e impõem ao poder público o dever de fomentar o desporto e garantir sua integridade. A partir desse marco, o trabalho propõe a inclusão, na LGE de dispositivos que tornem obrigatória a adoção de programas de *compliance* para entidades que participem de competições oficiais, recebam recursos públicos ou mantenham vínculos contratuais com operadoras de apostas.

A recomendação prevê mecanismos específicos para viabilizar a implementação do programa no contexto brasileiro. Em primeiro, sugere-se a criação de unidades internas de integridade nos clubes e federações, compostas por profissionais especializados com autonomia funcional, subordinadas diretamente aos órgãos máximos de governança das entidades.

Em segundo, propõe-se a exigência de cláusulas contratuais anticorrupção em parcerias, patrocínios e transferências de atletas, com responsabilização objetiva em caso de omissão.

Em terceiro, recomenda-se o desenvolvimento de sistemas seguros e protegidos de denúncia, com garantias efetivas contra retaliações, inclusive mediante encaminhamento direto ao Ministério Público, como forma de proteção a *whistleblowers* e estímulo à colaboração ética.

O trabalho também destaca a importância de uma estratégia federativa e escalonada de implementação, com metas adaptadas às capacidades institucionais das entidades envolvidas. Propõe-se uma divisão em cinco fases: (i) obrigação imediata para a CBF e federações estaduais, enquanto entes normativos; (ii) exigência formal para clubes das Séries A e B, como condição para registro em competições e acesso a incentivos; (iii) adesão voluntária, porém incentivada, para clubes das Séries C, D e amadores, com apoio técnico; (iv) imposição regulatória às casas de apostas e patrocinadores, exigindo diligência e transparência nos vínculos contratuais; e (v) criação de um comitê interinstitucional permanente, reunindo MP, CGU, Ministério do Esporte, MJSP e

demais órgãos públicos, responsável por formular diretrizes, avaliar indicadores de efetividade e monitorar a execução do programa.

Conferir integridade ao ambiente do futebol não é garantido apenas com a criminalização de certas condutas e repressão das mesma depois de consumadas. Requer, assim, estruturas institucionais capacitadas para mapear e antecipar riscos, de forma a prevenir as condutas de maneita coordenada e rápida. O Programa de Compliance Esportivo, efetivamente implementado, não apenas visa coibir práticas ilícitas, como também promover uma cultura de transparência, accountability e integridade, com potencial transformador sobre a governança do esporte.

Tal modelo, em harmonia com os padrões internacionais e com os princípios da Agenda 2030, representa um avanço concreto na construção de uma política pública de integridade sólida, estratégica e socialmente legitimada.

Há de se ressaltar que a pesquisa enfrentou algumas limitações importantes.

A escassez de dados oficiais sistematizados sobre casos de manipulação de resultados no Brasil dificultou a quantificação do problema e o delineamento de padrões de atuação dos agentes envolvidos. Além disso, a própria natureza dos acordos de colaboração premiada e a confidencialidade das investigações em curso limitaram o acesso a documentos e provas que poderiam enriquecer a análise empírica.

O caráter exploratório da proposta de diretrizes impede, neste momento, a avaliação de sua efetividade ou aplicabilidade em contextos específicos, o que dependerá de futuras validações institucionais e normativas.

Diante disso, abre-se uma agenda interessante para pesquisas futuras.

Em primeiro lugar, recomenda-se o aprofundamento, com estudos de casos práticos, sobre os impactos sociais e econômicos da manipulação de resultados, especialmente em atletas das divisões de base e clubes periféricos, onde a permeabilidade parece mais elevada.

E finalmente, é essencial detalhar e desenvolver tecnicamente as diretrizes propostas para o Programa de Compliance Criminal no Esporte, com foco na criação de protocolos operacionais, instrumentos de avaliação e indicadores de desempenho, a fim de permitir sua implementação como política pública transversal e permanente. Essas etapas são fundamentais para transformar o combate à manipulação de resultados em um eixo estruturante da política pública de segurança e justiça no Brasil, em consonância com os compromissos assumidos no âmbito da Agenda 2030.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAL, Felipe Cittolin. A Lei Geral do Esporte e os direitos do atleta profissional de futebol. In: Novos temas em Direito, v. 3, 2024, p. 44-45

ALENCAR, Marcio Greick Pereira de; RIBEIRO, Neide Aparecida. A legalização dos jogos de azar no Brasil: propostas legislativas, impactos econômicos e sociais. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 11, n. 4, abr. 2025

ALMEIDA, Luiz Henrique de Maximiliano. A legalidade das apostas esportivas on-line no Brasil: análise à luz da perspectiva atual. Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2024

ARAÚJO, Márcia Germana Alves; FERREIRA, Marcelo Benetele. Implantação de compliance no setor público brasileiro: uma revisão de literatura. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 8, n. 11, p. 191-207, 2022.

AYRES, Ian. BRAITHWAITE, John. Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate. Oxford: Oxford University Press, 1992, p. 4-5.

BARBOSA, Attila Magno e Silva. O futebol e a sociedade global: uma reavaliação da identidade sociocultural brasileira. Sociedade e Cultura, v. 10, n. 2, p. 173-186, 2007.

BATAGLIA, Murilo Borsio. Políticas públicas de enfrentamento à corrupção: a formação de agenda. Revista de Direito Setorial e Regulatório, Brasília, v. 3, n. 2, 2017, p. 30-31.

BENTO, Agenor de Lima. O compliance penal: aspectos introdutórios. Edição 21, dez./jan. 2024, p. 72.

BRASIL. Senado Federal. Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a manipulação de resultados em partidas de futebol e em apostas esportivas no Brasil. Brasília: Senado Federal, 2025, p 27. Disponível em: . Acesso em: 13 mar 2025.

CARNEIRO, Rafael Melo. Corrupção, Políticas Públicas e Efeito Simbólico: uma análise das políticas públicas anticorrupção no Brasil. Revista da AGU, Brasília-DF, ano XIII, n. 40, p. 239-260, abr./jun. 2014, p. 247-248.

CIMA, César de Cima; MORICONI, Marcelo. Tolerância zero ou eficácia nula? Políticas públicas e regulamentos desportivos para combater o match-fixing. Sociologia, Problemas e Práticas, n. 99, p. 89-114, 2022.

CIMA, César de Cima. A teoria do crime (de corrupção): o caso do match-fixing no futebol profissional português. Tese (Doutorado em Sociologia) – ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, 2023.

CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE FUTEBOL. Regulamento Geral das Competições – RGC 2025. Capítulo 1. Disponível em: [documento interno compartilhado]. Acesso em: 20 jul. 2025.

CONSELHO DA EUROPA. Convention on the Manipulation of Sports Competitions (Macolin Convention). Council of Europe Treaty Series No. 215. 2014.

COSTA, Ligia Maura. Ética nos algoritmos: a nova fronteira da governança. GV Executivo, São Paulo, v. 20, n. 4, p. 45, out./dez. 2021.

COSTA, Ligia Maura. COVID-19 and Corruption—Governance Challenges and Legal Recommendations in a Crisis Situation. Beijing Law Review, Beijing, v. 13, p. 133-144, mar. 2022.

COSTA, Ligia Maura. Corruption and corporate social responsibility codes of conduct: The case of Petrobras and the oil and gas sector in Brazil. Rule of Law and Anti-Corruption Journal, 2018, p. 2-6.

COSTA, S. et al. Integrity and Transparency in Sports: A Survey Review. The Open Sports Sciences Journal, v. 18, 2025.

COSTA, Silvia et al. Integrity and Transparency in Sports: A Survey Review. Open Sports Sciences Journal, v. 18, 2025

DINIZ, Eduardo. A criminalidade empresarial e a cultura de compliance. Revista Eletrônica de Direito Penal AIDP-GB, Ano 2, Vol. 2, n. 2, dez. 2014, p. 116.

ESTADOS UNIDOS. Foreign Corrupt Practices Act Opinion Procedure. 28 C.F.R. part 80. Disponível em: <https://www.ecfr.gov.> Acesso em: 13 mai. 2025.

GIGLIO, Sérgio Settani; SPAGGIARI, Enrico. A produção das ciências humanas sobre futebol no Brasil: um panorama (1990–2009). Revista de História, São Paulo, n. 163, p. 314, jul./dez. 2010.

HILL, Declan. A critical mass of corruption: why some football leagues have more match-fixing than others. International Journal of Sports Marketing & Sponsorship, v. 11, p. 221–245, 2010.

INFO MONEY. Gastos com apostas online chegam a R$ 30 bilhões por mês e acendem alerta no BC. InfoMoney, 8 abr. 2025. Acesso em: 10 abr. 2025.

JANUÁRIO, Túlio Felippe Xavier. Corrupção desportiva, compliance e responsabilidade penal à luz da Lei 10.671/03. In: Estudos Conimbricenses de Direito Público – Volume 2. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2021, p. 326.

KIHL, Lisa A.; SKINNER, James; ENGELBERG, Terry. Corruption in sport: understanding the complexity of corruption. European Sport Management Quarterly, v. 17, n. 1, p. 1–5, 2017.

LOPES, Mateus Venícius Parente. Combate à corrupção no futebol: o compliance criminal como instrumento de prevenção de fraudes em apostas esportivas. In: CONPEDI. Direito Penal, Processo Penal e Constituição II. XXX Congresso Nacional do CONPEDI. Fortaleza, 2023. p. 154-163

MAGALHÃES, Vlamir Costa. Corrupção privada, futebol e a Lei Geral do Esporte: o prenunciado fracasso na promoção do fair play gerencial-desportivo na pátria de chuteiras. Revista Científica do CPJM, Rio de Janeiro, v. 2, n. 08, 2023, p. 88.

MANOLI, Elisavet; ANTONOPOULOS, Georgios A.; LEVI, Michael. “Football clubs and financial crimes in Greece”. Journal of Financial Crime, 2019. DOI: 10.1108/JFC-06-2015-0030.

MÉNDEZ, Judith. Análisis del criminal compliance como mecanismo de regulación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Universidad Arturo Michelena, 2024, p. 39.

OECD. Recommendation of the Council on Public Integrity. OECD Legal Instruments, OECD/LEGAL/0435, 2017. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435.> Acesso em: 15 jul. 2025, p. 11.

OECD. Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. OECD/LEGAL/0293. Paris: OCDE, 1997

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo de; RODRIGUES, Karina Furtado; SILVA, Suylan de Almeida Midlej e; BERGUE, Sandro Trescastro. Integridade, ética e combate à corrupção no campo da administração pública brasileira: desafios conceituais e horizontes possíveis. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 29, 2024, p.12.

OLIVEIRA, M. F. O sistema político brasileiro, políticas públicas e a corrupção: como desatar este nó? Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília, v. 1, n. 1, p. 102-113, jul./dez. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Meta 16.5. Disponível em: <https://sdgs.un.org/goals.>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Viena: UNODC, 2004, art. 5º.

PEREIRA, Ricardo A. de Castro; CAMPOS, Francisco de Assis Oliveira. Corrupção e ineficiência no Brasil: uma análise de equilíbrio geral. ANPEC – Área 6. Classificação JEL: H11; H50; E17; O43, 2015, p. 2-3.

PEREIRA, Michelle de Paula Silveira. Programa de integridade pública no Distrito Federal: um estudo à luz da abordagem dos arranjos de implementação. Brasília: ENAP, 2025.

POSSAMAI, Patricia Fernanda Macedo. Teoria da cegueira deliberada nos crimes de lavagem de capitais: o criminal compliance e o elemento subjetivo. Revista Inova Jur, v. 4, n. 1, jan./jun. 2025, p. B5-B6.

PRATA, Francisco da Silva. Match Fixing: uma resposta penal num tempo de novos desafios. Dissertação de Mestrado, Universidade Católica Portuguesa, Escola do Porto, 2024.

RODRIGUES, Loredany Consule Crespo; GOMES, Adriano Provezano; TEIXEIRA, Evandro Camargos. Efeito da corrupção sobre a eficiência institucional dos países. Economia Aplicada, v. 24, n. 4, p. 466, 2020.

SAAVEDRA, Jerônimo. Compliance criminal: fundamentos e perspectivas no direito penal contemporâneo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 247-248.

SANCHES, Caio Afonso Laforga. Corrupção no Âmbito Desportivo: Estudo sobre a Corrupção na FIFA como Fenômeno Sistêmico e suas Repercussões Jurídico-Penais. 2019. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2019.

SANTOS, Alícia Vitória Paiva; SANTIAGO, Queren Xavier Ribeiro; DIAS, Pauliana Maria. Direito desportivo: a profissionalização do esporte e a regulamentação do trabalho do atleta. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, São Paulo, v. 11, n. 6, jun. 2025, p. 1714-1732.

SENNA, Gustavo. Compliance criminal como forma de prevenção criminal: por uma atuação contemporânea do Ministério Público. In: SILVEIRA, Leonardo Isaac Yarochewsky; SAAD-DINIZ, Eduardo. Compliance e Direito Penal. São Paulo: Atlas, 2015, p. 165-167.

SILVEIRA, Leonardo Isaac Yarochewsky; SAAD-DINIZ, Eduardo. Compliance e Direito Penal. São Paulo: Atlas, 2015, p. 26.

SOUZA, Ismael Francisco de; MACHADO, Raimar Rodrigues. Corrupção e políticas públicas: diretrizes para a garantia de direitos sociais fundamentais. Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas, v. 2, n. 1, p. 106–117, 2016, p. 107.

SOUZA, Joilma Farias de. Análise do programa de integridade do Ministério da Saúde. Curitiba: Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2024.

T

RANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption Perceptions Index 2024. Berlim: Transparency International, 2025. Disponível em: . Acesso em: 14 jul. 2025.

UNDP; UNODC. SDG16 Survey Initiative: Implementation Manual. Vienna/New York: United Nations Office on Drugs and Crime and United Nations Development Programme, 2021, p. 5. Disponível em:
<https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/SDG16_Survey_Manual_2021.pdf.> Acesso em: 15 abr 2025.

UNITED NATIONS. United Nations Convention against Corruption. New York: United Nations Office on Drugs and Crime, 2004, p. iii.

UNITED KINGDOM. Bribery Act 2010. Disponível em:
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents.> Acesso em: 10 jun. 2025.

VANNUCCI, Alberto. Challenges in the study of corruption: approaches and policy implications. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 251–281, jan./abr. 2017, p. 270.

VANWERSCH, Lucie et al. A Scoping Review of the Causes and Consequences of Fraud in Sport. Ghent University, 2020, p. 2.

VELOSO, Roberto Carvalho; FONSÊCA, Marco Adriano Ramos. A Agenda 2030 e as expectativas da sociedade quanto à atuação do Poder Judiciário no enfrentamento da corrupção. Revista de Criminologias e Políticas Criminais, v. 7, n. 1, p. 53–71, jan./jul. 2021, p. 54.

VELOSO, Sérgio. FIFA, corrupção e capitalismo. Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, nov. 2022, pg. 2.

ZILIOTTO, Mirela M.; PIRONTI, Rodrigo. Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica. In: Revista Inova Jur, v. 4, n. 1, p. B17, 2021.