



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

OS EFEITOS JURÍDICOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE
DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL E SOCIAL (PDE) NAS SOCIEDADES
ANÔNIMAS DO FUTEBOL, PREVISTO NA LEI Nº 14.193/2021 (LEI DA SAF)

Gabriel Dos Santos Baptista

Rio de Janeiro
2025

GABRIEL DOS SANTOS BAPTISTA

OS EFEITOS JURÍDICOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE
DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL E SOCIAL (PDE) NAS SOCIEDADES
ANÔNIMAS DO FUTEBOL, PREVISTO NA LEI Nº 14.193/2021 (LEI DA SAF)

Artigo científico apresentado como exigência
de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato*
Sensu da Escola da Magistratura do Estado do
Rio de Janeiro. Professores Orientadores:

Mônica C. F. Areal

Nelson C. Tavares Junior

Ubirajara da Fonseca Neto

Rafael Mario Iorio Filho

Rio de Janeiro
2025

OS EFEITOS JURÍDICOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL E SOCIAL (PDE) NAS SOCIEDADES ANÔNIMAS DO FUTEBOL, PREVISTO NA LEI Nº 14.193/2021 (LEI DA SAF)

Gabriel dos Santos Baptista

Graduado pela Universidade Federal do
Rio de Janeiro (UFRJ). Advogado.

Resumo – a Lei nº 14.193/21 que instituiu a Sociedade Anônima do Futebol vem contribuindo para modernização do futebol por meio desse novo modelo societário. Ademais, a nova legislação também buscou trazer melhores práticas de governança, transparência e investimento no desporto, com inúmeros benefícios recebidos pelos clubes que aderem ao modelo. Além disso, estabeleceu também que as Sociedades Anônimas do Futebol têm o dever de instituir o Programa de Desenvolvimento Educacional e Social (PDE) por meio de convênios com instituições públicas de ensino. Por conseguinte, a implementação do programa funciona como uma contrapartida social importante dos clubes, fomentando transformações sociais e econômicas por meio do futebol. Assim sendo, o presente trabalho busca estabelecer uma análise da legislação visando o aprimoramento da eficácia do cumprimento do PDE pelas Sociedades Anônimas do Futebol.

Palavras-chave – Direito empresarial; Sociedade anônima do futebol; SAF; Programa de desenvolvimento educacional e social (PDE).

Sumário - Introdução. 1. A ineficácia da norma que instituiu o dever de implementação do PDE e sua influência nas Sociedades Anônimas do Futebol. 2. A ausência de previsão de sanção em caso de descumprimento do PDE e o possível esvaziamento da norma que institui o seu dever. 3. Os efeitos sociais e econômicos em caso de violação da implementação do PDE por parte das SAF's. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho científico visa colocar em evidência as consequências jurídicas nas Sociedades Anônimas do Futebol com a implementação do Programa de Desenvolvimento Educacional e Social. Tal temática se tornou relevante devido a obrigatoriedade da execução do Programa pelas SAF's de acordo com os artigos previstos na Lei nº 14.193/21.

No entanto, a efetivação de tais normas se torna prejudicada diante de ausência de regulamentação específica para execução do aludido programa. Assim, apesar da lei da SAF ser atual, enfrenta problemas pois a norma não produziria a eficácia jurídica pretendida. Por conseguinte, o Congresso Nacional discute o Projeto de Lei nº 2978/23 visando aprimorar a lei da SAF acrescentando dispositivos para que essa seja aplicada de forma mais eficiente.

Nesse sentido, com esse objetivo são examinados os efeitos da Lei nº 14.193/21, que instituiu a Sociedade Anônima do Futebol, que apesar de determinar novas regras para

convênios que podem gerar impactos econômicos e financeiros na SAF, não estabeleceu parâmetros objetivos em relação a quantia e o prazo que deverão ser cumpridos neles.

As Sociedades Anônimas do Futebol denominadas de “SAF” foram criadas no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei nº 14.193/21. Nesse sentido, a aludida lei em seu art. 1º, estabelece que a SAF seria a companhia cuja atividade principal consiste na prática do futebol, feminino e masculino, em competições profissionais, sendo regida pela lei da SAF e, subsidiariamente pela Lei nº 6.404/76 (lei das Sociedades por Ações).

Importante mencionar que a lei da SAF instituiu em seus artigos 28 e 29, o Programa de Desenvolvimento Educacional e Social (PDE) que consiste em um convênio obrigatório entre a SAF e instituição pública de ensino para promover medidas em prol do desenvolvimento da educação, por meio do futebol, e do futebol, por meio da educação.

Ocorre que apesar da lei estabelecer o dever de implementação do Programa de Desenvolvimento (PDE), essa não fixou parâmetros de investimento. Por conseguinte, o Congresso Nacional por meio do Projeto de Lei nº 2978/23 visa aprimorar a Lei nº 14.193/21, acrescentando e alterando dispositivos buscando o aperfeiçoamento da governança das Sociedades Anônimas do Futebol.

Assim sendo, a implementação do Programa de Desenvolvimento Educacional e Social (PDE) e seus efeitos são assuntos relevantes principalmente pela discussão atual de forma que pode ser buscado o aprimoramento da eficácia do cumprimento desse.

O primeiro capítulo é iniciado com a investigação ao dever da SAF de instituir o Programa de Desenvolvimento Educacional e Social se configuraria uma violação a livre iniciativa e a liberdade econômica, bem como a ineficácia da norma. O que é objeto de análise seria a constitucionalidade da norma que instituiu o supramencionado dever de implementação do programa e sua efetividade. Então, a pesquisa busca verificar se está em congruência com os valores constitucionais previstos no art. 217 da CRFB/88 e se funcionaria a norma como uma contrapartida para as entidades que escolheram esse tipo societário.

No segundo capítulo é proposta a observação da obrigatoriedade da SAF de instituir o PDE conforme a diretriz do art. 28 da Lei nº 14.193/21 sem ter, no entanto, uma previsão de sanção específica em caso de descumprimento. Desse modo, o que se procura investigar é se poderia gerar um esvaziamento da norma e torná-la uma mera faculdade ou opção.

Por fim, tendo em vista que o Projeto de Lei nº 2978/23 poderá modificar a Lei nº 14.193/21 em caso de aprovação, podendo instituir um prazo máximo de constituição do Programa de Desenvolvimento Educacional, bem como estipular uma sanção em caso de descumprimento da elaboração do Programa pela SAF. O terceiro capítulo busca analisar e

compreender os efeitos sociais e econômicos em caso de violação da implementação do PDE por parte das Sociedades Anônimas do Futebol.

A pesquisa é desenvolvida utilizando o método qualitativo explicativo e bibliográfico, uma vez que se propõe uma análise e o entendimento sobre as consequências jurídicas nas Sociedades Anônimas do Futebol com implementação ou a ausência do PDE (Programa de Desenvolvimento Educacional).

Nesse sentido, a abordagem do objeto da pesquisa é qualitativa mesmo porque o pesquisador utilizará da bibliografia, incluindo doutrina, jurisprudência, legislação, pareceres e resoluções que foram analisados e compilados na fase exploratória para referenciar sua tese.

1. A INEFICÁCIA DA NORMA QUE INSTITUIU O DEVER DE IMPLEMENTAÇÃO DO PDE E SUA INFLUÊNCIA NAS SOCIEDADES ANÔNIMAS DO FUTEBOL (SAF'S)

A Lei nº 14.193/21 estabelece em seu artigo 28 o dever de implementação do Programa de Desenvolvimento Educacional e Social pelas Sociedades Anônimas do Futebol. Cabe salientar que no parágrafo primeiro do aludido artigo o legislador indicou um rol exemplificativo de como as Sociedades Anônimas do Futebol poderão investir visando o cumprimento das obrigações do plano. Assim sendo, o legislador enumera de forma não taxativa:

Art. 28. A Sociedade Anônima do Futebol deverá instituir Programa de Desenvolvimento Educacional e Social (PDE), para, em convênio com instituição pública de ensino, promover medidas em prol do desenvolvimento da educação, por meio do futebol, e do futebol, por meio da educação.

§ 1º A Sociedade Anônima do Futebol poderá investir, no âmbito das obrigações do Plano de Desenvolvimento Educacional e Social, mas não exclusivamente:

I - na reforma ou construção de escola pública, bem como na manutenção de quadra ou campo destinado à prática do futebol;

II - na instituição de sistema de transporte dos alunos qualificados à participação no convênio, na hipótese de a quadra ou o campo não se localizar nas dependências da escola;

III - na alimentação dos alunos durante os períodos de recreação futebolística e de treinamento;

IV - na capacitação de ex-jogadores profissionais de futebol, para ministrar e conduzir as atividades no âmbito do convênio;

V - na contratação de profissionais auxiliares, especialmente de preparadores físicos, nutricionistas e psicólogos, para acompanhamento das atividades no âmbito do convênio;

VI - na aquisição de equipamentos, materiais e acessórios necessários à prática esportiva.¹

De fato, a intenção real do legislador ao estabelecer a obrigatoriedade do PDE pode ser depreendida do parecer elaborado no âmbito do Senado Federal analisando o Projeto de Lei nº 5516/19 que deu origem à Lei nº 14.193/21:

[...] facultar tratamento especial aos clubes de futebol constituídos sob a forma de associações civis para que se transformem em sociedades empresárias, com regime de governança mais robusto, transparente e estímulo para financiamento privado, critérios de responsabilização melhor definidos e contrapartidas de políticas em prol do desenvolvimento educacional e social pelo esporte é medida compatível com art. 217 da Constituição, uma vez, que preserva a autonomia desportiva e seu processo de deliberação institucional.²

Por conseguinte, o Programa de Desenvolvimento Educacional e Social (PDE) se configura como uma contrapartida de políticas em prol do desenvolvimento educacional e social pelo esporte em decorrência de um tratamento especial aos clubes de futebol associativos que se transformaram em sociedades empresárias.

Todavia, o que se pretende discutir no presente capítulo seria a ineficácia da previsão legal que estabeleceu a obrigação da SAF em realizar o PDE. Ocorre que apesar de tal norma instituir um dever que está em congruência com os valores demonstrados na Constituição da República Federativa do Brasil especialmente no artigo 217 da CRFB/88, a Lei nº 14.193/21 não determinou parâmetros de investimento para os clubes, bem como não estabeleceu prazos para o cumprimento da obrigação.

Assim sendo o legislador ao não instituir balizas em relação ao montante econômico que a Sociedade Anônima do Futebol deve investir no convênio estabelecido por meio do PDE, gera um esvaziamento da eficácia da norma.

Importante salientar que a Comissão de Valores Mobiliários em seu Parecer de Orientação de nº 41/2023 que trata sobre as Sociedades Anônimas do Futebol e o mercado de valores mobiliários, analisa que como os recursos que seriam destinados ao PDE podem gerar impactos financeiros na SAF e a lei própria não estabeleceu parâmetros objetivos em relação

¹BRASIL. **Lei nº 14.193, de 06 de agosto de 2021.** Institui a Sociedade Anônima do Futebol. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14193.htm. Acesso em: 15 jan. 2025.

²BRASIL. **Parecer de Plenário sobre o Projeto de Lei nº 5516 de 2019.** Cria o Sistema do Futebol Brasileiro. Brasília, DF: Senado Federal, 2021, p.16. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8977839&ts=1634242862180&disposition=inline>. Acesso em: 15 jan. 2025.

aos valores que seriam destinados ao plano, enumera então uma série de compromissos que deveriam ser assumidos pelas SAF's.³

Dentre as orientações que a CVM propôs que devem ser seguidos pelos clubes que optaram em adotar o tipo societário de Sociedade Anônima do Futebol e consequentemente possuem o dever de instituir o plano de desenvolvimento educacional podem ser destacados:

[...] é importante que haja divulgação tempestiva, por meio de comunicado ao mercado ou aviso de fato relevante, conforme o caso, dos convênios celebrados, indicando, pelo menos, a entidade beneficiária, os motivos da escolha da entidade beneficiária, o prazo do convênio, o volume de recursos que será destinado à beneficiária, o prazo de desembolso e as datas projetadas de desembolso. Em segundo lugar, orienta-se as SAF que sejam companhias abertas a estipular internamente montantes máximos anuais a serem empregados no âmbito do convênio e a reportar esses montantes, bem como os valores efetivamente despendidos, acompanhados das considerações a respeito da pertinência, da forma permitir o acompanhamento do uso dos recursos e dos resultados sociais do convênio. O formulário de referência e o relatório da administração (na forma do art. 133 da Lei das Sociedades por Ações) são canais apropriados para a veiculação de tais informações.⁴

Nesse sentido, a Lei nº 14.193/21 em que pese ter instituído uma ferramenta de transformação social e educacional por meio de convênios entre a Sociedade Anônima do Futebol e instituições públicas de ensino, ao não estabelecer prazos e nem parâmetros de investimento gera um esvaziamento da norma e do supramencionado dever de implementação do programa.

Partindo desse pressuposto a doutrina estabelece uma discussão relevante ao analisar a produção dos efeitos da norma, pois se não possui uma sanção em relação ao seu descumprimento e nem parâmetros para sua realização, mesmo que o legislador buscasse impor uma obrigação poderia gerar uma mera escolha das Sociedades Anônimas do Futebol de instituírem o plano.⁵

Diante da aparente ineficácia da norma e a dificuldade de implementação prática do Plano de Desenvolvimento Educacional e Social pelas Sociedades Anônimas do futebol, o Congresso Nacional por meio do Projeto de Lei nº 2978/23 busca aprimorar a Lei nº 14.193/21, alterando alguns dispositivos.

³BRASÍLIA (Estado). Comissão de Valores Mobiliários. **Parecer de Orientação CVM nº 41, de 21 de agosto de 2023**. Dispõe sobre as Sociedades Anônimas do Futebol (SAF) e o Mercado De Capitais. Brasília: Comissão de Valores Mobiliários, 2023, p. 28. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/pareceres-orientacao/pare041.html>. Acesso em: 15 jan. 2025.

⁴*Ibid.*, p. 28-29.

⁵REGIS, Erick da Silva; SOARES, Tadeu. A Lei nº. 14.193/2021 (Lei Da Sociedade Anônima Do Futebol) e o Programa de Desenvolvimento Educacional e Social (PDE). In: SOUZA, Gustavo Lopes Pires de; RAMALHO, Carlos Santiago da Silva (org.) **Sociedade Anônima do Futebol: Primeiras Linhas**. Belo Horizonte: Expert, 2022. p. 146-147. Disponível em: <https://experteditora.com.br/sociedade-anonima-do-futebol-primeiras-linhas/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

Dentre os dispositivos que podem ser alterados por meio do PL nº 2978/23, o legislador buscou definir um prazo máximo de doze meses da constituição da Sociedade Anônima do Futebol para a instituição do Programa, assim como determina uma sanção em relação ao descumprimento do dever no prazo estabelecido.

Art. 28. A Sociedade Anônima do Futebol instituirá, no prazo máximo de 12 (doze) meses contados de sua constituição, Programa de Desenvolvimento Educacional (PDE) para, em convênio com instituição pública de ensino, promover medidas em prol do desenvolvimento da educação por meio do futebol, e do futebol por meio da educação.

§ 4º A Sociedade Anônima do Futebol que não instituir o PDE no prazo contido no caput deste artigo ou que não celebrar novo PDE no prazo de 6 (seis) meses contados do término do prazo ou da extinção de PDE anterior, deixará, a partir do ano-calendário imediatamente seguinte, de se sujeitar ao TEF, instituído na Seção III, Capítulo II, desta Lei.

§ 5º O Ministério da Fazenda regulamentará o disposto no §4º⁶

O projeto de lei cuja autoria é do Senador de Minas Gerais Rodrigo Pacheco, possui como justificativa que tal modificação na lei da SAF visa assegurar o investimento na formação de jovens atletas ao definir o prazo para efetivação da implementação do Programa Educacional e Social em convênio com instituições de ensino, assim como também define sanção em caso de descumprimento com a retirada da Sociedade Anônima do Futebol do Regime de Tributação Específica do Futebol (TEF).⁷

Desse modo, mesmo que diante de um instrumento tão importante de transformação social por meio do esporte, o artigo da lei da SAF carece de efetividade. Assim sendo, deve ser almejada a máxima eficácia da norma que impõe o dever de criação do plano pelas SAF's.

Por conseguinte, em caso de aprovação das mudanças previstas no supramencionado projeto de lei, bem como se as denominadas sociedades anônimas seguirem as diretrizes dos compromissos de conduta sugeridos pelo parecer da CVM possivelmente estaremos diante de um importante projeto social e educacional que dará retorno para toda sociedade. Mesmo porque tal dever imposto aos clubes de futebol que aderiram ao tipo societário de S.A. do futebol está de acordo com a norma constitucional que declara como dever do Estado de fomentar práticas esportivas como direito de cada indivíduo.⁸

Evidencia-se, portanto, que a obrigação de implementação do Programa de Desenvolvimento Educacional e Social funciona como uma contrapartida dos clubes que

⁶BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2978, de 8 de junho de 2023**. Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 14.193. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/112878?sequencia=194>. Acesso em: 15 jan. 2025.

⁷*Ibid.*

⁸BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jan. 2025.

aderiram ao modelo de sociedade anônima do futebol, pois receberam tratamento especial com uma série de benefícios inaugurados pelo legislador na Lei nº 14.193/2021.

2. A AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE SANÇÃO EM CASO DE DESCUMPRIMENTO DO PDE E O POSSÍVEL Esvaziamento da Norma que Institui o seu Dever

Importante ressaltar que atualmente pela redação vigente dos artigos da Lei nº 14.193/21 em caso de descumprimento do dever de estabelecer o Programa de Desenvolvimento Educacional e Social (PDE) por parte das Sociedades Anônimas do Futebol não há uma sanção específica.

No entanto, tramita um PL de nº 2978/23 no Congresso Nacional com a proposta de alteração da lei da SAF, que dentre outras mudanças, visa propor determinar em caso de descumprimento de implementação do PDE no prazo estabelecido pelo aludido projeto, a retirada da SAF do regime de tributação específica do futebol (TEF).

O modelo adotado pelos clubes de futebol em sua grande maioria anteriormente a lei da SAF era o associativo. No entanto, as agremiações de futebol que são constituídas como uma associação não vêm obtendo êxito em sua administração em razão do constante endividamento em decorrência da visão ultrapassada de sua gestão.

Tal afirmação pode ser verificada na análise do Projeto de Lei nº 5516/19, de acordo com os dados do levantamento financeiro dos clubes brasileiros no ano de 2020 realizado pela consultoria Ernst & Young:

Quando se trata do endividamento tributário por clube, o clube Botafogo, do Rio de Janeiro, ocupa o primeiro lugar do ranking, com uma dívida de R\$ 425 mi, seguido por Corinthians (417 mi) e Atlético-MG (292 mi). São um total de nove clubes com dívidas tributárias superiores a R\$ 200 mi, complementado a lista Cruzeiro, Flamengo, Vasco, Fluminense, Internacional e Santos. Por outro lado, Athletico, Atlético-GO, Ceará, Fortaleza, Goiás e Red Bull Bragantino são clubes que possuem baixas dívidas tributárias (todos abaixo de R\$ 25 mi). Destacamos o Palmeiras com baixo endividamento tributário (R\$ 63 milhões) e sem nunca ter aderido ao Profut.⁹

⁹BRASIL. **Parecer de Plenário nº 129 sobre o Projeto de Lei nº 5516 de 2019.** Cria o Sistema do Futebol Brasileiro. Brasília, DF: Senado Federal, 2021, p.15. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8977839&ts=1634242862180&disposition=inline>. Acesso em: 15 jan. 2025.

Por conseguinte, o modelo tributário exerce uma figura importante de convencimento para a modificação para um novo tipo societário que seria da Sociedade Anônima do Futebol previsto na Lei nº 14.193/21.

Dessa forma, diante da análise da lei da SAF estão previstas uma série de vantagens e tratamentos especiais para que os novos clubes possam no futuro se constituir no modelo de Sociedade Anônima do Futebol.

Nesse contexto, são previstos tratamentos especiais aos times que passam a aderir ou se constituem como SAF. Podemos enumerar dentre outros benefícios a possibilidade de capitalização de recursos, a possibilidade de obtenção de financiamento, formas especiais de pagamento de dívidas, bem como a possibilidade de realização de recuperação judicial e falência. Por fim, também é estabelecido pela lei da SAF um regime tributário específico que estipula um recolhimento mensal por meio de um documento único de arrecadação, o que de certa forma simplificaria e daria eficiência tributária aos clubes de futebol no modelo de Sociedade Anônima do Futebol.¹⁰

Cabe salientar ainda que se pretende fazer uma análise crítica da norma que instituiu o dever de implementação do PDE e estabelecer parâmetros para que ela possa produzir a maior eficácia conforme a intenção primária do legislador.

Diante de tal exame podemos observar que conforme consta no Projeto de Lei nº 5.516/19 que acabou criando a figura da Sociedade Anônima do Futebol, o legislador previu a concessão de incentivo tributário para que fosse seguido o PDE pelo clube, não sendo, portanto, uma obrigação.

Nesse contexto, consta a previsão legal da obrigatoriedade de implementação do PDE, mas não foram fixados parâmetros de investimento. Em virtude disso podem ser verificadas algumas situações discrepantes em que uma SAF com uma receita de dinheiro vultuosa poderia atender aos requisitos da lei ao gastar uma ínfima quantia em algum convênio estabelecido por meio do Plano de Desenvolvimento Educacional e Social.¹¹

¹⁰ALMEIDA, Monique Correia de. Regime de Tributação Específica do Futebol (TEF) Arts. 31 A 33. In: SOUZA, Gustavo Lopes Pires de; RAMALHO, Carlos Santiago da Silva (org.) **Sociedade Anônima do Futebol: Primeiras Linhas**. Belo Horizonte: Expert, 2022. p. 167. Disponível em: <https://experteditora.com.br/sociedade-anonima-do-futebol-primeiras-linhas/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

¹¹CASTRO, Rodrigo R. Monteiro de. Sobre a SAF e o Programa de Desenvolvimento Educacional e Social. **Migalhas**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/meio-de-campo/372195/sobre-a-saf-e-o-programa-de-desenvolvimento-educacional-e-social>. Acesso em: 18 jan. 2025.

Sendo assim, a escolha da expressão deverá sem o estabelecimento de um parâmetro de investimento mínimo para a instituição do plano de convênio entre a SAF e a instituição de ensino gera a sensação de descaracterizar a real intenção da norma.

A doutrina então analisa se tal expressão seria um descumprimento do dever de instituição do PDE e de desvirtuação do fim social da legislação:

O [...] ponto de dúvida, igualmente atrelado à expressão “deverá”, diz respeito à ausência, após as mudanças na tramitação legislativa do PL 5.516/2019, de previsão (e de incentivo) de um investimento mínimo no PDE, por parte da SAF, o que poderá fazer com que a destinação de numerário singelo, para fins meramente formais de cumprimento ao art. 28 da Lei da SAF, possa desvirtuar o fim social perquirido.¹²

Evidencia-se, portanto, que a ausência de uma sanção específica em caso de descumprimento do dever da Sociedade Anônima do Futebol em estabelecer tal contrapartida social estabelece um esvaziamento da norma e consequentemente um fracasso em relação ao fomento ao esporte e sua função social.

Tal problema poderá ser resolvido em parte diante da aprovação do Projeto de Lei nº 2978/23 ao ser estipulada sanção de retirada da Sociedade Anônima do Futebol do regime de tributação específica do futebol (TEF) conforme se verifica na nova redação proposta para o art. 28 da Lei nº 14.193/21.

A doutrina também estabelece uma discussão importante em relação a problemática de fiscalização e seus efeitos na implementação do PDE:

[...] ainda relacionado à expressão “deverá”, é atinente à ausência de definição a respeito do responsável por fiscalizar a instituição do PDE e a apresentação do relatório no website da SAF. Afinal, se a SAF deve instituir o PDE, a quem caberá a função de verificar se a norma está sendo cumprida? Caberá a algum órgão público em especial? À sociedade civil como um todo? Existirá um órgão específico responsável pelo convênio a ser firmado entre a SAF e a instituição pública de educação? E no momento anterior ao convênio, a quem caberá fiscalizar se, de fato, a SAF já deveria ter instituído, no caso concreto, o PDE? Esses questionamentos são deveras relevantes e não parecem ter sido solucionados, de plano, pelo legislador.¹³

De fato, o legislador ao estabelecer a obrigação de implementação do aludido programa como uma contrapartida em decorrência de um tratamento especial aos clubes que aderiram ao modelo SAF acaba não logrando êxito. O principal objetivo educacional e social em decorrência do convênio firmado entre o clube e a instituição de ensino não produz seus

¹²REGIS, Erick da Silva; SOARES, Tadeu. A Lei nº. 14.193/2021 (Lei Da Sociedade Anônima Do Futebol) e o Programa de Desenvolvimento Educacional e Social (PDE). In: SOUZA, Gustavo Lopes Pires de; RAMALHO, Carlos Santiago da Silva (org.) **Sociedade Anônima do Futebol: Primeiras Linhas**. Belo Horizonte: Expert, 2022. p. 146-147. Disponível em: <https://experteditora.com.br/sociedade-anonima-do-futebol-primeiras-linhas/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

¹³*Ibidem*, p. 146-147.

efeitos diante da ausência de parâmetros claros e a fragilidade em relação a fiscalização e da própria realização do plano de forma adequada.

Todavia, em caso de aprovação do supramencionado projeto de lei a fiscalização do cumprimento do PDE pela SAF e a sua possível sanção ficaria a cargo do Ministério da Fazenda.¹⁴

3. OS EFEITOS SOCIAIS E ECONÔMICOS EM CASO DE VIOLAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PDE POR PARTE DAS SAF'S

Primeiramente é importante delimitar que o intuito do legislador ao estabelecer o Programa de Desenvolvimento Educacional e Social decorre da aplicabilidade da norma programática disposta na Constituição democrática de 1988 em seu artigo 217, conforme pode ser depreendido do texto constitucional:

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

I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;

II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;

III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não- profissional;

IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.

[...]

§ 3º O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social.¹⁵

Importante ressaltar que as normas constitucionais podem ser classificadas em relação a sua eficácia e aplicabilidade conforme delimita José Afonso da Silva¹⁶ ao dividi-las em normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade imediata, normas constitucionais de eficácia contida e aplicabilidade imediata, mas passíveis de restrição e por fim as normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida. Na terceira hipótese estariam abarcadas as normas que seriam definidoras de princípio institutivo e as de princípio programático, que seriam dependentes de integração infraconstitucional para que obtenham a plenitude de efeitos.¹⁷

¹⁴BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2978, de 8 de junho de 2023**. Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 14.193. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/112878?sequencia=194>. Acesso em: 15 jan. 2025

¹⁵BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jan. 2025.

¹⁶SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2015.

¹⁷*Ibid.*

Seguindo essa classificação estabelecida pelo autor constitucionalista a norma constitucional que trata do dever do Estado de fomentar as práticas desportivas seria classificada como norma programática e, portanto, dependeria de norma infraconstitucional para que pudesse gerar seus efeitos de forma completa.

A Lei nº 14.193/21 em seu artigo 28, ao definir como obrigação de implementação do Programa de Desenvolvimento Educacional e Social pelos clubes constituídos como Sociedades Anônimas do Futebol, de certa forma busca dar concretude e a plenitude de efeitos para a norma constitucional programática de eficácia reduzida. Isso porque os clubes estabeleceriam convênios com instituições públicas de ensino e promoveriam medidas no intuito de fomentar o desenvolvimento da educação por meio do futebol.

Todavia, a aludida norma infraconstitucional também carece de eficácia, tendo em vista que o legislador estabelece um rol exemplificativo de como as SAF's poderiam investir no âmbito das obrigações do plano, sem, contudo, delimitar parâmetros objetivos sobre a quantia que será investida e o prazo de cumprimento.

Nesse sentido, o PDE funcionaria como um instrumento importante de transformação social e de aplicabilidade dos direitos fundamentais previstos na Constituição.

Importante ressaltar que segundo o relator do PL nº 5516/19 em parecer de plenário de número 129, destaca que os propósitos principais do plano seriam promover o incentivo a frequência nas aulas dos estudantes matriculados na rede pública de ensino, bem como promover o interesse e o envolvimento dos alunos nas atividades educacionais que seriam desenvolvidas naquele espaço. Ademais, também teriam ênfase na capacitação e formação de profissionais do esporte.¹⁸

Deve ser destacado também que o PL nº 5516/19 que deu origem a Lei nº 14.193/21, previa inicialmente a regulação de participação dos alunos da rede pública no convênio. Nesse sentido, seriam requisitos o estudante estar matriculado na instituição de ensino conveniada, além de ter um nível de assiduidade e de aproveitamento escolar. Ademais, cabe ainda ressaltar que também era estipulado que o Ministério da Economia verificaria o cumprimento dos termos do convênio a forma de criação, a modelagem, os critérios e a sua celebração.¹⁹

¹⁸BRASIL. **Parecer de Plenário nº 129 sobre o Projeto de Lei nº 5516 de 2019.** Cria o Sistema do Futebol Brasileiro. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8977839&ts=1634242862180&disposition=inline>. Acesso em: 15 jan. 2025.

¹⁹BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 5516, de 15 de outubro de 2019.** Cria o Sistema do Futebol Brasileiro, mediante tipificação da Sociedade Anônima do Futebol. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8025061&ts=1721927154503&disposition=inline>. Acesso em: 15 jan. 2025.

Todavia, durante a tramitação do PL nº 5516/19 e posteriormente com a entrada em vigor da Lei nº 14.193/21 foi retirada a parte que definia o Ministério da Economia como real fiscalizador dos convênios pactuados em decorrência do Plano de Desenvolvimento Educacional e Social. Logo, gerou maior dificuldade de execução do plano diante da inexistência de parâmetros de cobrança e ausência de definição em relação ao real fiscalizador dos convênios pactuados pelas SAFs com as instituições de ensino.

Tal problemática pode ser em parte solucionada diante da previsão no PL nº 2978/23 da possibilidade de sanção em relação a SAF deixar de se submeter ao regime de tributação específica do futebol (TEF) em caso de descumprimento dos deveres do PDE.

Primeiramente é importante delimitar a análise da distinção do regime de tributação específica do futebol (TEF) em relação ao modelo anterior. Os clubes em sua maioria eram criados no modelo de associação, possuindo a natureza jurídica de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos e de certa forma se submetiam a uma série de restrições como estar fora do mercado na distribuição de lucros bem como não se utilizar de instrumentos do mercado de capitais.²⁰

Evidencia-se, portanto, que na observância do cenário, bem como pela análise das discussões e trabalhos que tratam sobre a situação financeira dos clubes que se estabelecem no modelo associativo podem ser percebidos inúmeros impasses.

Dentre as principais dificuldades que os clubes associativos têm enfrentado, seriam a complexidade da interpretação e a adequação em relação a legislação tributária que se modifica constantemente, bem como o cumprimento das obrigações fiscais caso os dirigentes consigam gerir de forma adequada e eficiente seus recursos.²¹

Diante desse panorama a doutrina especializada e a própria classe política observa um quadro bem alarmante enfrentado pelos clubes que seguem no modelo associativo.

Assim sendo, com base na comparação entre os regimes tributários que são utilizados pelos clubes de futebol no decorrer da história do país, é sustentado que na verdade seria o Estado que efetivamente estaria custeando os clubes durante anos por meio de isenções,

²⁰ ALMEIDA, Monique Correia de. Regime de Tributação Específica do Futebol (TEF) Arts. 31 A 33. In: SOUZA, Gustavo Lopes Pires de; RAMALHO, Carlos Santiago da Silva (org.) **Sociedade Anônima do Futebol: Primeiras Linhas**. Belo Horizonte: Expert, 2022. p. 171. Disponível em: <https://experteditora.com.br/sociedade-anonima-do-futebol-primeiras-linhas/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

²¹ MELO FILHO, Marco Aurélio Ribeiro de. **O impacto tributário na sociedade anônima do futebol: da transformação do clube associativo em SAF**. 2024. 56 f. Trabalho monográfico (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.

imunidades e patrocínios, o que os equipara na realidade com as entidades imunes ou isentas que praticam atividades filantrópicas.²²

Desse modo, ao estabelecer uma análise do novo panorama do regime tributário proposto pela lei da SAF em comparativo com o modelo anterior dos clubes associativos, se projetaria uma possível maior arrecadação do Estado. Como se observa:

[...] as poucas obrigações tributárias impostas aos clubes de futebol são frequentemente descumpridas gerando a reedição de anistia e até mesmo remissões frequentes. Entre os descumprimentos fiscais, podemos destacar, o intenso volume de dívidas, não recolhimentos aos cofres públicos de tributos retidos e não pagos, circunstâncias que, além de ilícito tributário, é crime. Portanto, com incentivo fiscal cumpre destacar que, o cenário proposto pela Lei 14.193/21 não deve ser confundido, haja vista, o cenário atual que é de não tributação.²³

Nesse sentido, o novo regime tributário específico instituído pela lei da SAF que define um recolhimento mensal por meio de documento único de arrecadação poderia promover de certa forma uma simplificação e gradativamente reduzir o inadimplemento das obrigações tributárias dos clubes de futebol com o Estado.

Evidencia-se, portanto, que caso ocorra a aprovação do PL n° 2978/23 na parte que trata sobre a possibilidade de sanção para a SAF deixar de sujeitar ao regime de tributação específica do futebol (TEF) em caso de descumprimento da celebração do PDE, seria também um instrumento de mudança social. Isso porque, possivelmente geraria maior arrecadação do Estado, estimulando o desenvolvimento social por meio do convênio com a instituição de ensino e o impacto econômico também seria benéfico aos clubes que adotarem o modelo societário.

CONCLUSÃO

O presente trabalho possibilitou esmiuçar os efeitos jurídicos da implementação do Programa de Desenvolvimento Educacional e Social (PDE) e a ineficácia da norma que instituiu o seu dever de realização por parte dos clubes constituídos como Sociedades Anônimas do Futebol.

²²ALMEIDA, Monique Correia de. Regime de Tributação Específica do Futebol (TEF) Arts. 31 A 33. In: SOUZA, Gustavo Lopes Pires de; RAMALHO, Carlos Santiago da Silva (org.) **Sociedade Anônima do Futebol: Primeiras Linhas**. Belo Horizonte: Expert, 2022. p. 178. Disponível em: <https://experteditora.com.br/sociedade-anonima-do-futebol-primeiras-linhas/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

²³*Ibidem*, p. 178.

Diante do exposto, verificou-se que o programa que surgiu previsto na lei da SAF funciona como um importante instrumento de transformação social por meio do esporte. Todavia a efetivação de direitos fundamentais previstos na Constituição por meio do aludido programa fica impossibilitada diante ausência de fiscalização, de sanção e de parâmetros básicos para colocar em prática as obrigações previstas.

Assim sendo, a devida plenitude do programa de convênio estabelecido pelas SAF's propicia a efetivação de direitos sociais e educacionais por meio do futebol para a população. Por conseguinte, o Projeto de Lei nº 2978/23 que está tramitando no Congresso Nacional propõe necessárias mudanças na lei da SAF de forma que ao estabelecer parâmetros básicos para os clubes com previsão de prazo de implementação e sanção em caso de descumprimento, o que propiciaria uma maior margem para que se logre êxito nos resultados do PDE.

Conclui-se que a norma prevista na lei da SAF que estipulou o dever de execução do Programa que foi objeto da análise do presente artigo está em congruência com os parâmetros e valores constitucionais. Assim sendo, o comprometimento no cumprimento dos requisitos do convênio serviria como uma contrapartida social importante diante de inúmeros benefícios recebidos pelos clubes que aderiram ao modelo societário de sociedade anônima.

Portanto, a aprovação do Projeto de Lei nº 2978/23 nos moldes da redação proposta, visando sanar as omissões da lei da SAF ao estabelecer parâmetros básicos para efetivação da instauração do PDE torna-se uma medida relevante que pode gerar um impacto econômico e social positivo para a sociedade e aos clubes de futebol do modelo SAF.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Monique Correia de. Regime de Tributação Específica do Futebol (TEF) Arts. 31 A 33. In: SOUZA, Gustavo Lopes Pires de; RAMALHO, Carlos Santiago da Silva (org.) **Sociedade Anônima do Futebol: Primeiras Linhas**. Belo Horizonte: Expert, 2022. Disponível em: <https://experteditora.com.br/sociedade-anonima-do-futebol-primeiras-linhas/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.193, de 06 de agosto de 2021**. Institui a Sociedade Anônima do Futebol. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14193.htm. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. **Parecer de Plenário nº 129 sobre o Projeto de Lei nº 5516 de 2019.** Cria o Sistema do Futebol Brasileiro. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8977839&ts=1634242862180&disposition=inline>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 5516, de 15 de outubro de 2019.** Cria o Sistema do Futebol Brasileiro, mediante tipificação da Sociedade Anônima do Futebol. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8025061&ts=1721927154503&disposition=inline>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2978, de 8 de junho de 2023.** Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 14.193. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/112878?sequencia=194>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASÍLIA (Estado). Comissão de Valores Mobiliários. **Parecer de Orientação CVM nº 41, de 21 de agosto de 2023.** Dispõe sobre as Sociedades Anônimas do Futebol (SAF) e o mercado de capitais. Brasília: Comissão de Valores Mobiliários, 2023. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/pareceres-orientacao/pare041.html>. Acesso em: 15 jan. 2025.

CASTRO, Rodrigo R. Monteiro de. Sobre a SAF e o Programa de Desenvolvimento Educacional e Social. **Migalhas.** Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/meio-de-campo/372195/sobre-a-saf-e-o-programa-de-desenvolvimento-educacional-e-social>. Acesso em: 18 jan. 2025.

CASTRO, Rodrigo R. Monteiro de. A Sociedade Anônima do Futebol virou lei. **Migalhas.** Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/meio-de-campo/349913/a-sociedade-anonima-do-futebol-saf-virou-lei>. Acesso em: 18 jan. 2025.

MELO FILHO, Marco Aurélio Ribeiro de. **O impacto tributário na sociedade anônima do futebol: da transformação do clube associativo em SAF.** 2024. 56 f. Trabalho monográfico (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.

REGIS, Erick da Silva; SOARES, Tadeu. A Lei nº. 14.193/2021 (Lei Da Sociedade Anônima Do Futebol) e o Programa de Desenvolvimento Educacional e Social (PDE). In: SOUZA, Gustavo Lopes Pires de; RAMALHO, Carlos Santiago da Silva (org.) **Sociedade Anônima do Futebol: Primeiras Linhas.** Belo Horizonte: Expert, 2022. Disponível em: <https://experteditora.com.br/sociedade-anonima-do-futebol-primeiras-linhas/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais.** São Paulo: Malheiros, 2015.