

A CONSTITUCIONALIDADE DA COBRANÇA DE TAXAS DE SEGURANÇA EM EVENTOS PRIVADOS: O FEASPOL BAIANO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

**THE CONSTITUTIONALITY OF SECURITY FEES AT PRIVATE EVENTS: THE BAHIA
FEASPOL IN LIGHT OF THE BRAZILIAN SUPREME COURT'S CASE LAW**

Artigo submetido em 07 de setembro de 2026

Artigo aprovado em 09 de setembro de 2026

Artigo publicado em 09 de setembro de 2026

Cognitio Juris

Volume 16 – Número 59 – 2026

ISSN 2236-3009

Autor:

Everton Oliveira de Santana

RESUMO: A cobrança de taxas relacionadas à segurança pública em eventos privados ocupa uma zona de tensão entre dois valores igualmente relevantes: de um lado, a segurança pública como dever estatal dirigido a toda a coletividade; de outro, a possibilidade de determinados eventos, sobretudo quando explorados economicamente, exigirem mobilização

extraordinária e individualizável de recursos públicos. Este artigo examina essa tensão a partir do Fundo Especial de Aperfeiçoamento dos Serviços Policiais (FEASPOL), no Estado da Bahia, à luz da Constituição Federal, do Código Tributário Nacional, da legislação estadual e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com destaque para as ADIs 2.692/DF e 3.717/PR. Por meio de pesquisa qualitativa, jurídico-dogmática, bibliográfica e documental, demonstra-se que o ponto decisivo não está no nome da cobrança nem na destinação da receita, mas na natureza concreta da atividade estatal remunerada. O policiamento ostensivo geral permanece indivisível e deve ser custeado por impostos; já serviços extraordinários, específicos, divisíveis e mensuráveis podem, em hipóteses delimitadas, justificar a instituição de taxa. Conclui-se que a constitucionalidade das cobranças vinculadas ao FEASPOL depende da correta distinção entre segurança pública universal e atuação estatal efetivamente individualizável.

Palavras-chave: FEASPOL; taxa; segurança pública; eventos privados; constitucionalidade; Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT: The charging of fees related to public security at private events lies at the intersection of two relevant constitutional concerns: public security as a general state duty owed to society as a whole, and the possibility that certain economically exploited events may require extraordinary and identifiable deployment of public resources. This article examines that tension through Bahia's Special Fund for the Improvement of Police Services (FEASPOL), considering the Federal Constitution, the National Tax Code, state legislation, and the Brazilian Supreme Court's case law, especially ADIs 2,692/DF and 3,717/PR. Using a qualitative, legal-dogmatic, bibliographical and documentary approach, the study argues that the decisive issue is neither the label attached to the fee nor the destination of its revenue, but the concrete nature of the state activity being charged. General policing remains indivisible and must be funded by taxes, whereas extraordinary, specific, divisible and measurable services may, in narrowly defined circumstances, support a fee. The article concludes that the constitutionality of FEASPOL-related charges depends on a careful

distinction between universal public security and genuinely individualizable state services.

Keywords: FEASPOL; fee; public security; private events; constitutionality; Brazilian Supreme Court.

1 INTRODUÇÃO

A segurança pública, por sua própria natureza, é pensada para alcançar a coletividade. A Constituição Federal, ao defini-la como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, parte da ideia de que preservar a ordem pública e proteger pessoas e patrimônio não constitui favor prestado a um indivíduo determinado. Por isso, o custeio ordinário dessa atividade se insere, em regra, na arrecadação geral do Estado.

Essa lógica, contudo, encontra situações mais delicadas quando a estrutura pública é mobilizada de forma intensa por causa de uma atividade privada específica. Um grande show, uma festa explorada economicamente ou uma partida de futebol com cobrança de ingresso pode exigir planejamento próprio, deslocamento extraordinário de efetivo e emprego de recursos que não seriam necessários nas mesmas proporções sem a realização do evento. É justamente nesse ponto que surge a controvérsia: até onde vai o dever geral do Estado e em que momento pode existir um serviço suficientemente individualizado para justificar a cobrança de taxa?

A discussão ganhou especial relevância com a evolução recente da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Em 2022, na ADI 2.692/DF, a Corte afastou uma taxa de segurança para eventos ao reafirmar que o policiamento geral, por ser serviço universal e indivisível, deve ser financiado por impostos. Em 2025, na ADI 3.717/PR, o Tribunal aprofundou a análise e passou a distinguir o policiamento ostensivo comum de determinadas atividades extraordinárias, específicas e divisíveis, admitindo, em hipóteses delimitadas, a cobrança relacionada à segurança preventiva de eventos esportivos e de lazer não gratuitos.

É a partir dessa tensão que se examina o FEASPOL baiano. O objetivo do artigo não é responder de maneira abstrata se “a taxa do FEASPOL” é constitucional ou inconstitucional, porque o próprio fundo não se confunde com uma única espécie de cobrança. O que se pretende é verificar quando a atividade estatal que gera a arrecadação conserva natureza universal e quando, ao contrário, apresenta individualização suficiente para se ajustar ao regime constitucional das taxas. Para tanto, adota-se pesquisa qualitativa, jurídico-dogmática, bibliográfica e documental, com análise dos arts. 144 e 145, II, da Constituição, dos arts. 16 e 77 a 79 do Código Tributário Nacional, da legislação baiana e dos precedentes centrais do STF.

2 SEGURANÇA PÚBLICA, TRIBUTAÇÃO E A FRONTEIRA ENTRE O COLETIVO E O INDIVIDUALIZÁVEL

A controvérsia começa por uma distinção tributária elementar, mas decisiva. O imposto, nos termos do art. 16 do Código Tributário Nacional, não depende de uma atuação estatal específica dirigida ao contribuinte. Ele integra o financiamento geral do Estado. A taxa, ao contrário, somente encontra fundamento quando vinculada ao exercício regular do poder de polícia ou à utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, conforme o art. 145, II, da Constituição e o art. 77 do CTN.

Essa diferença ajuda a compreender por que a segurança pública ordinária não pode ser fracionada artificialmente. O policiamento das ruas, a preservação geral da ordem e a proteção da coletividade continuam sendo deveres estatais mesmo quando existe um evento privado em determinada região. A simples concentração de policiais em um estádio, uma avenida ou uma área de festa não transforma, por si só, a segurança em serviço individual. Tampouco basta calcular o número de agentes empregados ou as horas trabalhadas: mensurar o custo não significa, necessariamente, tornar divisível uma atividade que continua destinada à coletividade.

Ao mesmo tempo, a realidade administrativa mostra que os órgãos de segurança não executam apenas uma única espécie de atividade. Em certas situações, podem existir operações extraordinárias, previamente delimitadas e relacionadas de forma direta a um beneficiário identificável. É nesse espaço, e não no núcleo essencial do policiamento ostensivo, que se coloca a possibilidade constitucional de cobrança. O ponto central deixa de ser a presença da polícia e passa a ser a natureza da atuação concretamente remunerada.

Essa leitura preserva duas premissas que precisam caminhar juntas. A primeira é que a segurança pública não pode ser convertida em mercadoria nem condicionada à capacidade econômica de quem organiza o evento. A segunda é que a Constituição também não impede, de modo absoluto, a remuneração tributária de uma atividade estatal extraordinária quando ela puder ser efetivamente destacada, individualizada e vinculada ao contribuinte nos termos exigidos para as taxas.

3 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A CONSTRUÇÃO DESSA DISTINÇÃO

A evolução jurisprudencial do STF ajuda a perceber como essa fronteira foi sendo desenhada. Na ADI 2.692/DF, julgada em 2022, discutia-se uma Taxa de Segurança para Eventos cobrada de promotores de eventos lucrativos e promocionais em razão de serviços prestados por órgãos como Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e Departamento de Trânsito. O Plenário declarou a disciplina inconstitucional porque a cobrança alcançava atividade que, em essência, se confundia com a segurança pública geral.

O fundamento da decisão ultrapassa uma questão meramente tributária. Se o policiamento necessário à preservação da ordem dependesse do pagamento prévio de uma taxa, o inadimplemento poderia, em tese, servir de argumento para que o Estado deixasse de cumprir um dever que a Constituição lhe impõe perante toda a sociedade. Por isso, a finalidade lucrativa do evento, isoladamente, não é suficiente para converter uma obrigação estatal universal em serviço remunerável individualmente.

Três anos depois, a ADI 3.717/PR permitiu ao Tribunal olhar para o problema com maior diferenciação. A lei paranaense reunia sob a mesma Taxa de Segurança Preventiva atividades de naturezas distintas. Em vez de oferecer uma resposta única para todas elas, o STF examinou o conteúdo concreto dos serviços. Manteve a impossibilidade de cobrança pelo policiamento ostensivo e pela vigilância geral, mas reconheceu que determinados serviços específicos e divisíveis podem ser tributados, entre eles a segurança preventiva extraordinária em eventos esportivos e de lazer com cobrança de ingresso.

Não há, portanto, verdadeira ruptura entre os dois julgados. A ADI 3.717/PR não tornou onerosa a segurança pública que antes era gratuita. O que fez foi refinar a classificação jurídica das atividades desenvolvidas pelos órgãos de segurança. A regra continua sendo o financiamento coletivo do policiamento geral; a possibilidade de taxa aparece apenas quando a atuação estatal se distancia desse núcleo universal e assume contornos extraordinários, específicos, divisíveis e vinculados a beneficiário identificável.

Desse modo, alguns elementos passam a merecer atenção conjunta: a natureza não gratuita do evento, a existência de mobilização extraordinária decorrente da atividade privada, a identificação do organizador diretamente beneficiado e a possibilidade de destacar e mensurar o serviço sem confundi-lo com o policiamento ordinário. Nenhum desses fatores, sozinho, resolve a controvérsia; é a combinação deles que permite avaliar a constitucionalidade da cobrança.

4 O FEASPOL BAIANO E A COBRANÇA EM EVENTOS PRIVADOS

É nesse cenário que o FEASPOL deve ser compreendido. O Fundo Especial de Aperfeiçoamento dos Serviços Policiais integra a estrutura financeira da segurança pública da Bahia e, segundo a disciplina atualizada pela Lei estadual nº 15.040/2025, destina-se a prover recursos aos órgãos integrantes do Sistema Estadual de Segurança Pública, em complemento ao orçamento estadual.

A legislação prevê, entre as receitas do fundo, valores provenientes de taxas decorrentes do exercício do poder de polícia e da prestação de serviços específicos ou diferenciados na área da segurança pública. Essa previsão, porém, exige uma distinção que nem sempre aparece com clareza no debate cotidiano: o FEASPOL é o destino de determinadas receitas, não o fato gerador de uma única taxa. No âmbito administrativo baiano existem, entre outras, a Taxa pelo Exercício do Poder de Polícia e a Taxa de Prestação de Serviços, com hipóteses e mecanismos próprios de arrecadação.

A discussão se torna particularmente concreta nos eventos privados. A Secretaria da Fazenda da Bahia mantém serviço eletrônico voltado ao cálculo da taxa de policiamento, e cobranças vinculadas ao sistema já foram utilizadas em diferentes contextos, inclusive eventos festivos e atividades exploradas economicamente. O problema jurídico, entretanto, permanece o mesmo qualquer que seja o cenário: não basta que o evento seja privado, lucrativo ou demande grande aparato. É necessário identificar exatamente o que está sendo cobrado.

Nos eventos futebolísticos, por exemplo, o ingresso pago e a organização empresarial da partida não tornam automaticamente constitucional qualquer valor exigido a título de segurança. Parte da atuação estatal continuará voltada à proteção indistinta da ordem pública, inclusive nas vias de acesso e em espaços utilizados pela coletividade. Outra parcela, conforme o desenho concreto da operação, poderá assumir caráter extraordinário e suficientemente individualizado. A mesma distinção vale para shows, festas, blocos e demais atividades privadas de grande público.

É justamente por isso que a legislação baiana precisa ser lida em conformidade com os limites constitucionais fixados pelo STF. Expressões como “serviços específicos ou diferenciados” não funcionam como autorização genérica para cobrar por qualquer reforço de policiamento. Quando a cobrança se apoiar em serviço público, continuam indispensáveis a especificidade e a divisibilidade exigidas pelo art. 145, II, da Constituição e pelo CTN. Se a hipótese remunerar apenas o policiamento ostensivo geral, a destinação da arrecadação ao

FEASPOL não será suficiente para superar o vício.

5 PARÂMETROS PARA UMA LEITURA CONSTITUCIONAL DO MODELO BAIANO

A aplicação prática desses precedentes recomenda uma análise menos formal e mais atenta ao conteúdo da cobrança. O primeiro cuidado é a legalidade: a taxa precisa ter previsão adequada, fato gerador definido, sujeito passivo identificável e critérios objetivos de quantificação. Depois, é necessário verificar se a atividade corresponde efetivamente ao exercício regular do poder de polícia ou a serviço público específico e divisível.

Essa verificação evita que o debate seja resolvido apenas pela nomenclatura adotada pela Administração. O fato de a receita financiar o aperfeiçoamento da segurança pública é legítimo do ponto de vista orçamentário, mas não transforma em constitucional uma hipótese de incidência materialmente incompatível com o regime das taxas. O que precisa existir é uma relação concreta entre o contribuinte e a atuação estatal que se pretende remunerar.

Em eventos privados não gratuitos, isso significa demonstrar que a operação extraordinária decorre da atividade organizada pelo particular e pode ser destacada da proteção geral da coletividade. A individualização do beneficiário e a divisibilidade do serviço devem ser reais, e não apenas construídas a partir de uma planilha de custos. Número de policiais, horas de trabalho e recursos empregados podem auxiliar na mensuração, mas só possuem relevância tributária quando o próprio serviço já for constitucionalmente específico e divisível.

Há, ainda, um limite que não pode ser perdido de vista: eventual inadimplemento da taxa jamais autoriza o Estado a abandonar sua obrigação de preservar a ordem pública diante de risco concreto. Se existir crédito tributário, sua cobrança deverá seguir os instrumentos jurídicos próprios. O direito coletivo à segurança não pode ficar suspenso porque o organizador deixou de pagar determinado valor.

A solução constitucional, assim, não está em escolher entre dois extremos. Não se deve transferir ao particular o custo do policiamento ordinário que o Estado deve prestar a todos, mas também não é necessário impor à coletividade todo custo de uma operação extraordinária quando ela preencher, de forma efetiva, os requisitos constitucionais de individualização. O critério de equilíbrio é a natureza concreta do serviço.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre taxas de segurança em eventos privados parece, à primeira vista, uma disputa simples entre gratuidade e cobrança. Quando se observa com maior cuidado a Constituição, o CTN e a jurisprudência do STF, percebe-se que a questão é mais sutil. O que precisa ser distinguido não é apenas quem paga, mas qual atividade o Estado está efetivamente prestando.

A ADI 2.692/DF reafirmou uma premissa indispensável: a segurança pública geral é dever estatal universal e não pode ser financiada por taxa como se fosse serviço individual. A ADI 3.717/PR preservou essa premissa, mas reconheceu que, dentro da atuação dos órgãos de segurança, podem existir atividades extraordinárias com especificidade e divisibilidade suficientes para justificar cobrança tributária, inclusive em certos eventos esportivos e de lazer não gratuitos.

No caso da Bahia, o FEASPOL deve ser inserido exatamente nessa moldura. Sua finalidade de aperfeiçoar os serviços policiais não define, por si só, a validade das receitas que recebe. A constitucionalidade precisa ser examinada em cada hipótese de incidência, verificando-se se há poder de polícia ou serviço efetivamente específico e divisível ou se, ao contrário, a cobrança apenas desloca para o organizador o custo do policiamento ostensivo que continua sendo obrigação geral do Estado.

A jurisprudência recente, portanto, não privatiza a segurança pública. Ela apenas reconhece que a atuação estatal pode assumir feições distintas em contextos extraordinários. O núcleo

universal da segurança permanece financiado pela coletividade; somente aquilo que puder ser juridicamente destacado desse núcleo, individualizado e vinculado ao contribuinte poderá sustentar a cobrança por taxa. É nessa fronteira, e não no nome do fundo ou no caráter lucrativo do evento, que se encontra o verdadeiro parâmetro de constitucionalidade do modelo baiano.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Lei nº 15.040, de 11 de dezembro de 2025. Dispõe sobre o Fundo Especial de Aperfeiçoamento dos Serviços Policiais – FEASPOL e altera a Lei nº 14.037, de 20 de dezembro de 2018. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2025.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. Cálculo da Taxa de Policiamento. Salvador: SEFAZ-BA. Disponível no portal oficial da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. Acesso em: 25 ago. 2026.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. Taxas: Taxa de Poder de Polícia – FEASPOL; Taxa de Policiamento. Salvador: SEFAZ-BA. Disponível no portal oficial da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. Acesso em: 25 ago. 2026.

BAHIA. Secretaria da Segurança Pública. FEASPOL. Salvador: SSP-BA, 2026. Disponível no portal oficial da Secretaria da Segurança Pública do Estado da Bahia. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Código Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1966.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.692/DF. Relator: Min. Nunes Marques. Tribunal Pleno. Julgamento em 30 set. 2022. Informativo STF 1070.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.717/PR. Relator: Min. Nunes Marques. Tribunal Pleno. Julgamento virtual encerrado em 30 jun. 2025. Informativo STF 1184.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF invalida parte de lei do Paraná que instituiu Taxa de Segurança Preventiva. Brasília, DF: STF, 16 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.417.155/RN. Relator: Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Tema 1.282 da repercussão geral. Julgamento em 26 mar. 2025.