

## A TAXA DE SERVIÇOS DIVERSOS E O DIREITO À SEGURANÇA DO TORCEDOR NO ESTADO DE SÃO PAULO

THE RATE OF MISCELLANEOUS SERVICES AND THE RIGHT TO SAFETY OF THE  
SPINDLE IN THE STATE OF SÃO PAULO

Alcides Belfort da Silva<sup>1</sup>  
David Borges Isaac Marques de Oliveira<sup>2</sup>

### RESUMO

O artigo tem por objetivo analisar a constitucionalidade da taxa de serviços diversos exigida, dos clubes de futebol, para prestação do serviço de segurança pública em partidas realizadas em estádios de futebol, no Estado de São Paulo. A polícia militar é informada da realização das partidas e, como exige o Estatuto do Torcedor, comparece aos estádios. Para isso, em São Paulo, o Estado cobra uma taxa cujo valor é determinado por hora e por policial destacado para o evento. Tangenciou-se, no presente trabalho, de quem é o dever de realizar essa atividade, para, em seguida, analisar-se a constitucionalidade da cobrança, à luz das prescrições para cobrança de taxa, tal qual se tratar de serviço que seja específico e divisível. Chegou-se à conclusão pela impossibilidade de cobrar, pois, entre outros motivos, o dever de realizar a segurança é do próprio Estado, não dos clubes de futebol; não se trata de serviço que seja específico e divisível; e, finalmente, o tributo, conforme números apresentados, ganhou natureza confiscatória.

**Palavras-Chave:** Futebol. Torcedor. Estádio. Segurança. Serviço. Específico. Divisível. Taxa. Confiscatoriedade.

### ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the constitutionality of the various services required by soccer times for the provision of public safety service in soccer stadiums in the State of São Paulo. The police are informed of the performance of the matches and, as required by the

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Faculdade de Ensino de Ribeirão Preto - UNAERP. Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UNAERP. Advogado OAB/SP. E-mail: [belfortalcides@gmail.com](mailto:belfortalcides@gmail.com)

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pela Faculdade de Ensino de Ribeirão Preto - UNAERP. Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UNAERP. Advogado OAB/SP. E-mail: [davidborgesisaac@gmail.com](mailto:davidborgesisaac@gmail.com)

Statute of the Fan, appear at the stadiums. For this, in São Paulo, the State charges a fee whose value is determined by hour and by police officer assigned to the event. In the present study, it was decided that it is the duty to carry out this activity, and then to analyze the constitutionality of the collection, in the light of the requirements for fee collection, as it is a service that is specific and divisible. It has been concluded that it is impossible to collect, since, among other reasons, the duty to carry out security lies with the State itself, not with the soccer times; it is not a service that is specific and divisible; and, finally, the tax, according to the figures presented, gained a confiscatory nature.

**Keywords:** Soccer. Fan. Stadium. Safety. Service. Specific. Divisible. Rate. Confiscation.

## 1. Introdução

O futebol é um dos grandes fenômenos sociais do Brasil, atingindo, pois uma gama significativa e indeterminada de pessoas.

São personagens que participam enquanto atletas, figuras que servem de *staff* para realização do espetáculo, dirigentes, jornalistas, patrocinadores e, especialmente, o motivo de tudo, os clientes, os torcedores. Há uma grande coletividade que gravita em torno do esporte.

Estes clientes, torcedores, sorvem o produto futebol por diversas formas: ouvem-no pelo rádio, acompanham pela internet, leem os jornais, assistem jogos pela televisão e, no que interessa ao presente trabalho, vão aos mais diversos estádios de futebol espalhados pelo país.

O Estatuto do Torcedor, conforme será explorado no presente trabalho, lei que tem por objeto garantir determinados direitos ao torcedor, outorga responsabilidades, seja à entidade desportiva, seja ao poder público, para segurança desse mesmo torcedor. Para isso, quando da realização de um jogo, a entidade desportiva detentora do mando de jogo deverá requisitar a presença do agente público, e este será responsável, consoante dicção legal, pela segurança do torcedor dentro e fora do estádio.

O Estado de São Paulo exige taxa de serviços diversos, no valor de 1,5 (um vírgula cinco) UFESP'S (Unidade Fiscal do Estado de São Paulo) por hora para cada agente de segurança que for destacado para um evento esportivo, conforme dispõe a Lei Estadual n.º 15.266/2013. O valor de cada UFESP para 2018, divulgado pela Portaria CAT 26/2017, de 23 de dezembro de 2017, é de R\$ 25,57 (vinte cinco reais e cinquenta e sete centavos). Assim, o valor exigido pelo Estado, para permitir a presença de um policial no estádio, a título de taxa de serviços diversos, no ano de 2018, é de R\$ 38,35 (trinta e oito reais e trinta e cinco

centavos). Ou seja, para efetivar o serviço de segurança, cuja obrigação é do próprio Estado, exige-se montante a título de taxa.

Este valor, exigido por policial destacado para eventos em praças esportivas no Estado de São Paulo, tem natureza de tributo, especialmente de taxa (espécie tributária que depende de contraprestação estatal, seja um serviço público, específico e divisível, seja o exercício regular do poder de polícia). No caso, se trata de taxa decorrente de serviço, o de segurança.

A taxa é tributo que depende de contraprestação estatal, e, no caso da taxa de serviço, a atividade estatal deve ser específica e divisível, isso é, para cobrar o tributo, é necessário que a atividade atinja especificamente os contribuintes e o custo dessa atividade possa ser dividida, em acordo com o serviço individualmente exigido, entre eles.

A segurança aos torcedores será prestada, dentro e fora dos estádios, pelos agentes públicos de segurança, conforme estabelece o Estatuto do Torcedor. Para isso, então, as entidades de prática desportiva, quando organizadoras de uma partida de futebol, deverão requisitar a presença destes agentes.

O Estado de São Paulo, para ofertar essa atividade, de segurança, obrigatória ao Estado pelo Estatuto do Torcedor, como se não fosse também uma exigência constitucional, exige um tributo do tipo taxa.

O presente artigo terá por função tentar refletir sobre a possibilidade do Estado exigir o tributo taxa – exação que nasce de contraprestação do Estado concernente em um serviço público específico e divisível ou do exercício regular do poder de polícia – para realizar o serviço de segurança em estádios de futebol.

Para isso, será feita uma análise da legislação nacional, da legislação estadual e também das convicções jurisprudenciais sobre o tema.

A conclusão ao final, porque não se vislumbra na segurança um serviço específico e divisível, requisito essencial para cobrança do tributo em análise, tangencia a inconstitucionalidade da cobrança de taxa para remunerar serviço de segurança pública.

## **2. A contextualização legal da taxa de serviços diversos no Estado de São Paulo**

A cobrança da taxa que se pretende analisar está hospedada, inicialmente, no texto da Lei estadual (São Paulo) n.º 15.266/2013, em seu artigo 1º, I,<sup>3</sup> segundo o qual surge a

---

<sup>3</sup>Artigo 1º - Fica estabelecido, por esta lei, o tratamento tributário das seguintes taxas estaduais:  
I - Taxa de Fiscalização e Serviços Diversos - TFSD;

possibilidade do Estado de São Paulo exigir taxas em função de fiscalização e serviços diversos. No presente caso, a taxa decorrerá da prestação de serviços de segurança pública, uma das espécies de serviços diversos.

A mesma lei estabelece ainda, em seu artigo 2<sup>o</sup><sup>4</sup>, quais serão os fatos autorizadores da cobrança de taxa, a saber: exercício regular do poder de polícia e a prestação, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis (no que repete, como se verá, a previsão da legislação federal).

O artigo 28<sup>5</sup> da mencionada norma reitera os fatos ensejadores do tributo taxa e, ainda, lembra que os serviços públicos específicos e divisíveis, que se submeterão à incidência da taxa, estão previstos no anexo I da Lei n.º 15.266/2013.

A lei, então, além de mencionar os fatos que ensejarão cobrança de taxa, delegou ao Anexo I<sup>6</sup>, a previsão dos serviços, que sejam (ou devam ser) específicos e divisíveis, que serão tributados através de taxa. É dizer: o serviço há de ser específico e divisível, e estar previsto na lista anexa à lei Estadual.

O Anexo I, no seu capítulo VI, estabeleceu que os serviços de segurança, realizados pela polícia, quando solicitados para eventos desportivos, itens 7, 7.1 e 7.2<sup>7</sup> ensejarão a cobrança de taxa, a qual será devida por hora de serviço e por policial.

O valor das taxas será devido por hora. É de 1,5 ufesp's por policial a cada hora. A UFESP, como já alinhavado, para 2018, alcança o montante de R\$ 25,57 (vinte cinco reais e cinquenta e sete centavos). Assim, o valor exigido pelo Estado, para permitir a presença de um policial no estádio, a título de taxa de serviços diversos, é de R\$ 38,35 (trinta e oito reais e trinta e cinco centavos) por hora.

<sup>4</sup> Artigo 2º - As taxas têm como fatos geradores:

I - o exercício regular do poder de polícia;

II - a prestação, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis.

<sup>5</sup> Artigo 28 - A Taxa de Fiscalização e Serviços Diversos - TFSD tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia ou a prestação, efetiva ou potencial, dos serviços públicos específicos e divisíveis previstos no Anexo I desta lei.

<sup>6</sup>7 - Policiamento, quando solicitado, em espetáculos artísticos, culturais, desportivos e outros, desde realizados em ambiente fechado ou em área isolada, aberta ou não, mas com finalidade de lucrativa.

7.1 - Policiamento preventivo especializado e judiciário, realizado pela polícia civil, por hora de serviço e por policial empregado, independentemente da classe a que pertencer.

7.2 - Policiamento ostensivo preventivo, realizado pela polícia militar, por hora de serviço e por policial fardado empregado, independentemente da classe a que pertencer;

<sup>7</sup>7 - Policiamento, quando solicitado, em espetáculos artísticos, culturais, desportivos e outros, desde realizados em ambiente fechado ou em área isolada, aberta ou não, mas com finalidade de lucrativa.

7.1 - Policiamento preventivo especializado e judiciário, realizado pela polícia civil, por hora de serviço e por policial empregado, independentemente da classe a que pertencer.

7.2 - Policiamento ostensivo preventivo, realizado pela polícia militar, por hora de serviço e por policial fardado empregado, independentemente da classe a que pertencer;

Em acordo com a lei estadual, é possível exigir taxa para fazer frente a serviços que sejam específicos e divisíveis (no que repete a lei federal), mas, além disso, ante a interpretação da legislação estadual, e só da lei estadual, o serviço de segurança pública se mostra específico e divisível, de modo a autorizar a exação do tributo taxa.

O Estado de São Paulo exige, então, hospedado na legislação em testilha, a taxa decorrente do serviço de segurança pública a ser prestado nos estádios de futebol. É o que será apreciado nas próximas linhas: é legítimo ao Estado de São Paulo exigir taxa pela oferta do serviço de segurança em estádios de futebol? Essa taxa guarda consonância com o sistema tributário? Pode ser exigida à luz do sistema constitucional de garantias ao cidadão?

### 3. A segurança do torcedor enquanto dever do Estado

A Constituição Federal brasileira foi taxativa e expressa em garantir, por diversas passagens do texto, o direito à segurança. A primeira aparição do termo reside no artigo 5<sup>o</sup>, norma geograficamente importante do sistema, porque afiança direitos e garantias fundamentais. Nele, já se mostra evidente que se garante a todos, sem distinção qualquer, inclusive aos estrangeiros residentes no país, o direito à inviolabilidade de segurança.

O mesmo texto constitucional outorga ao Estado o dever de oferecer segurança, o qual o fará através dos seus mais variados órgãos: polícia federal, civil, militar e corpo de bombeiros<sup>9</sup>.

As premissas constitucionais, portanto, são: o direito à segurança é uma garantia outorgada ao cidadão, inclusive, no que mostra sua importância ao sistema, ao estrangeiro residente no país. Essa garantia, de responsabilidade do Estado, se realizará pelos seus mais diversos órgãos.

Nosso problema, lembra-se, está em verificar se para prestação de serviço de segurança em estádio de futebol é legítimo ao Estado exigir taxa. Pela premissa eminentemente constitucional, segundo a qual a segurança é dever do Estado, é certo, não será

<sup>8</sup>Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

<sup>9</sup>Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares

possível falar em cobrança de qualquer contraprestação do contribuinte, dado o fato de se tratar de dever peremptório, e garantia do cidadão, a ser cumprido pelo Estado.

Inobstante, é bom lembrar que o futebol é o maior fenômeno de massa desse país e, em que pese admitir se tratar de evento entre duas associações de direito privado, é igualmente certo lembrar o caráter público de toda e qualquer partida de futebol. Nesse particular, pelo caráter público, coletivo, não meramente particular do esporte, volta-se à premissa constitucional: é dever do Estado garantir a segurança.

Não bastasse o texto constitucional garantir o direito de segurança, enquanto dever do Estado, é certo dizer que, no Brasil, o Estatuto do Torcedor (Lei n.º 10.671/2003), legislação federal, fixou alguns parâmetros para efetivação e prestação do serviço de segurança nos estádios de futebol.

O artigo 14 do Estatuto do Torcedor outorga, assim, ao detentor do mando de jogo a responsabilidade pela segurança do evento, o qual, para tanto, deverá requerer a presença do poder público nos eventos esportivos, e a ele, poder público, de outro lado, cabe a obrigação de realizar a segurança dentro e fora do estádio, de modo que, nesse aspecto, o serviço de segurança pública, inclusive dentro do estádio, é eminentemente público – seja pela interpretação constitucional, seja pela interpretação do Estatuto do Torcedor. Não se trata de serviço particular. É, repete-se, interpretação que se faz do artigo 14 do Estatuto do Torcedor<sup>10</sup>.

Em outras palavras, a entidade detentora do mando de jogo tem responsabilidade pela segurança do evento, e, para tanto, deverá apenas, a fim de cumprir seu mister, requisitar a presença dos agentes públicos de segurança. A responsabilidade pela segurança, da entidade desportiva, se resume e se encerra em requisitar a presença dos agentes públicos.

O Estatuto do Torcedor, então, é claro: i) a responsabilidade pela segurança é da entidade desportiva detentora do mando de jogo, a qual se consubstancia na convocação dos agentes de segurança ao poder público; e, ii) para garantir a segurança dos torcedores, então, a entidade detentora do mando de jogo solicitará ao poder público a presença dos agentes de segurança, os quais, esses sim, serão responsáveis pela segurança – dentro e fora do estádio, e demais locais de realização de eventos esportivos.

---

<sup>10</sup>Art. 14. Sem prejuízo do disposto nos arts. 12 a 14 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, a responsabilidade pela segurança do torcedor em evento esportivo é da entidade de prática desportiva detentora do mando de jogo e de seus dirigentes, que deverão:

I – solicitar ao Poder Público competente a presença de agentes públicos de segurança, **devidamente identificados, responsáveis pela segurança dos torcedores dentro e fora dos estádios e demais locais de realização de eventos esportivos;** (grifos nossos)

Para fixar esse entendimento, o Estatuto do Torcedor deixa chancelada a determinação, em seu artigo 13<sup>11</sup>, acerca do direito do torcedor em ter segurança nos locais onde são realizados os eventos esportivos.

Trata-se, assim, e essa é premissa fundamental ao presente trabalho, de serviço eminentemente público, ainda que realizado em estádios de futebol. A polícia militar, quando comparece aos estádios de futebol, está exercendo, em função do que prescrevem Constituição Federal e Estatuto do Torcedor, função rigorosamente pública.

Não é só isso. O Estado tem obrigação de promover e incentivar a prática do desporto, formais e não formais.

Essa premissa – da obrigação do Estado em promover e incentivar a prática do desporto – é extraída inicialmente da interpretação que se faz do texto constitucional, a começar do caput do artigo 217 da carta de 1988<sup>12</sup>.

O mesmo artigo 217 do texto constitucional garante a autonomia às entidades desportivas; a possibilidade de destinação de recursos públicos para o desporto educacional e, em certos casos, para o desporto de alto rendimento; e, finalmente, a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.

A Constituição Federal cuidou, assim, de estabelecer um tratamento diferente às entidades ligadas ao desporto, possibilitando a elas, inclusive, não só autonomia de funcionamento, mas a possibilidade de receber recursos públicos. O esporte não tem o mesmo tratamento, dessa maneira, como se vê do texto, do que outros institutos do direito privado, recebendo uma especial atenção do legislador constituinte.

O que se pode verificar, diante de tudo quanto exposto, é a obrigação do Estado, a partir do texto constitucional, em fomentar e colaborar com o esporte; e, de outro lado, a partir do Estatuto do Torcedor, a obrigação do Estado em, ante a solicitação da entidade detentora do mando de jogo, realizar a segurança dos torcedores durante a partida.

Daí que, sendo responsabilidade também do Estado a segurança dos torcedores, não se pode cogitar da cobrança de taxa para o Estado cumprir a obrigação que também é dele em fomentar o esporte e, além do mais, garantir segurança aos torcedores.

---

<sup>11</sup> Art. 13. O torcedor tem direito a segurança nos locais onde são realizados os eventos esportivos antes, durante e após a realização das partidas.

<sup>12</sup> 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.

A premissa inicial, portanto, consoante estatuto do torcedor, é: segurança nos estádios de futebol é também serviço público. não se trata de serviço, prestado pela polícia militar, para garantir segurança privada. o estatuto do torcedor trata como obrigação do poder público a segurança nos estádios, nada obstante a constituição fixar que a segurança, o que se estende também a estádios, é dever do estado. é serviço público.

#### **4 – Da falta de especificidade e divisibilidade da taxa de serviços diversos exigida no Estado de São Paulo**

O conceito de tributo está hospedado em lei, artigo 3º do Código Tributário Nacional<sup>13</sup>, contemplando, pois, algumas características: i) prestação pecuniária (dinheiro); ii) compulsória (obrigatória); iii) que não constitua sanção por ato ilícito; e, iv) cobrando mediante atividade administrativa vinculada.

O fenômeno tangencia, então, necessariamente, alguns requisitos: dinheiro, compulsoriedade, não se refere à sanção por ato ilícito e, além disso, ocorrido o fato que autoriza o nascimento da obrigação tributária, não será legítimo ao agente administrativo escolher se cobrará, ou não, o tributo. Com efeito, a atividade administrativa é vinculada.

Para Carvalho, na análise do conceito de tributo deve-se sublinhar algumas características; veja-se:

É bom salientar dentre as características prescritas pelo mencionado artigo, como notas principais, a compulsoriedade, o caráter pecuniário da prestação e o traço do tributo não constituir sanção de ato ilícito, decorrendo, sempre, de fato lícito<sup>14</sup>.

A partir do conceito de tributo (prestação pecuniária, compulsória, previsto em lei, cobrado mediante atividade administrativa vinculada), o que se trata de gênero, é possível enxergar espécies tributárias as mais diversas: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais. Todas espécies encontram previsão expressa no texto constitucional.

A espécie que interessará ao presente estudo será a de taxa, mas, não se pode olvidar das demais, até para, dentro de um contexto geral, entender com mais nitidez o que são as taxas.

<sup>13</sup> Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

<sup>14</sup> CARVALHO, Paulo de Barros Carvalho. Direito Tributário. Linguagem e Método. 4ª ed. São Paulo: Noeses, 2011. p. 402.

Os impostos representam espécie tributária que não dependem, para exação, de qualquer contraprestação estatal, eis que o fato gerador da sua obrigação depende de fato praticado exclusivamente pelo contribuinte, tal qual, por exemplo, auferir renda ou ser proprietário de veículo automotor; para exigir o imposto sobre a renda a união não precisa recolher resíduo sólido ou prestar serviço de emissão de passaporte, bastando, apenas, que o contribuinte venha a auferir renda. É tributo que depende de fato praticado exclusivamente pelo contribuinte, consoante desenha o artigo 16 do Código Tributário Nacional<sup>15</sup>.

As contribuições de melhoria representam a espécie tributária que dependerão da conjugação de dois elementos: obra pública mais valorização imobiliária, consoante determina o artigo 81 do Código Tributário Nacional<sup>16</sup>. Se de uma obra pública surgir valorização imobiliária, os proprietários que experimentarem essa valorização poderão receber cobrança, que não ultrapasse o montante individual de valorização e não suplante o montante geral de cobrança, desse tributo. É tributo que pode ser cobrado por qualquer dos entes que fizer a obra.

O empréstimo compulsório é tributo, também previsto pelo sistema, de competência exclusiva da União. Surgirá, como empréstimo obrigatório, cujo valor arrecadado há de ser devolvido aos cofres do contribuinte. Será exigido, mediante lei complementar a ser editada pela União, consoante artigo 148 da Constituição Federal<sup>17</sup>, se o Brasil estiver na iminência de guerra, já tenha a declarado, caso de calamidade pública, ou para fazer frente a investimento público de caráter urgente e relevante. O traço distintivo: o valor arrecadado é devolvido ao contribuinte.

Além deles, há também no sistema, a espécie tributária do tipo contribuição (artigo 149 da Constituição Federal<sup>18</sup>). É tributo que depende também apenas de fato praticado pelo

---

<sup>15</sup> Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.

<sup>16</sup> Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

<sup>17</sup> Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:

I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência;

II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, "b".

Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.

<sup>18</sup> Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

contribuinte, não se exigindo contraprestação estatal, tal como são os impostos. A diferença entre eles (contribuições e impostos) é ao mesmo tempo singela, mas também de grande significado: os impostos não têm destinação específica, já o produto arrecadado com as contribuições terá, desde logo, destinação certa. Exemplificando: o valor arrecadado com imposto sobre a renda não tem desde a edição da lei que o instituiu carimbo certo, dependendo da lei orçamentária; já o valor arrecadado com a contribuição que incide sobre o faturamento terá como destino certo a ordem social ( as contribuições se destinarão à ordem social, econômica ou corporativa).

A taxa é, por sua vez, espécie tributária que depende de contraprestação estatal, isso é, sua exigência dependerá de uma atuação do Estado, a qual se consubstanciará em: i) exercício regular do poder de polícia, ou seja, atividades fiscalizatórias; ou, ii) prestação de serviço público, o qual necessariamente, para autorizar a cobrança, será específico e divisível. É a autorização que, a rigor, vem do texto constitucional, a partir da leitura do artigo 145 da carta<sup>19</sup>.

Em outros termos, assim, a espécie tributária taxa depende de contraprestação do Estado, seja aquela relativa ao exercício regular do poder de polícia, seja da utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis.

O Código Tributário Nacional foi recepcionado, nesse particular, eis que é de 1966, pela Constituição Federal. Nele, ainda com mais evidência, artigo 77, fica notório que taxa é tributo que depende de contraprestação estatal, isso é, exercício regular do poder de polícia ou utilização, efetiva ou potencial, de serviço público que seja específico e divisível<sup>20</sup>.

O Código Tributário determinou assim que a taxa dependerá de poder de polícia ou serviço público, o qual, necessariamente, será específico e divisível. Não é qualquer serviço, assim, que autoriza cobrança de taxa, ou seja, precisa se tratar de serviço público e que seja específico e divisível.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.

(Parágrafo Renumerado pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

<sup>19</sup>Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição

<sup>20</sup>Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

A tarefa de conceituar específico e divisível é inglória. São conceitos vagos. Não à toa, o legislador procurou fixar parâmetros básicos para aferição de serviços que sejam específicos e divisíveis. É o que nos traz, pois, o artigo 79 do Código Tributário Nacional<sup>21</sup>.

O serviço será específico, então, quando puder ser destacado em unidade autônoma de intervenção, de utilidade ou necessidade pública; divisíveis serão os serviços que sejam suscetíveis de utilização separada por cada um dos seus usuários. Em outras palavras, será possível exigir taxa quando se tratar de serviço público que seja ao mesmo tempo divisível (quando for possível separá-lo entre os usuários) e específico (quando for possível destaca-lo em unidades autônomas).

Inobstante o conceito legal, socorremo-nos das palavras de Carvalho s para o entendimento desses conceitos (serviços que sejam específicos e divisíveis), *in verbis*:

É exatamente essa referência direta ao particular que constitui a “especificidade”: um serviço público é específico quando há individualização no oferecimento da utilidade e na forma como é prestada. “Divisibilidade”, por sua vez, significa possibilidade de mensurar o serviço efetivamente prestado ou posto à disposição de cada contribuinte. É elemento correlato à especificidade, pois se o serviço mostra-se individualizado, importará admitir que permitirá o cálculo de seu custo relativamente a cada usuário, tornando possível a exigência de taxa<sup>22</sup>.

As lições de Carvalho demonstram que divisibilidade significa poder mensurar o serviço prestado a cada contribuinte. É a possibilidade de dividir um todo.

Além das lições de Carvalho, socorremo-nos também do magistério de Navarro Coelho, bastante elucidativo sobre a necessidade do serviço ser específico e divisível para permitir a cobrança de taxa:

Nem os serviços gerais das forças armadas em defesa da democracia e das instituições políticas, v.g., serviriam para basear a cobrança de uma taxa. Tais serviços são indivisíveis. Não se pode atribuí-los individualmente a uma pessoa, deles especialmente fruidora. (...) Quem solicita uma passaporte e efetivamente o recebe, ou um alvará, ou uma licença, ou recebe, via medidor, água fornecida por serviço sustentado pelo Poder Público, sob regime jurídico-tributário, em verdade recebe parcelas *individualizadas* de serviço público (utilidade e manifestações concretas do poder de polícia). Não é, pois, todo ato do poder de polícia ou toda prestação de serviço público que pode embasar a instituição de taxas, senão aquelas que, regulares,

<sup>21</sup> Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o artigo 77 consideram-se:

I - utilizados pelo contribuinte:

a) efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título;

b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;

II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas;

III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.

<sup>22</sup> CARVALHO, Paulo de Barros, *op. cit.*, p. 788.

juridicamente falando, possam ser específicas e divisíveis, conforme predica o CTN.<sup>23</sup>

Estabelecida a premissa segundo a qual a taxa depende serviço específico e divisível (isso é, que se consiga separar em unidade autônoma o serviço prestado, e, além disso, que seja suscetível de separar entre os usuários), necessário passar concretamente ao caso em exame.

Trata-se de cobrança de taxa de segurança pública, lembra-se, perpetrada pelo Estado, em função de serviço de segurança realizada em estádio durante partidas de futebol, conforme prescreve o já transcrito artigo 28 da Lei Estadual.

Dito de outro modo, o problema em análise passa pela possibilidade do Estado exigir taxa (tributo que depende de serviço específico e divisível ou exercício regular do poder de polícia) pela prestação do serviço de segurança em estádio de futebol.

Necessário repisar desde logo se tratar de serviço público, ainda que em evento esportivo, eis que prestado pelos agentes públicos de segurança, no caso a polícia militar. É o que preceitua o artigo 14 do Estatuto do Torcedor: a segurança é de responsabilidade das entidades de prática desportiva, as quais, para tanto, deverão convocar a presença dos agentes públicos de segurança, os quais, estes sim, ficarão responsáveis pela segurança dos torcedores dentro e fora do estádio.

Em outros termos, ainda que em partidas de futebol, a segurança será realizada, por expressa disposição legal, pelo poder público. O Estatuto do Torcedor determina que a segurança será realizada, nos estádios, pelo poder público. Ou seja, mesmo em estádio de futebol, o serviço de segurança tem natureza pública, consoante dicção do Estatuto do Torcedor. Não se esquece que é da Constituição Federal, artigo 144, que se extrai o dever de zelar pela segurança, enquanto obrigação do Estado.

É a primeira premissa que, novamente, se chancela: serviço de segurança, quando realizado nos estádios, será realizado pelo poder público, tendo, portanto, caráter público.

De outra banda, é certo, o serviço de segurança pública prestado nos estádios de futebol, inclusive no do autor, não são específicos e nem tampouco divisíveis.

Em uma partida de futebol, bom contextualizar, há diversos atores participando do evento: i) atletas (da equipe anfitriã e adversária); ii) profissionais das comissões técnicas; iii) trio de arbitragem; iv) torcedores (anfitriões e visitantes); v) profissionais de recepção; vi) de bares; vii) do estádio; viii) dirigentes esportivos; e, ix) jornalistas.

---

<sup>23</sup> **COELHO**, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário Brasileiro. 15ª ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 128

Não é possível, dentro desse contexto, especificar quais serão os sujeitos destinatários dos serviços de segurança. Não é possível indicar, pois, quem irá receber a prestação de serviço: se os atletas, os torcedores, os árbitros, os jornalistas, os funcionários ou os dirigentes.

Mais do que isso, admitindo-se a hipótese de ser possível especificar os destinatários desses serviços, não será possível cumprir outro requisito indispensável para cobrança do tributo: a divisibilidade.

Não é possível dividir entre torcedores, anfitriões e adversários, funcionários, técnico, preparador físico, fisioterapeuta, jornalistas, dirigentes, árbitros e dirigentes, o quanto que cada um deles absorveu do serviço de segurança. Trata-se de serviço que não passa pelo crivo da divisibilidade, tão necessária à cobrança de taxa.

É importante lembrar, de outra via, a despeito das diversas pessoas presentes em um estádio de futebol, a entidade de prática desportiva seria responsável apenas pela segurança dos torcedores – artigo 14 do Estatuto do Torcedor, eis que é dela entidade o dever de informar e convocar os agentes de segurança. O Estado presta serviços de segurança para todos os presentes e cobra taxa, sobre isso, do clube. Enquanto que, a rigor, imaginando-se por hipótese a legalidade da taxa, o clube só é responsável, consoante estatuto do torcedor, pela segurança dos torcedores.

A título de exemplo, outrossim, sobre a falta de divisibilidade da taxa, a própria polícia militar não consegue fazer essa diferenciação. Não consegue dividir, entre os usuários, o quanto que cada um deles se utiliza do serviço de segurança. Usaremos, como parâmetro, os valores que foram exigidos durante o exercício de 2016 do Comercial Futebol Clube. A seguir uma tabela do público nos 10 jogos que aconteceram, em Ribeirão Preto, no estádio desse clube no mencionado ano:

Data Jogo	Adversário	Público	Renda Bruta	Taxa Pol.	Perc. Taxa <sup>24</sup>
02.02.2016	São Carlos	1457	R\$ 22.910,00	R\$ 5.700,00	24,88%
06.02.2016	Catanduva	553	R\$ 8.570,00	R\$ 4.600,00	53,68%
Data Jogo	Adversário	Público	Renda Bruta	Taxa Pol.	Perc. Taxa <sup>25</sup>
14.02.2016	Fernandópolis	735	R\$ 11.580,00	R\$ 4.239,60	36,61%
17.02.2016	Barueri	1099	R\$ 15.910,00	R\$ 4.239,60	26,65%
20.02.2016	Matonense	741	R\$ 10.400,00	R\$ 5.511,48	53,00%
02.03.2016	Osasco	709	R\$ 7.990,00	R\$ 3.800,00	47,56%

<sup>24</sup> A referência é sobre o percentual que o valor da taxa representa na arrecadação da partida.

<sup>25</sup> A referência é sobre o percentual que o valor da taxa representa na arrecadação da partida.

12.03.2016	Itapireense	532	R\$ 7.820,00	R\$ 2.826,40	36,14%
16.03.2016	São José	613	R\$ 7.680,00	R\$ 2.826,40	36,80%
23.03.2016	Atibaia	706	R\$ 8.890,00	R\$ 3.956,96	44,51%
03.04.2016	Rio Preto	427	R\$ 5.420,00	R\$ 2.725,80	50,29%

A falta de divisibilidade na cobrança é, pois, evidente. Em que pese a responsabilidade pela segurança do público, dentro e fora do estádio, ser de responsabilidade do poder público, admitamos ser possível, mesmo nessa hipótese, quando a responsabilidade é do poder público, a cobrança da taxa em desfavor do particular. Ela há de ser, como dito, específica e divisível. Não foi o que se deu.

Vejamos os exemplos trazidos: i) jogo do dia do dia 20.02.2016, com 741 (setecentos e quarenta e uma) pessoas, taxa de segurança de R\$ 5.511,48 (cinco mil quinhentos e onze reais e quarenta e oito centavos reais); ii) jogo do dia 02.03.2016, 709 (setecentos e nove) pessoas, e R\$ 3.800,00 (três mil e oitocentos reais) de taxa; e, iii) jogo do dia 23.03.2016, 706 (setecentos e seis) pessoas, taxa de R\$ R\$ 3.956,96 (três mil novecentos e cinquenta e seis reais e noventa e seis centavos). Três jogos que tiveram públicos que variaram entre 706 e 741 pessoas e taxas se alterando entre R\$ 5.511,48 (cinco mil quinhentos e onze reais e quarenta e oito centavos) e R\$ 3.956,96 (três mil novecentos e cinquenta e seis reais e noventa e seis centavos). Variação de 5% de público e taxas diversas em percentual de 29%.

De outro lado, jogos dos dias 12.03.2016 (532 pessoas) e do dia 16.03.2016 (613 pessoas) e taxas iguais: R\$ 2.826,40. Variação de 10% do público e taxas iguais.

Outro exemplo: jogo do dia 14.02.2016, público de 735 (setecentos e trinta e cinco) pessoas e taxa de segurança em R\$ 4.239,60 (quatro mil duzentos e trinta e nove reais e sessenta centavos) . Jogo do dia 20.02.2016, com 1099 (mil e noventa e nove) pagantes e taxa também de R\$ 4.239,60 (quatro mil duzentos e trinta e nove reais e sessenta centavos). Variação de 30% do público e valor de taxa rigorosamente igual.

Não é possível, a rigor, diante dessa miscelânea de valores, afirmar que se trate de serviço específico e divisível. Não me parece que o Estado consiga, diante dessa divergência de cobranças, apontar quais são os critérios para dividir entre os torcedores, o quanto que cada um deles absorve do serviço de segurança, no afã de sustentar se tratar de prestação que seja específica e divisível.

Assim, os serviços que não atendem as características de especificidade e divisibilidade, pois, não autorizarão cobrança de taxas. Serão sustentados, pois, por outros tributos, especialmente os impostos, que não demandam qualquer contraprestação do Estado.

O Supremo Tribunal Federal, instado a se manifestar sobre o tema, foi taxativo: a segurança não é espécie de serviço específico e divisível. É, ao contrário, segundo o Supremo, inespecífico e indivisível. Portanto, só se pode sustentar a segurança através de impostos (tributos que não dependem de qualquer contraprestação do Estado); e não de taxas<sup>26</sup>.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, na esteira do que já decidiu o Supremo Tribunal Federal, segue o mesmo entendimento<sup>27</sup>.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais segue, ademais, entendimento segundo o qual não se pode exigir taxa em decorrência de serviço de segurança pública, eis que nem específico ou tampouco divisível<sup>28</sup>.

<sup>26</sup>EMENTAS: 1. TRIBUTO. Taxa de Segurança Pública. **É inconstitucional a taxa que tenha por fato gerador a prestação de serviço de segurança pública, ainda que requisitada por particular. Serviço Público indivisível e não específico. Agravo regimental improvido. Precedentes. Dado seu caráter *uti universi*, o serviço de segurança pública não é passível de ser remunerado mediante taxa, atividade que só pode ser sustentada pelos impostos.** 2. RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Jurisprudência assentada. Ausência de razões consistentes. Decisão mantida. Agravo regimental improvido. Nega-se provimento a agravo regimental tendente a impugnar, sem razões consistentes, decisão fundada em jurisprudência assente na Corte. (RE 536639 AgR, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Segunda Turma, julgado em 07/08/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-170 DIVULG 28-08-2012 PUBLIC 29-08-2012) DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AGRAVOS REGIMENTAIS EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TAXA DE SEGURANÇA PÚBLICA. ADI ESTADUAL. LEI ESTADUAL 6.763/75, MODIFICADA PELA LEI ESTADUAL 12.425/96. POLÍCIA OSTENSIVA. EVENTOS. REUNIÃO OU AGLOMERAÇÃO DE PESSOAS. INCONSTITUCIONALIDADE. ADIs 1.942-MC/PA E 2.424/CE. 1. Impossibilidade de cobrança de taxa de segurança pública de eventos abertos ao público, ainda que tal serviço seja solicitado por particular para a sua segurança ou para a de terceiros. Visto que incumbe ao Estado prestá-la a toda a população, essa atividade somente pode ser sustentada por imposto. Precedentes. 2. Agravos regimentais a que se nega provimento. (RE 269374 AgR, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 02/08/2011, DJe-160 DIVULG 19-08-2011 PUBLIC 22-08-2011 EMENT VOL-02570-02 PP-00294 RTFP v. 19, n. 100, 2011, p. 401-407)

<sup>27</sup>Número: 70039854435 - Órgão Julgador: Primeira Câmara Cível - Tipo de Processo: Apelação Cível Comarca de Origem: Comarca de Venâncio Aires Tribunal: Tribunal de Justiça do RS - Seção: CIVEL - Classe CNJ: Apelação - Assunto CNJ: Taxas Relator: Irineu Mariani - Decisão: Acórdão Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO FISCAL. TAXA DE SEGURANÇA PÚBLICA COBRADA PELO ESTADO DOS CLUBES DE FUTEBOL PELA PRESENÇA DA BRIGADA MILITAR NOS EVENTOS ESPORTIVOS. EXCEÇÃO DE EXECUTIVIDADE. 1. A taxa de segurança pública prevista na Lei-RS 8.109/85 (Dispõe sobre a Taxa de Serviços Diversos), com as alterações da Lei 10.909/96, prevista na Tabela Anexa, item III, inciso VI (serviço de segurança preventiva prestada em eventos esportivos e de lazer, com cobrança de ingresso, por policial militar/hora), não cumpre os requisitos cumulativos da especificidade e da divisibilidade, previstos no art. 79, II e III, do CTN, e art. 145, II, da CF. 2. A segurança pública é dever do Estado e direito do cidadão, e abrange a incolumidade das pessoas e do patrimônio, serviço prestado por diversos aparelhos, dentre eles, as polícias militares, portanto, atividade indelegável ou privativa, sendo da sua essência a ostensividade e a preservação da ordem pública (CF, art. 144, caput, inciso V e § 5º). 3. **Segurança pública não significa serviço prestado apenas em lugares públicos típicos, e sim manutenção da ordem, garantindo a incolumidade das pessoas e do patrimônio, nos lugares onde haja público, desimportando se públicos ou privados, tal como acontece nos estádios de futebol. Nos eventos esportivos, considerando o grande número de pessoas, eles ficam afetados pela natureza pública.** 4. Se o serviço de segurança pública é dever do Estado e direito do cidadão, significa dizer que não pode ser cobrado, senão por meio dos impostos que a sociedade como um todo paga. Em suma: se é dever, cumprido em caráter privativo, não pode vender. E venda é o que acontece quando o Estado cobra taxa. De duas uma: ou está obrigado a prestar o serviço por dever constitucional, e por isso não pode cobrar taxa, ou não está obrigado a prestar o serviço, e por isso não pode prestá-lo facultativamente mediante pagamento, sob pena de mercantilizá-lo. 5. Apelação desprovida. (Apelação Cível Nº 70039854435, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Irineu Mariani, Julgado em 06/04/2011)

Em casos recentes, envolvendo, inclusive, o próprio exemplo citado, do Comercial Futebol Clube, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem afastando a possibilidade do Estado exigir taxa para realização dessa atividade – segurança em estádio de futebol.<sup>29</sup>

Evidente, assim, que a segurança não é espécie de serviço específico e divisível. É, ao contrário, inespecífico e indivisível – não é possível, mesmo em um estádio de futebol, onde se trata de serviço público de segurança consoante estatuto do torcedor, especificar os que absorvem a atividade estatal e nem tampouco, dividir entre eles, o quanto auferem dessa atividade. É prestação que não pode ensejar cobrança de taxa; há de ser sustentada, em favor de todos, indistintamente, com o que soma ao cofre público a partir dos impostos.

---

<sup>28</sup> REEXAME NECESSÁRIO - APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - TAXA DE SEGURANÇA PÚBLICA - EVENTO ESPORTIVO - POLICIAMENTO - NÃO CABIMENTO DA COBRANÇA. Sendo a segurança pública dever do Estado e direito de todos, deveria a respectiva atividade do Estado, a cargo da Polícia Militar, ser custeada através de impostos e não de taxas, que se dão em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados aos contribuintes ou postos a sua disposição, conforme a redação do artigo 145, inciso II, da CR/88 e artigo 77 do CTN. **(TJMG - Ap Cível/ReexNecessário 1.0313.08.241109-8/002, Relator(a): Des.(a) Teresa Cristina da Cunha Peixoto, 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 16/04/2009, publicação da súmula em 02/06/2009)**

<sup>29</sup> APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO. Mandado de segurança. Direito Tributário e Direito Constitucional. Taxa. Taxa de Fiscalização e Serviços Diversos – TFSD. Policiamento. Artigo 28, da Lei Estadual nº 15.266/13 c.c. itens 7 e 7.2. do Capítulo VI do Anexo I, da referida lei. Pretensão do impetrante de ser eximido do pagamento da exação por ocasião da solicitação de policiamento em partidas de futebol que realiza em estádio municipal (Município de Piracicaba). Admissibilidade da pretensão. Norma que prevê a cobrança do gravame que veio a ser declarada inconstitucional pelo Colendo Órgão Especial deste Egrégio Tribunal de Justiça por ocasião do julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade nº 0017497-37.2017.8.26.0000. Relator que tem posição diversa, que ressalva, mas que acolhe o julgado pretérito deste e. Tribunal. Precedentes, inclusive do C. STF. Sentença que concedeu a segurança mantida. Recurso voluntário não provido e reexame necessário desacolhido. (TJSP; Apelação / Reexame Necessário 1016132-04.2015.8.26.0451; Relator (a): Oswaldo Luiz Palu; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 14ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 23/10/2017; Data de Registro: 23/10/2017)

Mandado de segurança impetrado para que seja cessada a cobrança da "Taxa de Fiscalização e Serviços Diversos – TFSD, prevista na Lei Estadual nº 15.266, de 26 de dezembro de 2013, para garantir a segurança, por meio de policiais militares, em partidas de futebol realizadas pelo impetrante, por reputá-la ilegal e inconstitucional. Sentença concessiva da segurança. Manutenção. Cobrança que não se subsume a fato gerador previsto no artigo 77 do Código Tributário Nacional, e artigo 145, inciso II, da Constituição Federal. Inconstitucionalidade do item "7" e subitem "7.2", constantes do Capítulo VI do Anexo I da Lei Estadual nº 15.266, de 26 de dezembro de 2013, reconhecida pelo Órgão Especial do TJSP (Arguição de Inconstitucionalidade nº 0017497-37.2017.8.26.0000). Inviabilidade de exação fundada em norma declarada inconstitucional. Ocorrência de violação a direito líquido e certo. Recurso oficial, único interposto, improvido.

(TJSP; Reexame Necessário 1015541-13.2016.8.26.0320; Relator (a): Aroldo Viotti; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Foro de Limeira - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 26/09/2017; Data de Registro: 29/09/2017)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DECLARATÓRIA. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA DE URGÊNCIA. ADMISSIBILIDADE. COBRANÇA DE TAXA. Pretensão do agravado de cessação liminar da exigência do pagamento da Cobrança da Taxa de Fiscalização e Serviços Diversos – TFSD, garantindo que a Polícia Militar realize a segurança dos eventos independentemente do desembolso dos valores correspondentes. Deferimento da antecipação de tutela de urgência, em primeiro grau. Manutenção. Elementos coligidos aos autos que evidenciam a probabilidade do direito e o perigo de dano, em especial, diante do quanto decidido pelo C. Órgão Especial, em sede de Arguição de Inconstitucionalidade n.º 0247796-86.2012.8.26.0000, suscitada por esta E. 13ª C. Direito Público, em caso outro. Presença dos requisitos do art. 300, §§1º a 3º do CPC/2015. Decisão mantida. Recurso não provido. (TJSP; Agravo de Instrumento 2190222-32.2016.8.26.0000; Relator (a): Djalma Lofrano Filho; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro de Ribeirão Preto - 2ª. Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 19/04/2017; Data de Registro: 20/04/2017)

Assim, por não se tratar de serviço específica e divisível, a taxa é deveras ilegal, merecendo reconhecimento de inconstitucional.

## **5 – Do caráter confiscatório da taxa de serviços diversos exigida no Estado de São Paulo**

A Constituição Federal, regulando as limitações constitucionais ao poder de tributar, vedou a utilização de tributos, quaisquer que sejam eles, inclusive as taxas, com efeitos confiscatórios. É o que diz o artigo 150, da Constituição Federal<sup>30</sup>.

Na cobrança de taxas, pois, os entes competentes deverão respeitar essa vedação de utilizar tributo com efeitos confiscatórios. Não à toa, em São Paulo, por exemplo, a lei que regula as custas judiciais, estabeleceu que o valor, para ajuizamento de ação judicial, será de 1% do valor discutido<sup>31</sup>.

A taxa judiciária no Estado de São Paulo, então, a título de exemplo, alcança hoje um percentual do valor da causa. E, quando se tratar de alguém sem condição, inclusive, é dado o direito de se reconhecer, por exemplo, o benefício da justiça gratuita. Não tem efeitos confiscatórios porque guarda relação com o valor discutido.

Não é o que se vê, todavia, na cobrança da taxa de segurança pública dentro do mesmo Estado de São Paulo. Não se cobra um percentual, por exemplo, do que foi arrecadado com o jogo de futebol. Exige-se, pois, consoante a lei, um valor fixo por hora e por policial.

Consoante os itens 7, 7.1 e 7.2, do capítulo VI, do Anexo I, o valor da taxa será de 1,5 ufesp's (hoje R\$ R\$ 38,35) por hora a cada policial destacada. Como o plano de segurança é estabelecido exclusivamente pela polícia militar, não raro, o valor da taxa, por ser fixo, sem parâmetro com o valor de circulação econômica no evento, alcança praticamente o valor de toda renda líquida do jogo; em alguns casos até da renda bruta.

<sup>30</sup>Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

<sup>31</sup>LEI Nº 11.608, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2003

Da Taxa Judiciária

Artigo 1º - A taxa judiciária, que tem por fato gerador a prestação de serviços públicos de natureza forense, devida pelas partes ao Estado, nas ações de conhecimento, na execução, nas ações cautelares, nos procedimentos de jurisdição voluntária e nos recursos, passa a ser regida por esta lei.

(...)

Artigo 4º - O recolhimento da taxa judiciária será feito da seguinte forma:

I - 1% (um por cento) sobre o valor da causa no momento da distribuição ou, na falta desta, antes do despacho inicial; essa mesma regra se aplica às hipóteses de reconvenção e de oposição;

II - 4% (quatro por cento) sobre o valor da causa (...) como preparo da apelação e do recurso adesivo, ou, nos processos de competência originária do Tribunal (...)

O Comercial Futebol Clube, adotado como exemplo, no ano de 2016, no primeiro semestre, atuou por 10 vezes em seu estádio. Em 03 desses jogos (06.02; 20.02 e 03.04), a taxa de polícia representou mais de 50% da renda bruta; em dois deles, a taxa ultrapassou o percentual de 40% da renda bruta (02 e 23.03); em outros três, ultrapassou a casa dos 30% da renda bruta (14.02, 12.03 e 16.03); e em 02 deles (02.02 e 17.02) ultrapassou o montante de 20% da renda bruta. Em média, a taxa de segurança mordeu 37% do valor da renda bruta da partida de futebol. Vide planilha:

Data Jogo	Adversário	Público	Renda	Taxa Pol	Percentual
02.02.2016	São Carlos	1457	R\$ 22.910,00	R\$ 5.700,00	24,88%
06.02.2016	Catanduva	553	R\$ 8.570,00	R\$ 4.600,00	53,68%
14.02.2016	Fernandópolis	735	R\$ 11.580,00	R\$ 4.239,60	36,61%
17.02.2016	Barueri	1099	R\$ 15.910,00	R\$ 4.239,60	26,65%
20.02.2016	Matonense	741	R\$ 10.400,00	R\$ 5.511,48	53,00%
02.03.2016	Osasco	709	R\$ 7.990,00	R\$ 3.800,00	47,56%
12.03.2016	Itapireense	532	R\$ 7.820,00	R\$ 2.826,40	36,14%
16.03.2016	São José	613	R\$ 7.680,00	R\$ 2.826,40	36,80%
23.03.2016	Atibaia	706	R\$ 8.890,00	R\$ 3.956,96	44,51%
03.04.2016	Rio Preto	427	R\$ 5.420,00	R\$ 2.725,80	50,29%
Total:		7.572	R\$107.170,00	R\$40.426,24	37,72% <sup>32</sup>

Fazendo um paralelo com as taxas devidas ao poder judiciário, as quais representam 1% do valor da causa para ajuizamento e 4% do valor para apelação, é de rigor falar que a taxa de segurança pública é minimamente, no parâmetro utilizado em 2016, 37 vezes maior do que a utilizada para ajuizamento de ações. É que, em média, o clube suportou 37% do valor da renda bruta a título de taxa.

De outro lado, bom mencionar, o clube de futebol tem outras despesas para realização de uma partida: funcionários avulsos, tais como bilheteiros e porteiros, ambulância, ingressos, serviço de fiscalização e tributos. Aliados à mordida de mais de em média 37% do valor de sua renda, os jogos de futebol trabalharam no prejuízo, em 2016, para o clube de Ribeirão Preto.

<sup>32</sup> Dados extraídos dos boletins financeiros, disponíveis no site da Federação Paulista de Futebol: [www.futebolpaulista.com.br](http://www.futebolpaulista.com.br)

A cobrança da taxa, nesse montante, assim, de 1,5 UFESP's, por hora, por policial, afronta o princípio do não confisco.

Afronta, igualmente, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, eis que alcançou, conforme demonstrado, mais de 37% do valor da renda. Daí que, também nesse particular, a taxa também é inconstitucional.

## **6 – Conclusão**

Foram estabelecidas algumas premissas, agora rememoradas, nesse pequeno esboço: i) o futebol é um fenômeno de massa, se tratando, pois, de bem essencialmente coletivo; ii) os torcedores que consomem o produto futebol nos respectivos estádios dedicados à modalidade são efetivos consumidores; iii) a segurança pública, enquanto dever constitucional do Estado, há de ser garantida também nas praças esportivas; iv) para isso, o Estatuto do Torcedor estabelece que a obrigação de garantir a segurança do torcedor dentro e fora do estádio de futebol é do Estado, embora a entidade desportiva mandante tenha o dever de convocar a autoridade policial para comparecer ao evento; v) taxa é tributo, além do mais, que depende de contra-prestação estatal, seja a decorrente do exercício regular do poder de polícia (fiscalização), seja a decorrente de serviço público, desde que este seja específico e divisível; e, vi) o serviço de segurança, embora público, o qual o Estado tem o dever constitucional de prestar, também de obrigação do Estado nos estádios de futebol em função da previsão do Estatuto do Torcedor, não é nem específico ou tampouco divisível.

O trabalho girou, então, em torno desse eixo: da verificação legal acerca da possibilidade de exigir-se o tributo taxa a partir da prestação do serviço de segurança, eis que segurança é um dever, constitucionalmente previsto, ao Estado; não haveria direito ao Estado em exigir o tributo taxa ante a prestação de serviço de segurança, eis que se trata de obrigação constitucionalmente imposta.

Não fosse bastante o texto constitucional, o legislador também outorgou ao Estado o dever de prestar serviço de segurança aos torcedores presentes em uma partida de futebol, consoante é a redação do artigo 14 do Estatuto do Torcedor, dentro e fora do estádio. Quer-se com isso dizer que, conquanto seja um evento privado, o dever de segurança continua a ser público, de modo que, também por isso, não se pode falar na cobrança de qualquer tributo.

Além do mais, o tributo taxa só pode ser exigido se houver uma contraprestação do Estado, isso é, se houver fiscalização ou prestação de serviço público, desde que este último seja específico e divisível.

O Estado de São Paulo está a cobrar tributo taxa em função de serviço de segurança realizado em estádio de futebol, mas, como se sabe, a taxa depende de serviço que seja específico e divisível. O serviço de segurança destinado aos torcedores de futebol não contempla essas duas características, ainda que realizado em estádio de futebol, atinentes à especificidade e divisibilidade. Não é possível separar, precisamente, o quanto cada um dos usuários se utilizará do serviço de segurança, não se tratando, assim, de serviço divisível. Não é possível separar a unidade do serviço de segurança a ser utilizado pelo torcedor sentado na cadeira cativa de maneira diversa daquela prestada ao torcedor localizado no camarote; a prestação é uma, não sendo possível dividi-la.

Finalmente, levando-se exemplo de clube do interior de São Paulo, os valores de taxas, exigidos por jogo, alcançaram percentual de aproximadamente 40% do valor do faturamento bruto da partida, evidenciando-se, pois, o caráter confiscatório do tributo. Só a título de exemplo, para prestação do exercício jurisdicional, no Estado de São Paulo, a taxa é de 1% do valor da causa – no serviço de segurança, chegava a 40% do valor da renda de uma partida, o que demonstra, ademais, o quão destoante é o tributo exigido.

Assim, a taxa de serviços diversos, exigida de clubes de futebol, para realização de segurança em estádios de futebol, é deveras ilegal e inconstitucional, seja porque não se pode cobrar taxa diante de serviço que não seja divisível, seja porque, é certo, a obrigação de realizar o serviço de segurança é do Estado, não comportando, pois, qualquer tipo de cobrança.

## Referências

- ABRAHAM**, Marcus. Curso de Direito Tributário. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- CARVALHO**, Paulo de Barros Carvalho. Direito Tributário. Linguagem e Método. 4ª ed. São Paulo: Noeses, 2011.
- CHARLES**, Guilherme Consul; **NASCIMENTO**, João Pedro de Castro; **WAMBIER**, Pedro Arruda Alvim. Direitos e Obrigações do Torcedor de Futebol no Brasil e na Inglaterra: o Estatuto do Torcedor Brasileiro e na Common Law Inglesa. Revista Brasileira de Direito Desportivo. Vol. 23/2013. Jan – Jun/2013.
- COELHO**, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário Brasileiro. 15ª ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- DA SILVA**, Thiago Bernardo; **OLIVEIRA**, Daniela Renata Ferreira; **FORNAZARI**, Ana Amélia Vayego. O Código de Defesa do Consumidor e sua Aplicação Subsidiária ao Estatuto

de Defesa do Torcedor. Revista Brasileira de Direito Desportivo. Vol. 19/2011. Jan – Jun/2013.

**DE SOUZA, GUSTAVO LOPES PIRES.** Teoria das Janelas Quebradas no Combate à Violência nos Estádios de Futebol. Revista Brasileira de Direito Desportivo. Vol. 23/2013. Jan – Jun/2013.

**TOBAR, Felipe.** O uso da segurança privada nos estádios nacionais como meio necessário para redução da violência entre torcedores. Revista Brasileira de Direito Desportivo. Vol. 21/2012. Jan – Jun/2012.

Submissão: 30.09.2018

Aprovação: 20.10.2018