

AS TAXAS DE FISCALIZAÇÃO SANITÁRIA E DE SERVIÇOS PÚBLICOS SOB REGIME REGULATÓRIO À LUZ DA LEGISLAÇÃO DO ESTADO DE ALAGOAS: A (IN)OCORRÊNCIA DE BITRIBUTAÇÃO NA COBRANÇA DE TAXA DE FISCALIZAÇÃO

Jullieth Kellyn da Silva Gois¹
Rafaella Andrade Leite²

RESUMO: O presente artigo visa a abordar, de forma concisa, a taxa de fiscalização de serviços públicos sob regime regulatório, bem como a taxa de fiscalização sanitária, discutindo-se, predominantemente, a sua incidência na legislação do Estado de Alagoas. Estas taxas, decorrentes do poder de polícia, desempenham importante função no tocante à manutenção das agências e órgãos especializados em fiscalizar as atividades econômicas, de forma que visam a proteger os interesses da coletividade e custear a manutenção das atividades de tais entes. Com o objetivo de contribuir à temática, abordar-se-á, ainda, a discussão acerca da ocorrência ou não de bitributação, um fenômeno referente à incidência de dois tributos com um mesmo fato gerador, sob a ótica de sua existência referente às taxas de fiscalização. Contudo, inicialmente, far-se-á um apanhado geral acerca das características dos tributos e, explanando-se mais especificamente, uma abordagem sobre estas taxas, seu conceito, como também sua natureza jurídica e tributária, com o uso da pesquisa bibliográfica e jurisprudencial. Entendendo que, a princípio, a doutrina não é uniforme em relação à natureza jurídica e tributária das taxas de fiscalização, bem como que no caso de alegações de bitributação das taxas de fiscalização, é essencial fazer uma análise aprofundada da controvérsia para poder assegurar se é efetivamente um caso de bitributação, diante dos reflexos que as diversas atuações do estado podem emanar.

PALAVRAS-CHAVES: Taxas. Fiscalização. Bitributação.

ABSTRACT: The present article intends to explain, concisely, the tax of public services under regulating regime, as well as the tax of sanitary inspection, discussing, predominantly, the incidence of those taxes in the legislation of the State of Alagoas. Those Taxes, arising out of the police power, play an important function with respect to maintenance of specialized agencies and bodies in monitoring economic activities, so that aim to protect the interests of the community and pay for the maintenance of such entities activities. With the purpose of contributing to this theme will be also addressed the discussion about the occurrence or the non-occurrence of double taxation, a phenomenon related to the incidence of two taxes with the same taxable event from the perspective of its existence relating to inspection fees. However, initially, it will be done an overview of the characteristics of those tributes and, explaining more specifically, an approach about these taxes, their concept, as well as their legal and tax nature, with the use of bibliographic and jurisprudential research. Understanding

¹ Acadêmica do 9º Período da graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas. Integrante do Grupo de Pesquisa Laboratório de Direitos Humanos. Pesquisadora em Direito Tributário. Pesquisadora em Mediação. E-mail: jullieth.gois@hotmail.com.

² Acadêmica do 9º Período da graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas. Integrante do Grupo de Pesquisa Controle Judicial e Administrativo de Atos Financeiros, Tributários e Administrativos. Pesquisadora em Direitos Humanos. Pesquisadora em Mediação. Pesquisadora em Direito Tributário. E-mail: rafaellaandradeleite@gmail.com.

that, in principle, the doctrine is not uniform with respect to the legal and tax nature of inspection fees, as well as in the case of double taxation claims of inspection fees, it is essential to make a thorough examination of the controversy in order to ensure it is effectively a case of double taxation, because of the reflections that the various state actions may emanate.

KEYWORDS: Taxes. Regulating. Double taxation.

INTRODUÇÃO

O Estado para financiar as despesas necessárias ao bem comum necessita de arrecadação de tributos que lhe darão suporte financeiro para tal, onde três de suas espécies são enumeradas pelo Código Tributário Nacional, em seu artigo 5º, são eles, impostos, taxas e contribuições de melhorias.

Desta forma, à luz da doutrina e jurisprudência, o presente estudo objetiva dar destaque exclusivo a uma espécie destes tributos, quais sejam, as taxas, que, por sua vez são definidas como “(...) tributos que têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e indivisível, prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição” (ZAPATERO, 2009, p. 70/71).

De forma metodológica e objetiva, serão analisadas as Taxas de Fiscalização Sanitária e de Serviços Públicos sob Regime Regulatório, conceituando-as, abordando a sua natureza jurídica, como também espelhando a sua incidência na legislação no Estado de Alagoas.

A título de aporte ao presente estudo, discutir-se-á, ainda, a controvérsia existente em relação a ocorrência ou não de bitributação, ou seja, incidência de dois tributos com um mesmo fato gerador, em relação as taxas de fiscalização.

1 DOS TRIBUTOS

Hugo de Brito Machado orienta acerca da necessidade da tributação, visto que é um instrumento que a economia capitalista utiliza para sobreviver, pois o Estado jamais poderia executar sua finalidade social sem a arrecadação de tributos (2010, p. 30).

Os tributos possuem definição legal, preconizada no art. 3º do Código Tributário, sendo prestação pecuniária e compulsória que não se constitua em sanção de ato ilícito. Bem como, o tributo deve estar previsto em lei para que possa haver sua cobrança, tendo em vista o art. 97 do CTN. Além do que, quando a lei se refere à atividade administrativa plenamente

vinculada isso implica em dizer que a autoridade administrativa não tem a liberdade de agir sem estar estritamente vinculada à previsão legal (MARTINS, S. 2011, p. 79/80).

O art. 5º do CTN, assim como a Constituição Federal em seu art. 145, preveem expressamente apenas três espécies de tributos, quais sejam, impostos, taxas e contribuição de melhoria. Entretanto, o STF tem adotado a teoria pentapartição, acrescentando como espécies de tributos os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais. Há autores que ainda acrescentam nesse rol as Contribuições Especiais e as Tarifas (BARROS, 2008, p.65).

2 DAS TAXAS

Conforme se extrai do art. 145, inciso II da Carta Magna, as taxas são espécies de tributos, cujo fato gerador é configurado 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. Este conceito também está previsto no art. 77 do Código Tributário Nacional.

Com Paulo de Barros Carvalho podemos definir esta espécie tributária como:

Tributos que se caracterizam por apresentarem, na hipótese da norma, a descrição de um fato revelador de uma atividade estatal, direta e especificadamente dirigida ao contribuinte. Nisso diferem dos impostos, e a análise de suas bases de cálculo deverá exhibir, forçosamente, a medida da intensidade da participação do Estado” (CARVALHO, 2010, p. 70/71).

No entanto, há divergência doutrinária acerca da taxa possuir caráter de tributo contraprestacional. Neste diapasão, Aliomar Baleeiro situa a taxa como uma contraprestação de serviço público, ou de benefício feito, posto à disposição, ou custeado pelo Estado em favor de quem a paga, ou por este provocado (BALEEIRO, 2015, p. 325).

Em sentido contrário é o entendimento de Hugo de Brito Machado ao qual entende que a instituição e a cobrança de taxa não possui a vantagem ou o proveito como pressuposto essencial para o contribuinte, de forma individual, mas a referência da atividade do Estado ao obrigado. O referido autor conceitua, ainda, taxa como uma "espécie de tributo cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia, ou o serviço público, prestado ou posto à disposição do contribuinte”(MACHADO, 2015, p. 348).

Ademais, as taxas podem ser definidas, sinteticamente, como “uma prestação pecuniária exigida pelo Estado, em virtude de lei, pela realização de uma atividade que afeta diretamente o obrigado” (JANCZESKI, 2006, p. 34). Neste sentido, orienta a Corte Suprema que a taxa se constitui em um tributo vinculado, ou seja, contraprestacional, visto que é

utilizada na remuneração de uma atividade específica, cuja base de cálculo deve refletir um custo e não necessariamente a um fato presuntivo de riqueza (STF. RE 554.951-SP, 2013).

3 TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS SOB REGIME REGULATÓRIO

As taxas de fiscalização possuem cobrança efetivada por Agências Reguladoras em plena compatibilidade com o Estado Democrático de Direito brasileiro, visto que estas entidades precisam ter suas despesas custeadas, visando o interesse da coletividade.

Estas Agências Reguladoras, conforme previsto em diversos dispositivos legais, surgiram em virtude da necessidade de se regular e fiscalizar as atividades econômicas que o Estado exercia em regime de monopólio e atividades desempenhadas por empresas prestadoras de serviços públicos. Pois, segundo leciona Manoel Gonçalves, as agências reguladoras:

Constituem-se, pois, como autarquias que são, em entes descentralizados da Administração Pública, com personalidade jurídica de direito público, com autonomia, inclusive no tocante à gestão administrativa e financeira, patrimônio e receita próprios, destinada a controlar (regular e fiscalizar) um setor de atividades, de interesse público, em nome do Estado brasileiro (FERREIRA FILHO, 2002, p. 138).

Desta forma, é possível aferir que a cobrança de valores para custear as atividades dos entes reguladores coaduna-se com o Estado Democrático de Direito a fim de que as denominadas Agências Reguladoras possam vir a desempenhar de forma satisfatória suas funções, possibilitando, ainda, a sua autonomia financeira.

3.2 NATUREZA TRIBUTÁRIA

Quanto à sua natureza tributária, as taxas de fiscalização cobradas pelas Agências Reguladoras se dão em razão do exercício do poder de polícia, nos termos dos artigos 145, II da Constituição Federal e 78, caput, do Código Tributário Nacional, visto que “na medida em que a lei atribui o exercício do poder de polícia (competência regulatória) à agência reguladora, será admissível que outra disposição legal institua uma taxa destinada ao custeio dessa atividade” (JUSTEN FILHO, 2002, p.478).

Desta forma, assevera Aurélio Pitanga Seixas Filho que:

A taxa de polícia se enquadra neste figurino, pois se o poder que tem o Estado de restringir, disciplinar ou limitar direitos, interesses ou liberdades

do cidadão com relação a uma determinada atividade essencial à população exige a constituição de um serviço público *uti universi*, como, por exemplo, o Corpo de Bombeiros, que tem a competência de fiscalizar e controlar os locais públicos ou privados para evitar riscos contra incêndio, o uso do poder de polícia do governo restringindo um direito de um cidadão não só é um serviço público *uti singuli*, como configura uma prestação compulsória de serviço público. (SEIXAS FILHO, 2002, p.51).

Sendo assim, é possível aferir que grande parte da doutrina, e até mesmo a jurisprudência, reconhecem que as “taxas de fiscalização” possuem natureza tributária de taxa de polícia, visto que as agências reguladoras estariam exercendo a denominada atividade de polícia administrativa e, portanto, estariam autorizadas a cobrar taxas em decorrência dessa atividade (PESSOA, 2008, p.8).

3.3 A LEGISLAÇÃO NO ESTADO DE ALAGOAS

A lei nº 6.267, de 20 de setembro de 2001, criou a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas (ARSAL). No entanto, a lei nº 7.151, de 5 de maio de 2010, alterou a lei anterior acrescentando dispositivos regulatórios em relação à aplicação de penalidades e regulação dos transportes.

Contudo, faz-se mister destacar que a lei 7.151/2010 criou o art. 29, que institui a criação de taxa de fiscalização de serviços públicos sob regime regulatório, salvo em regime de convênio, em 0,5% (cinco décimos por cento) do valor do benefício econômico anual auferido pelo concessionário, permissionário e/ou autorizados dos serviços regulados pela ARSAL.

No entanto, houve uma controvérsia sobre a ARSAL ao alegarem que não seria de competência do Estado de Alagoas a regulamentação de matéria sobre trânsito e transporte. No entanto, o Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas reconheceu que embora os artigos 22, inciso XI e 25, § 1º, da Constituição Federal, preconizem ser de competência privativa da União a legislação sobre trânsito e transporte, podem os Estados Membros da Federação legislar sobre matéria que não lhe sejam vedadas pela própria Constituição, permitindo-os assim criar leis sobre a segurança do transporte de passageiros para fins de turismo e, através de seu poder de polícia, regulamentar e fiscalizar obrigações para empresas que se enquadrem nesse tipo de atividade.

Salientou ainda o supramencionado Tribunal que o Estado seria a pessoa política competente para instituir a taxa de contraprestação do poder de polícia estatal, somente podendo ser feita mediante lei, jamais por decreto ou resolução, conforme segue:

Acórdão n.º 1-851/2010. APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. REGULAMENTAÇÃO ESTADO. PODER DE POLÍCIA. SERVIÇO DE TRANSPORTE. TURISMO. POSSIBILIDADE. DELEGAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO SOBRE O SERVIÇO ESPECIAL DE TRANSPORTE À ARSAL. **INEXISTÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE DE INSTITUIÇÃO DE TAXA ATRAVÉS DE RESOLUÇÃO. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.** DECISÃO UNÂNIME. I - A regulamentação pelo Estado da federação sobre transporte de passageiros destinado ao turismo ou sob regime de fretamento, não constitui invasão de competência privativa da União. II - Segundo o Decreto Estadual nº 1.172/03, não compete a ARSAL fiscalizar o serviço especial de transporte intermunicipal. III - Fere o princípio da legalidade tributária a instituição de taxa decorrente do poder de polícia por meio de Resolução. IV - Recurso conhecido e improvido. Decisão unânime. (TJ-AL - APL: 00123452820048020001 AL 0012345-28.2004.8.02.0001, Relator: Des. James Magalhães de Medeiros, 1ª Câmara Cível, Data de Publicação: 29/10/2010).-(BRASIL, 2010, grifo nosso).

4 TAXA DE FISCALIZAÇÃO SANITÁRIA

Quando se trata de taxa de fiscalização sanitária, o referencial inicial é a taxa cobrada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, com origem na Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que em seu artigo 23 criou a taxa de fiscalização de vigilância sanitária, decorrente do poder de polícia exercido por tal agência. Importante evidenciar que esse poder de polícia, encerra em si um sentido amplo, visto que:

O poder de polícia compreende a atividade estatal condicionadora de liberdade e da propriedade dos particulares, caracterizando limitações administrativas, e imposições de medidas coercitivas (apreensões, interdições, que ocorrem mediante licenciamentos, autorizações, fiscalizações para construção).(Melo, 2010, p.65).

Em relação à taxa cobrada pela ANVISA, são sujeitos passivos as pessoas físicas e jurídicas que exercem atividades de fabricação, distribuição e venda de produtos e a prestação de serviços mencionados no art. 8º da referida lei.

Segundo esse último artigo, a ANVISA regulamenta, controla e fiscaliza os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública. Alguns dos ramos incluídos são: o de medicamentos de uso humano, alimentos, inclusive bebidas, águas envasadas, cosméticos, produtos de higiene pessoal e perfumes, entre outros, previstos nos demais incisos. O valor da taxa é calculado com base no fato gerador, valor e prazo previstos no Anexo II da referida Lei.

4.2. NATUREZA TRIBUTÁRIA

Quanto à sua natureza tributária, as taxas de fiscalização sanitária, assim como as taxas cobradas pelas Agências Reguladoras, se dão também em razão do exercício do poder de polícia, que para alguns autores não pode ser potencial, como acontece com a cobrança de taxas decorrentes de serviços públicos, mas que “deve haver o regular poder de polícia, isto é, a efetiva e concreta atividade fiscalizatória.” (CREPALDI, 2009, P.24).

Pois, segundo também Crepaldi, diferentemente dos impostos, “Devemos entender que as taxas não se destinam a angariar fundos, e sim para fazer frente aos gastos experimentados na prestação de um serviço público ou no exercício do poder de polícia” (2009, p.24).

No entanto, para outros autores, esse entendimento encontra-se superado, visto que com o cancelamento da súmula 157 do STJ que determinava: “é ilegítima a cobrança de taxa pelo município na renovação de licença para localização de estabelecimento comercial ou industrial.”, os tribunais passaram a interpretar não ser obrigatório o efetivo exercício do poder de polícia para a cobrança da respectiva taxa, sendo suficiente a sua potencial existência, como indica a jurisprudência colacionada abaixo:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. TAXA DE FISCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. CANCELAMENTO DA SÚMULA 157/STJ. 1. A Primeira Seção desta Corte, no julgamento do REsp 261.571/SP, firmou o entendimento de que é legítima a cobrança anual, pelos Municípios (Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 6.10.2003) **ios, da Taxa de Fiscalização de Localização e Funcionamento, sendo prescindível a comprovação efetiva do exercício do poder de polícia, bem como determinou o cancelamento da Súmula 157/STJ.** 2. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, que merece ser desprovido. (STJ - EDcl nos EDcl no REsp: 997921 SP 2007/0243984-4, Relator: Ministra DENISE ARRUDA, Data de Julgamento: 20/10/2009, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 12/11/2009). (BRASIL, 2009, grifo nosso).

Por isso que os autores Guimarães e Alves (2011), indicam que não há mais a exigência da fiscalização concreta, do efetivo poder de polícia, pois ele não é exercido apenas por meio de atos concretos, pois a emissão de atos normativos, para regular atividades, também caracterizam o exercício desse poder.

4.3 A LEGISLAÇÃO NO ESTADO DE ALAGOAS

Em Alagoas, foi sancionada pelo governador Teotônio Vilela Filho, no dia 15 de dezembro de 2014, e publicado no Diário Oficial, no dia 16 de dezembro de 2014, a Lei nº 7.663, que dispõe sobre a taxa de fiscalização sanitária relativa à Vigilância do Estado de Alagoas. De acordo com o art. 2º da referida lei “constitui fato gerador da Taxa de Fiscalização Sanitária o exercício do poder de polícia legalmente atribuído à Diretoria de Vigilância Sanitária de Alagoas – DIVISA/AL”. (ALAGOAS, 2014).

Essa lei determina, em seu art. 8º, que tal taxa deve ser paga, anualmente, com base nos valores constantes nas tabelas anexadas a ela, tomando-se como fundamento a taxa referencial do sistema especial de liquidação, ademais indica que ela será cobrada com base no enquadramento do porte da empresa, levando em consideração o faturamento anual bruto.

Como penalidade no caso de não pagamento ou pagamento insuficiente, o art. 13 prevê a impossibilidade de concessão do Alvará Sanitário e demais penalidades, assim como a aplicação dos juros e correção monetária na forma do art. 184 do Código Tributário do Estado de Alagoas, a serem cobrados pelo estabelecimento bancário.

5 NATUREZA JURÍDICA DAS TAXAS DE FISCALIZAÇÃO

No tocante a natureza jurídica das taxas de fiscalização, existe uma controvérsia, entre se elas seriam verdadeiramente taxas ou preços públicos. Para contextualizar tais posicionamentos é necessário fazer uma distinção entre as agências reguladoras, como aquelas que fiscalizam os serviços públicos e as agências reguladoras de atividade econômica em sentido estrito.

Pois, para Maçal Justen Filho (2002, p.310) “a atividade econômica em sentido restrito peculiariza-se pela exploração econômica lucrativa, segundo princípios norteadores da atividade empresarial, fundada na racionalidade estritamente econômica”. Enquanto que o serviço público “é uma atividade orientada ao atendimento de certas necessidades fundamentais, do que deriva sua submissão a um regime jurídico restritivo e limitado”. (2002,p.310).

Por essa razão que para Glória Braz e Wagner Baptista (2000), a função de fiscalização dos serviços públicos é permanente do Poder Público, de forma a não apenas regulamentar, mas até mesmo intervir, dentro do previsto na legislação. Percebe-se, portanto,

que mesmo no caso de delegação de serviço público, as empresas que vencem a licitação e assinam o contrato respectivo, assumem, de forma autônoma, a obrigação contratual de remunerar o Estado até mesmo pelos serviços de fiscalização que ele precisa continuar a exercer durante todo o período de vigência do contrato (pois o estado, por sua vez, continua com a titularidade dos serviços).

Nesse diapasão, as “taxas de fiscalização” cobradas pelas Agências, tais como a ANATEL e ANEEL, não possuiriam a natureza jurídica de tributo, mas de preço público, visto que o Estado é o titular do serviço e fiscaliza o cumprimento dos contratos de concessão de serviços públicos, de forma que deveria ser obrigatória, e não discricionária.

Tanto que o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.586-4-DF, entendeu que a denominada “Taxa Anual por Hectare”, apesar da denominação, é um preço público, por estar no regime de direito privado, é o que se desprende da interpretação dada pelo acórdão do TRF-2, na Apelação nº 9902172059 RJ 99.02.17205-9. (BRASIL, 2010).

Enquanto que as “taxas de fiscalização” cobradas, por exemplo, pela ANVISA, no caso a taxa de fiscalização de vigilância sanitária, ou pela ANS, seriam taxas propriamente ditas, decorrentes do exercício do poder de polícia sob a iniciativa privada, atividade econômica em sentido estrito, pois as empresas reguladas não estariam praticando a sua autonomia porque não assinaram um contrato com o Estado, e estariam apenas sob a égide da lei.

No entanto, a doutrina não é uniforme, pois conforme alguns autores, essa distinção não é feita, visto que as taxas devem “ser cobradas sempre que o Estado (acepção lata) exercer o poder de polícia.” (Carvalho, 2010, p.72), e se é demonstrada essa conexão entre atuação do Estado e a contraprestação, é uma taxa. Porque “Em qualquer das hipóteses previstas para a instituição de taxas- prestação de serviço público ou exercício do poder de polícia- o caráter sinalagmático deste tributo haverá de mostrar-se à evidência.” (Carvalho, 2010, p.72).

6 OCORRÊNCIA DE BITRIBUTAÇÃO EM RAZÃO DA EXISTÊNCIA DA TAXA DE FISCALIZAÇÃO

Inicialmente cabe conceituar bitributação: “consiste na dupla exigência de tributos, de modo ilegítimo, por parte de duas (ou mais) pessoas de Direito Público” (MELO, 2010,

P.150). Diferente do *bis in idem* que acontece quando “o fato jurídico é tributado por uma mesma pessoa política (única titularidade ativa), mais de uma vez” (MELO, 2010, P.152).

A preocupação com evitar a bitributação não se restringe aos aspectos internos de um Estado, mas também em evitar a bitributação a nível Internacional, pois com “o incremento do comércio internacional e da consequente ativação do fluxo de investimentos entre nações veio dar maior relevo é o fenômeno da bitributação.” (MARTINS, I., 2011, p.598).

No caso a ser analisado, foi requerido, pela apelante SINDICATO DO COMERCIO VAREJISTA DE PRODUTOS FARMACEUTICOS DO PIAUI, a declaração de ilegalidade ou inconstitucionalidade da Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária, instituída pela Lei 9.782/99, por entender que ela fere o CTN e a CF/88, pois a ANVISA teria estabelecido taxa com a mesma base de cálculo e fator gerador de impostos e que ela não oferece qualquer contraprestação pela cobrança da taxa.

Ademais, alegaram que ela não possuía poder de polícia sanitária sobre as atividades locais, o que caso acontecesse, acarretaria bitributação, tendo em vista que já existe a taxa cobrada pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, caracterizando a exigência, por entes federados distintos, de dois tributos com fato gerador idêntico.

No entanto, no julgamento de tal controvérsia, a apelação nº 30325 DF 2003.34.00.030325-5, o Tribunal Regional Federal da 1ª região entendeu por negar provimento à apelação, pois a legalidade da cobrança da taxa já estava assentada na referida Corte, bem como no Supremo Tribunal de Justiça. Em relação à alegação de bitributação, a corte não reconheceu, pois a existência da Taxa de Fiscalização, prevista no art. 21 da Lei 5.991/1973, refere-se a licenciamento para o comércio, a importação, entre outras atividades, de drogas, insumos farmacêuticos e correlatos, e que os órgãos competentes para fazer o licenciamento seriam os respectivos dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Enquanto que a Taxa de Fiscalização Sanitária, prevista no art. 23 da Lei nº 9.782/99, diz respeito ao Poder de Polícia exercido pela ANVISA. Tal entendimento corrobora com Melo (2010), de que os supostos casos de bitributação precisam ser analisados a vista de diversos aspectos, pois às vezes mesmo se tratando de um fato único, pode observa-se diversos reflexos, o que acarretaria não ser caso de bitributação. Abaixo está incluída a Jurisprudência discutida:

TRIBUTÁRIO. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ANVISA. TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. LEI 9.782/99. LEGITIMIDADE DA COBRANÇA. BITRIBUTAÇÃO. INOCORRÊNCIA. 1. "O fato gerador da Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária é o exercício do poder de polícia conferido à ANVISA para

promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a estes relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras, em consonância com o disposto no art. 6º da Lei 9.782/1999."(AMS 0033664-32.2006.4.01.3400/DF, Rel. Desembargadora Federal Maria Do Carmo Cardoso, Oitava Turma, e-DJF1 p.561 de 25/03/2011). 2. A legalidade da cobrança da referida taxa restou assente nesta Corte, como também no âmbito do Superior Tribunal de Justiça. (AMS 0005517-98.2003.4.01.3400/DF, Rel. Juiz Federal MÁRCIO LUIZ COÊLHO DE FREITAS, 1ª TURMA SUPLEMENTAR, e-DJF1 p.1059 de 16/11/2012; AgRg no AREsp 46.340/DF, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, Primeira Turma, julgado em 06/03/2012, DJe 16/03/2012). 3. No mais, não procede a alegação de ocorrência de bitributação em razão da existência da Taxa de Fiscalização, prevista nos artigos 21 e seguintes da Lei 5.991/1973. Isso porque a Taxa de Fiscalização Sanitária diz respeito, como já dito, a um tributo resultante da função do Poder de Polícia exercido pela ANVISA no exercício suas atribuições de fiscalização, não se confundindo com a Taxa de Fiscalização do art. 21 da Lei 5.991/73, tributo este decorrente do licenciamento de estabelecimento. Isto é, estes tributos são vinculados a hipóteses de incidência (atuações estatais) diversas. 4. Apelação improvida. (TRF-1 - AMS: 30325 DF 2003.34.00.030325-5, Relator: JUIZ FEDERAL ALEXANDRE BUCK MEDRADO SAMPAIO, Data de Julgamento: 12/03/2013, 1ª TURMA SUPLEMENTAR, Data de Publicação: e-DJF1 p.877 de 05/04/2013). (BRASIL, 2013).

Por isso, desprende-se que a atuação de cada ente, se for individualizada, mesmo que a primeira vista aparente se referir ao mesmo fato gerador, precisa ser analisada a atuação que específico. Pois: "Assim, como referido no art.80 do Código Tributário Nacional, a entidade estatal competente para o desempenho da atividade é competente, por consequência, para instituir e cobrar a taxa correspondente." (CREPALDI, 2009, p.25).

CONCLUSÃO

O presente artigo demonstrou a importância das taxas, principalmente das decorrentes do poder de polícia, para a manutenção das agências e órgãos especializados em fiscalizar as atividades econômicas que o Estado exerce em regime de monopólio, as atividades desempenhadas por empresas prestadoras de serviços públicos e as empresas privadas, de forma a proteger os interesses da coletividade e custear a manutenção das atividades de tais entes.

Para tanto, desprende-se que a doutrina não é uniforme em relação à natureza jurídica e tributária das taxas de fiscalização, como também foi possível perceber que Alagoas

possui legislação própria no tocante a cobrança tanto das taxas de fiscalização de serviços públicos sob regime regulatório e cobrança da taxa de fiscalização sanitária.

Por fim, pode-se concluir que no caso de alegações de bitributação das taxas de fiscalização, é essencial, na análise das controvérsias, atentar para todos os reflexos de um mesmo fato, pois apesar de que a primeira vista possa aparentar ser o caso de bitributação, é necessário fazer uma verificação do efetivo fato gerador da taxa discutida, para evitar interpretações precipitadas.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS. **Lei nº 7.663, de 15 de dezembro de 2014**. Diário Oficial de Alagoas, Poder Executivo, Maceió, 16 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.doeal.com.br/portal/visualizacoes/jornal/#e:23340>>. Acesso em: 20 de abr. de 2016.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BARROS, Luiz Celso de. **Direito Tributário**. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973**. Lex: DOFC de 19 de dez. de 1973, p. 13049. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5991.htm>. Acesso em: 20 de abr. de 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999**. Lex: D.O. de 27 de jan. de 1999, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9782.htm>. Acesso em: 20 de abr. de 2016.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Alagoas. **Apelação Cível nº 2008.003151-1**. Apelante: ARSAL - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas. Apelados: Rio Largo Transportes Ltda. e outros. Relator: Des. James Magalhães de Medeiros. Maceió, 29 de outubro de 2010. Disponível em:<<http://www2.tjal.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=4190&cdForo=0>>. Acesso em 22 fev.2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (2. Região). **Apelação cível e Reexame nº 9902172059 RJ 99.02.17205-9**. Apelante: DEPARTAMENTO NACIONAL DA PRODUCAO MINERAL-DNPM. Apelado: LIDEMBERG JULIO CARDOSO. Relator: Desembargador

Federal Fernando Marques. Rio de Janeiro, 23 de jun. de 2010. Lex: publicado no Diário eletrônico do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (E-DJF2R), em 21 de julho de 2010, p.197/198.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). **Apelação cível nº 30325 DF 2003.34.00.030325-5**. Apelante: Sindicato do Comercio Varejista de Produtos Farmaceuticos do Piaui. Apelado: Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria - ANVISA. Relator: JUIZ FEDERAL ALEXANDRE BUCK MEDRADO SAMPAIO. Brasília, 12 de mar. de 2013. Lex: publicado no e-DJF1 do dia 05/04/2013, pags.. 877.

BRASIL. STF. **RE 554.951-SP**. 1ª turma. Rel. min. Dias Toffoli. Disponível em: <www.stf.jus.br> Acesso em: 22 mar. 2016.

BRASIL. STJ. **REsp: 997921 SP 2007/0243984-4**. 1ª Turma. Relator: Ministra Denise Arruda, Data de Julgamento: 20/10/2009. Lex: DiJe 12/11/2009. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em : 20 de dez. de 2016.

BRAZ, Gloria de Faria Alvim F. Pereira; BAPTISTA, Wagner Nogueira Franca. **Concessões de serviço público e sua fiscalização**. BDA: Boletim de Direito Administrativo. São Paulo, v. 16, nº 1, p. 21-30, jan. de 2000.
CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Reforma do Estado: **O papel das agências reguladoras e fiscalizadoras**. In: MORAES, Alexandre de. (org.). Agências Reguladoras. São Paulo: Atlas, 2002, p. 138.

GUIMARÃES, Marcos Roberto Batista; ALVES, Daniel Ferreira. **Taxa de fiscalização de vigilância sanitária, incidência e fato gerador**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 93, out 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10514>. Acesso em 20 de abr 2016.

JANCZESKI, Célio Armando. **Das taxas: aspectos jurídicos e caracterização**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2015.

MARTINS, Ives Gandra da Silva Martins. (Coord.). **Curso de direito Tributário**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARTINS, Sergio Pinto. **Manual de Direito Tributário**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MELO, José Eduardo Soares. **Curso de direito tributário**. 9. Ed. São Paulo: Dialética, 2010.

PESSOA, Leonardo Ribeiro. **A natureza jurídica das “taxas de fiscalização” cobradas por Agências reguladoras federais brasileiras**. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 2008.

SEIXAS FILHO, Aurélio Pitanga. **Taxa: doutrina, prática e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.