

# A fiscalização sanitária das embarcações em águas jurisdicionais brasileiras: notas acerca da (in)efetividade da Súmula 50 da AGU\*

## The sanitary inspection of vessels in Brazilian Waters: notes about the (in)effectiveness of Precedent 50 of the AGU

Joedson de Souza Delgado\*\*

Ana Paula Henriques da Silva\*\*\*

### RESUMO

Apresentamos neste artigo a problemática das infrações sanitárias perpetradas a bordo das embarcações estrangeiras ou nacionais que fazem parada nos portos brasileiros e a necessidade de uma solução viável trazida pela lacuna deixada pela Súmula nº 50 da Advocacia Geral da União (AGU) de 13 de agosto de 2010. Por um lado, apontamos a solução administrativa adotada pela AGU de reduzir o litígio e garantir a segurança jurídica da norma para a sociedade diante da responsabilidade estatal na prevenção do risco sanitário à população. Por outro lado, sugerimos a atualização da Lei nº 6.437/1977 que configura infrações à legislação sanitária federal para que o texto preveja expressamente a responsabilidade do agente marítimo em casos de descumprimento de normas sanitárias e, nesse intervalo *sine lege*, que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária adote a estratégia de resposta a essa problemática, o que pode ser feito de modo semelhante à prática marítima francesa de controle coordenado dos navios estrangeiros que fazem escala nos portos europeus, canadenses e da Federação Russa.

**Palavras-chave:** Infração sanitária. Súmula. Advocacia-Geral da União. Risco sanitário. Agente marítimo.

### ABSTRACT

We present in this article the issue concerning sanitary infractions undertaken on board by foreign or domestic vessels that stop in Brazilian ports and the need to set up a suitable solution to repair the gap introduced by the General Union Attorney Precedent's nº 50 of 13 august 2010. On one hand, we point out the administrative solution adopted by the General Union Attorney to reduce litigation and ensure legal security in applying the norm to society in light of the state responsibility and accountability in avoiding healthy risks to the population. On the other hand, we suggest the upgrade of Law 6,437/1977 that is related to violations to federal healthy legislation in order that the text effectively assures the responsibility of the shipping agent in case of non-compliance with healthy standards and, in the mean-

\* Recebido em 30/04/2015

Aprovado em 11/06/2015

\*\* Mestrando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Especialista em Direito Sanitário pela Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz e em Direito Administrativo pelo Instituto Brasileiro de Direito Público – IDP. Administrador graduado pela Universidade de Brasília – UnB e advogado pelo Centro Universitário do Distrito Federal – UDF. Analista Administrativo na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. *E-mail:* joedson.delgado@hotmail.com

\*\*\* Aluna especial do Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Especialista em Direito Constitucional pela AVM Faculdade Integrada e em Direito Administrativo pela Faculdade Integrada da Grande Fortaleza – FGF. Cientista política e internacionalista graduada pela Universidade de Brasília – UnB e advogada pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Assessora Política na Embaixada do Burkina Faso. *E-mail:* grody17@hotmail.com

time *sine lege*, that the National Sanitary Surveillance Agency adopts the strategy of response to this issue following the model employed by the French maritime coordinated practice in controlling the way to deal with foreign vessels that stop in European, Canadian and Russian ports.

**Keywords:** Sanitary infraction. Precedent. General Union Attorney. Health risk. Maritime agent.

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O advento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) — e sua atividade regulatória — deslocou o papel histórico do Poder Legislativo para o Poder Executivo na formulação central das políticas de saúde pública, neste compreendidas as ações de vigilância sanitária aptas a prevenir riscos e agravos à população brasileira.

Tal cenário veio acompanhado de texto normativo que responsabiliza objetivamente a quem seja autor ou responsável por irregularidade administrativa, notadamente o agente marítimo por infração de natureza sanitária observada a bordo de navios, segundo estabelece o art. 3º da Lei nº 6.437/1977, “o resultado da infração sanitária é imputável a quem lhe deu causa ou para ela concorreu”<sup>1</sup>.

Com efeito, entende-se por agente marítimo aquele que, em representação do proprietário, do armador, do gestor ou do afretador, ou de alguns desses concomitantes, se encarrega tanto de despachar o navio em porto quanto das operações comerciais a que ele se destina, bem como assistir o capitão na prática dos atos jurídicos e materiais necessários à conservação do navio e à continuação da viagem<sup>2</sup>.

A Anvisa, por seu turno, publicou as Resoluções da

Diretoria Colegiada (RDC) 217/2001<sup>3</sup> e 56/2008<sup>4</sup> que permitiram imputar ou garantir que o agente marítimo fosse responsabilizado por infrações sanitárias perpetradas por armadores<sup>5</sup> ou pelo comandante de embarcações<sup>6</sup> estrangeiras representados por ele no Brasil.

Em sentido diverso, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entendeu que o agenciamento marítimo se resume na intermediação feita pelo armador ou pelo comandante a fim de prover todas as necessidades do navio, no porto de destino<sup>7</sup>. Logo, isento de responsabilidade por ilicitude sanitária praticada em embarcações.

Ainda, de igual modo, a Advocacia-Geral da União (AGU), em 13 de agosto de 2010, atenta a uma possível solução administrativa para reduzir o litígio jurídico e garantir a segurança jurídica da norma para a sociedade expediu a Súmula 50 em que “não se atribui ao agente marítimo a responsabilidade por infrações sanitárias ou administrativas praticadas no interior das embarcações”<sup>8</sup>.

3 AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. *Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 217, de 21 de novembro de 2001*. Dispõe sobre o Regulamento técnico da vigilância sanitária de embarcações, portos de controle sanitário e da prestação de serviços de interesse da saúde pública e da produção e circulação de bens. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/cea/Res.Anvisa217-01.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

4 AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. *Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 56, de 6 de agosto de 2008*. Dispõe sobre o Regulamento técnico de Boas Práticas Sanitárias no Gerenciamento de Resíduos Sólidos nas áreas de Portos, Aeroportos, Passagens de Fronteiras e Recintos Alfandegados. Disponível em: <[http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/6b0d00804e5eefdc9657ded762e8a5ec/RDC\\_56\\_RESIDUOS\\_SOLIDOS.pdf?MOD=AJPERES](http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/6b0d00804e5eefdc9657ded762e8a5ec/RDC_56_RESIDUOS_SOLIDOS.pdf?MOD=AJPERES)>. Acesso em: 22 abr. 2015.

5 III - Armador - pessoa física ou jurídica que, em seu nome e sob sua responsabilidade, presta a embarcação com fins comerciais, pondo-a ou não a navegar por sua conta; (art., 2º, da Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997).

6 V - Embarcação - qualquer construção, inclusive as plataformas flutuantes e, quando rebocadas, as fixas, sujeita a inscrição na autoridade marítima e suscetível de se locomover na água, por meios próprios ou não, transportando pessoas ou cargas; (art., 2º, da Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997).

7 AgRg no RESP nº 719.446/RS, Relatora Ministra Denise Arruda; AgRg no RESP nº 1.D42.703/ES, Relator Ministro Benedito Gonçalves; RESP nº 826.637/RS, Relator Ministro Francisco Falcão; AgRg no AI nº 1.039.595, Relatora Ministra Denise Arruda (Primeira Turma); RESP nº 665.950/PE, Relator Ministro Franciulli Netto; RESP nº 731.226/PE; Relatora Ministra Eliana Calmon; AgRg no RESP nº 1.058.368/RS, Relator Ministro Castro Meira; AgRg no RESP nº 981.545/SP, Relator Ministro Herman Benjamin; AgRg no RESP nº 1.165.103/PR, Relator Ministro Castro Meira (Segunda Turma).

8 ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Súmula nº 50, de 13 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/>>

1 BRASIL. *Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977*. Configura infrações à legislação sanitária federal e estabelece as sanções respectivas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6437.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6437.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2015.

2 FERREIRA, Milena. *Aspectos jurídicos das responsabilidades do agente marítimo*. 2006. 86 f. Monografia (Graduação) - Centro de Ciências Jurídicas, Políticas e Sociais da Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2006. Disponível em: <<http://siaib01.univali.br/pdf/Milena%20Ferreira.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

Como consequência de o verbete sumular — de observância obrigatória pela Anvisa — o documento descumbe a figura do agente marítimo de responsabilidades, autuações, interdições e notificações por danos e infrações originadas e cometidas pelos navios estrangeiros ou de bandeira brasileira, ditame esse que trouxe uma nova realidade ao cenário da Vigilância Sanitária na atuação em portos brasileiros.

Tal orientação normativa pôs fim à discussão quanto à responsabilidade do agente marítimo por infrações sanitárias ou administrativas praticadas no interior de embarcações, contudo, deixou um limbo jurídico quanto à respectiva responsabilização.

Paradoxalmente, a redação da Súmula 50 da AGU é simples, mas de efeito contundente. O enunciado sumular apresenta dupla dimensão a ser resolvida: o administrativo, de controle sanitário de embarcações e a jurídica, relativa à responsabilidade por infrações sanitárias a bordo.

O ensaio traz à tona intrincado litígio jurídico, no qual a Anvisa transferia a obrigação do armador para os agentes marítimos, entendimento revisto pela AGU, para se conformar à doutrina e jurisprudência vigorantes. Consubstancia-se em atualidade técnica-jurídica que pauta no cotidiano de um sem-número de profissionais afetos à atividade empresarial de navegação.

Por conseguinte, ao analisar sua aplicabilidade prática, percebe-se que a manutenção desse instituto nas atividades de vigilância sanitária coloca em risco a concretização do direito individual e coletivo à saúde pública pelo simples fato de não existir outro representante ou filial do armador (estrangeiro) no Brasil, sujeitando-o, assim, ao inadimplemento de suas obrigações. Portanto, o foco do trabalho repousa sobre a problemática sanitária às quais as embarcações nos portos brasileiros estavam sujeitas com relação à fiscalização sob a responsabilidade da Anvisa.

Tal embate carece de solução plausível para que o responsável pela obrigação seja autuado e que efetivamente responda pelos seus atos. Para tanto, no plano internacional, trata-se precisamente da adaptação de um acordo interadministrativo regional utilizado pelo Canadá, alguns países europeus e asiáticos<sup>9</sup> que conseguiram,

por meio do *Memorandum d'entente* (termo utilizado na França) ou *Protocole d'entente* (usual no Canadá), implantar controle coordenado de navios estrangeiros, fazendo escala nos portos europeus. Tal formato poderia ser adaptado no Brasil?

Para responder, o texto organiza-se em quatro partes que, após breve introito, pauta-se na abordagem das ações de Vigilância Sanitária nos portos brasileiros. De maneira detida, analisou-se o princípio da precaução no intuito de evitar as consequências involuntárias substanciais (riscos) que afetam a saúde pública e o meio ambiente marítimo. Após, examina-se, à luz do tratado alienígena, a possível solução da ação fiscal no cotidiano portuário em detrimento à prestação efetiva de saúde e encerra-se com reflexões quanto à permanência da Súmula 50 da AGU frente à ausência do dispositivo normativo na Lei 6.437/1977.

Para tanto, o trabalho se baseia em pesquisa bibliográfica, de abordagem qualitativa, ao apreciar a lacuna jurídica deixada pelo enunciado normativo ao tempo em que explica e classifica o tema proposto.

Destarte, espera-se alcançar o objetivo geral deste trabalho no campo doutrinário, qual seja a aplicação dos conhecimentos e o estímulo à continuidade dos estudos sobre a limitação da responsabilidade administrativa relativa à infração sanitária apurada no interior de navio que não pode ser imputada ao agente marítimo, buscando saber as consequências para a saúde pública.

## 2. AS AÇÕES DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA NAS EMBARCAÇÕES EM ÁGUAS SOB JURISDIÇÃO BRASILEIRA<sup>10</sup>

No Brasil, a Constituição Federal de 1988<sup>11</sup> é um

Chipre, Dinamarca, Espanha, Estônia, Federação da Rússia, Finlândia, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Letônia, Malta, Noruega, Países-Baixos, Polónia, Portugal, Romênia, Eslovênia, Suécia, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte.

<sup>10</sup> Águas jurisdicionais brasileiras são todas aquelas elencadas no art. 20, III e VI, da Constituição Federal, e mais explicitada no art. 3º, da Lei 9.966/2000 que pontua como (i) águas interiores compreendidas entre a costa e a linha-de-base reta, a partir de onde se mede o mar territorial; as dos portos; as das baías; as dos rios e de suas desembocaduras; as dos lagos, das lagoas e dos canais; as dos arquipélagos; as águas entre os baixios a descoberta e a costa. (ii) águas marítimas como todas aquelas sob jurisdição nacional que não sejam interiores.

<sup>11</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa*

atos/detalhe/idato/257572>. Acesso em: 28 abr. 2015.

<sup>9</sup> O *Memorandum d'entente* atualmente agrega 27 (vinte e sete) Nações-Membros: Alemanha, Bélgica, Bulgária, Canadá, Croácia,

marco do direito à saúde, pois assegurou ao coletivo, como bem maior do homem, que o poder público tem o dever de prover condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

Conforme se depreende do inciso II do art. 200 da Constituição Federal, o Sistema Único de Saúde (SUS) possui atribuição de “executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador”, atribuição que foi reproduzida na Lei nº 8.080/1990<sup>12</sup>, ao tratar do campo de atuação do SUS.

O Decreto nº 3.029/1999<sup>13</sup>, ao regulamentar a Lei nº 9.782/1999<sup>14</sup>, que trata do controle de portos, confere no art. 2º competência à Anvisa para regulamentar, analisar, controlar e fiscalizar os serviços de interesse sanitário.

Com efeito, as questões de ordem sanitária (medidas preventivas e de controle de surtos, epidemias, pandemias e agravos inopinados) são cada vez mais recorrentes na promoção da saúde da tripulação das embarcações de bandeiras brasileira ou estrangeira, ancorados ou por atracar nos portos organizados<sup>15</sup>, nos terminais de uso privado<sup>16</sup>, nas instalações portuárias<sup>17</sup>, nas esta-

ções de transbordo de cargas<sup>18</sup>, nas instalações portuárias públicas de pequeno porte<sup>19</sup> e nas instalações portuárias de turismo<sup>20</sup>.

Nesse passo, as inspeções sanitárias realizadas a bordo das embarcações observam os padrões operacionais e higiênico-sanitários, o estado de saúde dos seus viajantes, assim como realizam a análise documental das informações apresentadas quando da sua solicitação.

O ambiente interno de um navio é considerado como área crítica para a disseminação de doenças em razão da vulnerabilidade sanitária e epidemiológica, e isso data de eras remotas, como a Antiguidade. A título de exemplo, cita-se a descoberta da peste na cidade de Atenas, na Grécia antiga, no ano de 430 A.C quando os atenienses confrontavam com a poderosa força militar espartana e os registros históricos apontam para cenas dantescas de

Corpos e mais corpos eram cremados, o que indicava aos inimigos que algo terrível acontecia. Os templos estavam repletos de moribundos acomodados em seu solo. Habitantes disputavam as fontes em busca de água, estavam desidratados pela epidemia. Uma nuvem de calor subia pela cidade febril. Alguns recordavam que a doença viera por embarcação marítima originária do Egito<sup>21</sup>.

Nos tempos atuais, emerge as repercussões quanto à disseminação e contágio de infecções por norovírus causador de gastroenterite que atingiu entre hóspedes e tripulantes do navio de cruzeiro *Vision of the Seas* da empresa *Royal Caribbean*, em março de 2010<sup>22</sup>, com saída

do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 8 jun. 2015.

12 BRASIL. *Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Lei Orgânica da Saúde. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)>. Acesso em: 8 jun. 2015.

13 BRASIL. *Decreto n. 3.029, de 16 de abril de 1999*. Aprova o Regulamento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3029.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3029.htm)>. Acesso em: 8 jun. 2015.

14 BRASIL. *Lei n. 9.782, de 26 de janeiro de 1999*. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9782.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9782.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2015.

15 I - porto organizado: bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária; (art. 2º, da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013).

16 IV - terminal de uso privado: instalação portuária explorada mediante autorização e localizada fora da área do porto organizado; (art. 2º, da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013).

17 III - instalação portuária: instalação localizada dentro ou fora da área do porto organizado e utilizada em movimentação de passageiros, em movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário (art. 2º, da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013).

18 V - estação de transbordo de cargas: instalação portuária explorada mediante autorização, localizada fora da área do porto organizado e utilizada exclusivamente para operação de transbordo de mercadorias em embarcações de navegação interior ou cabotagem (art. 2º, da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013).

19 VI - instalação portuária pública de pequeno porte: instalação portuária explorada mediante autorização, localizada fora do porto organizado e utilizada em movimentação de passageiros ou mercadorias em embarcações de navegação interior (art. 2º, da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013).

20 VII - instalação portuária de turismo: instalação portuária explorada mediante arrendamento ou autorização e utilizada em embarque, desembarque e trânsito de passageiros, tripulantes e bagagens, e de insumos para o provimento e abastecimento de embarcações de turismo; (art. 2º, da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013).

21 UJVARI, Stefan Cunha. *A história da humanidade contada pelo vírus, bactérias, parasitas e outros microrganismos*. São Paulo: Contexto, 2008. p. 122.

22 TRIBUNA ON LINE. Navio Vision of the Seas enfrenta novo surto de gastroenterite em cruzeiro. O Globo, 12 mar. 2010. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/navio-vision-of-the-seas-enfrenta-novo-surto-de-gastroenterite-em-cruzeiro-3041288>>.

do Porto de Santos/SP. O surto de gripe do tipo B, afetando o transatlântico MSC Armonia, da empresa MSC Cruzeiros, em fevereiro de 2012<sup>23</sup>, ancorado no mesmo Porto.

Sob o prisma da segurança sanitária dos viajantes, tripulantes e trabalhadores que transitam nos portos, os agentes fiscais<sup>24</sup> da Anvisa são os responsáveis pelo monitoramento da embarcação pelo seu período de permanência na costa brasileira. A inspeção sanitária a bordo pode ser básica com a verificação de documentos, o estado geral da casa de máquinas, dos alojamentos; ser detalhada que inclui o controle da qualidade da água e do armazenamento, o preparo e exposição de alimentos que irão abastecer os navios, o hospital de bordo, os depósitos de resíduos sólidos, o esgotamento sanitário etc. ou nos terminais de passageiros e cargas referente ao sistema de abastecimento de água potável.

Exsurge, nesse contexto, a figura do agente marítimo que iniciou suas atividades auxiliando na armação e no transporte marítimo, facilitando, assim, os trâmites burocráticos exigidos pelos portos. Ao longo do tempo, transmutou-se para a posição de mandatário do comandante da embarcação, no sentido de assisti-lo na prática dos atos jurídicos necessários à conservação do navio e providências de continuação de viagem<sup>25</sup>.

O comandante é designado para representar o Estado a bordo da embarcação, como autoridade máxima que abrigado pelo poder de polícia<sup>26</sup>, exerce a sua auto-

ridade a mando do armador<sup>27</sup>. A administração do navio só é alterada quando há ocorrência de delitos graves ou quando há perturbação da paz no porto<sup>28</sup>. Suas atribuições são extensas e incluem o dever de “inspecionar ou fazer inspecionar a embarcação, diariamente, para analisar as condições de asseio, higiene e segurança<sup>29</sup>”.

A propósito, Sarlet<sup>30</sup> argumenta acerca da incidência harmônica do direito fundamental, tal como a saúde elencada no texto constitucional e nas relações privadas ao referir que

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade formal), retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos.

Por sua vez, Tietzmann<sup>31</sup> defende que

É interessante notarmos que a intervenção no risco sanitário está relacionada às atividades exclusivas da administração pública, que tem como responsabilidade regulamentar ou restringir as liberdades ou as questões individuais em favor dos interesses coletivos.

Cabe aos fiscais sanitários fornecer orientações de saúde pública e descrever os resultados da inspeção em relatório toda vez que os padrões estiverem fora de conformidade. Logo, para melhorar as inconformida-

---

Autoridade Marítima para Aquaviários. Diretoria de Portos e Costas. Disponível em: <<https://www.legnet.com.br/sislegnet/integra/cliente-1/pais-1/un31029.htm>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

27 Armador é a pessoa que arma o navio, isto é, “que o provê de tudo quanto seja necessário para que possa navegar e o explorador, seja em viagens de transportes, seja na prática de pesca; ou o que, em sentido um pouco menos exato, mas que é justificado pela expressão latina *exercitor* é simplesmente a pessoa que explora o navio, mesmo sem ter por si só equipado” DANJON, Daniel. *Traité de droit maritime*. Paris: Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1950. A propriedade e a armação são conceitos distintos, pois a armação é uma noção dinâmica do exercício da atividade empresarial, enquanto que a propriedade é um direito sobre o navio, embarcação ou plataformas marítimas. MARTINS, Eliane Maria Octaviano. *Curso de direito marítimo: teoria geral*. 4. ed. Barueri: Manole, 2013. v. 1. p. 304.

28 MARTINS, Eliane Maria Octaviano. *Curso de direito marítimo: teoria geral*. 4. ed. Barueri: Manole, 2013. v. 1.

29 MARINHA DO BRASIL. *Portaria n. 111, de 16 de dezembro de 2003 com alteração parcial pela Portaria n. 21/DPC, de 18 de fevereiro de 2005*. Normam-13/2003/DPC, item 0401, subitem 2. Normas da Autoridade Marítima para Aquaviários. Diretoria de Portos e Costas. Disponível em: <<https://www.legnet.com.br/sislegnet/integra/cliente-1/pais-1/un31029.htm>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

30 SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

31 TIETZMANN, Daniela (Org.). *Epidemiologia*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2014. p. 75.

---

Acesso em: 27 abr. 2015.

23 ANDRADE, Juliana. Anvisa inspeciona transatlântico que está sob suspeita de surto de gripe tipo B. Agência Brasil, 27 fev. 2012. Saúde. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-02-27/anvisa-inspeciona-transatlantico-que-esta-sob-suspeita-de-surto-de-gripe-tipo-b>>. Acesso em: 8 abr. 2015.

24 Agentes fiscais, para Delgado, são agentes públicos que exercem suas funções por intermédio de leis específicas, nos cargos de especialista em regulação e vigilância sanitária/fiscal sanitário/fiscal de controle sanitário/fiscal de saúde pública/técnico de fiscalização sanitária, etc. ou, ainda, por servidores credenciados. DELGADO, Joedson de Souza. O processo administrativo-sanitário como instrumento de efetividade das ações de vigilância sanitária. *Revista Tempus: Actas de Saúde Coletiva*, Brasília, v. 07, n. 01, p. 225-240. Disponível em: <<http://www.tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/1290/1124>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

25 ULIANA JÚNIOR, L.; WUICIK, M. V. S. Ensaio sobre a responsabilidade civil do agente marítimo. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, ano 2, n. 5, p. 4463-4472, 2013. Disponível em: <[http://cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/05/2013\\_05\\_04463\\_04472.pdf](http://cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/05/2013_05_04463_04472.pdf)>. Acesso em: 7 abr. 2015.

26 MARINHA DO BRASIL. *Portaria n. 111, de 16 de dezembro de 2003 com alteração parcial pela Portaria n. 21/DPC, de 18 de fevereiro de 2005*. Normam-13/2003/DPC, item 0401, subitem 2. Normas da

des críticas encontradas, os fiscais fazem exigências por meio de ações e emissão de termos legais, tais como: notificações, autos de infração, interdições, apreensões etc.

Na atuação da Vigilância Sanitária, o risco é o elemento que vai orientar a política normativa de Estado e organizar as ações de proteção<sup>32</sup>. Nesse sentido, risco sanitário constitui a propriedade que tem uma atividade, serviço ou substância, de gerar efeitos deletérios ou adversos à saúde humana e, conseqüentemente, a possibilidade de que um perigo venha causar um evento pernicioso<sup>33</sup>.

Dessa feita, as ações de Vigilância Sanitária se perfazem em instrumento de controle dos riscos sanitários, por meio da inspeção e fiscalização, pela autoridade competente nas áreas internas dos navios, sendo primordial para determinar a existência de perigo à saúde pública.

### 3. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO: A SAÚDE PÚBLICA E O MEIO AMBIENTE MARÍTIMO PROTEGIDOS

O princípio da precaução norteia o Direito Ambiental no qual está incluído e se apresenta como fundante para o Direito Sanitário. A questão dos riscos inerentes às atividades comerciais que podem atingir a saúde pública deve ser tratada de maneira a conectar o Direito Ambiental ao Direito Sanitário, tendo o risco um fio condutor.

O processo de formação do princípio da precaução e sua história se fazem necessários para visualizar o quão problemático é a Súmula 50 da AGU ao não apontar o responsável pelas infrações sanitárias cometidas a bordo das embarcações, deixando, assim, um hiato de quem é a responsabilidade pela ilicitude.

O termo “risco” não se confunde com dano, mas associa-se à probabilidade de ocorrência de um evento indesejado e sua severidade. Para Beck<sup>34</sup>, “os riscos não

se esgotam, contudo, em efeitos e danos já ocorridos. Neles, exprime-se, sobretudo um componente futuro”, portanto, os riscos têm a possibilidade de serem calculados e prevenidos.

Dessa forma, ao se abordar o princípio da precaução, não deve ser confundido com o princípio da prevenção que lhe é subjacente. Embora tais princípios não sejam sinônimos, relacionam-se e fazem parte do princípio da prudência, sendo a precaução, um núcleo menor dentro da prevenção<sup>35</sup>. Essa parametrização faz-se necessária, pois a doutrina jurídica ainda confunde os dois termos.

Medidas acautelatórias são recorrentes na prática a fim de impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente e constituem pré-requisitos para a implantação de empresas e atividades consideradas potencialmente ou efetivamente poluidoras, conforme dita o princípio da prevenção<sup>36</sup>.

A atuação preventiva enseja a participação de toda a sociedade e do Estado a se manifestarem por meio de instrumentos normativos e de uma política ambiental preventiva<sup>37</sup>. O Licenciamento Ambiental e os estudos de impacto ambiental são necessários para que os danos sejam minimizados e, mesmo assim, não preconiza sua ausência<sup>38</sup>.

Nesse sentido, o princípio da precaução busca prevenir riscos ou danos. Há uma escolha racional<sup>39</sup>, a fim de selecionar o risco a que está sujeito e qual deve ser prevenido. Contudo, outro obstáculo se apresenta: o risco que acaba por fazer uma escolha baseada na percepção e não na realidade, adentrando, assim, na seara do que é justificado como limites da teoria racional<sup>40</sup>.

Premissas irrealistas são usadas para que o princípio funcione de maneira incondicional. A título ilustrativo,

35 LOPEZ, Teresa Ancona. *Princípio da precaução e evolução da responsabilidade civil*. São Paulo: Quartier Latin 2010. p.109.

36 MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 264.

37 NEVES, Isabela Dias. *Processo civil ambiental: o princípio da precaução como fundamento da concessão de tutelas de urgência*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 39.

38 BESSA, Antunes. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 48-49.

39 A teoria da escolha racional era originariamente econômica ao confrontar um consumidor entre diferentes opções disponíveis e escolhe àquela que eles consideram a melhor baseada no conceito de sua utilidade e buscando sua maximização. Atualmente a teoria é usada em outros campos das ciências sociais, principalmente da ciência política.

40 SLOVIC, Paul. *The perception of risk*. London: Earthscan, 2007.

32 TIETZMANN, Daniela (Org.). *Epidemiologia*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2014. p. 75.

33 NAVARRO, Marcus Vinícius Teixeira. *Risco, radiodiagnóstico e vigilância sanitária*. Salvador: EDUFBA, 2009. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/q5/pdf/navarro-9788523209247.pdf>>. Acesso: 27 abr. 2015.

34 BECK, U. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2010. p. 39.

uma pessoa que possui informação completa sobre as consequências de seus atos ou que tenha tempo para ponderar a respeito dos cursos possíveis a fim de definir um ponto ótimo<sup>41</sup>. O princípio da precaução reside em uma zona de penumbra, pois não é necessário ter a absoluta certeza científica a respeito dos danos, porém não apresenta o grau a ser exigido para que uma medida seja usada<sup>42</sup>.

O marco internacional do princípio da precaução foi a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), popularmente denominada de Rio-92 que, apesar de apresentar uma noção vaga, ampliou o princípio nos acordos internacionais e nas leis nacionais<sup>43</sup>.

Na ocasião foi proclamada a Declaração do Rio que não obrigam as partes<sup>44</sup>, mas norteou, no princípio 15, o debate sobre a precaução

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Sua aparição, nos anos 70, restringia a Alemanha do Leste, também, conhecida como *vorsorgeprinzip* ou *foresight* ao se referir à lei de proteção da água alemã. O termo *vorsorgeprinzip* que significa o próprio princípio da precaução foi usado para justificar rigorosas políticas públicas no intuito de barrar a poluição da água, a chuva ácida, o aquecimento global e a poluição do Mar do Norte<sup>45</sup>. Já o *foresight* deu sustentação ao aparecimento de uma indústria alemã competitiva baseada em tecnologias ambientais e de prevenção da poluição<sup>46</sup>.

41 ANDRADE, Oyama Karyna Barbosa. Teoria da escolha racional e teoria dos jogos: uma abordagem para os métodos de resolução de conflitos. In: ANDRADE, Oyama Karyna Barbosa; ORSINI, Adriana Goulart de Sena; COSTA, Mila Batista Leite Correia da. (Org.). *Justiça do século XXI*. São Paulo: LTr, 2014. p. 237-238.

42 TESSLER, Luciane Gonçalves. A importância do princípio da precaução na aferição da prova nas ações inibitórias ambientais. In: WERNECK, Mário, et al. (Coord). *Direito ambiental: temas atuais vistos por nós advogados*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2005. p. 662-665.

43 RAFFENSPERGER Carolyn; TICKNER, Joel. *Protecting public health and the environment: implementing the precautionary principle*. Washington, D.C: Island Press, 1999. p. 43.

44 BESSA, Antunes. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2014. p.35-36.

45 O Mar do Norte localiza-se no Oceano Atlântico entre as costas (leste) da Noruega e da Dinamarca, Ilhas Britânicas (oeste) e a Alemanha, Países Baixos, Bélgica e França (sul).

46 RAFFENSPERGER Carolyn; TICKNER, Joel. *Protecting public*

No âmbito internacional, discussão similar somente aconteceu em 1984, na Primeira Convenção Internacional para a Proteção do Mar do Norte, cujo intento consistia em preservar o frágil ecossistema marítimo da área afetada em razão do despejo de substâncias tóxicas, no entanto, o termo “princípio da precaução” somente foi usado na Segunda Convenção Internacional para a Proteção do Mar do Norte, em 1987. Existia, na ocasião, como estratégia de defesa, o benefício da dúvida quanto ao nexo de causalidade entre as emissões de poluentes e os seus efeitos<sup>47</sup>.

Hoje, o princípio pode ser encontrado com vastidão em documentos internacionais dotados de força obrigatória<sup>48</sup>, todavia observa-se que não há coação, tampouco necessidade de paralisação da atividade, mas a adoção de cuidados ambientais<sup>49</sup>.

Nota-se que o termo “princípio” é mais usual em documentos de força impositiva, nos outros, emprega-se apenas a precaução ou sua abordagem<sup>50</sup>. Tais documentos adotam mecanismos de escolha relacionados ao custo e benefício da atividade, minimizando os riscos.

Em 1998, a *Wingspread Declaration*<sup>51</sup> sedimentou o princípio da precaução ao alarmar sobre a insustentabilidade da continuação do dano ambiental e do seu limite, apresentando quatro componentes<sup>52</sup>: (i) a ação preventiva deve ser tomada antes de qualquer prova científica de

*health and the environment: implementing the precautionary principle*. Washington, D.C: Island Press, 1999. p. 87.

47 CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 145.

48 No Tratado de Maastricht, no Protocolo de Cartagena, na Convenção de Estocolmo Sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, dentre outros.

49 BESSA, Antunes. *Direito ambiental*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 37.

50 BESSA, Antunes. *Direito ambiental*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 37.

51 A Declaração de *Wingspread* ocorreu na sede da *Johnson Foundation*, em Racine, estado de Wisconsin/E.U.A, em que cientistas, filósofos, advogados e ativistas ambientais, chegaram a um acordo sobre a necessidade de o princípio da precaução aplicada na saúde pública e deveria ser tomada nas decisões em matéria ambiental. O elemento-chave do princípio é que incita a tomar medidas de antecipação na ausência de certeza científica. Os participantes observaram que as políticas atuais, como a avaliação de risco e análise custo-benefício em dar o benefício da dúvida a novos produtos e tecnologias, que podem mais tarde revelar-se prejudicial. Maiores informações podem ser obtidas no sítio eletrônico <<http://www.johnsonfdn.org/>>.

52 RAFFENSPERGER Carolyn; TICKNER, Joel. *Protecting public health and the environment: implementing the precautionary principle*. Washington, D.C: Island Press, 1999. p. 8-9.

nexo de causalidade; (ii) o proponente da atividade deve suportar o ônus de segurança de uma atividade, e não a sociedade; (iii) um amplo rol de alternativas, incluindo a inação, deve ser considerado quando há evidências de dano causado pela atividade; (iv) a tomada de decisão deve ser aberta, informativa e democrática, além de incluir as partes afetadas.

Ao examinar o surgimento do princípio da precaução até a Declaração de *Wingspread*<sup>53</sup>, observa-se que houve ampliação conceitual que transbordou a geografia alemã, alcançando proporções internacionais. A precaução, desde então, vai além do dano e riscos da poluição ambiental, passando a albergar o risco à saúde humana.

A vertente mais forte do princípio da precaução defende uma regulação na iminência de riscos para a saúde pública e/ou para a natureza, mesmo se as provas desse risco forem apenas especulativas<sup>54</sup>. A versão prudente/fraca sustenta que, quando inexistem evidências concretas entre dano e ação humana, não se justifica que os processos naturais sejam defendidos.

O enunciado da Referência 36 consiste em formulação um pouco mais agressiva que aquela advinda da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1992 (Rio-92), pois não se limita às ameaças de danos graves e irreversíveis. A Rio-92 decidiu pela versão prudente/fraca.

E se a escolha da Rio-92 ocorresse pela versão forte do princípio da precaução seria ela paralisante? Sabe-se que qualquer atividade é sujeita a riscos, bem como quando um risco é eliminado ou reduzido, outro risco

pode ser criado ou até mesmo aumentado<sup>55</sup>.

Para mitigar os riscos de uma atividade, Sustain<sup>56</sup> enumera vários exemplos nos quais a regulação elimina o efeito da precaução. Cita-se o da indústria farmacêutica em que existe atraso (*drug lag*) na introdução de novos medicamentos. A Anvisa, como órgão regulador, permite introduzir os produtos no mercado sem que haja, de fato, uma análise integral sobre os seus malefícios, isto é, nos casos em que necessitam apressar a utilização de novas drogas, a exemplo, de doentes terminais.

Nenhuma nação conseguiria se precaver de todos os riscos, portanto, é inerente uma seletividade.

Sustain afirma que os Estados Unidos, por exemplo, são mais precavidos em relação a “depósitos de resíduos perigosos, terrorismo e serviços de saúde universais (*universal health care*), mas não adotam abordagem resguardada quanto aos riscos associados ao aquecimento global, poluição do ar interior (*indoor air pollution*), pobreza e obesidade”. Nesse sentido, o princípio da precaução no seu modelo forte é paralisante, caso seja adotado de maneira universal, principalmente “referindo-se especialmente às questões referentes ao arsênico, aquecimento global, energia nuclear e engenharia genética alimentar”.

Desse modo, apercebe-se que o risco à saúde humana no Brasil encontra-se relegado ao plano secundário, situação constatada com a vigência da Súmula 50 da AGU que aprovada desde 2010, ainda, não houve uma presteza na formulação de uma norma ou tratado internacional que eficazmente aponte o responsável pela infração.

#### 4. MEMORANDUM D'ENTENTE: A SOLUÇÃO NO DIREITO COMPARADO

Para controlar a ocorrência de doenças, as atividades de prevenção no contexto da Vigilância Sanitária merecem o estabelecimento adequado da dimensão jurídica

53 Segundo a Declaração de *Wingspread*: “quando uma atividade representa ameaças de danos ao meio-ambiente ou à saúde humana, medidas de precaução devem ser tomadas, mesmo se algumas relações de causa e efeito não forem plenamente estabelecidas cientificamente”.

54 Para Sustain, o ideal seria falar em precaução prudente, chamando a atenção para que houvesse uma vigilância contínua ao invés de aceitar os riscos que não podem ser mensurados com segurança. Adotou-se um critério econômico denominado, em inglês, de “risk-risk trade-offs”, podendo ser traduzido por “arbitragem de riscos”. Tal critério postula um equilíbrio de custos e de benefícios, o que enseja uma atenção quanto aos danos irreversíveis e potencialmente catastróficos. SUSTEIN, Cass R. Para além do princípio da precaução. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, v. 259, p. 11-71, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/8629/7373>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

55 GRAHAM, John D; WIENER, Jonathan Baert. *Risk versus risk: tradeoffs in protecting health and the environment*. Cambridge, Mass: Harvard University Press. 1997. p. 1.

56 SUSTEIN, Cass R. Para além do princípio da precaução. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, v. 259, p. 11-71, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/8629/7373>>. Acesso em: 22 abr. 2015.



por meio de normas sancionatórias, sendo necessário, um sistema mais abrangente do utilizado atualmente pela Anvisa referente à fiscalização dos cruzeiros marítimos<sup>57</sup> que é mensurado por meio de pontuação de cada navio, resultando em um Índice de Risco Sanitário<sup>58</sup>.

A solução a ser dada ao caso concreto pode estar contida no Memorandum d'entente de Paris, também denominado de Protocole d'entente no Canadá, aprovado em 26 de janeiro de 1982, que tem como preceito a observação dos navios que fazem escala nos portos dos países signatários para que as normas das várias convenções internacionais abrigadas pelo texto<sup>59</sup>, como a proteção ao ambiente marinho, à salvaguarda da vida humana e as condições de trabalho dos marítimos sejam respeitadas<sup>60</sup>.

A vantagem de tal Convenção é justamente a unificação e a coordenação de procedimentos de inspeção nos portos dos Estados-Membros, bem como dos portos não abrangidos pela diretriz denominados de pavilhões, utilizando os mesmos procedimentos, o mesmo banco de dados, os mesmos registros e outras formas. Os Estados-Membros devem consultar-se mutuamente, cooperar e compartilhar informações.

O sistema eletrônico Thetis<sup>61</sup> surgiu para dar consistência ao “new Port State Control inspection regime (NIR)”, embasado na nova diretriz 2009/16/EC<sup>62</sup> e nas

suas quatro regulações<sup>63</sup> que visam à sua implementação padronizada<sup>64</sup> ao passo em que o Paris MoU é Convenção entre países subscritores que sustentado em dados do Thetis permite a seleção dos navios alvos de inspeção<sup>65</sup>.

Tal sistema assente aos países envolvidos de fazerem o registro das inspeções, seguindo as deficiências sanitárias que foram registradas, para tanto, se utiliza dos perfis de risco: fraco, médio e alto. Essa classificação encontra-se em consonância com o anexo 7 do Paris MoU<sup>66</sup> aonde um quadro combina os índices de anomalia e imobilização, permitindo aos seus usuários visualizarem o nível de performance de cada embarcação<sup>67</sup>.

Os perfis de risco sanitário determinam a periodicidade da inspeção e sedimenta o NIR. No caso do perfil de risco fraco, a inspeção é feita em um intervalo de 24 (vinte e quatro) a 36 (trinta e seis) meses. Já o perfil de risco alto demanda uma inspeção de 5 (cinco) a 6 (seis) meses após a última análise *in loco*<sup>68</sup> e, em alguns casos específicos, há uma inspeção reforçada<sup>69</sup>.

que visa um controle com padrão internacional que fazem escalas em portos da União Europeia, bem como as embarcações tenham uma manutenção e uma construção de alto nível.

63 “Directive 99/35/EC on ro-ro ferries and high-speed passenger crafts, Directive 2009/17/EC on vessel traffic monitoring, Directive 2009/15/EC on Recognised Organisations and the related Regulation EC) n° 319/2009 and, from July 2013, Directive 2009/20/EC on insurance for maritime claims and Regulation (EC) n° 392/2009 on liability for the carriage of passengers”.

64 EUROPEAN MARITIME SAFETY AGENCY. Thetis. Available at: <<http://emsa.europa.eu/psc-main/thetis.html>>. Access on: 1° june 2015.

65 No sítio eletrônico é possível aos membros credenciados verificarem detalhes da lista negra dos navios. Disponível em: <[https://www.parismou.org/user/login?destination=Publications/Performance\\_lists](https://www.parismou.org/user/login?destination=Publications/Performance_lists)>. Acesso em: 8 abr. 2015.

66 FRANCE. Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie. Contrôle des navires étrangers par l'Etat du port. Mer et Littoral. 12 fév. 2013. Disponible dans: <<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Contrôle-des-navires-étrangers-par.html>>. Accès: 8 avr. 2015.

67 Informações de controle de navios por Estado-nação. Disponível em: <<https://www.parismou.org/system/files/Paris%20MoU%20FRENCH%20incl%2037th%20amendment%20%28final%29.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2015.

68 FRANCE. Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie. Contrôle des navires étrangers par l'Etat du port. Mer et Littoral. 12 fév. 2013. Disponible dans: <<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Contrôle-des-navires-étrangers-par.html>>. Accès: 8 avr. 2015. Neste sítio eletrônico verifica-se o controle dos navios estrangeiros em estadia nos portos franceses.

69 Les navires des catégories ci-après sont susceptibles d'être soumis à une inspection renforcée conformément à l'annexe 150-1. I, partie II, points 3.A et 3.B: a) les navires qui présentent un profil de risque élevé, b) les navires à passagers, les pétroliers, les navires-citernes pour gaz ou produits chimiques ou les vraquiers, de plus de

57 AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. *Temporada de Navios de Cruzeiro*. Disponível em: <<http://www.anvisa.gov.br/hotsite/cruzeiros/infonavios.html>>. Acesso em: 23 abr. 2015.

58 O cálculo de risco é determinado por valores pré-estipulado pelo sistema de gestão de riscos denominado Sagarana. Os dados são inseridos na inspeção pelo agente fiscal gerando, automaticamente, o Índice de Conformidade e a Pontuação de Risco. Tal informação consta do sítio eletrônico da Anvisa (Temporada de Navios de Cruzeiro): <<http://www.anvisa.gov.br/hotsite/cruzeiros/resultadodasinspecoes.html>>. Acesso em: 23 abr. 2015.

59 São várias as Convenções abrigadas, no total de 17, uma das mais importantes é a Convenção Internacional de 1973 alterado pelo Protocolo de 1978 para a prevenção da poluição chamada de Marpol (Convenção Internacional para Prevenção da Poluição por Navios). Por conseguinte, o “Mémorandum d'entente” demonstra seu caráter internacional de importância ímpar para o direito ambiental e para o direito sanitário em razão da respeitabilidade das normas contidas nas convenções adotadas no âmbito da Organização Marítima Internacional (OMI) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

60 FRANCE. Protocole d'Entente de Paris sur le controle des navires par l'Etat du port. Disponible dans: <<https://www.parismou.org/system/files/Paris%20MoU%20FRENCH%20incl%2037th%20amendment%20%28final%29.pdf>>. Accès: 8 avr. 2015.

61 Thetis não é uma sigla como se pode supor, e foi denominado assim, pois era a deusa da mitologia grega do mar.

62 A diretriz 2009/16/EC é uma legislação marítima específica

Tais perfis facilitam o trabalho dos inspetores que analisam alguns fatores, tais como, o histórico da embarcação que engloba o número de apreensões, as falhas nas inspeções anteriores e algumas situações genéricas relativas ao tipo, à idade e à companhia/firma<sup>70</sup>.

Existem três procedimentos que podem ser adotados. O primeiro fornece prazo para que os problemas sejam sanados antes da partida da embarcação; o segundo indica um porto para que os comandantes façam os devidos reparos e o terceiro adota a imobilização do navio como método crítico<sup>71</sup>. A imobilização sucede em condições consideradas perigosas para segurança, saúde ou meio ambiente, encontrando prevista no *Mémorandum d'entente* como reforço do princípio da precaução, pois salvaguarda o outro porto ou os próximos ao atracar.

Nesse caso, a embarcação será liberada somente quando a anormalidade for sanada. O subitem 2.1<sup>72</sup> enumera os fatores que ensejam a imobilização. O fiscal tem a discricionariedade de realizar fiscalização por menorizada na embarcação atento ao subitem 3.1 que apresenta os elementos de importância geral<sup>73</sup>.

---

douze ans, c) les navires qui présentent un profil de risque élevé ou les navires à passagers, les pétroliers, les navires citernes pour gaz ou produits chimiques ou les vraquiers, de plus de douze ans, dans les cas où des facteurs prépondérants ou imprévus se manifestent, d) les navires soumis à une nouvelle inspection après une mesure de refus d'accès prise conformément à l'article 150-1.16

70 FRANCE. Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie. Contrôle des navires étrangers par l'Etat du port. Mer et Littoral. 12 fév. 2013. Disponible dans: <<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Contrôle-des-navires-etran-gers-par.html>>. Accès: 8 avr. 2015.

71 MARITIME MAROC. La Tribune des Maritimes. Liste blanche ou carte rouge? Disponible dans: <<http://www.maritime-maroc.com/fr/liste-blanche-carte-rouge/>>. Accès: 10 avr. 2015.

72 Ao analisar os fatores, o inspetor deve levar em conta a duração do trajeto, a natureza da viagem ou do serviço previsto, as dimensões e o tipo de navio, o material fornecido e o tipo de carga.

73 3.1 Éléments liés aux conditions d'affectation des lignes de charge: 1 Résistance aux intempéries (ou étanchéité, le cas échéant) des ponts exposés .2 Écoutilles et dispositifs de fermeture .3 Étanchéité des ouvertures dans les superstructures .4 Sabords de décharge .5 Ouvertures de bord .6 Ventilateurs et tubes d'aération .7 Dossier de stabilité 3.2 Autres éléments liés à la sauvegarde de la vie humaine en mer : .1 Engins de sauvetage .2 Matériel de lutte contre l'incendie .3 État structurel général (coque, pont, panneaux d'écouille, etc.) .4 Moteur principal et installations électriques .5 Matériel de navigation et installations de radiocommunication 3.3 Éléments liés à la prévention de la pollution des navires : .1 Dispositifs de contrôle des rejets d'hydrocarbures et de mélanges d'hydrocarbures, comme les épurateurs d'eaux mazouteuses, le matériel de filtration ou les autres dispositifs équivalents (cuve(s) de rétention des hydrocarbures, des mélanges d'hydrocarbures et des résidus d'hydrocarbures) .2 Dispositifs d'élimination d'hydrocarbures, mélanges d'hydrocarbures ou résidus d'hydrocarbures .3 Présence d'hydrocarbures dans les fonds

Entretanto, sob o aspecto econômico, tal prática enseja ao porto e ao armador um prejuízo financeiro por atrasar a embarcação que irá atracar em outros ancoradouros oficiais. A Convenção também classifica os pavilhões em lista, nas cores preta, cinza e branca<sup>74</sup>. Tal lista é renovada anualmente e cobre os 3 (três) anos anteriores, sendo a última editada em 1º de julho de 2014<sup>75</sup>, abrangeu o período de 2011 a 2013. Insta salientar que, apenas os pavilhões que apresentam mais de 30 (trinta) análises durante o triênio aparecem na lista do Paris MoU<sup>76</sup>. A secretaria-executiva do *Mémorandum d'entente* compete publicar relatório anual em que são inscritos os países na situação apurada, levando-se em conta os números de imobilizações e a quantidade de anomalias presentes<sup>77</sup>.

Há também a opção de banimento ou negação de acesso com o intuito de reforçar a necessidade das embarcações de se adaptarem de forma severa à Convenção. O NIR foi o responsável por ampliar o escopo do banimento para alguns tipos específicos de embarcações e também abrigou os de lista cinza. Caso uma embarcação pertença à lista preta e tiver sido imobilizada por mais de duas vezes nos últimos 36 (trinta e seis) meses, ela será banida, assim como, também será banida as embarcações que se encontram na lista cinza que forem imobilizadas por mais de duas vezes nos últimos 24 (vinte e quatro) meses. Após o segundo banimento, qualquer imobilização ensejará sua exclusão, independente da lista em que se encontram<sup>78</sup>. O bani-

---

de la salle des machines .4 Dispositifs de collecte, de stockage et de destruction des ordures.

74 WK TL. Le pavillon maritime français en tête du classement international 2013 de Paris MoU. Le journal de la Marine Marchande, 25 juin 2013. Disponible dans: <<http://www.wk-transport-logistique.fr/actualites/detail/67153/le-pavillon-maritime-francais-en-tete-du-classement-international2013-de-parismou.html>>. Accès: 8 avr. 2015.

75 A lista encontra-se disponível em: <<https://www.parismou.org/sites/default/files/WGB%202011-2013.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2015.

76 A Lista do Paris MoU contempla inspeções sanitárias a bordo de navios estrangeiros nos portos franceses, assegurando que esses navios cumprem a segurança internacional, de segurança e normas ambientais, e que os tripulantes tenham condições habitabilidade/estadia adequadas.

77 BELGIQUE. Le transport maritime connaît des avancées en matière de sécurité mais certains États du pavillon de l'EU pourraient mieux faire. Commission Européenne. Communiqué de Presse. Décembre 2013. Disponible dans: <[http://www.europe-em%252520france.gouv.fr/content/download/22967/202100/file/politique\\_maritime\\_UE.pdf](http://www.europe-em%252520france.gouv.fr/content/download/22967/202100/file/politique_maritime_UE.pdf)>. Accès: 8 avr. 2015.

78 DNV GL GROUP. The Paris MoU New Inspection Regime. Available at: <<http://www.dnv.com/binaries/1012-026%20bros>

mento pode ser suspenso pelos interstícios<sup>79</sup> de, após 3 (três) meses, primeiro banimento; após 12 (doze) meses, segundo banimento; após 24 (vinte e quatro) meses, terceiro banimento; permanente, quarto banimento.

A fim de facilitar as inspeções, o Thetis está conectado a um sistema chamado de *SafeSeaNet* que informa eletronicamente, por meio da *internet*, quais embarcações chegarão ou que já estão atracadas nos portos e de cargas perigosas<sup>80</sup>, empreendendo, assim, a coleta de dados. Contempla uma precisão quanto à localização das embarcações a cada seis minutos<sup>81</sup>, além de outros aspectos inovadores<sup>82</sup>. O *SafeSeaNet* constitui um sistema mais amplo que alimenta o Thetis, de arranjo específico, e que confere quais embarcações estão sujeitas a inspeção cujos resultados são armazenados para embasar futuras inspeções<sup>83</sup>.

São coletadas, atualmente, mais de 3.000 (três mil) chegadas por dia nos portos da região, além de uma média de 18.000 (dezoito mil) inspeções por ano que são registradas no sistema<sup>84</sup>.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Súmula 50 da AGU veio resolver o problema da responsabilização do agente marítimo pelos atos praticados na esfera administrativa dentro das embarcações. Nesse sentido, as súmulas da AGU transmitem a consolidação da jurisprudência iterativa dos tribunais brasileiros em matérias de interesse da União, suas autarquias e fundações impondo o cumprimento enunciativo apenas os seus órgãos e unidades vinculadas<sup>85</sup>.

Uma solução plausível a ser estudada pela Anvisa a fim de resolver a pendenga relacionada à fiscalização de embarcações nos portos brasileiros seria a adoção do sistema Thetis de inspeção de navios estrangeiros. O ideal seria se associar aos membros do Mercado Comum do Sul<sup>86</sup> para que agregassem os dados em sua lista e em banco de dados, facilitando, assim, as inspeções. Os membros efetivos, associados e observadores poderiam alimentar a lista, ressalvado a Bolívia<sup>87</sup> e o Paraguai, despojados de geografia litorânea.

Em complementação ao Thetis, os países que figuram no perfil de risco alto seriam obrigados a formalizar apólice de seguro e, antes de atracar, o agente marítimo observaria sua existência e validade.

Assim, o transtorno causado pela Súmula 50 da AGU perderia o objeto. Caso o seguro não resolvesse de forma célere e definitiva, a imobilização da embarcação seria medida extrema, de caráter sancionatório, pois o armador terá prejuízo com a carga e/ou com os tripulantes. Doravante, para que possa explorar comercialmente o navio, o armador buscará se adequar às normas brasileiras de vigilância sanitária, o que aumenta o grau de respeitabilidade da autoridade sanitária e legitima o Brasil perante a comunidade internacional.

85 CRUZ, Marcelo Cavaletti de Souza. Súmula 50, de 13 de agosto de 2010. In: AGHINONI, Adriana; ABE, Nilma de Castro (Coord.). Súmulas da AGU comentadas. São Paulo: Saraiva, 2013.

86 O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é um processo de integração regional, que se iniciou em 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção pelos governos de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

87 BOLÍVIA. Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia. El Libro del Mar. 2. ed. La Paz: Dirección Estratégica de Reivindicación Marítima – DIREMAR, 2014. Disponible: <[http://www.bolivianembassy.co.uk/images/Libros/libro\\_del\\_mar1\\_1.pdf](http://www.bolivianembassy.co.uk/images/Libros/libro_del_mar1_1.pdf)>. Acceso: 8 abr. 2015. p. 59. Tal livro exalta a necessidade de uma saída para o mar, com várias justificativas como o aumento dos custos dos Estados-Nação em 15% em comparação àqueles que têm um litoral, e a própria Bolívia tem um dos maiores custos de transporte da América do Sul, com 31% a mais que a média continental.

<[http://www.dnv.com/binaries/1012-026%20bros-jyre%20paris%20mou\\_web\\_tcm4-446253.pdf](http://www.dnv.com/binaries/1012-026%20bros-jyre%20paris%20mou_web_tcm4-446253.pdf)>. Access on: 6 june 2015.

79 DNV GL GROUP. The Paris MoU New Inspection Regime. Available at: <[http://www.dnv.com/binaries/1012-026%20bros-jyre%20paris%20mou\\_web\\_tcm4-446253.pdf](http://www.dnv.com/binaries/1012-026%20bros-jyre%20paris%20mou_web_tcm4-446253.pdf)>. Access on: 6 june 2015.

80 UNIÃO EUROPEIA. European Maritime Safety Agency. *Thetis*. Available at: <<http://emsa.europa.eu/psc-main/thetis.html>>. Access on: 1º june 2015.

81 EUROPEAN MARITIME SAFETY AGENCY. Vessel traffic monitoring in EU waters (SafeSeaNet). Available at: <<http://www.emsa.europa.eu/ssn-main.html>>. Access on: 6 june 2015.

82 Archived historical ship positions (over several years); Additional information from AIS-based ship reports (e.g. identification name/numbers, flag, dimensions, course, speed, dimensions, destination and ship type); Estimated/actual times of arrival/departure; Details of hazardous goods carried on board; Information on safety-related incidents affecting ships; Information on pollution-related incidents affecting ships; Details of waste carried on board/to be offloaded (from June 2015); Ship security-related information (from June 2015); Information on the location of remaining single hulled tankers; Information on the location of ships that have been banned from EU ports; Digital map layers (containing information on depths, navigation aids, traffic separation schemes, anchorages, AIS station locations, etc.).

83 EUROPEAN MARITIME SAFETY AGENCY. Thetis. Available at: <<http://emsa.europa.eu/psc-main/thetis.html>>. Access on: 1º june 2015.

84 EUROPEAN MARITIME SAFETY AGENCY. Thetis. Available at: <<http://emsa.europa.eu/psc-main/thetis.html>>. Access on: 1º june 2015.

Não há dúvida de que uma modernização da Lei nº 6.437/1977, também, seria necessária a fim de apontar explicitamente o agente marítimo como incumbido pelo descumprimento de normas sanitárias de quem o representa ou assiste.

Ao analisar os casos de maior repercussão, tanto na esfera internacional, como na esfera doméstica, observa-se um número elevado de problemas ambientais, advindos da exploração de cargas petrolíferas quanto ao vazamento. Tais questões são tratadas com mais afinco à sua reparação, tanto no aspecto de responsabilização quanto na necessidade de retorno ao *status quo* às tragédias.

Com isto está demonstrado que a dimensão anterior à Declaração de *Wingspread* já foi sedimentada no Direito Ambiental e que a culpabilidade se encontra resolvida. Por outro lado, a dimensão da saúde pública trazida pela Declaração ainda esbarra no aspecto da imputação sanitária e que, portanto, apresenta probabilidade de ocorrência de uma doença, agravo ou óbito por disseminação internacional.

A AGU desde 1997 emanou cerca de 80 (oitenta) súmulas principalmente relacionadas ao Direito Previdenciário e Trabalhista. Deveras, ao observar sua trajetória quanto ao seu teor constata-se que a Súmula 50 da AGU traz inflexão, sendo um marco temático diverso em relação às demais, mormente trazendo novos tópicos no campo do Direito Administrativo e honorários advocatícios.

Nesse cenário, a Súmula 50 da AGU inaugura essa mudança de paradigma, que não exclui os temas anteriores, para os quais existe ainda demanda, entretanto, carece de revisão, uma vez que, na prática, sua aplicação revelou um desserviço à saúde pública.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Juliana. Anvisa inspeciona transatlântico que está sob suspeita de surto de gripe tipo B. *Agência Brasil*, 27 fev. 2012. Saúde. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-02-27/anvisa-inspeciona-transatlantico-que-esta-sob-suspeita-de-surto-de-gripe-tipo-b>>. Acesso em: 8 abr. 2015.

ANDRADE, Oyama Karyna Barbosa. Teoria da escolha racional e teoria dos jogos: uma abordagem para

os métodos de resolução de conflitos. In: ANDRADE, Oyama Karyna Barbosa; ORSINI, Adriana Goulart de Sena; COSTA, Mila Batista Leite Correia da (Org.). *Justiça do século XXI*. São Paulo: LTr, 2014.

BECK, U. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2010.

BELGIQUE. *Le transport maritime connaît des avancées en matière de sécurité mais certains États du pavillon de l'EU pourraient mieux faire*. Commission Européenne. Communiqué de Presse. Décembre 2013. Disponible dans: <[http://www.europe-em%252520france.gouv.fr/content/download/22967/202100/file/politique\\_maritime\\_UE.pdf](http://www.europe-em%252520france.gouv.fr/content/download/22967/202100/file/politique_maritime_UE.pdf)>. Accès: 8 avr. 2015.

BESSA, Antunes. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2014.

BOLIVIA. Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia. *El Libro del Mar*. 2. ed. La Paz: Dirección Estratégica de Reivindicación Marítima – DIREMAR, 2014. Disponible: <[http://www.bolivianembassy.co.uk/images/Libros/libro\\_del\\_mar1\\_1.pdf](http://www.bolivianembassy.co.uk/images/Libros/libro_del_mar1_1.pdf)>. Acceso em: 8 abr. 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CRUZ, Marcelo Cavaletti de Souza. Súmula 50, de 13 de agosto de 2010. In: AGHINONI, Adriana; ABE, Nilma de Castro (Coord.). *Súmulas da AGU comentadas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

DANJON, Daniel. *Traité de droit maritime*. Paris: Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1950.

DELGADO, Joedson de Souza. O processo administrativo-sanitário como instrumento de efetividade das ações de vigilância sanitária. *Revista Tempus: Actas de Saúde Coletiva*, Brasília, v. 07, n. 01, p. 225-240. Disponível em: <<http://www.tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/1290/1124>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

DNV GL GROUP. *The Paris MoU New Inspection Regime*. Available at: <[http://www.dnv.com/binaries/1012-026%20brosjyre%20paris%20mou\\_web\\_tcm4-446253.pdf](http://www.dnv.com/binaries/1012-026%20brosjyre%20paris%20mou_web_tcm4-446253.pdf)>. Access on: 6 june 2015.

EUROPEAN MARTIME SAFETY AGENCY. *Thetis*. Available at: <<http://ems.europa.eu/psc-main/thetis.html>>. Access on: 1º june 2015.

EUROPEAN MARTIME SAFETY AGENCY. *Vessel*

- traffic monitoring in EU waters (SafeSeaNet). Available at: <<http://www.emsa.europa.eu/ssn-main.html>>. Access on: 6 June 2015.
- FERREIRA, Milena. *Aspectos jurídicos das responsabilidades do agente marítimo*. 2006. 86 f. Monografia (Graduação) - Centro de Ciências Jurídicas, Políticas e Sociais da Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2006. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Milena%20Ferreira.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2015.
- FRANCE. Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie. *Contrôle des navires étrangers par l'Etat du port. Mer et Littoral*. 12 fév. 2013. Disponible dans: <<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Controle-des-navires-etrangeurs-par.html>>. Accès: 8 avr. 2015.
- FRANCE. *Protocole d'Entente de Paris sur le controle des navires par l'Etat du port*. Disponible dans: <<https://www.parismou.org/system/files/Paris%20MoU%20FRENCH%20incl%2037th%20amendment%20%28final%29.pdf>>. Accès: 8 avr. 2015.
- GRAHAM, John D.; WIENER, Jonathan Baert. *Risk versus risk: tradeoffs in protecting health and the environment*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1997.
- LOPEZ, Teresa Ancona. *Princípio da precaução e evolução da responsabilidade civil*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- MARITIME MAROC. La Tribune des Maritimistes. *Liste blanche ou carte rouge?* Disponible dans: <<http://www.maritimemaroc.com/fr/liste-blanche-carte-rouge/>>. Accès: 10 avr. 2015.
- MARTINS, Eliane Maria Octaviano. *Curso de direito marítimo: teoria geral*. 4. ed. Barueri: Manole, 2013. v. 1.
- MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- NAVARRO, Marcus Vinícius Teixeira. *Risco, radiodiagnóstico e vigilância sanitária*. Salvador: EDUFBA, 2009. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/q5/pdf/navarro-9788523209247.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2015.
- NEVES, Isabela Dias. *Processo civil ambiental: o princípio da precaução como fundamento da concessão de tutelas de urgência*. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2014.
- RAFFENSPERGER Carolyn; TICKNER, Joel. *Protecting public health and the environment: implementing the precautionary principle*. Washington, D.C: Island Press, 1999.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- SLOVIC, Paul. *The perception of risk*. London: Earthscan, 2007.
- SUSTEIN, Cass R. Para além do princípio da precaução. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, v. 259, p. 11-71, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/8629/7373>>. Acesso em: 22 abr. 2015.
- TESSLER, Luciane Gonçalves. A importância do princípio da precaução na aferição da prova nas ações inibitórias ambientais. In: WERNECK, Mário, et al. (Coord). *Direito ambiental: temas atuais vistos por nós advogados*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2005.
- TIETZMANN, Daniela (Org.). *Epidemiologia*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2014.
- TRIBUNA ON LINE. Navio Vision of the Seas enfrenta novo surto de gastroenterite em cruzeiro. *O Globo*, 12 mar. 2010. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/navio-vision-of-the-seas-enfrenta-novo-surto-de-gastroenterite-em-cruzeiro-3041288>>. Acesso em: 27 abr. 2015.
- UJVARI, Stefan Cunha. *A história da humanidade contada pelo vírus, bactérias, parasitas e outros microrganismos*. São Paulo: Contexto, 2008.
- ULIANA JÚNIOR, L.; WUICIK, M. V. S. Ensaio sobre a responsabilidade civil do agente marítimo. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, ano 2, n. 5, p. 4463-4472, 2013. Disponível em: <[http://cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/05/2013\\_05\\_04463\\_04472.pdf](http://cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/05/2013_05_04463_04472.pdf)>. Acesso em: 07 abr. 2015.
- WK TL. Le pavillon maritime français en tête du classement international 2013 de Paris MoU. *Le journal de la Marine Marchande*, 25 juin 2013. Disponible dans: <<http://www.wk-transport-logistique.fr/actualites/detail/67153/le-pavillon-maritime-francais-en-tete-du-classement-international2013-de-parismou-.html>>. Accès: 8 avr. 2015.