

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 128, DE 2025

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Anexo VI do Protocolo ao Tratado da Antártida sobre Proteção ao Meio Ambiente (“Protocolo de Madri”), adotado em 2005.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado JOSÉ ROCHA

I - RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional a Mensagem nº 128, de 6 de fevereiro de 2025, por meio da qual a Presidência da República, com fundamento no art. 49, inciso I, e no art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal, encaminha ao Congresso Nacional o texto do Anexo VI do Protocolo ao Tratado da Antártida sobre Proteção ao Meio Ambiente (“Protocolo de Madri”), adotado em 2005, sobre responsabilidade em caso de emergências ambientais.

A Mensagem Presidencial vem acompanhada da Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00243/2024 MRE MMA MD, subscrita pelos Ministros de Estado das Relações Exteriores, da Defesa e do Meio Ambiente e Mudança do Clima. O documento expõe as razões que fundamentam a adesão do Brasil ao instrumento, destacando a importância de se estabelecer um regime de responsabilidade para as atividades desenvolvidas na Antártida, em consonância com os compromissos internacionais do País e com a proteção de um ecossistema de relevância global.

A Mensagem foi distribuída inicialmente a esta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – CREDN, sendo igualmente



previsto o exame da matéria pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC (mérito e art. 54 RICD), para posterior deliberação do Plenário desta Casa.

O instrumento convencional estrutura-se em 13 Artigos, cujo conteúdo passamos a descrever de forma sintética.

Os Artigos 1 e 2 estabelecem as bases conceituais do regime de responsabilidade em caso de emergências ambientais no âmbito do Protocolo de Madri. O **Artigo 1 (Alcance)** delimita o campo de aplicação do Anexo às emergências ambientais que ocorram na área do Tratado da Antártida e que estejam relacionadas a programas de pesquisa científica, turismo e outras atividades, sejam elas governamentais ou não governamentais. Inclui expressamente as atividades de apoio logístico e todos os navios de turismo que operam na região. O **Artigo 2 (Definições)** estabelece os conceitos jurídicos fundamentais para a interpretação do regime. Define “Emergência ambiental” como um evento acidental que resulte, ou ameace resultar, em impacto significativo e prejudicial ao meio ambiente. A definição de “Operador” é crucial, pois abrange a pessoa física ou jurídica que organiza as atividades, excluindo expressamente empregados, contratados ou subcontratados, concentrando a responsabilidade na entidade organizadora. Define, ainda, “Ação de resposta” como as medidas razoáveis para evitar, minimizar ou conter os impactos de uma emergência.

Os Artigos 3, 4 e 5 formam o pilar preventivo e reativo do Anexo. Os **Artigos 3 e 4 (Medidas Preventivas e Planos de Contingência)** consagram as obrigações de natureza proativa. O Artigo 3 exige que os operadores adotem medidas preventivas razoáveis para reduzir o risco de emergências. O Artigo 4, por sua vez, determina a elaboração de planos de contingência detalhados e a cooperação mútua na sua formulação e execução, estabelecendo um dever de preparação para incidentes. O **Artigo 5 (Ação de Resposta)** estrutura a hierarquia da resposta a emergências. A obrigação primária de adotar ações rápidas e eficazes recai sobre o operador cujas atividades originaram o incidente. Na omissão do operador, a Parte estatal desse operador e as demais Partes são encorajadas a intervir



subsidiariamente. O artigo estabelece, ainda, procedimentos de notificação e coordenação entre as Partes que atuem na resposta.

O **Artigo 6 (Responsabilidade)** é o cerne do regime de responsabilidade. Ele estipula que o operador que falhar em sua obrigação de resposta será responsabilizado pelo pagamento dos custos incorridos por outras Partes que intervieram. De forma inovadora, o parágrafo 2 prevê a responsabilidade mesmo quando nenhuma outra Parte age, obrigando o operador a pagar ao Fundo (previsto no Artigo 12) uma quantia que reflita os custos da ação de resposta que deveria ter sido adotada. O parágrafo 3 consagra o princípio da responsabilidade objetiva, segundo o qual a obrigação de pagar independe da comprovação de culpa ou dolo. O parágrafo 5, de grande importância para a Defesa Nacional, resguarda a imunidade soberana de navios de guerra e outras embarcações de Estado usadas para fins não comerciais, em linha com o direito internacional consuetudinário.

Os Artigos 7, 8 e 9 detalham os aspectos processuais e os limites da responsabilidade. O **Artigo 7 (Ações)** define as regras de jurisdição e os prazos prescricionais para as ações de ressarcimento, buscando conferir segurança jurídica às partes. A demanda deve ser proposta em até três anos do início da ação de resposta, com um limite máximo de 15 anos a contar do mesmo marco. O **Artigo 8 (Isenções de Responsabilidade)** estabelece um rol taxativo e restrito de isenções, como em atos necessários para proteger a vida humana, desastres naturais de caráter excepcional e imprevisível, atos de terrorismo ou de beligerância, assegurando que a responsabilidade só seja afastada em circunstâncias verdadeiramente extraordinárias. O **Artigo 9 (Limites da Responsabilidade)** fixa os tetos financeiros para a responsabilidade, calculados em Direitos Especiais de Saque (DES). Os limites variam conforme a natureza do evento: para emergências envolvendo embarcações, o cálculo é escalonado com base na tonelagem do navio; para outros eventos, o limite é de três milhões de DES. A responsabilidade torna-se ilimitada se o dano resultar de ato intencional ou imprudente do operador.

Os Artigos 10, 11 e 12 tratam da implementação e dos mecanismos de suporte financeiro. O **Artigo 10 (Responsabilidade do Estado)** esclarece que o Estado-Parte não é subsidiariamente responsável

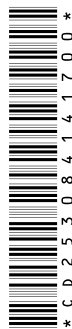


pela falha de um operador privado, desde que tenha cumprido seu dever de diligência, adotando leis e fiscalizando seu cumprimento. O **Artigo 11 (Seguros e Outras Garantias Financeiras)** impõe a obrigação de contratação de seguro ou outra garantia financeira pelos operadores, um requisito essencial para garantir que haverá recursos disponíveis para cobrir os custos de uma emergência. O parágrafo 3 faculta a uma Parte estatal manter um regime de autosseguro para seus operadores estatais, como é o caso das Forças Armadas em suas atividades de pesquisa científica. Por fim, o **Artigo 12 (O Fundo)** prevê a criação de um fundo, administrado pelo Secretariado do Tratado da Antártida, destinado a reembolsar os custos de ações de resposta em situações específicas, como quando o operador responsável é desconhecido, insolvente ou se aplica uma das isenções de responsabilidade. O fundo será constituído por pagamentos de operadores responsabilizados e por contribuições voluntárias.

O **Artigo 13 (Emenda ou Modificação)** permite a emenda ou modificação do Anexo por uma medida adotada nos termos do Artigo IX (1) do Tratado da Antártida. No caso de uma medida de revisão dos limites de responsabilidade conforme o Artigo 9 (4) do Anexo VI, e em qualquer outro caso, exceto quando a medida em questão especificar de forma contrária, a emenda ou modificação será considerada aprovada, e entrará em vigor, um ano após o encerramento da Reunião Consultiva do Tratado da Antártida na qual foi adotada, salvo se uma ou mais Partes Consultivas do Tratado da Antártida notificarem o Depositário, dentro desse prazo, que desejam a extensão do período ou que não estão em condições de aprovar tal Medida.

O Anexo VI ao Protocolo de Madri foi adotado em 2005, por ocasião da XXVIII Reunião das Partes Consultivas do Tratado da Antártida (ATCM), em Estocolmo, Suécia.

É o Relatório.



II - VOTO DO RELATOR

O Tratado da Antártida, assinado em Washington em 1959 e promulgado no Brasil pelo Decreto nº 75.963, de 11 de julho de 1975, constitui o pilar de um sistema jurídico internacional singular. O instrumento consagrou o continente antártico à paz e à ciência, congelando reivindicações de soberania territorial e estabelecendo um regime de cooperação científica internacional sem precedentes. O Brasil, ciente da importância estratégica e ambiental da região, aderiu ao Tratado em 1975 e alcançou o status de Parte Consultiva em 1983, o que lhe confere poder de decisão nos fóruns deliberativos do sistema.

Diante da crescente preocupação com os impactos ambientais das atividades humanas no continente, as Partes Consultivas negociaram e adotaram, em 1991, o Protocolo ao Tratado da Antártida sobre Proteção ao Meio Ambiente, conhecido como “Protocolo de Madri”. Promulgado no ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto nº 2.742, de 20 de dezembro de 1998, o Protocolo designou a Antártida como “reserva natural, dedicada à paz e à ciência” e estabeleceu um arcabouço abrangente para a proteção ambiental, incluindo cinco anexos que tratam de avaliação de impacto ambiental, conservação da fauna e flora, gestão de resíduos, prevenção da poluição marinha e proteção de áreas.

O Protocolo de Madri, embora robusto em suas medidas preventivas, deixou uma lacuna regulatória importante, diante da ausência de um regime específico de responsabilidade por danos ambientais. Cientes dessa necessidade, as Partes inseriram no texto do Protocolo o Artigo 16, que estabelece um compromisso formal de elaborar regras e procedimentos relativos à responsabilidade por danos decorrentes de atividades na área do Tratado. O Anexo VI, objeto da presente análise, é o resultado de mais de uma década de complexas negociações e representa o cumprimento desse compromisso fundamental, completando a arquitetura de proteção ambiental concebida em 1991 e fechando um ciclo que transita da prevenção para a responsabilização.



O Anexo VI, adotado em Estocolmo em 2005, institui um regime jurídico para prevenir, minimizar e conter os impactos de emergências ambientais na Antártida, estabelecendo um sistema de responsabilidade para os operadores cujas atividades resultem em tais emergências. Sua estrutura é composta por um preâmbulo e treze artigos, que definem o escopo, as obrigações, as isenções e os mecanismos processuais do regime de responsabilidade.

A presença brasileira na Antártida, consolidada por meio do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR) desde 1982, é um ativo de inestimável valor científico e geopolítico. A operação contínua da Estação Antártida Comandante Ferraz (EACF) e as expedições científicas realizadas com o apoio logístico da Marinha do Brasil não apenas produzem conhecimento de fronteira sobre temas como mudanças climáticas e biodiversidade, mas também afirmam a presença soberana e o compromisso do Brasil com os princípios do Tratado da Antártida.

A adesão ao Anexo VI do Protocolo ao Tratado da Antártida sobre Proteção ao Meio Ambiente (“Protocolo de Madri”), adotado em 2005, reforça essa posição no Sistema do Tratado da Antártida. Ao se comprometer com um regime de responsabilidade ambiental de vanguarda, o Brasil consolida sua imagem como um operador antártico responsável e confiável. Em um sistema de governança baseado no consenso e na cooperação, a credibilidade é um capital político fundamental. A ratificação do Anexo fortalece a legitimidade do PROANTAR e qualifica o Brasil a exercer maior influência nas discussões sobre o futuro da governança antártica, demonstrando que o País não apenas usufrui dos direitos de Parte Consultiva, mas também assume proativamente as responsabilidades correspondentes.

O ambiente antártico, embora remoto, não está imune aos riscos da atividade humana. Pelo contrário, o aumento expressivo do turismo e a complexidade crescente das operações científicas e logísticas elevam a probabilidade de ocorrência de emergências ambientais, como vazamentos de combustível ou outros incidentes de poluição. O incidente ocorrido em 2012 com uma embarcação de apoio à EACF, que demandou uma complexa, mas bem-sucedida, operação de resgate para evitar um dano ambiental, serve tanto



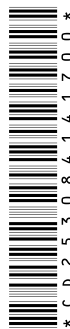
como um alerta concreto sobre a realidade desses riscos para as operações brasileiras, quanto como exemplo de atendimento aos protocolos rigorosos de resposta a emergências ambientais do Anexo VI pelo operador brasileiro, a Marinha do Brasil.¹

Na ausência de um regime de responsabilidade claro e vinculante, os custos de uma eventual ação de resposta a um desastre ambiental recairiam sobre a comunidade internacional ou sobre os Estados que, voluntariamente, decidissem intervir. O Anexo VI corrige essa falha ao internalizar os custos, aplicando o princípio do poluidor-pagador ao operador que deu causa à emergência. Trata-se de um mecanismo essencial para garantir que existam incentivos econômicos para a prevenção e recursos financeiros para a remediação, protegendo um patrimônio que pertence a toda a humanidade.

A análise do texto do Anexo VI revela uma notável convergência com os princípios e as normas que estruturam o direito ambiental brasileiro. A adesão ao instrumento não representa a importação de conceitos jurídicos estranhos, mas sim a extensão de uma matriz principiológica já consolidada em nosso ordenamento jurídico para as atividades brasileiras na Antártida.

O pilar do Anexo VI é o regime de responsabilidade objetiva, consagrado em seu Artigo 6. Este princípio, que prescinde da comprovação de culpa para a configuração do dever de reparar, é exatamente o mesmo que fundamenta a responsabilidade civil por danos ambientais no Brasil, conforme disposto no art. 225, § 3º, da Constituição Federal e no art. 14, § 1º, da Lei nº

¹ No contexto do Anexo VI do Protocolo, o incidente de 2012 envolvendo o afundamento de uma chata de óleo próxima à Estação Comandante Ferraz ilustra precisamente os cenários contemplados pelo Anexo VI do Protocolo de Madri, demonstrando tanto a importância quanto os desafios da implementação de suas disposições. A operação de resgate, que mobilizou recursos da Marinha do Brasil e da Petrobras durante cinco dias, exemplifica o tipo de “ação de resposta rápida e efetiva” exigida pelo Artigo 5 do Anexo, incluindo a utilização de equipamentos especializados como o ROV (veículo submersível de operação remota) e barreiras de contenção para prevenir danos ambientais maiores. Esse caso real destaca como a definição de “operador” estabelecida no Artigo 2(c) se aplicaria à MB, que assumiu a responsabilidade integral pela resposta à emergência, coordenando recursos externos e garantindo a remoção segura do material poluente. A cooperação com a Petrobras, que cedeu o navio Gulmar Atlantis e equipamentos especializados, demonstra como a implementação do Anexo VI exigiria da MB não apenas recursos próprios, mas também a capacidade de mobilizar rapidamente apoio técnico e logístico de terceiros, conforme previsto nos planos de contingência do Artigo 4. Sob o regime do Anexo VI, os custos dessa operação complexa – incluindo mobilização de navios especializados, equipamentos de mergulho, ROV e materiais de contenção – seriam de responsabilidade do operador brasileiro, evidenciando as implicações financeiras que a ratificação do Anexo representaria para futuras emergências similares.



6.938, de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente). Portanto, ao ratificar o Anexo, o Brasil estará apenas aplicando no plano internacional um princípio basilar de sua própria ordem jurídica interna.

Da mesma forma, as obrigações de adotar medidas preventivas (Artigo 3) e de elaborar planos de contingência (Artigo 4) estão em perfeita sintonia com os princípios da prevenção e da precaução, que orientam toda a política ambiental brasileira. A legislação nacional, como a Lei nº 9.966, de 2000, que dispõe sobre a prevenção da poluição por óleo, e o Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo (Decreto nº 10.950, de 2022), já estabelece um arcabouço robusto para a gestão de emergências ambientais em águas jurisdicionais, cuja lógica e expertise são diretamente aplicáveis ao contexto antártico.

A experiência prática do PROANTAR demonstra que o Brasil já opera com padrões ambientais elevados, muitas vezes superiores aos exigidos pela legislação doméstica. A reconstrução da EACF, por exemplo, incorporou tecnologias de ponta para tratamento de efluentes e gestão de resíduos que servem de modelo de sustentabilidade em ambientes extremos. Essa cultura de excelência ambiental, aliada à compatibilidade jurídica, evidencia que o Brasil está plenamente preparado, tanto no plano normativo quanto no operacional, para cumprir as obrigações do Anexo VI. A ratificação, portanto, não é uma concessão, mas uma afirmação da coerência e da vanguarda do modelo jurídico-ambiental brasileiro.

Por outro lado, é inegável que a adesão ao Anexo VI implicará novos compromissos orçamentários e financeiros. A necessidade de adquirir equipamentos especializados para resposta a emergências, de aprimorar a capacitação das tripulações dos meios navais que apoiam o PROANTAR e de manter seguros ou garantias financeiras adequadas representará custos adicionais para o programa.

Contudo, esses dispêndios não devem ser vistos como meros encargos, senão como um investimento estratégico na segurança, na modernização e na sustentabilidade das operações brasileiras na Antártida. A capacidade aprimorada de resposta a emergências não apenas protege o meio



ambiente, mas também salvaguarda os valiosos ativos nacionais empregados na região, incluindo a vida do pessoal científico e militar. A modernização dos procedimentos e equipamentos eleva o padrão de excelência do PROANTAR, reforçando sua reputação internacional.

A natureza interministerial do PROANTAR, que envolve diversos órgãos além do Ministério da Defesa, justifica a busca por um modelo de repartição de custos. Um acordo de cooperação entre os ministérios envolvidos poderá diluir o impacto orçamentário e assegurar a alocação de recursos de forma equilibrada e sustentável. Adicionalmente, o Fundo previsto no Artigo 12 do Anexo constitui um mecanismo de mitigação financeira, que pode ser acionado para o reembolso de custos em circunstâncias específicas, reduzindo a exposição financeira do Estado brasileiro.

O Anexo VI, embora adotado em 2005, ainda não entrou em vigor. Sua efetivação depende da aprovação por todos os 28 Estados que eram Partes Consultivas do Tratado da Antártida à época de sua adoção, grupo do qual o Brasil faz parte. Quase duas décadas se passaram, e o processo de ratificação tem sido notavelmente lento, com um número significativo de Partes ainda pendente de aprovação. Essa inércia internacional, motivada por preocupações com custos e complexidades jurídicas internas em diversos países, impede que um instrumento vital para a proteção antártica se torne operacional.

Nesse cenário de impasse, a ratificação pelo Brasil assume uma dimensão diplomática de grande relevância. Como uma das principais nações do Hemisfério Sul e um membro respeitado e ativo do Sistema do Tratado da Antártida, a decisão brasileira de aprovar o Anexo VI tem o potencial de atuar como um catalisador, quebrando a inércia e gerando um novo impulso político para a entrada em vigor do regime de responsabilidade. A ação do Brasil pode encorajar outros países, especialmente na América Latina e entre os parceiros do Sul Global, a acelerarem seus próprios processos de ratificação.

Apesar da plena compatibilidade de princípios, identifica-se um ponto de vulnerabilidade jurídica no texto do Anexo VI: a ausência de



definições claras para termos cruciais como “emergência ambiental”, “ação razoável” e “recursos adequados”. Essa ambiguidade, comum em textos negociados multilateralmente para alcançar consenso, cria uma insegurança jurídica que pode expor o Estado brasileiro, na sua condição de “operador” estatal, a obrigações financeiras desproporcionais e imprevisíveis, decorrentes de interpretações expansivas por outras Partes ou por mecanismos de solução de controvérsias.

Para mitigar esse risco sem rejeitar o mérito do Anexo, a solução mais adequada é a aprovação do texto com uma condicionante para que o Brasil apresente uma declaração interpretativa no ato de ratificação do instrumento. O objetivo dessa medida não é modificar ou excluir o efeito jurídico de uma disposição do Anexo, mas sim delimitar e esclarecer o sentido que o Brasil atribuirá a termos específicos e abertos do tratado. A declaração proposta pela Marinha do Brasil e encaminhada a esta Relatoria estabelece que, na ausência de definições consensuais no âmbito do Tratado, o Brasil interpretará os termos ambíguos à luz de sua detalhada e consolidada legislação interna (Lei nº 9.966/2000 e Decreto nº 10.950/2022).

Esta abordagem é estratégica, pois permite ao Brasil aderir ao regime de responsabilidade, cumprindo seu papel como Parte Consultiva, ao mesmo tempo que protege o patrimônio nacional ao ancorar suas obrigações em um marco legal previsível e já existente. Garante-se, assim, que as ações de resposta a eventuais incidentes sejam pautadas por critérios de proporcionalidade e razoabilidade definidos em lei, evitando a imposição de custos e obrigações que extrapolem a capacidade operacional e financeira nacional.

Pelas razões apontadas, conclui-se que a adesão do Brasil ao Anexo VI do Protocolo de Madri é medida que se alinha aos mais elevados interesses nacionais. O instrumento é plenamente compatível com o ordenamento jurídico brasileiro, em especial com os princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente e de responsabilidade objetiva do poluidor. Os impactos financeiros e operacionais, embora existentes, representam um investimento necessário na segurança e na sustentabilidade do Programa Antártico Brasileiro. No plano internacional, a ratificação posiciona o Brasil



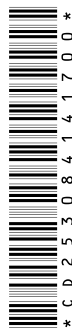
como protagonista na proteção do ecossistema antártico e pode ser decisiva para a entrada em vigor de um regime de responsabilidade aguardado há quase duas décadas.

Ante o exposto, voto pela **APROVAÇÃO** do texto do Anexo VI do Protocolo ao Tratado da Antártida sobre Proteção ao Meio Ambiente (“Protocolo de Madri”), adotado em 2005, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado JOSÉ ROCHA
Relator

2025-12523



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2025**
(Mensagem nº 128, de 2025)

Aprova o texto do Anexo VI do Protocolo ao Tratado da Antártida sobre Proteção ao Meio Ambiente ("Protocolo de Madri"), adotado em 2005.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Anexo VI do Protocolo ao Tratado da Antártida sobre Proteção ao Meio Ambiente ("Protocolo de Madri"), adotado em 2005, desde que respeitada a condicionante enunciada no § 1º.

§ 1º A aprovação a que se refere o *caput* é concedida sob a condição de que a República Federativa do Brasil, ao depositar o instrumento de ratificação do Anexo VI do Protocolo ao Tratado da Antártida sobre Proteção ao Meio Ambiente, apresente declaração interpretativa com o seguinte teor:

"A República Federativa do Brasil, reconhecendo a ausência de definições específicas para os termos "emergência ambiental", "ação razoável" e "recursos adequados" no Tratado da Antártida ou em seu Protocolo sobre Proteção ao Meio Ambiente, inclusive no Anexo VI do referido Protocolo, declara que, enquanto não houver esclarecimentos oficiais do Comitê para Proteção ao Meio Ambiente, de outro Comitê competente no âmbito do Tratado da Antártida, ou da Reunião Consultiva do Tratado da Antártida, ou ainda a superveniência de acordo interpretativo multilateral que delimite com precisão esses termos, aplicará as normas estabelecidas na Lei nº 9.966, de 2000, e no Decreto nº 10.950, de 2022, sem prejuízo de futuras harmonizações consensuais que preservem a proporcionalidade e as capacidades operacionais nacionais no que se refere à



aplicação do Anexo VI do Protocolo ao Tratado da Antártida sobre Proteção ao Meio Ambiente ("Protocolo de Madri"), adotado em 2005."

§ 2º Nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, estão sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em denúncia ou em revisão do referido Anexo, bem como quaisquer ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado JOSÉ ROCHA
Relator

2025-12523

