

# ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI DO AMBIENTE EM MOÇAMBIQUE

PAULA DE CASTRO SILVEIRA  
Mestre em Ciências Jurídico-Ambientais  
Assistente Convidada da Faculdade de Direito de Lisboa\*

**Resumo:** No jogo do ambiente a consequência, em detrimento da verdade, já foi, por demasiado tempo, a opção privilegiada – e os danos são notórios – pelo que, parece-nos ser esta a altura certa de analisar com seriedade a Lei do Ambiente Moçambicana e correspondente regulamentação, bem como de reflectir sobre a eficácia, ou não, das soluções por ela adiantadas, tarefa esta, a que nos propomos realizar no presente trabalho.

Com efeito, iniciaremos com uma breve abordagem à forma como a Lei do Ambiente se encontra estruturada, para depois seguirmos na tentativa de dar resposta a algumas questões essenciais: i) a quem se aplica; ii) que tipo de bens visa proteger; iii) que situações pretende acautelar; e iv) como leva a cabo esta protecção. Para, por fim, estarmos aptos a tecer algumas considerações sobre a aplicabilidade, ou não, das soluções apresentadas pela mesma no ordenamento jurídico moçambicano.

**Palavras-chave:** Lei do Ambiente; Licença Ambiental; Avaliação de Impacto Ambiental; Responsabilidade; Seguro.

**Índice: Introdução; 1.** Estrutura da Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro **2.** Pressupostos Iniciais: O que Protege? A quem se Aplica? E, em que Situações?; **3.** Princípios Orientadores; **4.** Órgãos Competentes; **5.** Instrumentos de Prevenção do Dano Ambiental: **a)** Licenciamento Ambiental, **b)** Avaliação de Impacto Ambiental, **c)** Auditoria Ambiental; **6.** Embargos Ambientais; **7.** Responsabilidade Civil Ambiental; **8.** Responsabilidade Penal e Contravencional em Matéria Ambiental; **Conclusão.**

## Introdução

Como sabemos, em 1972, com a Declaração de Estocolmo<sup>1</sup>, o Ambiente abandonou o papel secundário que, até àquela data, desempenhara no cenário internacional, para se transformar no protagonista das preocupações mundiais.

Contudo, em Moçambique, somente vamos “ouvir falar” em direito ao ambiente com a Constituição de 1990<sup>2</sup>, ao dispor que *“todo o cidadão tem direito de viver num ambiente equilibrado e o dever de o defender”*, e que, em consequência disso, *“o Estado promove iniciativas para garantir o equilíbrio ecológico e a conservação e preservação do meio ambiente visando a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos”*.

Nessa sequência, pretendendo-se dar corpo às novidades introduzidas no texto constitucional, em 1997, foi aprovada a Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro, adiante designada Lei do Ambiente (LA), que vem definir as bases legais para a utilização e

---

\*Assistente-Convidada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, responsável pela regência da Cadeira de Direito do Ambiente na Unizambeze (Beira, Moçambique), no ano lectivo 2010/2011, ao abrigo do Protocolo de Cooperação celebrado entre o Instituto de Cooperação Jurídica da FDL e a Unizambeze.

<sup>1</sup> Princípio 1, da Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano, 1972, dispõe que *“O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras.”*

<sup>2</sup> Em 2004, reforça-se esta previsão com a aprovação do novo texto da Constituição da República de Moçambique, que estipula, logo, como objectivo fundamental do Estado Moçambicano a “qualidade de vida dos cidadãos” e, em contrapartida, como dever fundamental dos indivíduos “defender e conservar o ambiente”. Para além disso, prevê expressamente no art.º 90.º, com a epígrafe “Direito ao Ambiente” que *“Todo o cidadão tem o direito de viver num ambiente equilibrado e o dever de o defender. O Estado e as autarquias locais com a colaboração das associações na defesa do ambiente, adoptam políticas de defesa do ambiente e velam pela utilização racional de todos os recursos naturais”*. E, no art.º 117.º, com a epígrafe “Ambiente e qualidade de vida” que *“O Estado promove iniciativas para garantir o equilíbrio ecológico e a conservação e preservação do ambiente visando a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Com o fim de garantir o direito ao ambiente no quadro de um desenvolvimento sustentável, o Estado adopta políticas visando: a) prevenir e controlar a poluição e a erosão; b) integrar os objectivos ambientais nas políticas sectoriais”*.

gestão correctas do ambiente e seus componentes, com vista à materialização de um sistema de desenvolvimento sustentável no país<sup>3</sup>.

Não obstante a sua inequívoca importância, esta Lei apresenta soluções que, apesar de especialmente direccionadas para a resolução de problemas ambientais, não são, originariamente, de direito do ambiente mas, antes, de outros ramos do direito, como o direito civil, o administrativo e o penal. Como tal, na maior parte dos casos, como teremos oportunidades de constatar, lança mão da solução jurídica, mas remete a sua regulamentação para legislação específica, uma vez que o instituto geral carece de ser moldado e adaptado às especificidades da matéria ambiental.

### **1. Estrutura da Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro**

É difícil referir-nos à Lei do Ambiente sem, antes, compreender como esta se encontra organizada. Nesse sentido, em seguida, faremos uma breve abordagem à sua estrutura, de forma a identificar quais as situações que se pretendiam salvaguardar com a elaboração da mesma.

Assim:

- O Capítulo I inicia, no art.º 1.º, com a apresentação de uma série de definições básicas, entre as quais a de *ambiente*, *associações de defesa do ambiente*, *auditoria ambiental*, *avaliação de impacto ambiental*, *biodiversidade*, *componentes ambientais*, *degradação do ambiente*, entre outros. Conceitos estes que, para além de auxiliarem na correcta apreensão da mesma,

---

<sup>3</sup> Artigo 2.º da Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro (Lei do Ambiente).

constituem, na maioria dos casos, “a primeira tentativa de descrever noções essenciais da ciência do ambiente<sup>4</sup>” em Moçambique;

- Em seguida, ainda no mesmo capítulo, o art.º 4.º consagra alguns princípios fundamentais em matéria ambiental, como são: i) o do reconhecimento e valorização das tradições e do saber das comunidades locais; ii) o da precaução e iii) o da responsabilização, entre outros;
- No Capítulo II, sob a epígrafe “órgãos de gestão ambiental”, que vai do art.º 5.º ao art.º 8.º, ambos inclusive, delimita-se o campo de actuação da administração pública e define-se o papel dos cidadãos na protecção do ambiente;
- No Capítulo III, sob a epígrafe “Poluição do Ambiente”, consagra-se expressamente, no art.º 9.º, a “proibição de poluir” e impõe-se ao Estado, no art.º 10.º, a definição de padrões de qualidade ambiental;
- No Capítulo IV, sob a epígrafe “Medidas Especiais de Protecção do Ambiente”, que vai do art.º 11.º ao art.º 14.º, ambos inclusive, enumeram-se algumas situações que, pelas suas especiais características, necessitam de um tratamento diferenciado em matéria ambiental;
- No Capítulo V, sob a epígrafe “Prevenção de Danos Ambientais”, que vai do art.º 15.º ao 18.º, temos a consagração de algumas das principais formas de prevenção do dano ao dispor da Administração Pública e, às quais, dedicaremos maior atenção ao longo do presente trabalho;

---

<sup>4</sup> Diogo Freitas do Amaral, Lei de Bases do Ambiente e Lei das Associações de Defesa do Ambiente, in Direito do Ambiente, INA 1994, p. 368.

- No Capítulo VI, sob a epígrafe “Direitos e Deveres dos Cidadãos”, que inicia-se no art.º 19.º e vai até ao art.º 24.º, inclusive, definem-se direitos e deveres, alguns deles já com consagração constitucional, que são fundamentais à defesa do ambiente e à protecção dos cidadãos;
- No Capítulo VII, sob a epígrafe “Responsabilidade, Infracções e Sanções”, que vai do art.º 25.º ao art.º 27.º, inclusive, prevêem-se algumas soluções de cariz civil, criminal ou contravencional, que visam fazer face às agressões verificadas no ambiente ou através do ambiente;
- No Capítulo VIII, sob a epígrafe “Fiscalização Ambiental”, do art.º 28.º ao art.º 30.º, ambos inclusive, faz-se uma identificação dos agentes responsáveis e salienta-se o papel das comunidades na fiscalização ambiental;
- Por fim, no Capítulo IX, estipula-se a relação desta Lei com a restante legislação sectorial, e sublinha-se a necessidade de o Governo adoptar medidas regulamentares com vista à sua efectivação.

## **2. Pressupostos iniciais: O que protege? A quem se aplica? E, em que situações?**

Conhecida a Lei, importa, agora, passar para a sua análise mais pormenorizada. Com efeito, como já referimos, esta Lei estipula as bases do sistema de prevenção e protecção do ambiente em Moçambique. No entanto, para a sua correcta compreensão urge responder a algumas questões iniciais: i) a quem se aplica; ii) que tipo de bens visa proteger; iii) que situações pretende acautelar; e iv) como leva a cabo esta protecção.

Na prática, verifica-se uma tendência, sobretudo por parte da Administração Pública, para apenas impor deveres de acatamento dos dispositivos previstos na Lei do Ambiente ao particular, isentando, de facto, os entes públicos do ónus de a respeitar e cumprir. No entanto, a Lei é muito clara quanto aos sujeitos abrangidos pela mesma, definindo expressamente, nos termos do disposto no art.º 3.º da Lei do Ambiente, que se aplica não apenas às actividades privadas, mas também às actividades públicas. Ou seja, tanto os particulares, como a Administração Pública, devem pautar a sua conduta pelas normas e princípios previstos na Lei do Ambiente.

Compreendido, então, “a quem”, importa saber “o que” está em causa. Com efeito, como *supra* referido, a Lei apresenta alguns conceitos essenciais e um deles é o de “ambiente”. Ora, *Ambiente* é o meio em que o Homem e outros seres vivem e interagem entre si e com o próprio meio, e inclui: o ar, a luz, a terra, a água, os ecossistemas, a biodiversidade e as relações ecológicas, toda a matéria orgânica e inorgânica e todas as condições socioculturais e económicas que afectam a vida das comunidades. Para além disso, o art.º 4, al. d) da Lei do Ambiente, dispõe, relativamente ao princípio da visão global e integral do ambiente, que este deve ser encarado como um conjunto de ecossistemas interdependentes naturais e construídos.

Do exposto, pode-se dizer que o conceito de Ambiente adoptado pela Lei Moçambicana é um conceito amplo, abrangendo não só os elementos naturais, ou também designados componentes ambientais, mas também os artificiais (como a paisagem, a cultura, o saber das comunidades locais, entre outros). Optando, assim,

por uma integração de ambos. Posto isto, definido o bem jurídico protegido – o Ambiente – importa saber que tipos de ofensas se encontram abrangidas por esse dispositivo legal.

Nos termos do art.º 9.º da Lei do Ambiente, optou-se por se impor uma proibição de poluir, prevendo, expressamente, que *“não é permitida, no território nacional, a produção, o depósito no solo e no subsolo, o lançamento para a água ou para a atmosfera, de quaisquer substâncias tóxicas e poluidoras, assim como a prática de actividades que acelerem a erosão, a desertificação, o deflorestamento, ou qualquer outra forma de degradação do ambiente, fora dos limites legalmente estabelecidos”*.

Antes de mais, por “ofensa ecológica” entende-se *“todo o acto ou facto humano, culposo ou não, que tenha como efeito a produção de um dano nos valores ambientais protegidos por lei”*<sup>5</sup>. Ora, da análise do artigo acima referido, podemos concluir que o legislador nacional optou por apresentar uma tipificação das ofensas ecológicas que, por si, acciona a tutela jurídica prevista no âmbito da mesma. Contudo, esta tipificação visa, unicamente, auxiliar a identificação das situações danosas ao ambiente e não limitar os casos àqueles nela expressamente previstos.

Tanto assim é que o referido dispositivo legal prevê que estão também proibidas *“qualquer outra forma de degradação do ambiente”*, que não somente aquelas especificamente consagradas na Lei. Adopta assim, uma cláusula geral de proibição de poluir, não obstante enunciar alguns casos específicos de poluição.

---

<sup>5</sup> Diogo Freitas do Amaral, Lei de Bases do Ambiente e Lei das Associações de Defesa do Ambiente, in Direito do Ambiente, INA 1994, p. 369.

Chegados aqui, já sabemos “a quem”, “o que” e “em que situações”, as disposições previstas na presente Lei devem ser aplicadas. Contudo, e porque as soluções previstas não abarcam todas as situações possíveis, muitas vezes, os tribunais são chamados a resolver de acordo com o caso concreto. E, para compreender como se leva a cabo essa protecção generalizada, mas atendendo as particularidades da situação em causa, temos que recorrer aos vários princípios ambientais.

### 3. Princípios Orientadores

Tanto assim é que, a Lei do Ambiente consagra, expressamente, no seu art.º 4.º, alguns destes princípios fundamentais em matéria ambiental, a saber:

- (i) *Princípio da utilização e gestão racional dos compostos ambientais* – Este princípio aparece no ordenamento jurídico moçambicano, em 1995, com a aprovação da Política Nacional do Ambiente (PNA). Nos termos da qual, “a utilização dos recursos naturais deve ser otimizada<sup>6</sup>”.

Sendo a utilização e gestão racional dos recursos naturais, ambas, condição necessária para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, pode dizer-se que mais não é do que a concretização e densificação do princípio do desenvolvimento sustentável no ordenamento jurídico nacional;

- (ii) *Princípio do reconhecimento e valorização das tradições e do saber das comunidades locais* – Este princípio tem como fonte de inspiração o Princípio XXII, da Declaração do Rio de Janeiro, nos termos do qual “as populações indígenas e suas comunidades e outras comunidades locais

---

<sup>6</sup> Ponto 2.2, da Resolução n.º 5/95, de 3 de Agosto (Política Nacional do Ambiente).

*desempenham um papel vital na gestão e desenvolvimento do ambiente devido aos conhecimentos e práticas tradicionais. Os Estados deverão apoiar e reconhecer devidamente a sua identidade, cultura e interesses e tornar possível a sua participação efectiva na concretização de um desenvolvimento sustentável”.*

A questão da protecção das comunidades locais e dos seus saberes, como forma de protecção e preservação do meio ambiente, ganha especial relevo em Moçambique onde, apesar de a Terra ser propriedade do Estado, é daí que há décadas, as famílias retiram a sua maior, e muitas vezes única, fonte de sustento. Razão pela qual, o conhecimento e o saber das comunidades locais constituem pressuposto fundamental para uma convivência harmoniosa com o ambiente<sup>7</sup>.

Contudo, para uma acertada compreensão deste princípio, é essencial chamar à colação o conceito de comunidade local apresentado em sede de Lei de Terras<sup>8</sup> (LT), nos termos da qual, entende-se por comunidade local *“o agrupamento de famílias e indivíduos, vivendo numa circunscrição territorial de nível de localidade ou inferior, que visa a salvaguarda de interesses comuns através da protecção de áreas habitacionais, áreas agrícolas, sejam cultivadas ou em pousio, florestas, sítios de importância cultural, pastagens, fontes de água e áreas de expansão”*<sup>9</sup>;

---

<sup>7</sup> Carlos Manuel Serra e Fernando Cunha, Manual de Direito do Ambiente, Ministério da Justiça, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2.º ed. Revista e actualizada, Maputo, 2008, p. 170.

<sup>8</sup> Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro (Lei de Terras).

<sup>9</sup> Artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro (Lei de Terras).

(iii) *Princípio da precaução* – Este princípio consagra que “a gestão ambiental deve priorizar o estabelecimento de sistemas de prevenção de actos lesivos ao ambiente, de modo a evitar a ocorrência de impactos ambientais negativos significativos ou irreversíveis, independentemente da existência de certeza jurídica sobre a ocorrência de tais impactos”<sup>10</sup>. Ora, a questão de relevo, no que a este princípio diz respeito, é, sem dúvida, a tomada de consciência de que é necessário actuar ainda antes de ter ocorrido o mal, ou sequer de existir qualquer certeza científica quanto a ocorrência do dano.

Precaução e prevenção são, muitas vezes, conceitos utilizados como sinónimos, contudo a doutrina diverge. Como Ana Martins, entendemos que existe uma necessidade de autonomização. Com efeito, o princípio da prevenção dirige-se a impedir a produção de danos e agressões ambientais, justificando a adopção de medidas para evitar a concretização de riscos certos e conhecidos, enquanto o princípio da precaução surge, assim, como um reforço qualificado deste, visando a prevenção de riscos cuja intensidade não representa, ainda, um perigo efectivo e concreto para o ambiente<sup>11</sup>. Esta autonomização é necessária, sobretudo, quanto a nós, porque o seu uso indiscriminado pode deixar passar situações que careceriam de tutela preventiva, mas que, porque o legislador optou por um ou outro conceito, nele não se enquadram. Assim, temos situações

---

<sup>10</sup> Artigo 4.º, alínea c) da Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro (Lei do Ambiente).

<sup>11</sup> Ana Gouveia e Freitas Martins, Princípio da Precaução no Direito do Ambiente, AAFDL, Lisboa, 2002, pp.20 e 21.

que, obviamente, a lei quererá salvaguardar serem afastadas por questões de interpretação literal da mesma.

Em Moçambique optou-se, em sede de Lei do Ambiente, por adoptar expressamente o princípio da precaução. Contudo, apesar de sermos apologistas da referida autonomização entre ambos, do nosso ponto de vista, sobretudo porque o corpo do dispositivo assim o indicia, isso não significa que deixou de lado o princípio da prevenção, muito pelo contrário. Ora, quem permite o mais permite o menos, e assim, ao abrir hipótese para uma actuação prévia, independentemente da existência de certeza científica, toma-a por assumida quando esta se verifique;

- (iv) *Princípio da visão global e integrada do ambiente* – Nos termos deste princípio, o ambiente deve ser visto, e tratado, como um conjunto de ecossistemas interdependentes, naturais e construídos, que devem ser geridos de maneira a manter o seu equilíbrio funcional sem exceder os seus limites intrínsecos. Este princípio decorre, como refere Carlos Serra, da alteração substancial que ocorreu no direito internacional do ambiente no que toca ao seu objecto, uma vez que este não é mais um qualquer dos componentes naturais individualmente considerados – água, ar, solo, subsolo, fauna, flora – mas sim a própria biosfera globalmente considerada e analisada<sup>12</sup>;
- (v) *Princípio da participação dos cidadãos* – Este princípio corresponde ao entendimento segundo o qual a participação dos cidadãos é a condição

---

<sup>12</sup> Carlos Manuel Serra e Fernando Cunha, Manual de Direito do Ambiente, Ministério da Justiça, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2.ª ed. Revista e actualizada, Maputo, 2008, p. 176.

para o sucesso das políticas de protecção e conservação ambientais. Porém, importa realçar que não pode haver participação dos cidadãos na definição e implementação da política ambiental sem que haja informação cabal por parte das entidades estatais competentes. Este princípio encontra papel de destaque em matéria de Avaliação de Impacto Ambiental, nos termos do qual, a cabal<sup>13</sup> participação da comunidade é condição necessária para a atribuição da Licença Ambiental<sup>14</sup>;

(vi) *Princípio da igualdade* – Este princípio visa garantir oportunidades iguais de acesso e uso de recursos naturais a homens e mulheres. Contudo, não nos parece acertado entender este princípio de forma restritiva, apenas no que respeita ao acesso aos recursos naturais pelos diferentes géneros, mas sim de forma a respeitar o princípio da igualdade previsto no art.º 35.º da Constituição da República de Moçambique (2004), nos termos do qual “*todos os cidadãos são iguais perante a lei, gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres...*”. Ou seja, também em matéria ambiental os cidadãos são todos iguais, estão sujeitos aos mesmos deveres e têm os mesmos direitos, nomeadamente no que respeita a acesso aos recursos naturais.

(vii) *Princípio da Responsabilidade* – Nos termos deste princípio, quem polui ou de qualquer outra forma degrada o ambiente, tem sempre a obrigação de

---

<sup>13</sup> Constituindo o processo de participação pública um procedimento de grande importância na AIA e principal elo de comunicação entre os órgãos governamentais e os diversos sectores da sociedade civil, comunidades locais e associações de defesa do ambiente, aprovou-se por meio do Diploma Ministerial n.º 130/2006, de 19 de Julho, a Directiva para o Processo de Participação Pública no processo de Avaliação do Impacto Ambiental.

<sup>14</sup> Artigos 12.º, n.º 2, al.i), art.º 13.º, n.º 3, al.h) e at.º 14.º do Decreto n.º 45/2004, de 29 de Setembro (Regulamento de Avaliação de Impacto Ambiental).

reparar ou compensar os danos daí decorrentes. Ora, esta responsabilidade pode ser tanto de tipo civil, administrativa ou penal, como teremos oportunidade de ver mais adiante no presente trabalho;

- (viii) *Princípio da Cooperação internacional* – Quanto a nós, este princípio assume duas vertentes, uma ao constatar que os danos provocados ao ambiente já não se cingem aos limites territoriais de um Estado ou, como se costuma dizer, a poluição não tem fronteiras, nem respeita o sinal “proibido ultrapassar”. Pelo que é, cada vez mais urgente, a necessidade de encontrar soluções para os danos transfronteiriços. Outra, ao assumir que cabe aos países desenvolvidos apoiar os países em vias de desenvolvimento, na adaptação e mitigação dos efeitos causados pela poluição ambiental. Esta última vertente tem sido sobretudo desenvolvida através das inúmeras Convenções Internacionais celebradas em matéria ambiental. Exemplo disto é o Protocolo de Quioto e o seu princípio orientador das responsabilidades comuns, mas diferenciadas<sup>15</sup>, que mais não é do que a constatação destes dois níveis de responsabilidade pela poluição, dita, histórica e acumulada ao longo dos anos que se seguiram à Revolução Industrial.

Ora, estes são os princípios, expressamente, consagrados como fundamentais pela Lei do Ambiente. Mas serão, então, os únicos a regerem e a nortear as decisões tomadas em matéria ambiental? É esta a questão que se coloca. Quanto a nós a

---

<sup>15</sup> Artigo 10.º do Protocolo de Quioto à Convenção Quadro nas Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, cuja adesão de Moçambique deu-se através da resolução n.º 10/2004, de 28 de Julho, da Assembleia da República

resposta é não. Parece-nos que o legislador optou, claramente, por uma enumeração exemplificativa e não taxativa. Caso contrário, teria deixado de fora princípios essenciais em matéria ambiental, como é o do poluidor-pagador (PPP), que apesar de encontrar consagração por meio do princípio da responsabilidade, vai muito para além da compensação ou reparação, pois impõe que “quem poluir paga”, independentemente das relações de responsabilidade civil, penal ou administrativa que daí possam advir.

Do exposto, verificamos que a Lei do Ambiente adoptou, e bem, uma série de princípios sobre os quais se deve construir o regime de direito ambiental. Contudo, para nós, estes são apenas ensinamentos básicos de onde devemos partir em busca da solução para o caso concreto, não significando que no caminho não nos possamos socorrer de outros que, entretanto, se afigurem necessários.

#### **4. Órgãos Competentes**

Estes princípios devem ser ponderados, pelos órgãos competentes, na elaboração e execução das políticas e medidas em matéria ambiental. Com efeito, o art.º 5.º da Lei do Ambiente prevê que é ao Governo quem cabe elaborar e executar o Programa Nacional de Gestão Ambiental<sup>16</sup>. Consequentemente, nos termos do Decreto Presidencial n.º 2/94, de 21 de Dezembro, foi criado o Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental (MICOA), órgão central do aparelho do Estado que, de acordo com os princípios, objectivos e tarefas definidos pelo Conselho de Ministros, dirige a

---

<sup>16</sup> Artigo 5.º, da Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro, Lei do Ambiente.

execução da política do ambiente, coordena, assessora, controla e incentiva uma correcta planificação e utilização dos recursos naturais do país<sup>17</sup>.

Para aconselhar o Governo, e como forma de garantir o comprometimento de Moçambique com a Agenda 21<sup>18</sup>, o art.º 6.º da Lei do Ambiente, criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável (CONDES), tendo como objectivo garantir uma efectiva e correcta coordenação e integração dos princípios e das actividades de gestão ambiental no processo de desenvolvimento do país, cabendo-lhe para além da tarefa de aconselhar o Governo sobre as questões ligadas ao ambiente, também, servir de fórum de auscultação da opinião pública sobre as questões ambientais<sup>19</sup>.

Até aqui, não encontramos problemas no que respeita à competência, em matéria ambiental. Contudo, isto é mera aparência, porque a verdade é que a adopção do termo “*órgãos locais*”, no art.º 7.º da Lei do Ambiente, tem suscitado controvérsia. Como se sabe, em Moçambique, existem órgãos do poder local estatal e órgãos do poder local autárquico. Sendo que, os primeiros fazem parte integrante da administração periférica e os segundos da administração autónoma.

A Lei do Ambiente prevê que *“a nível local são criados serviços responsáveis pela implementação da presente Lei, os quais garantem a coordenação da acção ambiental a esse nível e a descentralização na sua execução, de modo a permitir um*

---

<sup>17</sup> Artigo 1.º, do Decreto Presidencial n.º 6/95, de 10 de Novembro.

<sup>18</sup> Documento que pretende introduzir uma nova ordem de desenvolvimento económico-social no mundo.

<sup>19</sup> A composição e funcionamento do CONDES foram estabelecidos pelo Decreto n.º 40/2000, de 17 de Outubro. Em relação a este, chamamos apenas a atenção para o facto de este reproduzir, no seu art.º 2.º, as competências então previstas no n.º 3, do art.º 6.º da Lei do Ambiente. Com excepção, unicamente, daquela prevista na alínea g) desse artigo “*servir de foro de resolução de diferendos institucionais relacionados com a utilização e gestão de recursos naturais*”.

*aproveitamento adequado das iniciativas e conhecimentos locais*”. Como se verifica, não especifica a qual dos tipos, acima elencados, se refere. E a questão que se coloca é: o que fazer?

Quanto a nós, parece-nos que não se pode interpretar este normativo de forma restritiva. Ele não especifica e, como tal, devemos entender que quer abranger ambas as realidades. Tanto mais quando, em 2004, a Constituição vem quanto a isso tomar uma posição, ao prever, no seu art.º 90.º, n.º 2, que *“os Estado e as autarquias locais...adoptam políticas de defesa do ambiente e velam pela utilização racional de todos os recursos naturais”*.

Ora, o que nos parece é que se pretende com a descentralização, tal como com a desconcentração, fazer uso do mais fácil acesso e conhecimento das particularidades e necessidades locais para melhor servir à protecção do ambiente. Assim, entendemos que iria contra o espírito do legislador interpretar restritivamente o preceito, de forma a somente abarcar os órgãos do poder local estadual. E não venham dizer que isso viola o princípio da competência e da legalidade administrativa, pelos quais se deve pautar a Administração Pública (periférica e autónoma), porque, nesta fase, encontramos-nos ainda, e apenas, a estipular as bases do regime e, como tal, permite-se a utilização deste tipo de conceitos abrangentes que, futuramente, deverão ser regulamentados em legislação própria. Aí sim, carecendo de estabelecer, concretamente, qual o papel de cada um dos intervenientes no cenário ambiental.

A título de exemplo, em matéria de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) a divisão de competências entre um e outro encontram-se definidas. Senão vejamos, nos termos

dos artigos 5.º e 6.º, ambos do Decreto n.º 45/2004, de 29 de Setembro (RAIA), compete à Autoridade de Avaliação do Impacto Ambiental, a nível central, ou na respectiva Direcção Provincial para a Coordenação da Acção Ambiental (DPCA), a nível local, a instrução do processo de AIA. Sendo que, às autarquias locais cabe apenas, através de um representante, a tarefa de integrarem as Comissões Técnicas de Avaliação (CTA), responsáveis pela revisão dos Termos de Referência, do Estudo de Impacto Ambiental e do Estudo Ambiental Simplificado. Verificando-se, assim, existir ainda hoje uma grande centralização na tomada de decisões em matérias ambientais, sobrando apenas uma posição de mero apoio às autarquias locais. Não obstante não concordarmos com esta posição, importa ressaltar que, este facto pode ser explicado pela dificuldade e entrave que poderia causar a diferenciação de regimes entre áreas com descentralização administrativa e as que não detém este regime, uma vez que nem todo o território moçambicano se encontra dividido em autarquias.

## **5. Instrumentos de Prevenção do Dano Ambiental**

Assim, chegados, então, a esta fase, verificado o “quem”, cumpre responder ao “como” levar a cabo esta gestão sã e racional do ambiente, ou seja, como implementar os princípios ambientais *supra* referidos, principalmente, o da precaução e o da prevenção, uma vez que, os danos ao ambiente são de difícil ou quase impossível reparação, pelo que, importa actuar antes de o mal se concretizar e, assim, acautelar a ocorrência de danos ao ambiente, ou ao Homem através do ambiente.

Com efeito, como já constatamos, é ao Governo, através do MICOA, pessoa colectiva de direito público, a quem cabe a tarefa de elaborar e executar as políticas em matéria

ambiental, como tal, é em sede administrativa que a prevenção e precaução do dano devem ser primeiramente levadas em consideração e defendidas. A Lei do Ambiente aponta, também, nesse sentido ao identificar o licenciamento ambiental, a avaliação de impacto ambiental e as auditorias ambientais como os principais meios de prevenção de danos ambientais.

Senão vejamos:

**a) Licenciamento ambiental**

Nos termos do n.º 1, do art.º 15.º da Lei do Ambiente, *“o licenciamento é o registo das actividades que, pela sua natureza, localização ou dimensão, sejam susceptíveis de provocar impactos significativos sobre o ambiente, são feitos de acordo com o regime a estabelecer pelo Governo, por regulamento específico”*. E o n.º 2 acrescenta que, *“a emissão de licença ambiental é baseada numa avaliação do impacto ambiental da proposta de actividade e precede a emissão de quaisquer outras licenças legalmente exigidas para cada caso”*.

Como tal, o processo de licenciamento ambiental tem em vista a obtenção de uma licença com um conteúdo específico e característico, para além de licenças ou autorizações que, há muito, são obrigatórias à luz da legislação sectorial. Mas para compreendermos esta figura temos que perceber que ela é o último patamar do processo de avaliação de impacto ambiental e, por isso, muitas vezes é tratada apenas em sede deste. Quanto a nós, entendemos que, não obstante ser uma das

etapas do processo de avaliação de impacto ambiental, esta figura pela sua importância, carece de tratamento autónomo.

A Lei do Ambiente é inequívoca ao definir como regime regra a precedência da licença ambiental à emissão da licença sectorial, contudo, na prática, nem sempre é isto que se verifica. Razão atribuída, por um lado, ao mau funcionamento dos serviços competentes de fiscalização e, por outro, devido à má opção legislativa adoptada no Decreto n.º 39/2003, de 26 de Novembro, que aprova o regulamento do Licenciamento da Actividade Industrial. Nesse diploma, prevê-se, no art.º 11.º, n.º 1, que para instruir um pedido de licenciamento é necessário a junção de uma série de documentos, de entre os quais, refere na alínea d), o *“estudo de impacto ambiental aprovado pelo Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental para as actividades constantes na lista anexa ao Regulamento de Avaliação de Impacto Ambiental... e documento comprovativo de dispensa para as não constantes da referida lista”*, quando, em rigor, deveria referir ser necessária a junção da licença ambiental ou documento comprovativo da sua dispensa. Esta má opção é, assim, responsável pelo esvaziamento da importância que, na prática, já é atribuída à licença ambiental.

No nosso entender, este preceito carece de uma cuidada interpretação, caso contrário a figura da licença ambiental deixa de fazer sentido e, mais grave que isso, permitirá que se verifiquem situações de perfeita injustiça ambiental. Como tal, deve entender-se que o legislador pretendeu, com este preceito, fazer uso do conceito amplo de estudo de impacto ambiental, pretendendo abarcar quer as

situações que careçam de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), quer aquelas onde, apenas, se impõe um Estudo Ambiental Simplificado (EAS).

A não admitir-se esta interpretação, corre-se o seguinte risco: as actividades que são obrigadas à elaboração de EIA e as que dele estão dispensadas, ou seja as actividades do Anexo I e III, do Decreto n.º 45/2004, de 29 de Setembro (RAIA), estariam obrigadas a previamente demonstrar o cumprimento deste requisito, seja através da junção do documento comprovativo da aprovação do Estudo de Impacto Ambiental, seja através do documento comprovativo da sua dispensa, e as actividades sujeitas apenas a EAS, ou seja, as que estão previstas no Anexo II do mesmo decreto, que requerem a elaboração de um estudo mais simples, não teriam que fazer prova de nada e poderiam assim, escapar impunemente e, pior que isso, legalmente, ao duplo grau de licenciamento imposto por lei.

Ora, acreditamos que não foi, com certeza, isto que o legislador pretendia com a norma do art.º 11.º, e se foi, deverá o mesmo ser interpretado correctivamente abarcando, também, as actividades sujeitas a esta realidade, pelo que, onde se lê *“estudo de impacto ambiental aprovado”* dever-se-á ler *“licença ambiental”*.

#### **b) Avaliação de Impacto Ambiental**

Identificada, então, como a última etapa do processo de Avaliação de Impacto Ambiental – a Licença Ambiental – é extremamente relevante na questão da prevenção do dano, sendo mesmo condição *sine qua non* para a emissão da licença

sectorial. Importa, agora, passar para uma análise mais detalhada do processo de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA).

Assim, nos termos do disposto no art.º 16.º, *“a avaliação de impacto ambiental tem como base um estudo de impacto ambiental a ser realizado por entidades credenciadas pelo Governo”*, e devem ser realizadas respeitando os moldes e demais formalidades previstas em legislação específica.

Ora, porque nem todas as actividades têm o mesmo efeito no ambiente e representam o mesmo perigo, o art.º 3, do RAIA classifica-as, de acordo com o impacto que se prevê poderem provocar no ambiente, em três categorias: A, B e C. As actividades da categoria A, contidas no Anexo I, estão sujeitas à realização de Estudo de Impacto Ambiental (EIA); as actividades da categoria B, que são aquelas que não estando expressamente previstas nem no Anexo I, nem no Anexo III, são inclusas no Anexo II, como categoria residual, estão sujeitas à realização de um Estudo Ambiental Simplificado (EAS) e, por fim, as actividades da categoria C, contidas no Anexo III, são actividades que estão isentas da realização de EIA ou EAS, devendo apenas observar as regras de boa gestão ambiental.

Para além destas actividades, que pelo pequeno impacto que provocam no ambiente estão isentas de EIA ou EAS, estão também isentas as previstas no art.º 4.º do RAIA, e que são, somente, *“ as acções imediatas que visem fazer face a situações de emergência derivadas de desastre ou calamidades naturais”* e *“as actividades destinadas à defesa nacional, que constituam segredo de Estado nos termos da lei”*.

Como já se referiu, existem vários estudos no âmbito do processo de avaliação de impacto ambiental (em sentido amplo), pelo que importa conhecer um pouco melhor cada um deles. Salientando que a realização destes estudos, quer de EIA, quer de EAS, é da inteira responsabilidade do proponente da actividade e não, como se poderia pensar, do organismo público que terá, somente, um papel de controlo e avaliação dos resultados do mesmo.

Assim, as actividades de categoria A estão obrigadas à realização de um Estudo de Pré-Viabilidade Ambiental e Definição do Âmbito (EPDA), nos termos do art.º 10.º do RAIA. Este estudo visa, por um lado, determinar as questões fatais relativamente à implementação da actividade e, por outro, determinar o âmbito do EIA e o desenho dos Termos de Referência, nos casos em que não existam questões que inviabilizem a actividade<sup>20</sup>. O EPDA deverá ser entregue à Direcção Nacional de Avaliação do Impacto Ambiental (DNAIA), juntamente com os Termos de Referência para o EIA, tendo esta, trinta dias úteis para a comunicação da decisão sobre o EPDA, nos termos do disposto no art.º 15.º, n.º 1, do RAIA.

À luz do disposto no art.º 12.º, n.º 2, do RAIA, aprovado o EPDA e os Termos de Referência, pode o operador seguir para a realização do EIA (obrigação da sua inteira responsabilidade) que deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- Resumo não técnico contendo as principais questões abordadas, conclusões e propostas;

---

<sup>20</sup> Artigo 10.º, n.º 1, do Decreto n.º 45/2004, de 29 de Setembro (Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental).

- Enquadramento legal da actividade e sua inserção nos planos de ordenamento nacional;
- Descrição das actividades e das diferentes acções nele previstas nas suas diferentes etapas;
- Delimitação e representação geográfica, bem como a situação ambiental de referência da área de influência da actividade;
- Descrição e comparação detalhada das diferentes alternativas, para além da previsão da situação ambiental futura da área de influência, com ou sem medidas de mitigação;
- Plano de gestão ambiental da actividade, incluindo a monitorização dos impactos, programa de educação ambiental e planos de contingência e acidentes;
- Identificação da equipa multidisciplinar que elaborou o EIA; e
- Relatório da participação pública

Verifica-se assim, que existiu uma preocupação do legislador em elencar um vasto conjunto de elementos que permitissem uma correcta percepção da situação concreta a avaliar e, ainda, o facto de se pretender que este estudo seja mais do que um documento técnico, apenas compreendido por especialistas, mas sim passível de compreensão por qualquer cidadão comum. Isto afigura-se muito importante, sobretudo se tivermos em conta que, muitas vezes, quem “assina” a licença não é o técnico, mas o funcionário do órgão competente que precisa de compreender a “linguagem” do relatório apresentado. Não obstante, é clara a

ausência de um tratamento específico relativamente aos principais aspectos económicos, entendido como essencial por alguns autores, como Carlos Serra<sup>21</sup>. Quanto a nós, entendemos que o objectivo foi dar maior atenção aos restantes condicionalismos, que não o económico, pois, até agora, é sempre este que tem sido tido em consideração em preterição dos ambientais, sociais e culturais. Como tal, não nos parece ser relevante a sua introdução aqui pois a sua ponderação é subentendida e sempre efectuada.

As actividades que não estão, expressamente, previstas no Anexo I, nem no Anexo III, devem ser incluídas, em princípio, na categoria B. E dizemos em princípio porque, nos termos do art.º 7.º do RAIA, estas actividades ficam sujeitas a uma pré-avaliação a ser efectuada pelo MICOA e que resulta: (i) na rejeição da implementação da actividade; (ii) na categorização da actividade e, conseqüentemente, na determinação do estudo a efectuar; e (iii) na isenção de EIA ou EAS.

Finda esta pré-avaliação, se a actividade estiver sujeita a EIA aplica-se o regime acima descrito. Caso se entenda que está sujeita a EAS, então deverá estar, também, sujeita à realização de um estudo, mas mais simplificado face ao regime do EIA.

O EAS deverá, também, conter um conjunto de informações mínimas previstas no art.º 13.º, n.º 3, do RAIA. Note-se que a grande diferença trazida pelo EAS é que o

---

<sup>21</sup> Carlos Manuel Serra e Fernando Cunha, Manual de Direito do Ambiente, Ministério da Justiça, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2.º ed. Revista e actualizada, Maputo, 2008, p. 255.

mesmo decorre sob a coordenação da Direcção Provincial para a Coordenação da Acção Ambiental (DPCA), órgão do poder local estatal com competência em matéria ambiental, sob a direcção da Direcção Nacional de Avaliação de Impacto Ambiental (DNAIA)<sup>22</sup>.

Tanto o EIA, como o EAS, depois de entregues junto aos organismos competentes, ficam sujeitos à revisão pela Comissão Técnica de Avaliação criada para o efeito<sup>23</sup> que procederá à apreciação técnica dos EIA, que tem como objectivo garantir que este, enquanto documento técnico, não apresente omissões graves, seja rigoroso do ponto de vista científico e reflecta o conteúdo sobre a definição de âmbito, devendo, para o efeito, elaborar um relatório técnico, devidamente fundamentado, e emitir uma declaração final de avaliação. Esta será lavrada em acta e submetida à Direcção Nacional de Avaliação de Impacto Ambiental (DNAIA), ou a Direcção Provincial para a Coordenação da Acção Ambiental (DPCA), caso esteja em causa um EIA ou um EAS, respectivamente, para a decisão final.

Coloca-se, então, a questão de saber se este parecer será vinculativo para a DNAIA, no caso de EIA, ou para a DPCA, no caso de EAS, ou se, pelo contrário, apenas aponta uma das hipóteses, a mais adequada, a seguir. A Lei não toma uma posição e, como tal, resta-nos interpretar os preceitos apresentados. Por um lado, temos a DNAIA ou a DPCA, por outro a Comissão Técnica de Avaliação. As primeiras, a quem a Lei atribui a competência de emitir a licença ambiental, na sequência de um EIA ou EAS, e a segunda a quem cabe, apenas, a revisão do estudo apresentado pelo

---

<sup>22</sup> Artigo 18.º, n.º 2, alínea c) do RAIA.

<sup>23</sup> Artigo 9.º do RAIA.

proponente de forma a verificar da conformidade do mesmo. Para além disso, temos o n.º 8, do art.º 16.º e o n.º 8, do art.º 17.º, ambos do RAIA, no mesmo sentido, que dispõe que *“a acta lavrada pela Comissão Técnica de Avaliação constituirá a fundamentação da decisão sobre o licenciamento ambiental”*.

Ora, parece-nos que, pelo menos, quando o parecer for desfavorável ou parcialmente desfavorável, este deverá ser vinculativo e, conseqüentemente, a sua acta fundamentará a referida decisão, caso contrário não se compreenderia este dispositivo. Já quando a sua avaliação for positiva, parece-nos que poderá a DNAIA, ou a DPCA, decidir no sentido apontado, ou não, uma vez que é atribuição sua ponderar os interesses ecológicos, mas também os sociais, económicos, culturais e sanitários, entre outros, que se afigurem relevantes para a solução do caso concreto. Posto isto, a DNAIA tem o prazo de quarenta dias úteis para a comunicação da sua decisão sobre o EIA ao operador, e a DPCA tem o prazo de trinta dias para a comunicação da sua decisão relativamente ao EAS.

### **c) Auditorias Ambientais**

No entanto, porque existem actividades que à data da entrada em vigor da Lei do Ambiente já se encontravam em funcionamento *“...sem a aplicação de tecnologias ou processos apropriados...”*<sup>24</sup>, estipula-se que as mesmas fiquem, então, sujeitas a auditorias ambientais.

---

<sup>24</sup> Artigo 18.º da Lei do Ambiente.

Este mecanismo surge da constatação de que a AIA, só por si, não garante a cabal prevenção contra eventuais danos ao ambiente. Por um lado, porque nada impede que determinado projecto de actividade tendo sido sujeito a AIA e, seguidamente, licenciado pelo MICOA, possa vir a causar danos sérios e irreversíveis após a entrada em funcionamento do mesmo nos diversos componentes ambientais. Por outro lado, porque o processo de AIA é recente na história do País sendo, por enquanto, reduzidos os empreendimentos que se sujeitaram a tal mecanismo<sup>25</sup>.

O Decreto n.º 32/2003, de 12 de Agosto veio regulamentar a matéria e prevê, no seu art.º 3.º, a existência de dois tipos de auditoria ambiental consoante o estatuto dos sujeitos que a promovam. Por um lado, se for realizada pelo órgão estatal competente para o efeito, teremos a auditoria ambiental pública, por outro lado, se for realizada pelas próprias empresas, cuja actividade seja potencialmente poluidora, temos a auditoria ambiental privada.

O Regulamento da Auditoria Ambiental fixou um dever de colaboração<sup>26</sup> a cargo das entidades que constituirão objecto de auditoria ambiental pública, que se traduz não apenas na obrigação de facultar toda a documentação e informação solicitadas, como também em permitir o livre acesso às instalações e locais a auditar. Finda a mesma, os auditores deverão elaborar um relatório completo, contendo, entre outros elementos, a indicação do nível de conformidade da

---

<sup>25</sup> Carlos Manuel Serra e Fernando Cunha, Manual de Direito do Ambiente, Ministério da Justiça, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2.º ed. Revista e actualizada, Maputo, 2008, p. 266.

<sup>26</sup> Artigo 8.º do Decreto n.º 32/2003, de 12 de Agosto.

actividade auditada em relação ao respectivo plano de gestão ambiental e um conjunto de recomendações obrigatórias para os operadores<sup>27</sup>.

## 6. Embargos Ambientais

Como vimos, no direito do ambiente a actuação prévia à ocorrência do dano é de suma importância. Por isso, para além dos mecanismos de prevenção *supra* referidos e a cargo da Administração Pública, na Lei do Ambiente, previu-se ainda um mecanismo de actuação, pública ou privada, contra qualquer ofensa ao “*direito a um ambiente ecologicamente equilibrado*”, que pode ser utilizado prévia ou posteriormente à ocorrência do dano – os embargos.

Assim, nos termos do previsto no seu art.º 22.º, “*aqueles que se julguem ofendidos nos seus direitos a um ambiente ecologicamente equilibrado podem requerer a suspensão imediata da actividade causadora da ofensa seguindo-se, para tal efeito, o processo do embargo administrativo ou outros meios processuais adequados*”.

Este artigo tem provocado algumas celeumas quanto à interpretação do termo “*embargo administrativo*”. Assim, como refere Vasco Pereira da Silva, a referida perplexidade torna-se ainda maior se se tiver em conta que este meio processual não foi ulteriormente regulado. E, acrescenta, “*ironizando, que é uma espécie de “meio mistério”, “gerado mas não criado”, dada a ausência de legislação posterior concretizadora da previsão legal contida na Lei de Bases do Ambiente*”<sup>28</sup>. Em

---

<sup>27</sup> Artigo 10.º, n.º 1, do Decreto n.º 32/2003, de 12 de Agosto (Regulamento da Auditoria Ambiental).

<sup>28</sup> Vasco Pereira da Silva, Da Protecção Jurídica Ambiental – Os Denominados Embargos Administrativos em Matéria Ambiental, AAFDL, Lisboa, 1997, p.10.

Moçambique, como em Portugal, sofremos neste caso específico do mesmo mal, má técnica e omissão legislativa.

Posto isto, tratando-se de um meio específico de tutela do ambiente, cuja regulação legal é inexistente, importa retirar as consequências jurídicas desse facto. Assim, ou se considera que tal meio apenas se tornará efectivo quando for integralmente regulado, através de legislação especial, ou se procura fazer corresponder a referida previsão legal a um dos meios contenciosos, civis ou administrativos, pré-existentes, de forma a garantir a imediata tutela dos direitos subjectivos no domínio do ambiente.

Ora, quanto a nós, parece-nos que optar pela primeira solução seria denegar aos agentes a possibilidade de reagirem, com efeitos suspensivos, perante qualquer actividade lesiva do ambiente. E, tanto assim é que, nos termos do preceito contido no art.º 22.º da Lei do Ambiente, encontramos, não só, a referência ao “*processo do embargo administrativo*”, mas salvaguarda-se outras situações, ao optar por uma cláusula aberta a “*outros meios processuais adequados*”.

Com efeito, a intenção do legislador foi emancipar-se e criar, para a protecção e reacção contra danos ao ambiente, um mecanismo próprio de direito do ambiente, que não fosse emprestado de qualquer outro ramo do direito. Isto porque, como já se referiu, o ambiente apresenta particularidades e especificidades que impõem, nos dias de hoje, a criação de institutos próprios, adequados e capazes de darem resposta aos desafios existentes em matéria ambiental.

Não obstante, por ser um direito novo e com “síndrome de prematuro”, no âmbito do qual todo o cuidado é pouco, para salvaguardar a posição dos eventuais lesados, a Lei do Ambiente dispõe, para além desse meio próprio, da possibilidade de adopção dos meios contenciosos pré-existentes, aos quais deverão ser realizadas as necessárias adaptações para aplicação em matéria de direito do ambiente.

Assim, não nos parece proceder o entendimento defendido por Freitas do Amaral, nos termos do qual, devemos realizar uma interpretação correctiva do preceito, de forma a interpretá-lo no sentido de que o processo que deve ser utilizado é o procedimento cautelar de embargo judicial de obra nova, regulado nos termos do Código de Processo Civil<sup>29</sup>. Considerando, ainda, que o significado da utilização da expressão “*embargo administrativo*” é o de conferir ao lesado o direito de utilizar o processo especial de embargo judicial de obra nova, beneficiando do regime mais favorável que nesse processo detém a Administração Pública. O que significaria que, na prática, o lesado no seu direito ao ambiente poderia utilizar o meio processual do embargo de obra nova sem quaisquer limitações de prazo, como se se tratasse de uma autoridade pública<sup>30</sup>.

Quanto a nós, parece-nos que esta interpretação, que tem como vantagem a tentativa de “salvar” este mecanismo do “*embargo administrativo*” da inércia e omissão do legislador, peca por pressupor demasiadas coisas: primeiro, que o que se pretendia era preferir o processo civil, em detrimento do administrativo, que normalmente assume maior relevância em matéria ambiental; segundo, que afinal o termo “*administrativo*”

---

<sup>29</sup> Diogo Freitas do Amaral, Lei de Bases do Ambiente e Lei das Associações de Defesa do Ambiente, *in* Direito do Ambiente, INA 1994, p. 371.

<sup>30</sup> Vasco Pereira da Silva, Da Protecção Jurídica Ambiental – Os Denominados Embargos Administrativos em Matéria Ambiental, AAFDL, Lisboa, 1997, p.13.

é uma tentativa de estender aos particulares benefícios que, somente, os entes administrativos possuem, em matéria de embargos, nomeadamente em questão de prazos<sup>31</sup> e, por fim, terceiro, que através da aplicação do processo judicial de embargo de obra nova se irá cobrir todas as situações que se pretendiam salvaguardar com a estipulação da norma.

Afastada esta posição, por nos parecer demasiado simplista e não dar solução a todos os problemas colocados nesta sede, importa referir que mais três possibilidades de interpretação, do mesmo artigo, têm sido apontadas. Uma que defende a correspondência destes ditos “*embargos do ambiente*” a uma meio processual do contencioso administrativo, nomeadamente, a suspensão da eficácia do acto administrativo<sup>32</sup>; a intimação para um comportamento<sup>33</sup>; a acção para reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos<sup>34</sup>. Contudo, esta solução apresenta a nítida desvantagem de deixar fora do seu âmbito de protecção todo o universo das relações privadas do ambiente, salvaguardando apenas as relações administrativas.

Outra posição defende a adopção de uma solução mista, fazendo equivaler os embargos do ambiente tanto aos embargos de obra nova, como aos referidos meios do contencioso administrativo. Esta solução, apesar de possibilitar uma tutela mais

---

<sup>31</sup> Artigo 413.º do Código de Processo Civil Moçambicano, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44 129 de 28 de Dezembro de 1961, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 1/2005 de 27 de Dezembro de 2005.

<sup>32</sup> Artigo 108.º a 119.º, ambos inclusive, da Lei n. 9/2001, de 7 de Julho (Lei do Processo Administrativo Contencioso – LPAC).

<sup>33</sup> Artigo 120.º a 125.º, ambos inclusive, da Lei n. 9/2001, de 7 de Julho (Lei do Processo Administrativo Contencioso – LPAC).

<sup>34</sup> Artigo 103.º a 107.º, ambos inclusive, da Lei n. 9/2001, de 7 de Julho (Lei do Processo Administrativo Contencioso – LPAC).

ampla do que as duas anteriores, apresenta o inconveniente de implicar a coexistência de duas jurisdições competentes no que respeita à tutela dos direitos das relações ambientais, podendo gerar conflitos.

Por fim, a terceira apontada por Vasco Pereira da Silva que defende que *“seria preferível uma diferente opção por parte do legislador: a da criação de um meio específico de tutela (provisória ou cautelar) dos direitos subjectivos em matéria de ambiente, aplicável a todo o universo das relações jurídicas de ambiente (privadas ou públicas), e da competência de uma única jurisdição<sup>35</sup>”*.

Quanto a nós, entendemos que a conjugação das duas últimas teses é o caminho mais acertado. Como tal, somos a entender que o legislador optou por estabelecer um meio próprio, com características específicas, em matéria ambiental. Contudo, devido à sua inactividade e omissão regulamentar, o mesmo não encontra aplicação e, como tal, não tem eficácia no espectro jurídico moçambicano. Contudo, isto não pode significar que os lesados ou ofendidos no seu direito a um ambiente ecologicamente equilibrado não possam requerer a suspensão imediata da actividade causadora da ofensa, através dos meios colocados à disposição pelo processo civil, quando estejamos perante relações jurídico privadas e/ou através dos meios do contencioso administrativo, quando estejamos em face de uma relação jurídico administrativa. Nesse sentido, não se vislumbra existir aqui nenhuma inconstitucionalidade por violação do art.º 62.º da Constituição da República de Moçambique (2004) que prevê o direito de acesso aos

---

<sup>35</sup> Vasco Pereira da Silva, Da Protecção Jurídica Ambiental – Os Denominados Embargos Administrativos em Matéria Ambiental, AAFDL, Lisboa, 1997, p.24.

tribunais, uma vez que seja de uma forma ou de outra, ele é possível. Contudo, tal direito seria, evidentemente, melhor conseguido e alcançado com a regulamentação do dito “embargo ambiental”.

## **7. Responsabilidade Civil Ambiental**

Depois de apontar algumas medidas para prevenir o dano, a Lei do Ambiente, assumindo que muitas vezes este dano ocorre e que carece de ser salvaguardada a sua reparação no âmbito do princípio da responsabilização e do poluidor-pagador, aponta algumas directrizes de actuação ao falar da necessidade de um seguro de responsabilidade civil e da opção pela responsabilidade objectiva.

Assim, nos termos do disposto no seu art.º 25.º *“ todas as pessoas que exerçam actividades que envolvam elevado risco de degradação do ambiente e assim classificadas pela legislação sobre a avaliação do impacto ambiental, devem segurar a sua responsabilidade civil”*.

Ora, este dispositivo tem, de bom, o facto de ter na sua *rácio* a intenção de garantir que “quem polui paga”. Contudo, para ser aplicado no ordenamento jurídico nacional carece de regulamentação que, até a data, não foi publicada. E não se diga que esta falta de regulamentação não torna o preceito ineficaz, porque torna.

Com efeito, este dispositivo delimita as actividades para as quais este tipo de seguro é necessário e que são *“as classificadas pela legislação de avaliação do impacto ambiental”*. Acontece que, como já vimos, nos termos da classificação, realizada pelo Decreto n.º 45/2004, de 29 de Setembro (RAIA), existe a diferenciação das actividades

em três níveis diferentes de agressão ao ambiente, pergunta-se então: a qual delas devemos impor a obrigação de segurar a actividade? A todas? Apenas às da categoria A? Também às da categoria B? Parece-nos assim, inequívoco que, sem regulamentação, este artigo não tem aplicação imediata no nosso ordenamento jurídico.

Começamos, assim, a encontrar as ineficiências da Lei do Ambiente que, até aqui, no que respeita à regulação da matéria relacionada com a prevenção do dano, sobretudo por parte dos poderes públicos, se encontra, bem ou mal, regulada e em vigor. Importa, agora, verificar o que se passa em sede de responsabilidade civil.

Ora, nos termos do disposto no n.º 1, do art.º 26.º da Lei do Ambiente, *“constituem-se na obrigação de pagar uma indemnização aos lesados todos aqueles que, independentemente de culpa e da observância dos preceitos legais, causem danos significativos ao ambiente ou provoquem a paralisação temporária ou definitiva de actividades económicas, como resultado da prática de actividades especialmente perigosas”*.

Sucedem que, a responsabilidade objectiva estabelecida nos termos da Lei do Ambiente ainda não vigora por faltar a legislação complementar de que depende. Para além disso, condicionando o recurso ao regime da responsabilidade civil objectiva (pelo risco) por danos ambientais ao preenchimento de requisitos de carácter cumulativo, que, na prática, se tornam extraordinariamente difíceis de reunir, principalmente por causa do recurso a conceitos indeterminados desprovidos de qualquer operatividade - *“danos significativos” e “actividades especialmente perigosas”* - o legislador contribuiu

para que, na maior parte das situações, o interessado tenha que enveredar pela responsabilidade civil subjectiva, consagrada no art.º 483.º e seguintes do Código Civil Moçambicano, que exige, entre outros requisitos, a prova de culpa<sup>36</sup>, especialmente difícil de se conseguir em matéria ambiental.

## **8. Responsabilidade Penal e Contravencional em Matéria Ambiental**

Para além de accionarem o regime da responsabilidade civil, certas agressões ao ambiente podem constituir também um ilícito penal ou contravencional. Como tal, há que ter atenção a importância da regulamentação desta matéria. Tanto mais quando o art.º 27.º da Lei do Ambiente dispõe que *“as infracções de carácter criminal, bem como as contravenções relativas ao ambiente, são objecto de previsão em legislação específica”*.

Em Moçambique, o Código Penal (CP) vigente data de 1886<sup>37</sup>, foi aprovado por Decreto de 16 de Setembro de 1886, e nele, apenas, existe uma tutela penal indirecta do ambiente, sendo possível identificar alguns tipos legais de crime, nos quais estão em causa comportamentos susceptíveis de ofender, em termos graves, o bem jurídico ambiente. Como são, a título de exemplo, crimes relativos a árvores de fruto, previsto e punido nos termos do art.º 476.º do CP (Danos em árvores); os crimes relacionados ao emprego de substâncias venenosas pertencentes a outrem ou ao Estado previsto e punido pelo art.º 478.º do CP (Dano por meio de assuada, substância venenosa ou corrosiva ou violência para com as pessoas); os crimes contra animais previsto e

---

<sup>36</sup> Carlos Manuel Serra e Fernando Cunha, Manual de Direito do Ambiente, Ministério da Justiça, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2.º ed. Revista e actualizada, Maputo, 2008, pág. 563 e 564.

<sup>37</sup> Tendo sofrido alterações em 1936, 1954, 1957, 1972 e 2002.

punido nos termos do art.º 479.º do CP (Danos em animais); crimes contra a saúde pública previsto e punido nos termos do art.º 251.º do CP (Alteração de géneros destinados ao consumo público) e os crimes contra a caça ilícita e pescarias defesas, previsto e punido pelos art.º 254.º (Caça proibida) e 255.º do CP (Pesca proibida).

Alguns destes normativos encontram-se melhor regulados em legislação específica, como é o caso do art.º 464.º do CP (Fogo posto em lugar não habitado), referente ao crime de queimada florestal. Este crime encontra, hoje, consagração legal na Lei das Florestas e Fauna Bravia (LFFB), aprovada pela Lei n.º 10/99, de 7 de Julho que, no seu art.º 40.º, sob a epígrafe *“crime de queimada florestal”* estipula que *“é condenado à pena de prisão até um ano e multa correspondente, aquele que, voluntariamente, puser fogo e por este meio destruir em todo ou em parte seara, floresta, mata ou arvoredos”*.

Quanto à tutela contravencional, esta tem sido salvaguardada em quase todos os normativos ambientais que, nas suas disposições finais, prevêem as multas<sup>38</sup> aplicáveis em caso de violação dos comandos por si impostos.

Assim, pode afirmar-se que quer o Código Penal vigente, com cerca de um século e meio de existência, contemplando os tipos tradicionais de crimes de perigo e de dano que atentam contra a vida e a saúde das pessoas e contra os recursos económicos-sociais, quer toda a restante legislação contravencional, tutelam bens jurídicos e

---

<sup>38</sup> Adoptamos o conceito de multa porque, no ordenamento moçambicano, a maioria das leis ambientais que estipulam infracções qualificadas como contravenções, ao invés de se referir à imposição de uma coima (como seria o correcto) faz, sempre, menção à figura da multa. Exemplos: art.º 41.º da Lei n.º 10/99, de 7 de Julho (LFFB); art.º 26.º e seguintes, do Decreto n.º 45/2004, de 29 de Setembro (RAIA), entre outros.

acabam por proteger, indirectamente, o ambiente na tal perspectiva utilitarista que o Homem faz da Natureza. Contudo, esta tutela é manifestamente insuficiente para garantir a realização da Política Nacional do Ambiente sendo, por isso, necessária a revisão do Código Penal, bem como a aprovação de uma Lei sobre os Crimes Ambientais.

### **Conclusão**

Depois de analisar, a par e passo, os dispositivos da Lei do Ambiente Moçambicana encontramos-nos, nesta fase, aptos a tecer algumas considerações sobre a mesma.

Ora, a Lei do Ambiente entrou em vigor em 1997. Já se passaram treze anos, pelo que seria de esperar que as soluções por si apresentadas estivessem todas, sem excepção, aplicadas, nesse sentido dispõe o art.º 33.º que *“cabe ao Governo adoptar medidas regulamentares necessárias à efectivação da presente Lei”*. Contudo, tal, até hoje, não se verificou na íntegra.

Com efeito, no que respeita à matéria da prevenção do dano, mais especificamente, no que respeita à definição da actuação da administração, verifica-se que as figuras previstas na Lei do Ambiente – Licenciamento Ambiental, Avaliação de Impacto Ambiental e Auditoria Ambiental – encontram-se regulados em lei específica.

Ou seja, quanto à prevenção do dano verificamos que a Lei do Ambiente é válida e eficaz, mas será eficiente?

Para responder a esta questão, importa constatar que os danos ambientais ocorrem, diariamente, e os seus efeitos são notórios e evidentes, como tal, entendemos que a prevenção ainda é “insuficiente”. Em consequência, cada vez mais, sente-se a necessidade de se recorrer a conceitos como reparação e compensação. E aí, deparamo-nos com um problema: é que, no que a isto respeita, as figuras previstas em sede de Lei do Ambiente são, absolutamente, ineficazes.

Senão vejamos, não obstante haver quem afirme que o artigo 26.º da Lei do Ambiente, referente à responsabilidade objectiva, tem eficácia imediata não carecendo de ser regulamentado para ser aplicado, esta dita eficácia não corresponde, necessariamente, à viabilidade de aplicação do mesmo, uma vez que os conceitos por si adoptados “*danos significativos*” e “*actividades especialmente perigosas*”, por serem demasiado amplos, são difíceis, senão mesmo impossíveis, de serem aplicados sem regulamentação própria.

Pelo que, face à dificuldade apresentada, a opção tem sido a de recorrer à responsabilidade aquiliana, ou por culpa, quando foi, precisamente, esta solução que o legislador tentou evitar aquando da elaboração da Lei do Ambiente. Isto devido, sobretudo, à dificuldade de prova que a mesma acarreta e, consequentemente, a impunidade que daí advém para os infractores ambientais. Impunidade esta, tanto mais acrescida, quando verificamos que no que respeita à responsabilidade penal, esta também não encontrou, ainda hoje, consagração legal adequada fazendo-se, de forma indirecta, através de alguns dispositivos do Código Penal e de legislação avulsa que tratam matérias conexas.

Da mesma forma, constitui letra morta, por falta de regulamentação, o disposto no ordenamento jurídico moçambicano relativamente a um seguro ambiental, figura essencial no que respeita ao cumprimento do comando “quem polui paga”. Uma vez que garante, através de um meio seguro e confiável, que “quem polui, efectivamente, vai ter condições de arcar com os custos”.

É, por tudo isto, e ainda porque a consequência parece-nos clara e os danos são mais do que evidentes, que se nos afigura urgente encarar estes assuntos com mais seriedade. Havendo a necessidade de se impor, a quem polui, o dever de reparar e compensar efectivamente os estragos causados. Porque da mesma forma que, quando alguém nos risca a pintura do carro, não descansamos enquanto não o fazemos pagar até ao último “tostão”, deverá o ambiente ser objecto de uma tutela eficaz no que respeita aos danos a si, ou através de si, causados.

Será o nosso carro mais importante que o ar que respiramos? Que a água que bebemos? Que a vista para o mar ao fim de uma tarde ensolarada? Acreditamos que não. Como tal, não vamos recomendar que se legisle mais, porque entendemos que o importante não é haver mais legislação, mas, sim, providenciarmos para que se legisle melhor, uma vez que, a legislação que é produzida tem que ser coerente e coordenada entre si. Pelo que, importa, antes de mais, conhecer bem o que existe e se encontra efectivamente em vigor para, tratando os assuntos de forma clara e correcta, para conseguirmos alcançar um regime de direito ambiental concertado e harmonioso no qual, todas as peças façam sentido e sirvam a um mesmo sentido – o da protecção ambiental, ou seja, o da nossa protecção enquanto seres vivos.

### **Bibliografia**

1. Amaral, Diogo Freitas, *Lei de Bases do Ambiente e Lei das Associações de Defesa do Ambiente*, in Direito do Ambiente, INA 1994.
2. Canotilho, J.J. Gomes, *A Responsabilidade por Danos Ambientais*, in Direito do Ambiente, Instituto Nacional de Administração, 1994.
3. Cordeiro, António Menezes, *Tutela do Ambiente e Direito Civil*, in Direito do Ambiente, Instituto Nacional de Administração, 1994.
4. Gomes, Carla Amado, *Dar o duvidoso pelo (In) Certo? Reflexões Sobre o Princípio da Precaução*, in Textos Dispersos de Direito do Ambiente, AAFDL, 2005.
5. Gouveia, Ana e Freitas Martins, *Princípio da Precaução no Direito do Ambiente*, AAFDL, Lisboa, 2002.
6. Martinez, Pedro Romano, *Contrato de Seguro: âmbito do dever de indemnizar*, in I Congresso Nacional de Direito dos seguros, Coimbra, 2000.
7. Molina, Adriana de Oliveira Varella Molina, *Comentários sobre a natureza jurídica do licenciamento ambiental e do ato administrativo originário do licenciamento ambiental*, in 10 anos da Eco-92: O Direito e o Desenvolvimento Sustentável, organizado por António Herman Benjamin, São Paulo, IMESP, 2002.
8. Serra, Carlos Manuel e Fernando Cunha, *Manual de Direito do Ambiente*, Ministério da Justiça, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2.ª ed. Revista e actualizada, Maputo, 2008.
9. Silva, Nilvo Luiz Alves, *Auditoria e Licenciamento Ambiental como instrumentos dos sistemas de meio ambiente*, in 10 anos da Eco-92: O Direito e o Desenvolvimento Sustentável, organizado por António Herman Benjamin, São Paulo, IMESP, 2002;
10. Silva, Vasco Pereira, *Da Protecção Jurídica Ambiental – Os denominados embargos administrativos em matéria ambiental*, AAFDL, Lisboa, 1997.

**Paula de Castro Silveira**

**Beira, 2010**