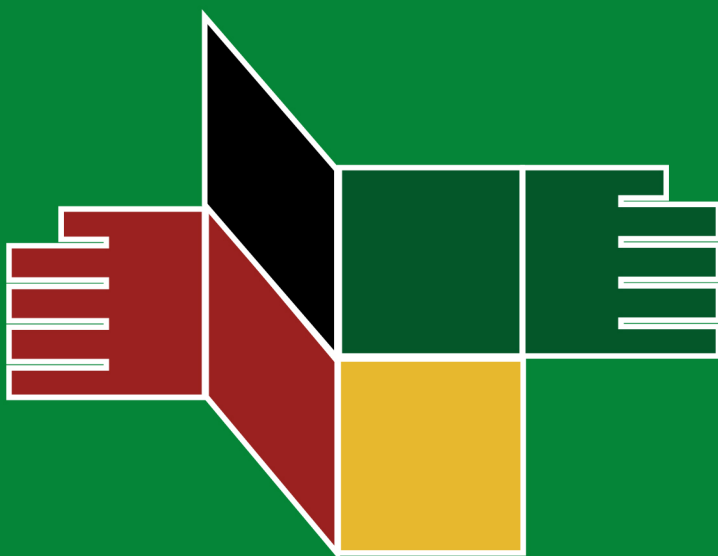


Projeto de Capacitação Jurídica
de Formadores e Magistrados
Brasil – Moçambique

Manual Prático de Atuação

DIREITO AMBIENTAL

Juliana Ferraz da Rocha Santilli (*in memoriam*)
Supervisora



República Federativa do Brasil

Ministério Público da União

Procurador-Geral da República

Antônio Augusto Brandão de Aras

Diretor-Geral da Escola Superior do

Ministério Público da União

Alcides Martins

Diretor-Geral Adjunto da Escola

Superior do Ministério Público da União

Manoel Jorge e Silva Neto

Coordenador Pedagógico do Projeto de Capacitação

Ubiratan Cazetta

Coordenadora de Ensino

Tatiana Almeida de Andrade Dornelles

Supervisão Técnica

Carlos Bruno Ferreira da Silva

Fábio George Cruz da Nóbrega

Juliana Ferraz da Rocha Santilli (*in memoriam*)

Walter Claudius Rothenburg

Ministério das Relações Exteriores

Agência Brasileira de Cooperação

Ministro de Estado das Relações Exteriores

Embaixador Carlos Alberto Franco França

Secretário-Geral das Relações Exteriores

Embaixador Fernando Simas Magalhães

Secretário de Comércio Exterior e Assuntos

Econômicos

Embaixador Sarquis José Buainain Sarquis

Diretor da Agência Brasileira de Cooperação

Embaixador Ruy Pereira

República de Moçambique

Ministério da Justiça

Ministra da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos

Helena Mateus Kida

Procuradora-Geral da República

Beatriz Buchili

Diretora do Centro de Formação Jurídica e Judiciária

Elisa Samuel Boerekamp



Manual Prático de Atuação

Volume 6

DIREITO AMBIENTAL

Supervisora

Juliana Ferraz da Rocha Santilli
(in memoriam)

Autores

Cristóvão Celestino Mulieca
Elisa Samuel
Sílvia Matavel

Brasília-DF
2022

Escola Superior do Ministério Público da União

SGAS Av. L2 Sul, Quadra 603, Lote 22

70200-630 – Brasília-DF Brasil

www.escola.mpu.mp.br – divep@escola.mpu.mp.br

Secretaria de Comunicação Social

Graziane Madureira

Divisão de Editoração e Publicações

Lizandra Nunes Marinho da Costa Barbosa

Núcleo de Preparação e Revisão Textual

Carolina Soares

Preparação de originais e revisão de provas

Carolina Soares, Davi do Carmo, Sandra Maria Telles

Núcleo de Produção Gráfica

Sheylise Rhoden

Projeto gráfico e capa

Rossele Silveira Curado

Diagramação

Clara Dantas, Natali Andrea Valenzuela, Sheylise Rhoden

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Código de Catalogação Anglo-Americano 2ª edição (AACR2)

D598 Direito ambiental / supervisora: Juliana Ferraz da Rocha Santilli (*in memoriam*) ; autores: Cristóvão Celestino Mulieca, Elisa Samuel, Sílvia Matavel. – Brasília : ESMPU ; Maputo: CFJJ, 2022.

100 p. – (Manual prático de atuação ; v. 6)

ISBN 978-65-88299-73-9 (imp.). – ISBN 978-65-88299-71-5 (eletrôn.)

1. Direito ambiental. 2. Dano ambiental. 3. Licenciamento ambiental. 4. Proteção ambiental. I. Juliana Ferraz da Rocha Santilli. II. Cristóvão Celestino Mulieca. III. Elisa Samuel. IV. Sílvia Matavel. V. Título. VI. Série.

CDD 341.347

Elaborada por Vinícius Cordeiro Galhardo – CRB-1/2840

Copyright® 2022. Todos os direitos reservados.

As opiniões expressas nesta obra são de exclusiva responsabilidade dos autores.

Sumário

1 Danos ambientais causados pela implantação do Centro Comercial Marés no Condomínio Marés – 7

Introdução – 7

1.1 Breve alusão histórica sobre os direitos difusos – 9

1.2 Do Caso Marés – 15

1.3 Providências extrajudiciais – 16

1.4 Das violações constatadas – 20

1.5 Censurabilidade criminal dos danos ambientais em causa – 21

1.6 Princípios ambientais violados no caso em apreço – 22

1.7 Análise da legislação aplicável – 23

1.8 Intervenção do Ministério Público na defesa dos interesses difusos ou coletivos – 25

1.9 Tutela do Direito Ambiental na jurisdição civil – 30

1.10 Bases da responsabilidade civil – 30

1.11 Pressupostos da responsabilidade civil – 31

Conclusão – 32

Referências – 32

2 Licenciamento para construção de residências na floresta de mangais que protege a Cidade de Maputo – 35

Introdução – 36

2.1 Contexto histórico – 38

2.2 Principais conflitos socioambientais em questão – 42

2.3 Legislação ambiental internacional e moçambicana violada – 43

2.4 Processos judiciais em curso/findos – 48

2.5 Medidas judiciais e extrajudiciais que o Ministério Público e a sociedade civil podem tomar para evitar ou mitigar os impactos ambientais provocados pelos factos em questão? – 50

3 Construção de casas e estâncias turísticas nas dunas da Ponta D'Ouro, na zona de Maputo – 57

Introdução – 57

3.1 Descrição dos factos e um pouco do seu contexto histórico – 59

3.2 Principais conflitos socioambientais em questão – 63

3.3 Legislação ambiental internacional e moçambicana aplicada aos factos e quais as que foram violadas – 65

3.4 Processos judiciais em curso/findos – 78

3.5 Medidas judiciais e extrajudiciais. O papel do Ministério Público e da sociedade civil na mitigação dos impactos ambientais – 79

Conclusão – 89

Referências – 90

4 Trabalho relativo ao caso de violação de padrão ambiental em Angoche – Nampula. Flagrante violação dos direitos constitucionalmente consagrados e do Decreto n° 45/2006, de 30 de Novembro – 93

Introdução – 93

Dos factos – 94

Conclusão – 99

Danos ambientais causados pela implantação do Centro Comercial Marés no Condomínio Marés

1

Introdução

Moçambique possui uma vasta gama de recursos naturais de valor económico elevado e apetecível, facto que tem provocado uma enorme pressão sobre o ecossistema, colocando em causa o equilíbrio ambiental, e consequentemente gerando incertezas para as gerações vindouras.

O Poder Judiciário é desafiado a aprimorar-se de valências técnicas para administrar a justiça ambiental por forma a salvaguardar o bem comum e fundamental da humanidade – o ambiente.

É já um facto que se faz sentir no dia a dia da vida dos homens aquela que se considera ser a maior ameaça contra a humanidade, que a história ainda não tinha testemunhado, referimo-nos aos grandes desafios, mormente, o aquecimento global e a consequente mudança climática.

O presente trabalho pretende abordar de forma sucinta a problemática dos direitos difusos e coletivos, com referência para a área ambiental e o papel das autoridades judiciais na preservação e proteção destes direitos.

Pretende-se com o presente texto proceder a discussão dos grandes problemas ambientais que têm afectado o ecossistema moçambicano, harmonizar os procedimentos judiciais e extrajudiciais, explorar as boas práticas na área de administração de justiça ambiental, apreciando alguns casos práticos, por forma que qualquer operador de justiça, particulares e pessoas coletivas possam compreender a importância de ter um ambiente sadio e do respeito pelas normas ambientais.

O mesmo trabalho abordará as práticas jurídicas sobre um caso prático, referente a um problema de natureza ambiental, apresentado pela Comissão de Moradores do Condomínio Marés, localizado no Bairro da Costa do Sol, Distrito Municipal KaMavota, Cidade de Maputo, em Moçambique, contra a Sociedade Comercial Marés.

Pretende-se com o texto descrever a atuação do Ministério Público, dentro das suas atribuições constitucionais de garante da lei e defensor dos direitos coletivos e difusos, discriminados nos artigos 236 da Constituição da República de Moçambique (CRM), 4, nº 1, alíneas b), d) e g), e 6, nº 1, da Lei nº 4/2017, de 18 de Janeiro, com respeito às convenções internacionais, bem como as dos juízes e membros da sociedade civil na defesa do ambiente.

A abordagem trará os principais enquadramentos e referências normativas do regime jurídico internacional e nacional referente a poluição, resíduos e proteção dos ecossistemas naturais, bem como referências aos principais mecanismos de resolução de conflitos ambientais.

Não há dúvidas que um estudo desta natureza mostra-se, não só, necessário, mas, urgente, numa altura em se verificam altos níveis de exploração desenfreada dos recursos naturais, na maioria das vezes, sem a observância dos procedimentos legais e dos padrões internacionais de sustentabilidade ambiental. Por outro lado, não é menos verdade que se assiste alguma inércia por parte dos órgãos da Administração Pública e do Ministério Público na tomada de ações para a prevenção de danos ambientais, só agindo posteriormente à ocorrência de acidentes. A título de exemplo: o caso da lixeira de Hulene, em que membros da sociedade civil, durante anos a fio, apresentaram várias petições para o seu encerramento, sem resposta do Conselho Au-

tárquico da Cidade de Maputo, mas que no ano 2017 sofreu um aluimento de terras por força de fortes chuvas, e do incidente resultou a morte de 17 pessoas.

Em relação a apatia e inércia, o exemplo adequado é o da inércia do Ministério Público e de autoridades municipais do Conselho Autárquico da Cidade da Matola em relação à lixeira aberta de Malhampswene, que encontra-se a operar no meio de centros habitacionais e sem nenhum mecanismo de proteção ambiental, dado que cidadãos particulares é que a gerem.

Desde logo entendemos ser importante a chamada de consciência ambiental para os operadores de justiça que em última ocasião são o garante e a salvação deste bem comum, que pertence a toda humanidade.

Entretanto, a sensibilização, a consciencialização e a educação ambientais valem mais do que todas as normas e políticas juntas.

Para a elaboração do presente texto foram usadas como metodologias a consulta de legislações e bibliográfica e a leitura de informações díspares.

1.1 Breve alusão histórica sobre os direitos difusos

Nos dias de hoje, a preocupação com a proteção do meio ambiente ocupa lugar de destaque, rompendo-se a ideia de explorarmos os recursos naturais como se estes fossem inesgotáveis.

Assim, percebe-se que o desenvolvimento indiscriminado pode afectar o equilíbrio ecológico, a qualidade de vida, passando o ambiente a ser discutido crescentemente. É assim que surge a reflexão sobre o relacionamento entre a espécie humana e o meio ambiente, com maior destaque para a destruição do ambiente pela ação do homem.

A questão dos direitos fundamentais da pessoa humana conheceu uma grande evolução, principalmente, nas últimas décadas do século passado. É nesta altura que se desenvolveu uma nova categoria de direitos, ao lado dos direitos individuais, políticos, sociais, económicos e culturais. São os chamados direitos de fraternidade (ou

de solidariedade), como os direitos de proteção da natureza, de defesa do sistema ecológico e do património cultural, que se integram na categoria de direitos difusos.

Do ponto de vista doutrinário,

são direitos [...] que não são [...] de defesa, nem direitos de participação, nem de prestação, principalmente dirigidos ao Estado, mas formam um complexo de todos eles, direitos circulares, com uma horizontalidade característica e uma dimensão objectiva fortíssima, já que protegem bens que, embora possam ser individualmente atribuídos e gozados, são ao mesmo tempo bens comunitários de que todos são titulares – e aliás, não só todos os vivos, mas ainda os elementos das gerações futuras, na medida em que esteja em causa a sobrevivência da sociedade. (ANDRADE, 2001 *apud* MENDONÇA; LATAS, 2007, p. 20).

Noção de direitos difusos

Os direitos difusos correspondem àqueles interesses cuja titularidade pertence a todos e a cada um dos membros da comunidade, de um grupo ou de uma classe, sem que, todavia, sejam suscetíveis de apropriação individual por qualquer um desses sujeitos. Quer dizer: os interesses difusos não são interesses individuais, dado o bem jurídico a que se referem.

Os interesses coletivos podem ser difusos: quando, além da indivisibilidade, acresce-se a indeterminação do sujeito; e coletivos em sentido estrito, quando, ao contrário do que ocorre com os interesses difusos, além da indivisibilidade do bem é possível determinar os titulares do interesse.

Tutela dos interesses difusos

O reconhecimento e a necessidade de tutela dos interesses difusos puseram em relevo a configuração política dos Estados contemporâneos, surgindo novas formas de gestão da coisa pública, baseadas em gestão participativa como instrumento de racionalização do poder. Portanto, trata-se de novas formas de gestão virada para a participação do povo, como titular da soberania, na gestão da coisa de todos.

É assim que, com o passar do tempo, interesses coletivos passaram a ser protegidos juridicamente por normas de direito material. Assim, a tutela dos interesses difusos passa por um conjunto de meios, desde os tradicionais instrumentos repressivos, de natureza penal ou administrativa, aos novos instrumentos de tutela, de que se destacam, na realidade nacional:

- ▶ a auditoria ambiental, que é um instrumento de gestão e avaliação sistemática documentada e objetiva do funcionamento e da organização do sistema de gestão e dos processos de controlo de proteção do ambiente;
- ▶ a avaliação do impacto ambiental, constituída em instrumento de avaliação preventiva que consiste na identificação e análise prévia qualitativa dos efeitos ambientais benéficos e perniciosos de uma atividade, entre outros.

Porém nos interessa nesta abordagem falar sobre a tutela judicial dos interesses difusos, onde, logo de início, confrontamos com a dificuldade de, havendo lesão dos interesses difusos, quem teria a legitimidade de exigir-los em juízo.

A tutela dos interesses difusos ou coletivos pode dirigir à reparação dos danos causados, bem como à prevenção e cessação das situações de agressão, tanto no domínio das relações entre particulares assim como entre particulares e entidades públicas.

De entre as vias de tutela jurisdicionais do ambiente podem distinguir-se os meios principais e os meios cautelares.

Também se diferencia entre a via judiciária, ou seja, a dos tribunais ou comuns, instrumental da atuação de uma norma primária de Direito Civil, e a via dos tribunais administrativos, *domínio de intervenção do Direito Administrativo*.

A Constituição da República de Moçambique indica-nos um dos meios administrativos que resulta do disposto no artigo 79 da CRM, “todos os cidadãos têm direito de apresentar petições, queixas e reclamações perante autoridade competente para exigir o restabelecimento dos seus direitos violados ou em defesa do interesse geral”, e esse direito pode ser exercido individual ou coletivamente.

Quanto aos principais meios de prevenção e cessação do ilícito ambiental, cabe chamar desde logo à colação o artigo 70 do CC. Refere aquele dispositivo legal que "a lei protege os indivíduos contra qualquer ofensa ou ameaça de ofensa à sua personalidade física ou moral", continuando que,

independentemente da responsabilidade civil a que haja lugar, a pessoa ameaçada ou defendida pode requerer as providências adequadas às circunstâncias do caso, com o fim de evitar a consumação da ameaça ou atenuar os efeitos da ofensa já cometida.

Nestes casos, é necessário que estejam determinados todos os pressupostos da responsabilidade civil, como o facto voluntário, a ilicitude, a culpa (com dolo ou mera culpa), o dano e o nexo de causalidade entre facto e dano.

Todavia, o Código Civil oferece outras vias de responsabilização do poluidor, quer ao consagrar uma presunção de culpa "para quem tiver em seu poder coisa móvel ou imóvel, com o dever de vigiar ou causar danos a outrem no exercício de uma atividade, perigosa por sua própria natureza ou pela natureza dos meios utilizados" (artigos 493 e 344, nº 1, CC), quer ao consagrar situações de responsabilidade objetiva, no artigo 509, nº 1, CC, por parte de quem "tiver a direcção efectiva de responsabilidade destinada à condução ou entrega eléctrica ou do gás, e utilizar essa instalação no seu próprio interesse", salvo "se ao tempo do acidente esta (instalação) estiver de acordo com as regras técnicas em vigor e em perfeito estado de conservação", e, no artigo 1.347, CC, quanto a danos provocados por instalações ou depósitos de substâncias corrosivas ou perigosas.

O artigo 26 da Lei do Ambiente estatui mesmo que

constitui-se na obrigação de pagar uma indemnização aos lesados todos aqueles que, *independentemente de culpa e de observância dos preceitos legais*, causem danos significativos ao ambiente ou provoquem a paralisação temporária ou definitiva de atividades económicas, como resultado da prática de atividades especialmente perigosas. (Grifo nosso).

Fixa, o seu nº 2, que compete ao Governo supervisionar a avaliação da gravidade dos danos e a fixação do seu valor, através de uma peritagem ambiental.

Nos termos do artigo 23 da Lei nº 20/97, de 1 de Outubro, qualquer pessoa que verifique infrações que lesam o ambiente, qualquer que seja a dimensão do dano ou possível dano futuro, tem a obrigação de informar as autoridades policiais e administrativas mais próximas sobre o facto.

Porém, um dos principais obstáculos do lesado consiste em provar o nexo de causalidade entre a conduta do lesante e o dano, quer porque este se apresenta anónimo, quer porque é o somatório de várias condutas reiteradas espaçadas no tempo, quer ainda porque se trata de dano futuro não previsível. O recurso à teoria da causalidade adequada mostra-se quase sempre imprestável para satisfazer as exigências probatórias legais.

Em relação às providências cautelares, como mecanismos mais expeditos e céleres para a prevenção e precaução de danos ambientais sobressaem os procedimentos cautelares não especificados previstos no artigo 399 e segs., todos do CPC, através dos quais se pode intimar o agressor a abster-se de qualquer conduta lesiva ao meio ambiente, bem como a providência de embargo de obra nova prevista no artigo 412 e segs., todos do CPC.

Para elucidar a importância prática das providências acima referidas na área ambiental, importa referir o comando normativo do artigo 22 da Lei do Ambiente, que estatui:

Aqueles que se julguem ofendidos nos seus direitos a um ambiente ecologicamente equilibrado podem requerer a suspensão imediata da atividade causadora da ofensa seguindo-se, para tal efeito, o processo do embargo administrativo ou outros meios processuais adequados.

Ainda há previsão no nosso ordenamento jurídico, através dos tribunais administrativos, das providências cautelares de suspensão da eficácia de atos administrativos (vide artigos 108 e seguintes da Lei nº 9/2001, de 7 de Julho).

O artigo 22 da Lei do Ambiente prevê o direito ao embargo, conferindo a qualquer pessoa singular ou coletiva a faculdade de requerer a suspensão imediata de qualquer atividade causadora ou ain-

da suscetível de ofender ou colocar em causa o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado.

O dever de cuidar e proteger o meio ambiente é *erga omnes*, isto é, impõe-se a que cada um utilize os recursos naturais de forma sustentável, atribuindo-nos igualmente o dever especial de denunciar todas as infrações ambientais – cfr. artigos 23 e 24, ambos da Lei do Ambiente.

Ainda no âmbito do exercício de defesa de direitos e interesses difusos, prevê a Constituição da República de Moçambique o Direito da Ação Popular. Neste diapasão, dispõe o artigo 81 da nossa CRM o seguinte: “[t]odos os cidadãos têm, pessoalmente ou através das associações de defesa dos interesses em causa, o direito de ação popular nos termos da Lei”. Este direito compreende o direito de requerer para o lesado as indemnizações a que tenha direito; o direito de promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a preservação do ambiente e o património cultural; e o direito de defender os bens do Estado e das autarquias locais.

Este mecanismo de elevada utilidade em Estados de Direito não se encontra regulado no nosso ordenamento jurídico e consequentemente não é exercido, embora haja manifesta pressão para que seja regulamentado por forma a permitir o alargamento do leque de mecanismos de exercício de direitos consagrados na lei fundamental e em diversas ordinárias.

Com a crescente manifestação dos efeitos nefastos das mudanças climáticas não só em Moçambique como em várias partes do mundo, acrescida à desenfreada exploração de recursos da fauna e da flora por cidadãos e companhias asiáticas, cujos resultados no tecido ambiental local tornaram-se notórios, o Executivo moçambicano, mercê da pressão interna e internacional, adotou um novo paradigma mais pró-ambiente, facto que levou à produção legislativa de vários instrumentos jurídicos, dentre os quais a consagração no Código Penal, aprovada pela Lei nº 35/2014, de 31 de Dezembro, de novas infrações ambientais, tutelando-se no âmbito muitos factos que constituam danos ao ambiente e que antes não tinham a censurabilidade criminal, e quanto muito tramitadas como simples contravenções.

Esta inovação no ordenamento jurídico moçambicano veio reforçar os mecanismos judiciais de repressão e prevenção ao dano ambiental.

1.2 Do Caso Marés

Nos termos conjugados dos artigos 79 da Constituição da República de Moçambique e 23 da Lei do Ambiente, Lei nº 20/97, de 1 de Outubro, a *comissão de moradores do Condomínio Marés*, sito no Bairro da Costa do Sol, Distrito Municipal KaMavota, apresentou uma denúncia ao Ministério Público, pedindo a intervenção deste órgão para desencadear atos de investigação e tomar providências tendentes a restituir aos condóminos a qualidade de vida equilibrada, incluindo o gozo dos seus jardins, pátios e acesso às piscinas, direito ao sossego face aos problemas ambientais provocados durante a construção das infraestruturas do *Complexo Super Marés*, que integram um centro comercial, lojas, agências bancárias, farmácias, lavandarias, restaurantes e apartamentos, sito na Avenida Marginal nº 9.519, concretamente no Bairro da Costa do Sol, Distrito Municipal KaMavota-Cidade de Maputo.

Dentre os problemas ambientais provocados pelo Complexo Super Marés ao Condomínio Marés avultam:

- ▶ ruídos dos compressores de frios e dos condensadores que se localizam na loja Woolworths;
- ▶ ruídos do compressor de frio e condensadores que se localizam na loja Shoprite;
- ▶ ruídos de compressores dos camiões frigoríficos do Woolworths e do Shoprite que pernoitam com o sistema de frio ligado quando vêm descarregar produtos alimentares e encontram encerrados os armazéns das referidas lojas fora do horário normal de funcionamento;
- ▶ ruídos e poluição sonora do Gerador do Centro Comercial;
- ▶ carga e detecção de fluidos frigoríficos do bloco de condensadores do sistema de ar condicionado do Condomínio Marés e apartamentos;

- ▶ cheiros nauseabundos libertados pelos depósitos da ETAR, localizada ao lado da residência 4 do Bloco D, afectando directamente os Blocos C e D, num total de 8 residências;
- ▶ intrusão prolongada no pátio da casa 4 do Bloco D através de fuga das águas negras da ETAR.

De realçar que as atividades quotidianas realizadas pelo Centro Marés têm levado a que os ruídos do gerador do complexo, dos compressores de frio e condensadores que se localizam nas lojas Shoprite e Woolworths e dos compressores dos camiões frigoríficos e o mau cheiro libertado pelos depósitos da mini ETAR localizado ao lado das residências 4 do Bloco D afectem directamente os Blocos C e D, num total de 8 residências.

1.3 Providências extrajudiciais

No âmbito das competências resultantes do disposto no artigo 4, nº 1, alíneas b), d) e g), da Lei nº 4/2017, de 18 de Janeiro, recebida a denúncia, o MP notificou as partes (Comissão dos Moradores e Complexo Super Marés) para esclarecimentos adicionais e possível resolução extrajudicial, incluindo a realização de inspeção com carácter instrutório no local dos factos para verificar *in loco* os factos reportados na denúncia.

Com efeito foi solicitado ao Complexo Super Marés uma informação circunstanciada relativamente às atividades levadas a cabo no complexo de edifícios por si explorado e ordenou-se que remetesse ao MP os seguintes documentos:

- ▶ Estudo de Impacto Ambiental;
- ▶ Licença Ambiental;
- ▶ Direito do Uso e Aproveitamento de Terra (título);
- ▶ Projeto de Construção do Centro Comercial e Residencial Marés;
- ▶ Licença de Construção.

Da análise dos documentos apresentados constatou-se que a Marés apresentava toda documentação exigida embora a *licença am-*

biental se encontrasse caducada há mais de cinco anos, ao que lhe foi renovado pela entidade competente.

Face aos problemas ambientais apresentados, o representante legal da Marés assumiu o compromisso de tomar uma série de medidas e intervenções feitas com vista a resolver os problemas ambientais, a destacar:

- ▶ contratação de um perito sul-africano especializado em Acústica, Arquitetura e Mecânica, que fez intervenção na planta de refrigeração e questões de ruídos que provêm de plantas de refrigeração e do gerador de reserva do Centro Comercial Marés, que tem estado a criar um ruído incómodo para as propriedades residenciais adjacentes, portanto o Condomínio Marés tendo produzido uns relatórios onde contêm as constatações e as recomendações necessárias de mitigação para reduzir o barulho;
- ▶ colocação de placas de absorção do som em obediência às recomendações do perito sul-africano, em que o problema do ruído foi resolvido em 100%;
- ▶ em relação ao mau cheiro, foi desativada a ETAR – Estação de Tratamento de Águas Residuais;
- ▶ quanto aos camiões frigoríficos que pernoitavam ao lado do Condomínio Marés, foi tomada uma medida de não autorizar a sua entrada para o Centro Comercial depois das horas normais de expediente e a montagem de uma cancela com guarda.

Foi solicitada pelo Ministério Público uma informação circunstanciada sobre as condições de operacionalidade da ETAR pela empresa responsável pela instalação e manutenção da mesma, a Bio-Moz, que enviou uma informação sobre a montagem, o funcionamento, a manutenção e a desativação da estação, declinando qualquer responsabilidade por sua parte.

O relatório apresentado pela Bio-Moz indicava como principais problemas:

- ▶ ausência de caudal de descarga e a elevação de altura do afluente no tanque de equalização;

- ▶ bloqueio dos canais de alimentação por detritos grosseiros;
- ▶ presença excessiva de gorduras no tanque de equalização e nos primeiros dois reatores;
- ▶ obstrução do sistema de ozonização.

Referia-se ainda no relatório da Bio-Moz que a presença dos elementos acima ocasionou a inoperacionalização das bombas e a sua passagem para as fases seguintes, propiciando o entupimento dos canais, a formação de flocos nos reatores principais e a consequente obstrução que resulta em derrames. Que a ETAR não possui bombas trituradoras e capacidade de sucção de sólidos, registrando-se presença de sólidos e gorduras estranhas no tratamento biológico da ETAR.

A gerência do Complexo Super Marés, no âmbito da colaboração a resolução dos problemas ambientais, avançou com algumas atividades para a sua eliminação, facto que levou a que fosse solicitada uma avaliação à UEM – Universidade Eduardo Mondlane e ao Laboratório de Engenharia da mesma instituição, que designaram peritos, com o intuito de emitir parecer sobre os níveis de progresso das intervenções realizadas pelo Complexo, que incidiriam nas seguintes áreas:

- I. poluição provocada pelos equipamentos de frios;
- II. águas residuais e maus cheiros.

Acompanharam as perícias três magistrados do Ministério Público. Da avaliação feita no local dos factos foram feitas as seguintes ações:

- ▶ efetuadas medições das dimensões das residências, concretamente dos quintais e dos compartimentos interiores (sala de estar e quartos);
- ▶ constatou-se que, nos quintais em geral, o nível de pressão sonora situava-se entre 55 e 65 db, embora estes níveis sejam toleráveis em lugares públicos, o mesmo não pode ser afirmado em relação a residências cujo limite máximo tolerável pela OMS é de 55 db;
- ▶ nas áreas interiores, os níveis médios de ruído com janelas abertas situavam-se entre 46 e 58 db, e com janelas fechadas, entre 38 e 55 db;

- ▶ as águas residuais geradas no Centro Comercial eram lançadas para o mangal sem nenhum tratamento, violando deste modo a legislação ambiental sobre a matéria;
- ▶ porque evidentes os resultados, não foram feitas análises de qualidade das águas nem de emissões de gases poluentes;
- ▶ o relatório vincava a persistência de poluição sonora resultante de ruídos, embora em níveis mais reduzidos, bem como de perigos de poluição atmosférica e da zona do mangal.

Face às constatações retromencionadas, os peritos da Universidade Eduardo Mondlane e do Laboratório de Engenharia da mesma instituição apresentaram as seguintes recomendações:

- ▶ a realização de um estudo de avaliação para adoção de medidas adequadas a atingir os níveis de sons recomendáveis pela Organização Mundial da Saúde;
- ▶ a transferência da estação de tratamento de águas residuais para um local distante do condomínio e a captação dos gases emitidos pelas fossas em energia.

Posto isso, seguiu-se a um encontro na Procuradoria da Cidade de Maputo, que contou com procuradores da área civil, dois representantes do Complexo Super Marés, a representante da Comissão de Moradores do Condomínio Marés e o coordenador da equipe de peritos da Universidade Eduardo Mondlane.

No encontro realizado na Procuradoria, a Comissão dos Moradores Condóminos declarou confirmando a resolução dos problemas que colocavam em causa o ambiente ecológico equilibrado, bem como a adoção de medidas de mitigação, o que os minimizou consideravelmente, esperando, contudo, soluções definitivas.

Por sua vez, o representante do Complexo Super Marés comprometeu-se a continuar a empreender esforços para cumprir com as recomendações, tendo procedido o afastamento da ETAR das proximidades do condomínio, garantindo igualmente contactar um especialista de som para avaliação e proposta de medidas de mitigação.

Adquiriu igualmente um aparelho decibelímetro para medição diária dos ruídos, de forma a manter os níveis recomendáveis.

Comprometeu-se ainda a monitorar o funcionamento das fossas sépticas, de modo a evitar irregularidades no seu funcionamento.

1.4 Das violações constatadas

Da denúncia apresentada configura-se como principal problema ambiental a poluição, nas diferentes formas, nomeadamente, poluição sonora, poluição do ar e poluição das águas.

O regime jurídico da poluição na Lei do Ambiente encontra-se inserido no capítulo terceiro. Da interpretação do artigo 9 da Lei do Ambiente, norma que carrega em si um sentido de censurabilidade e proibição de condutas poluentes, infere-se que constituem poluição 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 atividades que acelerem a erosão, a desertificação, o desflorestamento ou qualquer outra forma de degradação do ambiente, fora dos limites legalmente estabelecidos.

Trata-se efetivamente de condutas correspondentes à introdução de substâncias poluentes no meio ambiente que, em quantidades ou volumes elevados, de forma progressiva degradam o tecido ambiental.

A poluição, quer das águas, dos solos e sonoras, constitui um dos maiores problemas ambientais que Moçambique enfrenta, afetando a todos os cidadãos, que muitas das vezes não têm consciência da gravidade, permanecendo inertes e/ou até continuando a contribuir, de forma despropositada, para o agravamento dos problemas ambientais.

Entende-se por poluição sonora a produção de sons em níveis que alteram a condição normal de audição, provocando danos progressivos ao corpo e à qualidade de vida das pessoas. Segundo a OMS, o som deve ficar em até 50 db de modo a não causar prejuízo ao ser humano.

Poluição marinha, também designada de poluição dos oceanos, constitui o depósito de poluentes, esgoto doméstico, industriais, lixo sólido, que são transportados para os oceanos e mares por cursos de água, colocando em causa a biodiversidade marítima e a saúde humana.

A poluição dos solos é toda e qualquer alteração em sua natureza causada pelo contacto com produtos químicos, resíduos sólidos e resíduos líquidos, os quais causam a deterioração ao ponto de tornar a terra inútil ou até gerar um risco para a saúde.

Poluição de águas interiores traduz-se na descarga direta ou indireta nas águas superficiais (rios, afluentes, lagos, lagoas, zonas húmidas) e subterrâneas (que compõem os chamados aquíferos subterrâneos) de substâncias poluentes suscetíveis de alterar as respectivas qualidades, provocando efeitos nocivos de quantificação e qualificação difíceis.

Poluição atmosférica ou do ar entende-se como a presença de substâncias químicas na atmosfera em concentrações altas o suficiente para prejudicar organismos e materiais (como metais, pedras utilizadas em construções e estátuas) e para alterar o clima.

1.5 Censurabilidade criminal dos danos ambientais em causa

Na esteira da nova política criminal decorrente do rompimento da política criminal que marcou o Código Penal de 1886, pela entrada em vigor do Código Penal aprovado pela Lei nº 35/2014, de 31 de Dezembro, face às pressões ambientais e das recentes abordagens nas relações internacionais, relacionadas como papel dos Estados na censurabilidade e punição de infrações ambientais, a alteração do Código Penal veio consagrar pela primeira vez a poluição como uma infração criminal, estabelecendo no artigo 354 uma pena de 3 dias a 2 anos de prisão para os agentes da infração de poluição.

Ainda na mesma senda, como medida inovadora, o Código Penal de 2014 veio estender a responsabilidade criminal às pessoas coletivas, acautelando, assim, muitas situações de impunidade, sob a égide do princípio da responsabilidade criminal individual.

A regra permaneceu no Código Penal trazido pela Lei nº 24/19, de 24 de Dezembro, que, como resultado de revisão da política criminal, veio consolidar a visão protetiva do meio ambiente.

1.6 Princípios ambientais violados no caso em apreço

Foram violados os seguintes princípios do Direito do Ambiente:

- I. **Princípio do meio ambiente como um direito fundamental** – Na medida em que o meio ambiente ecologicamente equilibrado consiste do benefício dos cidadãos a um meio sem poluição, com qualidade de vida correspondente ao lógico princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, que exige uma vida saudável, conforme o disposto no artigo 90, nº 1, da CRM.
- II. **Princípio da precaução** – Para o caso em apreço, como consequência direta das atividades levadas a cabo pelo Centro Comercial Marés, constata-se que a floresta do mangal que cresce naquela área em que se deparam os problemas em análise está a degradar-se, como resultado da descarga direta de resíduos sólidos de vários empreendimentos construídos naquela zona, bem como das atividades quotidianas das empresas que por conseguinte afectam a biodiversidade e os ecossistemas. É aqui chamada a aplicação do princípio basilar do Direito do Ambiente, o princípio da precaução, que está intrinsecamente ligado à proteção do ambiente, materializado pela prática de atos antecipatórios à ocorrência de danos ambientais. Este princípio é a manifestação prática do princípio 15 da Declaração do Rio/92 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.
De acordo com este princípio da lei do ambiente, a gestão do ambiente deve priorizar o estabelecimento de sistemas de prevenção de atos lesivos ao ambiente de modo a evitar a ocorrência de impactos ambientais negativos significativos ou irreversíveis, independentemente da existência de certeza científica sobre a ocorrência de tais impactos. Isto é, na iminência de uma atuação humana a qual comprovadamente lesará de forma grave e irreversível bens ambientais, esta intervenção deve ser travada. Aqui dá-se como exemplo o estudo prévio do impacto ambiental, como reconhecimento legal da necessidade de antever consequências.
- III. **Princípio da utilização e gestão racional de componentes ambientais** – Constata-se ainda no caso que opõe a comissão de

moradores e o Centro Comercial Marés estar em causa o princípio da utilização e gestão racionais das componentes ambientais, com vista à promoção de melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e à manutenção da biodiversidade e dos ecossistemas, cfr. a) do artigo 4 da Lei nº 20/97, de 1 de Outubro.

- IV. Princípio da responsabilização** – É não menos importante o princípio da responsabilização, com base na qual quem polui ou de qualquer outra forma degrade o ambiente tem sempre obrigação de reparar ou compensar os danos daí decorrentes, cfr. artigo 4, g), da Lei nº 20/97, de 1 de Outubro, inspirado pelo princípio 16 da Declaração do Rio.
- V. Princípio de desenvolvimento sustentável** – Consiste na exploração do meio ambiente de forma a conservá-lo, procurando-se não esgotar os recursos naturais existentes com vista à manutenção em condições adequadas para o futuro.
- VI. Princípio de poluidor-pagador** – No qual o responsável pelo empreendimento incorpora os custos de prevenção, da monitoria e da reparação dos impactos ambientais. Não se trata de pagar para ter o direito de poluir, mas sim de computar no custo final da produção as despesas com o custo social externo relativo ao meio ambiente.

1.7 Análise da legislação aplicável

Moçambique faz parte das Nações Unidas, entidade internacional convencionada para promover o relacionamento pacífico entre os Estados-Membros, o desenvolvimento harmonioso dos Estados, com realce na proteção do ambiente e defesa da ecologia. Na qualidade de membro das Nações Unidas e por forma a assegurar também a proteção do ambiente, Moçambique ratificou vários instrumentos internacionais que pelo mecanismo de recepção das mesmas internacionais ratificadas pelo Estado Moçambicano passaram a vigorar na ordem jurídica moçambicana, assumindo a categoria de leis ordinárias.

Na área do Direito do Ambiente temos a destacar os seguintes instrumentos jurídicos:

- ▶ **Convenção das Nações Unidas sobre a Biodiversidade** (ratificada pela Resolução nº 2/94, de 24 de Agosto).
- ▶ **Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar** (ratificada através da Resolução nº 21/96, de 26 de Novembro).
- ▶ **Convenção sobre Terras Húmidas de Importância Internacional** (ratificada através da Resolução nº 45/2003, de 5 de Novembro).
- ▶ **Convenção para Proteção, Gestão e Desenvolvimento do Ambiente Marinho e Costeiro de África Oriental**, na medida em que impõe aos Estados-Membros promovam a proteção do ambiente marinho e costeiro.
- ▶ **Convenção das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas** (ratificada pela Resolução nº 1/94, de 24 de Agosto), promovendo que os Estados-Membros devem proteger o clima para o benefício das gerações presentes e futuras da humanidade. A Convenção impõe ainda aos Estados a obrigação de desenvolver planos apropriados e integrados para a gestão das zonas costeiras, recursos hídricos e agrícolas e para a proteção de áreas particularmente em África, afectadas pela seca e desertificação, assim como pelas cheias [artigos 3, nº 1, e 4, nº 1, alínea e)].
- ▶ **Convenção sobre a Diversidade Biológica**, da qual Moçambique é signatário, estabelece no artigo 8, entre outros, que os governos devem promover o desenvolvimento económico sustentável e ambientalmente sadio.

No domínio interno há a destacar o seguinte:

- ▶ Com efeito convém acentuar que o artigo 9 da Lei do Ambiente prescreve:
 - » Não são permitidos, no território nacional, a produção, o depósito no solo e no subsolo, o lançamento para água ou para a atmosfera de quaisquer substâncias tóxicas e poluidoras, assim como a prática de atividades que acelerem a erosão, a desertificação, o desflorestamento ou ou-

tra forma de degradação do ambiente, fora dos limites legalmente estabelecidos.

- » É expressamente proibida a importação para o território nacional de resíduos ou lixo perigosos, salvo o que vier estabelecido em legislação específica.

1.8 Intervenção do Ministério Público na defesa dos interesses difusos ou coletivos

Os artigos 236 da Constituição da República de Moçambique (CRM), 4, nº 1, alíneas b), d), g), 6, nº 1 e nº 2, da Lei nº 4/2017, de 18 de Janeiro, e 21, nº 4, da Lei nº 20/97, de 1 de Outubro, vêm estabelecer os mecanismos judiciais de defesa ao ambiente, atribuindo essa função de forma especial ao Ministério Público, enquanto garante e fiscal da legalidade e principal defensor dos interesses do Estado, enquanto coletividade.

O novo Código Penal consagrou especialmente no Título IV os Crimes de Perigo Comum, e o Capítulo II dedicou aos Crimes Ambientais.

No artigo 354 prevê a poluição como crime ambiental e prescreve:

1. Aquele que, em medida inadmissível poluir águas ou solos ou, por qualquer forma, degradar as suas qualidades, ou poluir o ar mediante utilização de aparelhos técnicos ou de instalações, ou provocar poluição sonora através da utilização de aparelhos técnicos ou de instalações, em especial máquinas ou de veículos terrestres, fluviais, marítimos ou aéreos de qualquer natureza, será punido com pena de prisão e multa correspondente.

O legislador avança mais consagrando no nº 2 que, se a conduta mencionada no número anterior for praticada por negligência, o autor será punido com pena de prisão.

No entanto o nº 3 do referido dispositivo legal vem clarificar o conceito de poluição em medida inadmissível e prescreve que

considera-se que a poluição é em medida inadmissível sempre que a natureza ou os valores da emissão ou imissão de poluen-

tes contrariarem prescrições legais ou limitações legais ou regulamentares e sob cominação de aplicação das penas previstas neste preceito.

Este dispositivo legal vem introduzir a responsabilidade criminal das pessoas coletivas. Na verdade, o nº 4 prevê que “as pessoas colectivas ou outros entes de facto ou equiparados respondem solidariamente pelo pagamento de multa e reparação dos danos causados”.

Em relação a factos de natureza criminal, o Ministério Público como detentor da ação penal pode de forma oficiosa ou por participação proceder criminalmente contra os infratores.

Em relação a outras formas de intervenção institucional (mormente no âmbito civil e no âmbito administrativo), de referir que o Ministério Público tem legitimidade e competência para intervir na defesa do meio ambiente.

Nos dias de hoje, face aos desafios ambientais que advêm da exploração de recursos naturais, se exige que o nível de consciência ambiental das autoridades judiciárias seja cada vez mais elevado e se processe uma robustez de domínio técnico dos juízes, membros do Ministério Público, advogados e membros das organizações da sociedade civil. E vale ressaltar que são atribuídas ao Ministério Público Moçambicano importantes competências na defesa dos interesses difusos e coletivos, bastando para o efeito olharmos para o que dispõe o artigo 4 da Lei nº 4/2017, de 18 de Janeiro, onde se elencam as funções do Ministério Público, sendo de destacar a de fiscalizar o cumprimento das leis e demais normas legais, representar e defender junto dos tribunais os bens e interesses do Estado e das autarquias locais, os interesses coletivos e difusos, entre outros.

Não menos importante é o que dispõe o artigo 6, nº 1, d), da Lei Orgânica do Ministério Público, ao dispor que o Ministério Público tem intervenção principal nos processos quando representa interesses coletivos ou difusos.

O artigo 90 da CRM consagra, no seu nº 1, que “todo o cidadão tem o direito de viver num ambiente equilibrado e o dever de o defender”.

Portanto, viver num ambiente sadio e adequado para a condição humana é um direito fundamentalmente consagrado pela Constituição e incumbe ao Estado e seus órgãos a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos.

É tarefa, então, do Ministério Público, órgão encarregue para fiscalizar a lei, agir, servindo-se dos meios e mecanismos processuais à sua disposição para assegurar a reposição do direito violado ou evitar a lesão dos direitos.

A jurisdição administrativa desempenha um papel de elevada importância na defesa do ambiente, pois através dos meios e instrumentos do Direito Administrativo são regulados e administrados vários litígios ambientais.

Os órgãos da Administração Pública devem observar no exercício das suas atribuições e competências o princípio da legalidade, recaiando também o dever de observância de princípios do Direito do Ambiente, dentre vários, o da precaução e da prevenção, na prática de atos administrativos cujo objeto se relacione com a área ambiental, nomeadamente, na emissão de licenças ou autorizações, no ato de fiscalização de atividades realizadas por administrados, entidades públicas ou particulares.

Vejam-se as palavras de Freitas do Amaral (1994, p. 255), segundo o qual, “muitas vezes a Administração Pública não actua como deve e, em lugar de se comportar como garante da proteção do ambiente, aparece a agir como cúmplice da degradação do ambiente [...]”.

Qualquer cidadão pode aceder à justiça administrativa recorrendo ao Tribunal Administrativo sempre que constatar a ocorrência ou o perigo de danos ao ambiente, bem como na situação da Administração Pública praticar atos administrativos definitivos e executórios que prejudiquem o direito ambiental.

E o Tribunal Administrativo está investido de competências para apreciar litígios suscitados por particulares ou pessoas coletivas quando pretendam assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos. Tem ainda a competência para reprimir a violação da legalidade e dirimir conflitos entre interesses públicos e privados

no âmbito das relações jurídicas administrativas. Tal competência decorre do estabelecido no artigo 4 da Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa, Lei nº 7/2015, de 6 de Outubro, competências que são exercidas pelo Tribunal Administrativo, pelos Tribunais Administrativos de Província e da Cidade de Maputo.

O artigo 44 da Lei nº 7/2014, de 28 de Janeiro, confere legitimidade ao Ministério Público para interpor recurso contencioso, bem como os que se consideram titulares de direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos que tivessem sido lesados pelo ato recorrido, quando tenham interesse direto, pessoal e legítimo na interposição do recurso.

Julgamos assim que é o reconhecimento da legitimidade ativa ao Ministério Público para propor todas as ações em defesa dos valores constitucionais.

O Ministério Público exerce suas competências em matérias criminais, cíveis e administrativas. Uma das atribuições do Ministério Público como órgão do Poder Judiciário é de representar e defender junto dos Tribunais os interesses difusos e coletivos como melhor se alcança da alínea d) do artigo 4 da Lei nº 4/2017, de 18 de Janeiro, conjugado com o nº 4 do artigo 21 da Lei do Ambiente, Lei nº 20/97, de 1 de Outubro.

A Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa veio consagrar um leque de mecanismos processuais de acessos à justiça administrativa, mormente, o recurso contencioso de anulação com fundamento em ilegalidade, ação para obter o reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido, ação sobre contratos administrativos, ação de responsabilidade civil extracontratual da Administração por atos de gestão pública.

A lei estabelece ainda outros meios processuais acessórios para que os lesados pela violação da ordem jurídico-ambiental os apliquem junto dos tribunais administrativos, nomeadamente, a suspensão jurisdicional da eficácia dos atos administrativos; a intimação jurisdicional para consulta de documentos ou processos e passagem de certidões, com a finalidade de permitir aos requerentes o uso de meios

administrativos ou contenciosos; a intimação jurisdicional a particulares ou concessionários para adotarem ou se absterem de determinadas condutas, com a finalidade de assegurar o cumprimento de normas de Direito Administrativo.

O recurso contencioso destina-se a verificar a legalidade do ato administrativo praticado e visa a declaração da anulabilidade, nulidade e inexistência jurídica dos atos que motivaram o recurso. Outro mecanismo processual empregue quando se verifique a violação do direito fundamental ao ambiente, em que não haja propriamente um ato administrativo praticado por órgão da Administração Pública, são as ações que podem ser ações sobre contratos administrativos, ações sobre a responsabilidade civil da Administração Pública, ações de reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos.

De realçar que, para além do Ministério Público, têm legitimidade para interpor recursos contenciosos os titulares de direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos; os titulares do direito de ação popular; as pessoas coletivas; os presidentes dos órgãos colegiais e Autarquias locais.

Quando foi despoletado o Caso Marés, vigorava ainda o Código Penal de 1886, aprovado pelo Decreto de 16 de Setembro, o qual não censurava criminalmente certas condutas que danificavam o meio ambiente, facto que veio ser censurado pelo Código Penal de 2014. Face ao princípio da irretroatividade da lei penal, considerando que o Código Penal de 2014 entrou em vigor após a ocorrência dos factos do Caso Marés e porque a empresa nunca esteve alheia aos problemas e às medidas de mitigação, tendo após a denúncia do caso tomado diligências medidas para evitar a continuidade dos danos, não houve lugar ao procedimento criminal, respeitando os direitos e garantias dos cidadãos e o máxime princípio que norteia constitucionalmente o direito penal, de *nullum crimen sine lege*, ou seja, o da tipicidade do facto criminoso, sendo improcedente qualquer tentativa de responsabilização criminal por um facto não considerado criminoso à data da sua ocorrência. Conforme a interpretação jurídica do disposto no artigo 8 do CP, conjugado com artigo da CRM, a lei penal não se aplica retroativamente, salvo as exceções previstas na lei.

1.9 Tutela do Direito Ambiental na jurisdição civil

O Direito Civil desempenha um papel de elevada importância na proteção do ambiente. Muito antes de se desenvolver o Direito do Ambiente, normas do Direito Civil davam solução a vários problemas resultantes de danos ambientais.

O Direito Civil é usado em muitos casos para a salvaguarda de bens jurídicos como a saúde e a propriedade, que têm sido o mote de grandes disputas entre particulares e pessoas coletivas. Para elucidação deste facto, vide os artigos 1.346 e 1.347, ambos do Código Civil, nos quais se dispõe que o proprietário pode opor-se a emissão de fumo, fuligem, vapores, calor ou ruídos, bem como trepidações provenientes de prédio vizinho que provoquem prejuízos substanciais. Não deve o proprietário constituir nem manter no seu prédio quaisquer obras, instalações ou depósitos de substâncias corrosivas ou perigosas, entre outras.

Da leitura atenta denota-se que factos de natureza ambiental são tutelados também pela lei civil. A lei civil, ao qualificar o direito ao ambiente como direito de personalidade, garante a sua proteção jurídica, cfr. o artigo 70 do Código de Processo Civil.

No âmbito civil, não sendo o exercício da ação de ordem ofensiva, vigorando o princípio do dispositivo, facto que permite que o processo esteja na disponibilidade das partes, entendemos viável a resolução extrajudicial, uma vez não ter encontrado resistência por parte do Complexo Super Marés para resolução dos problemas.

Entretanto, na impossibilidade de uma negociação, os meios viáveis e previstos na legislação interna seriam efetivamente as medidas cíveis, destacando uma ação declarativa de condenação para reparação ou reposição do dano ou até uma ação administrativa contra o Conselho Autárquico da Cidade de Maputo para a suspensão das atividades.

1.10 Bases da responsabilidade civil

É entendimento do legislador moçambicano que o artigo 483 do Código Civil consagra a responsabilidade subjetiva ou da culpa como princípio geral da responsabilidade civil no Direito moçambicano.

no. Neste sentido, as mudanças ocorridas no mundo e no Direito produziram reflexos nos princípios reguladores da responsabilidade civil, os quais acompanham a evolução do Direito Civil moçambicano, através do avanço da responsabilidade objetiva consagrado no nº 1 do artigo 26 da Lei do Ambiente sobre áreas antes regidas pelo princípio geral da exigibilidade da ocorrência da culpa, multiplicando-se os casos hoje em que a obrigação passou a ser independente de culpa, substituída pelo princípio da responsabilidade fundada no risco da atividade, conforme dispõe o artigo 499 do CC.

São fundamentos da responsabilidade civil a culpa ou o risco.

Na teoria da culpa (subjética) é imprescindível a verificação do elemento subjetivo do agente, ou seja, para a sua ocorrência é fundamental que o agente tenha atuado com negligência, imprudência ou imperícia.

Com efeito, já na teoria do risco (objetiva), basta a simples demonstração do nexo de causalidade pelo exercício da atividade perigosa, sem se pôr de lado o aspecto subjetivo da conduta do agente. Sendo assim, o princípio da responsabilidade subjética está fundamentado na noção de uma conduta em contrariedade ao direito de ação ou omissão que venham a causar dano, existindo nexo causal entre um e outro.

A responsabilidade objetiva é a execução, contudo sua importância vem crescendo à medida que a vida moderna apresenta inúmeros casos em que a indemnização individual, fundada na ideia de culpa, não traz solução aos problemas.

1.11 Pressupostos da responsabilidade civil

O elemento fundamental para a existência da responsabilidade civil é o dano. Relaciona-se com uma lesão a um direito alheio, compondo assim a responsabilidade civil. Desta forma, o dano constitui-se em prejuízo suportado pela vítima no seu património, seja jurídico ou moral, em virtude de ato, facto ou omissão de outrem.

Nesta senda são também elementos da responsabilidade civil o nexo de causalidade entre o facto ocorrido e o dano verificado e, a depender da modalidade da responsabilidade civil ao caso, a culpa *lato sensu* do agente causador do dano.

Conclusão

O ordenamento jurídico moçambicano confere ao Ministério Público intervenção principal nos processos de defesa e proteção dos interesses coletivos e difusos.

Neste sentido, viver num ambiente sadio e adequado para a condição humana é um direito fundamental consagrado na Constituição da República Moçambicana, daí que é tarefa do Ministério Público, como órgão encarregue de fiscalizar a lei, agir, servindo-se dos meios à sua disposição para reposição do direito violado, com referência para as medidas cautelares, destacando, aqui, o embargo, previsto no artigo 22 da Lei do Ambiente, conjugado com o *artigo 399 do CPC*, permitindo que se *intime ao réu para que se abstenha de praticar tais atos lesivos ao ambiente, sem embargo da responsabilidade civil atinente a lesão deste direito*.

A par desses mecanismos encontramos ainda as ações cíveis de reparação do dano e as medidas administrativas, com recurso a intimação do órgão público ou ao próprio recurso contencioso para verificação da legalidade do ato administrativo, que concedeu autorização do exercício da atividade causadora do dano.

No caso *sub judice*, usando da prerrogativa do artigo 6, nº 1, da Lei nº 4/2017, de 18 de Janeiro, preferimos a resolução extrajudicial, convidando a entidade causadora do dano a conformar-se com a lei e a proceder voluntariamente à reparação do dano.

Este mecanismo de resolução de conflitos mostra-se viável, porque célere o processo de reparação do dano e proteção efetiva dos direitos ambientais tendo em conta que os danos ambientais são progressivos e com várias repercussões, mostrando-se urgente a adoção de medidas para a sua solução imediata ou no mais curto espaço de tempo.

Referências

AMARAL, Diogo Freitas do. *Análise preliminar da Lei de Bases do Ambiente*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1994. Textos – Ambiente.

Constituição da República de Moçambique, de 2004.

FERNANDA LOPES ADVOGADOS ASSOCIADOS; ORDEM DOS ADVOGADOS DE MOÇAMBIQUE. *Código de Processo Civil anotado*. Maputo: Texto Editores, 2007.

GONÇALVES, Manoel Lopes Maia. *Código Penal português: anotado e comentado*. Coimbra: Almedina, 2005.

Lei nº 10/87, de 19 de Setembro.

Lei nº 10/99, de 7 de Julho.

Lei nº 20/97, de 1 de Outubro – Lei do Ambiente.

Lei nº 22/2007, de 1 de Agosto.

MANDLATE, Filipe (coord.). *Código Civil e legislação complementar*. Maputo: Plural Editores, 2003.

MENDONÇA, Luís Correia; LATAS, António João. *Sistema de justiça e organização judiciária*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração, 2007.

SERRA, Carlos; CUNHA, Fernando. *Manual de direito do ambiente*. Maputo: Centro de Formação Jurídica e Judiciária, nov. 2003.

Licenciamento para construção de residências na floresta de mangais que protege a Cidade de Maputo

2

Elisa Samuel

Juíza de Direito A. Diretora do Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ). Mestre em Direitos Humanos.



Floresta de Mangais – Costa do Sol, Cidade de Maputo

Introdução

A República de Moçambique situa-se na parte austral do continente africano, precisamente entre 10°23' e 26°52' latitude Sul e 30°12' e 40°51' longitude Este. A sua linha fronteira é partilhada de Norte para Sul e no sentido inverso ao movimento do relógio com Tanzânia, Malawi, Zâmbia, Zimbabwe, África do Sul, Suazilândia e Oceano Índico. Administrativamente subdivide-se em 11 províncias e 154 distritos.

Quanto aos ecossistemas costeiros, Moçambique tem uma linha de costa com cerca de 2.800 km de comprimento. Ocorrem várias dezenas de ilhas, cabos, baías e estuários ao longo do ambiente marinho e costeiro. O ambiente costeiro de Moçambique é geralmente subdividido em quatro grandes regiões distintas: costa de coral (800 km), costa de pantanaís (900 km), costa de dunas parabólicas (850 km) e costa deltaica. A costa de coral estende-se do rio Rovuma (10°32') até ao Arquipélago das Ilhas Primeiras e Segundas (17°20'). Outra porção de corais ocorre de forma intercalada desde a Ilha de Bazaruto até à fronteira com a África do Sul, na Ponta do Ouro. Estas regiões são de natureza coralífera com linha de costa relativamente alta e recortada, possuindo baías profundas, tais como Pemba, Nacala, Memba e Maputo. Para além do papel que têm enquanto protetores da costa contra ação erosiva costeira, os corais constituem áreas com grande potencialidade para a reprodução e o desenvolvimento de algumas espécies marinhas. Contudo, apesar desse valor, verificam-se algumas práticas que os degradam principalmente para efeitos de adornos domésticos e produção de cal.¹

Os mangais,² formações vegetais que ocorrem nas zonas tropicais e subtropicais, estão adaptados a se desenvolverem em ambientes salinos, constituem um dos mais produtivos ecossistemas costeiros e ocupam os deltas dos rios e outras áreas de baixa altitude, como também ocupam as áreas de junção do mar com a terra que estão sujeitas a inundações pelas marés. O seu desenvolvimento verifica-se muito em particular nas zonas entre marés, protegidas ao longo da costa, lagoas, margem dos rios, estuários e deltas. As florestas de mangal

1 Ver *Relatório Anual sobre Ambiente Marinho e Costeiro*, disponível on-line em: <http://docplayer.com.br/7120818-Relatorio-nacional-sobre-ambiente-marinho-e-costeiro.html>.

2 Idem.

são bem desenvolvidas nas Regiões Norte e Centro da costa moçambicana e muito menos no Sul, e ocupam, especialmente, uma área de cerca de 4.000 km² com uma largura média de 22 km, e têm forte relação de algumas espécies marinhas. Daí a sua importância para o desenvolvimento da atividade pesqueira.

Contudo, nas cercanias das cidades de Maputo e da Beira registam-se as maiores taxas de desmatamento desta formação vegetal, especialmente para a produção de combustível lenhoso, estacas e laca-lacas usadas na construção de habitações. O mangal varia desde matagal denso na costa a uma floresta baixa e densa mais para o interior devido à redução de salinidade e nutrientes. As espécies dominantes incluem a *Rhizophora mucronata* e a *Avicennia marina*, *Bruguiera gymnoriza*, *Cerops tagal* e *Xylocarpus granatum*. A *Sonneratia alba* ocorre a partir da costa de corais, na foz do rio Rovuma até a embocadura do rio Limpopo, em Xai-Xai. Esta última espécie é pioneira da zona entre marés nas costas de corais, pantanal e parte da costa de dunas parabólicas.

O presente trabalho pretende analisar a questão do licenciamento de construções nos mangais da Costa do Sol, na Cidade de Maputo, que ao arrepio das leis ambientais vigentes em Moçambique, bem como do olhar impávido das autoridades judiciárias e governamentais, os licenciamentos para as construções de habitações nos mangais ali localizados nascem e se multiplicam, a cada dia que passa, pondo em causa o ecossistema costeiro.

Contudo, a nossa análise será feita sob a perspectiva judiciária, identificando as medidas legais e administrativas que podem ser levadas a cabo para mitigar o impacto negativo das construções na zona em estudo. O trabalho analisa igualmente a problemática da ausência de estudos prévios de impacto ambiental e o facto de muitas das construções terem iniciado sem o prévio processo de licenciamento ambiental. O estudo conclui, constatando, que contribuem para as construções desregradas na zona em estudo a ação de vários atores envolvidos (cidadão, técnicos e oficiais do município, agentes económicos) e os distintos interesses em jogo, envolvendo os atores identificados. O trabalho identifica as principais medidas judiciais e extrajudiciais existentes na legislação moçambicana que o Ministério Público e a sociedade ci-

vil podem levar a cabo para mitigar os impactos ambientais provocados pelos fatores em estudo, como é o caso de medidas judiciais semelhantes às figuras dos inquéritos civis, medidas cautelares e ação civil pública em vigor no Brasil, embora cá com designações diferentes. Espera-se que o estudo contribua para a discussão dos desafios envolvidos na construção da sustentabilidade e para subsidiar a intervenção do Judiciário na defesa dos direitos socioambientais em Moçambique.

2.1 Contexto histórico

De acordo com o último censo de 1997, Moçambique tinha 16,5 milhões de habitantes e 43% desta população vivia nos distritos costeiros. Os distritos costeiros ocupam uma área que corresponde a 19% da área total do País. A maior parte da população urbana vivia nas cidades costeiras, o que até hoje se verifica, como é o caso de Maputo, Beira, Nacala, Quelimane, Pemba, Inhambane, Maxixe, Xai-Xai e Matola e outros assentamentos humanos costeiros. Devido a esta concentração populacional verifica-se, em tais aglomerados, a maior pressão sobre os recursos naturais, como são os casos da destruição dos mangais na zona de Nhangau e na desembocadura do rio Púnguè na província de Sofala, Costa do Sol, na Cidade de Maputo, Macaneta na Província de Maputo e outros pontos.³

As formações florestais da costa moçambicana são de extrema importância para o País em virtude de possuir uma extensa linha de costa com uma variedade de recursos, com relevância para cerca de 400.000 hectares de mangais que proporcionam enormes capturas de pescado junto ao mar adjacente. Devido à importância das florestas, estes ecossistemas estão em geral sujeitos a níveis de perturbação variável e permanente. Os principais impactos a que estão sujeitas as florestas resultam de práticas de agricultura inadequadas, caça ilegal e queimadas descontroladas, que têm uma relação direta com a agricultura e a caça. Devido a sua localização, estas florestas têm sido submetidas a uma forte pressão nos últimos anos por parte das comunidades locais que dependem muito dos recursos naturais florestais para a sua sobrevi-

3 Ver *Relatório Anual sobre Ambiente Marinho e Costeiro*, disponível on-line em: <http://docplayer.com.br/7120818-Relatorio-nacional-sobre-ambiente-marinho-e-costeiro.html>.

vência. Cerca de 43% da população moçambicana vive ao longo da costa, tendo como sua base de sobrevivência a pesca, a agricultura e a caça.

Para além destes fatores, as formações florestais ao longo da costa funcionam como suporte madeireiro para as construções locais de casas e fontes de matéria-prima para a construção de barcos e obtenção de plantas medicinais para o tratamento de algumas doenças. Desta forma, as florestas costeiras são muito suscetíveis a degradação devido à demanda permanente do homem. A produção de carvão vegetal e a produção de combustível lenhoso são outros fatores que concorrem para a degradação das florestas.

Pode-se citar a título de exemplo, na Província de Sofala, grandes áreas estão degradadas em Nhangawo e Suvane devido à ação do homem na procura de recursos naturais para a satisfação das suas necessidades básicas diárias. Os mangais, como já se mencionou, são uma floresta característica do ambiente marinho, terras húmidas na zona entre marés, e por isso estão adaptadas a solos húmidos, *habitats* salinos e inundações temporárias. Os pântanos do mangal são drenados por pequenos canais (rias). Estes ecossistemas albergam uma variedade de animais terrestres e marinhos incluindo insetos, aves, peixes, crustáceos, moluscos e outros que contribuem para o suprimento de nutrientes na zona de mangal, na forma de material fecal e reciclagem de matéria orgânica. Porque os mangais contribuem para a reciclagem dos nutrientes, eles são um suporte de importantes espécies, contribuindo assim para os pescadores artesanais e costeiros.

Por outro lado, os mangais servem, também, para estabilizar os sedimentos, isto é, reduzem os efeitos da erosão, contribuindo assim para a proteção costeira. Os mangais estão também associados aos extensos sistemas estuarinos, recifes de coral e ervas marinhas. Entretanto, apesar do seu reconhecido valor sob o ponto de vista físico-ecológico e socioeconómico, os mangais são muito pouco estudados e conhecidos no nosso País.⁴ O presente trabalho pretende analisar, sob a perspectiva judiciária, as medidas legais e administrativas que podem ser levadas a cabo para mitigar o impacto negativo das construções na zona em estudo.

4 Idem.

2.1.1 Descrição dos factos



Ao fundo, para além de condomínios de luxo, um supermercado - Super Marés, totalmente embutidos mangal a dentro

A floresta de mangais que protege a Cidade de Maputo na zona da Costa do Sol está a ser destruída para dar lugar a construções de residências de luxo ao longo da orla marítima da capital moçambicana. O facto que deixa por completo a Cidade de Maputo vulnerável a calamidades e outros efeitos negativos da natureza está a alastrar-se perante um olhar impávido das autoridades municipais, onde consta que muitos deles têm interesses no negócio de terrenos.⁵ As últimas cheias que tiveram lugar no início de 2014, na Cidade de Maputo, devastaram dezenas de casas construídas nos referidos mangais, o que vem a reforçar a problemática dos efeitos negativos que tal ação pode trazer ao ambiente. Sem falar na questão da erosão dos solos e na destruição dos corais, que está assolar a zona da Costa do Sol, na Cidade de Maputo, o que tem contribuído para a escassez do pescado para as populações locais.

5 Informação disponível em: <http://debatesedevaneios.blogspot.com/2009/12/construtores-devastam-mangal-da-costa.html>.



Um marco embutido sobre o mangal

Os edifícios estão a ser erguidos numa área denominada zona protegida, onde recentemente, inclusive, o Conselho Municipal do Maputo demoliu 21 residências de luxo das 28 construídas na referida zona protegida.



Uma das residências demolidas pelo Conselho Municipal da Cidade de Maputo

Para a implantação das infraestruturas, os empreiteiros estão a aterrar a zona com a colocação de grandes volumes de terra e de entulho sobre os mangais. Esta era a linha de mangal que resistiu à evasão dado que em outras áreas a mesma já não existe. Aquela vegetação era visível em quase toda a linha costeira da capital até à foz do rio Incomáti em Marracuene,⁶ mas tem estado a desaparecer de forma acentuada, dando lugar a edifícios de luxo. Segundo informações obtidas na pesquisa feita na mídia nacional, o parcelamento e atribuição de terrenos na zona em questão virou um negócio e envolve graúdos da arena política e económica do País. Além destes influentes, os responsáveis pela gestão do Município de Maputo e seus familiares estão envolvidos no negócio, e a consequência é como se assiste à multiplicação de construções licenciadas pelo município ao arrepio das leis ambientais vigentes em Moçambique.

2.2 Principais conflitos socioambientais em questão

As práticas usadas no desenvolvimento das atividades acima referidas nem sempre são adequadas, razão pela qual resultam em impactos negativos sobre o ecossistema costeiro ocasionando igualmente conflitos socioambientais. É sabido que o meio ambiente constitui-se em recursos da natureza não passíveis de apropriação individual, já que deles depende, direta ou indiretamente, o bem-estar de toda a sociedade. É por isso que os recursos naturais são, também, definidos como sendo bens de uso comum. Teoricamente, os principais conflitos socioambientais surgem devido à constante tensão entre interesses individuais e coletivos envolvendo a relação natureza-sociedade. No caso da floresta dos mangais da Costa do Sol, podemos apontar como sendo principais conflitos socioambientais os seguintes:

- ▶ Uso privado de bens públicos – O mangal constitui um ecossistema de extrema importância para o País, em virtude de possuir uma extensa linha de costa com uma variedade de recursos, com relevância para cerca de 400.000 hectares de mangais que proporcionam enormes capturas de pescado junto ao mar adjacente.

6 Marracuene é um distrito da Província de Maputo e dista aproximadamente 70 km da Cidade de Maputo.

cente. Estas construções põem em causa esse ecossistema na medida em que acarretam danos ao meio ambiente, afectando a sua disponibilidade para outros segmentos da sociedade, e incorrem em prejuízos ao uso comum dos bens públicos em questão.

- ▶ Perdas de areias, destruição de dunas e vegetação, aumento dos riscos de galgamento dos arruamentos marginais, danos nas obras de defesa existentes e aumento do risco de algumas construções virem a ser afectadas, devido à erosão criada em parte pela ação do homem.
- ▶ Vulnerabilidade das construções à ação dos fenómenos costeiros.
- ▶ Destruição do ecossistema (mangais).
- ▶ Dificuldades de acesso por parte dos pescadores locais ao mar adjacente como tradicionalmente vinham fazendo, como forma de apanhar o pescado e sustentar as suas famílias.
- ▶ Aterros ilegais sobre a floresta dos mangais.
- ▶ Surgimento de construções ilegais, sem autorização e licenciamento da entidade competente.
- ▶ Falta de estudo de impacto ambiental para certos empreendimentos ali implantados.
- ▶ Surgimento da erosão e consequente desabamento de terra devido à construção de empreendimentos não adequados na zona em estudo.
- ▶ Conflitos de interesses públicos.

2.3 Legislação ambiental internacional e moçambicana violada

No âmbito do Direito Ambiental, Moçambique tem um historial de ratificação dos instrumentos internacionais, mais importantes, em várias áreas estratégicas para o desenvolvimento do País, como é o caso dos seguintes tratados:

- ▶ **Convenção das Nações Unidas sobre a Biodiversidade** (ratificada pela Resolução nº 2/94, de 24 de Agosto).

- ▶ **Convenção das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas** (ratificada pela Resolução nº 1/94, de 24 de Agosto).
- ▶ **Convenção para Proteção, Gestão e Desenvolvimento do Ambiente Marinho e Costeiro de África Oriental** (ratificada pela Resolução nº 17/96, de 26 de Novembro).
- ▶ **Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar** (ratificada através da Resolução nº 21/96, de 26 de Novembro).
- ▶ **Convenção sobre Terras Húmidas de Importância Internacional** (ratificada através da Resolução nº 45/2003, de 5 de Novembro).

2.3.1 Dos instrumentos internacionais violados

Dos instrumentos acima enumerados, no caso vertente, estão sendo violados os seguintes:

- ▶ Em primeiro lugar, a **Convenção para Proteção, Gestão e Desenvolvimento do Ambiente Marinho e Costeiro de África Oriental**, na medida em que impõe aos Estados-Membros que, dentro das suas capacidades, adotem medidas necessárias, tanto preventivas como corretivas, de modo a protegerem o ambiente marinho e costeiro da região da África Oriental. Uma das medidas é o desenvolvimento da capacidade de resposta a incidentes de poluição marinha e costeira de modo a proteger o ecossistema em causa, impondo a adoção de medidas legislativas para o efeito. Embora Moçambique tenha incorporado os mandamentos definidos neste instrumento legal, em particular com a adoção do Decreto-Lei nº 45/2006 (que aprova o Regulamento para a Prevenção da Poluição e Proteção do Ambiente Marinho e Costeiro), assiste-se na zona dos mangais da Costa do Sol ao crescimento do número de construções por cima daquele ecossistema, e as medidas previstas nestes instrumentos, mormente de identificação dos incidentes e correção da situação, não se fazem sentir. Pelo contrário, todos os dias são emitidas licenças para implantação de infraestruturas naquela zona cuja convenção a define como sendo zona ecologicamente sensível.

- ▶ **Convenção das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas**, na medida em que impõe aos Estados-Membros o dever de proteger o sistema climático,⁷ para o benefício das gerações presentes e futuras da humanidade, combatendo as mudanças climáticas quer derivadas de efeitos naturais, quer do homem. A Convenção impõe ainda aos Estados a obrigação de desenvolver planos apropriados e integrados para a gestão das zonas costeiras, recursos hídricos e agrícolas e para a proteção de áreas particularmente em África, afectadas pela seca e desertificação, assim como pelas cheias [(artigos 3, nº 1, e 4, nº 1, alínea e)].
- ▶ **A Convenção sobre a Diversidade Biológica**, da qual Moçambique é signatário, estabelece no artigo 8, entre outros, que os governos devem promover o desenvolvimento económico sustentável e ambientalmente sadio. A zona costeira de Moçambique é caracterizada por uma variedade de ecossistemas e uma densidade populacional elevada comparada com as restantes áreas do País. Naquele ponto, *habitat* natural de ecossistema frágil como é o caso do mangal, é dever do Estado proteger e não incrementar a sua destruição.

2.3.2 No âmbito da Legislação Nacional sobre o Ambiente, no caso vertente, estão sendo violadas as seguintes normas:

- ▶ **Artigo 90 da Constituição da República de Moçambique** – Dispõe que:

[T]odo 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 de defesa do ambiente, adoptam políticas de defesa do ambiente e velam pela utilização racional de todos os recursos naturais.
- ▶ **Artigo 9 da Lei de Terras (Lei nº 19/97, de 1 de Outubro)** – Estabelece que não podem ser adquiridos direitos de uso e aproveitamento da terra nas zonas de proteção total e parcial, po-

⁷ Que no texto da Convenção significa a totalidade da atmosfera, biosfera, hidrosfera, geosfera e as suas interações.

dendo ser emitidas licenças especiais para o exercício de atividades determinadas. Nos termos da mesma Lei, artigos 6 e 8, se dispõe que são zonas de proteção parcial, na modalidade de domínio público do Estado, a faixa da orla marítima e no contorno de ilhas, baías e estuários, medida da linha das máximas preia-mares até 100 metros para o interior do território.

- ▶ **Artigo 14 da Lei do Ambiente (Lei nº 20/97, de 1 de Outubro)** – Estabelece que é proibida a implantação de infraestruturas habitacionais ou para outro fim que, pela sua dimensão, natureza ou localização, provoquem um impacto negativo significativo sobre o ambiente, especialmente nas zonas costeiras e ecologicamente sensíveis.
- ▶ **Artigo 67, nº 3, do Regulamento de Prevenção da Poluição e de Proteção do Ambiente Marinho e Costeiro**, aprovado pelo Decreto-Lei nº 45/2006, de 30 de Novembro – Proíbe a concessão de direitos de uso e aproveitamento da terra para fins habitacionais, nas zonas de proteção parcial e nos ecossistemas frágeis, designadamente mangais.

2.3.3 Princípios do Direito Ambiental violados (artigo 4 da Lei nº 20/97, de 1 de Outubro – Lei do Ambiente e Ponto 2.2 da Política Nacional do Ambiente/ Resolução nº 5/95, de 3 de Agosto):

- ▶ **Princípio da Sustentabilidade** – Na medida em que o aumento das construções no ecossistema ali localizado (mangais) potencia o desaparecimento total daquele *habitat*, e isso pode pôr em causa o benefício que as gerações futuras poderiam retirar dali caso as construções em causa e outras atividades levadas a cabo por outros habitantes fossem feitas de forma sustentável. Ou seja, usar de forma sustentável os recursos naturais implica a prorrogação no tempo do complexo de ações humanas que tragam bem-estar, satisfação, equidade, vida em comum satisfatória e manutenção da natureza, das bases vitais de toda uma sociedade.⁸

8 RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; DERANI, Cristiane. Princípios gerais do direito internacional

- ▶ **Princípio da Prevenção** – O princípio da prevenção reflete a ideia de que a melhor proteção ao meio ambiente está na prevenção do que na remediação dos danos muitas vezes irreparáveis ou na recuperação do ambiente por meio de medidas paliativas.⁹ No caso vertente, este princípio está sendo violado na medida em que há dados evidentes de que muitas das construções ali implantadas assim o foram sem serem antecipadas de um estudo de avaliação do impacto ambiental, e de outras (aqui incluem-se empreendimentos de grande porte), embora estas últimas, com licenças especiais, não terem os seus processos de licenciamento sido acompanhados de estudos ambientais como exige a lei ambiental. Assim sendo, a ausência destes estudos impossibilita que as entidades legais, para o efeito, procedam à gestão ambiental preventiva necessária dos efeitos ambientais benéficos e perniciosos resultantes dos empreendimentos ali implantados.
- ▶ **Princípio do Poluidor-Pagador ou da Responsabilização** – Pela aplicação deste princípio, impõe-se ao "sujeito económico" (produtor, consumidor, transportador ou todo aquele que possa causar um problema ambiental) arcar com os custos da diminuição, neutralização, compensação ou afastamento do dano. Conforme referimo-nos acima aquando da abordagem à atuação do Conselho Municipal da Cidade de Maputo, relativamente ao resultado da inspeção ordenada a algumas das construções no Mangal, que culminou com a demolição de algumas obras e aterros ilegais, não há dados de terem os responsáveis sido remetidos a fórum cível ou administrativo como consequência das suas ações.
- ▶ **Princípio da Obrigatoriedade da Ação (artigo 23 da Lei do Ambiente)** – Deste princípio se infere que qualquer pessoa que verifique a destruição total ou parcial do meio ambiente e consequente infração às disposições das normas e leis ambien-

ambiental. In: RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; IRIGARAY, Carlos Teodoro Hugheney (org.). *O direito e o desenvolvimento sustentável*. Curso de direito ambiental. São Paulo: Peirópolis, 2005. p. 87-122.

9 Idem.

tais, ou que razoalmente presume que tais infrações estejam na iminência de ocorrer, tem a obrigação de informar as autoridades policiais ou outros agentes administrativos mais próximos sobre o facto. Ora, no caso vertente não há dados de tais infrações terem sido denunciadas embora estejam à vista de todos e todas as autoridades investidas no poder para a ação a que respeitam, *maxime* o MP, como titular “mor” da defesa dos interesses coletivos e difusos.

- ▶ **Princípio da Responsabilidade Objetiva** – Embora existam estudos sobre os resultados do uso da zona costeira, das potencialidades, das disfunções e dos problemas socioeconómicos e culturais associados à gestão da costa, ao ordenamento e ao uso e aproveitamento dos seus recursos, que provam que, por causa da ação humana exercida naquele ponto, de outras consequências, a reprodução das espécies marinhas (como é o caso de camarão, caranguejo) tem vindo a diminuir nos últimos anos, e, se não se agir com medidas corretivas e preventivas, tais espécies estão ameaçadas ao desaparecimento total. Não obstante as conclusões de tais estudos, os responsáveis (quer devidamente licenciados, quer não) pelos empreendimentos altamente potenciadores dos efeitos nefastos naquela zona nunca foram chamados a responder.
- ▶ **Princípio da Participação Democrática** – Na medida em que se assiste a uma inércia por banda dos cidadãos singularmente considerados e das organizações da sociedade civil, estes que nos termos da CRM, artigo 90, para além de terem o direito de viver num meio ambiente saudável, têm a contrapartida de defendê-lo.

2.4 Processos judiciais em curso/findos

2.4.1 O Acórdão nº 3/2013 do Proc. 04/2012-1ª

Da pesquisa realizada nas diversas jurisdições moçambicanas, no âmbito da elaboração do trabalho, constatamos que não existem processos judiciais a correr em nenhum dos tribunais localizados na

Cidade de Maputo, quer no judicial, quer no administrativo. De facto, a judicialização dos conflitos socioambientais não tem tradição no nosso ordenamento jurídico, não obstante os problemas acima identificados e a legislação em vigor. Contudo, há o exemplo de um processo judicial que correu seus termos no Tribunal Administrativo da Província, o Acórdão nº 3/2013 do Proc. 04/2012-1ª. Na presente decisão, o Tribunal declarou nulo, e de nenhum efeito, o ato administrativo tomado pelo Presidente do Conselho Municipal em causa, a 29 de julho de 2008, onde concedia, a favor da SOCIEDADE PORTOFINHO L.DA, o Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT) para implantação de um empreendimento turístico (Complexo Turístico na Praia do Tofo), por entender que tal empreendimento violava as leis ambientais e outra legislação afim, em vigor em Moçambique. O caso deu-se na Província de Inhambane, Zona Sul do País, que dista 500 km a norte da Cidade de Maputo. Com efeito, para além das praias que se estendem ao longo da costa da província e no Arquipélago de Bazaruto, dispõe no interior de parques naturais onde variadas espécies de vegetação e animais podem ser observadas. Além das ilhas do Arquipélago de Bazaruto, a província goza de muitas outras praias, dentre elas a Praia de Zavala, Závora, Guinjata Bay, Baía de Coco, a Praia do Tofo, Barra, Ponta da Linga-Linga e Pomene. A Praia do Tofo apresenta uma rica variedade de ervas marinhas que se estendem mangal adentro, e, devido ao potencial turístico que tal praia apresenta bem como às constantes violações das regras ambientais pelos atores sociais envolvidos (agentes municipais, empreendedores, comunidade), o ecossistema ali existente vem apresentando grandes níveis de degradação.

A ação foi iniciada por via de um abaixo-assinado da população residente na circunscrição da Praia do Tofo, que com a notícia da futura implantação do empreendimento turístico, ali anunciado, decidiu proteger o ecossistema que aquele empreendimento ameaçava causar. Para o efeito submeteram o abaixo-assinado ao Digno Magistrado, representante do Ministério Público junto à Procuradoria da República na Província de Inhambane, a exigir a atuação por parte deste órgão como forma de defender o meio ambiente ali em causa.

Por sua vez, o Ministério Público, agindo em representação do Estado-Comunidade, intentou junto ao Tribunal Administrativo da

Província de Inhambane um *Recurso Contencioso para Declaração de Nulidade do Ato Administrativo*, emanado pelo Presidente do Conselho Municipal da Cidade de Inhambane:

- ▶ **Artigo 9 da Lei de Terras (Lei nº 19/97, de 1 de Outubro)** – Proíbe a construção em zonas de proteção total e parcial.
- ▶ **Artigo 3 do Regulamento do Solo Urbano** – Proíbe a construção de infraestruturas na faixa da orla marítima e no contorno de ilhas, baías e estuários, na medida da linha das máximas preia-mares até 100 metros para o interior do território.
- ▶ **Artigo 67, nº 3, do Regulamento de Prevenção da Poluição e de Proteção do Ambiente Marinho e Costeiro**, aprovado pelo Decreto-Lei nº 45/2006, de 30 de Novembro – Proíbe a concessão de direitos de uso e aproveitamento da terra para fins habitacionais, nas zonas de proteção parcial e nos ecossistemas frágeis, designadamente mangais.
- ▶ Ausência de estudo para avaliação do impacto ambiental, este que feito como diligência requerida pelo MP veio confirmar que o ecossistema lá existente era incompatível com a construção de um empreendimento hoteleiro ou mesmo residencial, e, em consequência, desaconselha a concessão do DUAT para aquela zona.

O Tribunal, decidindo, declara nulo e de nenhum efeito o ato administrativo tomado pelo Presidente do Conselho Municipal em causa, por entender que violava as leis invocadas.

2.5 Medidas judiciais e extrajudiciais que o Ministério Público e a sociedade civil podem tomar para evitar ou mitigar os impactos ambientais provocados pelos factos em questão?

De acordo com a legislação ambiental em vigor em Moçambique, quer o Ministério Público como a sociedade civil têm um papel fundamental na salvaguarda do meio ambiente. Com efeito, quer um, quer outro têm à sua disposição importantes ferramentas a

que podem lançar mão para pôr termo à situação da degradação ambiental que se vive na zona da floresta dos mangais da Costa do Sol, por conta das construções ilegais que aumentam a cada dia matando o ecossistema que deveria ser protegido.

Desde logo, nos termos do disposto no artigo 21 da Lei do Ambiente, o Direito de Acesso à Justiça [Tribunais] está reservado a qualquer cidadão ou qualquer pessoa (entenda-se aqui física ou jurídica) que considere terem sido violados os direitos que a lei ambiental lhe confere ou mesmo que considere que existe ameaça de violação desses direitos. No entanto, a legitimidade para a defesa dos valores ambientais protegidos pela lei ambiental e pelos diversos instrumentos legais sobre o ambiente é atribuída ao Ministério Público, sem embargo da legitimidade dos lesados para propor as respectivas ações. Assim temos:

2.5.1 No âmbito das medidas extrajudiciais, o Ministério Público pode:

- ▶ **Constatação e comunicação da ilegalidade** – Tendo em conta o disposto na alínea d) do artigo 4 e no artigo 6, nº 1, ambos da Lei nº 4/2017, de 18 de Janeiro (atinentes à Lei Orgânica do Ministério Público e Estatuto dos Magistrados do Ministério Público), perante as construções que vêm sendo levadas a cabo na floresta dos mangais da Costa do Sol, o Ministério Público pode extrajudicialmente recorrer à figura da *Constatação e Comunicação da Ilegalidade*. Este expediente se encontra previsto no artigo 47 da supracitada lei, e, à semelhança da Lei Brasileira, o MP pode, nos termos daquele dispositivo, comunicar à entidade, órgão ou instituição pública ou privada, que praticou ou que pratica o ato (no caso, quem licenciou, quem está a construir sem licenciamento, sem estudo de avaliação do impacto ambiental etc.), convidar essa entidade a conformar-se com a lei. Para o efeito, o MP fixará um prazo para que essa entidade reponha a legalidade ou preste esclarecimentos que se mostrem necessários. No caso vertente, achamos que uma das possibilidades seria a paralisação

imediate das obras e dos aterros e/ou cancelamento dos licenciamentos ordenados sem a verificação dos requisitos legais.

- ▶ **Anulabilidade do licenciamento** – Este expediente se encontra previsto no artigo 47, nº 1, alínea c), do Decreto nº 2/2004, de 31 de Março (aprova o Regime de Licenciamento de Obras Particulares). No nosso entender, o MP pode lançar mão extrajudicialmente deste expediente. Dizemos extrajudicialmente porque, na linguagem da referida lei, a anulabilidade que aqui se refere deverá ser requerida junto a entidade com competências para licenciar, que, nos termos do artigo 5, podem ser as autarquias locais ou a administração de distrito, ouvido o Ministro que superintende a atividade. Neste caso, sempre que a autoridade licenciadora ou outras entidades¹⁰ com atribuições legais para o efeito constatem que o licenciamento fora atribuído para implantação das obras nas zonas de proteção, sem que se certifiquem que os respectivos projetos e obras satisfazem aos condicionamentos e regras das zonas de reconhecido interesse público, podem nos termos desta lei requerer a anulação dos referidos licenciamentos.
- ▶ **Embargo extrajudicial** – Ainda nos termos do artigo 49, nº 1, do Decreto nº 2/2004, de 31 de Março (aprova o Regime de Licenciamento de Obras Particulares), a autoridade licenciadora ou outras entidades com atribuições legais para o efeito podem embargar as obras executadas em violação deste diploma, sendo suficiente a qualquer dessas entidades que notifiquem ou comuniquem ao visado a obrigação de suspender as referidas obras ou trabalhos. Entendemos que o MP, invocando o previsto nos supracitados artigos, pode sim recorrer a este expediente de forma extrajudicial para embargar as obras que ainda não se encontram concluídas.
- ▶ **Demolição da obra e reposição do terreno** – Dispõe ainda o artigo 50 do Decreto nº 2/2004, de 31 de Março (aprova o Regime de Licenciamento de Obras Particulares), que a autoridade licenciadora ou outras entidades com atribuições legais

10 Entendemos que o MP pode ser uma dessas entidades.

para o efeito podem ordenar a demolição da obra, e/ou reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes da obra, sempre que o prosseguimento das obras for irremediavelmente incompatível com a legislação sobre terras e ambiente. De referir que a lei do ambiente atribui ao MP legitimidade para a defesa dos valores ambientais protegidos naquela lei (artigo 21, nº 4). Com efeito, o artigo 14, nº 1, desta mesma lei proíbe a implantação de infraestruturas habitacionais ou para outro fim que pela sua natureza ou localização provoquem um impacto negativo significativo sobre o ambiente, especialmente nas zonas costeiras e ecologicamente sensíveis, como é o caso dos mangais. Entendemos e enquadrámos como sendo um expediente extrajudicial na medida em que tal não depende de processo judicial, na linguagem da referida lei, basta que a autoridade com competências para ordenar a demolição notifique o visado para a sua audição, após a qual, decorridos 15 dias sem que o visado reponha a legalidade demolindo por si a referida obra, pode a entidade competente prosseguir com a demolição da obra ou reposição do terreno.

2.5.2 No âmbito das medidas judiciais, o Ministério Público pode:

No caso de incumprimento das medidas extrajudiciais acima indicadas, então recorrer aos tribunais e lá, de acordo com a lei processual, pode usar das seguintes possibilidades:

- ▶ **Recurso Contencioso para Declaração de Nulidade do Ato Administrativo** – Esta ação pode ajudar, à semelhança do que vimos acontecer na Província de Inhambane, conforme citamos no ponto anterior, a corrigir alguns efeitos nefastos e a mitigar os efeitos erosivos daquele ecossistema. Em Moçambique a terra é propriedade do Estado. Todas as pessoas singulares ou coletivas podem adquirir o Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT). Este título, por lei, é atribuído pelas autoridades administrativas, verificados certos requisitos previstos nas leis e regulamentos sobre a terra e sobre o ambien-

te. O que acontece é que, em muitas das construções levadas a cabo na floresta dos mangais da Costa do Sol, sequer os titulares pelas tais construções têm o referido DUAT, este é um ponto. Outro ponto, que é o mais comum, é, tendo um DUAT, este ter sido passado, no caso de licenciamentos para construção de infraestruturas numa zona daquela natureza, sem um prévio estudo de avaliação de impacto ambiental. Assim sendo, o MP, nestes casos, terá ao seu dispor a presente ação.

- **Ação de Responsabilidade Civil Objetiva** [artigo 11, nº 3, alínea a), da Lei Orgânica do MP e artigo 20 do CPC,¹¹ conjugados com os artigos 21, nº 4, e 26 da Lei do Ambiente] – Este último dispõe que

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 como resultado da prática de atividades perigosas [para o ambiente].

Ora, nos termos do artigo 11, nº 3, alínea a), da Lei Orgânica do MP, o Ministério Público pode intervir neste tipo de ação, embora aqui o faça de forma acessória para a realização de interesses coletivos ou difusos.

- **Embargo Administrativo** [artigo 11, nº 3, alínea a), da Lei Orgânica do MP, conjugado com os artigos 21, nº 4, e 22 da Lei do Ambiente] – Em nome da defesa dos valores ambientais em causa naquela zona, o MP pode promover junto do tribunal administrativo a suspensão imediata das obras causadoras do dano ambiental àquele ecossistema frágil por via de embargo administrativo.

2.5.3 No âmbito das medidas extrajudiciais, a sociedade civil tem, nos termos do artigo 90 da CRM:¹²

11 O artigo 20 do CPC dispõe que o Estado é representado junto aos tribunais pelo Ministério Público.

12 Nos termos do artigo 90 da CRM, dispõe o nº 1 que todo o cidadão tem o direito de viver num ambiente equilibrado e o dever de o defender. E, no nº 2, que o Estado e as Autar-

- ▶ **Obrigação de Participação de Infrações** (artigo 23 da Lei do Ambiente) – Nos termos do disposto neste artigo, qualquer pessoa que verifique infrações às disposições da lei ambiental ou qualquer outra legislação ambiental, ou que razoavelmente presuma que tais infrações estejam na iminência de ocorrer, tem a obrigação de informar as autoridades policiais ou outros agentes administrativos mais próximos sobre o facto. À semelhança do que vimos acontecer no processo que correu seus termos na Província de Inhambane, está claro ali o papel importante da sociedade civil como vigilante do uso responsável e racional dos recursos naturais e proteção do ambiente.
- ▶ **Dever de encorajar outras pessoas a utilizar de forma responsável e sustentável os recursos naturais** (artigo 24 da Lei do Ambiente).
- ▶ **Dever Geral de Vigilância** (artigo 76 do Regulamento de Prevenção da Poluição e de Proteção do Ambiente Marinho e Costeiro, aprovado pelo Decreto-Lei nº 45/2006, de 30 de Novembro) – A sociedade civil pode, colaborando no exercício da vigilância necessária à proteção dos recursos naturais da costa de Moçambique, no caso vertente da floresta dos mangais da Costa do Sol, participar as infrações que ali se verificam às autoridades próximas.

2.5.4 No âmbito das medidas judiciais, a sociedade civil pode, nos termos do artigo 90 da CRM:

A Constituição da República de Moçambique, no artigo 81, dá direito de todos os cidadãos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, recorrer a ação popular, *nos termos da lei*, para, de entre outras ações, proceder a perseguição judicial tendente à preservação do ambiente e do património cultural. Atualmente, este artigo é letra morta no nosso ordenamento jurídico, pois para a sua efetivação carece de ser regulamentado, e os anos passam e tal regulamentação não sai. Assim sendo, resta à *engenharia processual*

quias locais, com a colaboração das associações de defesa do ambiente, adotam políticas de defesa do ambiente e velam pela utilização racional de todos os recursos naturais.

encontrar formas processuais válidas para que a sociedade civil possa atuar em defesa do meio ambiente. Vejamos as possíveis opções:

- ▶ **Ação Declarativa de Condenação para Reposição do Direito ao Património Ambiental Violado** – Nos termos do artigo 4, nº 1 e 2, alínea b), do Código de Processo Civil moçambicano, que dispõe acerca das espécies de ações e seu fim, as ações são declarativas e executivas, sendo que as declarativas podem ser de simples apreciação, de condenação e constitutivas. As de condenação segundo a lei processual têm por fim exigir a prestação de uma coisa ou dum facto, pressupondo ou prevendo a violação de um direito. Ora, o artigo 11 da Lei do Ambiente dispõe que o Governo deve assegurar que o património ambiental seja objeto de medidas permanentes de defesa e valoração, com o envolvimento adequado das comunidades, em particular as associações de defesa do ambiente. Mais adiante, nos termos do já citado artigo 22 da mesma lei, se estabelece que aqueles que se julguem ofendidos nos seus direitos a um ambiente ecologicamente equilibrado podem, usando de outros meios processuais adequados, requerer a suspensão imediata da atividade acusadora da ofensa. Assim conjugados estes todos preceitos, somos de entendimento de que a sociedade civil de forma organizada¹³ pode sim por via judicial requerer que o tribunal condene as entidades privadas responsáveis pelos aterros ilegais e construções que põem em causa o património ambiental que é aquele ecossistema frágil que carece de ser preservado.

13 Quer sejam as associações de defesa do ambiente, quer sejam moradores do bairro da Costa do Sol, de forma organizada.

Construção de casas e estâncias turísticas nas dunas da Ponta D'Ouro, na zona de Maputo

3

Sílvia Matavel

Juíza de Direito A

Introdução

A República de Moçambique situa-se na parte austral do continente africano, precisamente entre 10°23' e 26°52' latitude Sul e 30°12' e 40°51' longitude Este. A sua linha fronteiriça é partilhada de Norte para Sul e no sentido inverso ao movimento do relógio com Tanzânia, Malawi, Zâmbia, Zimbabwe, África do Sul, Suazilândia e Oceano Índico. Administrativamente, subdivide-se em 11 províncias e 154 distritos.

Ponta D'Ouro

Localizada no Posto Administrativo de Zitundo, fica a apenas 10 km da fronteira com a África do Sul, atraindo muitos turistas vindos desse país. O seu nome deriva dos primeiros exploradores portugueses que foram enganados por mapas, quando estavam em busca de ouro. Quando lá chegaram, apenas encontraram altas dunas de

areia, e o único ouro na areia que encontraram foi o da cor do sol, que brilha sobre as extensas praias brancas. A cidade é cercada pelo oceano, dunas e vegetação costeira exuberante, com mercados tradicionais ao ar livre, cantinas (lojas), bares de praia e restaurantes rústicos, para um ambiente tropical relaxante, como a pesca de alto-mar, baleias e golfinhos, mergulho, *snorkeling* e muitos mais.

Para aceder à zona da Ponta D'Ouro, pode-se fazer por qualquer tipo de veículos, dado que foi inaugurada uma estrada alcatroada, embora em determinadas áreas mais para o interior o acesso é feito por veículos 4x4.

É um local de intensa atividade turística, e atividades aquáticas estão disponíveis, bem como a disponibilidade de conhecer a beleza do mundo animal na reserva especial de Maputo e dos mais belos corais existentes no mundo que podem ser apreciados na praia da Ponta D'Ouro.

Ecosistemas costeiros

Moçambique tem uma linha de costa com cerca de 2.800 km de comprimento. Ocorrem várias dezenas de ilhas, cabos, baías e estuários ao longo do ambiente marinho e costeiro. O ambiente costeiro de Moçambique é geralmente subdividido em quatro grandes regiões distintas: costa de coral (800 km), costa de pantanais (900 km), costa de dunas parabólicas (850 km) e costa deltaica.

Ao longo da sua linha costeira, Moçambique tem vários quilómetros de dunas costeiras conforme acima referido, que estão entre as maiores dunas vegetadas do mundo, chegando a atingir alturas de mais de 100 metros (TINLEY, 1971; HATTON, 1995; MASSINGA; HATTON, 1997).

No entanto, estudos sobre o ecossistema são escassos no País, apesar de as dunas apresentarem uma extrema importância ecológica, social e económica, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento do turismo costeiro e seus impactos.

O facto de se saber muito pouco sobre o ecossistema dunar (sua ecologia e padrões de utilização pelo homem) e também o facto de existirem graves lacunas na legislação nacional têm em muitas situações contribuído para o uso insustentável do mesmo.

A importância das dunas para o ecossistema

A Ponta D'Ouro apresenta um tecido riquíssimo de dunas que fazem a beleza e elevam a atratividade da área, levando a que a presença humana pressione o ecossistema, daí de destacar a importância vital, nomeadamente:

- ▶ as dunas costeiras vegetadas e não vegetadas atuam como zona tampão entre o mar aberto e o continente, agindo como barreira natural contra ondas, ventos fortes, movimento de areia e intrusão salina;
- ▶ as dunas costeiras vegetadas são muito flexíveis, pois, aquando de grandes tempestades, estas armazenam areia vinda da praia, provocando a formação de novas dunas, e atuando também como fonte de areia para a praia durante o período de erosão;
- ▶ as dunas costeiras vegetadas e não vegetadas impedem o fluxo dos estuários para o mar, resultando na formação de lagos que gradualmente se vão tornando segmentos para a formação de terras húmidas;
- ▶ as dunas costeiras vegetadas e não vegetadas atuam como fonte de capacitação da água das chuvas, que combinadas com a elevada porosidade e permeabilidade do solo agem como reservatório de águas subterrâneas;
- ▶ as dunas costeiras fornecem *habitats* apropriados para o desenvolvimento da vegetação costeira, para a nidificação de tartarugas marinhas, aves costeiras e migratórias, entre outros.

3.1 Descrição dos factos e um pouco do seu contexto histórico

3.1.1 Contexto histórico

De acordo com o último censo de 2017, Moçambique tinha 28,9 milhões de habitantes e 43% desta população vivia nos distritos costeiros. Os distritos costeiros ocupam uma área que corresponde a 19% da área total do País. A maior parte da população urbana

vivia nas cidades costeiras, o que até hoje se verifica, como é o caso de Maputo, Beira, Nacala, Quelimane, Pemba, Inhambane, Maxixe, Xai-Xai e Matola e outros assentamentos humanos costeiros. Devido a esta concentração populacional, verifica-se em tais aglomerada a maior pressão sobre os recursos naturais.

A *Zona Costeira Sul de Moçambique* é uma das mais visitadas por turistas em todo o País, especialmente por turistas sul-africanos (HATTON, 1995; ABRANTES; PEREIRA, 2003). Uma das atividades recreativas mais alarmantes é a condução na praia de veículos 4x4, acima da linha de marés e sobre as dunas. No passado, a condução nas praias não era objeto de controlo pelas autoridades moçambicanas (ROBERTSON *et al.*, 1996). Mas no entanto, a partir de março de 1996 a condução nas praias começou a ser controlada (ROBERTSON *et al.*, 1996), sendo apenas permitido o acesso às praias por veículos para o lançamento de barcos, especialmente nas praias da Ponta D'Ouro e Ponta Malongane.

O controlo passou a ser feito dados os danos que a atividade de condução nas dunas trouxe para as zonas costeiras e adjacentes. A condução de veículos 4x4 tem grande impacto sobre a dinâmica das praias e dunas, sobre a sua vegetação, geomorfologias e biodiversidade (*e.g.*, aves costeiras, caranguejos e tartarugas marinhas).

O *tráfego de pedestres e de veículos* pode provocar grandes danos sobre a vegetação dunar (SCHOEMAN, 2002) afectando a sua percentagem de cobertura vegetal (RICKARD *et al.*, 1994). De acordo com Rickard e colaboradores, os danos maiores são feitos durante a abertura dos primeiros trilhos, embora passagens subsequentes provoquem igualmente danos à vegetação.

As consequências destes danos manifestam-se primariamente no aumento da mobilidade das areias, que podem resultar na formação de clareiras típicas, erosão de dunas vegetais e inundações de areias em *habitats* das mesmas (SCHOEMAN, 2002). O uso intensivo das mesmas passagens sobre as dunas pode provocar a diminuição da crista das dunas, consequentemente as quebrando e alterando a topografia destas (RICKARD *et al.*, 1994), perdendo, assim, a função de proteção que estas oferecem (ATKINSON; CLARK, 2003).

Moçambique tem enfrentado vários problemas do ecossistema, e há a destacar os exemplos sobre o abate da vegetação dunar e destruição da duna para fins turísticos de trânsito na praia, como foi o caso de abate e destruição das dunas reportado para a entrada de veículos 4x4, nas regiões de Matutuine, Macaneta. Outro caso específico e alarmante a que assistimos foi o da destruição de dunas primárias e secundárias na Ponta D'Ouro para o uso recreativo de motos de duas e quatro rodas, por parte de agentes económicos que exploravam complexos turísticos.

Complexos turísticos e habitacionais, nos últimos anos e após a guerra civil, a construção de imóveis para fins turísticos ao longo da zona costeira, principalmente em áreas não apropriadas, têm vindo a aflorar.

Este tipo de desenvolvimento tem tido uma maior incidência na região costeira a sul de Moçambique, concretamente na *faixa costeira da Ponta D'Ouro* – Península de Machangulo, Ilha da Inhaca, Bilene, Praia de Xai-Xai, Distrito de Chonguene, praias de Tofo, Bara, Tofinho e Vilanculos, resultando na construção de infraestruturas e ocupação descontrolada destes locais (MASSINGA; HATTON, 1997; MOTTA, 1999; CDS-ZC/DPCA-I/GPCI/CMCI, 2002).

As causas para estes problemas, segundo estudos realizados (CDS-ZC/DPCA-I/GPI/CMCI, 2002; CTV, 2003), são principalmente a ausência de um plano de ordenamento territorial, a falta de clareza e total desconhecimento sobre os aspectos legais e institucionais, a falta de coordenação interinstitucional, bem como a falta de integridade profissional das autoridades envolvidas nos processos e tomadas de decisão.

3.1.2 Descrição fáctica do caso de construção em dunas na Ponta D'Ouro

A Ponta D'Ouro, dada a sua grande apetência balnear e paisagística, está submetida a uma crescente ocupação humana traduzida por novas edificações, arruamentos e parques de estacionamento que a tornam particularmente vulnerável à ação dos fenómenos costeiros.

As dunas que protegem a zona costeira da Ponta D'Ouro em Maputo estavam a ser destruídas, pois havia uma atividade descon-

trolada de construção de casas e estâncias turísticas ao longo da orla marítima. As casas e estâncias turísticas estavam a ser construídas em locais considerados pela Lei do Ambiente como áreas protegidas.

As referidas parcelas de terra para construção foram atribuídas aos operadores turísticos e outros singulares, desconhecendo-se os critérios, sem respeito a planos de infraestruturação da área e sem o prévio estudo de impacto ambiental.

O Ministério da Terra e Ambiente, outrora designado MICOA, não tinha conhecimento de estudos ambientais realizados naquela área protegida que tenham precedido a atribuição daquelas parcelas de terra para a construção de casas e estâncias turísticas ao longo das dunas.

Este facto, dada a preocupação que suscitou, deixou vulnerável a Ponta D'Ouro a possíveis calamidades e outros efeitos negativos da natureza.

As autoridades administrativas, quer do Distrito, quer da Província, não reagiram para a suspensão das obras e desse modo evitar-se danos ao ambiente com impactos severos. De realçar que algumas construções foram suspensas mercê da intervenção da associação dos moradores da Ponta D'Ouro, que incansavelmente exerceram a cidadania ambiental junto das autoridades administrativas.

Os moradores da Ponta D'Ouro receavam o avanço do mar para junto das suas habitações, a erosão dos solos, bem como a redução de espécies pesqueiras, dado que grande parte dos nativos ali residentes sempre tiveram a pesca como atividade principal.



Dunas da Ponta D'Ouro

3.2 Principais conflitos socioambientais em questão

A condução nas praias e dunas costeiras, a edificação de complexos turísticos e habitacionais, o uso tradicional dos recursos e o desenvolvimento industrial e a exploração mineira têm uma consequência comum e preocupante, que é a poluição dos solos e a erosão costeira. As dunas são sistemas dinâmicos multifuncionais que apresentam uma paisagem notável de grande beleza cênica, de extrema importância para preservação da biodiversidade.

A construção nas dunas tem causado consequências graves e impactantes negativamente ao ambiente, com destaque para a vegetação e a fauna costeira, que desempenham um papel na fixação e manutenção das dunas frontais, bem como no descanso, na alimentação e na reprodução de aves marinhas.

Erosão é um processo que ocorre ao longo da linha de costa, atingindo promontórios, costões rochosos, falésias e praias. É um processo que pode trazer diversas consequências, dentre elas a redução na largura da faixa de areia, a perda e desequilíbrio de *habitats* naturais, o aumento da frequência de inundações decorrentes das ressacas, o aumento da intrusão salina no aquífero costeiro, a destruição das infraestruturas construídas pelo homem e a perda considerável do valor paisagístico, consequentemente do valor turístico da região.

Estudos-caso relacionados com aspectos naturais e humanos de erosão na zona costeira são vários. Para além da erosão e descaracterização da paisagem, as comunidades locais, mediante entrevistas, afirmam que se antes conseguiam pescar sem sair da margem, atualmente não conseguem ter peixe, e que só consegue pescar peixe quem vai de barco para o alto-mar (meios que os mesmos não possuem).

Se antes eles pescavam e consumiam e/ou vendiam o próprio peixe, atualmente, para comerem peixe, têm que comprar a quem tem meios para ir de barco pescar. Neste contexto, graves violações de direitos humanos verificam-se, como o direito à alimentação e ao meio ambiente saudável, e ainda o direito a acesso livre das praias, por parte dos nativos e residentes, que não têm acesso a algumas partes das praias, uma vez que algumas das estâncias turísticas vedaram o acesso à praia.

3.2.1 Impactos da construção nas dunas

A preocupação das comunidades e da associação dos moradores da Ponta D'Ouro está nos impactos decorrentes da implantação desses edifícios nas dunas, tendo em conta os impactos negativos sobre as dunas, sobre a biodiversidade (vinculada à diversidade da paisagem dunar) e sobre os serviços económicos relacionados com os atrativos naturais e o turismo comunitário e ecoturismo.

Com o crescimento acelerado das construções sobre as dunas da Ponta D'Ouro e a falta de cuidado com o modo de atribuição de autorização para a construção das mesmas, tem-se constatado a presença de diversos impactos socioambientais.

A construção dessas estâncias turísticas é essencial para que haja aumento do turismo na região e, conseqüentemente, aumento de emprego para a comunidade local, mas de modo a não prejudicar o meio ambiente. O uso privado de bens públicos deve ser feito de forma a preservar o meio ambiente, e não a prejudicar o mesmo.

É necessário que se efetivem estudos profundos dos impactos socioambientais causados pela implementação dessas casas particulares e estâncias turísticas, para se definir orientações de políticas socioambientais e socioeconómicas a seguir, para que esta importante duna se mantenha e as construções respeitem os princípios dos direitos humanos fundamentais e da manutenção da diversidade de paisagens e da biodiversidade dos ecossistemas costeiros.

O meio ambiente é constituído de recursos da natureza não passíveis de apropriação individual. Destes recursos depende, direta ou indiretamente, o bem-estar da sociedade no geral (em Moçambique e no mundo inteiro). Por isso os recursos naturais são bens de uso comum. São bens difusos e conexos.

Os conflitos socioambientais surgem nesta praia da Ponta D'Ouro devido aos interesses individuais, que são turísticos, e coletivos, que é a comunidade local, ou de todos no geral, pois todos dependemos do meio ambiente para viver, o que cria uma relação indissociável entre a sociedade e a natureza.

No caso das dunas em concreto, podemos apontar como sendo *principais conflitos socioambientais* os seguintes: erosão, destrui-

ção do ecossistema, falta de estudo do impacto ambiental, dificuldade de acesso a alguns locais da praia por parte da população local, uso privado de bens públicos, destruição das dunas e da vegetação.

3.3 Legislação ambiental internacional e moçambicana aplicada aos factos e quais as que foram violadas

Construção de infraestruturas em qualquer parcela de terra deve passar por uma autorização das autoridades administrativas que têm jurisdição sobre a área a construir, e esta guia-se sujeita ao princípio da legalidade, respeitando planos de ordenamento territorial consagrado em atos da Administração Pública.

Com a Constituição de 2004, foi incorporado e ganhou dignidade constitucional o ordenamento territorial, conforme se pode aferir da interpretação conjugada do artigo 117, nº 2, da CRM, que determina a obrigatoriedade de o Estado adotar políticas que garantam o direito ao ambiente no quadro de desenvolvimento sustentável, o qual contempla o ordenamento territorial para salvaguardar uma correta localização das atividades e desenvolvimento socioeconómico equilibrado.

O artigo 8 da Lei de Terras, Lei nº 19/97, de 1 de Outubro, dispõe nos seguintes termos: a faixa da orla marítima e no contorno de ilhas, baías e estuários, medida da linha das máximas preia-mares até 100 metros para o interior do território. Há que acrescentar outra zona prevista no regulamento da Lei de Terras, a faixa de terreno que orla das águas fluviais e lacustres navegáveis até 50 metros medidos a partir da linha máxima de tais águas.

E vem o artigo 9 da retromencionada lei estabelecer a proibição de aquisição de direito de uso e aproveitamento da terra, podendo apenas ser emitidas licenças especiais para o exercício de determinadas atividades. Estranhamente, não foram definidas quais as atividades, os critérios e os limites do exercício de tais atividades. De igual modo, não foi estabelecida autoridade competente para a emissão das autorizações de atividades naquela área.

No entanto veio o Regulamento para a Prevenção da Poluição e Proteção do Ambiente Marinho e Costeiro, aprovado através do Decreto nº 45/2006, de 30 de Novembro, consolidar e reforçar a proteção

das áreas costeiras, definindo uma listagem de zonas de proteção costeira, especificando o âmbito da emissão de licenças especiais para as referidas zonas no que se refere ao exercício de determinadas atividades, bem como condicionar para as atividades nas dunas e mangais a existência de uma licença especial e respeito pela legislação ambiental para a construção de infraestruturas, seja qual a dimensão e material empregado, cfr. artigos 66, nº 1; 67, nº 3, do dispositivo legal retromencionado.

A legislação que aqui vai ser referida incide direta ou indiretamente sobre a prevenção do ecossistema de dunas costeiras.

No caso em apreço, verifica-se a violação dos seguintes dispositivos legais:

► **Constituição da República de Moçambique**

Artigo 90, que dispõe nos seguintes termos:

[T]odo 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 de defesa do ambiente, adoptam políticas de defesa do ambiente e velam pela utilização racional de todos os recursos naturais.

► **Lei de Terras (Lei nº 19/97, de 1 de Outubro)**

Artigo 9, que prescreve

não podem ser adquiridos direitos de uso e aproveitamento da terra nas zonas de proteção total e parcial, podendo ser emitidas licenças especiais para o exercício de atividades especiais para o exercício de atividades determinadas.

Nos termos da mesma lei, os artigos 6 e 8 referem que são zonas de proteção parcial, na modalidade de domínio público do Estado, “a faixa da orla marítima e no contorno de ilhas, baías e estuários, medida da linha das máximas preia-mares até 100 metros para o interior do território”.

► **Lei do Ambiente (Lei nº 20/97, de 1 de Outubro)**

Artigo 12, nº 1, que dispõe:

1. São proibidas todas as atividades que atentem contra a conservação, reprodução, qualidade, quantidade de recursos biológicos, especialmente os ameaçados de extinção”.

Artigo 13, nº 1, que passamos a citar:

A fim de assegurar a proteção e prevenção dos componentes ambientais, bem como a manutenção e melhoria de ecossistemas de reconhecido valor ecológico e sócio económico, o governo estabelece áreas de proteção ambiental devidamente sinalizadas.

Artigo 14, nº 1, que dispõe nos seguintes termos:

É proibida a implantação de infra-estruturas habitacionais ou para outro fim que, pela sua dimensão, natureza ou localização, provoquem um impacto negativo significativo sobre o ambiente, o mesmo se aplicando à deposição de lixo ou materiais usados.

► **Regulamento de Prevenção da Poluição e de Proteção do Ambiente Marinho e Costeiro, aprovado pelo Decreto-Lei nº 45/2006, de 30 de Novembro**

Artigo 66, nº 1, que prescreve:

1. Constituem zonas de proteção parcial à luz do presente Regulamento as seguintes:
 - a. O leito das águas interiores, do mar territorial e da zona económica exclusiva;
 - b. A plataforma continental;
 - c. A faixa da orla marítima e no contorno de ilhas, baías e estuários, medida da linha das máximas preia-mares até 100 metros para o interior do território;
 - d. A faixa de terreno até 100 metros confinante com as nascentes de água;
 - e. A faixa de terreno no contorno de barragens e albufeiras até 250 metros;
 - f. A faixa de terreno que orla as águas fluviais e lacustres navegáveis até 50 metros medidos a partir da linha máxima de tais águas.

Artigo 67 – Construção de infraestruturas, que passamos a citar: “A construção de infra-estruturas nas áreas identificadas no arti-

go anterior, só deverá ser efectuada mediante observância de normas e padrões de qualidade ambiental e paisagística em vigor”.

Artigo 68, nº 1, que prescreve:

2. As praias constituem bens do domínio público de uso comum de todos os cidadãos, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direcção e sentido, ressalvadas as áreas consideradas de segurança nacional ou incluídas em áreas protegidas por legislação específica.



Construção por cima das dunas na Ponta D'Ouro

3.3.1 Princípios do Direito Ambiental violados, previstos na Lei nº 20/97, de 1 de Outubro – Lei do Ambiente, artigo 4 e ponto 2.2 da Política Nacional do Ambiente/Resolução nº 5/95, de 3 de Agosto:

I. Princípio da utilização e gestão racionais dos componentes ambientais

Este princípio encontra-se afluído em diversos instrumentos internacionais.

Nos termos do princípio V da Declaração de Estocolmo, os recursos não renováveis da natureza devem ser explorados de modo que se evite o esgotamento, e prescreve ainda que os ganhos dessa exploração devem ser partilhados pela humanidade, por se tratar de bens comuns.

A Declaração do Rio de Janeiro veio reforçar o espírito deste princípio estruturando uma relação sintomática segundo a qual o desenvolvimento deve ser um direito da humanidade, mas que tal desenvolvimento deve ser operacionalizado não só para atender as necessidades da humanidade, mas assegurar um ambiente saudável para as gerações futuras.

O artigo 1, nº 10, da Lei do Ambiente apresenta a definição de *desenvolvimento sustentável* como sendo o desenvolvimento baseado numa gestão ambiental que satisfaz as necessidades da geração presente sem comprometer o equilíbrio do ambiente e a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem também as suas necessidades.

O artigo 4 da Lei do Ambiente recomenda a utilização e gestão racional dos componentes ambientais, com vista à promoção da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e à manutenção da biodiversidade e dos ecossistemas.

II. Princípio da precaução

Teve origem no Direito alemão, quando se passou a ter consciência, na década de 1970, do agravamento do problema da poluição. É na Conferência Ministerial do Mar do Norte, em 1987, e mais tarde, em 1992, que foi incluída na Declaração do Rio e na Convenção das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas.

Primeiro, referir que o princípio da precaução não deve ser confundido com o da prevenção.

Durante muitos anos houve grande polémica na doutrina e na jurisprudência, nacional e internacional, sobre eventual diferença entre o princípio da precaução e o princípio da prevenção. Nos últimos anos, a doutrina e a jurisprudência e a própria legislação evoluíram demonstrando a distinção entre ambos.

O princípio da precaução trata da aplicação de medidas para evitar o simples risco da ocorrência de um dano ambiental. Enquanto que o princípio da prevenção é aplicado para evitar diretamente um dano.

Assim sendo, a precaução atua num momento anterior à própria prevenção, isto é,

a precaução exige uma actuação mesmo antes de se impor qualquer ação preventiva, uma vez que as medidas destinadas a precaver danos ambientais devem ser tomadas antes de ser estabelecida qualquer relação causal por intermédio de provas científicas absolutamente claras. (DIAS, 2002, p. 19).

Tem como ideias fundamentais:

- ▶ No caso de ameaça de danos sérios irreversíveis ao ambiente, devem ser tomadas as medidas necessárias para impedir a sua ocorrência, mesmo que não existam provas científicas que estabeleçam um nexo de causalidade entre determinada atividade e os seus efeitos.
- ▶ Cabe aos potenciais poluidores ou danificadores a demonstração ou prova de que uma determinada ação não apresenta quaisquer riscos sérios e irreversíveis para o ambiente, isto é, assiste-se, neste domínio, a uma inversão do ónus da prova.
- ▶ Em caso de se constatarem sérias dúvidas em relação ao grau de perigosidade que uma atividade possa representar, em termos sérios e irreversíveis, para o ambiente, deve-se decidir a favor do ambiente (fala-se num princípio “*in dubio pro ambiente*”).
- ▶ Salvaguarda da capacidade de carga dos sistemas ecológicos, garantindo-se a mais ampla margem de segurança na faixa dos chamados padrões de qualidade ambiental, de modo a realizar a precaução contra riscos ainda não certos e conhecidos.
- ▶ A criação e desenvolvimento em zonas de proteção ambiental, isto é, o princípio de precaução requer que seja concedida uma margem de manobra aos sistemas ecológicos para funcionarem em total liberdade, de forma a salvaguardar determinadas funções e potencialidades e garantir a preservação da diversidade genética dos processos ecológicos essenciais e dos sistemas em que se sustenta a vida na Terra.

- Promoção e desenvolvimento da investigação científica e realização de estudos rigorosos e exaustivos sobre os efeitos e riscos potenciais de uma atividade. Se, por um lado, a ciência deve estar ao serviço da proteção do ambiente, por outro, impõe-se a sujeição das políticas, planos e atividades suscetíveis de causar danos sérios e irreversíveis ao ambiente a estudos prévios de impacto ambiental.

III. Princípio da visão global e integrada do ambiente

Este princípio significa que o ambiente não se resume aos chamados componentes ambientais naturais como ar, luz, terra e água, os ecossistemas, a biodiversidade e as relações ecológicas e toda a matéria orgânica e inorgânica, como também aos ambientes culturais, tais como a paisagem e o património constituído, cfr. a al. d) do artigo 4 referido acima. No caso em apreço suscita a necessidade de as autoridades administrativas jogarem um papel de relevo na atribuição de parcelas de terra de acordo com planos de ordenamento territorial, na realização de estudos de impacto ambiental com auscultação direta das comunidades aí residentes, por forma a salvaguardar direitos e interesses de toda uma comunidade, desde os históricos, tradicionais, culturais, económicos, entre outros.

IV. Princípio da ampla participação dos cidadãos

Consta da Declaração do Rio, segundo a qual “a melhor forma de tratar as questões ambientais é assegurar a participação de todos os cidadãos interessados, ao nível mais conveniente”.

Ao nível nacional cada pessoa terá acesso adequado às informações relativas ao ambiente detidas pelas autoridades, incluindo informações sobre produtos e atividades perigosas nas suas comunidades, e a participar em processos de tomada de decisão. Os Estados deverão facilitar e incentivar a sensibilização e a participação do público, disponibilizando amplamente as informações.

No caso em apreço foi notável a luta da comunidade para a reposição da justiça ambiental, na medida em que várias construções foram suspensas porque ela própria já também se ressentia ne-

gativamente na atividade económica. As construções foram efetuadas sem consulta popular e consequentemente vários direitos seus foram violados.

V. Princípio da responsabilização

Por razões de justiça social, e pela necessidade de imputar aos responsáveis os danos eventualmente causados e de sancionar as inúmeras violações à legislação ambiental em vigor, mas também por causa da chamada vertente preventiva do princípio da responsabilização, os agentes económicos, ao saberem que incorrem em responsabilidade, sempre que não cumprirem, ou desrespeitarem as normas ambientais, farão um esforço de investimento em tecnologias menos poluentes, de realização de comportamentos mais benéficos em relação ao meio ambiente, de assunção de uma postura “Verde”.

Trata-se de um princípio de responsabilização geral dos danos causados no ambiente ou às pessoas e bens através do ambiente. Responsabilização essa que pode ser: criminal, administrativa e civil.

Pois segundo o princípio XIII da Declaração do Rio,

[o]s estados deverão elaborar legislação nacional relativa à responsabilidade civil e à *compensação das vítimas da poluição e de outros prejuízos ambientais* [...] (grifo nosso).

No nosso País, a Política Nacional do Ambiente inclui a responsabilização como princípio fundamental a prosseguir, determinando que “o poluidor deve repor a qualidade do ambiente danificado [...]” (vide ponto 2.2 da PNA).

A Lei do Ambiente refere que “quem polui ou de qualquer forma degrada o ambiente tem sempre a obrigação de reparar ou compensar os danos daí decorrentes” [vide artigo 4, g)]. Princípio este também consagrado na Lei de Floresta e Fauna Bravia (vide artigo 3 da LFFB e, na Lei de Águas, vide artigo 55).

VI. Princípio da cooperação internacional

Com este princípio procura-se a obtenção de soluções harmoniosas dos problemas ambientais. Grande parte dos problemas ambien-

tais não dizem respeito a um determinado Estado, mas sim a todo o mundo, podendo ser a nível regional, continental ou ao mundo inteiro.

Como diz Fernando Condesso (2001),

o ambiente é hoje, um património de toda a humanidade. Já não aceitamos que qualquer país ou empresa nos ponha em perigo um património que se torna cada vez mais escasso, e, portanto, mais precioso. Nesta perspectiva, a cooperação parece ser a alternativa para resolver os problemas em conjunto e para que os países, que agora começaram a ser desenvolvidos, não repetiam os mesmos erros que os chamados países desenvolvidos.

O princípio XIX da Declaração do Rio diz, neste sentido, que os Estados deverão notificar, prévia e atempadamente, os Estados potencialmente afectados e fornecer-lhes todas as informações pertinentes sobre as atividades que possam ter efeito transfronteiriço adverso significativo sobre o ambiente, e deverão estabelecer consultas atempadamente e de boa-fé com esses Estados.

O que se pretende é a melhoria do planeta, o que faz com que tenha sido acordado que haja entre os Estados:

- a. apoio financeiro e científico-tecnológico prestado pelos países desenvolvidos aos países pobres, para ações de proteção e conservação do ambiente no interior dos respectivos espaços territoriais;
- b. intercâmbio ou colaboração na prestação de informações;
- c. criação de projetos transfronteiriços de proteção e conservação da natureza.

VII. Princípio da prevenção

Embora pareça se assemelhar ao princípio da precaução, já vamos ver de seguida o quanto é diferente.

Como anotam Carlos Serra e Fernando Cunha, já nos diz o ditado popular: “mais vale prevenir do que remediar”. Este princípio “traduz-se em que, na iminência de uma actuação humana, a qual comprovadamente lesará de forma grave e irreversível bens ambientais essa intervenção deve ser travada” (GOMES, 2000, p. 22 *apud*

SERRA; CUNHA, 2003, p. 128), o que “legitima medidas cautelares, políticas, administrativas, ou mesmo judiciais, tendentes a evitar quer o início, quer a manutenção de atividades lesivas do ambiente” (SOVERAL, 1988, p. 18 *apud* SERRA; CUNHA, 2003, p. 128).

Na linha do que sustenta Maria Aragão (1997, p. 116-117 *apud* SERRA; CUNHA, 2003, p. 128), este princípio impõe que entidades da Administração Pública e o Ministério Público atuem imediata e prontamente recorrendo a mecanismos e instrumentos disponíveis quando têm conhecimento, por qualquer que seja a via, da ocorrência de uma violação ambiental.

Este princípio tem utilidade prática, dentre outras, pelas seguintes razões:

- ▶ primeiro, porque em muitos casos é impossível remover a poluição ou dano real, ficando precluída a reconstituição natural da situação anterior à poluição;
- ▶ segundo, porque mesmo sendo possível a reconstituição *in natura*, frequentemente ela é de tal modo onerosa que não pode ser exigível um tal esforço ao poluidor;
- ▶ terceiro, porque economicamente é muito mais dispendioso remediar do que prevenir; com efeito, o recurso das medidas necessárias a evitar a ocorrência da poluição é, em geral, muito inferior ao custo das medidas de despoluição após a ocorrência do dano.

Difere do princípio da precaução, pois lida com os chamados perigos, isto é, aqueles riscos certos e conhecidos, em relação aos quais existe certeza científica do seu impacto junto ao ambiente.

Não tendo havido ainda lugar à ocorrência de danos ambientais ou danos no ambiente, torna-se, portanto, imperioso atuar em moldes preventivos, lançando mão de todos os esforços para impedir a sua consumação.

I. Princípio do poluidor-pagador

Conhecido por PPP. O seu aparecimento formal teve lugar no dia 26 de maio de 1972, no âmbito de uma recomendação da Orga-

nização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) sobre Política do Ambiente na Europa.

É mais tarde consagrada como princípio de Direito Internacional do Ambiente, através da sua inclusão expressa na Declaração do Rio:

As autoridades nacionais deverão esforçar-se por promover a internalização dos custos ambientais e utilização de instrumentos económicos, tendo em conta o princípio de que o poluidor deverá, em princípio, suportar os custos da poluição, com o devido respeito pelo interesse público e sem distorcer o comércio e os interesses internacionais.

Em Moçambique, este princípio faz parte da Política Nacional do Ambiente: "O poluidor deve repor a qualidade do ambiente danificado e/ou pagar os custos para a prevenção e eliminação da poluição por si causada".

O princípio do poluidor-pagador decorre da consideração de que os sujeitos económicos, que são beneficiários de uma determinada atividade poluente, devem igualmente ser responsáveis, pela via fiscal, no que respeita à compensação dos prejuízos que resultam para toda a comunidade do exercício dessa atividade.

Em nossos dias, o alcance do princípio do poluidor-pagador tem vindo a ser alargado, no sentido de se considerar que uma tal compensação financeira não se deve apenas referir aos prejuízos efetivamente causados, mas também aos custos da reconstituição da situação, assim como as medidas de prevenção que é necessário tomar para impedir ou minimizar similares comportamentos de risco para o meio ambiente.

3.3.2 Legislação Internacional sobre o Ambiente

No caso em concreto, estão sendo violadas as normas seguintes:

► Legislação Ambiental Internacional

Moçambique tem um historial de ratificação dos mais importantes instrumentos internacionais no âmbito do Direito Ambiental, em

áreas importantes para o desenvolvimento e defesa do País, tendo ratificado os seguintes tratados para a conservação e proteção:

- I. **Convenção Africana sobre a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais** (ratificada pela Comissão Permanente da Assembleia Popular, através da Resolução nº 18/81, de 30 de Dezembro) e adesão por Moçambique à **União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (UICN)** (ratificado através da Resolução nº 21/81, de 30 de Dezembro, do Conselho de Ministros).
- II. **Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica** (ratificada pela Resolução nº 2/94, de 24 de Agosto) – Estabelece no artigo 8, entre outros, que os governos devem promover o desenvolvimento económico sustentável e ambientalmente sadio. Na costa de Moçambique, no caso em concreto da Ponta D'Ouro, as dunas em questão são classificadas como sendo um *habitat* natural de ecossistema frágil. É tarefa do Estado moçambicano proteger e não fechar os olhos a sua destruição.
- III. **Convenção das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas** (ratificada pela Resolução nº 1/94, de 24 de Agosto), na qual os Estados-Membros devem proteger o sistema climático para o benefício das gerações presentes e futuras da humanidade. Só assim se poderá combater as assustadoras mudanças climáticas, derivadas de efeitos naturais ou da intervenção do homem.

A Convenção impõe aos Estados a obrigação de desenvolver planos apropriados e integrados para a gestão das zonas costeiras, recursos hídricos e agrícolas e para a proteção de áreas particularmente em África, afectadas pela seca e desertificação, assim como pelas cheias [vide artigo 3, nº 1, e artigo 4, nº 1, alínea e), da Convenção citada].

Estas convenções emergiram da Conferência do Rio e jogaram um papel importante na criação do Ministério da Coordenação Ambiental.

IV. Convenção para Proteção, Gestão e Desenvolvimento do Ambiente Marinho e Costeiro da Região Oriental de África (ratificada pela Resolução nº 17/96, de 26 de Novembro) – Os Estados-Membros, dentro das suas capacidades, devem adotar medidas necessárias, preventivas e corretivas para protegerem o ambiente marinho e costeiro da região da África Oriental.

Devem desenvolver a capacidade de resposta a incidentes de poluição marinha e costeira de modo a proteger o ecossistema, adotando medidas legislativas para o efeito. Embora Moçambique tenha ratificado os mandamentos definidos neste instrumento legal, em particular com a adoção do Decreto-Lei nº 45/2006 (aprova o Regulamento para a Prevenção da Poluição e Proteção do Ambiente Marinho e Costeiro), verificamos que nessas mesmas dunas da Ponta D'Ouro há construções por cima destas, que estão a danificar aquele ecossistema, não estando a ser implementadas as medidas aqui definidas para que se possa corrigir a situação. Assistimos impávidos e serenos a construções erguidas nessas zonas cuja convenção as define como sendo zonas ecologicamente protegidas e sensíveis.

V. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (ratificada através da Resolução nº 21/96, de 26 de Novembro) – Instrumento internacional ratificado em 1996 pela Assembleia da República.



Construção na Ponta D'Ouro, por cima da duna, deixou a mesma sem vegetação. A duna em construção era como a que se vê ao fundo

3.4 Processos judiciais em curso/findos

Relativamente ao caso vertente, da pesquisa exaustiva realizada, infelizmente, constatou-se que não existe nenhum caso em curso ou findo sobre construção por cima das dunas. Não temos conhecimento de processos judiciais a correrem nos tribunais localizados na Cidade de Maputo, quer no judicial, quer no administrativo. Tal facto não equivale dizer que não tenham sido feitas construções ou atividades ao longo das dunas.

É neste campo que se reconhece a importância de um Ministério Público pró-ambiente, que deve de forma cabal inspecionar a costa marítima e outras áreas onde haja suscetibilidade de ocorrência de danos ao ambiente e, constatando tais violações, desencadear investigação e propor medidas adequadas aos tribunais comuns e administrativos, e até o fiscal ou aduaneiro, dado que em paralelo à implantação de empreendimentos turísticos junto à costa existem empresas que pratiquem infrações também fiscais e aduaneiras.

Não se sabe em concreto que ações foram desencadeadas para reposição da justiça ambiental nas construções junto das dunas na Ponta D'Ouro.



Dunas da Ponta D'Ouro já sem vegetação

3.5 Medidas judiciais e extrajudiciais. O papel do Ministério Público e da sociedade civil na mitigação dos impactos ambientais

A legislação ambiental que vigora em Moçambique estabelece claramente que o Ministério Público e a sociedade civil têm um papel fundamental na defesa do meio ambiente.

Têm ambos as suas ferramentas para se socorrer em defesa do ambiente, podendo, para pôr termo à situação da degradação ambiental a que se assiste nas dunas da praia da Ponta D'Ouro, fazer parar os particulares que ergueram as suas construções – desconhece-se se são legais ou não, pois não se entende quem os autorizou, pois tais construções estão a destruir o ecossistema que deveria ser protegido, pois pertence a toda humanidade.

O artigo 21 da Lei nº 20/97, de 1 Outubro (Lei do Ambiente) – Direito de Acesso à Justiça, aos Tribunais, dispõe que:

1. Qualquer cidadão que considere terem sido violados os direitos que lhe são conferidos por esta Lei, ou que considere que existe ameaça de violação dos mesmos, pode recorrer a instâncias jurisdicionais para obter a reposição dos seus direitos ou a prevenção da sua violação.

3.5.1 No âmbito das medidas extrajudiciais, o Ministério Público pode:

► Após constatação e/ou comunicação da ilegalidade

Com base no disposto no artigo 4 – (Competências), nº 1, alínea d): “1. Compete ao Ministério Público: [...] d) defender os interesses coletivos e difusos”. E não só outros interesses definidos por lei.

Conjugado com o artigo 11 – (Intervenção Principal e Acessória), nº 1, alínea d): “1. O Ministério Público tem intervenção principal nos processos quando: [...] d) represente interesses coletivos e difusos”.

Nos termos do nº 3, al. a), do referido dispositivo legal retro-mencionado, o Ministério Público intervém nos processos acessoria-

mente, fora dos casos previstos por lei, quando sejam interessadas na causa as autarquias locais, outras pessoas coletivas de utilidade pública, incapazes ou ausentes, ou a ação visa à realização de interesses coletivos ou difusos.

E nos termos do artigo 6 da Lei nº 4/2017, de 18 de Janeiro, vem aflorada a competência de o Ministério Público intimar os órgãos da Administração Pública, privada e qualquer agente a conformar-se com a lei, quando constate, oficiosamente ou mediante participação, a prática de alguma ilegalidade.

A entidade ou pessoa singular visada, devidamente notificada, deve informar, no prazo que lhe for fixado, das diligências efetuadas, com vista à reposição da legalidade ou à prestação de esclarecimentos que se mostrem necessários.

Em caso de incumprimento do objeto do mandado que recai sobre as partes notificadas, o Ministério prepara as peças de expedientes adequadas e as submete para o tribunal promovendo medidas adequadas para a salvaguarda dos danos ambientais.

Trata-se de procedimentos genéricos da atuação do Ministério Público que, no caso de se tratar de problemas de natureza ambiental, observam o mesmo processualismo, com maior atenção e consciência dados os impactos das consequências dos danos ambientais. E neste diapasão, exige-se que quer o Juiz, quer o agente do Ministério devem estar dotados, antes de mais, de consciência ambiental, de atitudes pró-ambiente e munidos de conhecimentos e técnicas na área do Direito do Ambiente, sem descuidar das criminais, cíveis e administrativas.

Diante das construções erguidas nas dunas da Ponta D'Ouro, o Ministério Público pode extrajudicialmente recorrer à figura da *constatação e comunicação da ilegalidade*. Este expediente, previsto no artigo 47 acima citado, à semelhança da Lei Brasileira, o MP pode, nos termos daquele dispositivo, comunicar à entidade, órgão ou instituição pública ou privada, que praticou ou que pratica o ato neste caso, quem licenciou ou quem está a construir sem licenciamento, sem estudo de avaliação do impacto ambiental, para que se conforme com a lei. Para tal, o Ministério Público fixa um prazo para que essa enti-

dade reponha a legalidade ou preste esclarecimentos que se mostrem necessários. No caso em concreto, que mandaria a paralisação imediata das obras e dos aterros, e/ou cancelamento dos licenciamentos ordenados sem a verificação dos requisitos legais.

► **Anulabilidade do licenciamento**

Este mecanismo extrajudicial está devidamente previsto no Decreto nº 2/2004, de 31 de Março (aprova o Regime de Licenciamento de Obras Particulares), artigo 47 (anulabilidade do licenciamento), nº 1, alínea c), que prescreve:

Que sejam atribuídos nas zonas de protecção, sem que se certifiquem que os respectivos projectos e obras satisfaçam, aos condicionamentos e regras das zonas de reconhecido interesse histórico, artístico, público ou pitoresco; [...].

O Ministério Público, extrajudicialmente, pode socorrer-se deste artigo. Extrajudicialmente, porque, na lei, a anulabilidade que aqui se refere deverá ser requerida junto à entidade com competências para licenciar.

Consta do Decreto nº 2/2004, de 31 de Março (aprova o Regime de Licenciamento de Obras Particulares), artigo 5 (competência para licenciar):

1. Salvo disposição em contrário, o licenciamento das obras particulares é da competência das autarquias locais ou das administrações de distrito referidas neste diploma como autoridades licenciadoras.

Sempre que a autoridade licenciadora ou outras entidades (ex.: Ministério Público) com atribuições legais para o efeito verifique que o licenciamento foi atribuído para a construção de obras (casas, estâncias turísticas) nas zonas de protecção, sem que haja o controlo de que as respectivas construções vão de encontro às regras das zonas de reconhecido interesse público, podem nos termos desta lei requerer a anulação dos referidos licenciamentos. Ademais, a própria lei citada já vem a determinar a sanção pela violação das regras para a construção sem o devido controlo de respeito pelos supremos interesses da política de ordenamento territorial, histórico, artístico, público ou pitoresco e cultural.

► **Embargo extrajudicial**

Trata-se de um mecanismo que o Decreto nº 2/2004, de 31 de Março (aprova o Regime de Licenciamento de Obras Particulares), concede a autoridade licenciadora ou outras entidades com atribuições legais para o efeito de poderem embargar obras executadas em violação ao disposto no presente diploma, cfr. artigo 49, nº 1, do retromencionado dispositivo.

Em termos processuais, a notificação do embargo é feita no local ao técnico responsável pela direção técnica da obra ou, se tal não for possível, a qualquer das pessoas que executam os trabalhos, bem como ao titular da licença de construção, sendo suficiente qualquer dessas notificações ou comunicações para obrigar a suspensão dos trabalhos.

Após o embargo, é de imediato lavrado o respectivo auto, que contém, obrigatória e expressamente, a identificação do funcionário da autoridade com competência para embargar obras, das testemunhas e do notificado, a data, hora e local da diligência e as razões de facto e de direito que a justificam, o estado da obra e a indicação da ordem de suspensão e proibição de prosseguir a obra, bem como das comunicações legais do incumprimento.

O auto é redigido em duplicado e assinado pelo funcionário e pelo notificado o duplicado na posse deste.

Caso as obras sejam executadas por pessoas coletivas, o embargo e o respectivo auto são comunicados para a respectiva sede social ou representação em território nacional.

Cabe ao Ministério Público, invocando este artigo, recorrer a este expediente de forma extrajudicial para embargar as obras que ainda não se encontram concluídas.

► **Demolição da obra e reposição do terreno**

Conforme descrito no Decreto nº 2/2004, de 31 de Março (aprova o Regime de Licenciamento de Obras Particulares), artigo 50, nº 1:

A autoridade licenciadora ou outras entidades com atribuições legais para o efeito, podem ordenar a demolição da obra e/ou a reposição do terreno nas condições em que se encontrava an-

tes da data de início das obras, fixando para o efeito o respectivo prazo.

A medida da demolição não será ordenada sem que se proceda a vistoria, com observação da execução das obras necessárias para corrigir más condições de conservação, salubridade, solidez e segurança contra o risco de incêndio.

A demolição tem lugar quando o prosseguimento das obras for irremediavelmente incompatível com o projeto aprovado, com a segurança de pessoas ou bens, com os instrumentos de planeamento territorial ou com a legislação sobre terras, ambiente e construção.

Pode também ter lugar quando, por razões de interesse público, os direitos de uso e aproveitamento da terra hajam sido revogados ou as propriedades revestidas para o Estado, ou ainda quando as construções se desenvolvem igualmente em zona de reserva.

A demolição pode ter como objeto a totalidade da obra ou seus componentes.

A ordem de demolição ou reposição a que se referem os parágrafos anteriores é antecedida de audição do interessado, que dispõe de 15 dias a contar da data da sua notificação para se pronunciar sobre o seu conteúdo.

Decorrido o prazo referido no nº 1 sem que a ordem de demolição da obra e/ou de reposição do terreno se mostre cumprida, a entidade ordenante procede à demolição da obra e/ou à reposição do terreno por conta do infrator.

As quantias relativas às despesas a que se refere o parágrafo anterior, quando não pagas voluntariamente no prazo de 20 dias a contar da notificação para o efeito, são cobradas judicialmente, servindo de título executivo a certidão passada pelos serviços competentes, comprovativa das despesas efetuadas.

O Ministério Público pode socorrer-se também diretamente do estatuído no artigo 14 da Lei nº 20/97, de 1 de Outubro (Lei do Ambiente), que proíbe a implantação de infraestruturas habitacionais ou para outros fins que possa provocar impacto negativo sobre o ambiente dada a localização, dimensão ou natureza.

A referida proibição aplica-se especialmente à zona costeira, às zonas ameaçadas de erosão ou desertificação, às zonas húmidas, às áreas de proteção ambiental e a outras zonas ecologicamente sensíveis.

Em relação ao caso da construção nas dunas, o Ministério Público goza de um leque vasto de mecanismos extrajudiciais para a reposição da legalidade, sendo que o itinerário processual é o que foi abordado nas notas acima.

3.5.2 No âmbito das medidas judiciais o Ministério Público pode:

No caso de haver incumprimento das medidas extrajudiciais já acima descritas, o Ministério Público recorre aos Tribunais, onde de acordo com a lei processual pode usar os seguintes atos:

I. Recurso Contencioso para Declaração de Nulidade do Ato Administrativo

Para que se corrijam todos ou alguns efeitos nefastos e para mitigar os efeitos erosivos daquele ecossistema.

Conforme vem previsto na Lei de Terras, em Moçambique “a terra é propriedade do Estado e não pode ser vendida ou, por qualquer outra forma, alienada, hipotecada ou penhorada” [vide artigo 3 (Princípio Geral) da Lei de Terras (Lei nº 19/97, de 1 de Outubro)]. As pessoas singulares ou coletivas que queiram ter uma parcela de terra podem adquirir o Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT), conforme previsto nos artigos 10, 11, 12, 13 da Lei de Terras (Lei nº 19/97, de 1 de Outubro).

A concessão de terras em áreas não cobertas por planos de urbanização é da competência do Governador da Província, e para o caso em concreto, da Ponta D'Ouro, é competente o Governador da Província de Maputo [vide artigos 22 e 24 da Lei de Terras (Lei nº 19/97, de 1 de Outubro)].

O DUAT é um título por lei atribuído pelas autoridades administrativas. Para que este título seja atribuído é necessário que se cumpra com os requisitos previstos na Lei de Terras.

A construção nas dunas da Ponta D'Ouro deveria ser precedida também de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA), conforme dispõe o Decreto nº 45/2004, de 29 de Setembro (aprova o Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental e revoga o Decreto nº 76/98, de 29 de Setembro).

No caso da construção por cima das dunas na praia da Ponta D'Ouro, estamos diante de atividades de categoria A, conforme Anexo I que vem a seguir ao artigo 23, que dispõe nos seguintes termos:

Actividades referentes a e/ou localizadas em áreas com as características abaixo descritas são classificadas como actividades de Categoria A:

1. Áreas e ecossistemas reconhecidos como possuindo estatuto especial de protecção ao abrigo da legislação nacional e internacional tais como:
 - » Barreiras de coral;
 - » Mangai;
 - » Florestas nativas;
 - » Pequenas ilhas;
 - » [...]
 - » *Zonas de erosão eminentes inclusive dunas de orla marítima; [...].* (Grifo nosso).

II. Ação de Responsabilidade Civil Objetiva

Vejamos os artigos 20 do Código de Processo Civil (Representação do Estado) e 11, nº 3, alínea a), da Lei Orgânica do MP:

3. O Ministério Público intervém nos processos, acessoriamente:
 - a. fora dos casos previstos no número 1, quando sejam interessados na causa as autarquias locais, outras pessoas colectivas de utilidade pública, incapazes e ausentes, ou a acção vise a realização de *interesses colectivos ou difusos*; [...]. (Grifo nosso).

Na Lei do Ambiente, artigo 21 (direito de acesso à justiça), nº 4: “Compete ao Ministério Público a defesa dos valores ambientais protegidos por lei, sem prejuízo da legitimidade dos lesados para propor as acções nela referidas”.

Ainda na Lei do Ambiente, artigo 26 (responsabilidade objetiva):

1. 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 como resultado da prática de atividades perigosas.

III. Embargo administrativo

Na Lei Orgânica do Ministério Público, artigo 11 (intervenção principal e acessória), nº 3, a):

fora dos casos previstos quando sejam interessados na causa as autarquias locais, outras pessoas colectivas de utilidade pública, incapazes ou ausentes, ou a acção visa a realização de interesses coletivos ou difusos.

Da Lei do Ambiente, o artigo 21 (direito de acesso à justiça), nº 4: “Compete ao Ministério Público a defesa dos valores ambientais protegidos por lei, sem prejuízo da legitimidade dos lesados para propor as acções nela referidas”.

Da Lei do Ambiente, o artigo 22 (embargos):

Aqueles que se julguem ofendidos nos seus direitos a um ambiente ecologicamente equilibrado podem requerer a suspensão imediata da atividade causadora da ofensa seguindo-se, para tal efeito, o processo do embargo administrativo ou outros meios processuais adequados.

No caso em concreto, da construção sobre as dunas da praia da Ponta D'Ouro, para a defesa do ambiente, o Ministério Público pode, junto do Tribunal Administrativo, requerer a suspensão imediata das construções causadoras do dano ambiental daquele ecossistema frágil, por via de embargo administrativo.

3.5.3 No âmbito das medidas extrajudiciais, a sociedade civil pode:

Importa, antes de mais, referir que a Constituição da República de Moçambique prevê que o cidadão tem todo o direito e dever de defender e preservar o ambiente.

Vejamos que na Constituição da República de Moçambique, artigo 81:

1. Todos os cidadãos têm, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de ação popular nos termos da lei.
2. O direito de ação popular compreende nomeadamente:
 - a. O direito de requerer para o lesado ou lesados as indemnizações a que tenham direito;
 - b. O direito de promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a *preservação do ambiente* e o património cultural;
 - c. O direito de defender os bens do estado e das autarquias locais. (Grifo nosso).

Da Constituição acima referida, artigo 90 (direito ao ambiente):

1. Todo o cidadão tem o *direito de viver num ambiente equilibrado e dever de o defender*.
2. O Estado e as autarquias locais, com a colaboração das associações de defesa do ambiente, adoptam políticas de defesa do ambiente e velam pela utilização racional de todos os recursos naturais. (Grifo nosso).

I. Obrigação de participação de infrações

Vejamos o artigo 23 da Lei do Ambiente:

Qualquer pessoa que verifique infrações às disposições desta lei ou de qualquer outra legislação ambiental, ou que razoavelmente presuma que tais infrações estejam na iminência de ocorrer, tem a obrigação de informar as autoridades policiais ou outros agentes administrativos mais próximo sobre o facto.

Caberá a essa entidade encaminhar a informação para que essa proteção ao meio ambiente seja efetivada. Conforme vimos acima, o papel principal do Ministério Público para a defesa do ambiente.

II. Obrigação de utilização responsável dos recursos

Vejamos o artigo 24 da Lei do Ambiente:

Todas as pessoas têm a obrigação de utilizar os recursos naturais de forma responsável e sustentável, onde quer que se encontrem e independentemente do fim, assim como o dever de encorajar as outras pessoas a proceder do mesmo modo.

III. Dever geral

O Regulamento de Prevenção da Poluição e de Proteção do Ambiente Marinho e Costeiro (aprovado pelo Decreto-Lei nº 45/2006, de 30 de Novembro), no artigo 76:

Todo o cidadão e, em especial, os Conselhos Locais de Gestão de Recursos Naturais, devem colaborar no exercício da vigilância necessária a proteção dos recursos naturais da costa de Moçambique e demais áreas que constituem o âmbito de proteção do presente regulamento, participando as infrações de que tiverem conhecimento à autoridade mais próxima.

► Comentário

O artigo referente ao ambiente é atualmente no nosso ordenamento jurídico difícil de aplicar, isto para não dizer “letra morta”. Pois não existe no nosso ordenamento jurídico a possibilidade de se cumprir com o que dele consta, pois para a sua efetivação era necessário que já existisse um regulamento.

Mas para não deixarmos de aplicar, há que encontrar formas processuais que possam assegurar que de modo legal a sociedade civil consiga agir em defesa do meio ambiente.

Podemos, com o que temos nas nossas leis, socorrer-nos da:

► Ação Declarativa de Condenação para Reposição do Direito ao Património Ambiental Violado

O artigo 11 (proteção do Património Ambiental) da Lei do Ambiente dispõe:

Governo deve assegurar que o património ambiental, especialmente o histórico e cultural, seja objecto de medidas permanentes de defesa e valoração, com o envolvimento adequado das comunidades, em particular as associações de defesa do ambiente.

Nos termos do artigo 22 (embargos) da Lei do Ambiente:

Aqueles que se julguem ofendidos nos seus direitos a um ambiente ecologicamente equilibrado podem requerer a suspensão imediata da atividade acusadora da ofensa seguindo-se, para tal efeito, o processo do embargo administrativo ou outros meios processuais adequados.

Se conjugarmos como consta do Código de Processo Civil, no artigo 4, nº 1 e nº 2, alínea b):

1. As ações são declarativas e executivas. Sendo que as declarativas podem ser de simples apreciação, de condenação e constitutivas. As de condenação segundo a lei processual, têm por fim exigir a prestação de uma coisa ou dum facto, pressupondo ou prevendo a violação de um direito.

Veja-se que a sociedade civil pode sim por via judicial requerer que o tribunal condene as entidades privadas responsáveis pelas infrações ao meio ambiente, como é o caso das construções feitas por cima das dunas na praia da Ponta D'Ouro, pois, segundo a legislação acima referida, põem em causa o património ambiental, o ecossistema que devemos proteger.

Conclusão

Com este manual, pretende-se que, com uma linguagem simples, qualquer cidadão saiba como pode agir diante de uma situação em que está em causa proteger o meio ambiente em que vivemos.

Esperando que, com o esclarecimento de qualquer pessoa que saiba ler, perceba o quanto é responsável pelo meio ambiente.

O caso específico é sobre a construção nas dunas da praia da Ponta D'Ouro, que está a acabar com a vegetação ali existente e está a surgir a erosão. Mas poderia ser qualquer outro fator prejudicial ao meio ambiente, de tantos que se passam no nosso País.

O problema do ambiente é um problema mundial, que afecta a nós neste momento, e, se não conseguirmos preservar o ambiente, trará graves consequências nefastas às gerações futuras.

Há uma necessidade urgente e crucial de mudarmos o nosso comportamento, temos que proteger o nosso planeta de modo individual e coletivo. Cada um de nós tem que se sentir responsável pela manutenção de um meio ambiente saudável, pois é um bem comum da humanidade. Temos que ser racionais para percebermos que nós somos os maiores prejudicados, se não soubermos racionalizar e cuidar de todos os recursos que a natureza nos oferece.

Em Moçambique as autoridades judiciárias e governamentais existem, e as leis dão competência para agir nestas situações de agressão ao meio ambiente. A Lei do Ambiente vigente em Moçambique e as leis internacionais ratificadas por Moçambique são claras sobre as competências não só das instituições como também dos cidadãos quanto à natureza, como ela pode e deve ser protegida.

Mas, infelizmente, nada se faz. A Lei de Terras explica como é feito o acesso à terra, quem atribui, quem deve ser consultado, e, após a terra ter sido concedida, a coletânea da Lei do Ambiente explica quais os locais em que não se deve atribuir a terra. Há ainda um estudo de impacto ambiental que deve ser feito, antes de, por exemplo, se construir, cultivar em determinado local, para se saber quais os danos ou se não existem caso aquele local seja mexido.

Mas infelizmente nada é feito.

Poucas são as demolições de obras que se verificam, constando como crescente o número de obras, com ou sem licenças, que surgem nas zonas designadas protegidas.

No Brasil temos, para situações de proteção do ambiente, *Inquéritos Cíveis, Medidas Cautelares e Ações Cíveis Públicas*.

Referências

ABRANTES, K. G. S.; PEREIRA, M. A. M. *Boas vindas 2000/2001: a survey on tourists and tourism in southern Mozambique*. Maputo: BICO/FNP, 2003.

ATKINSON, L.; CLARK, B. *Literature review of Off-Road Vehicle (ORV) ecosystem impacts and management protocols and their relevance to*

South Africa. Cape Town: Anchor Environmental Consultants; Western Cape: CC Giscoe (PTY) LTD, 2003.

CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA ZONAS COSTEIRAS (CDS-ZC); DIREÇÃO PROVINCIAL PARA A COORDENAÇÃO DE AÇÃO AMBIENTAL DE INHAMBANE (DPCA-I); CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE DE INHAMBANE (GPCI/CMCI). *Avaliação ambiental estratégica de macrozoneamento de TBT* (Tofo, Barra, Tofinho e Rocha). DANIDA, n. 104, 2002.

CENTRO TERRA VIVA – ESTUDOS E ADVOCACIA AMBIENTAL (CTV). *Aspectos legais e institucionais sobre a gestão de terras e licenciamento de atividades na zona do Tofo/Barra/Tofinho* (TBT). CDS-ZC/CTV, 2003.

Código de Processo Civil.

Coletânea da Legislação sobre a Terra.

Coletânea de Legislação do Ambiente.

CONDESSO, Fernando dos Reis. *Direito do ambiente*. Coimbra: Livraria Almedina, 2001.

Constituição da República de Moçambique.

DIAS, José Eduardo Figueiredo. *Direito constitucional e administrativo do ambiente*. CEDOUA, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra: Livraria Almedina, 2002. (Cadernos CEDOUA).

Entrevista a funcionária do MICOA.

Entrevista a pessoas da comunidade local da Praia da Ponta D'Ouro.

HATTON, J. (ed.). *A status quo assessment of the coastal zone, Mozambique, Phase 1: Ponta do Ouro - Xai-Xai*. Maputo: IUCN/MICOA/UEM, 1995.

LOURO, Cristina M. M. *Perfis ecológicos de espécies e ecossistemas costeiros de Moçambique: dunas costeiras*. Relatório de investigação nº 3. Maputo: Centro Terra Viva – Estudos de Advocacia Ambiental, 2005.

Manual de Direito da Terra.

Manual de Direito do Ambiente.

MASSINGA, A.; HATTON, J. Status of the coastal zone of Mozambique. *In: LUNDIN, C. G.; LINDÉN, O. (eds.). Proceedings of the National Workshop on Integrated Coastal Zone Management in Mozambique.* Inhaca Island and Maputo, Mozambique, May 5-10, 1996. Stockholm: The World Bank/Sida/MICOA/UEM, 1997.

MOTTA, H. As dunas costeiras de Moçambique, sua fragilidade e medidas para a sua melhor gestão. *Boletim Bimensal do Grupo de Trabalho Ambiental (GTA)*, Maputo, n. 2, set. 1996.

RICKARD, C. A.; MCLACHLAN, A.; KERLEY, G. I. H. The effects of vehicular and pedestrian traffic on dune vegetation in South Africa. *Ocean and Coastal Management*, Amsterdam, n. 23, p. 225-247, 1994.

ROBERTSON, W. D. *et al. Inshore marine resources and associated opportunities for development of the coast of southern Mozambique: Ponta do Ouro to Cabo de Santa Maria.* Unpublished report, Oceanographic Research Institute (130), 1996.

SCHOEMAN, D. S. *Use of vehicles for management purposes, permits for use for scientific research, designation of recreational use areas, licenses for boat launching sites.* Greater Saint Lucia Wetland Park. Specialist report on dune and beach assemblages. Department of Zoology. Porth Elizabeth: University of Porth Elizabeth, 2002.

SERRA, Carlos; CUNHA, Fernando. *Manual de direito do ambiente.* Maputo: Centro de Formação Jurídica e Judiciária, nov. 2003.

TINLEY, K. L. Determinants of coastal conservation: dynamics and diversity of the environment as exemplified by the Mozambique coast. *In: SYMPOSIUM ON NATURE CONSERVATION AS A FORM OF LAND USE – Gorongosa National Park, Mozambique, 13-17 September 1971. Proceedings [...].* Pretoria: Southern African Regional Commission for the Conservation and Utilization of the Soil, 1971.

Trabalho relativo ao caso de violação de padrão ambiental em Angoche – Nampula. Flagrante violação dos direitos constitucionalmente consagrados e do Decreto nº 45/2006, de 30 de Novembro

4

Cristóvão Celestino Mulieca

Procurador Distrital de Angoche

Introdução

Serve o presente trabalho para fazer uma breve abordagem sobre um caso concreto, ocorrido no Distrito de Angoche, na Província de Nampula, a norte de Moçambique. O caso em análise refere-se a uma flagrante violação de direitos consagrados na Constituição da República de Moçambique, na qual nosso País confere a todos os cidadãos o direito de viver num ambiente equilibrado, assim como o dever de o defender.

A materialização deste direito passa necessariamente por uma gestão correta do ambiente e dos seus componentes e pela criação de condições propícias à saúde e ao bem-estar das pessoas, ao desenvolvimento socioeconómico e cultural das comunidades e à preservação dos recursos naturais que as sustentam.

Assim, abordaremos, de forma resumida, os passos seguidos para poder, na prática, defender este direito ao ambiente equilibrado, consagrado na nossa Constituição, que é um direito fundamental e aplicável diretamente aos seus destinatários.

Dos factos

Os factos ocorreram no ano de 2011, quando um empresário decidiu abrir uma empresa de exportação de mariscos, que teria de se localizar junto das águas do mar, concretamente numa praia que serve de cais (ponto de partida e chegada) da população que vive nas ilhas circunvizinhas e as residentes na cidade de Angoche.

Desde os tempos remotos, aquele local sempre foi de interesse e de domínio público, não só pela beleza paisagística, como também pelo interesse ao serviço das comunidades locais.

Por via de uma autorização do Presidente do Conselho Autárquico de Angoche, foi autorizado iniciar a construção de um muro a menos de 8 metros da preia-mar, violando a legislação em vigor na ordem jurídica moçambicana. A obra teve início, feita a betão armado, isto é, material convencional.

Trata-se de um caso de atribuição do direito de uso e aproveitamento de terra numa zona de proteção parcial, na qual, nos termos da lei vigente em Moçambique, é proibida a construção de qualquer tipo de infraestrutura.

Os níveis de padrão ambientais, naquele local, foram postos em causa, dado que a pessoa a quem foi concessionado o referido local iniciou com a construção de um muro mesmo junto ao mar e a menos de 5 metros medidos a partir da linha preia-mar.

Ademais, no referido local, as comunidades locais procedem à comercialização dos seus produtos, trazidos das ilhas circunvizinhas, bem como dos pescados que abundam ao longo da costa do Distrito de Angoche. Aliás, o referido lugar oferece uma ótima visão paisagística da natureza, exibindo a variedade de mangal que se pode ver existente naquelas ilhas circunvizinhas.

Também a partir deste local, as comunidades locais se fazem transportar, por pequenas embarcações, com destino às mais diversas ilhas ao longo do mar territorial, na zona de Angoche. A partir deste local, pode-se chegar à ilha turística de Puga-Puga, a que gaivotas têm vindo procriar durante o mês de agosto de cada ano e a seguir migram para outros cantos do mundo.

Está envolvido no caso o Presidente do Conselho Autárquico de Angoche, que autorizou a construção do referido empreendimento, mesmo tomando conhecimento, por via de um despacho do Ministério Público, segundo o qual instou aquele dirigente para se conformar com a lei, valendo-se da prerrogativa especial que é conferida ao Ministério Público, à luz do artigo 6, nº 1, da Lei nº 4/2017, de 18 de Janeiro, para não autorizar aquela construção.

A referida autorização foi dada pelo Presidente do Conselho Municipal do Distrito de Angoche, mesmo tendo sido advertido, pelo Ministério Público local, sobre a ilegalidade daquela autorização.

Tendo o Ministério Público tomado conhecimento desta ilegalidade, usando da prerrogativa legal conferida nos termos do artigo 6, nº 1, da Lei nº 4/2017, de 18 de Janeiro (Lei do Ministério Público), foi instado ao Conselho Municipal, na pessoa do Presidente, conformar-se com a lei, revogando aquela sua autorização, ao que este não acatou, tendo ordenado a continuação da construção do referido muro, invocando estar-se perante um contributo para o desenvolvimento. O Ministério Público deu a conhecer ao visado que o desenvolvimento pretendido é um desenvolvimento sustentável que não possa prejudicar a geração vindoura e nem pôr em causa os níveis de qualidade ambiental, tendo pautado pela rejeição quanto à autorização da continuação das referidas obras.

Do outro lado, está um empresário que pretende ver erguido um muro no referido local, alegando serem imposições da União Europeia para que possa exportar o pescado deste local para a Europa, e, cumprindo a autorização do Conselho Autárquico, iniciou então com o levantamento de um muro, feito com betão armado, isto é, com material convencional, a menos de 20 metros medidos da linha das máximas preia-mar para o interior do território. Com o início da constru-

ção da referida infraestrutura, à margem da lei, fica obstruído o livre acesso ao mar pelas comunidades locais, bem como a livre circulação de pessoas e bens. Entretanto, era responsabilidade do Presidente do Conselho Municipal impedir/indeferir tal pretensão por ser ilegal.

Trata-se, portanto, por um lado, de um projeto que pode trazer o desenvolvimento para o município, mas que cuja execução conflita com o direito a um ambiente saudável e a proteção de interesses futuros das gerações vindouras, a quem se lhes deve proporcionar o exercício de direito a um ambiente sadio.

Pelos factos acima expostos, resulta claro que o empresário e o Presidente do Conselho Autárquico de Angoche, nas suas atuações de construir a referida infraestrutura e autorizar a mesma construção, ignoraram diversos dispositivos legais.

Desde logo, temos no âmbito constitucional o artigo 90, que se refere ao direito ao meio ambiente como sendo um direito fundamental e, como tal, inalienável e sendo diretamente aplicável aos seus destinatários. De igual modo, os nº 1 e nº 2 do artigo 14 da Lei nº 20/97, de 1 de Outubro, que proíbe a implantação de infraestruturas nas zonas costeiras.

Ainda, nos termos da alínea c), nº 1, artigo 66, do Decreto nº 45/2006, de 30 de Novembro, a referida zona é de proteção parcial, estando vedada a construção de qualquer tipo de infraestrutura.

Com as suas condutas, ignoraram que as praias constituem bens de domínio público de uso comum de todos os cidadãos, sendo assegurado, sempre, o livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, tal como se pode depreender do disposto no nº 1, artigo 68, do Decreto nº 45/2006, de 30 de Novembro.

Para o caso em apreço, foram violados os seguintes princípios do Direito Ambiental, constantes da Lei nº 20/97, de 1 de Outubro (Lei do Ambiente):

- ▶ princípio da utilização e gestão racional dos componentes ambientais, com vista à promoção da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e à manutenção da biodiversidade e dos ecossistemas;

- ▶ princípio do reconhecimento e valorização das tradições e do saber das comunidades locais que contribuam para a conservação e preservação dos recursos naturais e do ambiente;
- ▶ princípio da precaução, com base no qual a gestão do ambiente deve priorizar o estabelecimento de sistemas de prevenção de atos lesivos ao ambiente, de modo a evitar a ocorrência de impactos ambientais negativos significativos ou irreversíveis, independentemente da existência de certeza científica sobre a ocorrência de tais impactos;
- ▶ princípio da visão global e integrada do ambiente, 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;
- ▶ princípio da ampla participação dos cidadãos, como aspecto crucial da execução do Programa Nacional de Gestão Ambiental;
- ▶ princípio da responsabilização, com base no qual quem polui ou de qualquer outra forma degrada o ambiente tem sempre a obrigação de reparar ou compensar os danos daí decorrentes.

Como se pode constatar, são vários os princípios do Direito Ambiental que foram postos em causa, degradando não só o meio ambiente, como também violando, flagrantemente, as normas de proteção e preservação do meio ambiente, que é também o direito fundamental das comunidades locais.

Pelos factos acima narrados, foi aberto um processo civil. O mesmo processo tem como objeto a referida construção ilegal da infraestrutura em causa, numa zona de proteção.

Os autos supra têm por finalidade a reposição da legalidade, que é consequência da referida construção, dando-se lugar à demolição que foi antecedida por uma providência cautelar. Sobre os autos, foi proferida uma sentença condenatória na qual aquela empresa foi condenada no pagamento de uma multa de 50.000,00 Mt (cinquenta mil meticais), com o seguinte destino: 60% do valor para o INAMAR, 10% para o orçamento do Estado e 30% para o Fundo Nacional do Ambiente.

Ainda, a referida empresa foi condenada a destruir, na totalidade, o referido muro, contado da data da notificação da douda sentença proferida junto deste tribunal. De referir que a ação foi proposta pelo Magistrado do Ministério Público junto deste tribunal.

Como medidas extrajudiciais a serem tomadas pelo Ministério Público e pela sociedade civil, temos a referir que, num primeiro momento, o Ministério Público, usando da prerrogativa legal conferida nos termos do artigo 6, nº 1, da Lei nº 4/2017, de 18 de Janeiro (Lei do Ministério Público), foi instado ao Conselho Municipal, na pessoa do Presidente, a conformar-se com a lei, revogando aquela sua autorização, ao que este não acatou, tendo ordenado a continuação da construção do referido muro, invocando estar-se perante uma obra que trará desenvolvimento à autarquia.

O Ministério Público deu a conhecer que o desenvolvimento pretendido é um desenvolvimento sustentável que não possa prejudicar as gerações vindouras e nem pôr em causa os níveis de qualidade ambiental. De igual modo, este rejeitou, tendo autorizado a continuação das referidas obras.

Aliás, a Lei nº 19/2007, de 18 de Julho (Lei de Ordenamento Territorial), no seu artigo 5, dispõe que:

1. O ordenamento do território visa assegurar a organização do espaço nacional e a utilidade sustentável dos seus recursos naturais, estabelecendo as condições legais, administrativas, culturais e materiais favoráveis ao desenvolvimento sócio e económico do País, à promoção da qualidade de vida das pessoas, à protecção e conservação do ambiente.

De entre vários objetivos específicos constantes da lei supra-citada, é feita a referência da preservação do equilíbrio ecológico, da qualidade e da fertilidade dos solos, da pureza do ar, da defesa dos ecossistemas e dos habitantes frágeis, das florestas, dos recursos hídricos, das zonas ribeirinhas e da orla marítima, compatibilizando as necessidades imediatas das pessoas e das comunidades locais com os objetivos de salvaguarda do ambiente.

Ao dispor da sociedade civil, na resolução destes conflitos, de forma extrajudicial, encontramos no nº 1, artigo 80, da Constituição

da República de Moçambique consagrado o princípio de que os cidadãos têm o direito de apresentar petições, queixas e reclamações perante autoridade competente para exigir o restabelecimento dos seus direitos ou em defesa dos interesses gerais.

Assim, como forma de materializar este direito, constitucionalmente consagrado, o artigo 1 da Lei nº 2/96, de 4 de Janeiro (regula o direito de petição, queixa e reclamação), faz referência que o direito de apresentar petição, queixa e reclamações perante autoridade competente, com exceção dos tribunais, para exigir o restabelecimento de direitos violados ou em defesa geral, é exercido nos termos desta lei.

Portanto, vários são os mecanismos legais para os quais a sociedade civil pode se socorrer para poder reivindicar, de forma extrajudicial, os seus direitos aqui postos em causa.

É de salientar que, a nível do nosso Estado, são também reconhecidas as atividades de sensibilização dos paralegais, tendo em vista a dar a conhecer às comunidades locais os seus direitos e os mecanismos ao dispor destas para poderem exigir os seus direitos, no caso em apreço, o direito ao meio ambiente saudável, constitucionalmente consagrado.

Conclusão

Partindo deste caso concreto, esperamos ter demonstrado aquilo que é preocupação do Ministério Público, no que diz respeito à proteção do meio ambiente e, de certa forma, no cumprimento das leis em vigor na ordem jurídica moçambicana, que se referem, para o caso concreto, às normas de padrão ambiental.

Fizemos também uma breve abordagem sobre as normas constitucionais, a vigorar em Moçambique, que se viram na proteção e atribuição de direitos a todos os cidadãos de viverem em ambientes saudáveis e com ênfase de se pensar também nas gerações vindouras, garantindo e responsabilizando a todos aqueles que atendem ao meio ambiente.

Não hesitamos em afirmar que a prática reiterada e permanente na inobservância de comandos legais, como abordamos no presente caso, atinentes ao Direito Ambiental/proteção do meio ambiente, poderá num futuro, não muito longínquo, afectar, de forma drástica, o meio ambiente.

É assim que propusemos a uma reflexão profunda sobre os meios ao nosso dispor para a defesa e proteção do meio ambiente que nos rodeia, bem como para velar pelos interesses das comunidades locais, na defesa dos seus direitos.