



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Anticorrupção - Transparência - Integridade

Programa de Integridade na Governança Ambiental

RELATÓRIO DA ANÁLISE DO QUADRO JURÍDICO-LEGAL DO AMBIENTE E DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS



Título: Relatório da Análise do Quadro Jurídico-Legal do Ambiente e das Mudanças Climáticas

Director: Edson Cortez

Revisão de pares: Edson Cortez e Mery Rodrigues

Propriedade: CIP

Revisão linguística: Samuel Monjane

Maputo, 2025



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Programa de Integridade na Governação Ambiental

**RELATÓRIO DA ANÁLISE DO QUADRO JURÍDICO-LEGAL DO AMBIENTE E
DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

Maputo, Outubro de 2025

AGRADECIMENTOS

O CIP agradece às personalidades e entidades que contribuíram de forma valiosa para a elaboração do presente relatório, através da participação activa na mesa-redonda organizada para a discussão dos resultados e da leitura e comentários da versão preliminar do relatório.

Reconhecimento particular para os Doutores Carlos Serra e Gildo Espada; para Feliz Silva, chefe da bancada parlamentar da FRELIMO e para João Manganhe, representante da bancada parlamentar do MDM na Assembleia da República.

O reconhecimento estende-se para as instituições do Estado: o Ministério da Agricultura, Ambiente e Pescas, através da Direcção Nacional de Florestas e Fauna Bravia; a Agência Nacional para o Controlo da Qualidade Ambiental; o Instituto Nacional de Minas.

Para Organizações da Sociedade Civil: Centro Terra Viva, Observatório do Meio Rural, International Union for Conservation of Nature, Associação de Apoio e Assistência Jurídica às Comunidades, Natural Justice, KULIMA, Grupo para o Desenvolvimento das Mulheres e Raparigas, Justiça Ambiental, Comité Ecuménico Para o Desenvolvimento Social, LIVANINGO. E, finalmente, para a Organização das Nações Unidas - Escritório do Coordenador Residente.

ÍNDICE

Sumário Executivo.....	6
1. Introdução	7
2. Breve historial e enquadramento	8
3. Quadro legal sobre ambiente	9
3.1. Constituição Ambiental.....	9
3.1.1 Convenções, protocolos e acordos ratificados.....	11
3.2. Lei do Ambiente	14
3.2.1. Aspectos gerais da Lei do Ambiente.....	14
3.2.2. Lacunas e demais questões críticas sobre a Lei do Ambiente.....	15
3.3. Regulamentos da Lei do Ambiente.....	16
3.3.1. Regulamentos aprovados	16
3.3.2. Regulamentos em falta	19
3.4. Legislação ambiental sectorial	23
3.4.1. Exemplos de sectores de actividades com normas ambientais	23
3.4.2. Exemplos de sectores de actividades sem normas ambientais	24
3.5. Tratamento legal sobre as questões climáticas	26
3.6. Legislação ambiental municipal	27
3.7. Lei de Conservação da Biodiversidade	28
3.8. Lei do Mar	29
3.9. Lei de Minas.....	30
3.10. Lei de Florestas.....	31
4. Governação ambiental	32
4.1. Governação central.....	32
4.1.1. Órgão central que superintende a área do ambiente.....	32
4.1.2. Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável	32
4.2. Governação provincial.....	34
4.2.1. Órgãos de governação descentralizada provincial	34
4.2.2. Representação do Estado na província	35
4.3. Governação local	36
4.3.1. Autarquias locais.....	36
4.3.2. Órgãos de governação descentralizada de Distrito.....	38
5. Financiamento para o ambiente.....	38
6. Crimes ambientais	40
6.1. Tipos legais de crime ambiental no ordenamento jurídico moçambicano	40
6.2. Crimes ambientais no Código Penal.....	40
6.3. Desafios no domínio da eficácia do Direito Penal	42
7. Conclusões.....	43
8. Recomendações	45
9. Referências	47

Sumário Executivo

O presente relatório, elaborado pelo Centro de Integridade Pública (CIP) no âmbito do seu programa de integridade da governação ambiental, visa analisar criticamente o quadro jurídico-legal do ambiente e das mudanças climáticas em Moçambique, identificando lacunas e contradições normativas, vazios na implementação e propondo recomendações para o seu fortalecimento. A metodologia incluiu o levantamento, interpretação e análise de instrumentos políticos, legais e normativos, bem como a consulta de relatórios e documentos relevantes.

Moçambique, impulsionado por compromissos internacionais como a Conferência do Rio de 1992 e a Agenda 21, construiu um arcabouço institucional e legal para o ambiente. A criação do MICOA em 1994 marcou o início de uma gestão ambiental centralizada, seguida pela aprovação da Política Nacional do Ambiente (PNA) em 1995 e da Lei do Ambiente em 1997. Ao longo dos anos, o país ratificou um vasto leque de convenções e protocolos internacionais e regionais, como as Convenções sobre Mudanças Climáticas, Biodiversidade e o Protocolo da SADC sobre Desenvolvimento Sustentável.

Contudo, apesar deste avanço formal, a governação ambiental em Moçambique enfrenta desafios persistentes e complexos. As sucessivas reestruturações ministeriais, como a transição do MICOA para MITADER e, mais recentemente, para o Ministério da Agricultura, Ambiente e Pescas (MAAP), levantam questões sobre a estabilidade e a priorização da agenda ambiental, com o risco de diluição face aos sectores de agricultura e pescas. A nível provincial, a duplicação de órgãos (DPDTA e SPA) com mandatos sobrepostos gera ineficiências e dispersão de recursos. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável (CONDES), um órgão consultivo chave, tem operado com pouca expressão e inactividade.

O quadro legal, embora abrangente, possui lacunas significativas. A Constituição de 2004, por exemplo, não faz menção explícita às mudanças climáticas nem aos direitos à água e saneamento, e a Lei do Ambiente carece de revisão e regulamentação em áreas como seguro ambiental, responsabilidade objectiva e incentivos ambientais. Há uma notória ausência de legislação específica para a agricultura sustentável e para a construção sustentável, bem como para a gestão de resíduos electrónicos. A implementação dos regulamentos existentes, como o do Saco Plástico e da Responsabilidade Alargada do Produtor e Importador de Embalagens, é frágil e ineficaz.

A nível da governação local, os municípios, apesar de possuírem poder regulamentar ambiental, carecem de posturas municipais específicas e enfrentam limitações financeiras, técnicas e humanas. Os órgãos de governação distrital, ainda sob o regime da desconcentração, têm sua capacidade condicionada pela dependência do poder central.

No domínio do financiamento ambiental, a extinção do FUNAB e a transferência do FNDS para o sector da agricultura resultaram na subordinação das receitas ambientais a outras prioridades, embora a recente fusão no MAAP possa representar uma oportunidade de correcção. A responsabilização por crimes ambientais é um desafio, com a maioria das infrações a permanecer impune devido à complexidade da matéria, falta de recursos para investigação e lentidão judicial.

As principais recomendações incluem:

- Revisar e atualizar a Política Nacional do Ambiente e a Lei do Ambiente, incorporando as mudanças climáticas, fortalecendo a transparência e participação pública, e expandindo o regime de responsabilização;
- Completar a regulamentação em falta e fortalecer a implementação do quadro legal;
- Elaborar leis-quadro para a agricultura sustentável e para as mudanças climáticas, além de um Código de Construção Sustentável;
- Fortalecer a coordenação interinstitucional e reactivar o papel do CONDES;
- Equacionar a criação de uma agência ambiental nacional com funções executivas (redesenhando a AQUA) para garantir continuidade e autonomia;
- Apoiar os municípios na elaboração de posturas e no fortalecimento de capacidades;
- Aumentar o financiamento público e fortalecer a justiça ambiental, incluindo a regulação do direito de acção popular e a capacitação para crimes ambientais;
- Divulgar amplamente o quadro legal e promover a participação pública.

1. Introdução

O Centro de Integridade Pública (CIP) é uma organização da sociedade civil moçambicana fundada em 2005 com o objectivo de promover a transparência e integridade, e combater a corrupção na esfera pública. Assenta em quatro pilares programáticos, designadamente: transparência e integridade política; transparência e integridade no sector público; justiça e anticorrupção e governação ambiental.

No âmbito da sua missão de combate à corrupção, com financiamento da Transparência Internacional, o CIP encontra-se a implementar um programa de integridade da governação ambiental que visa investigar casos de crimes ambientais nos projectos extractivos. Durante os dois anos de vigência do projecto, o CIP irá investigar, expor, consciencializar e responsabilizar os implicados na criminalidade ambiental.

Com o presente trabalho pretende-se realizar um levantamento e uma análise do quadro jurídico-legal do ambiente e das mudanças climáticas com vista a identificar eventuais lacunas e contradições no domínio normativo. Pretende-se também identificar eventuais vazios no plano da implementação da gestão ambiental e propor recomendações para preenchimento, melhoria e/ou fortalecimento da ordem jurídico-ambiental.

A nível metodológico fez-se um levantamento, uma interpretação e análise crítica dos instrumentos políticos, legais e normativos, bem como o arrolamento de toda a documentação que foi considerada relevante para o tema. Incluem-se aqui relatórios, estudos, peças veiculadas pelos órgãos de comunicação social, entre outros.

O trabalho está estruturado em cinco capítulos. O primeiro faz um breve historial e um enquadramento do quadro político, legislativo e institucional sobre o ambiente e mudanças climáticas; o segundo focar-se-á na estrutura do quadro legal do ambiente e minas; o terceiro será alusivo a governação ambiental; no quarto aludir-se-á ao regime de financiamento público para o sector do ambiente; e no quinto capítulo serão tratados os crimes ambientais. No fim são apresentadas as conclusões e as recomendações.

Importa referir que o presente Trabalho foi concluído num momento de transição entre ciclos de governação, havendo a ressaltar mudanças estruturais ao nível do quadro institucional sobre o ambiente que teremos o cuidado de apresentar.

2. Breve historial e enquadramento

O advento do quadro jurídico-legal sobre o ambiente constitui resultado dos compromissos assumidos pelo Estado moçambicano aquando da participação na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro, Brasil, em Junho de 1992. Na Conferência foi aprovada uma importante Declaração de Princípios (Declaração do Rio) e um programa para a orientação dos Estados (Agenda 21)¹.

Ao nível de compromissos internacionais decorrentes da Conferência do Rio, Moçambique ratificou as Convenções das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e sobre Diversidade Biológica, por via das Resoluções n.º 1/94 e 2/94, de 24 de Agosto, facto que foi crucial e decisivo para os esforços legislativos e institucionais subsequentes.

Na senda da materialização dos compromissos assumidos com a adesão à Agenda 21, em 1994 foi criado o Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental, por via do Decreto Presidencial n.º 2/94, de 21 de Dezembro. O Programa do Governo para 1995/1999, aprovado pela Assembleia da República, pela Resolução n.º 4/95, de 9 de Maio, determinou que “a protecção da Natureza constitui uma componente importante no processo de crescimento. Qualquer iniciativa económica e social que não respeite a protecção ambiental representa uma ameaça ao futuro da comunidade, pelo que a acção do Governo deve ser dirigida à preservação do equilíbrio ecológico”².

Um ano depois foi aprovada a Política Nacional do Ambiente, por via da Resolução n.º 5/95, de 3 de Agosto. Os seus objectivos fundamentais foram: (i) assegurar uma qualidade de vida adequada para os cidadãos; (ii) assegurar a gestão dos recursos naturais e do ambiente em geral de modo que mantenha a sua capacidade funcional e produtiva para as gerações presentes e futuras; (iii) desenvolver uma consciência ambiental da população para possibilitar a participação pública na gestão ambiental; (iv) assegurar a integração de considerações ambientais na planificação económica; (v) promover a participação da comunidade local na planificação e na tomada de decisões sobre o uso dos recursos naturais; (v) proteger os ecossistemas e os processos ecológicos essenciais; e (vi) integrar os esforços regionais e mundiais na procura de soluções para os problemas ambientais³.

A PNA incluiu na sua agenda diferentes aspectos. Entre eles destaque para: a. desenvolvimento do quadro institucional (com enfoque no papel do MICOA, entretanto criado), b. quadro legal (prevendo a elaboração de uma Lei do Ambiente e respectiva regulamentação), c. integração de aspectos ambientais na planificação socioeconómica, d. desenvolvimento de políticas sectoriais - a educação e divulgação ambiental, a formação de profissionais ambientais, a investigação ambiental e bancos de dados, o papel da mulher, da comunidade e do sector privado na gestão ambiental e. cooperação internacional⁴.

Em 1997 foi aprovada a Lei-quadro do sector do ambiente, a Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro, a qual estabelece as bases gerais do regime de protecção da biodiversidade, definindo as bases legais para uma utilização e gestão correctas do ambiente e dos seus componentes. Esta lei tinha em vista a materialização de um sistema de desenvolvimento sustentável no país, fortemente inspirada na Declaração do Rio (1992) e na Política Nacional do Ambiente (PNA). A lei foi sendo gradualmente regulamentada ao longo dos anos seguintes nos

¹ <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992> Acedido a 14 de Novembro de 2024.

² Veja-se Preâmbulo da Resolução n.º 4/95, de 9 de Maio, que aprovou o Programa Quinquenal do Governo para 1995 – 1999.

³ Cf. Ponto 2.1. da PNA.

⁴ Parte II da Política Nacional do Ambiente.

mais diversos assuntos, conforme veremos adiante.

A nível institucional registaram-se acções com vista a operacionalizar o PNA: instalou-se o Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável (CONDES)⁵; criou-se o Fundo do Ambiente (FUNAB); os Centros de Desenvolvimento Sustentável das Zonas Costeiras, das Zonas Urbanas e dos Recursos Naturais (CDS)⁶; e a dinamização das direcções provinciais de coordenação da acção ambiental.

Relativamente aos programas quinquenais do Governo, assistiu-se a um fortalecimento da abordagem do ambiente, com destaque para a transição do ambiente como assunto transversal para um dos cinco pilares da governação (no mandato 2015 - 2019) e, depois, para um dos três objectivos fundamentais da governação (no mandato 2020 – 2024). Apesar deste peso formal, a realidade revelou que as mudanças institucionais, traduzidas na extinção do MICOA e na criação do MITADER e do MITA, poderão ter significado um enfraquecimento da agenda governamental ambiental, quer a nível central, quer local.

Com excepção dos esforços realizados no fortalecimento da rede nacional de áreas de conservação, os demais subsectores do ambiente revelam tendências que merecem especial atenção, designadamente nos domínios da qualidade ambiental, da biodiversidade existente fora das áreas de conservação, dos ecossistemas sensíveis, da gestão de resíduos, da educação ambiental e do ordenamento territorial. O mesmo se diga em relação aos esforços de implementação das obrigações assumidas aquando da ratificação das mais diversas convenções e protocolos internacionais no domínio do ambiente.

3. Quadro legal sobre ambiente

Torna-se necessário conhecer a forma como o quadro legislativo nacional trata o ambiente, por via da definição de um regime jurídico-ambiental composto por diversas componentes, ou blocos normativos, alinhados com os compromissos internacionais assumidos e com as políticas e programas governamentais aprovados ao longo do tempo.

O quadro jurídico-legal do ambiente, a nível nacional, encontra-se estruturado nas seguintes componentes ou blocos fundamentais:

3.1. Constituição Ambiental

A Constituição da República de Moçambique, aprovada em 2004, contém um importante acervo de normas de natureza ambiental, determinantes para o desenvolvimento do quadro legal no domínio do ambiente⁷.

A CRM reconhece o direito a todo o cidadão ao ambiente equilibrado (Artigo 90, n.º 1 da Constituição) e atribui ao Estado, com a colaboração das associações de defesa do ambiente, a função de adoptar políticas de defesa do ambiente e velar pela utilização racional de todos os recursos naturais (Artigo 90, n.º 2 da Constituição).

Determina ainda, a CRM, que ao Estado compete promover “iniciativas para garantir o equilíbrio ecológico e a conservação e preservação do ambiente visando a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos”. Inclui medidas para prevenir e controlar a poluição e a erosão, integrar os objectivos ambientais nas políticas

⁵ Por via do Decreto n.º 40/2000, de 17 de Outubro, foi aprovado o primeiro Regulamento de Funcionamento do CONDES, entretanto revogado pelo Decreto n.º 13/2013 de 11 de Abril, o qual aprovou um novo mais ajustado e consentâneo ao actual quadro jurídico-legal e socioeconómico.

⁶ Criados por Decreto do Conselho de Ministros, pelos Decreto n.º 5/2003, de 18 de Fevereiro, Decreto n.º 6/2003, de 18 de Fevereiro e Decreto n.º 7/2003, de 18 de Fevereiro.

⁷ Esta Constituição reforçou em termos quantitativos e qualitativos o regime de protecção do ambiente como bem jurídico fundamental em relação à sua antecessora de 1990.

sectoriais, promover a integração dos valores do ambiente nas políticas e programas educacionais, garantir o aproveitamento racional dos recursos naturais, com salvaguarda da sua capacidade de renovação, da estabilidade ecológica e dos direitos das gerações vindouras, e promover o ordenamento do território com vista a uma correcta localização das actividades e a um desenvolvimento socioeconómico equilibrado (Artigo 117, n.ºs 1 e da Constituição)

Conforme se constata acima, foram dois os problemas ambientais destacados pelo Legislador constituinte, designadamente: a poluição e a erosão. Deixou de lado as ofensas graves contra a biodiversidade e os ecossistemas sensíveis, as queimadas ilegais, a exploração ilegal de recursos naturais, as condutas que contribuem para agravar a vulnerabilidade às mudanças climáticas, entre outras. Em sede de revisão constitucional, propomos que se alargue o leque de problemas ambientais de forma a fundamentar a opção de criminalização das condutas associadas.

No campo do acesso à justiça, importa destacar um artigo, pela sua importância no acesso à justiça ambiental, que ainda não a mereceu a devida atenção por parte do legislador ordinário, não obstante a existência de um anteprojecto para tal efeito.

ARTIGO 81

(Direito de acção popular)

1. Todos os cidadãos têm, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de acção popular nos termos da lei.
2. O direito de acção 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 infracções 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.

Os bens jurídicos de natureza supra-individual (designados por colectivos e/ou difusos), entre os quais se inclui o ambiente, carecem de uma Lei que contribua para facilitar, potenciar e massificar o acesso à justiça, definindo algumas regras específicas em relação ao disposto na legislação processual e procedimental geral. Não obstante, no passado, a Unidade de Reforma Legal (UTREL) elaborou e submeteu à Assembleia da República duas versões do Anteprojecto Lei de Acção Popular, que, entretanto, não chegaram a merecer apreciação do plenário deste importante órgão de soberania. Nesse sentido, os cidadãos e as entidades que queiram aceder à justiça na defesa do ambiente encontram-se condicionados à Lei geral, nem sempre consentânea com as características particulares de muitos dos casos ambientais, e nem com os princípios específicos do quadro legislativo ambiental, com destaque para os princípios da prevenção e da precaução.

Há, igualmente, a necessidade de atribuir responsabilidades concretas, no domínio ambiental, aos órgãos locais, incluindo os órgãos de governação descentralizada e as autarquias locais, de modo a fortalecer a abordagem de protecção e conservação do ambiente e a resiliência às mudanças climáticas a nível local, de onde os diversos recursos naturais se encontram e são extraídos.

A Constituição contém, em nosso entendimento, uma importante lacuna. Não contém qualquer alusão às mudanças climáticas, não obstante a enorme importância que o tema possui na agenda nacional, considerando o nível de vulnerabilidade do país aos fenómenos climáticos extremos. Veja-se, em especial, o disposto no artigo 11 da CRM, sobre os objectivos fundamentais do Estado moçambicano. Não se faz referência nem à

protecção do ambiente, nem a salvaguarda da resiliência às mudanças climáticas.

Em exercício de eventual revisão da Constituição urge considerar a consagração de alguns direitos importantes intrinsecamente relacionados com o direito ao ambiente, mas também com o direito à vida, designadamente o direito à água e saneamento básico e o direito à energia, ambos considerados direitos humanos. Idêntico raciocínio aplica-se ao leque de funções do Estado, o qual poderá ser fortalecido de modo a incluir a resiliência às mudanças climáticas e aos fenómenos climáticos extremos, a conservação da biodiversidade bem como a provisão de serviços fundamentais, como o acesso à água e saneamento básico, energia e transportes colectivos.

Para o efeito, urge capitalizar qualquer iniciativa de revisão constitucional que venha a ser desencadeada, indicando propostas concretas de fortalecimento da abordagem ambiental devidamente fundamentadas.

3.1.1 Convenções, protocolos e acordos ratificados

Moçambique é Estado signatário de um importante leque de instrumentos internacionais sobre o ambiente, com destaque para convenções e protocolos que regem as mais diversas matérias de natureza ambiental.

	Resolução	Instrumento internacional
1	Resolução n.º 20/81, de 30 de Dezembro	Ratifica a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies de Fauna e Flora Silvestres Ameaçadas de Extinção (Washington, 30 de Abril de 1973)
2	Resolução n.º 17/82, de 13 de Novembro	Ratifica a Convenção para a Protecção do Património Cultural e Natural do Mundo (Paris, 21 de Novembro de 1972)
3	Resolução n.º 8/93, de 8 de Dezembro	Ratifica a Convenção de Viena sobre a Protecção da Camada de Ozono (celebrada em Viena, Áustria, no dia 22 de Março de 1985), bem como Protocolo de Montreal sobre Substâncias que destroem a Camada de Ozono (celebrado em Montreal, no Canadá, a 16 de Setembro de 1987) e as respectivas emendas (Londres – 1990; Copenhaga - 1992)
4	Resolução n.º 9/2009, de 18 de Setembro	Ratifica as Emendas de Montreal de 1997 e da Emenda de Beijing de 1999, do Protocolo de Montreal sobre as substâncias que destroem a Camada de Ozono de 16 de Setembro de 1987
5	Resolução n.º 1/94, de 24 de Agosto	Ratifica a Convenção das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (Rio de Janeiro, 1992)
6	Resolução n.º 2/94, de 24 de Agosto	Ratifica a Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica (Rio de Janeiro, 1992)
7	Resolução n.º 17/96, de 26 de Novembro	Ratifica a Convenção para a Protecção, Gestão e Desenvolvimento Marinho e Costeiro da Região Oriental de África (Nairobi, 21 de Junho de 1985)
8	Resolução n.º 18/96, de 26 de Novembro	Ratifica a Convenção de Basileia sobre o Controlo de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação (Basileia - Suíça, 22 de Março de 1989)
9	Resolução n.º 19/96, de 26 de Novembro	Ratifica a Convenção de Bamako relativa à Importação de Resíduos Perigosos e ao Controlo da Movimentação Transfronteiriços desses Resíduos em África (Bamako – Mali, 30 de Janeiro de 1991)
10	Resolução n.º 20/96, de 26 de Novembro	Ratifica a Convenção das Nações Unidas sobre o Combate à Desertificação nos Países Afectados pela Seca e/ou Desertificação (Paris, 1º de Junho de 1994)
11	Resolução n.º 21/96, de 26 de Novembro	Ratifica a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e do Acordo relativo à Implementação da Parte XI da mesma Convenção, adoptados pela Assembleia Geral das Nações Unidas, respectivamente, a 10 de Dezembro de 1982 (Montego Bay, Jamaica), e Julho de 1994
12	Resolução n.º 11/2003, de 20 de Dezembro	Ratifica o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (Montreal, Canadá, 29 de Janeiro de 2000)

13	Resolução n.º 5/2003, de 18 de Fevereiro	Aprova a adesão à Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (Londres, 2 de Novembro de 1973), e respectivo Protocolo, de 1978 (MARPOL)
14	Resolução n.º 45/2003, de 5 de Novembro	Adesão à Convenção sobre Terras Húmidas de Importância Internacional – Especialmente as que servem de Habitat de Aves Aquáticas (Ramsar, 2 de Fevereiro de 1971)
15	Resolução n.º 10/2004, de 28 de Julho	Ratifica o Protocolo de Quioto à Convenção das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (Quioto, 11 de Dezembro de 1997)
16	Resolução n.º 56/2004, de 31 de Dezembro	Ratifica a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos e Persistentes (POP's) (Estocolmo, 23 de Maio de 2001)
17	Resolução n.º 8/2008, de 14 de Novembro	Ratifica a nova Convenção Africana sobre a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (Maputo, 11 de Julho de 2003)
18	Resolução n.º 9/2008, de 19 de Setembro	Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias Selvagens (Bona, em 23 de Junho de 1979), bem como as respectivas emendas de 1985, 1988, 1991, 1994, 1997, 1999, 2002 e 2005
19	Resolução n.º 19/2008, de 16 de Dezembro	Ratifica o Acordo Relativo à Aplicação das Disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar Respeitantes à Conservação e Gestão das Populações de Peixes Transzonais e das Populações de Peixes Altamente Migratórias
20	Resolução n.º 38/2008, de 15 de Outubro	Aprova a adesão da República de Moçambique ao Protocolo Relativo aos Privilégios e Imunidades na Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (Kingston, Agosto de 1998)
21	Resolução n.º 10/2009 de 29 de Setembro	Ratifica a Convenção de Roterdão relativa ao Procedimento de Prévia Informação e Consentimento para Determinados Produtos Químicos e Pesticidas Perigosos no Comércio Internacional, concluída em Roterdão (Países Baixos, 10 de Setembro de 1998)
22	Resolução n.º 3/2014, de 3 de Junho	Ratifica o Protocolo para a Protecção do Ambiente Marinho e Costeiro da Região Ocidental do Oceano Índico por Fontes e Actividades Baseadas em Terra da Região Oriental e Austral de África da Região Ocidental do Oceano Índico (Protocolo LBSA) (Nairobi, 1 de Abril de 2010)
23	Resolução n.º 23/2017, de 29 de Dezembro	Ratifica o Acordo de Paris sobre as Mudanças Climáticas (Paris, 12 de Dezembro de 2015)
24	Resolução n.º 4/2019 de 19 de Junho	Ratifica a Emenda de Kigali relativa ao Protocolo de Montreal sobre Substâncias Químicas do Anexo F, devido ao Alto Potencial de Aquecimento Global (GWP) causador das Mudanças Climáticas

Para além dos instrumentos internacionais acima arrolados, a nível regional o País é membro da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), tendo o respectivo Tratado sido assinado em Agosto de 1992 e ratificado pela Assembleia da República, através da Resolução n.º 3/93, de 1 de Junho. Um dos oito objectivos fundamentais do Tratado da SADC, segundo o artigo 5.º, n.º 1 g), consiste em “conseguir a utilização sustentável dos recursos naturais e a protecção efectiva do meio-ambiente”⁸.

Passamos a indicar os principais Protocolos celebrados, ratificados e publicados em Boletim da República, com relevância para a protecção do ambiente dos Estados partes.

⁸ Cf. Artigo 5.º, n.º 1 g) do Tratado da SADC.

	Protocolo	Instrumento de ratificação	Objecto com relevância para o domínio do ambiente
1	Protocolo sobre Transportes, Comunicações e Meteorologia (Maseru, Lesoto, 24 de Agosto de 1996)	Resolução n.º 18/98, de 12 de Maio	Estabelecer sistemas de transporte, comunicações e meteorologia que proporcionem infraestruturas e operações eficientes, económicas e totalmente integradas, que melhor correspondam às necessidades dos clientes e promovam o desenvolvimento económico e social, e que sejam sustentáveis sob o ponto de vista <u>ambiental</u> e económico
2	Protocolo de Cooperação no Domínio da Energia (Maseru, Lesoto, 24 de Agosto de 1999)	Resolução n.º 52/98, de 15 de Setembro	Cooperar e utilizar a energia com vista a apoiar o desenvolvimento económico, aliviar a pobreza e melhorar o nível e a qualidade de vida em toda a Região; assegurar que o desenvolvimento e a utilização da energia não causem danos ao <u>ambiente</u>
3	Protocolo sobre o Sector Mineiro (Blantyre, Malawi, 8 de Setembro de 1997)	Resolução n.º 53/98, de 15 de Setembro	Harmonizar políticas, estratégias e programas nacionais e regionais relacionados com o desenvolvimento e a exploração de recursos mineiros; desenvolver e observar colectivamente os padrões internacionalmente consagrados em matéria de saúde, segurança mineira e <u>protecção ambiental</u>
4	Protocolo Revisto sobre Cursos de Água Compartilhados na Região (Windhoek, Namíbia, 7 de Agosto de 2000)	Resolução n.º 31/2000, de 27 de Dezembro	Desenvolver uma cooperação mais estreita para a protecção, gestão e utilização judiciosas, sustentáveis e coordenadas dos cursos de água compartilhados e promover a agenda da SADC de integração e de alívio à pobreza. Promoção da utilização sustentável, equitativa e racional dos cursos de água compartilhados, bem como o desenvolvimento e uma <u>gestão ambientalmente sadia</u> dos cursos de água compartilhados de uma forma coordenada e integrada
5	Protocolo sobre o Desenvolvimento do Turismo (Grand Baie, Ilhas Maurícias, dia 14 de Setembro de 1998)	Resolução n.º 12/2001, de 20 de Março	Fazer do turismo um veículo para alcançar um desenvolvimento social, económico e sustentável através do aproveitamento cabal das potencialidades existentes na Região; otimizar o aproveitamento dos recursos e aumentar as vantagens competitivas na Região, com relação a outros destinos, através do esforço colectivo e cooperação de um modo sustentável para com o <u>ambiente</u>
6	Protocolo relativo à Conservação da Fauna e Aplicação da Lei (Maputo, 18 de Agosto de 1999)	Resolução n.º 14/2002, de 5 de Março	Estabelecer na Região, e no quadro das respectivas leis internas de cada Estado Parte, abordagens comuns na conservação e no uso sustentável dos recursos relativos à fauna e apoiar na aplicação eficaz das leis inerentes
7	Protocolo sobre as Pescas (Blantyre, Malawi, 14 de Agosto de 2001)	Resolução n.º 39/2002, de 30 de Abril	Promover o aproveitamento responsável dos recursos aquáticos vivos e ecossistemas de interesse dos Estados parte, com o fim de, entre outros, garantir que as gerações futuras beneficiem desses recursos renováveis
8	Protocolo sobre Actividades Florestais (Luanda, Angola, 3 de Outubro de 2002)	Resolução n.º 1/2009 de 14 de Abril	Enfoque sobre as actividades relativas ao desenvolvimento, à conservação, gestão sustentável e à utilização de todos os tipos de florestas e árvores e ao comércio de produtos florestais na Região, garantindo a protecção eficaz do ambiente, e salvaguardando os interesses, tanto das gerações presentes, como futuras.
9	Protocolo da Gestão Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável (Victoria Falls, Zimbábue, 18 de Agosto de 2014)	Sem informação	Garantir a protecção do ambiente em ordem a contribuir para a saúde humana, bem-estar e alívio à pobreza; promover a utilização sustentável dos recursos naturais e culturais e a protecção do ambiente para o benefício das gerações presentes e futuras; promover a gestão compartilhada dos recursos naturais e ambientais transfronteiriços; promover a gestão efectiva e responsável das mudanças climáticas

Um dos maiores desafios, actualmente, diz respeito ao grau de implementação destes compromissos por parte do Estado moçambicano. Essa implementação inclui a adopção de abordagens de divulgação e disseminação de tais instrumentos, dando a conhecer os principais objectivos, conteúdos e implicações para o País, bem

como os mecanismos de implementação, de monitoria e avaliação dos esforços de cumprimento das obrigações respectivas por parte do Moçambique.

Entre os desafios a considerar, destaque vai para os seguintes: limitações financeiras, humanas e tecnológicas, que impedem a criação e manutenção de instituições fortes e eficazes para a gestão ambiental; a fragmentação de responsabilidades entre diferentes órgãos governamentais, que dificulta a implementação de políticas ambientais coerentes e abrangentes; e a falta de pessoal qualificado nas mais diversas matérias ambientais, que compromete a capacidade de implementar e monitorar as convenções e protocolos internacionais.

3.2 Lei do Ambiente

3.2.1 Aspectos gerais da Lei do Ambiente

A Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro, Lei do Ambiente, foi aprovada na sequência do compromisso assumido pelo Governo na Política Nacional do Ambiente (1995), tendo como objecto “a definição das bases legais para uma utilização e gestão correctas do ambiente e dos seus componentes, com vista à materialização de um sistema de desenvolvimento sustentável no país” (art. 2 da Lei do Ambiente).

Esta Lei centrou-se, fundamentalmente, na definição de um conjunto de conceitos e princípios fundamentais da gestão ambiental⁹, na fixação de um quadro institucional básico de protecção do ambiente¹⁰, na eleição de uma norma geral de proibição de todas as actividades que causem degradação ambiental para além dos limites legalmente definidos (com destaque para a poluição)¹¹. Centraram-se, ainda na enunciação de normas especiais de protecção do ambiente (com especial enfoque na protecção da biodiversidade)¹², na previsão de um conjunto de instrumentos de prevenção ambiental (o licenciamento ambiental, o processo de avaliação do impacto ambiental e a auditoria ambiental)¹³ e na caracterização do sistema de infracções, penalidades e fiscalização¹⁴.

Constituindo uma Lei-quadro, uma nota de atenção vai para a definição de cláusulas gerais que são posteriormente desenvolvidas por via da acção regulamentar a cargo do Conselho de Ministros. A primeira cláusula é a da proibição da prática de actividades que causem qualquer forma de degradação do ambiente¹⁵, contra o disposto na legislação, segundo o entendimento decorrente da interpretação do n.º 1 do artigo 9 da Lei do Ambiente. Não obstante a epígrafe do artigo dizer respeito à proibição de poluir, o legislador faz, não apenas referência a diversos actos de poluição, como também a actividades que acelerem a erosão, a desertificação, o desflorestamento e demais actividades que causem degradação ambiental.

Seguidamente temos a cláusula geral de proibição da poluição fora dos limites legalmente estabelecidos, incluindo “a produção, o depósito no solo e no subsolo, o lançamento para a água ou para a atmosfera de quaisquer substâncias tóxicas e poluidoras”, nos termos do artigo 9, n.º 1 da Lei do Ambiente. Ora, como designação técnico-jurídica de limites legalmente estabelecidos temos a de padrões de qualidade ambiental, “como os níveis admissíveis de concentração de poluentes presentes por lei para os componentes ambientais

9 Cf. Artigo 4 da Lei do Ambiente.

10 Cf. Artigos 5 a 8 da Lei do Ambiente.

11 Cf. Artigos 9 e 10 da Lei do Ambiente.

12 Cf. Artigo 12 da Lei do Ambiente.

13 Cf. Artigos 15 a 18 da Lei do Ambiente.

14 Cf. Artigos 27 a 29 da Lei do Ambiente.

15 Por degradação ambiental, entende-se “a alteração adversa das características do ambiente e inclui, entre outras, a poluição, a desertificação, a erosão e o desflorestamento” (Art. 1, n.º 7, da Lei do Ambiente).

com vista a adequá-los a determinado fim” (Arts 1. n.º 18 e 9, n.º 1, da Lei do Ambiente).

É igualmente relevante a cláusula geral de protecção da biodiversidade, consubstanciada na regra da proibição de todas as actividades que atentem contra a conservação, reprodução, qualidade e quantidade dos recursos biológicos, especialmente os ameaçados de extinção, nos termos do artigo 12, n.º 1. O Governo deve, em especial, assegurar que sejam tomadas medidas adequadas com vista à manutenção e regeneração de espécies animais, recuperação de habitats danificados e criação de novos habitats, controlando-se, especialmente, as actividades ou o uso de substâncias susceptíveis de prejudicar as espécies faunísticas e os seus habitats. Deve ainda assegurar a protecção especial das espécies vegetais ameaçadas de extinção ou dos exemplares botânicos, isolados ou em grupo que, pelo seu potencial genético, porte, idade, raridade, valor científico e cultural, o exijam (Art. 12, n.º 2, da Lei do Ambiente).

Por fim, veja-se a cláusula geral de proibição de implantação de infraestruturas habitacionais ou para outro fim que, pela sua dimensão, natureza ou localização, provoquem um impacto negativo significativo sobre o ambiente, especialmente na zona costeira, nas zonas ameaçadas de erosão ou desertificação, nas zonas húmidas, nas áreas de protecção ambiental e em outras zonas ecologicamente sensíveis, segundo o artigo 14, n.ºs 1 e 2 da Lei do Ambiente. Atenção vai para a previsão, no n.º 3 do artigo 14 desta Lei, de que deverão ser estabelecidas por regulamento as normas para a implementação de infraestruturas nas áreas acima referidas, bem como para a implementação de infraestruturas nas áreas que circundam as rodovias, as ferrovias, as barragens, os portos e aeroportos, entre outros, de modo que se não prejudique o seu funcionamento, a sua possibilidade de expansão, assim como a harmonia da paisagem.

Foram consagrados alguns direitos e deveres dos cidadãos, designadamente os direitos à informação ambiental (art. 19), à educação ambiental (art. 20), ao acesso à justiça (art. 21), de requer o embargo (art. 22), bem como as obrigações de participação das infracções (art. 23) e de utilização responsável dos recursos (art. 24).

Entre outros aspectos, o legislador prevê um regime de tríplice responsabilização em caso de inobservância da legislação ambiental, por via da consagração das modalidades de responsabilidade civil, responsabilidade administrativa e responsabilidade penal, nos termos dos artigos 26 e 27 da Lei do Ambiente.

3.2.2 Lacunas e demais questões críticas sobre a Lei do Ambiente

À data da conclusão do presente relatório, a Lei do Ambiente contava com pouco mais de duas décadas e meia de existência sem, entretanto, nunca ter sido objecto da devida divulgação de forma a tornar-se conhecida e ser assumida como importante ao nível da sociedade no geral e das comunidades em especial.

Por outro lado, nunca foi objecto de qualquer revisão, não obstante o longo espaço de tempo decorrido e todo um conjunto de problemas e desafios de magnitude, gravidade e complexidade que o País tem vindo a enfrentar no plano ambiental e climático.

Nem todos os problemas ambientais e os componentes ambientais mereceram a devida atenção no texto da Lei do Ambiente, havendo necessidade, em sede de revisão legislativa, de se incluir uma abordagem mais completa e adequada em relação aos imensos desafios ambientais e climáticos que o País enfrenta. Veja-se, por exemplo, o problema da erosão, que foi destacado no artigo 117, n.º 2 alínea a) da Constituição, mas que não tem tratamento autónomo na Lei do Ambiente. O mesmo que se diga em relação à caça e pesca proibidas, à destruição de ecossistemas protegidos, à mineração ilegal, ao abate de recursos florestais contra o quadro legal,

às queimadas provocadas sem observância da lei, à degradação dos solos, entre outros. A fixação de bases para os diversos problemas serviria como linha de orientação do legislador para a regulação sectorial, garantindo-se maior harmonia legislativa e a cobertura da realidade em termos da problemática ambiental.

Não obstante a Lei do Ambiente ter sido aprovado no período de euforia pós-Rio de Janeiro, evento no qual foi celebrada a Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, não contém qualquer alusão às mudanças climáticas. Ou seja, o legislador foi omissivo no que diz respeito às obrigações gerais e específicas dos estados-parte de tão importante instrumento internacional, bem como na relação intrínseca entre as mudanças climáticas/fenómenos climáticos extremos e a degradação ambiental. A previsão de um capítulo, ou pelo menos um artigo, sobre o enquadramento das mudanças climáticas no ordenamento jurídico moçambicano constituiria um auxiliar importante no processo de definição de medidas legais e administrativas de adaptação, mitigação e resiliência às mudanças climáticas.

No campo da participação e transparência, não obstante a consagração do princípio da participação, de um artigo sobre a participação pública e da previsão do direito à informação (veja-se os artigos 4, 8 e 19), somos do posicionamento de que a Lei do Ambiente e respectiva regulamentação carecem de fortalecimento, principalmente com vista a facilitar e maximizar a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões, como para garantir maior e melhor transparência no licenciamento e condução de actividades susceptíveis de causar impactos ambientais. Note-se que Moçambique não ratificou a importante Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, assinada em Aarhus, na Dinamarca, a 25 de Junho de 1998.

Outro aspecto que merecia constar na Lei seria a obrigatoriedade de o Governo publicar de x em x tempo (periodicidade a definir) o relatório do estado do ambiente em Moçambique, podendo assumir a modalidade de apresentação à Assembleia da República do final de cada legislatura, na esteira do que foi estabelecido no artigo 25 da Lei n.º 19/2007, de 18 de Julho, Lei do Ordenamento do Território, relativamente à avaliação sobre o estado do ordenamento do território. Ao longo da história temos apenas registo de um único relatório sobre o estado do ambiente em Moçambique, elaborado pelo então MICOA, em 2011.

3.3 Regulamentos da Lei do Ambiente

3.3.1 Regulamentos aprovados

Várias matérias previstas na Lei do Ambiente foram objecto de regulamentação ao longo dos ciclos de governação. De forma sumária, seguindo a ordem cronológica, passamos a apresentar a lista dos regulamentos da Lei do Ambiente.

	Regulamento	Decreto de aprovação	Resumo
1	Regulamento sobre a Gestão de Resíduos Biomédicos	Decreto n.º 8/2003, de 18 de Fevereiro	Estabelece as regras para a gestão dos resíduos biomédicos, com vista a salvaguardar a saúde e segurança dos trabalhadores das unidades sanitárias, dos trabalhadores auxiliares e do público em geral. Pretende minimizar os impactos de tais lixos sobre o ambiente, aplicando-se às unidades sanitárias, instituições de investigação, empresas ou pessoas que produzam ou manuseiem, transportem e eliminem resíduos biomédicos.
2	Regulamento sobre Padrões de Qualidade Ambiental e de Emissão de Efluentes	Decreto n.º 18/2004, de 2 de Junho, alterado pelo Decreto n.º 67/2010 de 31 de Dezembro	Define os padrões de qualidade ambiental para o ar, água e solo e de emissão de efluentes, visando o controlo e a manutenção dos níveis admissíveis de concentração de poluentes nos componentes ambientais.
3	Regulamento para a Prevenção da Poluição e Protecção do Ambiente Marinho e Costeiro	Decreto n.º 45/2006, de 30 de Novembro	Visa prevenir e limitar a poluição derivada das descargas ilegais efectuadas por navios, plataformas ou por fontes baseadas em terra, estabelecendo as bases legais para a protecção e conservação das áreas que constituem domínio público marítimo, lacustre e fluvial das praias e dos ecossistemas frágeis, incluindo a respectiva biodiversidade.
4	Regulamento sobre o Acesso e a Partilha de Benefícios Provenientes de Recursos Genéticos	Decreto n.º 19/2007, de 9 de Agosto	Visa regular: (i) o acesso à componente de recursos genéticos existentes no território nacional, na plataforma continental e na zona económica exclusiva para fins de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico ou bioprospecção; (ii) o acesso ao conhecimento tradicional associado à recursos genéticos, relevante para a conservação da diversidade biológica, à integridade dos recursos naturais e à utilização dos seus componentes; (iii) a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração de componentes dos recursos genéticos e do conhecimento tradicional associado; (iv) o acesso à tecnologia e sua transferência para a conservação e utilização da diversidade biológica.
5	Regulamento sobre a Gestão das Substâncias que Destroem a Camada de Ozono	Decreto n.º 24/2008, de 1 de Julho	Estabelece as regras relativas à importação, exportação, trânsito e destruição de substâncias que destroem a camada de ozono e dos equipamentos que as contêm, com vista a prevenir ou minimizar os seus impactos negativos sobre o ambiente, aplicando-se, nos termos do artigo 3.º, a todas as pessoas singulares ou colectivas, nacionais ou estrangeiras, envolvidas na importação, exportação, comercialização, uso e destruição de substâncias que destroem a camada de ozono e dos equipamentos que as contêm.
6	Regulamento para o Controlo de Espécies Exóticas Invasivas	Decreto n.º 25/2008, de 1 de Julho	Visa a protecção das espécies e ecossistemas vulneráveis e ameaçados, a prevenção da introdução não autorizada e difusão de espécies exóticas e espécies exóticas invasivas, a gestão e controlo das espécies exóticas invasivas para prevenir ou minimizar os danos ao ambiente e à biodiversidade; a erradicação das espécies exóticas e espécies exóticas invasivas de ecossistemas e habitats onde elas o possam danificar e a realização de estudos de impacto ambiental antes da introdução de espécies exóticas.
7	Regulamento sobre o Banimento do Amianto e seus Derivados	Decreto n.º 55/2010, de 22 de Novembro	Proíbe produção, o uso, a importação, a exportação e a comercialização do amianto e seus derivados, com vista à protecção da saúde pública e do ambiente. É aplicável às actividades públicas ou privadas que directa ou indirectamente influem na saúde pública e no ambiente pelo uso do amianto e seus derivados.

8	Regulamento de Biossegurança Relativa à Gestão de Organismos Geneticamente Modificados	Decreto n.º 71/2014, de 28 de Novembro	Define as normas de biossegurança e mecanismos de fiscalização para autorização de importação, exportação, trânsito, investigação, libertação para o ambiente, manuseamento e uso de OGM e seus produtos, resultantes da biotecnologia moderna, contribuindo para a garantia da protecção da saúde humana, ambiente e, particularmente, a conservação da diversidade biológica. É aplicável a todas as entidades públicas e privadas envolvidas na importação, exportação, trânsito, investigação, libertação para o ambiente, manuseamento e uso de OGM e seus produtos em todo território nacional.
9	Regulamento sobre Gestão de Resíduos Perigosos	Decreto n.º 83/2014, de 31 de Dezembro	Estabelece regras para a produção e gestão dos resíduos perigosos no território nacional, aplicando-se aos resíduos inflamáveis, explosivos, corrosivos, tóxicos, infecciosos ou radioactivos, ou outras características que constituam perigo para a vida ou saúde do homem e de outros seres vivos, e para a qualidade do ambiente.
10	Regulamento sobre a Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos	Decreto n.º 94/2014, de 31 de Dezembro	Visa o estabelecimento de regras de gestão dos resíduos sólidos urbanos no território nacional, ou seja, os resíduos originários das actividades domésticas e comerciais de aglomerados populacionais.
11	Regulamento sobre a Gestão e Controlo do Saco de Plástico	Decreto n.º 16/2015, de 5 de Agosto	Define normas e procedimentos referentes à gestão e controlo do saco de plástico, no que respeita à sua produção, importação, comercialização e uso, com vista a reduzir os impactos negativos à saúde humana e ao ambiente em geral.
12	Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental (AIA)	Decreto n.º 54/2015, de 31 de Dezembro	Regula o processo de AIA como instrumento de gestão ambiental preventivo. Consiste na identificação e análise prévia, qualitativa e quantitativa, dos efeitos ambientais benéficos e perniciosos de uma actividade proposta. Aplica-se a todas as actividades públicas ou privadas que directa ou indirectamente possam influir nas componentes ambientais, estabelecendo a categorização das actividades para efeitos de definição do tipo de AIA e as respectivas isenções. Define as competências da Autoridade de Avaliação do Impacto Ambiental, regulando a instrução do processo, a pré avaliação a que estão sujeitas todas as actividades susceptíveis de causar impactos sobre o ambiente, os factores de determinação dos critérios de avaliação, os estudos de avaliação ambiental, os objectivos das comissões técnicas de avaliação do impacto ambiental, as obrigações e direitos dos revisores especialistas, o processo de participação pública e os prazos dos processos de AIA. Visa disciplinar, ainda, o licenciamento ambiental, os consultores ambientais e proponentes, a inspecção, as taxas e o regime sancionatório.
13	Regulamento sobre a Responsabilidade Alargada dos Produtores e Importadores de Embalagens	Decreto n.º 79/2017, de 28 de Dezembro	Define os princípios e as normas relativos à responsabilidade alargada dos produtores e importadores de embalagens e resíduos de embalagens, com vista a garantir a protecção da saúde pública e do ambiente, no quadro do desenvolvimento sustentável.

14	Regulamento para a Implementação de Projectos Inerentes à Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal, Conservação e Aumento de Reservas de Carbono	Decreto n.º 23/2018, de 3 de Maio	Define princípios e normas para a implementação de programas e projectos que contribuem para a redução de emissões por desmatamento e degradação florestal, conservação e aumento de reservas de carbono florestal e promoção da gestão sustentável das florestas. Inclui, em concreto, a definição de regras para os Programas e Projectos REDD+ no território nacional; a promoção da conservação e da restauração dos ecossistemas naturais degradados e a valorização dos seus serviços ecos sistémicos e ambientais; a definição de regras para geração, transferência, transacção e retirada de títulos de redução de emissões; o assegurar da monitoria e da transparência de informações sobre as emissões e remoções no REDD+ no âmbito nacional, provincial e distrital; e a promoção da adopção de boas práticas na gestão sustentável das florestas
15	Regulamento sobre Gestão de Produtos Químicos e Poluentes Orgânicos e Persistentes	Decreto n.º 25/2024 de 26 de Abril	Visa o estabelecimento de regras para a gestão de produtos químicos e poluentes orgânicos e persistentes, referente à importação, exportação, produção, transporte, manuseamento e utilização de produtos químicos e suas misturas; adopção de mecanismos para a prevenção da poluição, protecção do ambiente, da saúde humana e animal
16	Regulamento sobre o Processo de Auditoria Ambiental	Decreto n.º 45/2024 de 26 de Junho	Visa o estabelecimento de princípios e normas que devem nortear o exercício da auditoria ambiental no ordenamento jurídico nacional. É aplicável às actividades públicas e privadas em todas as suas fases de implementação, desactivação e restauração que directa ou indirectamente possam influir nas componentes ambientais
17	Regulamento sobre a Actividade de Fiscalização Ambiental	Decreto n.º 51/2024 de 17 de Julho	Tem como objecto regular a actividade de fiscalização do cumprimento das normas de protecção e qualidade ambiental, a nível nacional, definindo-se as competências na matéria do Ministério que superintende a área do ambiente, regulando a acção de fiscalização, os princípios, garantias e impedimentos, e os direitos, deveres e prerrogativas

3.3.2 Regulamentos em falta

Não obstante os esforços acima mencionados, há matérias expressamente previstas na Lei do Ambiente que não foram ainda objecto de regulamentação. São os casos das que dizem respeito ao seguro ambiental (art. 25), à responsabilidade objectiva (art. 26) e aos incentivos ambientais (art. 31), com implicações a seguir descritas:

- Seguro Ambiental (Art. 25): A ausência de um regulamento para o seguro ambiental impede a implementação de um mecanismo crucial para garantir a reparação de danos ambientais. Sem regras claras sobre a obrigatoriedade, o âmbito da cobertura, os limites de indemnização e os procedimentos de accionamento do seguro, as vítimas de incidentes ambientais ficam desprotegidas, e os custos da recuperação ambiental recaem frequentemente sobre o Estado ou sobre as próprias comunidades afectadas. A regulamentação deste artigo incentivaria a internalização dos custos ambientais pelas actividades potencialmente poluidoras e promoveria a adopção de medidas preventivas.
- Responsabilidade Objectiva (Art. 26): A não regulamentação da responsabilidade objectiva dificulta a responsabilização de agentes causadores de danos ambientais, mesmo na ausência de culpa ou dolo. A responsabilidade objectiva é um princípio fundamental do direito ambiental visando a protecção do meio ambiente e a dissuasão de actividades de risco. A sua operacionalização, através de um regulamento

específico, clarificaria os critérios de imputação da responsabilidade, os tipos de danos ambientais abrangidos e os procedimentos para a sua reparação, fortalecendo a proteção ambiental e facilitando o acesso à justiça para as vítimas.

- Incentivos Ambientais (Art. 31): A falta de regulamentação dos incentivos ambientais impede a criação de um quadro que promova activamente a adoção de práticas sustentáveis por parte de empresas, indivíduos e comunidades. Incentivos fiscais, creditícios, técnicos ou outros poderiam estimular investimentos em tecnologias limpas, a conservação da biodiversidade, a utilização eficiente de recursos naturais e a implementação de medidas de adaptação às mudanças climáticas. A regulamentação deste artigo é essencial para alinhar os interesses económicos com os objectivos de sustentabilidade ambiental.

Por outro lado, no campo da protecção da biodiversidade (art. 12), a competência de regulamentação atribuída ao Governo não foi ainda cabalmente preenchida, havendo necessidade de considerar aspectos como espécies, subespécies e ecossistemas em situação vulnerável¹⁶, a biodiversidade nas zonas urbanas e sob pressão urbana, bem como, no geral, a biodiversidade localizada fora das áreas de conservação.

Um exemplo concreto pode ser dado ao descrever a realidade vivida nos processos de urbanização, nos quais a flora, a fauna e os ecossistemas não são considerados, assistindo-se a uma rápida degradação ambiental, com graves implicações presentes e futuras. A atribuição e ocupação de espaços para os mais diversos fins não está a ser acompanhada pela devida salvaguarda dos valores ecológicos existentes, cenário agravado nas zonas ecologicamente sensíveis, como são os casos das florestas costeiras, terras húmidas, encostas, lagos e lagoas, margens de rios, etc.

Note-se que o constrangimento acima referido tem igualmente relação com o facto de a legislação de terras não possuir, praticamente, abordagem ambiental, não obstante o facto de a Lei do Ambiente e a Lei de Terras (Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro) terem sido aprovadas no mesmo dia (1 de Outubro de 1997). Quer a Lei de Terras, quer o Regulamento da Lei de Terras (aprovado pelo Decreto n.º 66/98, de 8 de Dezembro, alterado pelos Decretos n.º 1/2003, de 18 de Fevereiro, n.º 50/2007, de 18 de Outubro e n.º 43/2010, de 20 de Outubro), quer o Regulamento do Solo Urbano (aprovado pelo Decreto n.º 60/2006, de 26 de Dezembro) não estabelecem qualquer obrigação do titular do DUAT, ou ocupante da terra, em relação ao ambiente, tornando-os mais poderosos do que os proprietários de terra nos países que reconhecem o regime da propriedade privada sobre a terra.

No âmbito da gestão de resíduos, constata-se uma lacuna crítica na ausência de um regulamento específico para os resíduos electrónicos, que abrangem equipamentos como celulares, pilhas, computadores, televisores e frigoríficos. O descarte inadequado desses itens representa um grave e crescente problema ambiental e de saúde pública no país, demandando uma atenção regulatória imediata e eficaz.

Como principais impactos do descarte incorrecto de resíduos eletrónicos temos sérias consequências, primariamente relacionadas à contaminação ambiental e aos impactos na saúde humana, designadamente:

- Contaminação do Solo e da Água: uma vasta gama de componentes electrónicos contém substâncias altamente tóxicas, incluindo metais pesados como chumbo, mercúrio e cádmio, além de substâncias orgânicas persistentes como as bifenilas policloradas (BPCBs) e retardantes de chama bromados. Quando descartados de forma inadequada em aterros sanitários não preparados ou abandonados no ambiente, esses materiais lixiviam para o solo e para os lençóis freáticos, contaminando ecossistemas e fontes de água potável;

¹⁶ Veja-se o mais recente caso da corrida às areias pesadas, localizadas nas dunas e praias do litoral da costa de Moçambique, onde existem alguns dos mais importantes spots de biodiversidade do País.

- Impactos na Saúde Humana: a exposição às substâncias tóxicas presentes nos resíduos electrónicos pode ocorrer por diversas vias, como a ingestão de água ou alimentos contaminados, a inalação de poeiras e fumos libertados durante a reciclagem informal (muitas vezes realizada sem protecção adequada) e o contacto directo com os materiais. Essa exposição tem sido associada a uma série de problemas de saúde, incluindo doenças respiratórias, distúrbios neurológicos, danos renais, problemas de desenvolvimento e aumento do risco de cancro;
- Além dos riscos ambientais e de saúde, o descarte inadequado de electrónicos representa uma perda significativa de recursos valiosos. Muitos componentes electrónicos contêm metais preciosos como ouro, prata, platina e cobre que podem ser recuperados através de processos de reciclagem, contribuindo para a economia circular e a conservação de recursos naturais.

Nesse sentido, a aprovação de uma Regulamento específico para a gestão de resíduos electrónicos consideraria aspectos como:

- Responsabilidade alargada do produtor (RAP), responsabilizando os fabricantes e importadores de produtos electrónicos pela gestão do ciclo de vida dos seus produtos, incluindo a recolha, o tratamento e a reciclagem dos resíduos;
- Institucionalização de sistemas de recolha selectiva eficientes e acessíveis, através de pontos de entrega específicos, campanhas de recolha e outras iniciativas;
- Definição de normas para o tratamento e a reciclagem, garantindo a recuperação segura de materiais valiosos e a descontaminação adequada dos componentes perigosos;
- Proibição de descarte inadequado em aterros sanitários, controlados, lixeiras ou no ambiente, acompanhada de mecanismos de fiscalização e sanções para o não cumprimento;
- Consciencialização e educação, por via da implementação de campanhas de informação e educação pública, sobre os perigos do descarte inadequado de resíduos electrónicos e a importância da sua recolha selectiva e reciclagem;
- Desenvolvimento de incentivos para o estabelecimento e o desenvolvimento de um sector formal de reciclagem de resíduos electrónicos, gerando empregos verdes e promovendo a economia circular.

Em relação à implementação dos regulamentos supracitados, há desafios enormes que prejudicam a sua eficácia, incluindo fragilidade no campo dos recursos para a fiscalização, capacidade técnica e humana, a existência de sistemas de monitoria a avaliação, entre outros. Poderíamos citar diversos exemplos de baixa ou nula implementação dos regulamentos e respectiva Lei mãe, mas focar-nos-emos em dois casos, no campo da prevenção e combate à poluição:

- O Regulamento sobre a Gestão e Controlo do Saco de Plástico (2015) – aprovado no contexto de enorme euforia dos esforços governamentais para reduzir a poluição plástica, e que determinou a proibição das seguintes acções: (i) a produção, importação, comercialização a retalho ou a grosso do saco de plástico cuja espessura seja inferior a 30 micrómetros (com excepção do saco de plástico usado para a pesagem de produtos alimentares e o especificamente usado para acondicionamento de RSU); (ii) a distribuição gratuita de saco de plástico em todos os locais onde se exerça a actividade comercial; e (iii) a comercialização ou distribuição de saco de plástico que contenha acima de 40% de material reciclado em estabelecimentos

que comercializem produtos alimentares (Art. 4 do Regulamento). Depois de algum sucesso nos primeiros meses a seguir à sua entrada em vigor, nos anos seguintes a realidade demonstrou que o saco plástico nacional continua abundante no ambiente. É oferecido na grande maioria de estabelecimentos informais e em parte do sector formal; os sacos reciclados continuam a ser utilizados para acondicionar alimentos e há também indícios de existirem sacos plásticos no mercado com espessura inferior a 30 micrómetros. Por sua vez, não deixou de ser uma opção minimalista, quando comparada com as medidas de proibição total adoptadas por vários países africanos, com impactos positivos dignos de destaque.

- Regulamento sobre a Responsabilidade Alargada do Produtor e Importador de Embalagens (2017), no qual se atribuiu, total ou parcialmente, física e ou financeiramente, ao produtor e importador de embalagens e resíduos de embalagens a responsabilidade pelo impacto causado na saúde pública e no ambiente [Cf. Artigo 4 b) do Regulamento]. Neste sentido, os produtores e importadores são co-responsáveis pela gestão das embalagens e resíduos de embalagens, nos termos do disposto no presente Regulamento e demais legislações aplicáveis, incluindo o pagamento de taxas bem como a devolução e valorização dos resíduos de embalagens, directamente ou através de organizações que tiverem sido criadas para assegurarem a valorização dos materiais recuperados (Art. 7 do Regulamento). Prevêem-se três sistemas de responsabilidade do produtor e importador de embalagens que podem ser instaurados de forma combinada, designadamente: (i) sistema de gestão interna (directa e indirecta); (ii) sistema da taxa ambiental sobre a embalagem; e (iii) sistema de normalização das embalagens (Art. 9 do Regulamento). Contudo, volvidos cerca de 7 anos, este Regulamento não está a ser implementado, ficando o ónus da responsabilidade de gestão dos resíduos de embalagem a cargo dos municípios e distritos, os quais enfrentam as crónicas dificuldades financeiras. Recentemente, foi aprovado, através do Diploma Ministerial n.º 26/2025 de 10 de Março, o regime da Taxa Ambiental sobre a Embalagem.

Os dois regulamentos acima constituem passos relativamente tímidos em relação à problemática da gestão de resíduos no geral e à necessidade de realizar esforços para reduzir drasticamente os impactos da poluição plástica. Senão vejamos, na responsabilidade alargada dos produtores apenas se considerou abranger as embalagens e resíduos de embalagem, deixando de parte toda uma gama de resíduos produzidos ou importados que requerem abordagem similar, com destaque para os tóxicos ou perigosos (pneus, baterias, lâmpadas, etc.), biomédicos (com especial enfoque para os medicamentos fora de prazo) e electrónicos (equipamentos como computadores, impressoras e respectivos componentes). No caso do plástico, em especial, o Regulamento em causa apenas considerou os sacos plásticos de compras, havendo uma lacuna generalizada no que diz respeito aos demais plásticos de uso único (garrafas PET, embalagens de docinhos e salgadinhos, pratos, copos e talheres descartáveis, embalagens takeaway, palhinhas, etc.).

Um dos aspectos cruciais a considerar consiste na necessidade de divulgar o quadro regulamentar sobre o ambiente a nível local, mais concretamente nos municípios e distritos, incluindo a capacitação das lideranças, técnicos e demais actores que intervêm na área do ambiente, como uma das condições para a efectiva e cabal implementação dos diversos instrumentos acima referidos. Este aspecto está igualmente relacionado com o modelo de organização do Estado e com as barreiras ou dificuldades no desenvolvimento de modelos de descentralização adequados à prossecução dos objectivos constantes, entre outros instrumentos, no artigo 11 da CRM.

3.4 Legislação ambiental sectorial

A Constituição determinou, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 117, competir ao Estado a integração os objectivos ambientais nas políticas sectoriais com vista a “garantir o direito ao ambiente no quadro de um desenvolvimento sustentável”.

Nos termos do n.º 1 do artigo 32 da Lei do Ambiente, “a legislação existente que rege a gestão dos componentes ambientais deve ser ajustada às disposições da presente Lei”.

Por conseguinte, compete a cada sector de actividade considerar o ambiente no desenho das políticas, legislação e mandatos institucionais, através da definição de princípios e normas específicas de boa gestão ambiental.

3.4.1 Exemplos de sectores de actividades com normas ambientais

Neste campo, há sectores de actividade que têm vindo a ser mais activos do que outros. Destacam-se, por exemplo, os sectores de minas, petróleos, mar e pescas e turismo.

Note-se que a inserção de normas ambientais na legislação sectorial pode ser realizada por via da sua integração em artigos, secções ou capítulos nas leis e regulamentos que vierem a ser aprovados (veja-se a Lei n.º 4/2004, de 17 de Junho, Lei do Turismo, e a Lei n.º 20/2019, de 8 de Novembro, Lei do Mar), ou mesmo na elaboração de um instrumento específico com normas de boa gestão ambiental para determinado sector (como são os casos do Regulamento Ambiental para a Actividade Mineira, aprovado pelo Decreto n.º 26/2004, de 20 de Agosto, e o Regulamento Ambiental para as Operações Petrolíferas, aprovado pelo Decreto n.º 56/2010, de 22 de Novembro).

O caso específico do sector de minas

Apesar da existência de um quadro legal para o sector de minas em Moçambique, incluindo a Lei de Minas e seus regulamentos que estabelecem normas ambientais, a actividade mineira continua a apresentar desafios ambientais e sociais significativos que demandam respostas mais eficazes e integradas. A análise dos pontos levantados revela áreas críticas onde a legislação existente e a sua implementação ainda não são suficientes para garantir a sustentabilidade e a justiça social.

A complexidade dos desafios ambientais e sociais no sector de minas em Moçambique reside, em parte, na intrínseca ligação entre eles. A degradação ambiental, por exemplo, não é apenas uma questão ecológica, mas também social. Afecta directamente a subsistência das comunidades locais que dependem dos recursos naturais para a agricultura, a pesca e o acesso à água potável. A contaminação da água por mercúrio, resultante de práticas de mineração inadequadas, não só destrói ecossistemas aquáticos, mas também compromete a saúde humana, levando a doenças e à insegurança alimentar. Da mesma forma, as condições de trabalho precárias, com a exposição a substâncias tóxicas e a riscos de acidentes, não apenas violam os direitos humanos fundamentais dos trabalhadores, mas também podem ter impactos ambientais a longo prazo, como a contaminação do solo e da água em caso de acidentes industriais. Portanto, qualquer abordagem para solucionar esses desafios deve reconhecer essa interdependência e buscar soluções integradas que abordem simultaneamente as dimensões ambientais e sociais da actividade mineira.

A questão da formalização da mineração artesanal ilustra bem essa necessidade de uma abordagem integrada. A falta de regulamentação e de zonas específicas para essa actividade leva a práticas ambientais destrutivas, como o desmatamento não controlado e o uso indiscriminado de mercúrio, além de expor os mineiros a condições de trabalho perigosas e à exploração. A formalização, por meio da criação de zonas designadas, de processos de licenciamento simplificados e da oferta de assistência técnica, pode, não apenas melhorar as práticas ambientais e as condições de trabalho, mas também integrar esses mineiros na economia formal, gerando benefícios sociais e económicos mais amplos. No entanto, essa formalização deve ser acompanhada por uma monitoria ambiental e social contínua e por uma garantia de que as comunidades locais sejam envolvidas no processo e beneficiadas pela actividade, evitando assim a criação de novas formas de injustiça ou degradação ambiental.

A superação dos desafios no sector de minas em Moçambique exige uma mudança de paradigma, passando de uma visão puramente extractivista para uma abordagem de desenvolvimento mineral sustentável. Isso implica internalizar os custos ambientais e sociais da mineração, garantir a participação e o benefício das comunidades locais, promover a transparência na gestão dos recursos e das receitas, e investir em alternativas económicas para as regiões ricas em recursos minerais a longo prazo. A legislação existente, embora represente um ponto de partida importante, precisa de ser complementada por regulamentos mais específicos e por uma implementação e fiscalização mais rigorosas e coordenadas entre os diferentes órgãos governamentais. Além disso, é fundamental fomentar um diálogo multisectorial envolvendo o Governo, as empresas, a sociedade civil e as comunidades locais para construir soluções que sejam, não apenas economicamente viáveis, mas também ambientalmente sustentáveis e socialmente justas, garantindo que a riqueza mineral de Moçambique beneficie a nação como um todo, sem comprometer o futuro das próximas gerações.

3.4.2 Exemplos de sectores de actividades sem normas ambientais

Em primeiro lugar veja-se o sector da Agricultura. Neste sector há urgência de uma Lei-Quadro orientada para a sustentabilidade, bem como de regulamentação apropriada, representando um obstáculo significativo para a adopção de práticas de boa gestão ambiental. Para integrar os imperativos ambientais e climáticos neste sector crucial, a prioridade legislativa deve ser a promulgação de uma Lei-Quadro de Agricultura Sustentável, que consagre pilares para uma produção agrícola que respeite os limites ambientais e contribua para a resiliência climática, definindo:

- Princípios e directrizes para a agricultura sustentável: a lei deve consagrar princípios como a conservação do solo e da água, a protecção da biodiversidade, o uso eficiente de recursos naturais e a redução das emissões de gases de efeito estufa. Deve orientar as políticas e regulamentos sectoriais bem como as práticas dos agricultores em todos os níveis;
- Obrigações de conservação para agricultores: é fundamental que a lei estabeleça obrigações claras para os agricultores, tanto de subsistência quanto industriais. Isso inclui a proibição do desmatamento não sustentável para expansão agrícola, a implementação de práticas de conservação do solo (como o plantio directo e a cobertura vegetal), o uso eficiente da água (através de sistemas de irrigação eficientes e da captação de água da chuva) e a protecção da biodiversidade nas áreas agrícolas e adjacentes;
- Melhoramento da regulamentação do uso de agrotóxicos: dada a crescente preocupação com os impactos dos agrotóxicos na saúde e no ambiente, urge reforçar o quadro regulamentar sobre o uso, a importação, a comercialização e o armazenamento dessas substâncias, com maior enfoque na protecção da saúde humana e dos ecossistemas, promovendo alternativas mais seguras e sustentáveis;
- Incentivos para práticas sustentáveis: para fomentar a adopção de práticas agrícolas sustentáveis, a lei deve prever a criação de incentivos diversos, como assistência técnica especializada, acesso facilitado a crédito com taxas diferenciadas, subsídios para a aquisição de equipamentos e tecnologias verdes e apoio à comercialização de produtos agro-ecológicos;
- Protecção de áreas sensíveis: a lei deve estabelecer medidas de protecção para áreas sensíveis, como as margens de rios, zonas húmidas e áreas de conservação, restringindo ou proibindo actividades agrícolas que possam causar erosão, assoreamento, poluição da água e perda de biodiversidade. Devem ser considerados mecanismos de compensação para os agricultores afectados por essas restrições;
- Adaptação **às mudanças climáticas**: a lei deve integrar medidas para aumentar a resiliência do sector agrícola aos impactos das mudanças climáticas, como a promoção de culturas tolerantes à seca e a inundações, o desenvolvimento de sistemas de alerta precoce e a disseminação de práticas de gestão de risco climático.

Em segundo lugar, temos o sector da Construção. Neste sector, a ausência de um código de princípios e normas que promovam a boa gestão ambiental representa uma lacuna significativa. A aprovação urgente de um Código de Construção Sustentável é essencial para orientar o sector em direção a práticas mais responsáveis e para mitigar o seu impacto ambiental:

- Princípios de utilização racional de materiais: o código deve priorizar o uso de materiais de construção com baixa pegada de carbono, provenientes de fontes sustentáveis e com potencial para reciclagem e reutilização. Deve incentivar a economia circular, promovendo o reaproveitamento de materiais de construção e demolição;
- Economia circular no uso da água: o código deve estabelecer normas para a utilização eficiente da água nas actividades de construção e nas edificações. Isso inclui a obrigatoriedade de implementar sistemas de captação e aproveitamento de águas pluviais, o uso de tecnologias que reduzam o consumo de água potável (como acessórios sanitários eficientes) e a recirculação de água em processos construtivos;
- Eficiência energética e energias renováveis: o código deve definir padrões mínimos de eficiência energética para as novas construções e incentivar a incorporação de energias renováveis, como a solar, nos projectos.

Isso contribuirá para a redução do consumo de energia convencional e das emissões de gases de efeito estufa associadas ao sector;

- Respeito pelo verde e compensação da perda de biodiversidade: o código deve integrar a obrigatoriedade de incluir espaços verdes nos projetos de construção, tanto em áreas urbanas quanto rurais. Além disso, deve estabelecer mecanismos de compensação pela perda de biodiversidade durante as obras, como o replantio de espécies nativas em áreas equivalentes ou superiores;
- Gestão de resíduos da construção e demolição: o código deve definir normas claras para a gestão adequada dos resíduos gerados pelas actividades de construção e demolição, priorizando a separação na fonte, a reutilização, a reciclagem e a disposição final ambientalmente segura;
- Avaliação do ciclo de vida das edificações: a longo prazo, o código pode evoluir para incorporar a avaliação do ciclo de vida das edificações, considerando os impactos ambientais desde a extração dos materiais até à sua demolição, incentivando escolhas de design e materiais que minimizem esses impactos.

No geral, há necessidade de trabalhar na harmonização do quadro legislativo nacional em matéria ambiental, garantindo-se que cada sector de actividade se conforme com o disposto na Constituição da República de Moçambique e na Lei do Ambiente, prosseguindo princípios e normas de boa gestão ambiental.

3.5 Tratamento legal sobre as questões climáticas

Não obstante os esforços louváveis de Moçambique na adesão e ratificação de importantes instrumentos internacionais relacionados ao clima, a exemplo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris, bem como a aprovação de legislação dispersa que aborda diversas questões da agenda climática (como o caso da Lei de Gestão e Redução do Risco de Desastres, a Lei de Florestas, etc.), torna-se patente a necessidade de um investimento estratégico e urgente na concepção de um quadro político e legal abrangente, sistematizado e verdadeiramente eficaz. Este quadro deve ser capaz de endereçar, de forma integrada, a complexidade e a transversalidade dos desafios impostos pelas mudanças climáticas.

Embora os instrumentos existentes representem passos importantes, uma análise mais aprofundada revela lacunas significativas e áreas onde a legislação pode ser fortalecida e complementada:

- Falta de uma Lei-quadro sobre Mudanças Climáticas, ou seja, uma lei dedicada exclusivamente às mudanças climáticas. Tal legislação seria crucial para estabelecer princípios, directrizes, metas de redução de emissões, mecanismos de adaptação, responsabilidades de diferentes sectores e instrumentos de financiamento climático de forma clara e integrada;
- O País enfrenta ainda uma integração Setorial Insuficiente, na qual a agenda climática precisa de ser mais robustamente integrada em todas as políticas e legislações sectoriais, como agricultura, energia, infraestrutura, saúde e planeamento territorial. É fundamental garantir a coerência entre os objectivos de desenvolvimento e os imperativos da acção climática.
- Existência de mecanismos de adaptação limitados, ou seja, embora Moçambique seja altamente vulnerável aos impactos das mudanças climáticas, o arcabouço legal para apoiar e implementar medidas de adaptação em diferentes sectores e comunidades ainda é incipiente. Urge fortalecer a legislação para promover

a resiliência e a adaptação baseada em ecossistemas e comunidades. Veja-se, por exemplo, o caso da infraestrutura resiliente, incluindo normas que incentivem construções adaptadas a eventos climáticos extremos e a reassentamento climático para comunidades vulneráveis; a necessidade de definição de programas de capacitação, incluindo iniciativas educacionais, para preparar as comunidades e os gestores para enfrentar desafios climáticos.

- Necessidade de melhor definição legal do quadro de financiamento climático e mecanismos de incentivo, para melhor mobilização e gestão de recursos financeiros para a acção climática, tanto a nível nacional quanto internacional, como para a criação de mecanismos de incentivo para a adopção de práticas de baixo carbono e para o investimento em tecnologias limpas.
- No campo da participação pública e acesso à informação, a legislação deve garantir a participação informada da sociedade civil, das comunidades locais e do sector privado na formulação e implementação de políticas climáticas. O acesso transparente à informação sobre as mudanças climáticas e as acções governamentais é fundamental.
- Necessidade de estabelecimento de mecanismos claros de responsabilização pelo não cumprimento das metas e obrigações relacionadas ao clima, bem como fortalecer os instrumentos de fiscalização e monitoramento da implementação das políticas climáticas.
- Por fim, o quadro legal deve incorporar princípios de justiça climática, reconhecendo as vulnerabilidades diferenciadas e garantindo que as acções climáticas não agravem as desigualdades existentes.

3.6 Legislação ambiental municipal

Segundo o artigo 286 da Constituição, as autarquias locais são pessoas colectivas públicas, dotadas de órgãos representativos próprios que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado. Pela Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto, foi aprovado o quadro jurídico para a implantação das autarquias locais, e pelo Decreto n.º 11/2024, de 3 de Abril, o respectivo Regulamento.

A Lei reconhece às Autarquias, no artigo 15, n.º 1, um conjunto de atribuições de funções que reflectem os interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas, designadamente o “meio ambiente, saneamento básico e qualidade de vida”.

Segundo o artigo 24, “As autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e demais regulamentos”. Ora, este poder regulamentar permite que os Municípios possam aprovar, por via de deliberação da assembleia municipal, posturas municipais para o ambiente e para o clima, adequadas aos problemas e desafios específicos que caracterizam as respectivas circunscrições.

As posturas municipais são instrumentos jurídicos infralegais, ou seja, hierarquicamente inferiores às leis, que visam detalhar e complementar as disposições legais, adaptando-as às necessidades e peculiaridades de cada município. Elas abrangem diversas áreas com destaque para o ambiente (gestão de resíduos sólidos, protecção de áreas verdes, controlo da poluição sonora, uso sustentável dos recursos naturais, etc) e clima (medidas de adaptação às mudanças climáticas, incentivos à eficiência energética, promoção de energias renováveis, etc.).

As posturas municipais são importantes no desenho do ordenamento jurídico moçambicano pelas seguintes razões principais:

- i. Soluções locais: permitem que os municípios criem normas específicas para os seus territórios, levando em consideração os problemas e desafios ambientais e climáticos locais;
- ii. **Ações** mais eficazes: ao adaptar as normas à realidade local, as posturas municipais tornam as ações de protecção ambiental e de combate às mudanças climáticas mais eficazes;
- iii. Participação da comunidade: a elaboração das Posturas Municipais pode envolver a participação das comunidades locais, garantindo que as normas reflectam as necessidades e as expectativas da população;
- iv. Fiscalização e aplicação: as posturas municipais estabelecem as regras e sanções para o descumprimento das normas ambientais e climáticas, permitindo que os municípios actuem na fiscalização e aplicação das leis.

Contudo, existe uma fragilidade estrutural ao nível dos municípios, que pode ser traduzida no facto de não existirem ainda posturas municipais para a protecção do ambiente e resiliência climática, com excepção da área de gestão de resíduos sólidos urbanos. Para que os municípios lancem mão desta importante ferramenta, urge fortalecer a capacidade técnica e institucional, investindo na formação do pessoal, melhoramento da infraestrutura e equipamentos, promoção da coordenação intersectorial e a troca de experiências entre municípios. É importante a mobilização de recursos financeiros, através da submissão de propostas a instituições nacionais e internacionais e de parcerias com empresas e organizações da sociedade civil. Deve-se aprofundar o conhecimento sobre os problemas ambientais, realizando estudos técnicos, colectando dados e informações ambientais, promovendo debates e fóruns de discussão com especialistas e representantes da sociedade civil. Promover a coordenação interinstitucional, criando e desenvolvendo mecanismos de comunicação e de colaboração entre os diferentes actores envolvidos na gestão ambiental.

Importa sublinhar que nem todos os problemas deverão estar dependentes de legislação nacional e consequentemente da intervenção de entidades nacionais com função de controlo e fiscalização, tendo presente que grande parte das ofensas ao ambiente pode ser tratada no campo da responsabilidade administrativa, com envolvimento dos órgãos municipais competentes, com destaque para o papel da Polícia Municipal.

3.7 Lei de Conservação da Biodiversidade

Na Lei de Conservação da Biodiversidade encontrámos um importante conjunto de tipos legais de crime, que foram fundamentalmente resultado da revisão realizada em 2017, por via da Lei n.º 5/2017, de 11 de Maio, a qual agravou significativamente o regime de infrações contra a biodiversidade.

Nesta Lei, encontra-se o Crime de Armas Proibidas, tipificado no artigo 61 Lei da Conservação da Biodiversidade, que prevê pena de prisão maior de 12 a 16 anos e multa correspondente, bem como os crimes tipificados no artigo 62 da mesma lei, que prescrevem penas de prisão maior de 8 a 12 anos e multa correspondente para quem praticar qualquer dos actos previstos, conforme transcrição abaixo.

Tipo de Crime	Sanção
Abater, sem licença, qualquer elemento das espécies protegidas ou proibidas da fauna e flora, incluindo as espécies constantes na lista dos Anexos I e II da CITES	Pena de prisão maior de 12 a 16 anos e multa correspondente
Chefiar, dirigir, promover, instigar, criar ou financiar; aderir, apoiar, colaborar de forma directa ou indirecta grupo, organização ou associação de duas ou mais pessoas que, actuando de forma concertada, pratique, conjunta ou separadamente, o crime de abate ou destruição das espécies protegidas ou proibidas da fauna e flora, incluindo as espécies constantes na lista dos Anexos I e II da CITES ou a exploração ilegal de recursos minerais nas áreas de conservação e zona tampão	
Sem permissão legal, extrair recursos florestais e faunísticos, pôr a venda, distribuir, comprar, ceder, receber, proporcionar a outra pessoa, transportar, importar, exportar, fazer transitar ou ilicitamente deter animais, produtos de fauna ou preparados das espécies protegidas ou proibidas, incluindo as espécies constantes na lista dos Anexos I e II da CITES.	
Caçar, nos meses que pelas normas for proibido o exercício da caça, ou que, nos meses que não forem defesos, caçar por modo proibido pelas mesmas normas	Pena de prisão maior de 8 a 12 anos e multa correspondente
Sem permissão legal converter, transformar, mudar o carácter original de partes orgânicas de qualquer espécie animal ou arvoredado legalmente protegido, com o objectivo de ocultar ou dissimular a sua origem ilícita, passagem, transporte, posse, importação, exportação ou auxiliar a pessoa implicada nas infracções contra o meio ambiente a escapar das autoridades da lei e eximir-se das suas responsabilidades	
Pôr veneno ou qualquer substância letal ou nociva à saúde animal no meio ambiente, em alimentos ou água dos rios, lagos, charcos ou qualquer local onde os animais possam beber	
Colocar fogo e por este meio destruir, no todo ou em parte, floresta, mata ou arvoredado dentro das áreas de conservação e ou zona tampão	
Praticar artes de pesca proibidas por lei, particularmente uso de explosivos, substâncias tóxicas, venenosas ou equivalentes, ou com recurso a rede varredoura ou armadilha mais estreita que a que for limitada pela entidade pública, ou pescar por qualquer outro modo proibido pelas mesmas posturas ou regulamentos, ou ainda que pescar espécies protegidas	

Nota para os artigos 55 (circunstâncias agravantes), 56 (circunstâncias atenuantes), 57 (Reincidência), 58 (Acumulação de infracções), 59 (Agentes dos crimes e responsabilidade solidária), 59 A (Tentativa e frustração), 60 (Penas acessórias), 63 A (Busca e apreensões) e 63 B (Auxiliar do Ministério Público).

Em termos de intervenções do Judiciário, a área com maior número de casos tramitados é precisamente a dos crimes contra a fauna, principalmente pelos esforços na capacitação de magistrados judiciais e do Ministério Público e agentes do SERNIC, incluindo a preparação de manuais de apoio à implementação, com apoio de parceiros internacionais, com destaque para a USAID, a WWF e a UICN.

3.8 Lei do Mar

A Lei n.º 20/2019, de 8 de Novembro¹⁷, Lei do Mar, integra um capítulo sobre Crimes e Infracções, grande parte dos quais com relevância ambiental.

Veja-se o disposto no artigo 93, o qual define como crimes marítimos, sem prejuízo do disposto em legislação específica, os definidos no Código Penal e no Código Disciplinar da Marinha Mercante, entre outros os seguintes: [consideraremos apenas os crimes de natureza ambiental, previstos nas alíneas a) a i) do n.º 1 do artigo 93 da Lei do Mar]:

¹⁷ Revogou a Lei n.º 4/96, de 4 de Janeiro (primeira Lei do Mar).

Tipo de Crime	Sanção
Poluir o espaço marítimo nacional, ou, por qualquer forma, degradar as suas qualidades e o meio ambiente marinho por fonte de qualquer natureza sem observância das disposições legais, regulamentares ou obrigações impostas por autoridade competente, bem como da MARPOL	Pena de prisão de dois a oito anos e multa correspondente
Destruir, sem a devida autorização ou por inobservância da licença, a fauna, a flora, os mangais, os corais e outras espécies marinhas, lacustres ou fluviais protegidas ou proibidas, bem como a erosão ou alteração de corpos hídricos	Pena de prisão de oito a doze anos e multa correspondente;
Processar, embalar, importar, exportar, comercializar, fornecer transportar, guardar, armazenar ou abandonar espécies marinhas protegidas ou proibidas, sem autorização e posto que não se prove ser o autor da captura e abate das referidas espécies é aplicada	Pena de prisão até dois anos e multa correspondente
Pescar nos meses de defeso ou veda	Pena de prisão de dois a oito anos e multa correspondente
Pescar com rede de arrasto, ou de malha mais estreita que a que for limitada pela entidade pública ou pesca por qualquer outro modo proibido pelas mesmas posturas ou regulamentos	
Pesca ilegal por estrangeiros	Pena de prisão de oito a doze anos e multa correspondente
Lançamento ao mar, rio ou lagoa, em qualquer período do ano, de plantas venenosas e tóxicas, ou outro material venenoso ou electrizante com fim de entorpecer ou matar recursos vivos	Pena de prisão de dois a oito anos e multa correspondente
Disseminar doenças, pragas ou outras espécies nocivas que possam afectar ou causar danos ao ambiente marinho e respectivo ecossistema	
Introduzir, sem autorização ou observância de regulamentos vigentes, por via marítima, plantas e animais exóticos	

Nos termos do n.º 2 do artigo 93 da Lei do Mar, estes crimes estão sujeitos à jurisdição dos tribunais marítimos. Veja-se a Lei n.º 10/2022, de 7 de Julho, Lei dos Tribunais Marítimos, que visa estabelecer o regime jurídico da organização, composição, funcionamento e competências dos tribunais marítimos, órgãos de soberania, com competência especializada para administrar a justiça nos litígios inerentes à jurisdição marítima, fluvial e lacustre, e apreciar as contravenções de natureza marítima fluvial e lacustre que dirimem litígios relacionados à jurisdição marítima, fluvial e lacustre em matéria cível, criminal e comercial, bem como contravenções marítimas, fluviais, lacustres e de outras matérias de natureza marítima, fluvial e lacustre que não sejam por lei atribuídas a outra jurisdição.

Previu-se, no artigo 94 da Lei do Mar (Prevenção de crimes), competir ao Governo “assegurar, através da autoridade marítima competente ou a quem o Governo delegar, a protecção de construções navais flutuantes, navegantes ou não, ou qualquer infraestrutura instalada no espaço marítimo nacional, a fim de prevenir o cometimento dos crimes marítimos previstos na presente Lei”.

3.9 Lei de Minas

A Lei n.º 20/2014, de 18 de Agosto, Lei de Minas, estabelece os princípios gerais que regulam o exercício dos direitos e deveres relativos ao uso e aproveitamento de recursos minerais (Art. 2, n.º 1 da Lei de Minas).

No domínio da responsabilização, o legislador prevê, como regra geral, a proibição “de exercício da actividade mineira sem título mineiro ou autorização bastante”, sob cominação de “multa, apreensão do produto extraído ou o confisco do equipamento e meios utilizados, consoante a gravidade da infracção, nos termos do Código Penal” (vide art. 78, n.ºs 1 e 2 da Lei de Minas).

Esta Lei de Minas prevê igualmente tipos legais de crime com relevância para a tutela jurídico-ambiental, na medida em que o seu cometimento implica normalmente a agressão ao ambiente como bem jurídico fundamental.

Em primeiro lugar, veja-se o crime de Pesquisa e extracção ilícita de minerais, tipificado no artigo 79 da Lei de Minas, que prevê pena de prisão em caso de prospecção e pesquisa, posse e transporte de amostras de minerais, sem a devida autorização. É punível com pena de 2 a 8 anos de prisão, no caso de extracção, tratamento, processamento e comercialização de produtos minerais sem a devida autorização, e pena de 8 a 12 anos de prisão no caso de extracção, tratamento, processamento e comercialização de qualquer mineral radioactivo, sem a autorização, nos termos do Código Penal.

De seguida, encontra-se previsto, no artigo 80 da presente Lei, o tipo legal de crime de Tráfico de produto mineral, focando na penalização da venda, da doação em cumprimento ou qualquer forma de transacção, e da saída do território nacional sem a devida autorização de produtos minerais, sob cominação de pena de prisão maior de 8 a 12 anos.

3.10 Lei de Florestas

A Lei n.º 17/2023, de 29 de Dezembro¹⁸, nova Lei de Florestas, estabelece os princípios, objectivos e normas sobre a criação, protecção, conservação, acesso, utilização, valorização e fiscalização do património florestal nacional para o benefício ecológico, social, cultural e económico das actuais e futuras gerações (art. 2 da Lei de Florestas). Entre os objectivos da nova Lei temos o de assegurar a conservação, criação e gestão do património florestal, visando melhorar a resiliência do País face às mudanças climáticas e garantir o uso sustentável do património florestal [Art. 4 alíneas a) e b) da Lei de Florestas].

Conforme veremos, com a aprovação da nova Lei, deu-se um reforço significativo na abordagem de responsabilização, por via da penalização de um conjunto de infracções anteriormente tratadas apenas no plano da responsabilidade administrativa, facto motivado pelo agravamento do problema de desflorestamento e degradação ambiental no País, com destaque para a exploração e exportação ilegal de recursos florestais.

A nova Lei consagrou vários tipos legais de crime contra as florestas, entre os quais o crime de Exploração e comercialização ilegal de recursos florestais, previsto e punido nos termos do n.º 1 do artigo 77, segundo o qual “aquele que cortar, extrair, derrubar, transportar, adquirir, armazenar, comercializar e expor madeira, carvão vegetal e outros recursos florestais sem a licença ou em inobservância das condições estabelecidas, é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos e multa correspondente”; sendo que, “até prova em contrário, presume-se que os recursos florestais foram extraídos ou abatidos por aquele que os transporta ou está em sua posse.”.

De seguida, veja-se o crime de Exportação ilegal de produtos florestais, previsto e punido nos termos do n.º 1 do artigo 78, da Lei de Florestas, estabelecendo uma pena de prisão de 1 a 5 anos e multa correspondente, àquele que exportar produtos florestais ilegalmente.

Por fim, esta Lei prevê Crime de desobediência, no artigo 79, aplicável a quem faltar à obediência às ordens legítimas do fiscal de florestas, fiscal ajuramentado ou outra autoridade pública competente, incorrendo, o prevaricador, à punição prevista nos termos da Lei Penal vigente.

¹⁸ Revogou a Lei n.º 10/99, de 7 de Julho, Lei de Florestas e Fauna Bravia.

4. Governação ambiental

4.1 Governação central

4.1.1 Órgão central que superintende a área do ambiente

Após a realização das primeiras eleições multipartidárias (1994), o quadro institucional ambiental ganhou ímpeto, por via da criação de um Ministério que superintende a área do ambiente. Note-se que até à criação de um órgão especializado com o nível de ministério, as competências foram sendo atribuídas, ao longo da história de Moçambique, a diferentes entidades de natureza infra ministerial.

- I. Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental (MICOA) – o MICOA, criado pelo Decreto Presidencial n.º 2/94, de 21 de Dezembro, conheceu quatro mandatos consecutivos (1994 – 1999; 2000 - 2004; 2005 – 2009; 2010 - 2014). Possuía funções nos domínios da gestão ambiental, educação ambiental, licenciamento ambiental e ordenamento do território¹⁹.
- II. Ministério da Terra, do Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER) – Criado pelo Decreto Presidencial n.º 1/2015, de 16 de Janeiro²⁰. O MITADER conheceu apenas um mandato (2015 – 2019). De forma sumária, assumiu as funções no domínio do desenvolvimento rural, da conservação da biodiversidade, da administração e gestão da terra e das florestas²¹.
- III. Ministério da Terra e Ambiente (MiTA) – Criado pelo Decreto Presidencial n.º 1/2020, de 17 de Janeiro²², é órgão central do aparelho de Estado que, de acordo com os princípios, objectivos e tarefas assegura a execução das políticas nos domínios de administração do Ambiente, Mudanças Climáticas e Áreas de Conservação. O MiTA encontra-se, no momento da conclusão do presente texto, nos últimos meses de mandato (2020 – 2024). Ficou com as mesmas funções do MITADER, com excepção da área do desenvolvimento rural que transitou para o Ministério que superintende a área da agricultura²³. Na estrutura orgânica do MiTA, nota de destaque vai para a Direcção Nacional de Mudanças Climáticas, que constitui uma importante novidade, revelando um fortalecimento da abordagem institucional no tratamento das mudanças climáticas no País. Uma análise mais profunda deverá ser realizada em relação à real capacidade e eficácia deste órgão do Estado, em termos de cumprimento das atribuições e competências que lhe foram conferidas em função dos inúmeros desafios ambientais e climáticos, bem como dos compromissos assumidos internacionalmente.
- IV. Ministério da Agricultura, Ambiente e Pescas (MAAP) – Criado pelo Decreto Presidencial n.º 1/2025 de 16 de Janeiro, e que resultou da extinção dos Ministérios da Agricultura e Desenvolvimento Rural, da Terra e Ambiente e do Mar, Águas Interiores e Pescas e cria o Ministério da Agricultura, Ambiente e Pescas. A estrutura orgânica deste novo Ministério ainda está a ser elaborada, esperando-se que considere uma atenção muito especial ao ambiente, tendo presente que este subsector carece de tratamento autónomo, havendo que mitigar os riscos de conceder prioridade aos subsectores da agricultura e das pescas.

19 Vejam-se: Decreto Presidencial n.º 6/95, de 10 de Novembro – define os objectivos e funções do MICOA; Resolução n.º 16/2009, de 5 de Agosto – aprova o Estatuto Orgânico do MICOA; Diploma Ministerial n.º 28/2007, de 18 de Abril – aprova o Regulamento Interno do MICOA.

20 O qual também extinguiu o MICOA.

21 Veja-se o Decreto Presidencial n.º 13/2015, de 16 de Março, que define as atribuições e competências do MITADER; bem como a Resolução n.º 6/2015, de 26 de Junho, que aprova o Estatuto Orgânico do MITADER;

22 Este Decreto Presidencial extinguiu o MITADER.

23 Vejam-se: Resolução n.º 10/2020, de 6 de Maio, que aprova o Estatuto Orgânico do Ministério da Terra e Ambiente; bem como Diploma Ministerial n.º 44/2020 de 18 de Agosto, que aprova o Regulamento Interno do Ministério da Terra e Ambiente.

Um dos aspectos mais importantes a considerar na reforma do sector do ambiente é o desenho do arranjo institucional mais adequado ao cumprimento da agenda ambiental governamental. Neste sentido, e na senda do que já ocorre em muitos sectores de actividade²⁴, somos do entendimento que constitui prioridade criar uma espécie de agência ambiental nacional, no quadro da administração indirecta do Estado, ou, em alternativa, fortalecer o papel da Agência Nacional para o Controlo da Qualidade Ambiental – AQUA (incluindo a eventual mudança de designação, como tem sido prática no País), criada pelo Decreto n.º 80/2010, de 31 de Dezembro e que teve o respectivo mandato revisto pelo Decreto n.º 78/2022, de 30 de Dezembro. Actualmente a AQUA desempenha apenas funções no desenvolvimento de pesquisas que indiquem os níveis de contaminação ou poluição ambiental e garantia de interpretação de dados das principais componentes ambientais, no âmbito do desenvolvimento sustentável dos recursos naturais, terrestres e marinhos-costeiros, na implementação e adopção de medidas que visem melhorar a capacidade de pesquisa, monitorização, auditoria e controlo da qualidade do ambiente e na fiscalização ambiental.

Torna-se necessário colocar na Agência funções executivas importantes, nos campos da gestão ambiental, licenciamento ambiental e educação e promoção ambientais, de modo a retirar de entidades tipo direcção nacional, tais responsabilidades. A AQUA deverá assumir fundamental funções políticas e programáticas de natureza ambiental. Esta opção deve ser acompanhada pela criação e fortalecimento de espaços de autonomia financeira, a considerar na revisão do quadro institucional e no papel a esperar do FNDS agora integrado no mesmo sector que o ambiente. O papel de uma agência ambiental é igualmente muito importante no contexto de sucessivas mudanças na estrutura e composição do Governo central, em que mais facilmente se criam, extinguem e fundem ministérios, assegurando a continuidades das funções executivas no domínio do ambiente.

4.1.2 Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável (CONDES) foi criado através da Lei do Ambiente, tendo como objectivo garantir uma efectiva e correcta coordenação e integração dos princípios e das actividades de gestão ambiental no processo de desenvolvimento do país, funcionando como órgão consultivo do Conselho de Ministros e de fórum de auscultação da opinião pública sobre as questões ambientais.

O primeiro Regulamento de Funcionamento do CONDES foi aprovado pelo Decreto n.º 40/2000, de 17 de Outubro, entretanto substituído por um novo Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 13/2013 de 11 de Abril, considerando nos termos do respectivo preambulo, a evolução do quadro jurídico-legal e socioeconómico.

Nos termos do artigo 2 do Regulamento de Funcionamento, o CONDES tem como funções:

- i. Garantir uma efectiva e correcta coordenação e integração dos princípios e das actividades de gestão ambiental no processo de desenvolvimento sustentável do País;
- ii. Pronunciar-se sobre as políticas sectoriais relacionadas com a gestão dos recursos naturais;
- iii. Emitir parecer sobre propostas de legislação complementar à Lei do Ambiente, incluindo as propostas criadoras ou de revisão de legislação sectorial relacionada com a gestão de recursos naturais do País;
- iv. Pronunciar-se sobre as propostas de ratificação de convenções, tratados e acordos internacionais relativos ao ambiente;
- v. Elaborar propostas de criação de incentivos financeiros ou de outra natureza para estimular os agentes

²⁴ Vejam-se os casos do Instituto Nacional do Mar (INAMAR), da Administração Nacional da Pesca (ADNAP), do Instituto Nacional de Minas (INAMI), do Instituto Nacional de Petróleos (INP), do Instituto Nacional dos Transportes Rodoviários (INATRO), do Instituto Nacional de Comunicações (INCM), do Instituto Nacional do Turismo (INATUR), do Instituto Nacional das Indústrias Culturais e Criativas (INICC), da Agência para a Promoção de Investimento e Exportações (APIEX), entre outros.

económicos para a adopção de procedimentos ambientalmente sãos na utilização quotidiana dos recursos naturais do país; e

- vi. Propor mecanismos de simplificação e agilização do processo de licenciamento de actividades relacionadas com o uso de recursos naturais e pronunciar-se sobre conflitos de interesse na área do Ambiente.

Note-se que o n.º 3 do artigo 6 da Lei do Ambiente previu que este órgão tivesse ainda como funções: “formular recomendações aos ministros das diversas áreas de gestão de recursos naturais sobre aspectos relevantes das respectivas áreas”; bem como “servir como foro de resolução de diferendos institucionais relacionados com a utilização e gestão de recursos naturais”.

Durante o mandato do MITADER, este órgão perdeu protagonismo tendo gradualmente deixado de funcionar e de desempenhar as funções que lhe foram legalmente atribuídas. Após a criação do Ministério da Terra e Ambiente, temos conhecimento da realização de uma sessão, de uma única sessão, deste importante órgão. Desconhecem-se as causas da sua inacção, pelo que defendemos que, no decurso do próprio mandato governamental, a sua intervenção deve ser retomada tendo presente, entre muitos desafios, a necessidade de promover uma actuação governamental mais integrada e alinhada com o objectivo de desenvolvimento sustentável.

Este órgão poderia ter um papel chave de aconselhamento ao Governo sobre como garantir que a zona costeira seja conservada, respeitando o disposto nos instrumentos internacionais e nacionais em vigor na ordem jurídica moçambicana, num momento de corrida à exploração de areias pesadas localizadas nas dunas e praias ao longo da costa, com graves implicações ambientais, climáticas e económicas (neste último caso, considerando o impacto significativo no sector do turismo costeiro).

4.2 Governação provincial

4.2.1 Órgãos de governação descentralizada provincial

A nível provincial, na sequência da revisão constitucional de 2018, deu-se uma duplicação das entidades provinciais que superintendem a área do ambiente, por via da previsão da existência, por um lado, de órgãos de governação descentralizada de província, e, por outro lado, de serviços de representação do Estado na província.

No primeiro caso, veja-se a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio (revista pontualmente pela Lei n.º 5/2024 de 4 de Junho), que estabelece os Princípios, as Normas de Organização, as Competências e o Funcionamento do Órgão Executivo de Governação Descentralizada Provincial. As competências do Governador de Província e do Conselho Executivo Provincial são detalhadas no Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto²⁵. O presente Decreto definiu igualmente a estrutura do Conselho Executivo Provincial, incluindo, entre outras, a Direcção Provincial de Desenvolvimento Territorial e Ambiente (DPDTA), enquanto unidade orgânica provincial com funções para as áreas do desenvolvimento rural, do ambiente, das florestas e fauna bravia, da terra e do ordenamento territorial [Artigos 6, n.º 1 k) e 21 do Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto].

Compete à DPDTA, na área do ambiente, as seguintes funções:

²⁵ Cf. Artigos 3 e 4 do Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto.

- i. Implementar o plano ambiental e de zoneamento ecológico;
- ii. Desenvolver programas de reflorestamento, plantio e conservação de árvores;
- iii. Realizar programas de educação cívica e ambiental;
- iv. Implementar normas para o manejo, protecção, conservação, fiscalização e monitoria do uso de recursos naturais;
- v. Implementar políticas de integração da economia verde, biodiversidade e das mudanças climáticas nos programas sectoriais;
- vi. Implementar medidas de prevenção da degradação e controlo da qualidade ambiental;
- vii. Implementar iniciativas de prevenção, controlo e recuperação de solos degradados;
- viii. Assegurar a participação das comunidades locais na gestão dos recursos naturais e ecossistemas;
- ix. Implementar medidas de combate à poluição do meio aquático; e
- x. Implementar programas de combate à degradação dos mangais e dos ecossistemas aquáticos e costeiros (Artigo 21, n.º 1 do Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto).

4.2.2 Representação do Estado na província

A Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, definiu o quadro legal sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Província; e pelo Decreto n.º 63/2020 de 7 de Agosto, foi aprovado o respectivo Regulamento. Segundo o Artigo 6 A, n.º 1, Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio., “Na prossecução das suas atribuições e competências os órgãos de representação do Estado articulam com as entidades descentralizadas, que compreendem os órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais”.

Segundo os Artigos 8 g) e 17 do Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto, considera-se a estrutura deste novo órgão, o qual integra, entre outros, o Serviço Provincial do Ambiente, o qual possui competências nas áreas do ambiente propriamente dito, da terra, das florestas e plantações agroflorestais e da conservação e fauna. No tocante ao ambiente, constituem funções deste Serviço:

- i. Participar no licenciamento e fiscalização das actividades do sector, nos termos da lei;
- ii. Promover a gestão integrada e sustentável do ambiente rural, urbano e marinho;
- iii. Implementar acordos bilaterais e multilaterais centralmente assumidos;
- iv. Divulgar a legislação relativa ao ambiente;
- v. Estabelecer medidas de prevenção da degradação e controlo da qualidade ambiental;
- vi. Promover iniciativas de gestão de resíduos sólidos e efluentes;
- vii. Promover iniciativas de prevenção, controlo e recuperação de solos degradados (Artigo 17 n.º 2 do Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto).

Veja-se como, ao nível da província, temos actualmente dois órgãos com o mesmo mandato: a Direcção Provincial de Desenvolvimento Territorial e Ambiente (DPDTA) e os Serviços Provinciais do Ambiente (SPA), facto que resulta na desnecessária duplicação do poder e na dispersão de recursos já por si escassos, tornando mais complexo e disfuncional o modelo de governação ambiental a nível local. A criação de novas entidades não tem sido acompanhada pelo reforço/ aumento da capacidade de intervenção no domínio do ambiente.

4.3 Governação local

4.3.1 Autarquias locais

A nível local, temos o papel ambiental das autarquias locais, mais concretamente dos municípios. Pelo que se torna importante construir o necessário arranjo institucional para garantir a prossecução das funções nos domínios do ambiente e do clima, aspecto que sai reforçado com a aprovação, pelo Conselho de Ministros, da Política de Urbanização, pela Resolução n.º 31/2024 de 10 de Julho, a qual prevê uma importante função das autarquias na protecção e conservação do ambiente e do clima no território urbano sob sua respectiva jurisdição.

Segundo o artigo 15 da nova Lei das Autarquias Locais, Lei n.º 12/2023 de 25 de Agosto, as atribuições das autarquias locais respeitam os interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas, incluindo o meio ambiente, saneamento básico e a qualidade de vida. Por sua vez, na governação ambiental, temos um papel chave quer do conselho municipal, ao qual compete preparar um conjunto de propostas, quer da assembleia municipal, que as deverá analisar e aprovar.

ARTIGO 51

(Competências em matéria de gestão ambiental)

São competências da assembleia municipal em matérias de gestão ambiental:

- a) aprovar o plano ambiental e zoneamento ecológico do município;
- b) aprovar programas de incentivos às actividades protectoras ou reconstituintes das condições ambientais;
- c) aprovar programas de uso de energia alternativa;
- d) aprovar processos para a remoção, tratamento e depósito de resíduos sólidos, incluindo os dos hospitais e os tóxicos;
- e) aprovar programas de florestamento, plantio e conservação de árvores de sombra;
- f) aprovar programas locais de gestão de recursos naturais;
- g) aprovar normas definidoras de multas e outras sanções ou encargos que onerem actividades especialmente poluidoras na área do município;
- h) aprovar programas de difusão de meios de transporte não poluentes;
- i) aprovar o estabelecimento de reservas municipais, respeitando as reservas do Estado e os limites das suas atribuições;
- j) aprovar propostas e pareceres sobre a definição e estabelecimento de zonas protegidas;
- k) aprovar planos de ordenamento territorial e zoneamento da área costeira e das praias.

O desafio de fortalecer a descentralização e a governação ambiental

Para fortalecer a actuação dos municípios na governação ambiental em Moçambique, é crucial reconhecer e abordar os desafios que transcendem as lacunas estritamente legislativas de cariz ambiental. Estes desafios, de natureza financeira, administrativa e relacionados à implementação de políticas, exercem uma influência significativa na efectiva materialização das normas e políticas ambientais a nível local.

Desafios Financeiros:

A sustentabilidade financeira é um pilar fundamental para a efectiva governação ambiental pelos municípios. A falta de recursos próprios, decorrente da dependência de transferências do Governo central, que frequentemente se mostram insuficientes para cobrir as necessidades locais, limita severamente a capacidade das autarquias de investir em programas e infraestruturas ambientais. Adicionalmente, a baixa arrecadação local de receitas, seja por dificuldades na cobrança de taxas e impostos, seja pela fragilidade da base económica local, impede a geração de fundos próprios que poderiam ser destinados ao financiamento de políticas ambientais específicas e adaptadas às necessidades do território. Por fim, a capacitação insuficiente dos quadros municipais na área ambiental, muitas vezes resultante da falta de investimentos em formação especializada, compromete a capacidade de elaborar projectos robustos e de gerir eficientemente os recursos financeiros disponíveis para a área ambiental.

Desafios Administrativos:

A eficácia da governação ambiental municipal é também condicionada por desafios administrativos. A coordenação ineficaz entre os diferentes níveis de governo (central, provincial e municipal) frequentemente leva à sobreposição de competências, à duplicação de esforços e à falta de sinergia na implementação de políticas ambientais. A ausência de planos ambientais locais estruturados, que identifiquem prioridades, estabeleçam metas e definam acções concretas para abordar as questões ambientais específicas de cada município, resulta em intervenções fragmentadas e com baixo impacto. Soma-se a isso a falta de capacidade técnica, a nível local, com uma falta de profissionais especializados em gestão ambiental, planeamento territorial com enfoque ambiental, licenciamento ambiental e outras áreas cruciais para a governação ambiental eficaz.

Barreiras à implementação de políticas ambientais:

Mesmo com a existência de legislação ambiental a nível nacional, a sua implementação efectiva a nível municipal enfrenta diversas barreiras. A descentralização insuficiente de poder decisório e de autonomia para as autarquias em questões ambientais limita a sua capacidade de adaptar as políticas e normas às particularidades e prioridades locais. A regulamentação inadequada, a nível municipal, com posturas que não reflectem as especificidades do território e dos seus desafios ambientais, torna as normas menos eficazes e de difícil aplicação. A baixa participação comunitária nos processos de tomada de decisão e na implementação de acções ambientais resulta em políticas menos legítimas e com menor adesão por parte da população. Finalmente, a dificuldade de fiscalização ambiental, a nível municipal, com estruturas muitas vezes não equipadas com os recursos humanos, técnicos e logísticos necessários para monitorar o cumprimento das normas ambientais, compromete a efectividade da governação ambiental local e a protecção do ambiente.

Superar estes desafios multifacetados é essencial para fortalecer a actuação dos municípios como actores centrais na governação ambiental em Moçambique. Isso exigirá um esforço coordenado que envolva o aumento das transferências de recursos financeiros adequados e o apoio ao desenvolvimento de mecanismos de arrecadação local eficientes, o investimento na capacitação técnica dos quadros municipais, o fortalecimento da coordenação intergovernamental, o apoio à elaboração de planos ambientais locais participativos e a criação de estruturas de fiscalização ambiental municipal robustas e equipadas. A descentralização efectiva de competências e a promoção da participação comunitária são igualmente cruciais para garantir que as políticas ambientais sejam relevantes, eficazes e legitimamente implementadas a nível local.

4.3.2 Órgãos de governação descentralizada de Distrito

Por outro lado, temos o papel dos órgãos de governação descentralizada distrital, que actualmente continuam a reger-se pela legislação dos órgãos locais de Estado (Lei n.º 8/2003, de 19 de Maio, alterada pela Lei n.º 11/2012, de 8 de Fevereiro, e respectivo Regulamento, aprovado pelo Decreto n.º 11/2005 de 10 de Junho), tendo presente a não realização das eleições inicialmente previstas para 2024, nos termos da Constituição²⁶.

Segundo o artigo 33 da LOLE, como órgãos da Administração Pública do distrito temos o administrador distrital e o governo distrital, que desempenham um papel ambiental, nos termos da Lei, bastante importante²⁷.

Por sua vez, segundo o artigo 61 da LOLE, o governo distrital possui diversas competências com relevância ambiental, nomeadamente: i. aprovar as propostas do plano de estrutura, do ordenamento do território, compreendendo zonas ecológicas e outras áreas de protecção; ii. elaborar propostas sobre definição e estabelecimento de zonas protegidas, submetendo-as às entidades competentes; iii. aprovar e executar programas de fomento de actividades de manutenção, protecção e reconstituintes do ambiente; iv. aprovar e incentivar programas de aplicação de energia alternativa à energia lenhosa e de carvão vegetal; v. definir o modo e os meios de recolha, transporte, depósito e tratamento de resíduos sólidos, em especial os dos hospitais e outros tóxicos; vi. prestar serviços e realizar investimentos de interesse público nos domínios do reflorestamento, plantio e conservação de árvores de sombra, gestão de resíduos de parques e jardins públicos.

Note-se que, a capacidade de os governos distritais intervirem no domínio do ambiente está fortemente condicionada à disponibilidade de recursos financeiros, técnicos e humanos, incluindo a alocação de autonomia financeira, administrativa e patrimonial, tal como acontece com os municípios. A criação de tal capacidade depende sobremaneira dos avanços no processo de descentralização, fortemente condicionado por razões políticas e económicas.

5. Financiamento para o ambiente

Um dos maiores desafios do sector diz respeito aos mecanismos de financiamento aos esforços de protecção do ambiente e resiliência climática.

Historicamente importa considerar que chegou a existir um Fundo específico para financiamento ambiental – o Fundo do Ambiente (FUNAB) - criado pelo Decreto n.º 39/2000 de 17 de Outubro, com o objectivo de promover e fomentar acções ou actividades que têm por fim garantir o desenvolvimento sustentável. O FUNAB teve como atribuições: a. apoiar actividades de gestão de recursos naturais que contribuam para um ambiente mais saudável ao nível local, incluindo o combate à erosão e desertificação; b. contribuir para o fomento de actividades relacionadas com a gestão de áreas de protecção ambiental ou sensíveis, reabilitação ou recuperação de áreas degradadas; c. apoiar a realização de actividades técnico-científicas tendentes à introdução de tecnologias ou boas práticas para um desenvolvimento sustentável; d. o fomento de actividades relacionadas com os estudos de impacto ambiental bem como outras actividades relacionadas com a avaliação de impactos ambientais resultantes de acções de natureza ou de actividades de desenvolvimento; e. contribuir para a realização de empreendimentos económicos que pretendam utilizar tecnologias e processos produtivos ambientalmente sãos; e d. propor a aprovação de taxas para a manutenção do ambiente (Art. 2 do Decreto n.º 39/2000 de 17 de Outubro).

²⁶ Segundo o artigo 4, n.º 4, da Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho, “Até à realização das primeiras eleições distritais, nos termos previstos no número 5 do presente artigo, o Administrador de Distrito é nomeado pelo Ministro que superintende a área da Administração Local do Estado, consultado o Governador da Província”.

²⁷ Segundo o Artigo 270 O, n.º 1, da Constituição de 2004, revista pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho, por sua vez, são órgãos do Distrito: (i) a Assembleia Distrital (FUNAB); (ii) o Conselho Executivo Distrital. A implementação deste artigo pressupõe a realização das primeiras eleições distritais.

desenvolvimento sustentável que o país persegue e que assenta em três pilares, designadamente o ambiental, o económico e o social. Ajusta a sua intervenção às novas atribuições e competências do sector de terra, ambiente e desenvolvimento rural, de modo a assegurar uma planificação estratégica que responda aos principais desafios do sector, bem como promover uma maior dinâmica no processo de desenvolvimento rural integrado e sustentável”²⁸. Pela Resolução n.º 19/2017, de 13 de Outubro, foi aprovado o Estatuto Orgânico do FNDS; e pelo Diploma Ministerial n.º 68/2017, de 26 de Outubro, o seu Regulamento Interno-Tipo.

Pelo Decreto n.º 22/2022, de 24 de Maio, foi redefinido o mandato do FNDS, o qual passou a ser designado por FNDS, FP, como pessoa colectiva de direito público, de regime especial, de acordo com o previsto na alínea a) do n.º 3 do artigo 2 do Decreto n.º 41/2018, de 23 de Julho, de categoria A, com personalidade e capacidade jurídica, dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

Nos termos o artigo 3 do Decreto 22/2022, de 24 de Maio, constituem atribuições do FNDS, FP, entre outras: (i) mobilização, geração e gestão de recursos financeiros, aplicando-os em acções conducentes ao desenvolvimento sustentável; (ii) mobilização de recursos de forma bilateral e multilateral para implementação de actividades de desenvolvimento sustentável; (iii) promoção e apoio a estratégias, programas e projectos que contribuam para o desenvolvimento rural de forma integrada, harmoniosa e sustentável; e (iv) promoção de programas e acções de investigação científica no domínio do desenvolvimento sustentável no meio rural.

Segundo o artigo 12 do Decreto n.º 22/2022, de 24 de Maio, são receitas, entre outras, do FNDS, FP, os valores provenientes das taxas, sobretaxas e multas definidas ao abrigo da legislação em vigor aplicáveis às áreas de floresta, fauna bravia, ambiente, terras, ordenamento do território e conservação, com observância das percentagens consignadas a favor de outras entidades; os valores provenientes da venda do selo ou certificado produzido com tecnologias limpas; e os valores resultantes de compensações por acidentes ambientais ocorridos no país ou que o afectem.

Com a aprovação do Estatuto Orgânico do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, pela Resolução n.º 3/2020 de 13 de Março, o FNDS passou a fazer parte do leque das instituições tituladas pelo ministro deste sector. As receitas geradas pelo sector do ambiente passaram a financiar o sector da agricultura e desenvolvimento rural, colocando o sector do ambiente perante sérias dificuldades de cumprimento do respectivo mandato.

Contudo, após a criação do Ministério da Agricultura, Ambiente e Pescas, o FNDS voltou a estar no mesmo sector que o ambiente, havendo perspectivas de fortalecer a abordagem do financiamento ambiente e climático, corrigindo o erro que perdurou o tempo de um mandato, no qual o sector do ambiente, apesar de produzir receitas significativas, principalmente decorrentes das taxas de licenciamento ambiental, via os valores arrecadados a dar entrada em um fundo que passou a estar enquadrado no sector da agricultura, ficando desprovido de receitas para o cabal cumprimento da agenda ambiental.

6. Crimes ambientais

²⁸ Vide Preâmbulo do Decreto n.º 6/2016, de 24 de Fevereiro.

6.1 Tipos legais de crime ambiental no ordenamento jurídico moçambicano

A previsão da responsabilidade criminal encontra-se na Lei do Ambiente, a qual faz igualmente referência à responsabilidade administrativa. Segundo o artigo 27 desta Lei, “As infracções de carácter criminal, bem como as contravenções relativas ao ambiente, são objecto de previsão em legislação específica”.

Nos últimos anos tem-se assistido a uma preocupação com a criminalização de algumas condutas considerada graves ofensas à ordem jurídica ambiental. Essa situação ocorre, não apenas via inserção de tipos legais de crime no Código Penal, mas também em diversa legislação extravagante, conforme veremos de seguida. Passaremos a analisar sumariamente os principais crimes ambientais previstos e punidos no ordenamento jurídico moçambicano.

Cabe ao Direito Penal tutelar os valores ambientais fundamentais que a consciência social e colectiva reconhece contra agressões manifestamente graves e intoleráveis perpetradas e que venham a pôr em causa o equilíbrio ecológico, a qualidade de vida e um ambiente equilibrado de que todos os cidadãos têm direito, à luz da Constituição.

6.2 Crimes ambientais no Código Penal

A Lei n.º 24/2019, de 24 de Dezembro, aprovou um novo Código Penal²⁹. Os tipos legais de crime ao abrigo do novo Código Penal foram integrados no Capítulo I (Incêndio e Danos) e no Capítulo II (Crimes contra o Ambiente) do Título III (Crimes de Perigo Comum). Em relação ao Código Penal anterior, o legislador procedeu a modificações na estrutura e nos conteúdos da tutela jurídico-penal do ambiente, tendo retirado do Código Penal alguns tipos legais de crime por fazerem parte do corpo normativo de leis extravagantes (como é o caso das Lei da Conservação da Biodiversidade e do Mar), mas também por razões que desconhecemos, como foi o que sucedeu com os tipos legais de crime de dano em árvores, danos em animais e morte e ferimento em animais, deixando um autêntico vazio legal altamente questionável.

No primeiro Capítulo temos o crime de Incêndio, inundação e outras condutas especialmente perigosas, previsto e punido no artigo 306, o qual, nos termos do n.º 1, estabelece o seguinte: “Quem provocar incêndio, nomeadamente pondo fogo a edifício, construção, veículo ou meio de transporte, mata ou arvoredos, e, dessa forma, criar perigo efectivo para a vida, para a integridade física de outrem ou perigo efectivo para bens patrimoniais alheios, é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos e multa até 1 ano”. Por outro lado, nos termos do n.º 2 do referido artigo, “À mesma pena incorre quem provocar explosão, libertar gases tóxicos ou asfixiantes, emitir radiações ou libertar substâncias radioactivas, provocar inundação ou desmoronamento ou desabamento de construção, e, dessa forma, criar o perigo descrito no número anterior”. Determina o n.º 3 do mesmo artigo, que em caso de não haver lugar a perigo para a vida ou para a integridade física das pessoas, a pena a aplicar é de prisão até 2 anos. Por fim, dá-se isenção “Se o objecto do crime for uma machamba, plantação, mata, arvoredos, floresta, seara e se consubstanciar em pequenas queimadas para fins de cultivo da terra, não ocorrendo quaisquer resultados danosos para além da área pretendida para o cultivo, o agente pode ser isento de pena”.

No segundo Capítulo, alusivo aos Crimes Contra o Ambiente, veja-se o artigo 314 do CP de 2019, que estabelece

²⁹ Que substitui o Código Penal de 2014, aprovado pela Lei n.º 35/2014, de 31 de Dezembro, qual teve uma existência efémera.

o crime de pesquisa e exploração ilegal de recursos minerais, determinando que “Quem, sem autorização dos órgãos competentes ou em violação da licença concedida, pesquisar, explorar ou lavrar recursos minerais, ou não proceder à recuperação natural da área explorada, é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos e multa até 2 anos”. Portanto, trata-se de um tipo legal de crime que nos remete para o direito administrativo, bem como para o procedimento propriamente dito, em caso de não observância do disposto na licença. A segunda parte do artigo revela-se de especial importância porque criminaliza o acto de não proceder ao restauro ecológico da área que tiver sido objecto de exploração mineira, uma vez cessadas as operações, nos termos previstos na legislação específica. Este tipo de casos é bastante frequente no País, colocando as autoridades perante o desafio de implementar a Lei e principalmente fazer uso da responsabilidade penal.

O artigo 315 (substâncias tóxicas), que correspondia ao artigo 351 do CP de 2014, determina que “Quem produzir, processar, embalar, importar, exportar, comercializar, fornecer, transportar, guardar, armazenar, abandonar ou utilizar substâncias tóxicas, perigosas ou nocivas à saúde humana, ou fazer funcionar empreendimentos de potencial grau de poluição, sem licença ambiental ou em inobservância desta, é punido com pena de prisão até 3 anos e multa até 2 anos”. Antes de mais, deu-se um agravamento da responsabilidade criminal em relação ao CP de 2014, no sentido de se ter passado de pena de prisão e multa correspondente para pena de prisão até 3 anos e multa até 2 anos”. Tratando-se de um crime de perigo, estão aqui fundamentalmente contemplados dois tipos de situações diferentes susceptíveis de preencher os requisitos da responsabilidade criminal. No primeiro caso, está em causa o acto de gerar (em sentido amplo) substâncias tóxicas, de natureza perigosa ou nociva à saúde humana, através do ambiente (ou seja, o ambiente constitui o fio condutor), na sequência de quaisquer dos actos previstos (produzir, processar, embalar, importar, exportar, comercializar, fornecer, transportar, guardar, armazenar, abandonar ou utilizar), como pode ser o caso do abandono ou descarte de pesticidas obsoletos, por exemplo. O legislador falhou por não ter adicionado à primeira dimensão a questão da autorização ou licenciamento por parte da autoridade competente, tendo presente que, à luz da legislação, não está em causa a proibição relativamente às substâncias tóxicas, perigosas ou nocivas à saúde, mas sim qualquer acto realizado sem o controlo preventivo (e contínuo) da Administração Pública. No segundo caso, o que faz incorrer o acto em tipo legal de crime é iniciar ou manter em funcionamento um empreendimento de potencial grau de poluição, sem que tenha havido lugar ao licenciamento ambiental ou contra o disposto deste. Será, portanto, muito importante remeter o intérprete para o direito administrativo do ambiente e prestar uma atenção especial aos conceitos indeterminados (exemplo, “potencial grau de poluição”).

O artigo 316 prevê o crime de disseminação de enfermidades (correspondendo ao artigo 350 do CP de 2014), determinando que “Quem disseminar doenças, pragas ou outras espécies que possam afectar ou causar danos à agricultura, pecuária, fauna, flora e ao ecossistema, é punido com pena de prisão de 1 a 2 anos e multa correspondente”. A única novidade diz respeito ao agravamento da pena, que passou de pena de prisão não inferior a um ano e multa correspondente para pena de prisão de 1 a 2 anos e multa correspondente. Tal como afirmámos anteriormente, em primeiro lugar, estamos diante do acto de disseminar, através de doenças, pragas ou outras espécies (de fauna, flora ou microrganismos, entende-se), que possam causar ou causem efectivamente danos à agropecuária (portanto, dirigidos a um sector económico e não necessariamente ao ambiente) e à biodiversidade propriamente dita (incluindo a diversidade de espécies de fauna, de flora e de ecossistemas); em segundo lugar, comparando o peso da sanção penal versus a gravidade da conduta e impactos, cremos que a pena fixada permanece demasiado baixa.

Por fim, veja-se o tipo legal de crime de poluição, previsto e punido nos termos do artigo 317 do CP de 2019 (que correspondia ao artigo 354 do CP de 2014), determinando, no n.º 1, que, “Quem, não observando disposições legais, regulamentares ou obrigações impostas pela autoridade competente, produzir, depositar no solo ou subsolo, lançar para a água ou para a atmosfera, quaisquer substâncias tóxicas ou poluidoras ou por qualquer outra degradar o ambiente, é punido com pena de prisão até 2 anos e multa correspondente”. Deu-se aqui um agravamento da pena em relação ao CP de 2014, tendo esta passado de pena de prisão e multa correspondente para pena de prisão até 2 anos e multa correspondente”. Segundo o n.º 2 do mesmo artigo, “A mesma pena é aplicada a quem, de forma grave, provocar poluição sonora mediante utilização de aparelhos técnicos ou de instalações, em especial de máquinas ou de veículos terrestres, fluviais, marítimos ou aéreos de qualquer natureza”. Neste sentido, o CP de 2019 desdobrou a norma única em dois números diferentes, passando a poluição sonora por utilização de aparelhos técnicos ou de instalações a ser tratada de forma independente.

6.3 Desafios no domínio da eficácia do Direito Penal

O direito penal ambiental, apesar de sua importância fundamental para a protecção do meio ambiente, enfrenta diversos desafios em sua implementação prática. Algumas das principais dificuldades incluem:

- i. Complexidade da matéria: o direito do ambiente é um campo jurídico complexo, com legislação extensa e frequentemente em constante actualização. A natureza técnica dos crimes ambientais exige conhecimentos específicos, tanto de juízes e procuradores, quanto de advogados e de agentes de fiscalização, o que pode dificultar a aplicação correcta da lei.
- ii. Dificuldade em atribuir a culpa: em muitos casos, a identificação dos responsáveis por crimes ambientais é complexa. A responsabilidade pode ser compartilhada por diversas pessoas ou empresas, ou ainda, pode ser difícil estabelecer um nexo causal claro entre a conduta e o dano ambiental.
- iii. Falta de recursos: a investigação e o processo de crimes ambientais exigem recursos financeiros e humanos significativos. A falta de investimentos em órgãos ambientais e em sistemas de monitoramento dificulta a identificação e a punição dos infractores.
- iv. Pressão económica: a pressão por desenvolvimento económico pode levar à flexibilização da legislação ambiental e à impunidade de crimes ambientais. A busca por lucros rápidos e a falta de consciência ambiental por parte de alguns sectores da sociedade contribuem para a persistência desses crimes.
- v. Consciência ambiental: a falta de conscientização ambiental da população em geral é outro obstáculo. Muitas pessoas não compreendem a importância da protecção ambiental e não denunciam crimes ambientais por falta de conhecimento ou de interesse.
- vi. Lentidão do processo judicial: os processos judiciais relacionados a crimes ambientais costumam ser longos e complexos, o que pode desestimular as vítimas e dificultar a obtenção de uma reparação justa.

7. Conclusões

Considerando o ano da aprovação da Política Nacional do Ambiente (1995), o quadro político e legal do ambiente vai a caminho de completar 30 anos de história, tempo mais do que suficiente para a realização de um balanço, incluindo uma componente de revisão, identificação e preenchimento de lacunas, fortalecimento do tratamento de algumas matérias, adição de aspectos novos tendo presente o disposto na adesão e ratificação de convenções e protocolos internacionais e regionais e a evolução da própria realidade nacional.

Moçambique possui uma legislação ambiental relativamente abrangente, que contempla diversos aspectos da gestão ambiental e das mudanças climáticas. No entanto, o processo da sua implementação enfrenta desafios significativos, incluindo uma demora ou nula resposta das autoridades às quais compete actuar. A legislação ambiental, incluindo as convenções e protocolos internacionais ratificados, não tem, no geral, merecido a necessária divulgação, aspecto que pode igualmente contribuir para os baixos níveis de implementação.

A nível local, com destaque para os municípios, não tem sido devida e suficientemente exercido o poder regulamentar reconhecido às autarquias locais, traduzido na elaboração e aprovação de posturas municipais para a protecção do ambiente e resiliência às mudanças climáticas.

Existem lacunas e incoerências na legislação, bem como sobreposições de competências entre diferentes entidades governamentais, o que dificulta a aplicação pronta e eficaz das leis. Há necessidade de reflectir em torno do quadro institucional sobre o ambiente.

A coordenação entre os diferentes níveis de governo e entre os diversos sectores (ambiente, agricultura, energia, etc.) é insuficiente, o que compromete a implementação de políticas ambientais integradas. Neste sentido, foi patente o baixo ou nulo desempenho do Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável, como órgão consultivo em matérias de desenvolvimento sustentável a funcionar sob égide do Conselho de Ministros. Decisões de investimento na indústria extractiva foram tomadas em regiões com elevado potencial turístico ou ambiental, revelando uma desconexão a nível das políticas públicas.

A nível central, o ministério que superintende a área do ambiente tem vindo a sofrer arranjos ao longo do tempo, facto que não contribui para a necessária estabilidade e continuidades de políticas e programas quando bem elaborados e sucedidos. A criação do MAAP constitui uma oportunidade de equacionar a criação de uma agência nacional do ambiente, com funções executivas, que não esteja refém das alterações na estrutura e composição do Governo central.

As instituições responsáveis pela gestão ambiental e climática enfrentam, a todos níveis (central, provincial e local) limitações em termos de recursos humanos, financeiros e técnicos, o que afecta a sua capacidade de implementar as políticas e leis existentes.

O financiamento público para o sector ambiental é insuficiente, principalmente após a extinção do FUNAB e consequente criação do FNDS e a sua transferência para o sector da agricultura. Este facto limita a implementação de projectos e programas de conservação bem como de mitigação das mudanças climáticas. Apesar de o sector do ambiente produzir receitas significativas, principalmente decorrentes do pagamento de taxas de licenciamento ambiental, não tem beneficiado delas para a prossecução do respectivo mandato. No entanto, com a criação do MAAP, o FNDS voltou a integrar o mesmo sector que o ambiente, constituindo uma oportunidade de corrigir o erro cometido no passado.

Com exceção dos crimes contra a fauna, a responsabilização penal por crimes ambientais é um enorme desafio no País, devido à complexidade da prova, à falta de recursos para a investigação e à lentidão dos processos judiciais. A larga maioria das infrações permanece impune em termos de responsabilização, não apenas penal, como também administrativa e civil. Aspectos como a divulgação e a capacitação sobre o tratamento de crimes ambientais carecem de tratamento, investimento e monitoria.

8. Recomendações

- i. Rever e actualizar a Política Nacional do Ambiente e a Lei do Ambiente à luz das necessidades e desafios ambientais e climáticos, incluindo o alargamento de conceitos, problemas e componentes ambientais; o reforço de mecanismos de transparência e participação pública, o fortalecimento do regime de responsabilização e a inclusão de uma forte abordagem climática;
- ii. Completar o exercício de regulamentação da Lei do Ambiente (incluindo aspectos como o seguro ambiental, a responsabilidade objectiva, os incentivos ambientais e a gestão de resíduos electrónicos) e fortalecer os mecanismos de implementação do quadro regulamentar em vigor;
- iii. Fortalecer a abordagem ambiental nos diversos sectores de actividade, com enfoque para a agricultura (sugerindo-se a elaboração da Lei-quadro da Agricultura Sustentável) e da construção (com a aprovação do Código para a Construção Sustentável).
- iv. Avançar para a elaboração de uma Lei-Quadro sobre Mudanças Climáticas representa um passo fundamental para consolidar o compromisso de Moçambique com a acção climática, estabelecendo um arcabouço legal abrangente, coordenado e de longo prazo para enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades decorrentes das mudanças climáticas. Esta lei deve fornecer os princípios, as directrizes, os mecanismos de governação e os instrumentos para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEE); a adaptação aos impactos climáticos, o financiamento climático, a participação pública e a responsabilização;
- v. Fortalecimento da coordenação interinstitucional entre os diferentes níveis de governo e entre os diversos sectores, através da criação de mecanismos de cooperação e da definição clara de responsabilidades, incluindo repensar o papel do CONDES;
 - i. Equacionar a criação de uma agência nacional do ambiente, com funções executivas, que não esteja refém das alterações na estrutura e composição do Governo central, e que pode surgir do redesenho da AQUA;
 - ii. Apoiar os municípios no processo de elaboração de posturas municipais nos domínios do ambiente e do clima como condição crucial para garantir que as normas sejam eficazes, atendam às necessidades locais e estejam em conformidade com a legislação nacional; capacitando as lideranças e técnicos das estruturas municipais no exercício das funções nos domínios do ambiente e do clima;
- vi. Investir no reforço das capacidades institucionais, através da formação de recursos humanos, do fortalecimento das infraestruturas e do aumento do orçamento para o sector ambiental, com especial incidência para o nível local de governação;
- vii. Divulgar, a todos os níveis, o quadro legal sobre o ambiente (constitucional, internacional e legal), largamente pouco conhecido e implementado, com foco no exercício da cidadania ambiental;
- viii. Propor a ratificação da Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, assinada em Aarhus, na Dinamarca, a 25 de Junho de 1998;
- ix. Fortalecer a justiça ambiental através da criação de mecanismos eficazes para a investigação e julgamento de crimes ambientais (como por exemplo regular o direito de acção popular), bem como da sensibilização da sociedade para a importância da protecção do ambiente e da resiliência climática;
- x. Aumentar o financiamento público para o sector ambiental, através da alocação de recursos do Orçamento Geral do Estado e da mobilização de recursos adicionais junto de parceiros de desenvolvimento. Uma nota especial vai para o acesso ao financiamento climático, no quadro da ratificação dos diversos

instrumentos internacionais sobre clima;

- xi. Promover a participação pública nos processos de tomada de decisão sobre questões ambientais, através da criação de mecanismos de consulta e de diálogo com a sociedade civil, do tipo Fórum ou outros;
- xii. Urge dar seguimento à integração e ao fortalecimento das questões ambientais nas políticas sectoriais (agricultura, construção, comércio, indústria, etc.), bem como em relação ao quadro legal sectorial de forma a promover o desenvolvimento sustentável.

9. Referências

Legislação consultada

- Constituição da República de Moçambique (2004), revista pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho e pela Lei n.º 11/2023, de 23 de Agosto;
- Lei n.º 10/2022, de 7 de Julho - Lei dos Tribunais Marítimos;
- Lei n.º 35/2014, de 31 de Dezembro – aprova o Código Penal;
- Lei n.º 24/2019, de 24 de Dezembro – aprova o Código Penal;
- Lei n.º 10/99, de 7 de Julho, Lei de Florestas e Fauna Bravia – LFFB;
- Lei n.º 12/2023 de 25 de Agosto – aprova a Lei das Autarquias Locais;
- Lei n.º 16/2014 de 20 de Junho, alterada e republicada pela Lei n.º 5/2017, de 11 de Maio - Lei de Protecção, Conservação e Uso Sustentável da Diversidade Biológica;
- Lei n.º 17/2023, de 29 de Dezembro - Lei de Florestas;
- Lei n.º 20/2014, de 18 de Agosto, alterada pela Lei n.º 15/2022 de 19 de Dezembro - Lei de Minas;
- Lei n.º 20/2019, de 8 de Novembro - Lei do Mar;
- Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro - Lei do Ambiente;
- Lei n.º 22/2013, de 1 de Novembro - Lei das Pescas;
- Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio (revista pontualmente pela Lei n.º 5/2024 de 4 de Junho) - estabelece os Princípios, as Normas de Organização, as Competências e o Funcionamento do Órgão Executivo de Governação Descentralizada Provincial.
- Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio - define o quadro legal sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Província;
- Lei n.º 8/2003, de 19 de Maio, alterada pela Lei n.º 11/2012 de 8 de Fevereiro – Lei dos Órgãos Locais de Estado;
- Decreto Presidencial n.º 1/2025, de 16 de Janeiro - extingue Ministérios e Secretarias de Estado e cria Ministérios;
- Decreto Presidencial n.º 1/2015, de 16 de Janeiro – extingue, entre outros, o Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental e cria, no seu lugar, o Ministério da Terra, do Ambiente e do Desenvolvimento Rural (MITADER);
- Decreto Presidencial n.º 1/2020, de 17 de Janeiro – extingue o Ministério da Terra, do Ambiente e do Desenvolvimento Rural (MITADER) e cria o Ministério da Terra e Ambiente;
- Decreto Presidencial n.º 13/2015, de 16 de Março – define as atribuições e competências do MITADER;
- Decreto Presidencial n.º 2/94, de 21 de Dezembro – cria o Ministério para a Coordenação da Acção

Ambiental (MICOA);

- Decreto n.º 80/2010, de 31 de Dezembro – cria a Agência Nacional de Qualidade Ambiental (AQUA);
- Decreto n.º 78/2022 de 30 de Dezembro – redefine o mandato da AQUA;
- Decreto n.º 11/2024, de 3 de Abril - aprova o Regulamento da Lei-quadro das Autarquias Locais;
- Decreto n.º 11/2005 de 10 de Junho – aprova o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais de Estado;
- Decreto n.º 13/2013 de 11 de Abril, - aprova o Regulamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável (CONDES);
- Decreto n.º 16/2015, de 5 de Agosto - aprova o Regulamento sobre a Gestão e Controlo do Saco de Plástico;
- Decreto n.º 18/2004, de 2 de Junho, alterado pelo Decreto n.º 67/2010 de 31 de Dezembro - aprova o Regulamento sobre Padrões de Qualidade Ambiental e de Emissão de Efluentes;
- Decreto n.º 19/2007, de 9 de Agosto - aprova o Regulamento sobre Acesso e Partilha de Benefícios Provenientes de Recursos Genéticos;
- Decreto n.º 2/2016, de 10 de Fevereiro – cria o Fundo do Desenvolvimento Sustentável (FND) e extingue os CDS's e transfere os respectivos recursos humanos, materiais e financeiros para a Agência Nacional de Qualidade Ambiental (AQUA);
- Decreto n.º 21/2017, de 24 de Maio - aprova o Regulamento que Estabelece o Regime Jurídico de Utilização do Espaço Marítimo Nacional;
- Decreto n.º 23/2018, de 3 de Maio - aprova o Regulamento para a Implementação de Projectos Inerentes à Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal, Conservação e Aumento de Reservas de Carbono;
- Decreto n.º 24/2008, de 1 de Julho - aprova o Regulamento sobre a Gestão das Substâncias que Destroem a Camada de Ozono);
- Decreto n.º 25/2008, de 1 de Julho - aprova o Regulamento para o Controlo de Espécies Exóticas Invasivas;
- Decreto n.º 25/2011, de 15 de Junho - aprova o Regulamento relativo ao processo de Auditoria Ambiental;
- Decreto n.º 25/2024 de 26 de Abril – aprova o Regulamento sobre Gestão de Produtos Químicos e Poluentes Orgânicos e Persistentes;
- Decreto n.º 26/2004 de 20 de Agosto - aprova o Regulamento Ambiental para a Actividade Mineira;
- Decreto n.º 31/2015, de 31 de Dezembro, alterado pontualmente pelo Decreto n.º 48/2022 de 13 de Outubro - aprova o Regulamento da Lei de Minas;
- Decreto n.º 32/2003, de 12 de Agosto - aprova o primeiro Regulamento sobre a Auditoria Ambiental;
- Decreto n.º 34/2016 de 24 de Agosto - aprova o Regulamento Sobre o Comércio Internacional das Espécies de Fauna e Flora Silvestres Ameaçadas de Extinção;
- Decreto n.º 40/2000, de 17 de Outubro - aprova o Regulamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável (CONDES);

- Decreto n.º 45/2004, de 29 de Setembro, alterado pelo Decreto n.º 42/2008, de 4 de Novembro – aprova o Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental – AIA;
- Decreto n.º 45/2006, de 30 de Novembro - aprova o Regulamento para a Prevenção da Poluição e Protecção do Ambiente Marinho e Costeiro;
- Decreto n.º 45/2024 de 26 de Junho – aprova o Regulamento sobre o Processo de Auditoria Ambiental;
- Decreto n.º 51/2021, de 19 de Julho - aprova o Regulamento de Protecção, Conservação e Uso Sustentável da Avifauna;
- Decreto n.º 54/2015, de 31 de Dezembro – aprova o Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental - AIA;
- Decreto n.º 55/2010, de 22 de Novembro - aprova o Regulamento sobre o Banimento do Amianto e seus Derivados;
- Decreto n.º 63/2020 de 7 de Agosto – aprova o Regulamento da Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio;
- Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto – aprova o Regulamento da Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio;
- Decreto n.º 70/2013 de 20 de Dezembro – aprova o Regulamento dos Procedimentos para Aprovação de Projectos de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal;
- Decreto n.º 71/2014, de 28 de Novembro - aprova o Regulamento de Biossegurança Relativa à Gestão de Organismos Geneticamente Modificados;
- Decreto n.º 76/98, de 29 de Dezembro – aprova o primeiro Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental – AIA;
- Decreto n.º 79/2017, de 28 de Dezembro - aprova o Regulamento sobre a Responsabilidade Alargada dos Produtores e Importadores de Embalagens;
- Decreto n.º 8/2003, de 18 de Fevereiro - aprova o Regulamento sobre a Gestão de Resíduos Biomédicos;
- Decreto n.º 82/2017, de 29 de Dezembro - aprova o Regulamento de Caça;
- Decreto n.º 82/2021, de 15 de Outubro – aprova o Regulamento da Pesca Desportiva e Recreativa;
- Decreto n.º 83/2014, de 31 de Dezembro - aprova o Regulamento sobre Gestão de Resíduos Perigosos;
- Decreto n.º 89/2017, de 29 de Dezembro - aprova o Regulamento da Lei n.º 16/2014, de 20 de Junho, Lei da Protecção, Conservação e Uso Sustentável da Diversidade Biológica;
- Decreto n.º 89/2020, de 8 de Outubro - aprova o Regulamento da Pesca Marítima – REPMAR;
- Decreto n.º 94/2014, de 31 de Dezembro - aprova o Regulamento sobre a Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos;
- Decreto n.º 97/2020, de 4 de Outubro - aprova o Regulamento de Gestão da Zona Costeira e das Praias;
- Diploma Ministerial n.º 44/2020 de 18 de Agosto – aprova o Regulamento Interno do Ministério da Terra e Ambiente;

- Diploma Ministerial n.º 26/2025 de 10 de Março – aprova o Regime da Taxa Ambiental sobre a Embalagem;
- Resolução n.º 10/2020, de 6 de Maio – aprova o Estatuto Orgânico do Ministério da Terra e Ambiente;
- Resolução n.º 6/2015, de 26 de Junho - aprova o Estatuto Orgânico do MITADER;

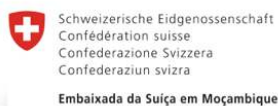
Convenções e Protocolos Internacionais

- Resolução n.º 18/81, de 30 de Dezembro – ratifica a Convenção Africana sobre a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (Argel, 15 de Setembro de 1968);
- Resolução n.º 20/81, de 30 de Dezembro – ratifica a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies de Fauna e Flora Silvestres Ameaçadas de Extinção (Washington, 30 de Abril de 1973);
- Resolução n.º 1/94, de 24 de Agosto – ratifica a Convenção das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (Rio de Janeiro, 1992);
- Resolução n.º 2/94, de 24 de Agosto – ratifica a Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica (Rio de Janeiro, 1992);
- Resolução n.º 17/96, de 26 de Novembro - ratifica a Convenção para a Protecção, Gestão e Desenvolvimento Marinho e Costeiro da Região Oriental de África (Nairobi, 21 de Junho de 1985).



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Norwegian Embassy



Reino dos Países Baixos



Suécia
Sverige