



**FACULDADE DE DIREITO**

**Trabalho de Final do Curso**

**A EFICÁCIA DO DIREITO DA ACÇÃO POPULAR NA DEFESA DO MEIO  
AMBIENTE - CASO DE ESTUDO PROTECÇÃO DO MANGAL NA ZONA DO  
TRIUNFO, BAIRRO DA COSTA DO SOL**

**Autor:** Milton Jaime Mondlane

**Supervisor:** Doutor Carlos Serra

**Maputo, Fevereiro de 2024**



**FACULDADE DE DIREITO**

**Trabalho de Final do Curso**

**A EFICÁCIA DO DIREITO DA ACÇÃO POPULAR NA DEFESA DO MEIO  
AMBIENTE – CASO DE ESTUDO PROTECÇÃO DO MANGAL NA ZONA DO  
TRIUNFO, BAIRRO DA COSTA DO SOL**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane como requisito parcial para a obtenção do Grau de Licenciatura em Direito, sob supervisão do Doutor Carlos Serra.

**Autor:** Milton Jaime Mondlane

**Supervisor:** Doutor Carlos Serra

**Maputo, Fevereiro de 2024**



**FACULDADE DE DIREITO**

**A EFICÁCIA DO DIREITO DA ACÇÃO POPULAR NA DEFESA DO MEIO  
AMBIENTE – CASO DE ESTUDO PROTECÇÃO DO MANGAL NA ZONA DO  
TRIUNFO, BAIRRO DA COSTA DO SOL**

COMISSÃO JULGADORA

MONOGRAFIA PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE LICENCIATURA EM DIREITO

Presidente: \_\_\_\_\_

Orientador: \_\_\_\_\_

Arguente: \_\_\_\_\_

Milton Jaime Mondlane

\_\_\_\_\_

Maputo, \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

## **DECLARAÇÃO DE AUTENCIDADE**

Eu, **MILTON JAIME MONDLANE**, declaro por minha honra que o presente trabalho subordinado ao tema “ A eficácia do Direito da Acção Popular na Defesa do Meio Ambiente - Caso de Estudo Protecção do Mangal na Zona do Triunfo, Bairro da Costa do Sol”, foi elaborado por mim na sua plenitude, não constitui plágio e nunca foi apresentado para a obtenção de nenhum grau académico, sendo que resulta da minha investigação pessoal. As fontes consultadas são apresentadas no texto e nas referências bibliografia.

**O autor**

---

**(Milton Jaime Mondlane)**

## DEDICATÓRIA

*Dedico* este trabalho à Edna Jorge Muhala, minha eterna namorada e mãe da nossa primogênita Rossana Cristina Mondlane, pelo suporte durante todo o processo acadêmico.

Aos meus irmãos Michela Cristina, Marco Walter, Elisabeth Mondlane e Mayra Macamo que, sempre, em minha vida, estiveram nos bons e maus momentos.

Ao meu irmão Mateus Jaime Mondlane Jr (in memoriam), que tão cedo partiu deste mundo.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente *agradeço* a Deus, que foi um verdadeiro guia nesta jornada, sem a sua infinita sabedoria, jamais teria conseguido.

A minha mãe Cristina Mizé Francisco (in memorian), que infelizmente não poderá testemunhar momento tão ímpar na minha vida, mas que não poderia deixar de agradecer, pois se hoje estou aqui é graças a sua coragem de ter-me e pelos seus ensinamentos e valores passados. Obrigado por tudo! Saudades eternas!

Aos meus avós Jaime Marcos Mondlane e Cristina Salomão Muthimucuo (in memorian), que sempre serão grandes exemplos de dignidade e caráter para mim.

Aos meus pais Mateus Jaime Mondlane e Rosa Afonso Macamo, pelo incentivo incondicional que me proporcionaram para que pudesse atingir este nível acadêmico

Aos meus eternos amigos, o meu profundo agradecimento ao José Machaieie, pelo seu apoio, que extravasa todas as fronteiras imagináveis, meus sentimentos de gratidão se estendem aos meus amigos Simião Chichava, Sanlato Américo, Josuel Quibe, Baltazar Matsombe e Lírio Guambe

Ao meu Supervisor, Doutor Carlos Serra, pessoa admirável que teve toda paciência e compressão auxiliando-me carinhosamente nesta etapa tão crucial do meu percurso acadêmico.

Agradeço ao Centro do Direito de Ambiente e Biodiversidade e Qualidade de Vida, (CEDAB), da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, em especial a Dra. Maria, por desde o primeiro momento de contacto, ter colaborado de forma incondicional na realização da pesquisa.

Finalmente, agradeço a todos os professores e funcionários da Faculdade de Direito da UEM, aos colegas da turma, no geral e, em especial, Sansão Manguze, João Mondlane, Aida Goenha e Assis Sonil, à todos, bem haja.

## EPÍGRAFE

*“A natureza está pronta para nos ajudar, desde  
que façamos a nossa parte”.*

***Max Freedom Long***

## RESUMO

A acção popular é um instituto antigo que teve consagração no direito romano. No início, aquele instituto, nada tinha a ver com a protecção ambiental, mas sim com as liberdades públicas, a moralidade das autoridades e o respeito dos que desempenhavam cargos públicos, entretanto, o carácter público do mesmo foi e é uma característica que sempre esteve na essência daquele instituto. No contexto moçambicano a acção popular é um instituto recente que encontra a sua origem na constituição de 2004. A acção popular é um remédio constitucional para a defesa da colectividade, podendo ser definido como instituto processual civil, outorgado a qualquer cidadão como garantia político-constitucional (ou remédio constitucional), para a defesa do interesse da colectividade, mediante a provocação do controle jurisdicional corretivo de actos lesivos do património público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do património histórico e cultural. A acção popular não é um tipo de acção; é um mecanismo de extensão da legitimidade, procedimental e processual que dispõe ao titular do direito fundamental para assegurar a protecção e concretização de um direito subjectivo e difuso. Ademais, a função do direito ao procedimento é de instrumentalizar e garantir uma protecção efectiva e eficaz dos direitos materiais que objectiva concretizar, determinadas posições jurídicas subjetivas frente ao Estado e a terceiros. No contexto Moçambicano há falta de regulamentação deste mecanismo processual o que perfaz o baixo recurso a este mecanismo levando quase que à inexistência de jurisprudência moçambicana nestas matérias. Destarte, levanta dúvidas também a cerca da sua aplicação directa nos casos concretos sendo, por maioria de razão, um instituto não eficaz para a tutela do meio ambiente.

***Palavras-chave:*** Acção Popular; Direito do Ambiente; Legitimidade Processual; Eficácia.

## ABSTRACT

Popular action is an ancient institute that was enshrined in Roman law. In the beginning, that institute had nothing to do with environmental protection, but rather with public freedoms, the morality of authorities and the respect of those who held public positions, however, the public character of it was and is a characteristic that has always been in the essence of that institute. In the Mozambican context, popular action is a recent institute that finds its origin in the 2004 constitution. Popular action is a constitutional remedy for the defense of the community, and can be defined as a civil procedural institute, granted to any citizen as a political-constitutional guarantee (or constitutional remedy), to defend the interest of the community, by provoking corrective judicial control of acts harmful to public property, administrative morality, the environment and historical and cultural heritage. Popular action is not a type of action; It is a mechanism for extending legitimacy, procedural and procedural that provides the holder of a fundamental right to ensure the protection and implementation of a subjective and diffuse right. Furthermore, the function of the right to procedure is to instrumentalize and guarantee effective and efficient protection of the material rights that it aims to achieve, determining subjective legal positions vis-à-vis the State and third parties. In the Mozambican context, there is a lack of regulation of this procedural mechanism, which results in low use of this mechanism, leading to an almost non-existence of Mozambican jurisprudence on these matters. Therefore, it also raises doubts about its direct application in specific cases, being, for the most part, an ineffective institute for the protection of the environment.

**Keywords:** Popular action; Environmental law; Procedural legitimacy; efficiency.

## ABREVIATURAS

- **Ac.** – Acórdão
- **Al. (s)** – Alínea (s)
- **Apud.** – Citado por
- **Art. (s)** – Artigo (s)
- **BR** – Boletim da República
- **CRM** – Constituição da República de Moçambique
- **Cfr** – Confirma/confrontar
- **CPC** – Código de Processo Civil
- **CEDABE** – Centro de Direito do Ambiente, da Biodiversidade e da Qualidade de Vida, Faculdade de Direito
- **DL** – Decreto-Lei
- **Ed.** – Edição
- **FDUEM** – Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane
- **i.e., - (id est)** – ou seja/isto é
- **Idem ou Id.** - do mesmo autor
- **Ibidem ou Ibid.** – na mesma obra
- **LOM** – Lei Orgânica do Ministério Público
- **LPAC** – Lei do Procedimento Administrativo Contencioso
- **N.º(s)** – número(s)
- **Op. cit.** – (*Opere Citato*) – obra citada
- **P/ Pg/ Pág.** – Página
- **Ss.** – Seguintes
- **V** – Ver
- **V.g., - (verbi gratia)** – Por exemplo
- **Vol.** – Volume

## **LISTA DE FIGURAS**

- Figura 1: Ilustração da zona do mangal antes da construção, mas na fase da vedação .....37
- Figura 2: Ilustração das casas na fase da construção e as obras concluídas .....37
- Figure 3: Imagem descarregada pelo autor na internet que atesta a zona como de protecção ..39

## SUMÁRIO

DEDICATÓRIA.....	i
AGRADECIMENTOS .....	ii
EPÍGRAFE.....	iii
RESUMO .....	iv
ABSTRACT .....	v
ABREVIATURAS .....	vi
LISTA DE FIGURAS .....	vii
INTRODUÇÃO.....	1
OBJECTIVOS .....	2
OBJETIVO GERAL .....	2
OBJECTIVOS ESPECÍFICOS .....	2
METODOLOGIA DE PESQUISA .....	2
CAPÍTULO I.....	3
DO DIREITO DO AMBIENTE.....	3
1.    Direito do Ambiente.....	3
1.1.    Origem e evolução histórica .....	3
2.    Definição e Princípios orientadores do Direito do ambiente.....	7
2.1.    Definição do direito do ambiente.....	7
2.2.    Princípios Orientadores do Direito do Ambiente.....	8
2.2.1.    Princípio do Direito Humano ao Ambiente .....	9
2.2.2.    Princípio da Prevenção .....	10
2.2.3.    Princípio da Precaução.....	10
2.2.4.    Princípio do Desenvolvimento Sustentável .....	11

2.2.5. Princípio da Ampla Participação dos Cidadãos .....	12
3. Direito do Ambiente Moçambicano .....	12
3.1. A Institucionalização Ambiental .....	12
4. Quadro Jurídico Ambiental .....	13
4.1. A Constituição Ambientalista de 1990.....	13
4.2. Lei do Ambiente.....	14
4.3. Constituição de 2004.....	14
CAPÍTULO II.....	16
DA TUTELA AMBIENTAL .....	16
1. Direito fundamental ao ambiente equilibrado .....	16
2. Acção popular.....	17
2.1. Breve histórico .....	17
3. Conceito doutrinal de acção popular .....	20
4. Acção Popular Constitucional Moçambicana.....	21
5. Objecto da Acção Popular .....	23
6. Legitimidade Processual.....	24
6.1. Noção .....	24
6.2. Legitimidade Processual Activa na Acção Popular Ambiental. ....	27
6.2.1. Ministério Público.....	29
6.2.2. Provedor de Justiça .....	30
6.2.3. Pessoas Colectivas .....	31
6.2.4. O Cidadão .....	32
6.3. Legitimidade Passiva na Acção Popular Ambiental. ....	32
7. Eficácia da Acção Popular Ambiental.....	33
CAPÍTULO III .....	35

DA EFICÁCIA DO DIREITO DA ACÇÃO POPULAR NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE - CASO DE ESTUDO PROTECÇÃO DO MANGAL NA ZONA DO TRIUNFO, BAIRRO DA COSTA DO SOL.....	35
1. Contextualização .....	35
2. Análise do caso.....	37
CONCLUSÃO.....	42
PROPOSTA DE SOLUÇÕES .....	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	44
Manuais.....	44
Artigos científicos.....	44
Revistas jurídicas .....	45
Outras fontes .....	45
Publicações periódicas .....	45
Dissertação .....	46
Acórdãos .....	46
Legislação nacional.....	46
Legislação estrangeira.....	46
Sites de internet.....	47

## INTRODUÇÃO

O meio ambiente é um bem jurídico fundamental que, a semelhança dos demais, carece de proteção jurídica. O homem, embora viva no meio ambiente e precise deste para sobreviver, vezes há em se tem esquecido dessa relação dependente entre a vida e o meio, levando a cabo acções que, de certa forma, tem causados danos ambientais.

O dano ambiental não se circunscreve a uma situação específica, pois tratando-se o meio ambiente de um interesse difuso, que seja, pertencente a todos, necessidade e há de, numa situação de eminência de dano assim como na sua verificação, garantir-se a existência de mecanismos que legitimem qualquer um a agir quer seja de forma a evitar o dano, quer seja para repor a situação anterior ou ainda a clamar por indemnização. Na esfera jurídica o legislador não ignorou a consagração dos mecanismos que qualquer cidadão no gozo dos direitos civis e políticos possa recorrer-los de forma a tutelar o meio ambiente sendo um desses mecanismos a acção popular.

A acção popular pode ser entendida como um remédio constitucional para a defesa da colectividade, podendo ser definido como instituto processual civil, outorgado a qualquer cidadão como garantia político-constitucional (ou remédio constitucional), para a defesa do interesse da colectividade, mediante a provocação do controle jurisdicional corretivo de actos lesivos do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural.

Em Moçambique, apesar da acção popular ser um mecanismo constitucionalmente consagrado verifica-se fraca utilização desse mecanismo de tal forma que questiona-se se essa baixa utilização deve-se ineficiência ou eficácia do mesmo na defesa do meio ambiente, nessa óptica, procura-se no presente trabalho abordar a eficácia do direito da acção popular na defesa do meio ambiente tendo como paradigma o caso de Estudo protecção do mangal na zona do Triunfo, bairro da Costa do Sol. Levam-nos a este estudo a seguinte pergunta: *Até que ponto a acção popular seria um verdadeiro mecanismo jurídico de acesso à justiça, com enfoque para os tribunais? Até que ponto esse mecanismo é eficaz?*

## **OBJECTIVOS**

### **OBJETIVO GERAL**

- Compreender a abrangência e o alcance da disposição do artigo 81, da Constituição da República de Moçambique de 2004, que refere o Direito de Acção Popular, no âmbito da defesa de um bem jurídico difuso ou colectivo.

### **OBJECTIVOS ESPECÍFICOS**

- Debruçar da acção popular como mecanismo de tutela dos direitos difusos;
- Analisar a tutela ambiental pelo recurso a acção popular;
- Provar a eficácia/ineficácia dos mecanismos jurídicos na defesa do meio ambiente;
- Apresentar a solução a adoptar por forma a se garantir, de modo efectivo, o acesso à justiça nos casos de crimes ambientais e nos casos da responsabilidade civil.

## **METODOLOGIA DE PESQUISA**

Em termos metodológicos, privilegiou-se o recurso ao *método de investigação indirecta*, consubstanciado na análise da bibliografia com recurso aos manuais, dissertações de mestrado, teses de doutoramento, artigos, periódicos e na interpretação da legislação vigente na ordem jurídica interna e estrangeira relativamente ao tema; ao *método doutrinal ou dialéctico*, consistindo na análise e discussão das posições doutrinárias antagónicas em face de cada problema e ao *método comparatístico*, pela abordagem do Direito Comparado, onde analisamos a legislação, doutrina, e jurisprudência estrangeira sobre o tema proposto, com a sua eventual importância na proposição de soluções em relação ao ordenamento jurídico pátrio.

# CAPÍTULO I

## DO DIREITO DO AMBIENTE

### § 1.º

#### 1. Direito do Ambiente

##### 1.1. Origem e evolução histórica

Por se tratar de um assunto de extrema importância e destaque hodiernamente, o meio ambiente é um dos bens mais importantes que deve ser e é tutelado pelo ordenamento jurídico, como também, por toda a sociedade tendo em vista que, como constatado no dia-a-dia, diversos são os danos causados à natureza, e como os causadores são os próprios cidadãos, estes devem buscar a protecção e restauração dos danos causados<sup>1</sup>. Olhando para a origem, o Direito do ambiente é um Direito Jovem<sup>2</sup>, realça-se, todavia, que o conceito de ambiente teve a sua origem no ano de 1800<sup>3</sup>. O Direito do ambiente tem sua origem e imposição pelas piores razões, pois nos finais dos anos 1960, falecia a crença na Natureza como fonte de utilidades perpetuas e nascia um foco de preocupação que não mais abandonaria a agenda politica e internacional. É um direito que tem sido visto como direito de reconciliação entre o Homem e o meio.

As primeiras preocupações científicas com o meio ambiente estiveram circunscritas no campo da conservação da Natureza onde importantes e, diga-se, grandes passos foram dados contribuindo para a definição de algumas bases que compõem o actual direito do ambiente<sup>4</sup>, portanto, a institucionalização do Direito do Ambiente foi um processo gradual antecedido de

---

<sup>1</sup> BORGES, Fernanda Rodrigues e FIGUEIRA Luiz Carlos. Ação Popular como Instrumento de Defesa do Meio Ambiente. 2019. Pág.9.

<sup>2</sup> GOMES, Carla Amado (2012). Introdução ao Direito do Ambiente. s/e. edição AAFDL. Lisboa. Outubro. Pág. 15.

<sup>3</sup> Serra, Carlos (2023). Lições de Direito do Ambiente. Escolar Editora, Maputo, Moçambique. Pág. 71.

<sup>4</sup> *Idem*

vários acontecimentos<sup>5</sup>. No âmbito jurídico, Estocolmo produziu uma importante carta de princípios, que declarou direitos, mas principalmente responsabilidades das Nações e dos homens para com o meio ambiente visando o bem-estar das gerações futuras. A produção da carta de princípios em Estocolmo deveu-se a iniciativa da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas que a 06 de Dezembro de 1968, sob proposta da Suécia, tomou a decisão de realizar, em Estocolmo, em 1972, a primeira grande conferência sobre o ambiente. A conferência tem um significado grande na medida que constitui “ *um marco muito importante na institucionalização do Direito do Ambiente*”<sup>6</sup>

O documento “Declaração de Estocolmo” é o pacto político sobre critérios e princípios comuns para a preservação e melhoramento ambiental do planeta e segurança de seus habitantes. Este acordo está na origem da sistematização de um direito ambiental internacional, em gestação, e se constitui na primeira e mais importante norma jurídica internacional sobre meio ambiente e desenvolvimento humano. Portanto, com a carta de Estocolmo surge um novo ramo de Direito, autónomo, especializado nas questões ambientais, compostos por princípios e normas com carácter específico, baseados na protecção e conservação do ambiente<sup>7</sup>, desse modo, o Direito do Ambiente passou a ser lecionado nos meados da década setenta, em várias universidades.

---

<sup>5</sup> É o caso das primeiras convenções internacionais sobre a conservação da natureza e/ou das espécies: Convenção Destinada a Protecção das Baleias de 1882; O Acordo Internacional para a Regulação das Actividades Baleeira de 1937 e seus protocolos adicionais de 1938 e 1945; A Convenção Internacional para a Protecção às Aves Úteis à Agricultura de 1902; Convenção sobre a Preservação da Flora e da Fauna em Estado Natural em África de 1933; Convenção sobre a Protecção da Natureza e Preservação da Vida Selvagem no Hemisfério Ocidental de 1940; Convenção Internacional de Protecção de Plantas de 1951; Convenção Internacional para Prevenção da Poluição do Mar por Petróleo de 1962; Tratado da Antárctica de 1959; Acordo Sobre as Medidas de Conservação da Fauna e Flora da Antárctica; Convenção Africana para Protecção da Natureza e dos Recursos Naturais de 1968; Carta Africana Europeia da Água de 1968.

<sup>6</sup> SERRA, Carlos. Lições... Op. Cit. Pág. 80.

<sup>7</sup> Idem

Olhando para a evolução, o direito do ambiente segue o que doutrinariamente é chamado do período pós-Estocolmo<sup>8</sup>, onde vários avanços foram dados em questões ambientais, tendo como primeiro marco importante a publicação do Relatório Brundtland<sup>9</sup> em 1987 que apresenta a definição de desenvolvimento sustentável, que se tornou mundialmente conhecida e que vem a ser um adequado ponto de partida na compreensão do vínculo entre desenvolvimento e meio ambiente.

Outro marco importante foi a realização da II Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), realizada na cidade de Rio de Janeiro que marca o início da fase actual das discussões ambientalistas acerca da gestão ambiental global<sup>10</sup>. A Rio-92 reafirma a declaração de conferência de Estocolmo, tomando-a como base, com o objectivo de estabelecer uma nova e equitativa parceria global mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os estados.

Outro grande evento que marcou a discussão dos problemas de cunho ambiental foi o protocolo de Kyoto, realizado e aprovado em 1997<sup>11</sup>. Após sete anos o acordo fora ratificado

---

<sup>8</sup> BORGES, Fernandes Hagihara. Meio ambiente e a organização: um estudo de caso baseado no posicionamento de uma empresa frente a uma nova perspectiva ambiental (Dissertação de mestrado). Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. 2007. Pág. 20

<sup>9</sup> Relatório conhecido como nosso futuro comum, elaborado pela Comissão Mundial para o Desenvolvimento e Meio Ambiente (CMMDM)

<sup>10</sup> Este evento contou com a participação de 178 países e a aprovação de documentos importantes relativos aos problemas sócio- ambientais globais, dentre eles: a declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Conferência sobre mudanças climáticas, a Convenção da Biodiversidade e Agenda 21.

<sup>11</sup> O objectivo era de reduzir, entre os anos 2008 e 2012, em média, 5,2% das emissões da atmosfera dos seis gases que provocam o efeito estufa: dióxido de carbono, metano, óxido nítrico, hidrofluorcarbono, perfluoro carbono e o hexafluorcarbono de enxofre. Vide o site: <https://www.google.com/amp/s/mundoeducacao.uol.com.br/amp/geografia/conferencias-sobre-meio-ambiente.htm> acessado no dia 18 de Janeiro de 2024 pelas 12 horas.

juridicamente por 141 países signatários em 16 de fevereiro de 2005, visando estabelecer medidas concretas na luta contra o aquecimento global do planeta<sup>12</sup>.

Após o protocolo de Kyoto, foi realizada a Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável também conhecida como Cúpula de Joanesburgo organizada pela ONU, na África do Sul, em 2002<sup>13</sup>. Culminou com a elaboração da declaração de Joanesburgo que destacou os problemas mundiais relacionados à globalização, como a miséria e a fome. Essa declaração assegura que é necessário proteger o acesso à água potável, melhorar o saneamento básico, garantir o acesso à energia e à saúde, combater a fome, os conflitos armados e o narcotráfico e os países presentes concordaram em reduzir pela metade, até o ano de 2015, o número de pessoas que não tem acesso a água potável.

Dessas conferências a última Rio+20, conhecida também como Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável organizada, também, pela ONU. Foi realizada na cidade do Rio de Janeiro, no Brasil, em 2012<sup>14</sup>. Nesta conferência foram retomadas questões debatidas nas conferências anteriores, refletindo sobre as ações praticadas pelos países desde ECO-92, reforçou o compromisso dos países com a sustentabilidade, levantou um questionamento acerca do futuro e culminou com a elaboração do documento com o nome “o futuro que queremos”. Nesse documento propôs-se como meta a erradicação da pobreza, integração dos aspectos socio-econômicos com desenvolvimento sustentável, proteção dos

---

<sup>12</sup> Redação Terra (2005) - Protocolo de Kyoto entre em vigor após sete anos. Terra notícias, São Paulo. Disponível em <http://noticias.terra.com.br/ciencia/interna/0,,OI472859-EI299,00.html> acessado no dia 18 de Janeiro de 2024 pelas 16 horas.

<sup>13</sup> Reuniu 189 países e centenas de organizações não-governamentais. Foram debatidas questões a respeito da conservação do meio ambiente, problemas sociais como a fome e pobreza, reforçou a importância do empenho dos países desenvolvidos para promover o desenvolvimento sustentável, retomou os compromissos firmados na ECO-92, ressaltando a cobrança das metas firmadas na Agenda 21.

<sup>14</sup> Reuniu 193 países membros da ONU e contou com a maior cobertura midiática da história. vide <https://www.preparaenem.com/amp/geogradia/conferencias-ambientais.htm> acessado no dia 18 de Janeiro de 2024 pelas 18 horas.

recursos naturais, mudanças dos padrões de consumo, redução das desigualdades e criação das metas de desenvolvimento sustentável baseadas na agenda 21<sup>15</sup>.

## **2. Definição e Princípios orientadores do Direito do ambiente**

### **2.1. Definição do direito do ambiente**

O direito do ambiente não tem um sentido único, mas sim polissêmica. Aquando do seu surgimento na conferência de Estocolmo avinca-se que surgiu um novo ramo de direito que passou, por maioria de razão, a ser lecionado em várias universidades. Depreende-se que o novo ramo de direito denomina-se direito do ambiente e, por sua vez, o nome da disciplina também denomina-se direito do ambiente. Desta exposição resulta que o direito do ambiente tem duas acepções sendo a primeira normativa e a segunda para nominar o ramo da Ciência Jurídica que se ocupa daquele subsistema normativo<sup>16</sup>. Todavia, para a presente abordagem interessa-nos o sentido jurídico ou, se quisermos, objectivo ou técnico jurídico do que seja o Direito do ambiente.

Para o sentido que nos propomos a abordar, neste caso, o técnico jurídico, o Direito do Ambiente esta sujeita a várias definições que ao longo do tempo foram trazidas por vários autores. Para alguns o Direito do ambiente é “*o sistema de normas jurídicas que, tendo especialmente em vista as relações do homem com o meio, prossegue os objectivos de conservação da natureza, manutenção dos equilíbrios ecológicos, salvaguarda do património genético, protecção aos recursos naturais e combate às diversas formas de poluição*”<sup>17</sup> e, para outros, é o “*complexo de princípios e de normas coercivas reguladoras das actividades*

---

<sup>15</sup> Vide [https://www.google.com/amp/s/mundo\\_educacao.uol.com.br/amp/geografia/conferencias-sobre-meio-ambiente.htm](https://www.google.com/amp/s/mundo_educacao.uol.com.br/amp/geografia/conferencias-sobre-meio-ambiente.htm) acesso no dia 18 de Janeiro de 2024 pelas 18 horas e 30 minutos.

<sup>16</sup> A acepção “...científica, epistemológica ou académica...reporta-se a uma disciplina jus-científica ou seja, a um ramo da ciência jurídica, precisamente aquela que se ocupa do estudo das tais normas jurídicas reguladoras das situações...” Cfr. Para termos analógicos: GUNE, Boaventura (2023). Das Obrigações: Tópicos das Lições proferidas. 3.º Ano. Universidade Eduardo Mondlane, Pág. 18.

<sup>17</sup> REIS, João Pereira (1987). P. 21-22 *apud* SERRA, Carlos.

*humanas que, directa ou indirectamente, possam afectar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações*<sup>18</sup>”.

Poderíamos aqui trazer mais definições do que seja o Direito do Ambiente, entretanto, todas elas redundar-se-iam a um conjunto de princípios, regras, normas que lidam com questões ambientais visando a sua conservação, proteção bem como normas que regulam o comportamento do homem em relação ao ambiente<sup>19</sup>.

## **2.2. Princípios Orientadores do Direito do Ambiente**

Embora o título supra esteja exposto de forma clara, antecipamos a abordagem dos princípios orientadores do Direito do Ambiente à noção do que seja um princípio, pois, doutrinariamente, por várias vezes, a díade: princípios e regras tem causado varias interpretações erróneas, ainda que tal distinção não seja recente. As regras, ao contrário dos princípios, expressam deveres e direitos definitivos, ou seja, se uma regra é válida, então deve realizar-se exatamente aquilo que ela prescreve, nem mais, nem menos. Os princípios não produzem efeitos jurídicos junto de terceiros, deles não derivam directamente nem direitos nem obrigações<sup>20</sup>.

Os princípios seriam as normas mais fundamentais do sistema, enquanto que as regras costumam ser definidas como uma concretização desses princípios e teriam, por isso, carácter mais instrumental e menos fundamental<sup>21</sup>. Pelo critério de aplicação dir-se-á que a regra jurídica é portanto um critério para a decisão de casos concretos<sup>22</sup>, ou seja, com a aplicação da regra

---

<sup>18</sup> MILARÉ, Édís (2005). P-155 *apud* SERRA, Carlos. Idem

<sup>19</sup> Nos termos do n.º 2 do artigo 1 da Lei n.º 20/97, de 1 de outubro, O Ambiente é definido como sendo “o meio em que o homem e outros seres vivos vivem e interagem entre si e com o próprio meio, e inclui: o ar, luz, a terra e a água; os ecossistemas, a biodiversidade e as relações ecológicas; toda a matéria orgânica e inorgânica; todas as condições socio-culturais e económicas que afectam a vida das comunidades”.

<sup>20</sup> SERRA, Carlos. Lições... Op. Cit.

<sup>21</sup> DA SILVA, Virgílio Afonso. Princípios e regras: Mitos e equívocos acerca de uma distinção in Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais 1 (2003). P.- 612.

<sup>22</sup> OLIVEIRA, José ascensão de (2007). O direito: introdução e teoria geral uma perspectiva luso-brasileira. 7ª Edição, Coimbra, Livraria almedina, P.-516.

chega-se a uma solução num caso concreto tendo-se a decisão última, ao passo que, o princípio não é um critério de decisão para um caso concreto na medida que não se aplicam directamente aos casos concretos<sup>23</sup>, tem um carácter mais abstrato do que as regras<sup>24</sup>, sendo, muitas das vezes, aplicável na ausência da regra jurídica.

Portanto, os princípios podem ser definidos como sendo um conjunto de padrões de conduta presentes de forma explícita ou implícita no ordenamento jurídico<sup>25</sup>, revelam o conjunto de regras e preceitos, que se fixam para servir de norma a toda espécie de acção jurídica, traçando, assim, a conduta a ser tida em qualquer operação jurídica<sup>26</sup>. Assim, ao falarmos dos princípios orientadores do direito do ambiente, falamos dos pontos básicos, que servem de pontos de partida ou de elementos vitais do próprio direito do ambiente, compreendem, pois, os fundamentos da ciência jurídica ambiental, onde se firmam as normas originárias ou as leis científicas do Direito ambiental, que traçam as noções em que se estrutura o próprio direito do ambiente. Nessa ordem, pretendemos aqui, abordar os seguintes princípios do direito do ambiente, embora não sejam estanques senão os únicos: Princípio do direito humano ao Ambiente; Princípio da precaução; Princípio da prevenção; Princípio do desenvolvimento sustentável; Princípio da ampla participação dos cidadãos;

### **2.2.1. Princípio do Direito Humano ao Ambiente**

.O direito ao meio ambiente é um direito humano e fundamental que foi reconhecido pela Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano de 1972 (Princípio 1)<sup>27</sup>,

---

<sup>23</sup> SERRA, Carlos. Lições... Op. Cit.

<sup>24</sup> ÁVILA, Humberto Bergmann. "A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade". Revista de Direito Administrativo 215 (1999): Pág. 167.

<sup>25</sup> [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com) acessado no dia 17 de Janeiro de 2024 pelas 18 horas

<sup>26</sup> DA SILVA, Ivan Luiz. Introdução aos princípios jurídicos in revista de informação legislativa. 2003 Brasília. Pág. 270

<sup>27</sup> Cfr. Princípio 1 - " O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade, e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras".

reafirmado pela Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Princípio 1)<sup>28</sup> e pela Carta da Terra de 1997(Princípio 4)<sup>29</sup>.

O reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade desta existência - a qualidade de vida -, que faz com que valha a pena viver.

### **2.2.2. Princípio da Prevenção**

Este está diretamente ligado ao permanente risco de irreparabilidade do dano ambiental. Radica na ideia de que “na iminência de uma actuação humana, a qual comprovadamente lesará, de forma grave e irreversível, bens ambientais, essa intervenção deve ser travada”<sup>30</sup>. O conceito de prevenção encontra esteio de uma certeza científica acerca de um potencial dano ambiental a partir de Estudo do Impacto Ambiental (EIA/RIMA) ou da Avaliação do Impacto Ambiental (AIA).

O princípio da prevenção contrapõe-se ao princípio da precaução na medida em que lida com os chamados perigos, ou seja, aqueles riscos certos e conhecidos, em relação aos quais existe, portanto, certeza científica do seu impacto junto do ambiente ao passo que o da precaução lida com factos prováveis. Mais ainda o princípio da prevenção legitima medidas cautelares, políticas, administrativas, ou mesmo judiciais, tendentes a evitar quer o início quer a manutenção de actividades lesivas do ambiente.

### **2.2.3. Princípio da Precaução**

Vasco Pereira da Silva<sup>31</sup>, lecionando sobre o princípio da prevenção, afirma que há de se considerar sua principal destinação que é justamente evitar o dano ambiental diante de

---

<sup>28</sup> Cfr. Princípio 1 - “ Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com o meio ambiente”.

<sup>29</sup> Cfr. Princípio 4 - “ Estabelecer justiça e defender sem discriminação o direito de todas às pessoas à vida, à liberdade e à segurança dentro de um ambiente adequado à saúde humana e ao bem-estar espiritual ”.

<sup>30</sup> GOMES, Carla Amado (2000). Pág. 22. *Apud*, SERRA, Carlos.

<sup>31</sup> Vasco Pereira da – Ensinar Verde a Direito, Coimbra: Almedina, 2006. Pág. 121.

situações que se mostrem potencialmente poluidoras e, nesses casos, desnecessário seria a “autonomização do princípio da precaução”, já que pela prevenção ficariam incluídos os danos cientificamente comprovados e os eventuais riscos futuros, mas tal entendimento não é correcto na medida que, o princípio da precaução deve ser invocado justamente quando não se conhece os danos de certa atividade. Quando não há estudos científicos que comprovem sua existência e sua dimensão.

E é exatamente quando não se tem a certeza científica é que se deve, antecipando-se em favor do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, evitar a realização de tais actividades. Este princípio tem a sua origem no direito alemão no âmbito da elevação do grau de conscientização sobre a seriedade da problemática da poluição, fazendo com que se sentisse necessidade de ir além do mero exercício preventivo<sup>32</sup>. Este princípio encontrou consagração na declaração de princípios do rio e na convenção das nações unidas sobre mudanças climáticas<sup>33</sup>.

#### **2.2.4. Princípio do Desenvolvimento Sustentável**

A sustentabilidade é a base para o entendimento da esfera ambiental (ou do meio ambiente ecologicamente equilibrado), e está voltado para a questão do desenvolvimento econômico. O princípio do desenvolvimento sustentável constitui um dos principais marcos resultantes da Conferência do Rio (1992). A sustentabilidade nada mais é do que essa tentativa de conciliação entre o desenvolvimento econômico ao mesmo tempo em que se tem em conta o bem-estar social e respeito ao meio ambiente. O princípio do desenvolvimento sustentável radica na ideia de que o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras, isso imporá um certo limite no desenvolvimento na medida que tanto a exploração dos recursos bem com a implementação de grandes projectos deverá ter em conta as consequências futuras das gerações vindouras, não se pode ignorar e nem prejudicar a geração futura pelo que dever-se-á estabelecer um equilíbrio.

---

<sup>32</sup> SERRA, Carlos... Op. Cit.

<sup>33</sup> Cfr. Princípio XV da Declaração do Rio e Artigo 3.º, Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas

### **2.2.5. Princípio da Ampla Participação dos Cidadãos**

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tem em suas mais remotas origens os movimentos reivindicatórios de participação de cidadania.

Com efeito, a cidadania, em sua plenitude, transcende o direito político de votar e ser votado e aponta para a efectiva participação do cidadão (expressão aqui utilizada em seu mais amplo sentido) nas decisões da “polis” (para se valer de uma expressão grega).

Assim, o exercício da cidadania na participação da questão do desenvolvimento sustentável é exercida pela via das ações coletivas, por leis de iniciativa popular e, sobretudo, pela via da ação popular, que prevê a possibilidade de qualquer cidadão intervir em favor da protecção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sempre que o Poder Público, por omissão, inércia não o faça. Ou, de outra, quando o próprio Poder Público, por quaisquer de seus órgãos fomentem o desenvolvimento económico, mesmo pondo em causa a importância sustentabilidade ambiental.

Destarte, “o princípio democrático é aquele que assegura aos cidadãos o direito pleno de participar na elaboração das políticas públicas ambientais (...) e significa que todos têm direito de receber informações sobre as diversas intervenções que atinjam o meio ambiente e, mais, por força do mesmo princípio, devem ser assegurados a todos os cidadãos os mecanismos judiciais, legislativos e administrativos capazes de tornarem tal princípio efectivo”<sup>34</sup>.

## **3. Direito do Ambiente Moçambicano**

### **3.1. A Institucionalização Ambiental**

Evidentemente que a história do direito do ambiente em moçambique não se compadece com a história do jugo colonial até porque, durante o regime colonial-fascista em Moçambique, a protecção e a defesa do ambiente, mais ainda, num contexto de guerra, não constituíam uma prioridade dos governantes da época, à excepção dos bens que, pela sua própria natureza, se

---

<sup>34</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa – *Direito ambiental*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004. Pág 34-35

tornavam indispensáveis ao respectivo sistema político-económico, sendo objecto de regulamentação pontual, mas também, esta numa perspectiva antropocêntrica, ou seja, segundo a necessidade de se garantir a utilidade desses bens ao serviço do homem.

Não se destaca o fundamento do artigo 71 da CRPM-1975<sup>35</sup>, pois a institucionalização do Direito do ambiente em moçambique deu-se em 1994, depois das primeiras eleições gerais e livres de 4 de Outubro, quando o novo Governo passou a contar com o Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental (MICOA)<sup>36</sup>. O MICOA surge não só num novo contexto político sócio-económico e constitucional, mas também como resultado de todo um trabalho ambiental desenvolvido a partir de 1984. Neste ano foi criada, no Instituto Nacional de Planeamento Físico (INPF), a Divisão do Meio Ambiente, tendo esta dado lugar à Comissão Nacional do Ambiente (CNA)<sup>37</sup> Instituída por Decreto Presidencial<sup>38</sup>.

## **4. Quadro Jurídico Ambiental**

### **4.1. A Constituição Ambientalista de 1990**

A CRM-1990 corporiza a primeira constituição ambiental em moçambique onde, no seu art.º72, consagra como direito fundamental: o direito de o cidadão moçambicano viver num ambiente equilibrado. O direito ao ambiente, como direito fundamental, integra o título II, do capítulo I, respeitante aos direitos, deveres e liberdades fundamentais.

Esta consagração expressa também acarreta para o Estado pesadas responsabilidades com vista a garantir o equilíbrio ecológico e a conservação e preservação do meio ambiente. É assim que ao abrigo do art. 37, compete ao Estado tomar as iniciativas, quer pela positiva, quer

---

<sup>35</sup>Segundo o qual “ *Toda a legislação anterior no que for contrario a constituição fica automaticamente revogado. A legislação anterior no que não for contrario a constituição mantem-se em vigor até que seja modificada ou revogada*”

<sup>36</sup> Vide: Decreto n.º 2/94, BR no 51, IS, de 21 de Dezembro.

<sup>37</sup> A CNA teve como função prioritária a preparação de Moçambique para participar na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992.

<sup>38</sup> Vide: Decreto Presidencial n.º 2/92, BR no 2/92, IS, de 3 de Junho.

pela negativa, isto é, garantir não só o exercício deste direito, como também abster-se de praticar acções ou omissões que ponham em causa o equilíbrio ambiental, constituindo a sua preservação uma garantia da norma jurídico-constitucional.

## **4.2. Lei do Ambiente**

Após a constituição de 1990, outro grande feito no quadro jurídico tem-se com a aprovação da lei do ambiente, Lei n.º 20/97 de 1 de Outubro, que entrou em vigor a 6 de Dezembro. A Lei do Ambiente é uma lei específica em questões ambientais e comporta nove capítulos:

- O capítulo primeiro (arts. 1 a 4): compreende as definições e os princípios fundamentais no âmbito das disposições gerais;
- O capítulo segundo (arts. 5 a 8): é pertinente aos órgãos de gestão ambiental, salientando-se o Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável;
- O capítulo terceiro (arts. 9 e 10): trata da poluição do ambiente;
- O capítulo quarto (arts. 11 a 14): refere medidas especiais de protecção do ambiente;
- O capítulo quinto (arts. 15 a 18): trata da prevenção de danos ambientais;
- O capítulo sexto (arts. 19 a 24): engloba os direitos e deveres dos cidadãos;
- O capítulo sétimo (arts. 25 a 27): refere as responsabilidades, infracções e sanções;
- O capítulo oitavo (arts. 28 a 30) : trata da fiscalização ambiental;
- O capítulo nono (arts. 31 a 34) : é pertinente às disposições finais.

## **4.3. Constituição de 2004**

A constituição da Republica de Moçambique de 2004, no quadro ambiental não traz muita diferença no conteúdo que já vinha preconizando a constituição de 1990, todavia, na redacção da constituição ambiental do artigo 72 que na constituição de 2004 encontra-se prevista no artigo 90, nesta redacção, o legislador acresceu o papel das autarquias locais e do Estado na gestão de questões ambientais ao tipificar no n.º 2 “*O Estado e as autarquias locais, com a colaboração das associações de defesa do ambiente, adoptam políticas de defesa do ambiente e velam pela utilização racional de todos os recursos naturais*”.

Mais ainda o legislador, no seu artigo 117 n.º2, tipificou o princípio do desenvolvimento sustentável “2. *Com o fim de garantir o direito ao ambiente no quadro de um desenvolvimento sustentável, o Estado adopta políticas visando:*

- a) *Prevenir e controlar a poluição e a erosão;*
- b) *Integrar os objectivos ambientais nas políticas sectoriais;*
- c) *Promover a integração dos valores do ambiente nas políticas e programas educacionais;*
- d) *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 sócio-económico equilibrado.*

Além das constituições ambientais que se foram antecedendo e da Lei do Ambiente supra mencionada, no quadro jurídico vários avanços foram dados pela criação de leis ordinárias cujo objectivo é a proteção ambiental dentre elas, a título de exemplo, temos: Decreto n.º 8/2003, de 18 de Fevereiro que aprova o Regulamento Sobre Gestão de Resíduos Biomédicos; Decreto n.º 67/2010 de 31 de Dezembro que aprova o Regulamento Sobre Padrões de Qualidade Ambiental e de Emissão de Efluentes; Lei n.º 5/2017, de 11 de Maio, Lei da Protecção, Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade Biológica; Lei n.º 10/99, de 7 de Julho, Lei de Florestas e Fauna Bravia; Decreto n.º 12/2002, de 6 de Junho que aprova o Regulamento da Lei Florestas e Fauna Bravia entre outros tantos.

## CAPÍTULO II

### § 2.º

#### DA TUTELA AMBIENTAL

##### 1. Direito fundamental ao ambiente equilibrado

A qualidade do meio ambiente é *conditio sine qua non* para o saudável desenvolvimento da vida em todas as suas formas. O meio ambiente equilibrado é, indubitavelmente, imprescindível à realização da vida humana digna, por isso, o direito a esse ambiente salubre e harmônico é um direito humano fundamental<sup>39</sup>.

Por meio ambiente equilibrado entende-se o meio ambiente sem poluição, com salubridade e higidez, a fim de se garantir o direito à vida, e a dignidade da pessoa humana<sup>40</sup>.

Conforme observa e bem Miguel Pinheiro<sup>41</sup> o meio ambiente equilibrado pressupõe a inclusão do homem como parte deste ambiente (ideia antropocêntrica), ao mesmo tempo em que também pressupõe uma relação de responsabilidade com o meio ambiente e, por conseguinte, consigo mesmo, posto que ativa parte do todo, pois ali se desenvolve e se vê desafiado ao equilíbrio entre as relações de demanda, inerentes ao desenvolvimento, e a relações de preservação dos recursos naturais para as presentes e futuras gerações<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> ABREU, Ivy de Souza. *El Derecho Fundamental al Medio Ambiente Ecologicamente Equilibrado y la Educación ambiental em Brasil*, 2013. Pág.13.

<sup>40</sup> Disponível em: [www.trilhante.com.br](http://www.trilhante.com.br) acessado no dia 30 de Janeiro pelas 9 horas.

<sup>41</sup> PINHEIRO, Miguel angelo de carvalho (2018). A acao popular como instrumento de tutela do direito fundamental ao ao ambiente – um Estudo comparado luso-brasileiros, dissertacao, univerdiade autonoma de lisboa, Lisboa.

<sup>42</sup>Uma ideia assente no Principio do uso sustentável, que tem como conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantido igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos bens. Disponível em: [www.portalrevistas.ucb.br](http://www.portalrevistas.ucb.br) acessado no dia 30 de Janeiro pelas 10 horas.

O direito ao meio ambiente equilibrado vem regulado no artigo 90.º, deve ser conjugado com os art. 11.º e 117.º todos da CRM, segundo o qual:

*“n.º.1 todo o cidadão tem o direito de viver num ambiente num ambiente equilibrado e o dever de o defender”.*

Carlos Serra, entende que o conceito de ambiente equilibrado está, intrinsecamente associado aos conceitos de bem-estar material e espiritual e de qualidade de vida, consignados, entre outros, na alínea c) do artigo 11.º da Constituição, referente aos objetivos fundamentais da República de Moçambique.

O reconhecimento do direito fundamental ao ambiente assume uma dupla dimensão: negativa e positiva<sup>43</sup>. Negativa enquanto direito à abstenção, por parte de sujeitos terceiros, Estados ou particulares, de quaisquer atos de carácter nocivo susceptíveis de lesar o bem jurídico ambiente. E positiva, na medida em que se perspectiva como um direito à realização de uma série de prestações positivas por parte do Estado, assumindo uma dimensão de direito econômico, social e cultural.

## **2. Acção popular**

### **2.1. Breve histórico**

Para Fernanda Borges e Luiz Figueira, a acção popular remonta do Direito Romano, em que tínhamos presentes três tipos de ações: as ações privadas, que eram intentadas por determinada pessoa para a reparação de um dano sofrido pelo autor, as ações populares, exercidas por qualquer pessoa, mas que também buscava o interesse do autor, e as ações públicas romanas, intentadas por qualquer pessoa do povo em interesse público, entretanto, o interesse público não se distinguia do privado<sup>44</sup>. O primeiro texto legal que tratava da acção popular é encontrado na lei comunal em 1836 na Bélgica, seguida da França em 1837.

No entanto, o precedente mais direito de acção popular supletiva, foi introduzido por Justiniano. Com efeito, nesta época, este direito era facultado a qualquer cidadão e destinava-se

---

<sup>43</sup> SERRA, Carlos. *Lições de Direito do Ambiente*. Escolar editora, Maputo, 2023. Pag. 220.

<sup>44</sup> BORGES, Fernanda Rodrigues et FIGUEIRA, Luiz Carlos (2019). Acao popular como instrumento de defesa do meio ambiente, revista e realidade, V.7 n.8, p. 9-21.

a exigir o pagamento de um legado pio feito a uma instituição de beneficência (*actio ad pio causas*), quando os respectivos administradores o não faziam<sup>45</sup>.

Dentre os romanos, já se manejava a ação popular com o intuito de tutelar a moralidade e o meio ambiente, no sentido de não poluir vias públicas. Para Rafael Bielsa a ação popular servia às instituições administrativas "referidas à ordem pública, ao uso público, as liberdades públicas e à moralidade das autoridades, bem como a respeito dos que desempenhavam funções e cargos públicos<sup>46</sup>.

Gabriel Wedy entende que na gênese da ação popular, os romanos buscavam um governo honesto que respeitasse a coisa pública<sup>47</sup>. A ação popular era o meio judicial posto à disposição do cidadão romano para o controle dos actos de gestão dos homens públicos.

Nos tempos romanos, tal como a classificação proposta por Lívio Paladin, são dois critérios utilizados para a classificação das ações populares, a saber,<sup>48</sup>:

- a) Segundo a fonte as ações populares poderiam ser classificadas em legais e pretorianas; e
- b) Segundo o instrumento para o seu exercício as ações populares poderiam ser classificadas segundo a condenação quando fosse revertida em favor: i) do tesouro público; ii) do autor ou iii) de terceiros.

No Brasil, a ação popular aparece pela primeira vez, na Constituição Política do Império do Brasil, no ano de 1824, em seu artigo 157.º, Assim dispendo:

---

<sup>45</sup> MAIOR, Mariana Sotto. *O Direito DE Ação Popular na Constituição DA República Portuguesa. 1998.* Pág. 248.

<sup>46</sup> BIELSA, Rafael. *A ação popular e o poder discricionário da administração, RF 157/37*

<sup>47</sup> WEDY, Gabriel (s.a). *a acao popular ammbiental regita da AJUFE, P - 78*

<sup>48</sup> Cfr. VIEIRA, Fernando Borges. *Acção Popular. São Paulo. Pág. 6.*

Art. 157. °: “*por suborno, peita, peculato e concussão haverá contra eles a acção popular, que poderá ser intentada dentro de ano e dia pelo próprio queixoso ou por qualquer do povo, guarda a ordem do processo estabelecido na lei*”<sup>49</sup>.

Porém, quanto a nós, parece-nos que, não obstante a Constituição Brasileira de 1824, prever acção popular, ela tinha uma natureza tendencialmente penal ou criminal, na medida em que o seu recurso só pode ser fundamentado pela verificação de um ou de todos comportamentos típicos na norma constitucional. Não procura tutelar de qualquer forma os interesses colectivos ou difusos, que constituem o cerne da acção popular. Acreditamos que o legislador constituinte brasileiro teria sido feliz, se ao invés de prever como mecanismo de imputação por qualquer daqueles comportamentos típicos, enveredasse pela acção pública, tal como o fazia a lei romana<sup>50</sup>, e não necessariamente uma acção popular.

Em Portugal a acção popular surge no período das ordenações, e hoje o ordenamento jurídico português regulamenta o direito da participação popular e das acções populares em sua lei n. ° 83, de 31 de Agosto de 1995, que a partir do artigo 1.°, prevê a possibilidade de exercício da acção popular quando esteja em causa a protecção da saúde pública, do ambiente, da qualidade de vida, a protecção do consumo de bens e serviços,(etc..).

Em Moçambique, o direito de acção popular, emerge pela primeira vez no texto constitucional de 2004, que constitui uma importante inovação a consagração do direito de acção popular, através do artigo 81.°, integrado no capítulo IV (direitos, liberdades e garantias de participação política), do título III (direitos, deveres e liberdades fundamentais) constituindo um passo crucial por parte do legislador fundamental na construção de uma tutela jurisdicional efectiva do direito ao meio ambiente equilibrado<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Cfr. A Lei Federal n° 4.717, de 29 de Junho de 1965, que regulamentou a acção popular, tendo nascido sob a égide da Constituição de 1946, com vinte e dois artigos, distinguidos em cinco partes.

<sup>50</sup> Confira o parágrafo antecedente.

<sup>51</sup> SERRA, Carlos. *Lições de Direito de Ambiente*. Escolar Editora. Maputo, 2023. Pag. 471.

Embora as constituições anteriores (a de 1975 e da 1990), sobretudo a 1990, previssem já alguns comandos normativos constitucionais, isto é, a famosa constituição ambiental, não foi capaz de prever um mecanismo de participação e exercício de cidadania na vida política, no diz respeito aos interesses difusos.

### 3. Conceito doutrinal de acção popular

Para melhor compreensão do tema a que nos propomos a tratar no presente trabalho, entendemos crucial, iniciarmos com alguns conceitos que, no nosso entender, aproximam-se da acção popular enquanto uma das formas de participação política dos cidadãos na política.

Acção popular é o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para a invalidação de atos ou contratos administrativos – ou a estes equiparados – ilegais e lesivos do patrimônio estadual e municipal, ou de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiros públicos<sup>52</sup>.

José Silva, encara a acção popular como sendo um remédio constitucional para a defesa da coletividade, podendo ser definido como instituto processual civil, outorgado a qualquer cidadão como garantia político-constitucional (ou remédio constitucional), para a defesa do interesse da coletividade, mediante a provocação do controle jurisdicional corretivo de atos lesivos do patrimônio público<sup>53</sup>, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural.

Pode ainda ser definida como a acção pela qual qualquer cidadão pode pleitear a invalidação de atos praticados pelo poder público ou entidades de que participe lesivos ao patrimônio público, ao meio ambiente, à moralidade administrativa ou ao patrimônio histórico e cultural, bem como a condenação por perdas e danos dos responsáveis pela lesão<sup>54</sup>.

De acordo com definição do Prof. Marcelo Caetano, “*a acção popular é uma faculdade de fiscalização cívica, concebida a determinados indivíduos que satisfaçam certos requisitos de*

---

<sup>52</sup> In Mandado de Segurança, acção popular, acção civil pública, mandado de injunção, *habeas data*. 18. ed. Atualizada por Arnold Wald. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1997.

<sup>53</sup> Para efeito deste Trabalho, Patrimônio Público é o conjunto composto por todos os bens corpóreos e incorpóreos que integram o acervo das pessoas jurídicas de direito público interno e das entidades da administração indireta, como as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Note-se ainda que, além disso, a acção popular em Brasil, por exemplo, pode se prestar também a proteger o patrimônio de pessoas jurídicas de direito privado que recebam recursos advindos dos cofres públicos.

<sup>54</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 25.º Ed. São Paulo: Editora Atlas, Pág. 863, 2012

*legitimidade, para usando a via contenciosa, obterem a anulação de soluções administrativas que considerem lesivas de interesses de coletividades locais ou, actuando em nome próprio e no interesse das autarquias, intentarem acções no foro judicial, necessárias para manter, reivindicar e reaver bens ou direitos do corpo administrativos".*

Da análise dos conceitos discorridos é possível chegar a duas conclusões: i) todos eles convergem no facto de se reconhecer à qualquer cidadão quer de forma pessoal, quer por meio de entidades vocacionadas a defesa dos interesses que fundamentam a acção popular, de requer a reparação dos danos decorrentes desses interesses, e a anulação de algum acto administrativo que ponha em causa o património público . Todos eles nos parecem demasiados restritivos, na mediada em só atribuem a acção popular a função punitiva, com a reparação dos prejuízos causados, e uma função negativa, isto é, requer a invalidade ou nulidade de um acto administrativo, pondo de lado, a função preventiva e perseguidora que acção popular também pode revestir, ii) fazem crer que só é possível falar de ação popular quando o autor da lesão seja administração pública ou outras entidades a quem lhe tenha sido confiado o exercício do poder público, o que nosso entender esta conclusão é falaciosa<sup>55</sup>.

#### **4. Acção Popular Constitucional Moçambicana**

É no Capítulo IV do título III da CRM, atinente aos direitos, liberdades e garantias de participação política, que encontramos a menção do direito de ação popular. Prevê o artigo 81.º da CRM, com epígrafe direito de ação popular, o seguinte:

1. *“Todos os cidadãos têm, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de ação popular nos termos da lei”.*
2. *O direito de ação popular compreende, nomeadamente:*

---

<sup>55</sup> A Acção Popular poderá ser proposta contra as pessoas públicas ou privadas e contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, porque omissas, tiverem dado oportunidade à lesão. Esta conclusão resulta da circunstância de o legislador constituinte ter, por exemplo, no al a) do n° 2, do artigo 81.º, da CRM reconhecer aos consumidores, o mecanismo jurisdicional de acção popular para reparação dos direitos violados. Pois, se o legislador não pretendesse atribuir legitimidade passiva às pessoas privadas, teria referido-se aos *direitos dos utentes* e não dos consumidores.

- a) *O direito de requerer para o lesado ou lesadas as indemnizações a que tenham direito;*
- b) *O direito de promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a preservação do meio ambiente e o património cultura;*
- c) *O direito de defender os bens do Estado e das Autarquias Locais ".*

Da análise do artigo supracitado, conclui-se com toda segurança e certeza que é no contexto dos direitos, deveres e liberdades fundamentais que se enquadra o direito de acção popular.

Há entre nós autores que defendem que acção popular é um meio de participação popular, porque é em si mesmo um direito fundamental. Segundo, porque, além disto, é também instrumento de garantia (de fazer valer) da eficácia e da aplicabilidade do direito ambiental em face do Estado (por acção ou omissão) e em face de terceiros e terceiro, porque, enquanto instrumento de participação popular, é ferramenta processual hábil para a protecção ambiental *erga omnes* e, de conseguinte, protetiva e preservadora, ao cabo, da dignidade da pessoa humana, núcleo essencial e intangível de todos os direitos fundamentais<sup>56</sup>.

Ivete Espada entende que em termos conceituais, a acção popular, e nos termos estabelecidos pela Constituição, não pode, nem deve, ser definida como um meio destinado a alcançar um fim específico.

*" Isto porque, em primeiro lugar, a acção popular deve ser vista como um meio jurisdicional para efetivação de direitos, mormente para a reposição de danos que tenham sido ilegal ou ilicitamente causados, num cenário em que o dano ter sido causado tanto por um particular assim como pelo Estado.*

*Em segundo lugar, a acção popular é um verdadeiro direito fundamental que abarca a tutela e defesa do meio ambiente e do património histórico e cultural, sendo, por isso, uma garantia de nível constitucional,*

---

<sup>56</sup>ESPADA, Ivete Mafundza. *A Ação Popular no Ordenamento Jurídico Moçambicano vis a vis o Ordenamento Jurídico Brasileiro e o Ordenamento Jurídico Português*. Artigo científico, 2022. Pág. 235-236.

*cuja tutela é requerida através de qualquer processo contencioso (quando estiver em causa ato praticado por autoridade pública no âmbito do seu jus imperii), ou ainda nos termos processuais civis, caso em que a acção pode ser intentada tanto contra particulares ou contra o próprio Estado, neste caso despido do seu poder de autoridade.*

*Em terceiro lugar, e olhando para a norma que estabelece o direito de acção popular, dúvidas não haja que a mesma é também uma garantia contra a imoralidade administrativa, porquanto, estabelece a norma “o direito de defender os bens do Estado e das Autarquias Locais”, sendo certo que tal defesa pode acontecer tanto de prevaricação pelos particulares, como também, e principalmente, pelo Estado”.*

Concordamos com os ensinamentos da autora, embora mereçam um pequeno reparo. A ilustre Ivete Espada, usa indistintamente os termos direitos e garantias. Existe uma diferença entre direito e garantias fundamentais. Porquanto, os primeiros envolvem bens fixados na Constituição e demais legislações, seguindo-se que as garantias abrangem meios dinamizados ao efectivo exercício de tais direitos<sup>57</sup>, nestes termos não achamos correcta a qualificação da acção popular como sendo um direito e, em simultâneo, uma garantia.

## **5. Objecto da Acção Popular**

Para entender o alcance da acção popular e as limitações aplicadas pela norma, é imprescindível compreender o seu objeto.

A partir de leituras constitucionais e infranconstitucionais, a doutrina alcançou um consenso, sendo esse objecto dual. O primeiro, *objecto imediato*, definido como o combate ao acto ilegal ou imoral que causa lesividade ao património público, preleciona Silva se ancorando no artigo. 5º da Constituição e artigo .1º, da Lei n.º 4.717 Brasileira, que " A demanda popular é constitutiva negativa e condenatória. Tem ela como objeto imediato pleitear do órgão judicial competente: a) a anulação de acto lesivo ao património público ou das entidades ou das

---

<sup>57</sup> MAGISTRATURA, Escola Paulista da. *A Vida dos direitos nos 30 anos da Constituição Federal*. São Paulo, 2019. Pág. 117.

entidades de que o Estado participe, ou da moralidade administrativa, ou do meio ambiente, ou do patrimônio histórico e cultural e, b) a condenação dos responsáveis pelo acto invalidado, e dos que dele se beneficiaram, ao pagamento de perdas e danos.

O que se pede, pois, imediatamente, na demanda popular, é uma sentença constitutiva negativa, isto é, uma sentença que decrete a invalidade do acto lesivo. Em decorrência dessa decisão, deverá a sentença condenar os responsáveis em perdas e danos<sup>58</sup>. Para o caso de defesa do meio ambiente em particular, tendo em conta que se trata de um objecto de direito fundamental, de toda coletividade que deve ser garantido e protegido pelo Estado, devido ao seu carácter de essencialidade para a vida humana, nessas acções em específico tem por objecto uma sentença com natureza preventiva, extintiva ou ressarcitória pelos danos decorrentes da violação dos interesses ou direitos difusos, como se atesta do exame minucioso do artigo 81.º da CRM, de 2004.

## **6. Legitimidade Processual**

### **6.1. Noção**

O sentido da palavra legitimidade não é estático, e sim dinâmico. Embora tenha aquele carácter, ou seja, polissémico, por legitimidade, pode entende-se como “ *uma qualidade do título de poder*”. A legitimidade direcciona-nos a uma “ *situação, atitude, decisão ou comportamento inerente ou não ao poder, cuja especificidade é arcada, pelo equilíbrio entre a acção dos indivíduos e os valores sociais.*”<sup>59</sup>.

Por outro lado, o legislador, na área processual civil, entende por legitimidade nos termos a acção olhando para as partes, assim, nos termos do artigo 26 do CPC “ *1 - o autor é parte legítima quando tem interesse directo em defender; o reu é parte legítima quando tem interesse directo em contradizer*”<sup>60</sup> e, tratando-se de acções para a tutela de direitos e interesses difusos “ *tem legitimidade para propor ou intervir nas acções e procedimentos cautelares*

---

<sup>58</sup>In TAMIOZZO, Isabela. *A baixa Aplicabilidade da Ação Popular em Defesa do Meio Ambiente*. Curitiba, 2022. Pág. 12 e SS.

<sup>59</sup>António Carlos Wolkmer. *Legitimidade e legalidade: uma distinção necessária*. Brasília .31 n.º 124 outubro./1994. Pag. 161.

<sup>60</sup> Cfr. n.º 1 do CPC.

*destinados, designadamente, à defesa da saúde pública, do ambiente, da qualidade de vida, do património público, bem como a protecção do consumo de bens e serviços qualquer cidadão no gozo dos seus direitos civis e políticos, as associações e fundações defensoras dos interesses em causa, as autarquias locais e o Ministério Público, nos termos previstos na lei*”<sup>61</sup>. No contencioso administrativo o legislador limita-se a dizer que “*tem legitimidade para interpor recurso contencioso os que se considerem titulares de direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos que tivessem sido lesados pelo acto recorrido, quando tenham interesse directo, pessoal e legítimo na interposição do recurso...os titulares do direito da acção popular*”<sup>62</sup>, ou seja, faz uma remissão a acção popular.

Antes de adentrarmos ao fundo da discussão, por razões óbvias e de coerência, achamos por bem fazer uma breve contextualização em relação ao tipo de direito que pode servir de fundamento à ação popular ambiental, que constitui nossa maior preocupação neste trabalho. Assim, historicamente os direitos, sobretudo na fase do seu reconhecimento, foram vividos em gerações, significando que o reconhecimento de cada natureza de direitos nasceu em fase ou momento próprio, tendo surgido em primeiro lugar os direitos da 1ª geração, seguido pelos da segunda geração e, por fim, os da terceira geração.

Iniciando-se pelos direitos ditos de primeira geração, encontramos os direitos à liberdade, onde o titular de tais direitos é o próprio indivíduo e são oponíveis em face do Estado, como herança da relação de subordinação e de opressão antes ocorrida. São traduzidos " como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado. São caracterizados principalmente pela sua subjetividade e individualidade<sup>63</sup>, integram a categoria do *status negativus* ou *status libertatis*<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> Cfr. Artigo 26 do CPC.

<sup>62</sup> Cfr. alínea b) do artigo 44 da LPAC

<sup>63</sup> PINHEIRO, Miguel Ângelo de Carvalho. *A Ação Popular como Instrumento de Tutela do Direito Fundamental ao Ambiente – Um Estudo Comparado Luso-brasileiro*. Dissertação, Lisboa, 2018. Pág. 31.

<sup>64</sup> São tidos como *status negativus* ou *status libertatis*, porque constituem verdadeiros anteparos à ação estatal. É o factor negativo do direito fundamental, impediendo de uma ação opressora do Estado que garante a liberdade subjectiva e individual. Em fim, se pode dizer que o papel do Estado na defesa dos direitos de primeira

A segunda geração de direitos humanos representa a modificação do papel do Estado, exigindo-lhe um vigoroso papel ativo, além do mero fiscal das regras jurídicas. Esse papel ativo, embora indispensável para proteger os direitos de primeira geração, era visto anteriormente com desconfiança, por ser considerado uma ameaça aos direitos dos indivíduos<sup>65</sup>.

Os direitos fundamentais de segunda geração, ou na linguagem de Jellinek, direitos de *Status positivus* ou *status civitatis*, são aqueles próprios do século XX, são direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos os direitos coletivos ou de coletividade como um todo<sup>66</sup>.

E por fim, temos os direitos da terceira geração, também conhecidos como direitos de fraternidade (ou direitos de solidariedade, expressão que se entende mais apropriada para o fim do presente trabalho), contém um alto teor de universalidade, porque “*não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo*”, de uma coletividade, ou mesmo de um determinado ente estatal<sup>67</sup>. São aqueles de titularidade da comunidade, como o direito ao desenvolvimento, direito à paz, direito à autodeterminação e, em especial, o direito ao meio ambiente equilibrado<sup>68</sup>. São direitos fundamentais de titularidade colectiva ou difusa que almejam a própria preservação da raça humana e tem um objecto que não é divisível.

Com base na prévia alusão feita, julgamos ter alicerces para discutir a questão da legitimidade processual na ação popular ambiental, quer seja, ativa, quer, passiva, para o que

---

geração é tanto o tradicional papel passivo (abstenção em violar os direitos humanos/fundamentais, ou seja, as prestações negativas.

*Status liberatis* porque tiveram como marco no processo de surgimento, as revoluções liberais, e, sobretudo porque implicam uma liberdade por parte dos seus titulares, e por serem igualmente, direitos de natureza política.

<sup>65</sup> Para mais desenvolvimento vide: RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Fundamentais*. Saraiva Editora, São Paulo, 2013. Pág. 53.

<sup>66</sup> PINHEIRO, Miguel Ângelo de Carvalho. (2018), Op. Cit., Pág. 32.

<sup>67</sup> *Ibidem*, Pág.34.

<sup>68</sup> RAMOS, André de Carvalho. (2013), Op. Cit. Pág. 52.

passamos a fazê-lo, tendo situado o direito ao meio ambiente equilibrado na terceira geração dos direitos fundamentais.

## 6.2. Legitimidade Processual Activa na Acção Popular Ambiental.

Todos os cidadãos moçambicanos (nacionais), e não os que simplesmente tenham a sua residência em Moçambique<sup>69</sup> são titulares de interesses difusos, enunciados no artigo 81.º CRM. Como o próprio nome indica, os interesses são difusos, isto é, são de todos, e não são individualmente de ninguém, ancorando-se no pressuposto de que esses interesses os seus impactos não se fazem sentir apenas em esfera individual. O ambiente, por exemplo, é fruível por todas as pessoas, independentemente do local do território em que residam<sup>70</sup>.

Divide a legitimidade processual ativa em dois tipos:<sup>71</sup> i) *legitimidade ad causam* – o caso mais comum é aquele em que quem tem legitimidade para a causa também a tem para o processo<sup>72</sup>. Só excepcionalmente e por expressa previsão legal é que elas diferem. Essa

---

<sup>69</sup> Nós acreditamos que o artigo 35.º da Constituição da República de Moçambique, se refere em princípio, à todos os cidadãos sem fazer distinção da nacionalidade no exercício dos demais direitos. Porém, o artigo 14, n.º 1.º do CC, dispõe que: " os estrangeiros são equiparados aos nacionais quanto ao gozo de direitos civis, salvo disposição legal em contrário ". e o n.º 2. do mesmo artigo, dispõe que: " Não são, porém, reconhecimentos aos estrangeiros os direitos que, sendo atribuídos pelo respectivo Estados aos seus nacionais, o não sejam aos Moçambicanos em igualdade de circunstâncias ". Neste sentido, vai o n.º 1.º, do artigo 136.º, conjugado com al c) do artigo 158.º, al c) do artigo 165.º, e al a) n.º 2. do artigo 146.º todos da CRM. Isto significa que, há certos direitos que só podem ser exercidos por cidadãos Moçambicanos, e para certo tipo de direitos, não bastará apenas ter nacionalidade moçambicana, tal nacionalidade deverá ser originária. Veja-se o caso dos direitos políticos (o direito de eleger ou ser eleito, direito de participar em referendo ação popular...), que atribuídos apenas aos nacionais do respectivo Estado. Ainda neste sentido, a doutrina predominante e a jurisprudência fixaram o conceito estrito da palavra *cidadão* naquele dispositivo constitucional, sendo que desta forma *cidadão* para o exercício da Acção Popular, é somente aquela pessoa que estiver no gozo dos direitos políticos: em sentido estrito, o direito de votar e ser votado.

<sup>70</sup> GOMES, Carla Amado. *Direito do Ambiente: anotações Jurisprudências Dispersas*. Lisboa, 2013. Pág. 14.

<sup>71</sup> Para mais aprofundamento vide, JR, Sidnei Amendoeira. *Manual de direito Processual Civil*. V.I, 2ª edição, Saraiva editora, 2012. Pág. 209.

<sup>72</sup> Vide art. 26.º do CPC em vigor em Moçambique.

legitimidade, para a causa, decorre, então, da relação jurídica de direito material; e ii) *legitimidade ad processum*<sup>73</sup> – é a legitimidade para o processo, que, geralmente, é de quem aponta como titular da pretensão, mas pode, excepcionalmente, ser de outra pessoa. A doutrina entende que essa outra pessoa, se trata propriamente de um substituto, que estará em nome próprio, litigando sobre direito alheio.

Os interesses *difusos* são interesses ou direitos supra-individuais que pertencem a um número indeterminado e praticamente indeterminável de pessoas, as quais não tem entre si nenhuma relação definida, e se encontram em uma mesma situação muitas vezes até acidentalmente<sup>74</sup>. Assim, acreditamos que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a proteção bens difusos, sobretudo o ambiente, e por se tratar de interesses de todos, o autor fica isento de custas, salvo se, se provar que houve má-fé, e do ônus de prova. Porém, o autor deve estar no gozo dos direitos políticos<sup>75</sup>.

Porém, existe divergência na doutrina quanto ao tipo de legitimidade do cidadão na ação popular. O entendimento predominante é o de que, o autor teria legitimidade extraordinária<sup>76</sup>, atuando como substituto processual, agindo em defesa dos interesses de toda coletividade, os quais são primordialmente difusos de sujeitos indeterminados ou relativos a grupos, ou seja, visando uma melhor efetividade e celeridade processual, um cidadão entra com a ação popular representando todos os possíveis atingidos, substituindo-lhes. Desta forma, o processo corre de uma maneira mais rápida e eficaz, aliviando o Poder Judicial, com apenas um cidadão, substituindo os demais, discutindo o direito de uma coletividade e o defendendo, sempre levando em conta o interesse social, e não o seu próprio<sup>77</sup>, e nós aderimos cabalmente a este

---

<sup>73</sup> Veja-se o caso dos sindicatos na relação laboral, que tem legitimidade processual para o efeito, mas tal legitimidade não decorre de qualquer relação material entre estes e os Trabalhadores. Muitas vezes, sucede que, os próprios Trabalhadores nem sabem da existência e muito menos das funções do órgão Sindical.

<sup>74</sup> JUNIOR, Custódio Vique Jossia, (2014), op. cit. Pág. 32.

<sup>75</sup> VIEIRA, Fernando Borges. *Ação popular*. Pág. 24.

<sup>76</sup> O mesmo que dizer *legitimidade ad processum* (legitimidade processual) que pode não coincidir com a *legitimidade causal*, como fizemos referência nos parágrafos anteriores.

<sup>77</sup> TAMIOZZO, Isabela (2022), ob. cit. Pág. 15.

posicionamento, porque é como se ele atua numa situação de representação sem mandato, pelo fato se tratar de bens de natureza imaterial, apropriável e, indivisível.

Sufragamos tal entendimento, mas não na sua totalidade. Julgamos que na ação popular é também reconhecido a qualquer cidadão a *legitimidade ad causam*, podendo o cidadão que se sentir lesado, ou tenha receio fundado de lesão, pessoalmente, usar deste meio para prevenir, fazer cessar, obter recompensa pelos danos provenientes dos atos lesivos do Estado, das pessoas coletivas do Direito público, dos seus órgãos, agentes ou funcionários, e ainda das pessoas privadas.

Uma análise minuciosa do art. 81.º da CRM, de que resulta este normativo constitucional, atribui legitimidade activa também para as associações de defesa dos interesses difusos. A extensão de legitimidade para a proteção de interesses difusos a entidades legais vocacionadas na promoção e proteção do meio ambiente, é uma autêntica encarnação da figura de representação sem mandato. Assim, a legitimidade dessas entidades para promoção de interesses difusos terá de ser apurada em relação aos interesses de que, por sua vez, sejam titulares os residentes da sua circunscrição territorial<sup>78</sup>.

### **6.2.1. Ministério Público**

O Ministério Público constitui uma magistratura hierarquicamente organizada, subordinada ao Procurador-Geral da República e no exercício das suas funções estão sujeitos aos critérios de legalidade, objectividade, isenção e exclusiva sujeição as directivas e ordens previstas na lei<sup>79</sup>. No exercício das suas funções, para além de várias<sup>80</sup>, compete-lhe defender *os interesses que a lei determina*. Nesses interesses que a lei determina enquadram-se<sup>81</sup>:

- Defender o interesse público e os direitos indisponíveis;
- Defender os interesses colectivos e difusos;
- Exercer a acção penal e dirigir a instrução preparatória dos processos-crime;

---

<sup>78</sup>GOMES, Carla Amado. (2022), ob. cit. Pág. 12.

<sup>79</sup> Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 233 da CRM-2004.

<sup>80</sup> Cfr. artigo 235 da CRM e artigo 4 da LOM

<sup>81</sup> Cfr. alíneas b); d); e); g) do artigo 4 da LOM.

- Zelar pela observância da legalidade e fiscalizar;
- O cumprimento da Constituição da República, das leis e demais normas legais;

Esses interesses supra mencionados impõem ao Ministério Público uma conduta diferente dos cidadãos comuns, na medida que, o que é direito para o cidadão comum chega a ser um dever para o Ministério Público. É nessa óptica que o Ministério Público tem legitimidade do recurso a acção popular de forma a fazer valer a protecção do meio ambiente. Para além das competências acima mencionadas “ compete ao Ministério Público a defesa dos valores ambientais protegidos pela Lei do Ambiente.<sup>8283</sup>. Assim, “ não se admite que identificando uma hipótese que deva agir, recuse-se a fazê-lo: neste sentido, sua acção é um dever”<sup>84</sup>.

### 6.2.2. Provedor de Justiça

O provedor de justiça é um órgão que tem como função a garantia dos direitos dos cidadãos, a defesa da legalidade e da justiça na actuação da administração pública. Pode questionar-se a legitimidade do provedor de justiça no uso da acção popular na medida que este órgão constitui um dos que contempla a tutela graciosa<sup>8586</sup>. Todavia, competindo-lhe a defesa dos direitos dos cidadãos e da legalidade, este órgão pode, *de per si*, agir numa situação de violação dos direitos nos termos do n.º 2, do artigo 3 da lei 7/2006 de 16 de Agosto ao estabelecer “ *A actividade de provedor de justiça pode....ser exercida por iniciativa própria, nos casos de violação dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos...*”. Destaca-se que o provedor de justiça não tem o poder decisório perante uma situação, todavia, pelo facto de endereçar recomendações aos órgãos competentes com vista a correção dos actos ou omissões

---

<sup>82</sup> Cfr. n.º 4 do artigo 21 da Lei do Ambiente.

<sup>83</sup> O sublinhado é nosso

<sup>84</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro (1997). *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor outros interesses difusos*. 9. Ed. Saraiva editora. São Paulo, Pág- 23.

<sup>85</sup> “ *Os cidadãos, individual ou colectivamente, podem apresentar petições, queixas ou reclamações por actos ou omissões dos poderes públicos ao provedor de justiça, que as aprecia, sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes as necessárias recomendações para prevenir e reparar as injustiças*” cfr. n.º 1 do artigo 3 da lei n.º 7/2006 de 16 de Agosto de 2006.

<sup>86</sup> São as garantias que se efectivam através da actuação dos próprios órgãos da Administração activa. CHIPANGA, António ( s/a): *Sumários da disciplina de Direitos Fundamentais*. Faculdade de Direito, Universidade Eduardo Mondlane, Pág– 133.

ilegais ou injustos dos poderes públicos ou melhoria dos respectivos serviços, entendemos que configura-se no uso da acção popular na vertente, muitas das vezes, preventiva, pois as suas recomendações sempre visarão a conformidade dos actos praticados pelas entidades públicas.

### **6.2.3. Pessoas Colectivas**

O legislador constituinte garante o direito de acesso à justiça dando a possibilidade de o cidadão, que se sinta lesado, recorrer aos tribunais e ter o direito de defesa e o direito a assistência jurídica e patrocínio judiciário<sup>87</sup>, mas sucede que, as vezes, o cidadão associa-se a uma associação não podendo agir em nome desta individualmente pois, a sua acção em nome daquela individualmente, coloca-lhe numa ilegitimidade processual<sup>88</sup> de tal forma que querendo agir em nome da associação ou pessoa colectiva, deva figurar o nome de todos os seus membros, nesses termos, a legitimidade da acção popular estende-se às pessoas colectivas.

O legislador constituinte prevê a possibilidade de os cidadãos recorrerem, através de associações de defesa dos interesses em causa<sup>89</sup>, ao direito de acção popular, contudo, não é qualquer pessoal colectiva que o pode fazer, ou seja, nos termos legais, somente as pessoas colectivas de defesa dos interesses em causa tem esse direito.

Embora o legislador constituinte faça menção as associações, pelo elemento sistemático da interpretação, conclui-se que a legitimidade da acção popular estende-se as autarquias locais<sup>90</sup>. Seria, por exemplo, ilegítimo que uma associação cuja finalidade não seja a defesa do meio ambiente, da saúde pública, dos direitos dos consumidores, do património cultural e do património publico recorra a esse mecanismo para prosseguir interesses egoísticos.

---

<sup>87</sup> Cfr. Artigo 62; 70 todos da CRM.

<sup>88</sup> Vide n.º 1 do artigo 28 do CPC

<sup>89</sup> Cfr.n.º 1 do artigo 81 da CRM-2004

<sup>90</sup> Cfr. 26 do CPC.

#### **6.2.4. O Cidadão**

Pela configuração do direito de acesso à justiça nos termos conjugados dos artigos 62 e 70 da CRM, o cidadão que se encontre numa situação de lesão de um direito subjectivo ou difuso pode recorrer aos meios judiciais assim como extra-judiciais de forma a fazer valer o seu direito, mas tal recurso somente é possível para o cidadão que esteja no gozo do seus direitos civis e políticos.

Tratando-se de interesses difusos como o caso do meio ambiente a legitimidade individual é, também, atribuída por demais legislação como é o caso da lei do ambiente que no n.º 1 do artigo 21 o legislador estabelece “ *qualquer cidadão que considere terem sido violados os direitos que lhe são conferidos por esta lei, ou que considere que exista ameaça de violação dos mesmos, poder recorrer as instancias jurisdicionais para obter a reposição dos seus direitos ou prevenção da sua violação.* ” Esse direito constitui revestimento do direito ao meio ambiente do artigo 90 da CRM.

#### **6.3. Legitimidade Passiva na Acção Popular Ambiental.**

O art. 81.º, da CRM, assegura ao cidadão, pessoalmente ou através de associações, o direito de postular em juízo as infrações contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a preservação do meio ambiente e o património cultural, assim como os bens do Estado e das demais autarquias, porém, não cristaliza sobre quem figurará no polo passivo.

Assim, estamos certos e firmes que a citação será tomada a efeito contra pessoas jurídicas, públicas ou privadas, em nome (ou em benefício) das quais, tantas forem identificadas, foi praticado o ato lesivo aos bens tutelados e que careçam de reconhecimento ou de anulação pelo Poder Judiciário<sup>91</sup>.

Também as autoridades constituídas, funcionários ou administradores que tenham autorizado, aprovado, ratificado ou praticado pessoalmente o ato ou firmado o contrato da impugnação, sob pena de nulidade de processo<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> Cfr. Artigos 5 - 9 todos do CPC.

<sup>92</sup> No mesmo sentido, PINHEIRO, Miguel Ângelo de Carvalho (2018), ob. cit. Pág. 94.

## 7. Eficácia da Acção Popular Ambiental.

No segmento da previsão constitucional que consagra o direito de acção popular (art.81.º da CRM) conjugado com o disposto no art. 21 da Lei do Ambiente<sup>93</sup>, decorre uma obrigação a cargo do legislador ordinário de fixar regras que facilitem o acesso dos cidadãos à justiça, através da previsão de mecanismos mais simples, acessíveis, céleres e eficazes. Pois só assim, tais meios se tornarão eficazes quando forem integralmente regulados, através de legislação especial e quando fizer corresponder a referida previsão legal a um dos meios contenciosos, civis ou administrativos, pré-existentes, de forma a garantir a imediata tutela dos direitos difusos no domínio do ambiente<sup>94</sup>.

Julgamos oportuno sublinhar que a acção popular não é um tipo de acção; é um mecanismo de extensão da legitimidade, procedimental e processual que dispõe o titular do direito fundamental para assegurar a protecção e concretização. Ademais, a função do direito ao procedimento é de instrumentalizar e garantir uma protecção efectiva e eficaz dos direitos materiais que objectiva concretizar, determinadas posições jurídicas subjetivas frente ao Estado e a terceiros.

A falta de regulamentação deste mecanismo processual faz com que os tribunais recebam poucos litígios relacionados com a acção popular, levando quase que à inexistência de jurisprudência moçambicana nestas matérias. Destarte, levanta dúvidas também a cerca da sua aplicação direta, o que no nosso entender, arrastou o Tribunal Administrativo moçambicano para um terreno sinuoso e pantanoso, no Acórdão n.º 4/TAPT/14<sup>95</sup>, ao afirmar que

*Embora a acção popular esteja consagrada na Constituição da Republica de Moçambique ( CRM), o pedido da ora apelante por esta via (acção popular), é ininteligível, visto que a acção popular não tem eficácia e aplicabilidade imediata, por carecer de procedimentos necessários para a sua executoriedade; ou seja, o exercício desta acção está condicionada à aprovação de uma lei pela Assembleia da República, conforme estabelece o art. 81. n.º1 da*

---

<sup>93</sup> Lei n.º 20/97, de 1 Outubro.

<sup>94</sup> PINHEIRO, Miguel Ângelo de Carvalho, ob.cit. Pág. 67.

<sup>95</sup> Acórdão proferido pelo Tribunal Administrativo da Província de Tete.

*Constituição da República, segundo o qual o exercício desta acção nos termos do qual todos cidadãos têm, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de acção popular nos termos da lei, o que não acontece no nosso ordenamento jurídico, por faltar uma lei que regula acção popular.*

*Portanto não é possível fazer uso da acção popular, apesar da previsão Constitucional, por se ratar de um direito programático, ainda não legislado.*

Em jeito de conclusão, destacamos que a acção popular em Moçambique não é ainda eficaz, tal ineficácia resulta de factores de vária ordem, tais como a falta de regulamentação, conhecimento diminuto deste mecanismo pelos utentes, da dificuldade do autor produzir prova, por ai em diante.

## CAPÍTULO III

### DA EFICÁCIA DO DIREITO DA ACÇÃO POPULAR NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE - CASO DE ESTUDO PROTECÇÃO DO MANGAL NA ZONA DO TRIUNFO, BAIRRO DA COSTA DO SOL

#### § 3.º

##### 1. Contextualização

Neste capítulo, pretendemos analisar a eficácia da acção popular num caso concreto, no qual o Conselho Municipal da Cidade de Maputo atribuiu um DUAT a um particular (pessoa colectiva), destinado a um projecto de construção de um condomínio residencial e circuito pedonal na região do Mangal<sup>96</sup>, sito na zona do Triunfo, Bairro da Costa do Sol. No entanto, pelo facto de a acção estar pendente no tribunal não procederemos a clarificação da tal pessoa colectiva pelo que usaremos uma denominação fictícia X.

Para uma melhor compreensão do caso em face, procedemos a breve contextualização do seu desenrolar, demonstrando a natureza do problema, a sua origem, e com tamanha crítica, as pessoas que estão por detrás.

O projecto de construção do condomínio luxuoso ao longo do perímetro do mangal é fruto de uma “parceria” que, nos corredores do Município, foi baptizada *de Projecto de Requalificação e Protecção Física do Mangal da Costa do Sol*<sup>97</sup>. Segundo os termos de referência do projecto, a que o CIP teve acesso, a ideia era que o circuito (estrada) para pedestres com uma largura de 5 metros servisse de “protecção ecológica” da área do mangal da Costa do Sol com vista a “evitar invasão e construções na área<sup>98</sup>”.

---

<sup>96</sup> Os mangais são florestas que crescem na área entre-marés nas zonas tropical e sub-tropical, ocupando costas abrigadas e lugares com pouca influência da energia das marés. Estas plantas possuem uma série de adaptações que lhes permitem viver em ambientes com larga variação de níveis de maré e de salinidade e em solos instáveis e anaeróbios, sendo por isso uma vegetação muito característica.

<sup>97</sup> V. BANDE, Aldemiro. *Município de Maputo e Ministério do Ambiente Autorizam Construção do Condomínio de Luxo no Mangal da Costa do Sol*. Maputo, Março de 2023, Pag. 4.

<sup>98</sup> *Idem*.

A história é muito anterior ao projecto de construção do circuito pedonal que foi desenhado em 2020 pela Direcção de Salubridade e Ambiente do município com vista a proteger o mangal. Aparentemente o propósito é o mesmo, mas documentos consultados pelo CIP denunciam o contrário. Trata-se de um projecto que deu entrada no Município de Maputo durante o último mandato de David Simango. Na altura, um grupo de empresários com interesses no sector imobiliário e associados à X, manifestou interesse em erguer o empreendimento na área<sup>99</sup>.

Para o efeito, iniciou-se uma espécie de “parceria” com o Conselho Municipal<sup>100</sup>. Fruto desta “parceria”, o Município recebeu diverso equipamento informático e meios circulantes, entre outras benesses. Com efeito, o Conselho Municipal emitiu um título de Direito de Uso e Aproveitamento de Terra (DUAT), a favor do grupo empresarial, dentro do perímetro do mangal, numa clara violação do actual Quadro-legal que proíbe a atribuição de DUAT em zonas de protecção total e parcial, como é o caso dos mangais.

Porém, o CIP, que teve acesso ao referido estudo de impacto ambiental, revela que o relatório alerta para a possibilidade de se verificar uma “redução ou perda de florestas de mangal”, com a execução do projecto. Isto é, o mangal da Costa do Sol está prestes a ser destruído para dar lugar ao projecto imobiliário<sup>101</sup>.

O projecto de construção do condomínio luxuoso no perímetro do mangal da Costa do Sol, no bairro Triunfo, contou ainda com a bênção cúmplice da mais alta hierarquia do Ministério da Terra e Ambiente. No dia 31 de Agosto de 2022, a ministra do pelouro, Ivete Maibasse, autorizou a licença ambiental n. 19/2022 a favor da empresa X para a execução das obras do circuito pedonal e implantação do condomínio luxuoso no interior do perímetro do mangal<sup>102</sup>, conforme se depreende das imagens abaixo.

---

<sup>99</sup> Para um maior aprofundamento, acesse: <https://opais.co.mz/municipio-de-maputo-em-marcha-lenta-para-mitigacao-de-construcoes-em-zonas-de-mangal/> acessado no dia 05 de Janeiro de 2024.

<sup>100</sup> Cfr. BANDE, Aldemiro. *Município...* Op. Cit. Pág. 5.

<sup>101</sup> <https://cartamz.com/index.php/politica/item/13357-ministra-do-ambiente-nao-ve-problemas-na-construcao-de-projecto-habitacional-no-mangal-da-costa-do-sol> acessado no dia 03 de Janeiro de 2024.

<sup>102</sup> Vide. BANDE, Aldemiro. *Município...* Op. cit.. Pág.10.



*Figura 1: Ilustração da zona do mangal antes da construção, mas na fase da vedação*



*Figura 2: Ilustração das casas na fase da construção e as obras concluídas*

## **2. Análise do caso**

É nosso entendimento, e secundando o que acima ficou referido, que tal projecto está inquinado de vícios, por não se mostrar conforme e alinhado ao actual quadro normativo, que passamos a citar desde já.

O n.º 1, e 2, do art. 14.º da Lei do Ambiente<sup>103</sup> dispõem respectivamente que: 1. “*É proibida a implantação de infra-estruturas habitacionais ou para outro fim que, pela sua dimensão, natureza ou localização, provoquem um impacto negativo significativo sobre o ambiente (...)*”<sup>104</sup>”

2. “*A proibição inserida no numero anterior aplica-se especialmente à zona costeira, às zonas ameaçadas de erosão ou desertificação, às zonas húmidas, às áreas de protecção ambiental e outras zonas ecologicamente sensíveis”*<sup>105</sup>.

No mesmo sentido vai o art. 9 da Lei de Terras, ao dispor que: “*Nas zonas de protecção total e parcial não podem ser adquiridos direitos de uso e aproveitamento da terra, podendo, no entanto, ser emitidas licenças especiais para o exercício de actividades determinadas”*<sup>106</sup>.

Os mangais são qualificados como zonas de ecossistemas sensíveis, de propriedade do Estado, quem a responsabilidade de assegurar a adopção de medidas para a sua protecção, como afere-se na figura 1 abaixo. No âmbito dos direitos fundamentais, nos quais se preconiza que *todo o cidadão tem o direito a viver num ambiente saudável e o dever de defende-lo*<sup>107</sup>. Assim nos parece curioso o facto do CMCM atribuir DUAT para construções à Betão numa zona de protecção total. Curioso ainda, foram as declarações emitidas pela ministra da Terra e Ambiente, Ivete Joaquim Maibaze, ao afirmar não haver problemas em *se construir um complexo habitacional no mangal da Costa do sol*, cidade de Maputo. Aliás, segundo a ministra, que confirma ter autorizado a construção, diz que a mesma foi com base em estudos de impacto ambiental<sup>108</sup>.

---

<sup>103</sup> Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro.

<sup>104</sup> O Sublinhado é nosso.

<sup>105</sup> *Idem*

<sup>106</sup> *Idem.*

<sup>107</sup> Cfr. O n.º 1 do art. 90.º, da Constituição da República de 2004.

<sup>108</sup> <https://mznews.co.mz/construcao-de-condominio-no-mangal-da-costa-do-sol-ministra-do-ambiente-diz-nao-haver-problema-nisso/> acessado no dia 06 Janeiro de 2024 pelas 10 horas.



Figure 3: Imagem descarregada pelo autor na internet que atesta a zona como de protecção

Para nós, a questão principal que devia ser discutida não é a existência ou não de um Estudo de Avaliação do Impacto Ambiental do Projecto de Construção de Complexo Habitacional e Circuito Pedonal como pretende a Ivete Maibaze<sup>109</sup>, mas sim, verificar se aquele espaço é próprio para atribuição de DUAT, pois a AIA é um acto posterior e a respectivas autorizações pós ceguem em regra, a atribuição do DUAT. Por exemplo, no caso concreto, bastava a conclusão de se tratar de uma zona sensível e por consequência protegida por lei para não se emitir sequer qualquer DUAT, de tal forma que, escusado seria a AIA e a posterior autorização do Ministério da Terra e Ambiente.

Não restam quaisquer dúvidas de que quer o Ministério do Ambiente, quer o CMCM, não tiveram presente o art.3º, da Lei do Ambiente, que vincula às entidades públicas e privadas a observância da daquela lei. Esqueceram-se obviamente do n.2 do art. 90 da CRM, que atribui ao Estado e às autarquias locais com a colaboração de associações de defesa do meio ambiente, o dever de adotar políticas de defesa do meio ambiente, pelo contrario, foram eles que deram “o beijo de judas” à Constituição e as leis ambientais. Preferimos dizer que se esqueceram porque estamos certos e seguros de que conhecem perfeitamente estas disposições, pois segundo Aldemiro Bande “ Num passado recente a edilidade ordenou a demolição de edifícios em construção na área por considerar que esta não era apropriada para empreendimentos desta

---

<sup>109</sup> <https://mznews.co.mz/construcao-de-condominio-no-mangal-da-costa-do-sol-ministra-do-ambiente-diz-nao-haver-problema-nisso/> acessado no dia 06 de Janeiro de 2024 pelas 13 horas

natureza »<sup>110</sup>. Mais ainda, é o próprio Município que coloca como colocou no caso subjúdice, Placas que proíbem a construção nos locais de proteção ambiental.

Em face desta evidente e manifesta violação das normas de prevenção do ambiente, e de saúde pública, os moradores da zona do Triunfo, Bairro Costa do Sol, endereçaram uma carta ao inspector municipal do Município da Cidade de Maputo, datada de 28 de Fevereiro de 2023, promovendo a cessação de infrações contra o ambiente e saúde pública.

Esta é mais uma daquelas situações em que se permite o uso processual do mecanismo de accao popular consagrado no Art. 81.º da CRM, pois o que está em causa são os interesses difusos<sup>111</sup>, porque por um lado, se pretende defender o meio ambiente enquanto um direito fundamental de todos os cidadãos. Se não vejamos, a destruição do Mangal, importa igualmente a destruição de um ecossistema marinho e como consequência imediata o desaparecimento de certas espécies, o que se reflete na qualidade de vida de todos os cidadãos, o que significa que a conservação do mangal implica qualidade de vida.

Por outro lado, está em causa a saúde pública, porque este empreendimento implica circulação diurna e noturna de camiões de grande envergadura criando ruídos que impactam significativamente na qualidade do sono dos residentes, enquanto um direito fundamental. Tendo em conta que este caso ainda não deu entrada ao Tribunal (segundo CEDABE), acreditamos que há espaço para uma acção popular que de forma eficaz trará a legalidade e justiça que foram arrancadas aos residentes da Zona do Triunfo, Bairro da Costa do Sol. Até porque este caso serviria como uma verdadeira força motriz para as demais situações de violação dos interesses difusos, em que os mais afectados ficam à espera do Ministério Público ou de qualquer outra associação para tomar dianteira, o que nunca chega a se verificar.

Como nos referimos no (II Capítulo), a acção popular deve ser encarada enquanto um meio processual, e uma garantia, que é exequível por si só. Neste sentido, terminamos fazendo

---

110

<sup>111</sup> Consistem em interesses sem sujeito definido, ligados a certos bens jurídicos protegidos pela Constituição e pela Lei, delimitáveis em razão das necessidades que devem ser satisfeitas em relação aos membros de uma colectividade, cabendo a sua defesa a todos, bem como a cada membro de uma classe ou de um grupo. Para mais acesse: <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/interesses-difusos> acessado no dia 8 de fevereiro pelas 14 horas.

citação do douto acórdão n. 55/2015, proferido no processo n.º 110/2014 – 1.ª, que no mesmo sentido se faz a seguinte menção:

*“Sobre esta questão importa referir que a Constituição da República ao estabelecer, através do citado preceito legal, que todos os cidadãos têm pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em casa, o direito de acção popular, nos termos da lei, significa que o exercício do direito da acção popular, nos termos da lei, significa que o exercício do direito de acção popular, não está condicionado à aprovação ou vigência de qualquer diploma legal pátrio, tendo iniciado a partir da entrada em vigor da actual constituição da República. Por outro lado, e tal como foi referido anteriormente, o que esta em causa são os direitos e liberdades fundamentais daquela comunidade, sendo que o meio processual adequado para a sua tutela jurisdicional e o direito de acção popular, conforme resulta do artigo 81.º da Constituição da República (...).”*

## CONCLUSÃO

Do estudo feito podemos tirar algumas notas que se apresentam: O direito do ambiente é um direito jovem na medida que, considerando a existência do homem na terra, a preocupação com o meio ambiente fez-se muito tarde. O direito do ambiente é composto por princípios e normas, estas últimas norteiam a relação do homem com o meio. Do conjunto dos vários princípios que norteiam este ramo direito nasce a acção popular que tem a sua extensão no princípio da ampla participação dos cidadãos pois este, assegura aos cidadãos o direito pleno de participar na elaboração das políticas públicas ambientais bem como significa que todos têm direito de receber informações sobre as diversas intervenções que atinjam o meio ambiente e, mais ainda, por força do mesmo princípio, devem ser assegurados a todos os cidadãos os mecanismos judiciais, legislativos e administrativos capazes de tornarem tal princípio efetivo.

A acção popular é um mecanismo que esta constitucionalmente consagrado (vide artigo 82 CRM ) e legitima todos os cidadãos que estejam no pleno gozo dos direitos civis e políticos, quer por meio de entidades vocacionadas na defesa dos interesses que fundamentam a acção popular, de requer a reparação dos danos decorrentes desses interesses, e a anulação de algum acto administrativo que ponha em causa o património público.

A acção popular, embora seja um mecanismo constitucionalmente consagrado no artigo 81 da CRM, no atinente a sua eficácia, é problemática na medida que decorre uma obrigação a cargo do legislador ordinário de fixar para além de direitos, regras que facilitem o acesso dos cidadãos à justiça de forma garantir através da previsão de mecanismos mais simples, acessíveis, céleres e eficazes. Pois só assim, tais meios se tornarão eficazes quando forem integralmente regulados, através de legislação especial e quando fizer corresponder a referida previsão legal a um dos meios contenciosos, civis ou administrativos, pré-existentes, de forma a garantir a imediata tutela dos direitos difusos no domínio do ambiente. Embora seja um direito constitucionalmente previsto carece de legislação especial que garantir o seu uso o que dificulta a utilização desse mecanismo para a tutela do meio ambiente bem como torna difícil o alcance de uma decisão contenciosa por parte dos tribunais por essas razões, conclui-se que este mecanismo, embora previsto não seja eficaz para tutelar os interesses difusos como é o caso do meio ambiente.

## **PROPOSTA DE SOLUÇÕES**

Perante a ineficácia da acção popular como mecanismo de tutela do meio ambiente recomenda-se:

- Que a Assembleia da República aprove a lei que regule a acção popular, para concretizar o disposto no n.º 1 do artigo 81 da CRM de 2004;
- Que esta lei sirva de facto como meio que proporcione amplamente o cidadão ou associações em defesa do meio ambiente e não como mais uma lei no universo de várias que se encontram inadequadas à nossa realidade;
- Que se defina claramente as competências e atribuições legais e económicas da entidade reguladora da concorrência, delimitando-se deste modo o seu campo de actuação e o seu relacionamento com outros organismos reguladores sectoriais, para que não haja conflito de competências.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Manuais

- ANTUNES, Paulo de Bessa – *Direito Ambiental*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25.º Ed. São Paulo: Editora Atlas, Pág. 2012.
- GOMES, Carla Amado (2012). *Introdução ao Direito do ambiente*. s/e. edição AAFDL. Lisboa. Outubro.
- JR, Sidnei Amendoeira. *Manual de direito Processual Civil*. V.I, 2ª edição, Saraiva editora, 2012.
- MAGISTRATURA, Escola Paulista da. *A Vida dos direitos nos 30 anos da Constituição Federal*. São Paulo, 2019.
- MAZZILLI, Hugo Nigro (1997). *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor outros interesses difusos*. 9. Ed. Saraiva editora. São Paulo.
- OLIVEIRA, José ascensão de (2007). *O direito: introdução e teoria geral uma perspectiva luso-brasileira*. 7ª Edição, Coimbra, Livraria almedina
- RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Fundamentais*. Saraiva Editora, São Paulo, 2013.
- Serra, Carlos (2023). *Lições de direito do ambiente*. Escolar Editora, Maputo, Moçambique.

### Artigos científicos

- ABREU, Ivy de Souza. *El Derecho Fundamental al Medio Ambiente Ecológicamente Equilibrado y la Educación ambiental em Brasil*, 2013.
- António Carlos Wolkmer. *Legitimidade e legalidade: uma distinção necessária*. Brasília a.31 n° 124 outubro./1994. Pagina. 161.
- BORGES, Fernanda Rodrigues e FIGUEIRA Luiz Carlos. *Ação Popular como Instrumento de Defesa do Meio Ambiente*. 2019

- DA SILVA, Virgílio Afonso. Princípios e regras (2003) : Mitos e equívocos acerca de uma distinção in Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais 1.
- DA SILVA, Ivan Luiz. Introdução aos princípios jurídicos in revista de informação legislativa. 2003 Brasília.
- ESPADA, Ivete Mafundza. *A Ação Popular no Ordenamento Jurídico Moçambicano vis a vis o Ordenamento Jurídico Brasileiro e o Ordenamento Jurídico Português*. Artigo científico, 2022.
- MAIOR, Mariana Sotto. *O Direito DE Ação Popular na Constituição DA República Portuguesa*. 1998.
- TAMIOZZO, Isabela. *A baixa Aplicabilidade da Ação Popular em Defesa do meio Ambiente*. Curitiba, 2022.

### **Revistas jurídicas**

- ÁVILA, Humberto Bergmann. "A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade". Revista de Direito Administrativo 215 (1999).
- BIELSA, Rafael. *A ação popular e o poder discricionário da administração*, RF 157/37

### **Outras fontes**

- CHIPANGA, António ( s/a): Sumários da disciplina de Direitos Fundamentais. Faculdade de Direito, Universidade Eduardo Mondlane.
- GUNE, Boaventura (2023). Das Obrigações: Tópicos das Lições proferidas. 3.º Ano . Universidade Eduardo Mondlane.
- VIEIRA, Fernando Borges. *Ação Popular*. São Paulo
- Vasco Pereira da – Ensinar Verde a Direito, Coimbra: Almedina, 2006.

### **Publicações periódicas**

- Relatório conhecido como nosso futuro comum, elaborado pela Comissão Mundial para o Desenvolvimento e Meio Ambiente (CMDM).

## **Dissertação**

- BORGES, Fernandes Hagihara. Meio ambiente e a organização: um estudo de caso baseado no posicionamento de uma empresa frente a uma nova perspectiva ambiental (Dissertação de mestrado). Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. 2007.
- PINHEIRO, Miguel Ângelo de Carvalho. *A Ação Popular como Instrumento de Tutela do Direito Fundamental ao Ambiente – Um Estudo Comparado Luso-brasileiro*. Dissertação, Lisboa, 2018.

## **Acórdãos**

- Acórdão n.º 4/TAPT/14, de 9 de Maio

## **Legislação nacional**

- Código de Processo Civil Moçambicano
- Constituição da República Popular de Moçambique de 1975
- Constituição da República de Moçambique de 1990
- Constituição da República de Moçambique de 2004 alterada pela lei 1/2018 de 12 de Junho
- Lei Orgânica do Ministério Público
- Lei n.º 7/2014 de 28 de fevereiro - Lei do Procedimento Administrativo Contencioso
- Lei 20/97 de 1 de outubro - Lei do Ambiente
- Lei n.º 7/2006 de 16 de Agosto de 2006 – Estatuto e Funcionamento do Provedor de Justiça
- Lei n.º 1/2022 de 12 de Janeiro - Lei Orgânica do Ministério Público

## **Legislação estrangeira**

- A Lei Federal n.º 4.717, de 29 de Junho de 1965

## Sites de internet

- <https://www.google.com/amp/s/mundoeducacao.uol.com.br/amp/geografia/conferencia-s-sobre-meio-ambiente.htm> acessão no dia 18 de Janeiro de 2024 pelas 12 horas.
- <http://noticias.terra.com.br/ciencia/interna/0,,OI472859-EI299,00.html> acessado no dia 18 de Janeiro de 2024 pelas 16 horas.
- <https://www.preparaenem.com/amp/geografia/conferencias-ambientais.htm> acessado no dia 18 de Janeiro de 2024 pelas 18 horas.
- <https://www.google.com/amp/s/mundoeducacao.uol.com.br/amp/geografia/conferencia-s-sobre-meio-ambiente.htm> acessão no dia 18 de Janeiro de 2024 pelas 18 horas e 30 minutos.
- [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com) acessado no dia 17 de Janeiro de 2024 pelas 18 horas.
- [www.trilhante.com.br](http://www.trilhante.com.br) acessado no dia 30 de Janeiro pelas 9 horas.
- [www.portalrevistas.ucb.br](http://www.portalrevistas.ucb.br) acessado no dia 30 de Janeiro de 2024 pelas 10 horas.
- [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com) acessado no dia 17 de Janeiro de 2024 pelas 18 horas
- <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/interesses-difusos> acessado no dia 8 de Fevereiro pelas 14 horas.
- <https://mznews.co.mz/construcao-de-condominio-no-mangal-da-costa-do-sol-ministra-do-ambiente-diz-nao-haver-problema-nisso/> acessado no dia 06 de Janeiro de 2024 pelas 12 horas.