

**Direito do Ambiente e Redacção  
Normativa: teoria e prática  
nos países lusófonos**

## **UICN – União Mundial para a Natureza**

Fundada em 1948, a UICN, União Mundial para a Natureza agrupa Estados, agências governamentais e grande número de organizações não-governamentais numa aliança única para a conservação da natureza: mais de 950 membros espalhados por mais de 139 países.

Como organização, a UICN procura influenciar, incentivar e ajudar as sociedades ao redor de todo o mundo para conservar a integridade e a diversidade da natureza, e assegurar que todo o uso de recursos naturais seja equitativo e ecologicamente sustentado.

A UICN fortalece-se através do trabalho dos seus membros, redes e associados, com o propósito de realçar as suas capacidades e apoiar alianças globais para proteger os recursos naturais a nível local, regional e global.

# **Direito do Ambiente e Redacção Normativa: teoria e prática nos países lusófonos**

**Maurício Cysne e Teresa Amador, Eds.**

**Estudo de Política e Direito do Ambiente da UICN, Nº 42**

**Centro de Direito Ambiental da UICN**

**UICN - União Mundial para a Natureza  
2000**

A designação de entidades geográficas neste livro e a apresentação do material, não implicam a expressão de qualquer opinião por parte da UICN a respeito do estatuto jurídico legal de qualquer país, território, ou área, ou de suas autoridades, ou sobre as suas delimitações fronteiriças ou limítrofes.

As opiniões expressas nesta publicação não reflectem necessariamente aquelas da UICN ou dos seus membros.

Publicado por: UICN, Gland, Suíça e Cambridge, Reino Unido, em colaboração com o Centro de Direito Ambiental da UICN, Bona, Alemanha.



Direitos reservados: © 2000 União Mundial para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais

A reprodução desta publicação para finalidades educacionais ou não-comerciais é autorizada sem permissão prévia do titular do direito reservado, com a condição de que a fonte seja integralmente reconhecida.

A reprodução para a revenda ou para outras finalidades comerciais é proibida sem a permissão prévia escrita do titular do direito reservado.

Citação: Maurício Cysne e Teresa Amador, Eds. (2000). *Direito do Ambiente e Redacção Normativa: teoria e prática nos países lusófonos*. UICN, Gland, Suíça, Cambridge, Reino Unido e Bona, Alemanha. xiv + 182 pp.

ISBN: 2-8317-0474-X

Desenho da capa: Centro de Direito Ambiental da UICN

Fotografia da capa: Paisagem da ilha de Santiago, Cabo Verde  
Roland Meige, Atelier Habitat, Genebra, Suíça

Paginação: Barbara Weiner, Coordenadora interna de publicações

Impresso por: Daemisch Mohr, Siegburg, Alemanha

Disponível através da: UICN Serviço de Publicação  
219c Huntingdon Road, Cambridge, CB3 0DL, Reino Unido  
Tel.: ++ 44 1223 277894, Fax: ++ 44 1223 277175  
E-mail: [info@books.iucn.org](mailto:info@books.iucn.org)  
<http://www.iucn.org>  
Encontra-se também à disposição um catálogo contendo as publicações da UICN.

# Índice

<b>Prefácio</b> .....	xi
<b>Biografias</b> .....	xiii
<b>Editores</b> .....	xiv

Introdução .....	1
<i>Maurício Cysne e Teresa Amador</i>	

ANGOLA – Resumo .....	5
-----------------------	---

## **Algumas considerações sobre a legislação ambiental a nível internacional e as suas repercussões no Direito angolano**

*Raul Araújo*

Introdução .....	9
I. Algumas considerações sobre a legislação ambiental a nível internacional .....	11
1. Considerações gerais .....	11
2. Os problemas da protecção do ambiente .....	14
2.1 Poluições transfronteiriças .....	15
2.2 A protecção do património comum da humanidade .....	15
3. Os princípios informadores do Direito do Ambiente .....	15
3.1 Dever de todos os Estados conservarem o ambiente e os recursos naturais .....	16
3.2 A avaliação de impacte ambiental .....	16
3.3 Fiscalização do estado do ambiente .....	17
3.4 A cooperação internacional .....	18
3.5 A informação e a participação do público .....	18
3.6 Outros princípios .....	20
II. A legislação ambiental em Angola .....	22
1. Considerações gerais .....	22
2. Recursos florestais .....	24
3. Terras .....	24
4. Recursos marinhos .....	25
5. Recursos minerais .....	25
6. Indústria .....	26
Conclusão .....	26
Bibliografia .....	28

BRASIL – Resumo .....	29
-----------------------	----

## **Introdução ao Direito ambiental brasileiro**

*Antônio Herman V. Benjamin*

Introdução .....	33
I. Evolução histórica da proteção jurídica do ambiente .....	35
II. Proteção constitucional do ambiente .....	37
1. Relevância da proteção constitucional do ambiente .....	37
2. O meio ambiente no sistema constitucional brasileiro anterior a 1988 .....	37
3. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988 .....	38

4.	Direito ao ambiente ecologicamente equilibrado .....	38
5.	Função sócio-ambiental da propriedade .....	39
6.	Caracterização dos direitos e deveres constitucionais .....	40
7.	Competências constitucionais .....	41
III.	Estrutura administrativo-ambiental .....	41
IV.	Instrumentos jurídico-ambientais .....	42
1.	Licenciamento ambiental .....	43
2.	Estudo Prévio de Impacto Ambiental .....	45
2.1	Evolução histórica do EPIA no Direito brasileiro .....	45
2.2	Conceito de impacto ambiental .....	46
2.3	Hipóteses de elaboração de EPIA .....	46
2.4	Elaboração e apreciação do EPIA .....	47
3.	Responsabilidade civil pelo dano ambiental .....	47
3.1	Regime jurídico constitucional do dano ambiental .....	48
3.2	Regime jurídico infra-constitucional do dano ambiental: evolução histórica da legislação .....	48
3.3	Dificuldades na aplicação da responsabilidade civil pelo dano ambiental .....	49
V.	Proteção jurídica da natureza .....	49
1.	Caracterização da flora brasileira .....	50
1.1	Formações florestais .....	50
1.2	Formações complexas .....	50
1.3	Formações herbáceas .....	51
1.4	Formações litorâneas .....	51
2.	Proteção legal da flora .....	51
2.1	Proteção infraconstitucional da flora: evolução histórica da legislação .....	52
2.2	Natureza jurídica da flora .....	52
2.3	Competência legislativa em matéria de flora .....	53
2.4	Competência de implementação .....	53
2.5	Classificação legal das florestas .....	54
2.6	Instrumentos legais de proteção da flora .....	55
2.6.1	Unidades de Conservação .....	55
2.6.2	Áreas de Preservação Permanente .....	56
2.6.3	Reserva Legal .....	56
2.6.4	Áreas de Inclinação Média .....	57
2.6.5	Proibição individualizada de corte .....	57
3.	Proteção legal da fauna .....	57
3.1	Previsão constitucional .....	58
3.2	Proteção infra-constitucional: evolução histórica da legislação .....	59
3.3	Proteção genérica da fauna .....	59
3.4	Dominialidade da fauna .....	60
3.5	Caça .....	60
VI.	Controle da poluição .....	61
1.	Proteção infra-constitucional: evolução histórica da legislação .....	61
2.	Conceito de poluição .....	62
3.	Conceito de poluidor .....	63
4.	Instrumentos jurídicos de controle da poluição .....	63
5.	Poluição do ar .....	64
6.	Poluição hídrica .....	66
7.	Poluição por resíduos sólidos .....	66
8.	Poluição por agrotóxicos .....	67
8.1	Competência legislativa .....	67
8.2	Regime jurídico dos agrotóxicos .....	68
8.3	A Lei dos Agrotóxicos .....	68
8.3.1	Conceito de agrotóxico .....	68

8.3.2	Exigência de registo .....	68
8.3.3	Dever de atuação do Poder Público .....	69
8.3.4	Embalagens, rotulagem e publicidade .....	70
8.4	Código de Defesa do Consumidor .....	70
8.5	Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente .....	71
8.6	Sanções administrativas .....	72
VII.	Proteção penal do ambiente .....	73
1.	Fragilidade do regime penal anterior .....	73
2.	Principais inovações da nova Lei .....	74
3.	A responsabilidade penal da pessoa jurídica .....	74
4.	Controle da poluição .....	75
5.	Crimes contra a flora e fauna .....	75
6.	Crimes contra a administração ambiental .....	76
7.	Penas .....	76
8.	Balanco inicial da aplicação da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente .....	77
VIII.	Acesso à justiça .....	78
	Conclusão .....	78
	CABO VERDE I – Resumo .....	79

## **A Assembleia Nacional de Cabo Verde e a Protecção do Ambiente**

*Aristides R. Lima*

	Introdução .....	83
I.	A problemática da protecção do ambiente em Cabo Verde .....	83
II.	O estatuto jurídico-político da Assembleia Nacional .....	85
III.	A protecção do meio ambiente no âmbito das funções de orientação política e controlo .....	87
1.	Os Programas de Governo e a protecção do meio ambiente .....	87
2.	Intervenções dos Deputados no período de Antes da Ordem do Dia, Perguntas e Interpelações ao Governo .....	88
2.1	Período de Antes da Ordem do Dia : <i>Spinotarsus</i> , saneamento e seca .....	88
2.2	As Perguntas ao Governo: taxa ecológica, protecção das águas territoriais, explosivos no mar .....	89
2.3	Interpelações ao Governo: turismo e meio ambiente .....	89
IV.	A protecção do meio ambiente através da criação normativa: função constituinte, função de revisão constitucional e função legislativa .....	90
1.	A Assembleia e o Direito Constitucional do Ambiente .....	90
2.	As leis ordinárias e a protecção do meio ambiente .....	91
2.1	Leis específicas de protecção do meio ambiente .....	91
2.1.1	O Código de Água .....	92
2.1.2	A Lei de Bases da Política do Ambiente .....	92
2.1.2.1	Génese da Lei de Bases .....	92
2.1.2.2	Aspectos fundamentais da Lei de Bases .....	93
2.1.2.3	A Lei de Bases: um marco na definição da política do ambiente .....	94
2.1.2.4	A Lei de Bases e o direito de organização do ambiente .....	95
2.1.2.5	O desenvolvimento da Lei de Bases – a regulamentação do Decreto- Legislativo nº 14/V/97, de 1 de Julho .....	95
2.1.3	A taxa ecológica e os incentivos da Lei nº 128/IV/95, de 27 de Junho ...	96
2.2	Leis relevantes para a protecção do meio ambiente .....	96
3.	A Assembleia e o Direito Internacional do Ambiente .....	96
V.	Conclusão: trabalhar por um ambiente melhor .....	97

CABO VERDE II – Resumo .....	101
------------------------------	-----

**Quadro Jurídico Cabo-verdiano e as correlações entre a redacção normativa e o Direito do Ambiente**

*Januário Nascimento*

Introdução .....	105
I. O Direito do Ambiente em Cabo Verde .....	106
1. O ambiente natural .....	106
2. Caracterização do Direito do Ambiente global .....	107
3. Enquadramento institucional .....	108
4. Quadro jurídico .....	109
4.1 Lei constitucional .....	109
4.2 Legislação ordinária .....	110
5. Aplicabilidade das normas internas .....	112
6. Aplicabilidade das convenções e acordos internacionais .....	114
II. Redacção normativa e o Direito do Ambiente .....	114
1. A Constituição e a feitura das leis .....	115
2. Fase preparatória .....	116
3. Forma legislativa .....	116
4. Fase de redacção do ante-projecto .....	117
4.1 Participantes .....	117
4.2 Preâmbulo e nota justificativa .....	117
4.3 Problemas de redacção .....	117
5. Elaboração de convenções e acordos internacionais .....	118
6. Fase conclusiva .....	118
7. Fase de execução .....	119
Conclusões e recomendações .....	119
Legislação consultada .....	121
Bibliografia .....	122

GUINÉ-BISSAU – Resumo .....	123
-----------------------------	-----

**Direito do Ambiente e Teoria da Normaçoão na Guiné-Bissau: de uma teoria do Direito do Ambiente guineense ao seu contributo para a teoria e prática da normaçoão na Guiné-Bissau**

*Graciano Anildo Cruz*

Introdução .....	127
I. O Direito do Ambiente na Guiné-Bissau – um ensaio de caracterização .....	127
1. Aspectos da sistemática da legislação ambiental e da sua feitura .....	127
2. Os desenvolvimentos recentes do Direito do Ambiente: da identificação dos factores impulsionadores, problemas e valores ambientais, à construção de uma teoria dos objectivos e fundamentos do Direito do Ambiente .....	129
2.1 Aspectos metodológicos da construção de uma teoria do Direito do Ambiente .....	129
2.2 Os factores impulsionadores e conformadores do Direito do Ambiente guineense: fundamentos e objectivos .....	130
2.3 Uma nota de destaque sobre os “projectos ambientais” .....	132
2.4 Retomando os aspectos da metodologia para a construção de uma teoria do Direito do Ambiente .....	133
3. Os princípios e os instrumentos do Direito do Ambiente em geral e no Direito guineense em particular .....	135
3.1 Os princípios do Direito do Ambiente .....	135
3.2 Os instrumentos do Direito do Ambiente .....	136



II. Os contributos do Direito do Ambiente para a feitura de leis .....	138
1. A “normação” ou “regulação jurídica” como objecto de estudo .....	138
2. Os contributos do Direito do Ambiente para a teoria e prática da normação .....	140
2.1 A função dos princípios e instrumentos na aplicação da lei: um exemplo baseado no estudo de impacte ambiental e no princípio da precaução .....	141
2.2 Planeamento ambiental como “impulso legiferante” e mecanismo de avaliação do impacte das leis .....	141
2.3 Participação no processo de decisão como “pré-negociação legislativa” .....	142
2.4 A valorização do Direito Costumeiro e do seu contributo para o equilíbrio ecológico .....	142
Conclusões .....	143
Bibliografia .....	144
Anexo .....	145

MOÇAMBIQUE – Resumo .....	147
---------------------------	-----

### **Redacção Normativa e o Direito do Ambiente: a experiência de Moçambique**

*Fernando Fidalgo da Cunha*

Introdução .....	151
I. A institucionalização ambiental .....	152
II. A legislação ambiental .....	153
1. A Constituição ambientalista de 1990 .....	153
2. O Programa Quinquenal do Governo (1995 – 1999) .....	154
3. A Política Nacional do Ambiente .....	154
4. A Lei do Ambiente .....	155
III. O Programa de Reforma Legal .....	157
1. O Anteprojecto de Lei dos Crimes contra o Ambiente .....	159
1.1 Historial dos antecedentes jurídico-legais .....	159
1.2 A estrutura do anteprojecto .....	161
2. O Projecto de Lei das Florestas e Fauna Bravia .....	162
IV. A redacção normativa .....	163
1. Metodologia .....	163
2. Técnica legislativa .....	164
3. Redacção legal .....	164
Conclusões .....	165
Legislação consultada .....	167
Bibliografia .....	167

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE – Resumo .....	169
------------------------------------	-----

### **Feitura de leis e Legislação Ambiental em São Tomé e Príncipe**

*André Aureliano Aragão*

Breve nota histórica .....	173
I. Feitura de leis face ao quadro constitucional vigente .....	174
1. Iniciativa legislativa .....	174
2. Processo legislativo .....	175
3. Formalização de procedimentos .....	176
II. Legislação e instituições ambientais .....	177
1. Administração colonial portuguesa .....	177
2. Administração são-tomense (I República) .....	178

3. Administração são-tomense (II República) – legislação em vigor .....	178
4. Tendência legislativa – legislação ordinária proposta .....	178
III. Cooperação internacional .....	179
1. Projecto Conjunto PNUD/PNUMA sobre Legislação e Instituições Ambientais em África – RAF/95/G81 .....	179
2. Projecto de Privatização Agrícola e Desenvolvimento da Pequena Propriedade – PPADPP .....	179
3. Ecossistemas Florestais da África Central – ECOFAC .....	179
4. Projecto de Elaboração da Política Florestal .....	180
5. Programa de Apoio à Promoção da Agricultura Familiar – PNAPAF .....	180
6. Projecto de Luta contra a Pobreza pelo Desenvolvimento Rural .....	180
IV. Acordos e convenções internacionais. ....	180
1. Convenções internacionais merecedoras de adesão. ....	181
Conclusão .....	181
Bibliografia .....	182
Legislação consultada .....	182

# Prefácio

É com enorme prazer que assisto à publicação deste volume na Série de Estudos de Política e Direito do Ambiente da UICN.

Trata-se, de facto, de uma estreia: nunca o Programa de Direito Ambiental da UICN havia produzido uma publicação em Português, pelo que, este livro abre novos horizontes para a organização. Há alguns anos que o Centro de Direito Ambiental vem desenvolvendo actividades em países lusófonos, tendo recebido solicitações para produzir documentos em Português com vista a fortalecer as capacidades nacionais e a facilitar os contactos entre juristas lusófonos.

O projecto originário desta publicação foi por isso uma resposta do Centro a esta demanda. O projecto foi levado a cabo com entusiasmo pelos participantes e pelo encarregado de programas na época, Dr. Maurício Cysne.

Esperamos que o resultado seja um instrumento útil para a disseminação do Direito do Ambiente nos países de língua portuguesa em desenvolvimento e sirva de encorajamento aos juristas destes países para trabalhar entre si, bem como com colegas através do mundo, no aprofundamento desta matéria que constitui um dos elementos vitais do processo de desenvolvimento sustentável.

Este projecto foi iniciado antes da minha chegada ao Centro de Direito Ambiental, e, tendo o privilégio de presidir à publicação dos resultados, não poderia deixar de agradecer a todos os envolvidos na sua realização: a Dra. Françoise Burhenne-Guilmin, minha antecessora como Directora do Centro, o Dr. Maurício Cysne, que Coordenou este projecto até a sua conclusão, e a Dra. Teresa Amador, que não somente contribuiu para a execução do projecto, mas que, juntamente com Roland Stein, colaborou com Maurício na finalização deste livro.

*Charles Di Leva*  
*Director*  
*Programa de Direito Ambiental da UICN*



# Biografias

**Raul Araújo:** Professor universitário, advogado e consultor jurídico do Ministério das Pescas e Ambiente para as questões do ambiente. Mestre em Direito e doutorando em Ciências Jurídicas e Políticas na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Membro da Comissão Constitucional que elaborou a legislação constitucional de transição em 1991 e 1992. Membro da Comissão Técnica de assessoria do parlamento angolano que está a elaborar a nova Constituição e legislação eleitoral.

**Antônio Herman V. Benjamin:** Membro de carreira do Ministério Público do Estado de São Paulo, onde coordena as Promotorias de Justiça do Meio Ambiente. Presidente do Instituto “O Direito por um Planeta Verde” e da Brazil - U.S. Law Society. Professor de Direito Ambiental Comparado das Universidades do Texas (Austin) e Illinois (Champaign-Urbana). Um dos redatores do Código de Defesa do Consumidor (1990), da Lei da Improbidade Administrativa (1991), da Lei da Concorrência (1994) e da Lei dos Crimes contra o Ambiente (1998).

**Aristides R. Lima:** Mestre em Direito pela Universidade de Heidelberg. Conselheiro Jurídico do Presidente da República, 1986-1989. Deputado à III, IV, V e VI Legislaturas. Autor de diversas publicações, nomeadamente: “A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e o Papel dos Parlamentos”, Praia, Junho de 1994; “O Problema dos Direitos do Deputado que não integra qualquer Grupo Parlamentar” – Anotações ao Acórdão Wüppesahl do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, in Revista Direito e Cidadania, nº 3/98; “O Presidente da República na República Federal da Alemanha e em Cabo Verde: Um Estudo de Direito Comparado”, Heidelberg, 2000. Trabalhou como Consultor na área do Ambiente, em Cabo Verde, e da Reforma Parlamentar, na Guiné-Bissau. Recentemente, foi indicado Como presente da Assembleia Nacional de Cabo Verde.

**Januário da Rocha Nascimento:** Licenciado em Direito pela Universidade de Sófia, Bulgária. Exerceu as funções de professor do Ciclo Preparatório de 1981 a 1985, desempenhou as funções de assessor jurídico no Instituto de Seguros e Previdência Social e trabalha, desde 1992, como jurista no Ministério do Mar, tendo representado o Ministério em vários eventos nacionais e internacionais. Advogado e membro do Instituto Patrocínio Judiciário é ainda coordenador da secção Nacional da Associação de Juristas de Países de Língua Portuguesa. Presidente da Associação para a Defesa do Ambiente e Desenvolvimento desde 1991.

**Graciano Anildo Cruz:** Advogado e Consultor. Licenciado pela Universidade Federal de Minas Gerais, no Brasil (1987), e Pós-Graduado pela Faculdade de Direito da Universidade (Clássica) de Lisboa (1993). É membro da Ordem dos Advogados do Brasil. Foi docente da Faculdade de Direito de Bissau entre 1990 e 1994. Tem vários artigos publicados e é autor de vários relatórios de consultoria sobre, entre outros, administração da justiça, direito e política ambiental e capacitação institucional. Assessorou a Comissão Parlamentar para a Revisão da Constituição e da Legislação Eleitoral da Guiné-Bissau (1997-1998). Foi Presidente da Ordem dos Advogados da Guiné-Bissau (1994-1999).

**Fernando Fidalgo da Cunha:** Esteve ligado ao Ministério Público durante 17 anos. É membro da Associação dos Juristas dos Países de Língua Portuguesa (AD-JUS) e, desde 1993, faz parte do corpo docente da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, tendo lecionado Introdução ao Estudo do Direito, Direito das Obrigações e Direito Procesual Penal. Participou no Projecto de Reforma Legal do MICOA na área dos crimes ambientais, auditoria e inspecção ambiental. Tem colaborado com a UICN, em Maputo, em estudos relacionados com a participação das comunidades locais e a gestão dos recursos naturais. Tem publicações diversas, nomeadamente na Revista Jurídica da FDUEM.

**André Aureliano Aragão:** Advogado e Jurisconsulto nas áreas do Direito das Sociedades Comerciais e Direito do Ambiente. Foi director do Gabinete de Estudos e Documentação, do Centro de Informática e Reprografia e do Centro Nacional de Reforma Administrativa do Ministério da Justiça de São Tomé e Príncipe. É membro fundador da ADJUS (Associação dos Juristas dos Países de Língua Portuguesa), da AIDP (Associação Internacional de Direito Penal), da UICN (União Mundial para a Natureza), da ADAD (Associação para a Defesa do Ambiente e Desenvolvimento). Publicou diversos artigos de que se destacam: “Informação: elo de ligação entre o Cidadão e a Justiça” Revista Justiça e Cooperação Vol. II 1993, “L’administration Publique a Sao Tome face a l’épreuve de la Reforme Administrative” Revista OFPA: Vol. 2 1995.

## Editores

**Mauricio Cysne, Jr.:** Advogado luso-brasileiro, licenciado pela Universidade de Fortaleza, Brasil, com Mestrado pela Fletcher School of Law and Diplomacy, em Boston, EUA, e especialização no Institut des Hautes Etudes Internationales da Universidade de Genebra, Suíça. Foi Conselheiro Jurídico do Centro de Direito Ambiental da União Mundial para a Natureza, servindo em Bissau e em Bona. Actualmente trabalha junto à Comissão de Compensação das Nações Unidas em Genebra, na secção especializada em danos ambientais.

**Teresa Amador:** Advogada portuguesa, licenciada pela Universidade de Lisboa, com Mestrado em Direito do Ambiente pela Universidade de Londres. Prestou apoio jurídico na área do ambiente durante a Presidência portuguesa do Conselho da União Europeia e tem participado em diversos projectos do Ministério do Ambiente Português, da União Mundial para a Natureza e da Comissão Europeia. É sócia fundadora da Ecojus, Associação para os Estudos Globais do Ambiente, e autora de diversas publicações de que se destacam: “A Convenção luso-espanhola de 1998 à face do Direito dos cursos de água internacionais” (RJUA, ‘99) e “O Direito de Acesso à informação em matéria de ambiente” (EUN, ‘99).

# **Introdução**

**Maurício Cysne e Teresa Amador**





O Centro de Direito Ambiental da UICN organizou, de 23 a 27 de Novembro de 1998, na cidade da Praia, em Cabo Verde, o Fórum Lusófono sobre Redacção Normativa e Direito do Ambiente. O evento foi realizado sob os auspícios do Secretariado Executivo para o Ambiente de Cabo Verde, com o apoio do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Holanda e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, através da sua representação em Cabo Verde.

Durante cinco dias, juristas convidados de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe tiveram a oportunidade de expor as suas experiências nacionais em matéria de elaboração e implementação do Direito do Ambiente. O Dr. Aristides Lima, membro do Parlamento cabo-verdiano, expôs sobre a prática legislativa da Assembleia Nacional na protecção do ambiente no país. Juristas, técnicos da administração central e municipal de diversas ilhas de Cabo Verde e representantes de organismos da sociedade civil estiveram presentes.

Durante os dois primeiros dias, o Fórum foi organizado em forma de conferência, onde os juristas convidados fizeram as suas apresentações seguidas de sessões de perguntas e respostas animando o debate que seguia. Os restantes três dias foram constituídos por sessões de formação, onde os oradores leccionaram sobre temas específicos de Direito do Ambiente, sendo cada módulo seguido de exercícios práticos.

Um espírito de camaradagem e profissionalismo permeou durante toda a duração do Fórum. Os convidados deleitaram-se na rica diversidade afro-luso-brasileira, tendo como ponto pacífico a necessidade de engendrar esforços comuns para a criação de instrumentos jurídicos eficazes na salvaguarda da integralidade dos recursos naturais.

As experiências dos países de língua oficial portuguesa em Direito do Ambiente reflectem as dissemelhanças encontradas nos três continentes em questão. O estado incipiente do Direito do Ambiente na maioria dos países africanos contrasta com a complexidade do sistema Europeu de protecção ambiental, no qual Portugal se insere. Este quadro se exacerba mais ainda ao compararmos o modelo brasileiro, que apesar de se assemelhar geo-fisicamente aos países africanos, não beneficia de uma relação privilegiada no tocante às trocas de experiência com os mesmos. Pelo contrário, por razões históricas, o paradigma jurídico dos países africanos de língua oficial portuguesa continua a ser Portugal, onde são formados a maior parte dos juristas luso-africanos<sup>1</sup>.

Não cabe a este livro discorrer sobre os problemas deficiências e desafios da cooperação entre os países lusófonos, mas vale ressaltar que muito pode ser feito nesta área. O Fórum Lusófono sobre Redacção Normativa e Direito do Ambiente foi também uma tentativa de aproximar profissionais do direito ambiental e de fomentar o intercâmbio de experiências lusófonas. Neste sentido, ressaltamos os esforços da Associação dos Juristas dos Países de Língua Portuguesa (AD-JUS) e apelamos à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) para servir de plataforma institucional para continuar a discussão de temas de Direito do Ambiente a nível da lusofonia.

Os textos apresentados durante a Conferência, com excepção do texto de Portugal, estão aqui integralmente reproduzidos. A não inclusão do texto português deve-se a razões alheias à vontade dos editores, que lamentam não poder divulgar essa experiência em matéria de Direito do Ambiente. Antes de cada artigo, apresentamos breves resumos dos textos deste livro que, esperamos, possam incitar à sua leitura.

---

<sup>1</sup> Apenas Angola, Guiné-Bissau e Moçambique possuem Faculdades de Direito, todas beneficiando de um programa de cooperação técnica com universidades portuguesas, que lhes garante a equivalência do diploma. Contudo, esta é uma prática recente e ainda são poucos os juristas diplomados nestes países. A totalidade dos juristas de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe ainda são formados no exterior.

Finalmente, os editores não poderiam deixar de agradecer à UICN, e ao seu Centro de Direito Ambiental, pela perseverança e paciência na publicação desta obra lusófona sobre o Direito do Ambiente, com apreço especial a Françoise Burhenne-Guilmin, mentora e baluarte deste empreendimento, e Ann DeVoy, assistente incansável desta publicação e de tantos outros projectos ligados à lusofonia.

Genebra e Lisboa, Dezembro de 2000.

## Resumo

O texto intitulado “Algumas considerações sobre a legislação ambiental a nível internacional e as suas repercussões no Direito angolano”, da autoria de Raul Araújo, analisa os aspectos fundamentais do quadro jurídico internacional em matéria de ambiente e a legislação angolana existente nesta matéria.

O autor começa por fazer algumas considerações gerais sobre a definição de meio ambiente e natureza e características do Direito do Ambiente.

Seguidamente, disserta sobre as origens do Direito Internacional do Ambiente e descreve as evoluções ocorridas desde o início do século XX, em que é aprovada a primeira convenção internacional em matéria de protecção ambiental, até aos nossos dias, passando pela Conferência de Estocolmo, em 1972, e pela aprovação, em 1992, da Declaração do Rio de Janeiro sobre Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Neste âmbito, descreve a natureza jurídica dos tratados internacionais e distingue as resoluções adoptadas em matéria de ambiente.

Prossegue com a identificação dos problemas de protecção do ambiente, nomeadamente a poluição transfronteiriça e a protecção do património da humanidade. Analisa detalhadamente os seguintes princípios de Direito do Ambiente: dever dos Estados conservarem o ambiente e os recursos naturais; avaliação de impacte ambiental; fiscalização do estado do ambiente; cooperação internacional e, finalmente, o princípio da informação e participação do público. Enuncia ainda, de forma sumária, outros princípios de carácter mais geral e tece algumas considerações sobre a problemática do ambiente e desenvolvimento.

Relativamente à legislação nacional, o autor começa por descrever as condições naturais do país e por identificar alguns dos problemas mais relevantes em matéria de ambiente, nomeadamente a exploração diamantífera e a poluição marítima. Nesse contexto, identifica a “constitucionalização do ambiente”, descrevendo os aspectos mais relevantes nesta matéria constantes da Lei Fundamental e Lei de Bases do Ambiente, identificando os seus princípios básicos e analisando a sua “estrutura arquitetónica” como base para a adopção de medidas destinadas à regulamentação e utilização do ambiente.

Ainda no âmbito da legislação nacional, o autor identifica algumas normas reguladoras do uso e utilização dos recursos naturais em Angola nos seguintes sectores: recursos florestais, terras, recursos marinhos, recursos minerais e indústria.

O autor conclui pela existência de uma conexão entre o Direito Internacional do Ambiente e a legislação angolana existente nesta matéria, ao mesmo tempo que evidencia o carácter jovem desta legislação e a consequente falta de experiência na sua aplicação. Salienta ainda o papel incipiente das associações de defesa do ambiente na definição das políticas ambientais, mas realça o seu contributo na protecção, prevenção, sensibilização e educação da opinião pública. No que concerne à tutela penal do ambiente, e dada a inexistência de qualquer tipificação legal neste matéria, salienta a importância da Constituição e de algumas normas do Código Civil relevantes. O autor termina sintetizando as principais medidas que devem ser tomadas pelos órgãos do Estado e instituições ligadas à defesa do ambiente.



# **Algumas considerações sobre a legislação ambiental a nível internacional e as suas repercussões no Direito angolano**

**Raul Araújo**



## Introdução

A questão do ambiente constitui um dos problemas centrais da nossa época, sendo a sua protecção uma preocupação prioritária dos diversos governos e instituições internacionais.

Aspectos relativos à rarefacção dos recursos naturais, ligados ao aumento da população mundial e às necessidades crescentes em bens e serviços exigem que se proceda a uma gestão racional destes recursos no plano internacional e nacional.

A “causa verde” representa hoje uma preocupação da humanidade, colocando problemas muito sérios, mesmo do ponto de vista político-económico. A perspectiva a ser dada ao desenvolvimento versus ambiente é apresentada de forma diferente pelos países do Norte, ou se quisermos, os países ocidentais desenvolvidos, em relação aos países do Sul, os países subdesenvolvidos. Enquanto os primeiros definem o desenvolvimento sustentado da economia como estratégia do seu desenvolvimento sócio-económico, os chamados países do Sul têm, ainda, alguma dificuldade em aceitar esta opção de desenvolvimento.

O ambiente tem a característica de ser do interesse de toda a humanidade, sendo os principais problemas ambientais nomeadamente, o “buraco de ozono”, o aquecimento global e o destino das florestas tropicais, a destruição dos habitats e a extinção de espécies, a poluição das águas e do ar, os resíduos e as descargas residuais ou as questões ligadas à política energética e as chuvas ácidas, do interesse e preocupação comum dos cidadãos, independentemente da sua nacionalidade.

Assim, actualmente, é pacífico considerar-se que esta preocupação se reflecte nos direitos reconhecidos às pessoas, pois de acordo com o Preâmbulo da Carta Universal dos Direitos do Homem, o respeito universal dos direitos e liberdades fundamentais de todo o indivíduo é do interesse comum de toda a humanidade.

Ao mesmo tempo reconhece-se que o direito ao ambiente deva ser considerado um dos direitos fundamentais do homem, beneficiando do regime especial dos “direitos, liberdades e garantias”.

O meio ambiente é hoje entendido como sendo um património comum a todos os membros da comunidade, que não pertence a nenhuma pessoa individualmente. Ele representa tudo aquilo que nos cerca, abrangendo todos os bens naturais, artificiais e culturais de valor juridicamente protegido, desde o solo, as águas, o ar, a flora, a fauna, as belezas naturais e artificiais, do ser humano ao património histórico, artístico, turístico, paisagístico, monumental, arqueológico, além das variadas disciplinas urbanísticas contemporâneas<sup>1</sup>. O meio ambiente é, assim, “a interacção do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida humana”<sup>2</sup>.

Helita Barreira Custódio, Professora da Universidade de São Paulo, Brasil, fazendo referência à Lei brasileira nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981, define legalmente o meio ambiente como sendo “o conjunto de condições, leis, influências e interacções de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas, considerando-se ainda, o meio ambiente como um património público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso colectivo”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Helita Barreira Custódio, *Legislação ambiental como mecanismo indutor e regulador do crescimento económico e qualidade ambiental*, Revista NOMOS nº 7/8 do curso de Mestrado de Direito da UFC, Brasil, pag. 180, 1988/1989.

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> *Idem.*

Em Portugal, João Pereira Reis defende que “ambiente” e “natureza” não pertencem à mesma realidade, não são conceitos sinónimos. Para este autor “o conceito de ‘ambiente’, seja qual for a definição perfilhada, terá uma vocação mais ampla do que o conceito de natureza, na medida em que tende a abarcar a totalidade do quadro de vida do homem, no qual se incluem os factores criados ou construídos pelo próprio homem, e não apenas os elementos naturais que o homem veio encontrar à face da terra”<sup>4</sup>.

Para João Pereira Reis o ambiente humano compõe-se de dois grandes grupos de factores ou elementos: o elemento natural e o elemento construído, ou seja, por aquilo que foi “dado” e aquilo que é resultante da actividade humana<sup>5</sup>. O “ambiente” será assim para as Comunidades Europeias, de acordo com este autor, o conjunto dos elementos que, na complexidade das suas relações, constitui o quadro, o meio e as condições de vida do homem, tal como existem ou tal como são sentidos.

Daqui se infere que o meio ambiente constitui um direito de todos, um bem de uso comum dos cidadãos, essencial para uma qualidade de vida sadia, razão pela qual o poder público e a colectividade têm o dever de o defender e de o preservar ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações.

O conceito de Direito do Ambiente não é unânime, variando de país para país e mesmo de autor para autor, o que pode ser considerado normal num ramo de direito jovem e em formação.

O Direito do Ambiente, de natureza interdisciplinar e multidisciplinar, pode ser definido como o conjunto de princípios e regras que disciplinam todas as actividades directa ou indirectamente relacionadas com o uso racional dos recursos naturais, bem como a promoção e protecção dos bens culturais, tendo por objectivo a defesa e a preservação do património ambiental e cultural e por finalidade a incolumidade da vida em geral, tanto a presente como a futura<sup>6</sup>.

Este novo ramo de direito apresenta-se influenciado por critérios finalistas, ao contrário de outros ramos de direito em que o fim a atingir não é determinante, desde que as relações sociais se processem de forma adequada. João Pereira Reis defende que, atendendo às suas características específicas, o Direito do Ambiente tem a seguinte definição: “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 dos recursos naturais e combate às diversas formas de poluição”<sup>7</sup>.

O Direito do Ambiente é um direito de carácter horizontal, cobrindo os diferentes ramos clássicos do direito (privado, público e internacional) e um direito de interações que tende a penetrar em todos os sectores do direito para aí introduzir a ideia de ambiente<sup>8</sup>.

O Direito do Ambiente é, por sua vez, distinto do Direito Ecológico pois compreende a protecção do património natural ou ambiental e cultural enquanto que este último visa apenas a protecção dos recursos naturais.

---

<sup>4</sup> João Pereira Reis, *Contributos para uma teoria do Direito do Ambiente*, pag. 18, Lisboa, 1987.

<sup>5</sup> *Idem*.

<sup>6</sup> Helita B. Custódio, *obra citada*, pag. 181.

<sup>7</sup> João Pereira Reis, *obra citada*, pag. 21 e 22.

<sup>8</sup> João Pereira Reis, *A política de ambiente da Comunidade Económica Europeia*, pag. 46, Coimbra Editora, 1990.



# I. Algumas considerações sobre a legislação ambiental a nível internacional

## 1. Considerações gerais

Nos finais da década de 80 começou a prestar-se atenção particular aos problemas ligados ao ambiente, passando os mesmos a serem considerados quase uma “moda” nos países desenvolvidos.

Segundo Steven Yearley<sup>9</sup>, a causa do ambiente no Leste da Europa chegou mesmo a ser estritamente identificada com a luta dos movimentos pela redução dos poderes e da esfera de actuação do Estado, sendo de se realçar, a título identificativo, o caso do “Ecoglasnot”, grupo de protesto ambientalista da Bulgária.

A “causa verde” ganha uma dimensão tal nos países ocidentais desenvolvidos que, neste momento, não há políticos, industriais ou agências de publicidade que não abordem a questão do ambiente como uma das suas prioridades de acção.

Alguns movimentos ecologistas transformaram-se mesmo em partidos políticos – os Partidos Verdes – que passaram a ganhar espaço na vida política de alguns países europeus e mesmo em alguns países do terceiro mundo.

A preocupação da humanidade para com as questões do ambiente é, no entanto, recente e tem a sua origem nos finais dos anos 60 nos países ocidentais mais desenvolvidos. A partir dessa altura, como consequência do movimento da opinião pública e dos alertas feitos pelos cientistas face à degradação do meio ambiente, os governos começaram a preocupar-se com o estado geral do ambiente e a aprovar os primeiros textos legislativos destinados a lutar contra a poluição das águas e do ar, sendo criados, paralelamente, os primeiros órgãos administrativos especializados dedicados ao ambiente.

A nível internacional foram aprovados os primeiros instrumentos jurídicos relativos ao ambiente, sendo de se realçar, a título exemplificativo, a Carta Europeia da Água, proclamada pelo Conselho da Europa em Maio de 1968, que formulou um princípio fundamental: a água não conhece fronteiras<sup>10</sup>.

Mas o Direito Internacional do Ambiente tem a sua pré-história. No início do século XX foi aprovada a primeira convenção internacional multilateral relativa à protecção de algumas espécies da fauna selvagem: a Convenção para a Protecção dos Pássaros Úteis à Agricultura, assinada em Paris, aos 19 de Março de 1902. Em 7 de Fevereiro de 1911, os Estados Unidos da América e a Grã-Bretanha assinam um tratado relativo à preservação e à protecção das focas, tendo estes dois países firmado, em 7 de Julho do mesmo ano, uma convenção com a Rússia e o Japão, com o mesmo objectivo.

A protecção das águas transfronteiriças contra a poluição assume também uma preocupação imediata, sendo de se realçar os tratados concluídos entre os Estados Unidos da América e a Grã-Bretanha relativos às águas transfronteiras entre os EUA e o Canadá, aos 11 de Janeiro de 1909, que ainda hoje se mantêm em vigor, depois da sua revisão nos anos 70.

---

<sup>9</sup> Steven Yearley, *A Causa Verde*, pag. 1, Celta Editora, 1992.

<sup>10</sup> Alexandre Kiss, *Droit International du L'Environnement*, Edição A. Pedone, Paris, pag. 6, s/d (a edição não tem data de publicação).

Nos anos 30 e 40 são aprovados dois instrumentos jurídicos internacionais que podem ser considerados os precursores das concepções actuais relativas ao ambiente: a Convenção de Londres, de 8 de Novembro de 1933, sobre a conservação da fauna e da flora natural<sup>11</sup> e a Convenção de Washington, de 12 de Outubro de 1940, para a protecção da flora, da fauna e das belezas panorâmicas naturais dos países da América.

Após a 2ª Guerra Mundial, os países europeus, e em particular os países da Europa central e oriental, começaram a prestar uma maior atenção à poluição das águas transfronteiriças. A Jugoslávia concluiu acordos com todos os seus vizinhos para regular estas questões, constituindo-se comissões internacionais bilaterais para cada caso.

Em 1950 surge o primeiro tratado exclusivamente dedicado à poluição das águas continentais – o protocolo assinado, em 8 de Abril, entre a Bélgica, a França e o Luxemburgo – que cria uma comissão tripartida permanente de águas poluídas. Outros tratados da mesma natureza são firmados, como por exemplo, o do Lago de Constance (27 de Outubro de 1960), o do Lago Léman (16 de Novembro de 1962), e o do rio Rhin (29 de Abril de 1963).

Em 12 de Maio 1954, é adoptada a Convenção de Londres para a Prevenção da Poluição do Mar por Hidrocarbonetos. Em 1973 retoma-se a mesma questão com a aprovação, em 2 de Novembro, de uma convenção mais detalhada e eficaz, a Convenção MARPOL (“*Marine Pollution*”).

Aos 29 de Abril de 1958, são adoptadas duas convenções relativas ao Direito do Mar que interditam a poluição do mar por hidrocarbonetos ou pipelines assim como por detritos radioactivos. Uma outra convenção é aprovada no mesmo dia consagrada à pesca e à conservação dos recursos biológicos do alto mar.

A utilização de energia nuclear leva a que se adoptem acordos internacionais, realçando-se o Tratado de Moscovo, de 5 de Agosto de 1963, que interdita o teste de armas nucleares na atmosfera, no espaço extra-atmosférico e na água. No dia 1 de Dezembro de 1959 é firmado o Tratado sobre o Antártico que interdita toda a actividade nuclear neste continente.

Aos 27 de Janeiro de 1967, é assinado um tratado sobre os princípios que devem reger as actividades espaciais, devendo os Estados que se dedicam ao estudo e à exploração do espaço extra-atmosférico evitar causar efeitos prejudiciais que levem à sua contaminação ou que provoquem modificações nocivas ao meio terrestre devido à introdução de substâncias extraterrestres.

Um ano mais tarde, em 1968, a Organização das Nações Unidas (ONU) e duas organizações regionais, o Conselho da Europa e a Organização de Unidade Africana, dão passos decisivos no domínio da protecção do ambiente. O Conselho da Europa adopta dois grandes textos, nomeadamente a Declaração de 8 de Março de 1968, sobre a Luta Contra a Poluição do Ar e a Carta Europeia da Água, proclamada a 6 de Maio de 1968.

Aos 15 de Setembro de 1968, os Chefes de Estado e de Governo africanos assinam a Convenção Africana sobre a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais. Esta Convenção abarca a conservação e utilização dos solos, das águas, da floresta e dos recursos da fauna. Aponta alguns princípios que terão uma grande importância para a evolução do Direito do Ambiente, nomeadamente: a protecção não deve ser somente das espécies ameaçadas mas também do seu

---

<sup>11</sup> Esta Convenção não se aplicava a África que estava colonizada, sendo a mesma substituída pela Convenção de Alger de 15 de Setembro de 1968, denominada Convenção Africana sobre a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais, mais conforme com as concepções actuais. Sobre o assunto consultar Alexandre Kiss, *obra citada*.

*habitat* e a proclamação da responsabilidade especial do Estado na protecção das espécies raras que se encontram sob sua jurisdição<sup>12</sup>.

A ONU engaja-se igualmente nesta acção e, aos 3 de Dezembro de 1968 a Assembleia Geral aprova a Resolução 2398 (XXIII) que prevê a convocação de uma conferência mundial sobre o “ambiente humano”.

Mas é a partir de 1972, com a Declaração de Estocolmo – Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano – que se dá o grande salto no estabelecimento das regras internacionais sobre o ambiente. Esta declaração define os princípios de Direito Internacional do Ambiente, atribuindo ao homem a responsabilidade particular de salvaguarda do património constituído pela flora, pela fauna selvagem e seus *habitats*, não só no presente mas também para as gerações futuras.

O Direito do Ambiente passa, a partir dessa altura, a ter um desenvolvimento mais rápido no plano internacional do que no plano interno. Neste momento, pode-se no entanto afirmar que se chegou a um ponto de equilíbrio entre o Direito Internacional do Ambiente e o Direito do Ambiente a nível interno.

As questões ligadas ao ambiente constituem hoje uma preocupação universal, tendo-se ultrapassado a fase inicial em que os países do terceiro mundo consideravam que os problemas do ambiente eram um “luxo dos ricos”.

A maioria destes países, aquando da Conferência de Estocolmo em 1972, não prestava muita atenção a estas questões, entendendo mesmo que as condições impostas por eventuais regulamentações para a protecção e conservação da natureza podiam entravar a exploração dos seus recursos naturais, o que só favorecia os países industrializados pois limitava o crescimento económico dos países subdesenvolvidos. Outros países do terceiro mundo pensavam ainda que para o seu desenvolvimento deviam atrair os capitais dos países mais desenvolvidos, sem se preocuparem com questões ecológicas, pelo que tais regulamentações só traziam desvantagens.

Mas hoje em dia esta concepção está ultrapassada, pois sabe-se que a resolução dos problemas do meio ambiente não depende só de investimentos ou dos recursos naturais, mas também da informação e sensibilização dos cidadãos para as questões ecológicas, já que o homem é o principal destruidor do enorme potencial que a natureza lhe oferece.

Por esta razão, verifica-se um crescimento sintomático na defesa do ambiente e a adopção, a nível internacional, de um conjunto de normas que visam regulamentar e proteger o ambiente que vão desde a Declaração de Estocolmo de 1972 até à aprovação, no Rio de Janeiro, em 1992, da Declaração do Rio sobre o Ambiente e Desenvolvimento, à adopção da Agenda 21, da Convenção sobre a Diversidade Biológica e da Convenção Quadro sobre as Alterações Climáticas, entre outros instrumentos jurídicos adoptados nesta área pela comunidade internacional.

Como se pode constatar, existe actualmente um vasto conjunto de regras jurídicas internacionais na área do ambiente que apresentam a característica particular de agirem na esfera da actividade tradicional dos governos como é, por exemplo, a competência para controlar o escoamento de substâncias poluentes, instaurar sistemas de autorização para os detritos ou para a exportação ou importação de certos produtos.

Os tratados internacionais podem emitir directrizes de carácter obrigatório para as Partes e mesmo, em alguns casos, orientar os países a adoptar medidas de carácter sancionatório penal para

---

<sup>12</sup> Alexandre Kiss, *obra citada*, pag. 32.

algumas infracções, como é, por exemplo, o art. 8 da Convenção de Washington de 3 de Março de 1973.

Aspecto interessante é o do controle sobre a aplicação dos tratados. A regra geral vigente é a do Direito Internacional Público, que prevê que sejam os próprios Estados a fazer o autocontrole da aplicação dos tratados de que sejam parte. Há, no entanto, outras situações a referir, como por exemplo, a prevista no art. 218 da Convenção sobre o Direito do Mar, que estabelece que o controlo pode ser confiado a alguns Estados para o efeito expressamente designados. Em alguns outros casos podem ser criados ou designados órgãos internacionais especializados para exercerem esta actividade. Veja-se, por exemplo, o dispositivo constante da Convenção de Camberra, de 20 de Maio de 1980.

O Direito do Ambiente – a nível interno ou internacional – apresenta algumas particularidades, como temos vindo a referir, sendo uma delas a da necessidade de cooperação e de prevenção e também a necessidade de se adaptar às modificações que podem interferir nas condições da protecção do meio ambiente natural.

Devido à sua incipiência, há autores que consideram que ainda é difícil falar-se num direito internacional costumeiro do ambiente mas, a prática tem mostrado que se tem recorrido a regras de direito costumeiro ou que estas são posteriormente adoptadas por tratados.

O acidente de Chernobyl é um exemplo do que se acabou de referir: os Estados – de acordo com a regra convencional – têm o dever de informar com urgência outros Estados susceptíveis de serem afectados dos efeitos de toda a situação ou de todo o acto que possa causar efeitos nocivos ao seu ambiente. Após este acidente (em 26 de Abril de 1986) a 26 de Setembro do mesmo ano, é assinada, em Viena, uma convenção que adopta esta regra convencional.

De acordo com Alexandre Kiss,<sup>13</sup> há dois tipos de resoluções sobre ambiente: as resoluções obrigatórias para os Estados-membros e as resoluções não obrigatórias. As primeiras são adoptadas, fundamentalmente, por três instituições: o Conselho de Segurança das Nações Unidas, sendo o exemplo mais expressivo a Convenção de Genebra de 18 de Maio de 1977, sobre a interdição de utilização de técnicas de modificação do ambiente para fins militares ou outros fins hostis; a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE) no domínio da protecção do ambiente e, finalmente, a União Europeia que adopta resoluções obrigatórias para os seus membros, na forma de regulamentos ou de directivas.

As resoluções não obrigatórias emanam de conferências ou de organizações internacionais e podem ser classificadas, segundo o seu conteúdo, em três categorias: recomendações directivas (adoptadas em regra para os seus membros, pelas organizações intergovernamentais); programas de acção (têm como destinatário a própria organização que os elaborou) e declarações de princípios (fixam a linha geral que deverá orientar a actividade dos Estados-membros signatários).

## **2. Os problemas da protecção do ambiente**

A protecção do ambiente levanta uma série de questões complexas, sendo algumas delas ligadas à relação existente entre desenvolvimento e ambiente, com todas as suas repercussões nos países mais desenvolvidos e nos países subdesenvolvidos, e outras relacionadas, à poluição transfronteira, à degradação do património comum da humanidade, à harmonização das regras nacionais de protecção ou ainda à responsabilização dos Estados por danos causados ao meio ambiente.

Vejam, em linhas gerais, algumas das principais questões que se colocam neste domínio assim como os princípios que informam o Direito do Ambiente a nível internacional.

---

<sup>13</sup> *Obra citada*, pag. 62 e sgs.

## 2.1 Poluições transfronteiras

A poluição transfronteira pode ser entendida como o resultado das poluições que atravessam as fronteiras de dois ou vários Estados, causando prejuízos no território de pelo menos um Estado estrangeiro.

A Declaração de Estocolmo de 1972, no seu princípio 21, ao analisar esta questão, refere que nenhum Estado deve desenvolver qualquer actividade que provoque danos ao ambiente de outros Estados. Daqui se infere que a poluição transfronteira engloba todo o dano causado por actividades que tenham lugar no território ou sob o controlo de um Estado.

Este princípio estabelece que os Estados, para além de terem o “direito soberano de explorar os seus próprios recursos”<sup>14</sup> têm a responsabilidade de assegurar que, as actividades exercidas nos limites da sua jurisdição, ou sob o seu controlo, sejam elas públicas ou privadas, não prejudicam o ambiente de outros Estados ou as regiões situadas fora dos limites de qualquer jurisdição nacional.

Este princípio tem sido reafirmado em várias ocasiões, destacando-se as Resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 12 de Dezembro de 1974 e de 28 de Outubro de 1982. Mais recentemente, na Conferência do Rio de Janeiro de 1992, este princípio passou a figurar, pela sua importância, como o segundo princípio da Declaração de Princípios.

## 2.2 A protecção do património comum da humanidade

Considera-se como fazendo parte do património comum da humanidade os espaços considerados *res nullius*, como o alto mar, o Antártico, o espaço extra-atmosférico, os corpos celestes e ainda os bens culturais e naturais, definidos pela Convenção da UNESCO, assinada em Paris aos 23 de Novembro de 1972, como fazendo parte do “património mundial, cultural e natural”. Este conceito abrange aqueles bens que representam para todos os povos do mundo uma importância particular, que decorre do facto de serem únicos e insubstituíveis. Eles encontram-se sob a jurisdição dos Estados e, por vezes, na propriedade de pessoas privadas.

## 3. Os princípios informadores do Direito do Ambiente

Os princípios jurídicos internacionais referentes à protecção do ambiente estão subjacentes à regulamentação e prática internacional. A Declaração de Estocolmo contém alguns destes importantes princípios, tendo a Carta Mundial da Natureza de 1982 aprofundado alguns deles. Da mesma forma, a Convenção sobre o Direito do Mar anunciou outros princípios, sob a forma de regras obrigatórias. A Declaração do Rio, por sua vez, não só reafirmou esses princípios como ainda aditou outros.

Em linhas muito genéricas vejamos alguns dos princípios fundamentais relativos ao Direito Internacional do Ambiente que se repercutem a nível das legislações nacionais.

---

<sup>14</sup> Este princípio vem reafirmar o direito soberano dos Estados sobre os seus recursos naturais, já expresso em várias declarações da Assembleia Geral das Nações Unidas, como por exemplo a Resolução 1803 (XVII), de 14 de Dezembro de 1962, relativa à soberania permanente sobre os recursos naturais e a Resolução 3201 (S-VI), de 1 de Maio de 1974, relativa à instauração de uma nova ordem económica internacional. Alexandre Kiss, *obra citada*, pag. 80.

### **3.1 Dever de todos os Estados conservarem o ambiente e os recursos naturais**

Muitas das convenções internacionais enunciam este princípio. Ele significa, na essência, que se deve conservar a natureza e os recursos naturais no interesse das gerações presentes e futuras. É este princípio que reflecte o fundamento de todo o Direito do Ambiente.

Este princípio vem referido em diversos tratados internacionais de entre os quais se destacam os seguintes: a Convenção sobre o Direito do Mar, adoptada em Montego Bay em 10 de Dezembro de 1982 (art. 192); a Convenção Africana sobre a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais, adoptada em Algiers em 15 de Setembro de 1968 (art. 2), a Convenção da UNESCO, relativa à Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural, adoptada em Paris em 16 de Novembro de 1972 (art. 4) e ainda as Declarações de Estocolmo e do Rio, nos seus princípios 2 e 3, respectivamente.

A nível interno, este princípio vem reflectido em dois princípios de Direito do Ambiente que são os seguintes: o direito fundamental do homem a viver num ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e o interesse público da protecção do ambiente.

O primeiro está relacionado com o direito ao ambiente já anteriormente abordado e que encontra igualmente o seu respaldo na Declaração de Estocolmo que afirma, no seu princípio primeiro, que “o homem tem o direito fundamental à liberdade e a condições de vida satisfatórias, num ambiente de qualidade que lhe permita viver com dignidade e bem-estar, cabendo-lhe o dever de proteger e melhorar o ambiente para as gerações actuais e vindouras”.

A protecção do ambiente como interesse público é pacificamente aceite nos diversos países que consideram a protecção do ambiente como uma obrigação do Estado. Este reconhecimento do interesse público tem várias consequências no domínio jurídico.

Daqui se depreende que sempre que os interesses dos particulares, no domínio do ambiente, entrem em conflito com o interesse público, se privilegiará este em detrimento dos outros. Daí que se justifiquem certas limitações que o Direito do Ambiente impõe ao exercício de outros direitos privados (por exemplo no domínio do direito de propriedade), bem como a aplicação de sanções penais aos actos que degradem, de forma grave, as componentes ambientais<sup>15</sup>.

O interesse público impõe também a necessidade de se tomar em linha de conta as questões ambientais em todas as acções ou decisões quer públicas quer privadas.

### **3.2 A avaliação de impacte ambiental**

Apesar de estar muito ligado às poluições transfronteiras, este princípio é extensivo a todas as actividades. Ele reflecte a aplicação, nas relações internacionais, de uma técnica jurídica que teve a sua origem nos Estados Unidos da América nos finais de 1969 – a avaliação de impacte ambiental.

O National Environmental Policy Act (NEPA) surgiu nos EUA motivada por duas razões principais: a de se alcançar uma melhor qualidade de vida, com paisagens limpas e belas, livres de poluição sonora, do ar e do ambiente e, por outro lado, a existência de grandes preocupações com a saúde.

Esta Lei vem na sequência da preocupação dos norte americanos com alguns aspectos da protecção do meio ambiente. Assim é que, em 1963 aprovam a Lei de Protecção do Ar, em 1964 a Lei de Protecção da Natureza e, em 1965, a Lei Sobre a Qualidade da Água.

---

<sup>15</sup> João Pereira Reis, *Contributos para uma teoria do Direito do Ambiente*, pags. 37 e 38.

A aprovação da NEPA produziu uma alteração significativa na actuação da administração estatal ao estabelecer um rigoroso procedimento administrativo que devia ser do conhecimento dos cidadãos.

De acordo com a secção 102 desta Lei, a avaliação e declaração de impacte ambiental é sobretudo um procedimento administrativo especial que se impõe com o objectivo político da protecção do meio ambiente.

O procedimento administrativo começa com uma prévia avaliação ambiental da decisão futura que, de forma simples, conclui afirmando ou negando o impacte significativo dos efeitos ambientais da acção.

A experiência alcançada por esta lei rapidamente é apreendida por vários outros países, que aprovam no seu ordenamento jurídico leis muito semelhantes.

A nível internacional, várias recomendações são aprovadas, sendo de realçar as seguintes: o princípio 9 da Declaração sobre a Política do Ambiente, da OCDE, de 14 de Novembro de 1974; o art. 11 da Convenção Regional do Kowait, de 24 de Abril de 1978, para a protecção do meio marinho contra a poluição; o art. 14 da Convenção de Kuala-Lumpur, de 9 de Julho de 1985, sobre a conservação da natureza e dos recursos naturais; a Directiva da CEE, de 27 de Junho de 1985, sobre a avaliação dos incidentes de alguns projectos públicos e privados sobre o ambiente, etc.

Em termos muito genéricos, pode-se afirmar que a avaliação de impacte ambiental<sup>16</sup> é uma medida preventiva que se insere não só no planeamento de actividades directamente relacionadas com o ambiente, como também no planeamento global do país, a nível local e nacional. É, em síntese, um procedimento administrativo de prevenção e de monitorização dos danos ambientais.

### 3.3 Fiscalização do estado do ambiente

Este princípio aparece formulado em vários instrumentos jurídicos internacionais, sendo de se realçar, a título exemplificativo, a Convenção sobre o Direito do Mar e, de forma mais genérica, a Carta Mundial da Natureza.

A Conferência de Estocolmo de 1972 adoptou um plano de acção, que foi aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, para garantir a fiscalização do estado do ambiente, a nível mundial, que previa a vigilância contínua, a inspecção, a troca de informações, a avaliação dos factos relativos ao ambiente a nível planetário, a partir da coordenação de instalações e de serviços nacionais, financiados internacionalmente.

Este princípio está estreitamente ligado a um outro princípio de Direito Internacional do Ambiente que é o dever de cooperação dos Estados, o que se reflecte em várias convenções internacionais, como por exemplo: a Convenção de Barcelona, para a Protecção do Mar Mediterrâneo Contra a Poluição, de 16 de Fevereiro de 1976, no seu art. 10; a alínea 1ª da Convenção regional do Kowait, de 24 de Abril de 1978, para a cooperação com vista à protecção do meio marinho contra a poluição; o art. 14 da Convenção de Abidjan, de 23 de Março de 1981, relativa à cooperação para a protecção e desenvolvimento do ambiente marinho e costeiro na África ocidental e central, etc.

---

<sup>16</sup> O professor Michael C. Blumm, citado por Demetrio L. Rota, afirma que a avaliação de impacte ambiental pode resumir-se em: informação dos objectivos e necessidades da actuação proposta e suas alternativas; alternativas ao projecto; descrição do meio ambiente afectado e exame crítico das consequências ambientais de cada uma das alternativas tomadas em consideração, incluindo os efeitos adversos que não podem ser evitados, assim como os irreversíveis ou irrecuperáveis. *Veinte años de política ambiental en EEUU*, pags. 443 e 444. *Revista de Administración Pública*, nº 129, 1992.

### **3.4 A cooperação internacional**

A protecção do ambiente não é uma tarefa isolada dos diversos Estados. Estes adoptam, cada vez mais, medidas conjuntas que visam defender interesses comuns, razão pela qual se verifica uma certa globalização do Direito do Ambiente.

O princípio 24 da Declaração de Estocolmo refere a necessidade dessa cooperação para se “limitar, evitar, reduzir e eliminar os efeitos prejudiciais ao ambiente resultantes de actividades exercidas em todos os domínios, tomando-se todavia na devida consideração a soberania e os interesses de todos os Estados”.

A Carta da Natureza reafirma este princípio, da mesma forma que a Convenção sobre o Direito do Mar, a Convenção Africana sobre a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais, alguns acordos bilaterais firmados entre vários Estados, ou ainda o acordo firmado entre a Comunidade Europeia e os EUA, em 1 de Julho de 1974.

A nível dos países da União Europeia, o regime de cooperação internacional em matéria ambiental está expresso no art. 130 R nº 4 do Tratado de Maastricht de 1992, que estabelece que a Comunidade e os Estados-membros cooperarão, no âmbito das respectivas atribuições, com os países terceiros e as organizações internacionais competentes, podendo essas formas de cooperação ser objecto de acordo entre a Comunidade e os países terceiros. Não se exclui, no entanto, a capacidade desses Estados-membros negociarem nas instâncias internacionais e celebrarem acordos internacionais.

De acordo com Carlos R. Fernandez Liesa<sup>17</sup>, a cooperação internacional da União Europeia em matéria de ambiente realiza-se, em primeiro lugar, pelo estabelecimento da obrigação de intercâmbio de informação e de consultas entre a Comunidade e os países terceiros e, também, através da cooperação com as diversas instituições internacionais especializadas nesta matéria.

Para além da cooperação internacional institucional, que deve existir entre os diversos organismos das Nações Unidas e os organismos de âmbito regional, a cooperação internacional deve igualmente verificar-se na harmonização das regras de direito em matéria de ambiente para que se possam alcançar os seguintes objectivos: unificação das regras no domínio da indemnização das vítimas das poluições transfronteiras; determinação da lei aplicável para a obtenção de uma indemnização por dano ecológico resultante de poluição transfronteira; estabelecimento de regras que permitam uma concorrência internacional justa, a fim de se evitarem grandes distorções nos custos de produção que penalizariam os produtos dos países preocupados com a protecção da natureza e, finalmente, a necessidade de cooperação com o objectivo de evitar a “exportação da poluição”, ou seja, a transferência de actividades ou de instalações poluentes para outros países onde a legislação é, neste aspecto, menos segura.

A Declaração do Rio não só reafirma este princípio de cooperação internacional como o identifica como um dos mais importantes do Direito do Ambiente.

### **3.5 A informação e a participação do público**

Apesar deste princípio ter uma incidência maior no ordenamento jurídico interno dos Estados do que a nível da comunidade internacional, é entendimento comum que, na perspectiva das obrigações do Estado de proteger o ambiente, a intervenção do público, nas questões relativas à protecção do meio ambiente, representa um papel particularmente importante, sendo mesmo um dos pilares da política do ambiente.

---

<sup>17</sup> *Relaciones exteriores de la Comunidad Económica Europea*, pag. 206 e sgs., Revista de Instituciones Europeas, nº 1, Enero-Abril 1991.



A protecção do ambiente é um dever dos cidadãos sendo por isso necessário que haja uma adequada informação e uma sensibilização permanente da opinião pública.

Este princípio não é mais do que a aplicação do princípio democrático no Direito do Ambiente, uma vez que se reconhece como direito fundamental a efectiva participação dos cidadãos na definição e resolução das questões ambientais.

Segundo João Pereira Reis<sup>18</sup> este princípio pode ser subdividido em: direito à informação, intervenção das associações de defesa do ambiente e concertação entre agentes económicos, organismos públicos e associações.

O direito à informação implica que os cidadãos, a título individual ou associados, tenham informações adequadas sobre os diversos aspectos da problemática ambiental, das diversas acções ou decisões públicas e privadas que tenham implicações para o ambiente e do estado em que se encontram as diversas componentes ambientais.

Esta informação deve ser dada previamente à tomada de decisões administrativas mais importantes que tenham incidências sobre o ambiente, devendo os órgãos de comunicação social assumir um papel de destaque no seu dever de informar.

Em alguns países, como, por exemplo no Brasil, a Lei nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981, prevê o direito da população a ser informada do licenciamento ambiental, antes da administração tomar a decisão final. Neste país, os resultados dos estudos de avaliação ambiental devem ser do conhecimento público, devendo-se fazer a publicação do edital de aviso de licenciamento – Resolução do CONAMA Conselho Nacional do Meio Ambiente Nº 06 de 1986 – havendo direito a acção civil pública em caso de não publicação desse aviso – Lei nº 7.347, de 24 de Julho de 1985.

A intervenção das associações de defesa do ambiente é uma consequência normal do direito à informação e participação do público, que pode ser a título individual ou associado.

Estas associações são um parceiro social do Estado na definição da política ambiental e na defesa e protecção do ambiente e têm o direito de promover essa defesa por todos os meios ao seu alcance, incluindo o direito de acção judicial.

A título de curiosidade é de referir que, em alguns países, como a França, a Alemanha ou o Brasil, dada a importância destas associações, concede-se-lhes um papel de destaque no Direito Penal do Ambiente. Elas podem intervir como parte principal ou como assistente nos processos judiciais em que a questão em debate diga respeito à protecção do ambiente e dos recursos naturais.

Em Portugal, a Lei das Associações de Defesa do Ambiente (Lei nº 10/87, de 4 de Abril), estabelece os direitos de participação e de intervenção destas associações junto da administração central, regional e local, na definição da política de ambiente e das grandes linhas de orientação legislativa. Gozando de estatuto legal de parceiros sociais, têm o direito de representação directa e de consulta junto de alguns órgãos da administração pública especializados em matéria de ambiente, em relação a aspectos que digam respeito à política ambiental, planos de ordenamento do território e de intervenção urbanística, planos de desenvolvimento, estudos de impacte ambiental, etc.

Esta Lei atribui ainda a estas associações (art. 7) a faculdade de poderem promover junto das entidades competentes todos os meios administrativos de defesa do ambiente, nos termos definidos na Lei de Bases do Ambiente, tendo ainda legitimidade para: propor acções necessárias à prevenção ou cessação de actos ou omissões de entidades públicas ou privadas que constituam factor de

---

<sup>18</sup> João Pereira Reis, *Contributos para uma Teoria do Direito do Ambiente*, pag. 43 e sgs., 1987.

degradação do ambiente; recorrer contenciosamente de actos administrativos atentatórios do ambiente; constituir-se assistente nos processos crime contra o ambiente e o equilíbrio ecológico e ainda a possibilidade de solicitar exames laboratoriais sobre o estado de quaisquer componentes do ambiente e dar publicidade dos seus resultados.

Para se alcançarem os objectivos de protecção do meio ambiente é necessário, em suma, que nos diversos países se estabeleçam mecanismos de concertação entre os organismos públicos, os agentes económicos e as associações ambientalistas.

A nível internacional, este princípio tem sido repetidamente reafirmado por diversas instituições e organismos internacionais, aparecendo reflectido em vários tratados.

A OCDE, por exemplo, tem adoptado vários textos recomendando aos Estados-membros que encorajem a participação do público na preparação de decisões relativas ao ambiente. A Carta Mundial da Natureza vai mesmo mais longe afirmando que toda a estratégia relativa ao ambiente e à avaliação dos efeitos sobre a natureza das políticas e actividades projectadas, deve ser do conhecimento do público.

As Declarações de Estocolmo de 1972 e a do Rio de Janeiro de 1992 reafirmaram este princípio.

A educação ambiental é parte deste princípio, razão pela qual a UNESCO realizou, em 1987, uma conferência em Moscovo que estabeleceu a estratégia de acção para a educação e formação para a década de 90.

### **3.6 Outros princípios**

Para além dos princípios referidos, há ainda outros que merecem igualmente uma posição de destaque e que, só por razões de tempo, não podem ser desenvolvidos nesta comunicação, merecendo no entanto que sejam enunciados:

- dever dos Estados de informarem com urgência os outros Estados susceptíveis de serem afectados por eventos repentinos que possam causar efeitos nocivos ao seu ambiente;
- obrigação dos Estados de prevenirem e desencorajarem a deslocação ou o movimento transfronteiriço de actividades e de substâncias que possam provocar graves danos ao ambiente de outro(s) Estado(s);
- obrigação dos Estados de respeitarem o direito internacional relativo à protecção do ambiente em caso de conflito armado e de cooperarem para o seu ulterior desenvolvimento, se necessário;
- dever de protecção do ambiente e dos recursos naturais dos povos sujeitos à opressão, dominação ou ocupação;
- a consideração de que a paz, o desenvolvimento e a protecção do ambiente são independentes e indivisíveis;
- o dever dos Estados de resolverem de forma pacífica os conflitos sobre ambiente de acordo com a Carta das Nações Unidas.

Através de regras jurídicas internacionais é assegurada, pela comunidade internacional, a protecção do meio ambiente com o objectivo de que os recursos naturais sirvam os homens no presente e nas gerações futuras.

Os diversos Estados, partindo do pressuposto da necessidade de protecção do ambiente, adoptam, ou devem adoptar, regras que assegurem o direito dos cidadãos ao ambiente, que deve ser, em primeiro lugar, tutelado constitucionalmente como um direito fundamental, pertencendo ao regime especial dos “direitos, liberdades e garantias”.

A questão ambiental está igualmente, e de forma muito estreita, ligada ao desenvolvimento, tal como o afirma o princípio 25 da Declaração do Rio ao estabelecer que “a paz, o desenvolvimento e a protecção da natureza são interdependentes e indivisíveis”. Com efeito, a compatibilidade do desenvolvimento económico com a salvaguarda da saúde e do ambiente é uma condição essencial para o crescimento harmonioso de uma sociedade.

Mas esta premissa assume indiscutivelmente contornos diferentes nos países do norte e nos países subdesenvolvidos. Estes enfrentam problemas primários de desenvolvimento e mesmo de luta pela subsistência e sobrevivência humana, sendo os problemas ambientais uma preocupação longínqua que praticamente nada diz à maioria destes povos.

Não deixa, no entanto, de ser importante referir que na actualidade, as preocupações com a protecção ambiental já estão mais próximas dos programas dos governos desses países, por haver a compreensão de que os problemas ligados às calamidades naturais, a desertificação e a fome só podem ser ultrapassados se for seguida uma política de desenvolvimento ou, pelo menos, de exploração económica, que assegure a protecção dos recursos naturais, da flora e da fauna, o que nem sempre é fácil, devido ao nível acentuado de desequilíbrio económico que separa os países do terceiro mundo dos países mais desenvolvidos. A dependência económica dos primeiros em relação aos segundos, muito mais do que a dependência política resultante da colonização, leva a que haja factores sociais difíceis de serem ultrapassados. Assim se passa nas suas agriculturas e indústrias de dependência que têm de produzir de acordo com as necessidades de mercado dos países mais ricos.

Estas situações têm implicações extremamente negativas a nível da protecção do meio ambiente já que muitos governos, para tentarem ultrapassar as enormes carências em recursos financeiros ou para conseguirem arranjar novos postos de trabalho, promovem ou dão cobertura à importação para os seus Estados de detritos nucleares ou de indústrias altamente poluentes.

Pode-se assim constatar que a solução a ser dada às questões ambientais deve ser analisada à luz de factores económicos e políticos que tenham em linha de conta a estrutura do desenvolvimento económico-social dos países desenvolvidos e dos países subdesenvolvidos.

Tendo presente esta preocupação, várias instituições internacionais têm adoptado recomendações que prevêm uma estratégia de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos ligada à protecção do ambiente e o apoio prestado para tal pelos países do norte. A Resolução 35/36 adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, aos 20 de Janeiro de 1981, reflecte de forma enfática este problema. A Convenção de Lomé IV e a anterior Lomé III, firmada entre a Comunidade Europeia e alguns países de África, Caraíbas e Pacífico, dá mesmo prioridade à cooperação e ao apoio dos países da Comunidade em matéria de protecção do ambiente.

A Conferência do Rio não só explicitou estas questões na sua Declaração de Princípios como, no programa de acção adoptado – a Agenda 21 – apontou caminhos a serem seguidos no sentido da prestação de apoio aos países menos desenvolvidos.

Apresentada esta exposição introdutória, vejamos agora de que forma os princípios e regras do direito do ambiente se reflectem no ordenamento jurídico angolano.

## **II. A legislação ambiental em Angola**

### **1. Considerações gerais**

Angola apresenta uma grande diversidade ecológica, devido à sua extensão territorial, variação fisiográfica, diversificação climática e geológica e posição central entre as duas maiores divisões faunísticas e florestais da região etiópica e uma rica rede hidrográfica servida por numerosos rios.

Apesar de não haver ainda um grave problema no desequilíbrio do ecossistema, Angola apresenta já situações que merecem preocupação no domínio ambiental. São os casos, a título exemplificativo, da exploração mineira e particularmente dos diamantes, da poluição marítima, da exploração pesqueira ou ainda da acção da guerra.

A exploração diamantífera é um dos exemplos mais graves de perturbação ambiental. Um dos métodos mais empregues na extracção dos diamantes é o do desvio dos rios para permitir a actividade extractiva no seu leito. Após o termo deste processo esses locais de trabalho são abandonados sem que haja preocupação em se proceder à reposição das águas fluviais no leito original, o que causa sérios problemas ambientais e o crescimento das “superfícies lunares”.

Nos mares de Angola encontram-se vários sinais de poluição nas áreas de exploração petrolífera e nas zonas costeiras de alguns centros urbanos. A poluição marítima é provocada por hidrocarbonetos vindos das explorações do petróleo em “off shore” ao longo da costa norte do país (Cabinda e Zaire) e ainda dos derrames de petróleo provocados principalmente por alguns petroleiros que se libertam do lastro que trazem, perto das águas costeiras angolanas.

Nas águas costeiras do norte tem-se verificado, igualmente, a existência de um elevado número de gonadas parasitadas (o que sugere que existe um déficit de oxigénio e poluição provocada pela extracção petrolífera ou descarga de materiais orgânicos a partir da foz do rio Zaire), além da mortalidade de elevado número de ovos e a redução das capturas dos recursos piscatórios.

O despejo no mar de resíduos urbanos e industriais sem qualquer tratamento prévio, principalmente nas baías de Luanda e do Cacuaco, situada a cerca de 12 Km da cidade capital, têm provocado sérios problemas de poluição das águas costeiras. Aí são despejados, sem qualquer tratamento, os colectores da cidade capital e das diversas fábricas da cintura industrial, incluindo as da refinaria de petróleo e as das fábricas que produzem ou laboram com substâncias químicas<sup>19</sup>.

E prevê-se que a tendência seja a do agravamento desta situação, que se vai repercutir na paradisíaca ilha do Mussulo, que corre o risco de ficar assoreada com a construção do novo polo habitacional da capital de Angola – Luanda Sul – uma vez que não se tomaram as medidas pertinentes para se evitar o despejo dos detritos sólidos, sem tratamento, para aquela baía.

A costa marítima angolana é também assolada com frequentes ataques na sua flora e fauna com a pesca de barcos piratas, mau grado as medidas que o Governo angolano vem tomando para a sua protecção.

No que respeita à sua flora e fauna, a situação apresenta contornos preocupantes devido à guerra e à mudança dos hábitos de vida das populações.

Os parques e reservas nacionais estão praticamente abandonados pela administração angolana, não havendo qualquer controle no abate de animais, o que periga a existência de algumas

---

<sup>19</sup> Sobre esta matéria ver Rui Ferreira, *Considerações sobre a Problemática do Ambiente no 3º Mundo e nos PALOP*, pag. 24, Maio de 1993, Coimbra.

espécies animais como a palanca negra gigante, o hipopótamo, o elefante, a zebra da montanha ou o girasol.

Preocupante é também o que se verifica com a exploração desordenada e intensiva que se faz da floresta tropical húmida de Cabinda, assim como o empobrecimento acelerado dos solos que estão ao redor dos principais centros urbanos do país.

Para além de uma exploração agrícola assente na monocultura que imperou no período colonial, que acelerou o empobrecimento dos solos aráveis em algumas províncias de Angola, assiste-se também a um abate indiscriminado de árvores para servirem de fonte de energia o que, aliado às queimadas e ao avanço do processo de desertificação do sul do país (Namibe, Benguela, Huíla e Cunene) está a conduzir a uma rápida destruição da floresta natural.

Deve-se, entretanto, ressaltar que a manutenção da diversidade biológica em Angola não corre ainda perigos pela inexistência de grandes destruições ou alterações dos *habitat* naturais, mau grado os problemas existentes e já referenciados.

É neste contexto que se inscreve a problemática do ambiente em Angola e se inserem as medidas a serem tomadas para se regulamentar a defesa e a utilização do meio ambiente.

A Constituição Angolana (Lei nº 23/92, de 16 de Setembro) no seu art. 24 assegura a protecção do ambiente e declara o direito e o dever dos cidadãos de viverem num ambiente sadio e não poluído. Esta norma determina, ainda, a obrigatoriedade do Estado adoptar as medidas pertinentes para a protecção do meio ambiente e do equilíbrio ecológico e a punição dos actos lesivos à preservação do ambiente.

Com a constitucionalização do ambiente o Estado angolano iniciou o processo da organização administrativa ambiental tendo criado, em 1992 e posteriormente, em 1997, a Secretaria de Estado do Ambiente e o Ministério do Ambiente. Com a criação dos órgãos de tutela do ambiente começou a ser prestada maior atenção à regulamentação jurídica desta área, que culminou com a aprovação, pela Assembleia Nacional, da Lei de Bases do Ambiente (Lei nº 5/98, de 19 de Julho). Esta Lei define os conceitos e os princípios básicos da protecção, preservação e conservação do ambiente, assim como a promoção da qualidade de vida e o uso racional dos recursos naturais (art. 1).

A Lei consagra o princípio de que todos os cidadãos têm o direito a viver num ambiente sadio e de ter acesso aos benefícios da utilização racional dos recursos naturais do país, decorrendo daí a sua obrigação em participar na defesa e uso sustentado dos recursos naturais. Para o efeito, a Lei estabelece que o Estado implementará um Programa Nacional de Gestão Ambiental.

A Lei de Bases do Ambiente apresenta a seguinte estrutura arquitetónica;

- a) o texto legal inicia-se com as definições (art. 2), que são remetidas para um anexo ao diploma;
- b) em segundo lugar aparecem os princípios gerais e específicos (arts. 3 e 4) que, entre outros, consagram regras comuns ao Direito do Ambiente, como são os princípios da formação e educação ambiental, da prevenção, do equilíbrio, da cooperação internacional e da defesa dos recursos genéticos;
- c) em terceiro lugar refere-se o estabelecimento de objectivos e medidas a serem alcançados na aplicação de uma política de ambiente (art. 5);
- d) em quarto lugar a Lei estabelece os órgãos de gestão ambiental, definindo as atribuições do Estado (arts. 6 e 7) e a participação dos cidadãos, quer directamente, quer através de associações ambientalistas (arts. 8 e 9);
- e) em quinto lugar surgem os valores ambientais a serem protegidos, nomeadamente, os valores naturais, históricos e culturais (arts. 12, 13 e 14);

- f) em sexto lugar seguem-se as formas e mecanismos a serem seguidos na aplicação de uma política ambiental, quer seja na implantação de infra-estruturas industriais ou outras (art. 15), quer seja na necessidade de se efectuarem obrigatoriamente estudos de avaliação ambiental (art. 16), e de os submeter à consulta pública (art. 10), o licenciamento e auditorias ambientais (arts. 17 e 18), a poluição do ambiente (art. 19) e a educação ambiental (art. 20);
- g) em sétimo lugar surgem os direitos e deveres dos cidadãos em matéria de ambiente (arts. 21 a 26);
- h) em oitavo lugar a Lei estabelece as formas de responsabilização, penalização e fiscalização ambiental, tornando obrigatório o seguro de responsabilidade civil pelas pessoas que exerçam actividades que envolvam riscos de degradação do ambiente (art. 27) e consagra o princípio da responsabilidade objectiva (art. 27) e da penalização pelas infracções (art. 30);
- i) finalmente, em nono lugar, a Lei remete para legislação específica a regulamentação de uma série de aspectos fundamentais da sua aplicação, nomeadamente, no que respeita aos incentivos económicos (art. 33), à aplicação de sanções (art. 29), aos estudos de avaliação de impacte ambiental (art. 16), e ao licenciamento ambiental (art. 17), etc.

Analisaremos, em seguida, algumas normas reguladoras do uso e utilização dos recursos naturais em Angola.

## **2. Recursos florestais**

Esta matéria é regulada pelo Regulamento Florestal, aprovado pelo Decreto nº 44.531, de 21 de Agosto de 1962. Este diploma legal, que deve ser interpretado de acordo com as disposições constitucionais sobre a reserva da propriedade estatal e da Lei das Terras relativa às zonas de protecção especial dos recursos naturais e do ambiente<sup>20</sup>, estabelece o conjunto de normas que visam assegurar o estudo, a conservação e defesa do revestimento florestal, a sua orientação, assistência e fiscalização da exploração florestal, o fomento silvícola de terrenos que “hajam necessidade de revestir e o equilíbrio dos recursos naturais de produção” (art. 6).

O Regulamento divide o regime florestal em: regime florestal total, regime florestal parcial obrigatório e regime florestal facultativo<sup>21</sup>.

## **3. Terras**

A Lei das Terras (Lei nº 21-C/92) e o seu Regulamento (Decreto nº 32/95) estabelecem regras sobre as áreas de protecção e as que os concessionários devem respeitar para se assegurar a racional utilização e protecção da terra (art. 18/a da Lei das Terras e art. 11/c do Decreto Regulamentar).

O Regulamento classifica as áreas de protecção das terras em áreas de protecção total; áreas de protecção da natureza e áreas de protecção parcial<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Antonieta Coelho, *Direito do Ambiente*, 1º Seminário de Formação de Formadores em Educação Ambiental, pag. 46, Abril de 1998, Luanda.

<sup>21</sup> O regime florestal total tem como objectivo o estudo e aplicação dos meios necessários à manutenção integral do ecossistema da área sobre que recai. O regime florestal parcial obrigatório aplica-se à áreas onde haja necessidade de conciliar as melhores normas técnicas de fomento ou de exploração florestal com os preceitos fundamentais de conservação dos factores naturais de produção. Finalmente, o regime florestal parcial facultativo aplica-se a áreas de propriedade particular que, mediante o cumprimento de certas normas de defesa e conservação do solo e vegetação gozarão de benefícios e de regalias expressas nos diplomas que estabelecem o mesmo regime (art. 7).

## 4. Recursos marinhos

A Lei das Pescas (Lei nº 20/92, de 14 de Agosto) considera que “os recursos haliêuticos das águas marítimas de Angola constituem um património nacional cuja protecção e conservação são um imperativo político e económico do Estado” (art. 2/2).

Para a protecção dos objectivos preconizados a Lei estabelece os seguintes instrumentos: a adopção de regulamentos contendo medidas concretas para a preservação de recursos, a elaboração de planos de ordenamento e o licenciamento de actividades e a sua fiscalização<sup>23</sup>.

## 5. Recursos minerais

A Lei das Actividades Petrolíferas (Lei nº 13/78, de 13 de Setembro) pouco se refere à protecção do ambiente, estabelecendo apenas que a concessionária (Sonangol) e as associadas devem velar pela “preservação dos jazigos ou reservas de hidrocarbonetos” e a “protecção da natureza” (art. 13/2), bem como têm a obrigação de pesquisar e produzir hidrocarbonetos de modo racional, segundo as regras técnicas e científicas, das mais modernas e correctas, em uso na indústria internacional petrolífera (art. 13/1).

Para se complementar esta protecção ambiental, os decretos de concessão de direitos mineiros à Sonangol e que aprovam os contratos de associação desta empresa a parceiros estrangeiros, incluem uma obrigação geral de preservação do ambiente estabelecendo que, de acordo com directivas oficiais ou por iniciativa própria, elas devem adoptar as medidas necessárias e apropriadas, de harmonia com a técnica geralmente utilizada na indústria petrolífera internacional, tendentes não só a evitar que dos seus trabalhos possam resultar quaisquer danos em pessoas e bens, ou prejuízos para o meio ambiente, mas também a controlar e combater as situações de poluição causadas pelas operações petrolíferas (art. 13º do Decreto nº 75/91, aprovando a concessão para o Bloco IV)<sup>24</sup>.

No domínio da prospecção, exploração e comercialização dos recursos minerais a Lei nº 1/92, de 17 de Janeiro, dispõe que a protecção da natureza e do ambiente constituem obrigações que recaem sobre as entidades detentoras de licenças de prospecção ou de títulos de exploração e que os danos causados pelas actividades geológicas e mineiras implicam a responsabilização da entidade detentora da licença e a sua sujeição às sanções legais e ao dever de indemnizar, independentemente das disposições contratuais (art. 21).

---

<sup>22</sup> Áreas de protecção total - parques nacionais, reservas naturais integrais, reservas condicionadas e reservas especiais (art. 50). Áreas de protecção da natureza, visam atingir objectivos tais como: “evitar a poluição atmosférica”(art. 51/a); “estabelecer cortinas de vegetação à volta de centros habitacionais”(art. 51/b); “prevenir a erosão do solo e melhorar as terras onde ela já se tem verificado”(art. 51/c), etc. Áreas de protecção parcial, são enumeradas pelo Regulamento destacando-se, entre outras, as nascentes de água importantes e uma zona circundante de 100 metros (art. 52/h); a faixa da orla marítima, até 100 metros do mar (art. 52/c); uma faixa de 30 metros ao largo de cada estrada nacional (art. 52/2); os leitos do mar (art. 52/a), Antonieta Coelho, *obra citada*, pag. 45.

<sup>23</sup> *Idem*, pag. 43.

<sup>24</sup> *Idem*, pag. 49.

## **6. Indústria**

A Lei Quadro da Indústria (Lei nº 8/98, de 11 de Setembro) que estabelece os objectivos e os princípios relativos às políticas reguladoras do desenvolvimento industrial aponta, no seu art. 31, a necessidade dessas políticas respeitarem as disposições legais sobre a protecção do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

## **Conclusão**

Neste trabalho pretendemos mostrar a conexão existente entre as regras do Direito Internacional do Ambiente e a regulamentação existente no ordenamento jurídico angolano.

A explanação feita mostra o quão jovem é a legislação sobre o ambiente em Angola e a falta de experiência na aplicação da lei neste domínio. Por estas razões alguns aspectos que estão conexos com a protecção do ambiente não encontraram ainda respaldo legal nem doutrinal, como são, por exemplo, a adopção dos modelos normativos a serem seguidos na protecção penal do ambiente; os aspectos ligados à tutela do ambiente e ao Direito Civil e, particularmente, o desenvolvimento da questão da responsabilidade objectiva, do direito de propriedade e direito da vizinhança ou a do princípio do pagador-poluído que está associado ao instituto da responsabilidade adoptado.

Mau grado existirem algumas associações ambientalistas em Angola elas funcionam fora de um quadro legal pré-definido, porque inexistente e, por esta razão, pouco podem fazer para intervir na definição das políticas ambientais e na prevenção dos danos ambientais e ecológicos por não possuírem legitimação processual para o fazerem.

Se, por um lado, não existe dificuldade no enquadramento da defesa do ambiente no regime da tutela dos interesses difusos interessa, por outro lado, ver como se fará a legitimação processual das associações ambientalistas em Angola. Seguir-se-á o exemplo de alguns países que estendem este direito apenas a essas associações ou consagrar-se-á a acção popular e a sua legitimação no domínio processual, seja ela no processo civil ou no contencioso administrativo?

Interessa aqui referir o papel que estas associações desempenham na defesa do meio ambiente pelo trabalho que desenvolvem de protecção, prevenção, sensibilização e educação da opinião pública, sendo, por conseguinte, preciosos auxiliares da administração pública.

No que respeita à tutela penal do ambiente, muito terá de ser feito uma vez que a legislação angolana remonta aos finais do século passado e, por conseguinte, não tipifica nenhum crime de natureza ambiental, o que contribui, em grande medida, para que não existam, em Angola, processos sobre danos ambientais nem, consequentemente, jurisprudência sobre a matéria.

Apesar desta debilidade legislativa é possível assegurar-se uma melhor protecção do ambiente fazendo-se a aplicação de normas constitucionais e das actuais normas de Direito Civil e Direito Criminal.

A Lei Constitucional angolana para além de consagrar o direito do ambiente como um direito fundamental dos cidadãos (art. 24), consagra um conjunto de garantias de defesa dos direitos dos cidadãos que servem igualmente de tutela jurídica do ambiente, nomeadamente, o direito de associação (art. 32), o direito à acção judicial e o direito de impugnação (art. 43).

A tutela do ambiente pode ser feita, igualmente, com base na legitimidade individual prevista no Código Civil. O art. 493/2 consagra o princípio da responsabilidade objectiva na qual se estabelece a obrigação de indemnização por danos causados por actividades perigosas por sua natureza ou pela natureza dos meios utilizados.



Da mesma forma o Código Civil refere-se à obrigação de indemnizar por danos causados por instalações de energia eléctrica ou de gás (art. 509) ou ainda a faculdade do proprietário de um imóvel de proibir ou prevenir actos prejudiciais aos seus interesses, como sejam, a emissão de fumo, fuligem, vapores, cheiros, calor ou ruídos e a produção de trepidações ou de quaisquer factos semelhantes provenientes de prédio vizinho (art. 1346 e sgs.).

A tutela penal do ambiente pode ser feita, igualmente, com base na aplicação do actual Código Penal. Este diploma tipifica e sanciona alguns actos como os crimes contra a propriedade (art. 476), o emprego de substancias venenosas ou corrosivas com vista à destruição de animais pertencentes a outrem ou ao Estado (art. 478), os danos contra animais (art. 479) ou ainda a caça ilícita (art. 254).

Pode-se inferir, pela exposição feita, que muito tem de ser feito no domínio da defesa do ambiente em Angola.

Apesar da situação de guerra existente, alguns passos estão a ser dados pelos órgãos competentes do Estado no sentido de se criarem as condições para a recuperação dos parques e reservas naturais e se prevenirem danos ambientais.

Julgamos que os passos a serem dados a curto e médio prazo, quer pelos órgãos do Estado, quer por outras instituições ligadas à defesa do ambiente, se podem sintetizar nos seguintes:

- desenvolvimento de acções que visem a regulamentação da Lei de Bases do Ambiente, particularmente, nas áreas de licenciamento e avaliação de impacte ambiental, regulamentação das associações ambientais e adopção de meios processuais civis, criminais e administrativos de protecção ambiental;
- desenvolvimento de esforços no sentido de se regulamentar a tutela ambiental sobre os recursos ambientais, como sejam, a da reformulação da legislação florestal, de protecção à caça e de regulamentação da Lei das Terras e das Pescas;
- elaboração de acções conjuntas entre várias entidades públicas, como são os casos do Ministério do Ambiente e da Universidade Agostinho Neto, com o apoio de organismos internacionais, que visem promover o ensino das matérias ambientais nas diversas Faculdades e formar quadros técnicos especializados nesta área;
- contravação a desenvolvimento de esforços para a protecção do meio ambiente, nomeadamente, dos parques e reservas nacionais;
- estabelecimento de mecanismos periódicos de troca de experiências entre os diversos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e da Comunidade dos Países da África Austral no sentido de se conjugarem esforços para uma melhor defesa e tutela do ambiente.

## **Bibliografia**

- BLANC, Pamard-Chantal, *État et ecologie. L'empire du milieu*, in *L'état contemporain en Afrique* de Emanuel Terray, Charmattan, 1987.
- CABRAL, Armando, *Direito ao meio ambiente como direito fundamental constitucionalizado*, in *Revista de Direito Agrário e Meio Ambiente*, nº 2, Brasil, 1987.
- CONTAR, Alberto, *Considerações sobre a defesa do meio ambiente na área judiciária*, in *Revista de Direito Agrário e Meio Ambiente*, nº 1, Brasil, 1987.
- COELHO, Antonieta, *Direito do Ambiente – 1º Seminário de Formação de formadores em educação ambiental*, Luanda, Abril de 1998.
- CUSTÓDIO, Helita Barreira, *Legislação ambiental como mecanismo indutor e regulador do crescimento económico e qualidade ambiental*, in *NOMOS – Revista do Curso de Mestrado de Direito da Faculdade de Direito da UFC*, nº 7/8, Fortaleza, Brasil, 1988/1988.
- FERREIRA, Roberto Schaan, *O Dano e a responsabilidade civil*, in *Revista “Estudos Jurídicos”*, Vol. 25, nº 6, Jan./Abril de 1992.
- FERREIRA, Rui, *Considerações sobre a problemática do ambiente no 3º mundo e nos PALOP*, Coimbra, Maio de 1993.
- PINESCHI, Laura, *Conferência do Rio de Janeiro sobre o Ambiente e Desenvolvimento*, in *Rivista Giurídica dell' Ambiente*, nº 3 Ano VII, Giuffrè Editore, Itália, Set. 1992.
- GEVAERD FILHO, Jair Lima, *Anotações sobre os conceitos de meio ambiental e dano ambiental*, in *Revista de Direito Agrário e Meio Agrário*, nº 2, Brasil, 1987.
- KISS, Alexandre, *Droit International du L'Environnement*, Editions A. Pedone, Paris.
- LIESA, Carlos R. Fernandez, *Relaciones exteriores de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente dentro del marco del Acta Unica Europea*, in *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 18, nº 1, Centro de Estudios Constitucionales, Enero-Abril 1991.
- MACHADO, Paul Affonso Leme, *Regulamentação do estudo de impacte ambiental*, in *Revista de Direito Agrário e Meio Ambiente*, nº 1, Brasil, 1987.
- MARTINS, António Carvalho, *A política de Ambiente da Comunidade Económica Europeia*, Coimbra Editora, 1990.
- MARTINEZ, Maria Cristina da Rosa, *Responsabilidade civil por danos ao meio ambiente*, in *Revista “Estudos Jurídicos”*, vol. 25, nº 64, Universidade do Vale do Rio dos Linos, Brasil, Jan-Abril 1992.
- MARTINS, Soveral, *Ambiente e Associações de defesa*, Folha do Texto (Centelha), 1988.
- PORTO, Andrea Di, *O papel do cidadão na tutela do ambiente*, in *NOMOS – Revista do Curso de Mestrado de Direito da UFC*, nº 7/8, Fortaleza, Brasil, 1988/1989.
- PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus, *O meio ambiental no sistema constitucional brasileiro*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, Brasil, Vol. 84/85, Brasil, 1989/1990.
- REIS, João Pereira, *Temas de Direito do Ambiente*, Edição do Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Lisboa, 1989.
- REIS, João Pereira, *Lei de Bases do Ambiente – Anotada e Comentada*, Almedina, Coimbra, 1992.
- REIS, João Pereira, *Contributos para uma teoria do Direito do Ambiente*, Edição do Ministério do Plano e da Administração do Território, Secretaria de Estado do Ambiente e dos Recursos Naturais, Colecção “O Ambiente e o Homem”, 1987.
- ROSA FILHO, Telmo Candiota, *Responsabilidade pela poluição sonora*, in *Revista de Direito Público*, nº 83, Brasil, Julho-Setembro de 1987.
- ROTA, Demetrio Loperena, *Veinte Años de politica ambiental en EEUU*, in *Revista de Administración Publica*, nº 129, Centro de Estudios Constitucionales, España, Septiembre-Diciembre de 1992.
- SILVA FILHO, Sebastião Flávio, *O Estado como agente poluidor*, in *Revista de Direito Público*, nº 82, Brasil, Abril-Junho de 1987.
- STRASSOLDI, Raimundo, *Sviluppo e ambiente: dall'antitesi alla sintesi*, in “Anuario di diritto comparato e di studi legislativi”, Maggioli Editore, nº 59, 1992.
- YEARLEY, Steven, *A Causa Verde- Uma sociologia das questões ecológicas*, Celta Editora – Oeiras, Portugal, 1992.
- PAINEL sobre Direito do Ambiente: *Movimentos Populares e Meio Ambiente. Tema: As Associações Ambientalistas*. Expositores: Fábio Feldman, Alberto Contar, Roberto Ribas Lange, Cinara Rivers, Frederico Fullgraf, in *Revista de Direito Agrário e Meio Ambiente*, nº 2, 1987.
- SEMINÁRIO sobre a problemática do Meio Ambiente em alguns países africanos, organizado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, Edição do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Guiné Bissau, 1987.

## Resumo

O texto intitulado “Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro”, da autoria de António Herman Benjamin, faz um levantamento pormenorizado do Direito do Ambiente no Brasil, expondo o desenvolvimento do sistema jurídico-institucional do país e analisando os instrumentos jurídicos em vigor nas vertentes de licenciamento, estudo de impacto ambiental<sup>1</sup> e responsabilidade civil. Seguidamente, analisa a protecção jurídica de elementos da fauna e flora nacional, examina os conceitos e instrumentos de controle da poluição em diversos meios e investiga a recente evolução do quadro da protecção penal do ambiente.

Introdutoriamente, o autor evidencia a importância do Brasil no cenário da protecção ambiental mundial por fora da dimensão, diversidade e complexidade dos problemas encontrados. Segue descrevendo a insipiência económica, cultural e jurídica do país em “busca da compatibilização entre crescimento económico e protecção do meio ambiente”, qualifica a evolução dos danos ambientais no país como o resultado de uma “degradação intergeracional”, e alerta para os limites da protecção ambiental por normas jurídicas devido à impotência e insuficiência das mesmas perante a complexidade dos processos ecológicos. Vale ressaltar o extenso inventário apresentado em nota de rodapé sobre a doutrina do Direito Ambiental no Brasil.

Respeitante à evolução histórica da protecção jurídica do ambiente, o autor identifica três fases distintas: a “fase de exploração desregrada” ou do “laissez-faire ambiental”, que cobre o período entre 1500 até aproximadamente a segunda metade do século XX; a “fase fragmentária”, caracterizada pelo aparecimento de controles legais ao exercício das actividades exploratórias que domina as décadas de 1960 e 1970; e a fase “holística”, fundamentada na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (1981).

Em sequência, o autor analisa a protecção constitucional do ambiente em dois períodos distintos: anteriormente a 1988, e no contexto da Lei Constitucional em vigor. Sobre o primeiro, alusão é feita ao carácter antropocêntrico e fragmentado das normas constitucionais de protecção ambiental. Relativamente ao segundo, uma apreciação detalhada dos preceitos em vigor é proposta. Salienta o artigo 225 da Carta Magana que determina o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e determina o dever do Poder Público e da colectividade de defender e preservar o ambiente para as presentes e futuras gerações. Cita ainda a importância da função sócio-ambiental da propriedade acolhida na Constituição de 1988.

Relativamente à estrutura administrativo-ambiental, faz uma breve menção ao Conselho Nacional do Meio Ambiente, ao Ministério do Meio Ambiente e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, e à existência de estruturas administrativo-ambientais descentralizadas junto aos estados e municípios.

No quarto capítulo, o autor destaca alguns instrumentos jurídico-ambientais da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, com especial atenção ao licenciamento ambiental, estudo prévio de

---

<sup>1</sup> Para análise deste texto, foi utilizada a grafia brasileira dos termos específicos utilizados pelo autor, como estudo de impacto ambiental, ou nos casos de citação, como “económico” e “protecção”.

impacto ambiental e responsabilidade civil pelo dano ambiental. Concernente ao processo de licenciamento, alusão é feita às diversas fases do processo, incluindo as diferenças entre licença-prévia, licença-de-instalação e licença-de-operação. Descreve ainda o âmbito da competência de implementação do licenciamento ambiental, traçando os limites entre as esferas de governo na matéria. Sobre o estudo prévio de impacto ambiental, o autor analisa a sua evolução histórica, conceito e processo de elaboração e apreciação e destaca o conteúdo das disposições regulamentares.

No que diz respeito regime jurídico da responsabilidade civil pelo dano ambiental originário, o autor cita os regimes jurídicos constitucional e infra constitucional, relata a sua evolução histórica e as dificuldades na aplicação dos seus dispositivos.

A protecção jurídica da natureza é contemplada num capítulo à parte, onde o autor caracteriza a flora brasileira nos seus diversos grupos e analisa a evolução histórica da legislação na sua vertente infra constitucional. Examina ainda a evolução da natureza jurídica da flora assim como as competências legislativa e de implementação aplicáveis.

No tocante aos instrumentos legais de protecção, o autor define e analisa as unidades de conservação, as áreas de preservação permanente, a reserva legal, as áreas de inclinação média e a proibição de corte de árvore ou de espécie florística. Ressalta a “complexidade e carácter assistemático” do sistema nacional de áreas protegidas, que é representado pelas unidades de conservação e possui classificação própria. Ainda sobre a protecção jurídica da fauna, descreve os dispositivos constitucionais, apresenta uma evolução histórica da protecção a nível infra constitucional, com atenção especial à Lei de Protecção da Fauna (1988). Discorre também sobre a legislação aplicável à caça.

No capítulo VI o autor analisa os conceitos de poluição e poluidor e cita os instrumentos jurídicos existentes para o controle da poluição. Concernente à poluição hídrica, enuncia os principais dispositivos da Lei de Recursos Hídricos (1997) e cita a omissão relativa à regulamentação da poluição por resíduos sólidos. No tocante à poluição por agro-tóxicos, o autor analisa a competência legislativa e procede com um exame da legislação em vigor.

Em matéria de protecção penal do ambiente, examina a Lei de Crimes contra o Meio Ambiente (1998) e comenta as várias inovações da Lei de Crimes Ambientais, mormente a adopção da responsabilidade penal da pessoa jurídica. Esclarece os dispositivos legais respeitantes ao controle da poluição, aos atentados à fauna e à flora e os crimes contra a administração ambiental, enumerando as penas aplicáveis. O autor finaliza este capítulo com uma apreciação da Lei de Crimes Ambientais, arrematando que a Lei “promete melhorar a protecção do meio ambiente no Brasil”, mas que a sua prática será um grande desafio.

A questão do acesso à justiça é avaliada em virtude da possibilidade, prevista na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, do Ministério Público interpor acções de responsabilidade por danos ambientais. Tal direito foi estendido às Organizações Não-Governamentais e outros órgãos públicos em 1985. O autor cita ainda a existência do direito de acção popular ambiental, previsto na Constituição.

O autor conclui que o sistema brasileiro de protecção legal do meio ambiente é deveras avançado e completo. Afirma ainda que, a prioridade não está em legislar, mas esperar dos órgãos públicos e dos cidadãos a observância das exigências previstas.

# **Introdução ao Direito ambiental brasileiro\***

**Antônio Herman V. Benjamin**

---

\* Estudo apresentado, originalmente, no *Fórum Lusófono sobre Redação Normativa e Direito do Ambiente*, Praia, Cabo Verde, 23-27 de novembro de 1998, sob os auspícios da UICN e de sua Comissão de Direito Ambiental. O autor quer registrar seu mais sincero agradecimento a Maurício Cysne pelo convite e organização impecável do evento.



## Introdução

Quinto país em extensão territorial<sup>1</sup>, o Brasil tem 1,7% da superfície da terra (5,7% das áreas emersas) e 47,3% da América do Sul. Sua população é a sexta do mundo, com mais de 160 milhões de habitantes. Somando-se a esses dados superlativos a riqueza do seu patrimônio natural e configurado está um país que, compreensivelmente, ocupa posição central nas discussões sobre a sustentabilidade do planeta.

Visto sob todos os ângulos de sua estrutura – econômico, cultural e jurídico –, o Brasil ainda dá os primeiros passos na busca da compatibilização entre crescimento econômico e proteção do meio ambiente. Nossos 500 anos de história estão marcados a ferro (primeiro, o machado, depois, os tratores e motosserras) e fogo (as queimadas e, mais recentemente, as chaminés descontroladas). Durante todo esse período, a *natureza-inimiga*, como visão distorcida, comandou nossas ações.

Em nada diferindo de outras nações, algumas hoje as mais ricas do mundo, alavancamos o progresso convencidos de que para *crescer* era preciso *destruir*. Aceitávamos, sem questionamento, que nossa caminhada rumo ao bem-estar social dependia da dominação e exclusão da natureza. E assim se foram as florestas, os rios, a costa litorânea, a qualidade do ar, a fertilidade do solo e a pureza do sub-solo.

Não carece ser romântico para reconhecer que somos todos herdeiros e vítimas dessa percepção simplista das relações homem-natureza que, casada com o perverso desequilíbrio social, com ilhas de riqueza pontilhando sobre um mar de pobreza, haveria que redundar na gravidade e larga escala dos nossos problemas ambientais atuais. Não estamos, pois, diante de efeitos nefastos atrelados tão-só às gerações da sociedade industrial, que, sem dúvida, deram novo e acelerado fôlego à trajetória centenária do assalto aos ecossistemas.

Muito ao contrário, há aqui um claro exemplo de *degradação intergeracional*, onde os ataques ao meio ambiente perpetrados pela geração seguinte fazem-se por continuidade e adição, uma pedra a mais nos estragos imputados a todos aqueles que a antecederam, num processo ininterrupto de cinco séculos. Ambientalmente falando, não temos muito o que festejar no passado, pois a história brasileira é uma coletânea de episódios, alguns até celebrados em tom épico, onde o homem é o conquistador e a natureza, a vítima. O que assistimos e criticamos hoje não é lá diferente do manequim-padrão da nossa evolução histórico-social.

Na ótica internacional, chama a atenção a destruição acelerada e comprovada da floresta tropical que cobre a bacia do rio Amazonas (floresta latifoliada equatorial). Infelizmente, a crise ambiental por que passa o país não se resume, nem geográfica, nem qualitativamente, à Amazônia. Mais impiedosa, extensa e irrecuperável tem sido a derrubada da Mata Atlântica e do Cerrado, ecossistemas extremamente ricos em diversidade biológica. No outro extremo da problemática, a poluição do ar, solo e águas põe em risco a saúde de milhões de brasileiros e ameaça processos ecológicos endêmicos e vitais.

Essa lamentável constatação – uma nação formada às custas de gigantescos e irreversíveis danos aos ecossistemas nacionais – não nos pode levar ao pensamento utópico de que, adequadamente protegido, o meio ambiente seria hoje aquele mesmo que Pedro Álvares Cabral encontrou à época do descobrimento (*rectius*, conquista), em 1500. A natureza, sabe-se, é permanentemente transformada, tanto por suas próprias forças, como pela atuação do homem, ambas ocorrências arreadas a controle absoluto.

---

<sup>1</sup> São 8.511.996,3 km<sup>2</sup>.

Desses fatores, tirante catástrofes naturais infrequentes, é a ação humana a que maiores e mais generalizados impactos traz, modificando por inteiro a face do planeta, alterando o meio físico e químico, extirpando e transformando ecossistemas inteiros, apagando espécies e florestas, e poluindo o ar, solo e águas com substâncias tóxicas e perigosas.

Ainda não fomos capazes de identificar ou pôr em prática métodos adequados para resolver os fenômenos naturais ou humanos que alteram o equilíbrio dinâmico do nosso planeta. Continuamos à procura de soluções eficientes, no terreno da ciência e, naquilo que nos interessa nesse trabalho, na *esfera jurídica*. Para o desespero e insatisfação de muitos, essas duas categorias de forças, no estágio atual do conhecimento científico e do planejamento, lá permanecem como vetores de impossível estancamento, passíveis somente de *mitigação*, sempre insuficiente.

Isso equivale a dizer que, por maiores e mais ágeis que sejam nossos esforços, a proteção ambiental, principalmente aquela traçada em normas jurídicas, está condenada, pelo menos por enquanto, a uma existência imperfeita, conquanto marcada pela impotência – e com esta, pela insuficiência –, para garantir a incolumidade dos processos ecológicos.

Sem sequer tocar a superfície dessas questões mais profundas do relacionamento homem-natureza, o presente trabalho, de forma simplificada, e por isso mesmo destituído de maiores pretensões acadêmicas, propõe-se a dar uma visão panorâmica da proteção jurídica do ambiente no Brasil<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Já é vasta a doutrina brasileira de Direito Ambiental. Cf., em particular, Adalberto Carim Antonio, *Evolução e Maturidade do Direito Ambiental Brasileiro*, Manaus, Grafima, 1992; Álvaro Valery Mirra, *Impacto Ambiental: Aspecto da Legislação Brasileira*, São Paulo, Oliveira Mendes, 1998; Ann Helen Wainer, *Legislação Ambiental Brasileira: Subsídios para a História do Direito Ambiental*, Rio de Janeiro, Forense, 1991; Antonio Carlos Brasil Pinto, *Turismo e Meio Ambiente. Aspectos Jurídicos*, Campinas, Papirus Editora, 1998; Antônio Herman V. Benjamin (coordenador), *Dano Ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1993; Antônio Herman V. Benjamin, José Carlos Meloni Sícoti e Paulo Roberto Salvini, *Manual Prático da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente*, São Paulo, Procuradoria-Geral da Justiça, 1997; Celso Antonio Pacheco Fiorillo e Marcelo Abelha Rodrigues, São Paulo, Max Limonad, 1997; Cristiane Derani, *Direito Ambiental Econômico*, São Paulo, Max Limonad, 1997; Édis Milaré e Antônio Herman V. Benjamin, *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1993; Édis Milaré, *Curadoria do Meio-Ambiente*, São Paulo, Associação Paulista do Ministério Público, 1988; ———, *A Ação Civil Pública na Nova Ordem Constitucional*, São Paulo, Saraiva, 1990; Fábio Nusdeo, *Desenvolvimento e Ecologia*, São Paulo, Saraiva, 1975; Franciso José Marques Sampaio, *Meio Ambiente no Direito Brasileiro Atual*, Curitiba, Juruá, 1993; ———, *Responsabilidade Civil e Reparação de Danos ao Meio Ambiente*, 2ª edição, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 1998; Guido Fernando Silva Soares, *As Responsabilidades no Direito Internacional do Meio Ambiente*, Campinas, Komedi Editores, 1995; Ivete Senise Ferreira, *Tutela Penal do Patrimônio Cultural*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1995; José Afonso da Silva, *Direito Ambiental Constitucional*, 2ª edição, São Paulo, Malheiros, 1995; Juraci Perez Magalhães, *Recursos Naturais, Meio Ambiente e sua Defesa no Direito Brasileiro*, Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1982; Marcelo Gomes de Souza, *Direito Minerário e Meio Ambiente*, Belo Horizonte, Del Rey, 1995; Paulo Affonso Leme Machado, *Direito Ambiental Brasileiro*, 7ª edição, São Paulo, Malheiros, 1998; ———, *Estudos de Direito Ambiental*, São Paulo, Malheiros, 1994; Paulo José da Costa Júnior, *Direito Penal Ecológico*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1996; Paulo Roberto Pereira de Souza e Jon Mills, *Conflitos Jurídicos, Econômicos e Ambientais*, Maringá, Editora da Universidade Estadual de Maringá, 1995; Roberto Armando Ramos Aguiar, *Direito do Meio Ambiente e Participação Popular*, Brasília, Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, 1994;



# I. Evolução histórica da proteção jurídica do ambiente

Retrospectivamente e em favor da clareza didática, podemos identificar *três* regimes (mais modelos do que propriamente períodos estanques) na evolução legislativo-ambiental brasileira. Não se trata de fases históricas cristalinas, apartadas, delimitadas e mutuamente excludentes. Temos, em verdade, valorações ético-jurídicas do ambiente que, embora perceptivelmente diferenciadas na forma de entender e tratar a degradação ambiental e a própria natureza, são, no plano temporal, indissociáveis, já que funcionam por combinação e sobreposição parcial, em vez de por integral reorganização ou substituição. São estilos legislativos que encontram na *interpenetração* sua marca, desenhando modelos legais que convivem, lado a lado – o que não quer dizer harmonicamente –, não obstante suas diversas filiações históricas ou filosóficas, o que, em certa medida, amplia a complexidade da interpretação e implementação dos textos normativos em vigor.

Do descobrimento em 1500 até aproximadamente o início da segunda metade do século XX, pouca atenção recebeu a proteção ambiental no Brasil, à exceção de umas poucas normas isoladas que não visavam, na vocação principal, resguardar o meio ambiente como tal. Seus objetivos eram mais estreitos. Ora almejavam assegurar a sobrevivência de alguns recursos naturais preciosos em acelerado processo de exaurimento (o pau-brasil, por exemplo), ora, em outro plano, colimavam resguardar a saúde, valor fundamental este que ensinou, não só entre nós, algumas das mais antigas manifestações legislativas de tutela indireta da natureza<sup>3</sup>.

Inicialmente, a questão ambiental, juridicamente não existia, no período colonial, imperial e republicano, até à década de 60, caracterizadas as iniciativas pontuais e raras do Poder Público mais como conservação do que propriamente como preservação. Esta, pois, a *fase da exploração desregrada* ou do *laissez-faire ambiental*, onde a conquista de novas fronteiras (agrícolas, pecuárias e minerárias) era tudo que importava na relação homem-natureza. Tinha na omissão legislativa seu traço preponderante, relegando-se eventuais conflitos de cunho ambiental quando muito ao sabor do tratamento pulverizado, assistemático e privatístico dos *direitos de vizinhança*.

Num segundo momento, a *fase fragmentária*, o legislador – agora já preocupado com largas categorias de recursos naturais mas ainda não com o meio ambiente em si mesmo – impôs controles legais às atividades exploratórias. A recepção incipiente da degradação do meio ambiente pelo ordenamento operava, no plano ético, pelo *utilitarismo* (tutelando somente aquilo que tivesse interesse econômico) e, no terreno formal, pela *reducionismo*, tanto do objeto (o fatiamento do meio ambiente, a ele ainda se negando, holisticamente, uma identidade jurídica própria), como, até

---

Vladimir Passos de Freitas, *Direito Administrativo e Meio Ambiente*, 2ª edição, Curitiba, Juruá, 1998; ———, coordenador, *Direito Ambiental em Evolução*, Curitiba, Juruá, 1998; Vladimir Passos de Freitas e Gilberto Passos de Freitas, *Crimes contra a Natureza*, 5ª edição, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1997.

De consulta obrigatória, ainda, a *Revista de Direito Ambiental*, publicada pela Editora Revista dos Tribunais; veja-se, também, a *Revista dos Mestrados em Direito Econômico da UFBA, Edição Especial: Direito Ambiental*, coordenação de Kadja Maria Ribeiro Parente e Sérgio Novais Dias, Salvador, Universidade Federal da Bahia, janeiro de 1996 - dezembro de 1997.

<sup>3</sup> Cf. Antônio Herman V. Benjamin, *Objectivos do Direito Ambiental*, in *Actas do I Congresso Internacional de Direito do Ambiente da Universidade Lusíada – Porto*, Coordenação de Branca Martins da Cruz, 23-25 de novembro de 1995, Porto, 1996, p. 25.

em consequência, do aparato legislativo. Encaixam-se aí o Código Florestal<sup>4</sup>, de 1965; os Códigos de Caça<sup>5</sup>, de Pesca<sup>6</sup> e de Mineração<sup>7</sup>, todos de 1967; a Lei da Responsabilidade por Danos Nucleares<sup>8</sup>, de 1977; a Lei do Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição<sup>9</sup>, de 1980 (embora traga elementos próprios da terceira fase); e a Lei de Agrotóxicos<sup>10</sup>, de 1989.

Ainda nesse período, pelo Decreto Federal nº 73.030, de 30.10.73, foi criada a SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente, subordinada ao Ministério do Interior, o que não deixa de ser curioso, já que temos aí um precedente em que a estrutura administrativa, mesmo que em carácter precursor, adianta-se ao quadro normativo especializado, que só apareceria mais adiante.

Finalmente, indicando uma (re)orientação radical de rumo, aparece a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (1981)<sup>11</sup>, dando início à *fase holística*, onde o ambiente passa a ser protegido de maneira integral, vale dizer, como sistema ecológico integrado (resguardam-se as partes a partir do todo), com autonomia valorativa (é, em si mesmo, bem jurídico) e com garantias de implementação (= facilitação do acesso à justiça). Só com a Lei nº 6938/81, portanto, é que verdadeiramente começa a proteção ambiental como tal no Brasil, indo o legislador além da tutela dispersa, que caracterizava o *modelo fragmentário* até então vigente (assegura-se o todo a partir das partes). Afastando-se da metodologia de seus antecessores legislativos<sup>12</sup>, a lei não só estabeleceu os princípios, objetivos e instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, como ainda incorporou, de vez, no ordenamento jurídico brasileiro o Estudo de Impacto Ambiental, instituindo, ademais, um regime de responsabilidade civil objetiva para o dano ambiental, sem falar que lhe coube conferir ao Ministério Público, pela primeira vez, legitimação para agir nessa matéria<sup>13</sup>.

Com idêntica filiação holística e fechando o círculo da regulação legal (que agora é administrativa, civil e penal), é aprovada, em 1998, a Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente<sup>14</sup>.

---

<sup>4</sup> Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

<sup>5</sup> Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967.

<sup>6</sup> Decreto-lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967.

<sup>7</sup> Decreto-lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967.

<sup>8</sup> Lei nº 6.453, de 17 de outubro de 1977.

<sup>9</sup> Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980.

<sup>10</sup> Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989.

<sup>11</sup> Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

<sup>12</sup> Antônio Herman V. Benjamin e Antonio Fernando Pinheiro Pedro, *Brazilian Report*, in Günter Heine, Mohan Prabhu and Anna Alvazzi del Frate (editors), *Environmental Protection – Potentials and Limits of Criminal Justice: Evaluation of Legal Structures*, Freiburg im Breisgau, UNICRI, 1997, p. 133.

<sup>13</sup> Como melhor veremos adiante, essa legitimação para agir foi, posteriormente ampliada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, permitindo-se que outros sujeitos, inclusive ONGs ambientais, pudessem propor *ação civil pública* visando a reconstituição do bem lesado ou indenização pelo dano causado. Cf., nesse ponto, Antonio Herman V. Benjamin, *A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico. Apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor*, in Édís Milaré (ed.), *Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85 – Reminiscências e Reflexões Após Dez Anos de Aplicação)*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1995, pp. 70-151.

<sup>14</sup> Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

## II. Proteção constitucional do ambiente

Só na década de 70 é que os sistemas constitucionais começaram a reconhecer o ambiente como valor a merecer tutela especial<sup>15</sup>. Assim foi com as novas constituições dos países que saíram de um regime ditatorial, como, numa primeira leva, Grécia, Portugal e Espanha, e posteriormente, numa segunda onda, o Brasil.

### 1. Relevância da proteção constitucional do ambiente

No terreno constitucional, uma pergunta inicial que se põe é a seguinte: seria a previsão da proteção do ambiente na constituição indispensável à atuação do legislador ordinário e do implementador (órgãos ambientais, juízes, Ministério Público e ONGs)?

A experiência comparada parece indicar que, embora não imprescindível, o reconhecimento constitucional expresso de direitos e deveres inerentes ao nosso relacionamento com o ambiente é, jurídica e praticamente, útil, devendo, portanto, ser estimulado e festejado. No passado, antes mesmo do movimento de constitucionalização da proteção do ambiente, a inexistência de previsão constitucional inequívoca não inibiu o legislador, aqui como lá fora, de promulgar leis e regulamentos que, de uma forma ou de outra, resguardavam os processos ecológicos e combatiam a poluição.

Ainda hoje, importantes sistemas jurídicos, aí incluindo-se os Estados Unidos, protegem o ambiente sem contar com apoio expresso ou direto na Constituição.

Não obstante essa constatação, razões várias recomendam a constitucionalização do ambiente, podendo ser essa considerada uma tendência mundial, o que certamente foi percebido ao constituinte brasileiro de 1988.

### 2. O meio ambiente no sistema constitucional brasileiro anterior a 1988

Já notamos que a tutela legal do ambiente no Brasil tem início na década de 60 e consolida-se nos anos 80 e 90. Quais os fundamentos constitucionais utilizados, à época, para justificar e legitimar tal intervenção legislativa, se, como veremos, só a Constituição Federal de 1988 abrigou, expressamente, a proteção ambiental como direito e dever de todos?

A lacuna nas ordens constitucionais anteriores a 1988 não foi sério óbice à regulamentação legal de controle das atividades nocivas ao ambiente. Faltando uma base incontroversa de apoio na Constituição, o legislador ordinário foi buscar suporte ora na proteção da *saúde* (sob o argumento de que ela não pode ser assegurada em ambiente degradado), ora no regramento da *produção e consumo*<sup>16</sup>. Ou seja, *degradação ambiental* seria sinônimo de *degradação sanitária*, ou, pior, mero apêndice do universo maior da produção e do consumo. Uma argumentação de cunho estritamente homocêntrica, com indisfarçável conteúdo economicista e utilitarista.

---

<sup>15</sup> Cabe ressaltar que, de uma forma geral, todos os antigos países comunistas do leste europeu previam, mas não implementavam, normas constitucionais vocacionadas à tutela do meio ambiente.

<sup>16</sup> A Constituição de 1.969 previa, expressamente, a competência da União para legislar sobre “defesa e proteção da saúde” (art. 8, inciso XVII, alínea c), *in fine*) e “produção e consumo” (art. 8, inciso XVII, alínea d).

Naquele período, tal raciocínio vingou e serviu para dar sustentação à intervenção legislativa, recebendo, inclusive, respaldo judicial. Hoje, contudo, num juízo retrospectivo, bem podemos verificar o carácter limitado desse esforço, *eticamente insuficiente e dogmaticamente frágil*.

Eticamente insuficiente porque a tutela ambiental vem, lentamente, abandonando a rigidez de suas origens antropocêntricas, incorporando uma visão mais ampla, de carácter *biocêntrico* (ou mesmo *ecocêntrico*), ao propor-se a amparar a totalidade da vida e suas bases<sup>17</sup>.

Dogmaticamente frágil porque o *direito à saúde* não se confunde com o *direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*: dividem uma área de convergência (e até de sobreposição), mas os limites externos de seus círculos de configuração não são, a rigor, coincidentes. Quase sempre quando se ampara o ambiente se está beneficiando a saúde humana. Sem dúvida, há aspectos da proteção ambiental que dizem respeito, de forma direta, à proteção sanitária. Assim é com o controle de substâncias perigosas e tóxicas, como os agrotóxicos; com a garantia da potabilidade da água e da respirabilidade do ar.

Mas, nem sempre é essa a hipótese. Inegavelmente, inúmeras vezes na intervenção do legislador ambiental, a saúde humana joga um papel secundário, periférico e até simbólico, como sucede com a proteção de certas espécies ameaçadas de extinção (o mico-leão dourado, por exemplo) ou de manguezais, no imaginário popular ainda vistos como mal-cheirosos e abrigo de mosquitos disseminadores de doenças. Em algumas situações – a proibição, por exemplo, da caça de espécies peçonhentas ou perigosas aos seres humanos, como o jacaré e a onça –, a determinação legal protetória chega mesmo a reduzir a segurança imediata das populações que vivem nas imediações do *habitat* desses animais.

### **3. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988**

Esse quadro de omissão constitucional mudou inteiramente com a Constituição Federal de 1988, que tem todo um capítulo dedicado ao “meio ambiente”, complementado por outros dispositivos esparsos que, de forma direta ou indireta, cuidam também da matéria.

A norma básica, de carácter fundamental, está posta no *caput* do art. 225: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

O art. 225, pela sua complexidade e feição revolucionária, merece estudo amplo e aprofundado. Na impossibilidade de fazê-lo aqui, vejamos alguns de seus aspectos mais salientes.

### **4. Direito ao ambiente ecologicamente equilibrado**

Esse *direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado* tem como titulares, diz a norma, *todos*, vocábulo que, por não estar, de forma clara, qualificado homocentricamente, pode referir-se tanto a *todos os seres humanos* como, numa perspectiva mais biocêntrica (e moderna), a *todos os seres vivos*. Se falta essa dimensão reducionista-antropocêntrica ao *direito* fundamental estatuído, metodologia diferente escolheu o legislador ao desenhar o rol dos *deveres* a ele correlatos, ou melhor, ao compor a figura dos sujeitos obrigados.

---

<sup>17</sup> A Constituição Federal de 1988 refere-se à preservação e restauração de “processos ecológicos essenciais” (art. 225, par. 1, inciso I); evidentemente, “essenciais” à sobrevivência do planeta, como o conhecemos, concepção que ultrapassa a fórmula tradicional da sobrevivência do homem.

Da norma constitucional retira-se que são destinatários dos deveres associados a esse direito tanto o *Poder Público*, vale dizer, o Estado, como ainda a *coletividade*, ou seja, cada um dos seres humanos, individual e socialmente considerados.

## 5. Função sócio-ambiental da propriedade

O direito ao ambiente ecologicamente equilibrado não se encontra isolado no corpo constitucional. Não é norma solitária, perdida no oceano dos comandos da Constituição. Ao revés, é direito sintonizado e entrelaçado com outros institutos incorporados pelo constituinte. Um deles é a *função social da propriedade*, já reconhecida em constituições anteriores e que podemos denominar de “genérica”, ponto de partida usado pelo regime de 1988 para inovar com a *função sócio-ambiental da propriedade*.

Já virou lugar comum apregoar-se que o direito de propriedade, nas ordens constitucionais modernas e democráticas, tem (ou deve ter) sempre um conteúdo social, que se expressa, em linguagem jurídica, pela fórmula, universalmente adotada, da função social do domínio (e da posse). Um instituto gerido na convicção, hoje incontestável, de que a propriedade, mesmo quando privatizada em um *dominus* particular, deve operar, sem exceção, em favor do interesse coletivo.

O Brasil é pobre em estudos e aplicação efetiva da função social da propriedade. Aceite como abstração teórica, o instituto deixa de manifestar-se no cotidiano das relações produtivas brasileiras e, a partir delas, no que mais nos importa, no conflito homem-natureza. No país, não é incomum que litígios ambientais, essa a desanimadora realidade, ainda sejam julgados sob os exclusivos auspícios do Código Civil, como se o princípio da função social da propriedade – para não falar da sua função sócio-ambiental – fosse fórmula alienígena ao ordenamento, devendo, por isso mesmo, ser afastada ou desconsiderada, no caso concreto.

Esse quadro de afastamento entre a teoria e prática talvez explique a insistência e até a forma pleonástica com que o constituinte tratou a função social da propriedade, agregando-lhe, em vários pontos da Constituição, um conteúdo mais nítido e, a partir daí, espera-se, propiciando-lhe melhores oportunidades de implementação.

Na Constituição de 1988, mais especificamente no contexto da propriedade rural, foi bem reduzida a ambigüidade conceitual que, até hoje, mantém como refém a noção geral de função social da propriedade, dificultando ou mesmo impedindo sua efetiva aplicação. Para a imensidão das áreas não-urbanizadas, a Constituição Federal incluiu, entre os pressupostos do cumprimento da função social genérica, a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”<sup>18</sup>. Repita-se, *preservação* do meio ambiente, noção mais rigorosa e protetória que *conservação*. Essa a base constitucional de onde extraímos o reconhecimento da função sócio-ambiental da propriedade e de institutos a ela correlatos.

É a adoção constitucional do princípio da função social da propriedade que legitima – mais, até exige – a intervenção do Poder Público, quando colima resguardar o “meio ambiente ecologicamente equilibrado” e os “processos ecológicos essenciais”. Tais interferências legislativas, administrativas e judiciais bebem e alimentam-se na fonte do princípio geral.

Assim bem abrigadas no patamar mais elevado do ordenamento (= a Constituição), essas atuações estatais, mais do que proibidas pelo legislador constitucional ou ensejadoras de desapropriação (direta ou indireta), configuram-se como dever-poder do Estado – e de cada cidadão, nos

---

<sup>18</sup> Constituição Federal, art. 186, inciso II.

termos do art. 225<sup>19</sup>. Por isso mesmo, em regra desautorizam indenização, conquanto não se concebe seja o Poder Público levado a compensar por realizar tarefa que, por igual, nos termos da norma constitucional, é exigida do próprio particular, rol obrigacional esse instituído como pressuposto da garantia do direito de propriedade<sup>20</sup>.

## **6. Caracterização dos direitos e deveres constitucionais**

No texto constitucional brasileiro, podemos identificar direitos e deveres ambientais *explícitos* e *implícitos*. São explícitos certos direitos incorporados, por exemplo, no art. 225. São implícitos aqueles direitos constitucionalizados que, embora não cuidando de maneira exclusiva ou direta do ambiente, acessoriamente ou por interpretação terminam por assegurar valores ambientais (direito à vida<sup>21</sup>, direito à saúde<sup>22</sup>, direito de propriedade<sup>23</sup>, direito à informação<sup>24</sup>, direitos dos povos indígenas<sup>25</sup>, direito ao exercício da ação popular<sup>26</sup> e ação civil pública<sup>27</sup>, para citar uns poucos).

Num outro enfoque, na Constituição vamos localizar direitos ambientais *materiais* e outros que têm carácter total ou preponderantemente *instrumental*. Pertencem àquela categoria os direitos e obrigações com claro conteúdo substancial, por exemplo, o dever de “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais”<sup>28</sup>. Instrumentais são os que se prestam à execução ou implementação dos direitos e obrigações materiais, alguns com feição estritamente ambiental (Estudo Prévio de Impacto Ambiental<sup>29</sup>), outros de aplicação mais ampla, não restritos à área da tutela do ambiente (ação civil pública<sup>30</sup>, ação popular e inquérito civil).

---

<sup>19</sup> Repita-se, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas, em contrapartida, a Constituição impõe “ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (art. 225, *caput*, grifei).

<sup>20</sup> No plano infraconstitucional, a Lei nº 6.938/81 dispõe que “As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente” (art. 5, par. único).

<sup>21</sup> Constituição Federal, art. 5, *caput*.

<sup>22</sup> Estabelece a Constituição que ao sistema único de saúde, dentre outras atribuições, compete “participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos” (art. 200, inciso VII, grifei), bem como “colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho” (art. 200, inciso VIII, grifo meu).

<sup>23</sup> Constituição Federal, art. 5, inciso XXIII, e art. 186, inciso II.

<sup>24</sup> Constituição Federal, art. 5, incisos XIV e XXXIII.

<sup>25</sup> “São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em carácter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições” (Constituição Federal, art. 231, par. 1, grifei).

<sup>26</sup> Constituição Federal, art. 5, inciso LXXIII.

<sup>27</sup> Constituição Federal, art. 129, inciso III, e parágrafo 1.

<sup>28</sup> Constituição Federal, art. 225, par. 1, inciso I.

<sup>29</sup> Constituição Federal, art. 225, par. 1, inciso IV.

<sup>30</sup> Constituição Federal, art. 129, inciso III e par. 1.

## 7. Competências constitucionais

Na Constituição Federal podemos identificar *dois* tipos de competências ambientais. Primeiro, as *competências legislativas*. Segundo, as *competências de implementação*.

A Constituição não deixa dúvida ao dispor que podem legislar, em matéria de proteção do ambiente, a União, os Estados e o Distrito Federal. Esses entes políticos têm competência legislativa *concorrente* sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”<sup>31</sup>, bem como sobre “responsabilidade por dano ao meio ambiente”<sup>32</sup>.

Na mesma linha, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente dispõe que “os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA”<sup>33</sup>.

Constitucionalmente, os municípios, por sua vez, receberam autorização para “legislar sobre assuntos de interesse local”<sup>34</sup> e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”<sup>35</sup>. Vale dizer, detêm o poder de legislar em matéria ambiental, desde que se trate de matéria de caráter local ou, então, para complementar as normas jurídicas promulgadas pela União e Estados. Posição essa que também se encontra na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, segundo a qual “os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior”<sup>36</sup>.

No que tange à competência de implementação, território do poder de polícia, a Constituição atribuiu, de forma *comum*, à União, Estados, Distrito Federal e Municípios o dever-poder de “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”<sup>37</sup> e “preservar as florestas, a fauna e a flora”<sup>38</sup>. Ao contrário do que se dá com a competência legislativa, os cidadãos, organizados ou não, dispõem igualmente de competência de implementação (via ação civil pública e ação popular, por exemplo).

## III. Estrutura administrativo-ambiental

Nos termos da Constituição Federal, vimos, a competência de implementação é exercida conjuntamente pelos cidadãos individualmente, por organizações não-governamentais e pelo Estado. Neste, destacam-se os órgãos da administração pública ambiental e o Ministério Público, exercitando funções ativas. E, como na maior parte do mundo, também o judiciário, desde que provocado, cabendo-lhe dar a última palavra nos conflitos ambientais.

---

<sup>31</sup> Constituição Federal, art. 24, inciso VI.

<sup>32</sup> Constituição Federal, art. 24, inciso VIII.

<sup>33</sup> Lei nº 6.938/81, art. 6, par. 1.

<sup>34</sup> Constituição Federal, art. 30, inciso I.

<sup>35</sup> Constituição Federal, art. 30, inciso II.

<sup>36</sup> Lei nº 6.938/81, art. 6, par. 2.

<sup>37</sup> Constituição Federal, art. 23, inciso VI.

<sup>38</sup> Constituição Federal, art. 23, inciso VII.

Notamos que União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm, conjuntamente, responsabilidades ambientais. Podem legislar e também implementar suas próprias normas, assim como aquelas de nível superior. Na organização administrativa federal, três organismos destacam-se.

Primeiro, o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, órgão consultivo e deliberativo, cuja missão principal é assessorar, estudar e propor diretrizes de políticas ambientais, bem como deliberar sobre normas e padrões de controle ambiental<sup>39</sup>. Compete-lhe, dentre outras funções, estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades poluidoras e determinar a realização de EIA-RIMA. É ainda tarefa sua fixar critérios e padrões de qualidade ambiental, decidir, em grau de recurso, sobre sanções administrativas impostas pelo IBAMA, e aplicar a pena de perda ou restrição de benefícios fiscais e creditícios<sup>40</sup>.

O órgão-central do sistema é o Ministério do Meio Ambiente. Abaixo dele, está o IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, órgão-executor da política e diretrizes federais do meio ambiente<sup>41</sup>.

Em 1982, com o reestabelecimento das eleições diretas para governadores, que, por muitos anos, estiveram suspensas pelo regime militar, os Estados impulsionaram a criação e o fortalecimento de suas estruturas administrativo-ambientais. Hoje, não só muitos dos Estados, mas também vários Municípios contam com órgãos de proteção do meio ambiente, executivos e colegiados (conselhos).

## **IV. Instrumentos jurídico-ambientais**

Visando dotar de efetividade os *objetivos* do Direito Ambiental<sup>42</sup>, a Lei nº 6.938/81 lista vários instrumentos, alguns dos quais receberão, em outro segmento do presente ensaio, tratamento mais detalhado. Dentre eles, cabe destacar:

- a) padrões ambientais<sup>43</sup>;
- b) zoneamento ambiental<sup>44</sup>;
- c) licenciamento ambiental<sup>45</sup>;
- d) avaliação de impacto ambiental<sup>46</sup>;
- e) unidades de conservação (= áreas protegidas)<sup>47</sup>;

---

<sup>39</sup> Lei nº 6.938/81, art. 6, inciso II.

<sup>40</sup> Lei nº 6.938/81, art. 8.

<sup>41</sup> Lei nº 6.938/81, art. 6, inciso IV. O IBAMA é fruto da fusão dos antigos IBDF, SUDEPE e SEMA. A SEMA (Secretaria Especial do Meio Ambiente) foi criada em 1973 pelo governo federal em resposta à polêmica e criticada participação do Brasil na Conferência de Estocolmo, em 1972, onde nossos representantes, aliados à China e Índia, apregoando a necessidade de crescimento a qualquer custo, expressaram ferrenha oposição à nascente política internacional de proteção ambiental.

<sup>42</sup> Sobre os objetivos do Direito Ambiental, cf. Antônio Herman V. Benjamin, *Objectivos, obra citada*, pp. 21-40.

<sup>43</sup> Lei nº 6.938/81, art. 9, inciso I.

<sup>44</sup> Lei nº 6.938/81, art. 9, inciso II.

<sup>45</sup> Lei nº 6.938/81, art. 9, inciso IV.

<sup>46</sup> Lei nº 6.938/81, art. 9, inciso III.

<sup>47</sup> Lei nº 6.938/81, art. 9, inciso VI.



- f) produção e circulação de informações ambientais<sup>48</sup>;
- g) responsabilidade civil pelo dano ambiental<sup>48</sup>;
- h) sanções administrativas e penais<sup>50</sup>;
- i) incentivos econômicos<sup>51</sup>.

Vejam, brevemente e num primeiro momento, três desses instrumentos, a saber, o licenciamento, o estudo de impacto ambiental e a responsabilidade civil, nessa ordem.

## 1. Licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental é novidade que aparece no Brasil no início da década de 70, tanto mais quando o Estado de São Paulo, em 1976, promulgou sua legislação de controle da poluição (Lei nº 997, de 31 de maio de 1976). No plano federal, só passa a ser exigido a partir de 1981, com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81). Atualmente, a matéria vem tratada em vários textos legais, bastando aqui citar a própria Lei nº 6.938/81 e as Resoluções CONAMA n. 001/86 e 237/97.

Nos termos da Resolução CONAMA nº 237/97, *licenciamento ambiental* é o “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso”<sup>52</sup>.

Já a *licença ambiental* é caracterizada como sendo o “ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental”<sup>53</sup>.

O processo de licenciamento ocorre em *três* etapas, separadas e sucessivas, em simetria com a tríplice seqüência do cronograma do empreendimento, isto é, planejamento, implantação e operação. Inicialmente, o Poder Público expede a *licença-prévia*. Em seguida, confere a *licença-de-instalação*. Finalmente, o empreendedor recebe a *licença-de-operação*.

Integrando o licenciamento o âmbito da *competência de implementação*, teoricamente os três níveis de governo estão habilitados a licenciar empreendimentos com impactos ambientais, cada qual na esfera de sua atuação. Como regra, entretanto, os Estados encarregam-se de apreciar e emitir o grosso das licenças ambientais.

---

<sup>48</sup> Lei nº 6.938/81, art. 9, incisos VII, VIII, X, XI e XII.

<sup>49</sup> Lei nº 6.938/81, art. 14, par. 1.

<sup>50</sup> Lei nº 6.938/81, art. 9, inciso IX.

<sup>51</sup> Lei nº 6.938/81, art. 9, inciso V.

<sup>52</sup> Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997, art. 1, inciso I.

<sup>53</sup> Resolução CONAMA nº 237/97, art. 1, inciso II.

O IBAMA, por lei e regulamentação, licencia atividades que, quando da sua localização ou desenvolvimento, digam respeito, usem ou afetem<sup>54</sup>:

- a) outro país ou mais de um Estado federado<sup>55</sup>;
- b) o mar territorial, a plataforma continental ou a zona econômica exclusiva;
- c) terras indígenas;
- d) unidades de conservação (= áreas protegidas) de domínio da União;
- e) material radioativo ou energia nuclear;
- f) empreendimentos militares.

Nesse ponto, a Resolução CONAMA nº 237/97 é, no mínimo, incompleta, pois, na repartição das competências licenciatórias ambientais que fez, diz muito menos do que exige a Constituição Federal. Além das hipóteses de licenciamento federal expressamente listadas no ato regulamentar do CONAMA, cabe ao IBAMA, evidentemente, licenciar projetos em que a União seja especialmente *interessada*<sup>56</sup>, o que ocorre quando:

- a) houver *imposição* legal (= valoração direta de interesse federal)<sup>57</sup>;
- b) é de seu *domínio* o bem imediato potencialmente afetado<sup>58</sup>; ou, ainda,
- c) por estar a União obrigada a *fiscalizar* o bem ambiental potencialmente afetável<sup>59</sup>.

O licenciamento pelo IBAMA é *originário* ou *supletivo*. Naquela hipótese, sua intervenção é sempre de rigor, sob pena de nulidade da licença, particularmente nas situações acima descritas. Atua supletivamente quando o Estado não dispõe de órgão ambiental próprio, com representação da sociedade civil, ou, ainda, quando há receio de que o *iter* seja ou possa ser material ou formalmente viciado.

Estados e municípios só poderão proceder a licenciamento ambiental se garantirem suficiente estrutura material e humana, em órgãos próprios, assegurando, ademais, participação pública adequada no procedimento. Determina a Resolução CONAMA nº 237/97 que “os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros

---

<sup>54</sup> Resolução CONAMA nº 237/97, art. 4, incisos I a V.

<sup>55</sup> Quanto aos impactos nacionais e regionais, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente determina que “Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA o licenciamento previsto no ‘caput’ deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de *âmbito nacional* ou *regional*” (Lei nº 6.938/81, art. 10, par. 4, grifei).

<sup>56</sup> Por analogia ao disposto no art. 109, inciso I, da Constituição Federal.

<sup>57</sup> Exemplificativamente, cabe “*exclusivamente* à União, ouvidos os Governos Estadual e Municipal interessados, aprovar a delimitação e autorizar a implantação de zonas de uso estritamente industrial que se destinem à localização de pólos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos, bem como instalações nucleares e outras definidas em lei” (Lei nº 6.803/80, art. 10, par. 2, grifei).

<sup>58</sup> Quanto à dominialidade da União, cf. o art. 20, da Constituição Federal, segundo o qual a ela pertencem: rios e lagos federais; ilhas oceânicas e costeiras; terrenos de marinha; recursos minerais, inclusive os do subsolo; cavidades naturais subterrâneas; e sítios arqueológicos e pré-históricos.

<sup>59</sup> Dentre outros casos, vale citar atividades ou empreendimentos que possam atingir espécies ameaçadas de extinção protegidas por tratados internacionais, bem como as APPs que, transformadas em reservas ou estações ecológicas, na forma do art. 18, da Lei nº 6.938/81, estão “sob a responsabilidade do IBAMA”.

ou à sua disposição profissionais legalmente habilitados”<sup>60</sup>. Ausentes quaisquer desses pressupostos, como não poderia deixar de ser, fica vedado ao Estado ou Município licenciar, retornando a competência licenciatória, de modo *residual* (= *competência supletiva*), ao IBAMA.

Em síntese, preenchidos os *pressupostos materiais* (= licenciamento originário do IBAMA) e os *pressupostos de estruturação* (= *institucionais*), a regra é a competência estadual. Outro não é o posicionamento da lei: “A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependem de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis”<sup>61</sup>.

## 2. Estudo Prévio de Impacto Ambiental

Hoje, no mundo inteiro, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) é considerado um dos instrumentos jurídicos imprescindíveis à proteção do ambiente. Seus objetivos – todos colimando um maior controle da álea discricionária da Administração Pública ambiental – são diversos e multifacetários, podendo ser classificados em quatro categorias principais:

- a) prevenção (e até precaução) do dano ambiental;
- b) transparência administrativa quanto aos efeitos ambientais de empreendimentos públicos ou privados;
- c) consulta aos interessados; e,
- d) decisões administrativas informadas e motivadas.

### 2.1 Evolução histórica do EPIA no Direito brasileiro

Hoje, o EPIA tem previsão e hipótese básica de incidência delimitadas na Constituição Federal, o que lhe confere segurança, visibilidade e importância legislativas máximas. O constituinte brasileiro de 1988 não só modificou a denominação do instituto – passando a chamá-lo Estudo *Prévio* de Impacto Ambiental (EPIA) –, como ainda foi pioneiro ao lhe dar assento em sede de norma fundamental nacional.

É dever inafastável do Poder Público – federal, estadual e municipal – “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”<sup>62</sup>. No comando constitucional ficam, desde logo, delimitados: a) o *nomen iuris* do instrumento (“estudo prévio de impacto ambiental”), b) o caráter vinculado da obrigação (“incumbe” e “exigir”), c) a hipótese básica de incidência (“atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”), d) o *momentum* do dever (“estudo *prévio* de impacto ambiental”), e, e) a transparência do *iter* (“a que se dará publicidade”). Ao legislador ordinário (“na forma da lei”) é vedado, sob pena de inconstitucionalidade, modificar ou reduzir, por qualquer meio, a feição básica do instituto.

O EPIA foi introduzido no Direito brasileiro pela Lei nº 6.803, de 3 de julho de 1980, que cuida das “diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição”. Seu campo de aplicação era, portanto, bastante limitado, cobrindo apenas “áreas críticas de poluição” e, nestas, regulando somente as zonas de “uso estritamente industrial”.

<sup>60</sup> Resolução CONAMA 237/97, art. 20.

<sup>61</sup> Lei nº 6.938/81, art. 10, *caput*.

<sup>62</sup> Constituição Federal, art. 225, par. 1, inciso IV.

Posteriormente, em 1981, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente incluiu, entre os seus instrumentos, “a avaliação de impactos ambientais”<sup>63</sup>. É nesse diploma legal que o EPIA adquire alcance imensamente mais largo do que previsto na Lei nº 6.803/80.

Depois disso, o Decreto nº 88.351/83, de 1 de junho de 1983, ao regulamentar as Leis nº 6.938/81 e 6.902/81, também tratou da matéria<sup>64</sup>. Em 23 de janeiro de 1986, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) promulgou a importantíssima Resolução CONAMA nº 001 que fixou, em linhas mais claras, o EPIA, reconhecendo “a necessidade de se estabelecerem as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente”.

De maneira geral, a Resolução disciplina a definição de impacto, a casuística, diretrizes e atividades técnicas do EPIA, a elaboração por equipe multidisciplinar, as despesas, o conteúdo do RIMA – Relatório de Impacto Ambiental e, finalmente, o acesso público ao *iter*. A questão da audiência pública, apenas tocada pela Resolução 001/86<sup>65</sup>, foi detalhada pela Resolução CONAMA 009/90<sup>66</sup>.

Mais recentemente, a Resolução CONAMA nº 237/97 modificou e complementou alguns dispositivos da Resolução CONAMA 001/86, que, no geral, permanece em plena vigência.

## **2.2 Conceito de impacto ambiental**

Nos termos da Resolução nº 001/86, “considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II – as atividades sociais e econômicas; III – a biota; IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V – a qualidade dos recursos ambientais”<sup>67</sup>.

## **2.3 Hipóteses de elaboração de EPIA**

O EPIA é elaborado sempre que presente a potencialidade de *significativa* degradação do meio ambiente. Estamos aí diante de conceito jurídico indeterminado que não é (nem poderia ser) definido pelo legislador mediante equação matemática (= *numerus clausus*).

O que a Resolução 001/86 fez foi listar, de maneira exemplificativa, hipóteses onde esta significativa degradação é presumida (presunção absoluta)<sup>68</sup>: a) estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento; ferrovias; portos; aeroportos; b) oleodutos, gasodutos e emissários de esgoto sanitário; c) linhas de transmissão de energia elétrica acima de 230 Kv; d) obras hidráulicas; e) extração de combustível fóssil e de minério; f) aterro sanitário; g) usinas de geração de eletricidade, acima de 10 MW; h) complexos e unidades industriais e agro-industriais (siderurgia,

---

<sup>63</sup> Lei n. 6.938/81, art. 9, inciso III.

<sup>64</sup> Decreto nº 88.351/83, art. 18.

<sup>65</sup> Resolução 001/86, art. 11, par. 2.

<sup>66</sup> A Resolução CONAMA nº 237/97 dispõe que, entre as etapas do procedimento de licenciamento ambiental, está a “audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente” (art. 10, inciso V); cf., também, o art. 3, *caput*.

<sup>67</sup> Resolução CONAMA 001/86, art. 1.

<sup>68</sup> Resolução CONAMA 001/86, art. 2.

petro-química); i) distritos industriais e zonas estritamente industriais; j) exploração de madeira ou lenha em áreas acima de 100 ha; k) projetos agropecuários acima de 1.000 ha.

## 2.4 Elaboração e apreciação do EPIA

Originariamente, dispunha a Resolução CONAMA nº 001/86 que o EPIA deveria ser elaborado por equipe multidisciplinar “não dependente, direta ou indiretamente, do proponente do projeto”<sup>69</sup>. Tal exigência de independência foi revogada pela Resolução CONAMA nº 237/97, que agora limita-se a estabelecer que “os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor”<sup>70</sup> e que aqueles e este “serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais” previstas na legislação.

Seu conteúdo envolve várias atividades técnicas mínimas<sup>71</sup>: diagnóstico ambiental da área de influência; análise dos impactos ambientais e suas alternativas; medidas mitigadoras dos impactos negativos; programa de acompanhamento e monitoramento.

Visando facilitar a apreciação e análise pelo público em geral, exige-se que o empreendedor apresente, junto com o EPIA, um documento objetivo e de fácil compreensão, chamado RIMA – Relatório de Impacto Ambiental, que deve, necessariamente, refletir “as conclusões” do estudo principal<sup>72</sup>.

A regra de competência em matéria de EPIA segue aquela do licenciamento. Por um lado, só à *autoridade ambiental*, titular do monopólio constitucional do licenciamento ambiental, é permitido *exigir* ou *dispensar* o EPIA, na forma do art. 10, da Lei nº 6.938/81. E só o órgão competente para tal tem atribuição de *apreciação e aprovação* do EPIA. É irregular e inconstitucional, portanto, a dispensa de EPIA por autoridade destituída do dever primário e específico de tutela do ambiente, mesmo que titular de poder para expedir licença, outra que não a ambiental.

De outra parte, agora no plano vertical (= federativo) da organização estatal dos vários órgãos ambientais, normalmente é atribuído ao Estado-membro competente o licenciamento ambiental, ressalvados os casos de competência federal originária ou supletiva<sup>73</sup>, particularmente quando se tratar de bem da União ou “de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional”<sup>74</sup>, como já vimos atrás.

## 3. Responsabilidade civil pelo dano ambiental

No Direito brasileiro atual, quem degrada o meio ambiente responde administrativa, civil e penalmente por seu ato. Desde 1981, com a Lei nº 6.938/81, dispomos de um regime jurídico especial para a responsabilidade civil pelo dano ambiental.

<sup>69</sup> Resolução CONAMA 001/86, art. 7.

<sup>70</sup> Resolução CONAMA 237/97, art. 11, *caput*.

<sup>71</sup> Resolução CONAMA 001/86, art. 6.

<sup>72</sup> Resolução CONAMA 001/86, art. 9.

<sup>73</sup> No Estado de São Paulo, é a Secretaria Estadual do Meio Ambiente. Alguns Estados, porém, não têm no seu organograma administrativo uma Secretaria específica para o meio ambiente, estando o órgão ambiental submetido a outra Pasta.

<sup>74</sup> Lei nº 6.938/81, art. 10, par. 4.

### **3.1 Regime jurídico constitucional do dano ambiental**

A Constituição Federal de 1988 tratou, especificamente, da responsabilidade civil pelo dano ambiental.

De um lado, determina que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”<sup>75</sup>.

De outro, dispõe que “aquele que explorar os recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei”<sup>76</sup>.

### **3.2 Regime jurídico infra-constitucional do dano ambiental: evolução histórica da legislação**

Em termos de responsabilidade civil, dispõe a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente que “é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”<sup>77</sup>.

Trata-se, pois, de responsabilidade civil *objetiva*, tanto no que se refere a prejuízos *pessoais* (patrimoniais e morais), chamados, na dicção da lei, de “danos causados a terceiros”, como na hipótese de dano *ambiental puro* (“danos causados ao meio ambiente”)<sup>78</sup>.

Em verdade, o Código Civil, pelo menos em tese, já permitia a responsabilização do poluidor, seja no campo dos direitos de vizinhança<sup>79</sup>, seja no âmbito da responsabilidade aquiliana. Neste último sentido, dispõe o art. 159 que “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano”.

Dois obstáculos de fundo, contudo, impediam, no campo ambiental, a concretização desse dever de reparar: a) a necessidade de prova de culpa no comportamento do poluidor (imprudência, negligência ou imperícia); e, b) a exoneração do poluidor, como regra, quando a sua atividade empresarial fosse lícita (licenciada, por exemplo), conquanto o próprio Código Civil determina não serem ilícitos os atos praticados “no exercício regular de um direito reconhecido”.

Além disso, um terceiro óbice, este de natureza processual, tornava a responsabilidade do Código Civil, em matéria ambiental, praticamente letra morta: a impossibilidade de cobrança dos danos supraindividuais, tão comuns quando se está diante de ataques à natureza, “bem de uso comum do povo”, nos termos da Constituição Federal de 1988. O Código de Processo Civil implicitamente vedava que o Ministério Público e as associações ambientais demandassem judicialmente em nome da coletividade, ao dispor que “ninguém poder pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei”<sup>80</sup>.

---

<sup>75</sup> Constituição Federal, art. 225, par. 3.

<sup>76</sup> Constituição Federal, art. 225, par. 2.

<sup>77</sup> Lei nº 6.938/81, art. 14, par. 1.

<sup>78</sup> A matéria vem tratada com maior amplitude em Antônio Herman V. Benjamin, *Responsabilidade civil pelo dano ambiental*, in Revista de Direito Ambiental, vol. 9, janeiro-março de 1998, pp. 5-52.

<sup>79</sup> Código Civil, art. 554.

<sup>80</sup> Código de Processo Civil, art. 6.

### 3.3 Dificuldades na aplicação da responsabilidade civil pelo dano ambiental

Fala-se, com muito acerto, que o dano ambiental não é para ser reparado, mas para ser prevenido. De fato, é extremamente difícil consertar os estragos que causamos à natureza.

São de diversas ordens os empecilhos que, no Brasil, dificultam, quando não inviabilizam, a operatividade do regime jurídico de responsabilização civil do poluidor, mesmo com os avanços inegáveis trazidos pela Lei nº 6.938/81. São óbices *geográficos, políticos, legais e institucionais*.

Primeiro, a própria dimensão continental do país, com áreas totalmente fora do alcance da fiscalização dos órgãos públicos ambientais.

Além disso, agora no plano político, a inexistência de uma consciência ambiental sedimentada faz com que o dano contra a natureza, em quase todas as partes, ainda seja considerado comportamento não só necessário ao crescimento econômico, como aceitável e até merecedor de estímulo, na forma de incentivos econômicos (creditícios e tributários) por parte do Poder Público.

Terceiro, olhando para o quadro legislativo em vigor, não se pode deixar de apontar a insuficiência do tratamento do dano ambiental, mesmo que já operando sob bases de responsabilização objetiva. Pouco fizemos para superar os problemas relacionados com a prova do nexo causal – especialmente nos casos de multiplicidade de poluidores hipotéticos –, seja com a inversão do ônus da prova (prevista no Código de Defesa do Consumidor, por exemplo), seja com a introdução de modalidades novas de responsabilização, como a *alternativa* ou a *por participação no mercado*. Sob essa mesma ótica, o pecado da assistemática permeia a malha da responsabilidade civil pelo dano ambiental, de vez que normas de origens diversas, direta ou indiretamente têm impacto na aplicação do art. 14, parágrafo primeiro, da Lei nº 6.938/81.

Finalmente, institucionalmente, falta especialização aos legitimados para a ação civil pública (Ministério Público e associações) e ao próprio Poder Judiciário, sem falar da morosidade da prestação jurisdicional e da carência – ou mesmo inexistência – de peritos capazes de proceder à avaliação apropriada de danos ambientais concretos.

## V. Proteção jurídica da natureza

A relação do homem com o seu meio ambiente foi sempre uma de temor-dependência. Não era para menos. A natureza subjugava e atormentava os primeiros seres humanos. Hoje, somos nós quem transformamos e – pelo menos assim pensamos – dominamos o meio ambiente.

Em tempos remotos, os seres humanos não viviam *na* ou *com* a natureza, mas *contra* a natureza. Esse pensamento, de tão arraigado, subsiste até os dias atuais, corroendo, na forma de agressão continuada, as bases ecológicas que dão sustentação ao planeta. Presentemente, com a capacidade que adquirimos de proteger-nos, fazendo uso de avançada tecnologia, os temores e desconfianças primitivos não mais se justificam.

A natureza brasileira é vasta, complexa e exuberante. Um emaranhado de ecossistemas, alguns bem diferenciados, outros nem tanto, onde se destacam a Amazônia, a Mata Atlântica, o Pantanal matogrossense, o Cerrado, a Zona Costeira e a Caatinga, para citar os mais extensos. O Brasil, afirma-se, contém a maior diversidade biológica do planeta, algo em torno de 15% a 20% das espécies vivas<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Governo do Brasil, *O Desafio do Desenvolvimento Sustentável. Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, Brasília, Imprensa Nacional, 1991, p. 77.

## 1. Caracterização da flora brasileira

País de dimensão continental, o Brasil apresenta riquíssima flora. A vegetação original foi, em certas regiões, profundamente alterada pela ação do homem, a partir da chegada dos portugueses, em 1500 (e, antes disso, em menor escala, pelos povos indígenas), com a sua substituição por áreas de cultivo, pastagens e aglomerações urbanas.

Não obstante seu vasto território e patrimônio florístico, estima-se que pelo menos 462 espécies de árvores estão ameaçadas de extinção no Brasil, o que nos coloca em terceiro lugar no mundo, atrás somente da Malásia (958) e Indonésia (551), dois párias ambientais na comunidade das nações.

No quadro das modalidades de vegetação estampadas pelo Brasil, é possível a classificação da flora brasileira em *quatro* grandes grupos.

### 1.1 Formações florestais

Primeiro, temos as *formações florestais*, correspondendo, grosso modo, às áreas de maior pluviosidade.

As formações florestais – que, no século XVI, ocupavam a maior parte do território brasileiro – destacam-se entre os vários tipos de vegetação e chamam a atenção de todos, em particular da comunidade internacional.

A *floresta latifoliada equatorial* ou floresta Amazônica – batizada de *Hiléia* por Humboldt – vai dos Andes ao Atlântico e cobre aproximadamente 40% do território nacional.

Já a *floresta latifoliada tropical* ou Província Florestal Atlântica, popularmente conhecida por *Mata Atlântica*, tinha, antes do descobrimento, um domínio que se estendia, numa larga faixa do litoral, do Estado de Rio Grande do Norte (Nordeste do país) ao Estado de Santa Catarina (sul do Brasil), avançando para o interior em distâncias heterogêneas, originariamente abrangendo em torno de 1.000.000 km<sup>2</sup> ou 12% do território nacional. A denominação *Mata Atlântica* é um nome genérico, em verdade servindo para batizar a grande variedade de matas tropicais úmidas que, de forma azonal, recobrem (ou melhor, recobriam) as regiões costeiras do Brasil<sup>82</sup>.

Considerada pelos botânicos como a floresta de maior biodiversidade por hectare do planeta<sup>83</sup>, abrigando mais de 25 mil espécies de plantas, foi, quase que inteiramente, derrubada, restando somente cerca de 5% da cobertura original, vítima de sua localização na zona de direto contato com o colonizador do Século XVI, exatamente onde os primeiros núcleos de povoamento foram estabelecidos e, hoje, estão os grandes centros industriais e urbanos. A maior parte das espécies da fauna e flora ameaçadas de extinção no Brasil é endêmica da Mata Atlântica<sup>84</sup>.

### 1.2 Formações complexas

Ao lado das formações florestais, vamos identificar, caracterizadas pela heterogeneidade de seus aspectos e dominando o interior do Brasil (excluída a floresta amazônica), as chamadas *formações*

---

<sup>82</sup> José Bueno Conti e Sueli Angelo Furlan, *Geoecologia: o clima, os solos e a biota*, in Jurandyr L. Sanches Ross (org.), *Geografia do Brasil*, São Paulo, Edusp, 1995, p. 171.

<sup>83</sup> José Bueno Conti e Sueli Angelo Furlan, *obra citada*, p. 171.

<sup>84</sup> Consórcio Mata Atlântica, *Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. Plano de Ação*, vol. I, Campinas, Unicamp, 1992, p. 19.



*vegetais complexas*, de fisionomia arbustiva ou arbórea. Entre elas estão a *Caatinga*, o *Cerrado* e o *Pantanal*, marcados pela presença de clima tropical ou tropical semi-árido, com estação seca bem definida.

A *Caatinga* (*rectius*, caatingas), normalmente associada ao semi-árido do nordeste brasileiro, é composta de modalidades distintas de associações vegetais, formando matas secas e campos, perdendo suas folhas na estação seca<sup>85</sup>, freqüentemente prolongada.

Localizado principalmente no planalto do Brasil Central, mas com ocorrências menores nos Estados de São Paulo, Minas Gerais e até na Amazônia, o *Cerrado* cobre em torno de 20% do território nacional, representando o segundo maior domínio vegetal do país. Área de expansão agropecuária, com predomínio da monocultura, é um dos mais ameaçados ecossistemas brasileiros. Nosso cerrado tem solo pobre em nutrientes<sup>86</sup>, sendo razoavelmente úmido, umidade essa que é sazonal. Suas espécies arbóreas estão bem adaptadas a retirar água de grandes profundidades, com raízes que atingem mais de 15m.

Já o *Pantanal matogrossense*, abrigado na região do alto Rio Paraguai e afluentes, nos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, e estendendo-se por mais de 230.000 km<sup>2</sup>, representa a maior planície de inundação contínua do planeta, servindo de elo de ligação entre o Cerrado, no Brasil Central, o Chaco boliviano, e, ao norte, a região Amazônica. É considerado, com justa razão, um dos mais magníficos e diversificados ecossistemas do mundo, dotado que é de flora e fauna exuberantes. Seu ciclo de vida pode ser dividido em duas fases: período das chuvas, de novembro a março, e período da seca, de abril a outubro. Consequência de sua topografia, funciona como um grande reservatório, com uma defasagem de até cinco meses entre as vazões de entrada e saída. Apresentando declividade média de 1 a 3 cm por quilômetro, durante a época da seca suas águas, acumuladas na vasta superfície plana e bem drenada, lentamente escoam para o leito dos rios (Paraguai, Cuiabá, São Lourenço, Piquiri, Taquari, Aquidauana, Miranda e Apa), deixando em seu rastro um ambiente fértil, onde crescem espécies vegetais variadas, notadamente gramíneas, que alimentam os animais ilhados por ocasião do pico das cheias.

### 1.3 Formações herbáceas

Já as *formações herbáceas* predominam nas regiões de campos, sendo mais comuns no Brasil meridional.

### 1.4 Formações litorâneas

Finalmente, temos as *formações litorâneas*, ao longo de toda a longa costa de aproximadamente 8.000 km, com perfil variado, tanto de solo lodoso, quanto de solos arenosos, incluindo a vegetação de dunas e restingas, assim como os manguezais.

## 2. Proteção legal da flora

O Direito protege a flora por conta de suas múltiplas funções ecológicas, várias delas de relevante e atual interesse econômico para o ser humano.

A flora, particularmente as florestas, cumpre um importante papel na vida sobre a Terra: controla o clima, reduz o risco de aquecimento do planeta, fixa o solo, evita o assoreamento dos rios, abriga e sustenta a fauna, filtra poluentes, evita pragas na lavoura, e produz alimentos e remédios.

---

<sup>85</sup> José Bueno Conti e Sueli Angelo Furlan, *obra citada*, p. 174.

<sup>86</sup> José Bueno Conti e Sueli Angelo Furlan, *obra citada*, pp. 177-182.

Todo o crescimento econômico do Brasil, do esforço inicial da colonização aos dias atuais, foi caracterizado pela derrubada de florestas. A princípio, para a agricultura (açúcar no Nordeste e café no Sul), pecuária, mineração, energia e estabelecimento dos centros urbanos. Mais recentemente, uma nova ameaça surgiu. Em termos ambientais, a revolução agrícola dos anos 60 e 70 significou para o campo aquilo que foi a revolução industrial para as cidades: uso intensivo e impiedoso do solo e das águas, emprego de agrotóxicos e fertilizantes químicos, mecanização (com seus impactos nocivos no solo, a começar pela compactação) e, por último, a utilização de organismos geneticamente modificados. *Habitats* inteiros foram – e estão sendo – perdidos ou seriamente descaracterizados.

## **2.1 Proteção infraconstitucional da flora: evolução histórica da legislação**

Tudo no Brasil sempre contribuiu para a concepção equivocada de que a exploração econômica *integral* da terra e de seus atributos (= exploração predatória) era a única destinação que a ela se pedia dar. Do princípio da colonização até bem recentemente, já vimos, imperou o *laissez-faire ambiental*. Impressionados com a imensidão de territórios a serem conquistados, convencidos da inesgotabilidade e capacidade de recuperação dos recursos naturais, motivados pela dispersão dos habitantes do país, certos de que a propriedade ou era utilizada em sua inteireza ou não tinha verdadeiramente tal qualidade<sup>87</sup>, mobilizados pelo legítimo desejo – por razões de segurança de fronteiras, por carência de divisas ou pela urgência na geração de empregos – de estimular a transformação empresarial das relações produtivas, os brasileiros usaram e abusaram de sua natureza.

Com o passar dos tempos, essa situação de *laissez-faire* ambiental sofreu gradativa alteração, constituindo-se a proteção da cobertura florestal das propriedades, públicas e privadas, um dos seus melhores exemplos.

As iniciativas legais precursoras de resguardo das florestas brasileiras remontam à época da Colônia. Data desse período, o *Regulamento do Pau-Brasil*, de 1603, um marco da legislação de proteção dos recursos naturais, mas também de sua não-implementação.

Já neste século, é aprovado o Código Florestal de 1934<sup>88</sup>, que, ressaltado seu pioneirismo, teve modesto sucesso. Por isso mesmo, em 1965 é promulgado outro Código Florestal, a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, ainda em vigor.

## **2.2 Natureza jurídica da flora**

A Lei nº 4.771/65 começa por ressaltar que “as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem”<sup>89</sup>.

Duas conclusões podem ser *a priori* retiradas do dispositivo em questão. Primeiro, o Código, embora batizado de *florestal*, tem um campo de aplicação muito mais amplo do que sua denominação indica, conquanto aplicável às florestas e também às *demais formas de vegetação*. Em outras palavras, protegidas pelas limitações instituídas pela lei estão não só as formações

---

<sup>87</sup> Cf., ainda hoje, o conceito de propriedade improdutiva para fins de reforma agrária e de tributação, que valoriza a terra-nua.

<sup>88</sup> Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934.

<sup>89</sup> Art. 1, *caput*.

florestais, mas igualmente qualquer modalidade de vegetação nativa (restinga, manguezal, cerrado baixo), mesmo aquelas que não apresentem estrutura arbórea (os campos).

Segundo, o legislador ordinário, antecipando-se ao art. 225, *caput*, da Constituição de 1988, afirma serem as florestas e demais formas de vegetação “bens de interesse comum a todos os habitantes do País”, expressão que já constatava do Código Florestal de 1934. Ou seja, o proprietário, mesmo nos limites estritos de seu imóvel, não tem total e absoluta disposição da flora<sup>90</sup>, só podendo utilizá-la na forma e sob os limites estabelecidos pelo legislador.

Independentemente de serem proprietários ou não, todos os habitantes do país – é o que declara a lei – têm um interesse legítimo no destino das florestas que cobrem o território nacional, sejam privadas, sejam públicas. No que se refere às particulares, aí está um *regime dominial especial* para a flora, nem só privado, nem completamente público.

Mais adiante, o estatuto florestal dispõe que “as ações ou omissões contrárias às disposições deste Código na utilização e exploração das florestas são consideradas uso nocivo da propriedade”<sup>91</sup>. Assim, a partir de 1965, o proprietário que, contrariando a legislação em vigor, faz uso de suas florestas – tanto para derrubá-las, como para explorar as terras por elas revestidas – encontra-se em posição de *ilicitude permanente* ou *continuada*, sujeitando-se a sancionamento administrativo, civil e penal, conforme a hipótese.

É bom ressaltar, contudo, que só nos últimos dez anos é que o Código Florestal passa a ser mais ampla e eficazmente implementado em todas as partes do país, infelizmente com menor rigor nas regiões mais remotas, como a Amazônia.

## 2.3 Competência legislativa em matéria de flora

No Brasil, ao lado do Código Florestal federal de 1965, que serve de *piso mínimo* de proteção, alguns Estados, como permite a Constituição, vêm promulgando seus próprios Códigos Florestais, por exemplo, os Estados de Minas Gerais e Goiás. O Estado de São Paulo, o mais populoso e rico do País, de outra parte, não tem uma legislação própria e aplica a norma federal.

É lamentável que por trás de algumas dessas iniciativas dos Estados (e até dos municípios) se identifique, em adição ao legítimo anseio de dar tratamento adequado a matérias omitidas na legislação nacional, uma indisfarçável e perigosa tentativa de mitigar o rigor da Lei nº 4.771/65. Há, aí, clara inconstitucionalidade, pois, no sistema federativo brasileiro, a norma federal, em campo que lhe seja próprio, tem sempre caráter de piso. Vale dizer, os Estados podem e até devem legislar em matéria ambiental, aí incluindo-se a flora, mas sempre para complementar e ampliar as garantias dadas àquele recurso pela norma de hierarquia superior, nunca para reduzi-las.

## 2.4 Competência de implementação

Em termos gerais, União, Estados e Municípios estão, cumulativamente, autorizados a velar pelo cumprimento das normas de proteção florística, exercendo atividades de fiscalização *lato sensu*, incluindo o monitoramento e a aplicação das sanções administrativas previstas na legislação.

Entretanto, quanto à flora, o poder de polícia *primário* é da União, determinando o Código Florestal, em dispositivo alterado já após a Constituição Federal de 1988, pela Lei nº 7.803/89, que

<sup>90</sup> Sem falar da fauna e “seus ninhos, abrigos e criadouros naturais” que, como veremos mais abaixo, nos termos da Lei nº 5.197/67 (Lei de Proteção à Fauna), “são propriedades do Estado” (art. 1, *caput*).

<sup>91</sup> Art. 1, par. único.

“a União, diretamente, através do órgão executivo específico, ou em convênio com os Estados e Municípios, fiscalizará a aplicação das normas deste Código, podendo, para tanto, criar os serviços indispensáveis”<sup>92</sup>.

Já nas áreas urbanas, a União tem somente o poder de polícia *supletivo*, competindo ao Município exercê-lo primariamente<sup>93</sup>.

Por *áreas urbanas* não se entende aquelas de *expansão urbana*; são noções distintas. É a parte do território municipal que está, efetivamente, ocupada com habitações e conta com equipamentos públicos. Faltando isso, o poder de polícia do Município volta a ser secundário, retornando à União a sua prerrogativa fiscalizatória e sancionatória.

## 2.5 Classificação legal das florestas

O Código Florestal, no decorrer de seu texto, usa várias nomenclaturas que nos permitem classificar as florestas, para fins de sua aplicação.

Inicialmente, no que se refere à titularidade, temos as *florestas de domínio privado* e as *florestas de domínio público*<sup>94</sup>.

Além disso, ainda segundo o Código Florestal, agora levando em consideração a sua origem, reconhecem-se as *florestas primitivas* (ou nativas), as *florestas em regeneração*<sup>95</sup>, as *florestas regeneradas* e as *florestas plantadas*<sup>96</sup>. Essas podem ser plantadas com espécies exóticas ou com espécies nativas. A regeneração pode ser natural ou artificial<sup>97</sup>.

No que tange ao uso permitido, existem as florestas de regime de exploração (ou utilização) proibida (= de preservação permanente), de exploração limitada (= Reserva Legal ou áreas de inclinação média) e de exploração livre<sup>98</sup>. Estas últimas deixaram de existir, *a contrario sensu*, pois a Lei n. 7.803/89 alterou o Código Florestal, estatuinto que “a exploração de florestas e de formações sucessoras, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá de aprovação prévia do IBAMA, bem como da adoção de técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme”<sup>99</sup>. Ora, havendo a exigência legal de licenciamento e de manejo adequado, não mais se pode falar em *exploração livre*, porque livre já não é mais. A regra, portanto, no Direito brasileiro, é que as florestas ou têm sua exploração proibida (em áreas de preservação permanente, por exemplo), ou propiciam exploração, desde que controlada e manejada.

---

<sup>92</sup> Código Florestal, art. 22, *caput*.

<sup>93</sup> Dispõe, nesse sentido, o Código Florestal: “Nas áreas urbanas, a que se refere o parágrafo único do art. 2 desta Lei, a fiscalização é da competência dos municípios, atuando a União supletivamente” (art. 22, parágrafo único).

<sup>94</sup> Código Florestal, art. 16, *caput*, e art. 26, alínea o).

<sup>95</sup> Ou “em formação”, cf. Código Florestal, art. 26, alínea a).

<sup>96</sup> Código Florestal, art. 15 e art. 16, alínea a).

<sup>97</sup> Código Florestal, art. 26, alínea g).

<sup>98</sup> Código Florestal, art. 16, *caput*.

<sup>99</sup> Lei nº 7.803/89, art. 19.

## 2.6 Instrumentos legais de proteção da flora

O Brasil está dotado de um conjunto de instrumentos legais de controle da exploração da flora nacional, notadamente as florestas. Entre esses, destacam-se:

- a) as Unidades de Conservação;
- b) as Áreas de Preservação Permanente;
- c) a Reserva Legal;
- d) as Áreas de Inclinação Média;
- e) a proibição de corte de árvore ou de espécie florística.

### 2.6.1 Unidades de Conservação

O nosso sistema de áreas protegidas, também conhecidas por *unidades de conservação* é pródigo e, não só por isso, criticado. Vasto no papel, ineficiente na prática.

A denominação *unidades de conservação* é imprecisa, pois abarca, simultaneamente, hipóteses de *preservação* e de *conservação* propriamente ditas. Mais apropriado seria falar em áreas protegidas, caminho esse que não foi o seguido pelo legislador.

Nos termos da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente, unidades de conservação são “as Reservas Biológicas, Reservas Ecológicas, Estações Ecológicas, Parques Nacionais, Estaduais e Municipais, Áreas de Proteção Ambiental, Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, Áreas de Relevante Interesse Ecológico e Reservas Extrativistas ou outras a serem criadas pelo Poder Público”<sup>100</sup>.

Dessa enumeração legal, bem logo se percebe a complexidade e caráter assistemático – e, em consequência, advinha-se a ineficiência – do modelo de áreas protegidas adotado pelo Brasil, fruto da dispersão legislativa que lhe deu origem. No decorrer dos tempos, várias leis (Código Florestal, Lei de Proteção à Fauna, Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, etc) foram instituindo diferentes modalidades de áreas protegidas, sem qualquer preocupação em sistematizá-las. Muito contribuiu para a atecnidade do modelo o fato de que, até à criação do IBAMA, que juntou os diversos órgãos com atribuições ambientais, o gerenciamento e fiscalização dessas áreas não estavam unificados, divididos ao revés entre concorrentes organismos públicos encarregados de administrar os recursos naturais do país.

Tomando por base a terminologia e tratamento inadequados da matéria pelo legislador, podemos classificar as unidades de conservação em duas grandes categorias: a) unidades de preservação; e, b) unidades de conservação *stricto sensu*.

Algumas dessas áreas protegidas estão previstas no Código Florestal (como os *parques e florestas*), enquanto que as restantes vêm espalhadas por outras leis.

A primeira área a ser protegida pelo governo federal foi o Parque Nacional de Itatiaia, em 1937. Posteriormente, em 1939 foram criados os Parques da Serra dos Órgãos e do Iguaçu. Hoje, estima-se que o território protegido pela União, Estados e Municípios seja da ordem de 12.000.000 ha.

Em complementação às unidades de conservação tradicionais, o Código Florestal traz alguns outros instrumentos de intervenção e controle da exploração de florestas e outros tipos de vegetação, mecanismos esses que são aplicáveis a áreas públicas e privadas, como as Áreas de Preservação Permanente, a Reserva Legal, a proibição de corte raso em áreas com inclinação entre 25 e 45 graus e a declaração de imunidade de corte.

---

<sup>100</sup> Lei nº 9.605/98, art. 40, par. 1.

## **2.6.2 Áreas de Preservação Permanente**

As APPs – *Áreas de Preservação Permanente* são partes intocáveis da propriedade, com rígidos limites de exploração. Colimam proteger o solo e o regime hídrico do imóvel, no interesse imediato e a longo prazo do próprio proprietário.

Como sua própria denominação já aponta, as APPs são áreas de *preservação* e não de *conservação*, não permitida a exploração econômica direta (madeira, agricultura ou pecuária), mesmo que com manejo. Tal instrumento de controle apresenta duas modalidades.

As APPs *ope legis* (ou legais) são assim chamadas porque, nos termos do art. 2, do Código Florestal, sua delimitação e casuística dependem do “só efeito” da lei, que tem, portanto, quanto a elas, aplicação imediata, não carecendo de intermediação do Poder Público, via regulamentação. Entre suas hipóteses, inclui-se a vegetação situada ao longo dos rios e corpos d’água (mata ciliar); no topo de morros, montes, montanhas e serras; em altitude superior a 1800 m; nas encostas com declividade superior a 45 graus.

Diferentemente, as APPs *administrativas* devem sua terminologia ao fato de que sua concreção final fica presa à expedição de ato administrativo da autoridade ambiental competente. Têm assento no art. 3, do Código Florestal, segundo o qual são ainda “de preservação permanente, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas”, dentre outros casos, a atenuar a erosão das terras, fixar dunas, formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias, proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico.

O regime de controle das APPs, nomeadamente no que se refere às matas ciliares, vem criando problemas de implementação. De um lado, no nordeste, região árida, é exatamente nas margens dos cursos d’água – normalmente não perenes – onde a agricultura, fora do período das chuvas, é exercida. Por outra parte, mesmo no sul do Brasil, como no Estado de São Paulo, a pressão é enorme para a exploração das *várzeas*, que têm, via de regra, muita fertilidade.

## **2.6.3 Reserva Legal**

A *Reserva Florestal Legal* é uma porcentagem de cada propriedade, onde está vedado o corte raso. Exatamente porque é quantitativa e locacionalmente variável, demanda averbação. Não se trata, parece evidente, de modalidade de *preservação*, como é o caso da APP, mas de *conservação*, posto que admissível o uso direto, desde que com manejo.

A Reserva Florestal Legal dos arts. 16 e 44 do Código Florestal – não confundi-la com outra modalidade de área protegida, a *Reserva Ecológica* – encontra, de um lado, como fundamento constitucional, a função sócio-ambiental da propriedade, e do outro, como motor subjetivo preponderante, as gerações futuras. No plano ecológico (sua razão material), justifica-se, hoje, pela *proteção da biodiversidade*, que, a toda evidência, não está assegurada com as APPs, diante de sua configuração geográfica irregular e descontínua.

O território da Reserva Legal é, no plano formal (= registral) delimitado, normalmente fixado *no mínimo* em 20% (Sul, Leste Meridional, e parte sul do Centro-Oeste brasileiro<sup>101</sup>) e 50% ou 80% (Região Norte e parte do Centro-Oeste, conforme a fitofisionomia da área<sup>102</sup>) do imóvel, privado ou público.

---

<sup>101</sup> Código Florestal, art. 16, alínea a).

<sup>102</sup> Nos Estados da Região Norte e na parte norte da Região Centro-Oeste – por força do que dispõe a Medida Provisória n. 1.736-34, de 11 de março de 1999, instrumento legal que, apesar de estar

### 2.6.4 Áreas de Inclinação Média

Além da Reserva Legal, o Código Florestal contempla outras modalidades de *área de conservação* permanente: os terrenos com inclinação entre 25 e 45 graus, considerados florestas de “regime de utilização limitada”<sup>103</sup>. Segundo o Código, “não é permitida a derrubada de florestas situadas em áreas de inclinação entre 25 e 45 graus, só sendo nelas toleradas a extração de toros quando em regime de utilização racional, que vise rendimentos permanentes”<sup>104</sup>.

Cabe lembrar que os terrenos com alta inclinação (superior a 45 graus), já observamos, são *áreas de preservação* e não de conservação, nos termos do art. 2, alínea e), do Código Florestal.

### 2.6.5 Proibição individualizada de corte

Finalmente, o Código Florestal determina que “qualquer árvore poderá ser declarada imune de corte, mediante ato do Poder Público, por motivo de sua localização, raridade, beleza ou condição de porta-sementes”<sup>105</sup>. Confere, ainda, ao Poder Público federal e estadual a possibilidade de “proibir ou limitar o corte das espécies vegetais consideradas em via de extinção, delimitando as áreas compreendidas no ato, fazendo depender nessas áreas de licença prévia, o corte de outras espécies”<sup>106</sup>.

## 3. Proteção legal da fauna

Em simetria ao que se dá com a flora, o Brasil é um dos países mais ricos em diversidade faunística de todo o mundo.

Múltiplos fatores põem em risco a fauna brasileira. Até bem recentemente, a caça predatória e o comércio de peles estavam entre as principais ameaças à integridade do patrimônio faunístico. Atualmente, contudo, é na destruição dos *habitats* – para a agricultura, pecuária e urbanização – que vamos localizar o grande adversário da fauna silvestre nacional.

Num plano mais geral, a forma como a população vê a fauna vem mudando acentuada e rapidamente, em especial nas regiões mais desenvolvidas e urbanizadas do país. Fruto dessa conscientização, observa-se uma crescente preocupação com a manutenção de nossa riqueza faunística. Em outras regiões, como na Amazônia e Nordeste, ainda há muito o que fazer na direção de uma maior zelo não só pela fauna, mas também pelos ecossistemas, na sua globalidade<sup>107</sup>.

---

em pleno vigor, até março de 1999, ainda não havia sido apreciado pelo Congresso Nacional – a Reserva Legal será de 80% nas “propriedades onde a cobertura arbórea se constitui de fitofisionomias florestais”. Para as outras tipologias florestais, continua válido o percentual mínimo de 50%, exceção feita ao cerrado, que fica em 20%.

<sup>103</sup> Código Florestal, art. 16, *caput*.

<sup>104</sup> Código Florestal, art. 10.

<sup>105</sup> Código Florestal, art. 7.

<sup>106</sup> Código Florestal, art. 14, alínea b).

<sup>107</sup> Fauna e seres humanos têm mesmo essa intensa e contraditória *relação de amor-e-ódio*, ora com festejos (bandeira e moedas nacionais fazendo uso de espécies da fauna silvestre), ora com matança generalizada de animais, como ocorreu com os jacarés do Pantanal matogrossense, na década de 80.

Em algumas partes do mundo, os conflitos homem-fauna apresentam causas que não estão diretamente associadas à exploração econômica predatória: a segurança da população, por

Qualquer sistema legal que se proponha a proteger a fauna deve disciplinar pelo menos duas famílias de problemas:

- a) ações humanas que, intencional e diretamente, são dirigidas contra a fauna, como a caça ou a pesca. São atividades que têm na fauna sua única ou preponderante *ratio*;
- b) ações humanas que, acidental ou indiretamente, atingem a fauna (a derrubada de florestas, a poluição de cursos d'água, a pesca de camarão pondo em risco as tartarugas, as *queimadas* agrícolas carbonizando espécies que se alojam nas plantações, o uso descuidado de agrotóxicos, assim como qualquer outra destruição de *habitat*). Aqui, o objetivo imediato da conduta não é afetar a fauna em si, mas, pela via transversa, acaba por prejudicá-la ou mesmo eliminá-la.

Nos campos jurídico, político e econômico, a segunda categoria problemática é a mais difícil de enfrentar, posto que apresenta questões de grande complexidade e heterogeneidade. O *habitat*, sabe-se, é essencial à fauna, sendo impossível a tutela desta (*in situ*, pelo menos) sem o resguardo adequado daquele. No entanto, as necessidades humanas demonstram um insaciável apetite por matérias-primas, assim como por terras para a agricultura e pecuária, demanda que acaba por submeter mesmo os mais remotos ecossistemas a pressões econômicas destrutivas muitas vezes irresistíveis.

Observa-se, pois, uma tendência, internacional e nos regimes jurídicos internos, direcionada à proteção de *habitats*, com o intuito de, a partir deles, assegurar também seus componentes faunísticos. Essa foi, por exemplo, a linha adotada pela Convenção da Biodiversidade<sup>108</sup>, assinada e ratificada pelo Brasil, e pela Lei nº 6.938/81<sup>109</sup>.

Bem se vê, então, que embora os esforços de conservação da fauna pareçam, a princípio, menos complicados que aqueles vocacionados a resguardar a flora, assim não é, já que ambos desaguam, infalivelmente, na manutenção de *habitats* adequados. E, nesse ponto, reaparecem todos os tradicionais questionamentos próprios da proteção genérica do ambiente, inclusive quanto ao conteúdo, extensão e limitações do direito de propriedade. Como em outros campos da tutela ambiental, no tema da fauna também é controvertida a licitude do comportamento do proprietário (até porque, veremos, não é ele o *dominus* dos animais silvestres) que, por ser titular do solo, pretende ter o direito de dispor, a seu bel-prazer, da fauna – inclusive a migratória – que nele por acaso se encontre.

### 3.1 Previsão constitucional

A Constituição Federal de 1988 faz várias referências à fauna. Quanto à competência legislativa, dispõe que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar *concorrentemente* sobre

---

exemplo. Confira-se esta manchete (com fotografia) de primeira página de jornal do Acre, Estado amazônico: “*Jacaré mata homem e arranca perna de garoto*”. Segundo a notícia, um jacaré “provoca pânico aos ribeirinhos, no município de Pauini (região sul do Estado do Amazonas)”, tendo matado um pescador, quando tentava resgatar sua pequena embarcação que tinha naufragado nas margens do Rio Perus. Além disso, um outro jacaré decepou a perna de um adolescente de 16 anos, “enquanto estava pescando com os amigos” (*O Rio Branco*, 16 de setembro de 1998, primeira página).

Não é incomum, contudo, que situações isoladas dessa natureza sejam exageradas, exatamente para justificar, pela via do afrouxamento da legislação em vigor ou das atividades de implementação, a exploração predatória da fauna ou a destruição do *habitat* que lhe dá acolhida.

<sup>108</sup> Cf., art. 8, (d).

<sup>109</sup> É princípio da Política Nacional do Meio Ambiente a “proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas” (Lei nº 6.938/81, art. 2, inciso IV).



“caça, pesca, fauna”<sup>110</sup>. No que tange à implementação legal, afirma ser competência *comum* da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “preservar ... a fauna”<sup>111</sup>.

### 3.2 Proteção infra-constitucional: evolução histórica da legislação

O Código Civil de 1916 tratou da caça e da pesca, numa perspectiva individualista-privatística, estritamente econômica. Dispõe seu art. 594 que “observados os regulamentos administrativos da caça, poderá ela exercer-se nas terras públicas, ou nas particulares, com licença de seu dono”. Por sua vez, o art. 595 estatui que “pertence ao caçador o animal por ele apreendido. Se o caçador for no encalço do animal e o tiver ferido, este lhe pertencerá, embora outrem o tenha apreendendo”. Mais adiante, o art. 596 reza que “não se reputam animais de caça os domesticados que fugirem a seus donos, enquanto estes lhe andarem à procura”. Já o art. 597 afirma que “se a caça ferida se acolher a terreno cercado, murado, valado, ou cultivado, o dono deste, não querendo permitir a entrada do caçador, terá que a entregar, ou expelir”. Finalmente, dispõe o art. 598 que “aquele, que penetrar em terreno alheio, sem licença do dono, para caçar, perderá para esta a caça, que apanhe, e reponder-lhe-á pelo dano, que lhe cause”.

No Brasil, a proteção publicística da fauna é relativamente recente, identificáveis duas fases. Na primeira, a tutela da fauna ocorria no contexto da regulamentação da caça, era *instrumental*, por assim dizer. Num segundo momento, o legislador passa a ampará-la independentemente de seu valor econômico, reconhecendo-lhe *valor intrínseco*.

É no contexto dessa evolução que o Código de Caça, de 1967 (Lei nº 5.197/67), foi promulgado, sendo redenominado e modificado, em 1988, passando a ser chamado Lei de Proteção à Fauna, o que reflete uma alteração de postura e de teleologia.

Como facilmente se percebe (e foi assim também com o Código Florestal, no que se refere à flora), na origem da Lei nº 5.197/67 não estava o objetivo de resguardar a fauna em si mesma. A preocupação era, a começar pelo título dado ao diploma legal, com o *uso* (particularmente a caça) desse recurso, numa visão utilitarista (= economicista).

A modificação de “Código de Caça” para “Lei de Proteção à Fauna” não tem significado meramente retórico. O legislador envia a todos a mensagem de que deixamos de tutelar a fauna para os caçadores, passando a fazê-lo como medida que interessa à totalidade dos cidadãos, às futuras gerações e à manutenção dos processos ecológicos. Não seria equivocado dizer que, hoje, entre nós, a fauna começa a ser juridicamente resguardada em si mesma, independentemente do seu valor econômico ou científico para os seres humanos.

### 3.3 Proteção genérica da fauna

Dispõe a Lei nº 5.197/67 que “os animais de quaisquer espécies, em qualquer fase do seu desenvolvimento e que vivem naturalmente fora do cativeiro, constituindo a fauna silvestre, bem como seus ninhos, abrigos e criadouros naturais, são propriedade do Estado, sendo proibido a sua utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha”<sup>112</sup>.

Desse artigo, dois aspectos primordiais podem ser extraídos: a) a definição da dominialidade da fauna; b) uma *cláusula genérica de proteção* (proibição de captura), que, no decorrer da lei, é completada por outros dispositivos mais específicos – como o que veda a caça profissional. Vale dizer, a norma é a *tutela integral* da fauna; a exceção, a legitimação de captura.

<sup>110</sup> Constituição Federal, art. 24, inciso VI.

<sup>111</sup> Constituição Federal, art. 23, inciso VII.

<sup>112</sup> Art. 1, *caput*.

### 3.4 Dominialidade da fauna

A fauna silvestre e seus ninhos, abrigos e criadouros são “propriedade do Estado”, isto é, patrimônio público, nos termos do art. 1, *caput*, da Lei nº 5197/67, já citado.

Duas conclusões principais daí decorrem. Primeiro, que a *fauna silvestre* não é da propriedade daquele que detém a titularidade do domínio do solo e da cobertura florística. A jurisprudência, no decorrer dos anos, veio a consagrar que por “Estado” o legislador quis dizer “União”, vale dizer, o Poder Público federal, e não as unidades federativas.

A segunda regra posta pelo art. 1 é no sentido de que a dominialidade pública da fauna silvestre vai além das espécies que a compõem, estendendo-se aos “seus ninhos, abrigos e criadouros naturais”, o que amplia, em muito, o campo de atuação da norma.

### 3.5 Caça

A caça profissional está totalmente vedada no país. Segundo a Lei nº 5.197/67, “É proibido o exercício da caça profissional”<sup>113</sup>. Mas, ainda segundo o texto legal, agora fazendo referência à caça desportiva, “se peculiaridades regionais comportarem o exercício da caça, a permissão será estabelecida em ato regulamentador do Poder Público Federal”<sup>114</sup>. Ou seja, sem regulamentação federal, fica intacta a vedação *genérica* de captura, prevista no art. 1 da lei.

Em outras palavras, a caça amadorística também está, a princípio, proibida, a não ser quando preenchidos dois requisitos cumulativos: as *peculiaridades regionais* comportem seu exercício e haja expressa *autorização* do Poder Público.

Alguns Estados, no entanto, foram mais rigorosos do que a Lei nº 5197/67, banindo toda e qualquer modalidade de caça, inclusive a amadorística ou desportiva. A Constituição do Estado de São Paulo, o mais populoso e desenvolvido, promulgada em 1989, assim estabelece: “Fica proibida a caça, *sob qualquer pretexto*, em todo o Estado”<sup>115</sup>. Por sua vez, a Constituição do Estado do Mato Grosso, contemporânea da paulista, dispõe que “ficam vedadas, na forma da lei, a pesca no período de desova e a pesca predatória em qualquer período, bem como a caça *amadora e profissional*, apreensão e comercialização de animais silvestres no território Mato-Grossense, não provenientes de criatórios autorizados pelo órgão competente”<sup>116</sup>.

Há uns poucos Estados, contudo, onde a caça esportiva é tradicional, como no Rio Grande do Sul<sup>117</sup>.

---

<sup>113</sup> Art. 2.

<sup>114</sup> Art. 1, par. 1.

<sup>115</sup> Art. 204, grifei.

<sup>116</sup> Art. 275, grifei.

<sup>117</sup> Para o ano de 1998, por exemplo, em apenas sete municípios do Rio Grande do Sul foi liberada a caça de oito espécies (perdiz, marreca-caneleira, marreca-piadeira, lebre europeia, pombão, pomba-de-bando, caturrita e pássaro-preto). A Portaria do IBAMA que regulamentou a temporada exigiu a filiação a clube ou associação, sendo a caça permitida a cada indivíduo somente uma vez por semana, de sexta-feira a domingo e apenas durante o dia, fixado um teto máximo de 4.000 caçadores. Cada pessoa deve carregar sua própria caça, os animais precisam estar ainda com a pele, penas, pés e cabeça para identificação (Jornal da Tarde, São Paulo, de 27 de maio de 1998).

Aos índios é livre a caça. Declara o Estatuto do Índio que em terras indígenas “é vedada a qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas a prática da caça, pesca ou coleta de frutos, assim como de atividade agropecuária ou extrativista”<sup>118</sup>. O tratamento especial, aqui, vê-se, decorre de interpretação a *contrario sensu*: se a caça está proibida a “pessoa estranha, aos grupos tribais ou comunidades indígenas”, então a estes está liberada.

## VI. Controle da poluição

O Brasil não tem, ao contrário de outros países, leis específicas para o combate da poluição do ar, solo e água. O que existe é a proibição genérica de poluição (constitucional, inclusive), complementada por várias normas ordinárias e regulamentares (decretos e resoluções, principalmente).

### 1. Proteção infra-constitucional: evolução histórica da legislação

O tratamento legal da poluição, não obstante esparsos precedentes anteriores, aparece no Brasil só na segunda metade da década de 70. Foram os Estados, principalmente São Paulo e Rio de Janeiro, e não o Governo Federal, os primeiros a atuar de maneira ampla e sistemática no controle da poluição. Ao Estado de São Paulo, o mais industrializado, coube a primazia neste processo, com a edição da Lei nº 997, de 31 de maio de 1976, ainda em vigor.

É certo que ainda em 1975, o Presidente Ernesto Geisel baixou o Decreto-Lei nº 1.413/75 dispondo “sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais”.

A norma dispunha que “as indústrias instaladas ou a se instalarem em território nacional são obrigadas a promover as medidas necessárias a prevenir ou corrigir os inconvenientes e prejuízos da poluição e da contaminação do meio ambiente”<sup>119</sup>, sempre no exclusivo “interesse do bem-estar, da saúde e da segurança das populações”<sup>120</sup>, formulação estritamente homocêntrica esta que, já observamos, sofre, posteriormente, mitigação com a entrada em vigor da Lei nº 6.938/81.

No plano federal, diante da inexistência de um aparato administrativo adequado para implementá-lo, o Decreto-Lei teve modesto impacto. Centralizador ao extremo, deu, com exclusividade, ao Executivo Federal o poder para, em casos de poluição ou contaminação do meio ambiente, “determinar ou cancelar a suspensão do funcionamento de estabelecimento industrial cuja atividade seja considerada de alto interesse do desenvolvimento e da segurança nacional”<sup>121</sup>. Tentando disfarçar essa concentração de poder de polícia, o Decreto-Lei estabelecia que “respeitado o disposto nos artigos anteriores, os Estados e Municípios poderão estabelecer, no limite das respectivas competências, condições para o funcionamento de empresas de acordo com as medidas previstas no parágrafo único do artigo 1º”<sup>122</sup>. Esta representa, numa palavra, a origem da atuação dos Estados no controle da poluição.

---

<sup>118</sup> Lei nº 6.001/73, art. 18, par. 1.

<sup>119</sup> Decreto-Lei nº 1.413/75, art. 1, caput.

<sup>120</sup> Decreto-Lei nº 1.413/75, art. 1, parágrafo único.

<sup>121</sup> Decreto-Lei nº 1.413/75, art. 2.

<sup>122</sup> Decreto-Lei nº 1.413/75, art. 5.

Já naquela época, determinava-se que, no contexto de uma política preventiva, “os órgãos gestores de incentivos governamentais considerarão sempre a necessidade de não agravar a situação de áreas já críticas, nas decisões sobre localização industrial”<sup>123</sup>.

Poucos anos depois, quando a poluição industrial era tema quase diário dos principais jornais brasileiros e chamava a atenção, pela sua gravidade, até da imprensa estrangeira (a cidade de Cubatão, no Estado de São Paulo, tornou-se caso emblemático, sendo seu complexo petroquímico apelidado de “Vale da Morte”), o Congresso Nacional, por iniciativa do Poder Executivo, trouxe a si a questão, visando dar um basta na situação que, então, mostrava-se insustentável.

Foi nesse clima de desastre ambiental que entrou em vigor a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, promulgada no auge da controvérsia da cidade de Cubatão. Tal texto legal, de carácter bem limitado, traça diretrizes básicas para o *zoneamento industrial em áreas críticas de poluição*, parcelando o solo em três modalidades de áreas:

- a) zonas de uso estritamente industrial;
- b) zonas de uso predominantemente industrial; e,
- c) zonas de uso diversificado<sup>124</sup>.

Por outro critério, as zonas deverão ser classificadas em *não-saturadas, em vias de saturação e saturadas*<sup>125</sup>.

Nos casos de indústrias altamente poluidoras, a lei prevê inclusive a possibilidade de *relocalização* das unidades produtivas<sup>126</sup>, cabível quando preenchidos certos requisitos: a) gravidade da poluição; b) ocorrência em zona que não seja de uso estritamente industrial; c) insuficiência dos equipamentos de controle de emissões instalados pela empresa. A relocalização é determinada pelo Poder Público, às expensas do poluidor, implicando a transferência da unidade para outra área<sup>127</sup>.

Logo em seguida, o Congresso editou a Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), esta, sim, estatuto jurídico ambicioso e de grande alcance. Um poderoso texto legal que, dogmaticamente falando, instala um novo paradigma jurídico no relacionamento homem-natureza.

## **2. Conceito de poluição**

Entre nós, a noção de poluição não foi deixada nem para a doutrina, nem para as ciências da natureza. É conceito legal: poluição é “a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos”<sup>128</sup>.

Na lei, os conceitos de *degradação da qualidade ambiental* e de *poluição* confundem-se, valendo um pelo outro. Consequentemente, no sistema brasileiro, poluição é atividade que vai muito além da contaminação do ar, solo e água, incluindo também os ataques à fauna e flora. Nos

---

<sup>123</sup> Decreto-Lei nº 1.413/75, art. 3.

<sup>124</sup> Lei nº 6.803/80, art. 1, par. 1.

<sup>125</sup> Lei nº 6.803/80, art. 5.

<sup>126</sup> Lei nº 6.803/80, art. 1, par. 3, *in fine*.

<sup>127</sup> Lei nº 6.938/81, art. 1, par. 3, *in fine*.

<sup>128</sup> Lei nº 6.938/81, art. 3, inciso III.

termos do dispositivo em questão, é poluidor, por conseguinte, o industrial ou municipalidade responsável pela degradação hídrica ou aérea, o madeireiro ou proprietário rural que desmata sem autorização e o caçador que, ilegalmente, apanha espécies da fauna.

Tal qual estabelecida na Lei nº 6.938/81, a noção de poluição, no plano da ética ambiental, é *poliangular*, conquanto adota critérios estritamente *homocêntricos* (“prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população”, “criem condições adversas às atividades sociais e econômicas”, “afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente”<sup>129</sup>) e, ao mesmo tempo, outros de caráter *biocêntrico* (“afetem desfavoravelmente a biota”<sup>130</sup>).

É, por esse prisma, conceito indeterminado incorporado em *norma-compromisso*, já apontando visível transição de um sistema homogeneamente antropocêntrico e utilitarista para outro melhor sintonizado à nova ética ambiental, onde são também valorizados, intrinsecamente, a natureza e seus componentes, sem preocupação com sua relevância imediata para o ser humano.

### 3. Conceito de poluidor

Também é legal o conceito de poluidor. Segundo a Lei nº 6.938/81, poluidor é “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”<sup>131</sup>.

O Direito brasileiro, portanto, referindo-se à causalidade, qualifica como poluidor não só aquele que *diretamente* provoca ou pode provocar degradação ambiental, mas também aqueles sujeitos que *indiretamente* (= por ação ou omissão remota) contribuam para o resultado degradador.

Além disso, poluidor é não apenas a pessoa física ou natural, mas também a jurídica, sendo aplicável contra esta os instrumentos de caráter administrativo e civil, bem como a responsabilidade penal, após a entrada em vigor, a partir de 1998, da Lei nº 9.605/98 (Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente), conforme melhor analisaremos abaixo.

Por último, nesse ponto, ainda cabe sublinhar que o nosso ordenamento não exclui ou estabelece um regime jurídico diferenciado para os entes públicos em matéria de degradação ambiental, como é o caso de precedentes no direito comparado. Tanto quanto o particular, o Poder Público (como pessoa jurídica, e seus integrantes ou servidores, como pessoas físicas) pode vir a ser tachado de poluidor e, em seguida, responsabilizado.

### 4. Instrumentos jurídicos de controle da poluição

No decorrer deste ensaio, já apreciamos vários instrumentos de proteção ambiental adotados pelo Brasil. É lícito dizer, embora uma tal afirmação deva ser vista com reserva diante da conexão entre os dois grandes domínios do Direito Ambiental, que alguns desses mecanismos têm maior aplicação no terreno do controle da poluição (*Direito Ambiental “marrom”*), enquanto outros são mais encontradiços no campo da proteção da natureza (*Direito Ambiental “verde”*).

No que se refere especificamente à poluição, cabe citar, dentre outros, os *padrões de qualidade*, a *revisão periódica da atividade poluidora*<sup>132</sup> e a *relocalização*, esta última atrás analisada.

<sup>129</sup> Lei nº 6.938/81, art. 3, inciso III, alíneas a), b) e d).

<sup>130</sup> Lei nº 6.938/81, art. 3, inciso III, alínea c).

<sup>131</sup> Lei nº 6.938/81, art. 3, inciso IV.

<sup>132</sup> Lei nº 6.938/81, art. 9, inciso IV, segunda parte.

Os padrões de qualidade ambiental estão previstos na Lei nº 6.938/81<sup>133</sup>, podendo ser estabelecidos pela União, Estados e Municípios, nos termos da repartição de competência acima descrita.

Como é usual nos regimes federativos, aos Estados e Municípios não é lícito estabelecer padrões de comando-e-controle menos rigorosos que aqueles determinados pela autoridade federal. Nessa linha, dispõe a Lei nº 6.938/81 que “os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA”<sup>134</sup>. E arremata: “Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior”<sup>135</sup>.

De outra parte, o Poder Público federal reservou a si, privativamente, o estabelecimento de padrões para certas categorias de atividades, como no caso da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações<sup>136</sup>.

A nova Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente tratou, em Seção própria, da poluição, punindo com reclusão, de um a quatro anos, e multa aquele que “causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora”<sup>137</sup>.

## **5. Poluição do ar**

O Brasil, afastando-se do modelo de outros países, como os Estados Unidos, com o seu *Clean Air Act*, não conta com uma legislação ampla e sistemática cuidando especificamente da poluição do ar.

De um lado, são aplicáveis à poluição atmosférica todos os dispositivos – administrativos, civis e penais – que, genericamente, colimam reprimir a poluição, qualquer que seja a sua natureza ou fonte.

No plano regulamentar, há um conjunto de Resoluções do CONAMA direcionadas ao controle da poluição atmosférica. Assim, por exemplo, a Resolução nº 005, de 15 de junho de 1989, instituiu o PRONAR – Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar, pretendendo limitar os “níveis de emissão de poluentes por fontes de poluição atmosférica com vistas a: a) uma melhoria da qualidade do ar; b) o atendimento aos padrões estabelecidos; c) o não comprometimento da qualidade do ar em áreas consideradas não degradadas”<sup>138</sup>.

Mais adiante, a Resolução define *limite máximo de emissão* como sendo “a quantidade de poluentes permissível de ser lançada por fontes poluidoras para a atmosfera”, limites esses que vêm “diferenciados em função da classificação de usos pretendidos para as diversas áreas e serão mais rígidos para as fontes novas de poluição”<sup>139</sup>. São *fontes novas de poluição* “aqueles empreendi-

---

<sup>133</sup> Art. 9, inciso I.

<sup>134</sup> Lei nº 6.938/81, art. 6, par. 1.

<sup>135</sup> Lei nº 6.938/81, art. 6, par. 2.

<sup>136</sup> Lei nº 6.938/81.

<sup>137</sup> Lei nº 9.605/98, art. 54, *caput*.

<sup>138</sup> Resolução CONAMA nº 5/89, art. 1.

<sup>139</sup> Resolução CONAMA nº 5/89, art. 2.1.

mentos que não tenham obtido a licença prévia do órgão ambiental licenciador na data de publicação desta Resolução”<sup>140</sup>.

Por sua vez, a Resolução CONAMA nº 003, de 28 de junho de 1990, mais detalhada, define *padrões de qualidade do ar* como “as concentrações de poluentes atmosféricos que, ultrapassadas, poderão afetar a saúde, a segurança e o bem-estar da população, bem como ocasionar danos à flora e à fauna, aos materiais e ao meio ambiente em geral”<sup>141</sup>.

Nos passos da Resolução n. 5/89, a Resolução nº 3/90 prevê duas modalidades de padrões de qualidade do ar. Consideram-se *Padrões Primários de Qualidade do Ar* “as concentrações de poluentes que, ultrapassadas, poderão afetar a saúde da população”<sup>142</sup>. Já por *Padrões Secundários de Qualidade do Ar* entendem-se “as concentrações de poluentes abaixo das quais se prevê o mínimo efeito adverso sobre o bem-estar da população, assim como o mínimo dano à fauna, à flora, aos materiais e meio ambiente em geral”<sup>143</sup>. Padrões de Qualidade do Ar são fixados para partículas totais em suspensão, fumaça, partículas inaláveis, dióxido de enxofre, monóxido de carbono, ozônio e dióxido de nitrogênio<sup>144</sup>.

Pela Resolução nº 3/90, “o monitoramento da qualidade do ar é atribuição dos Estados”<sup>145</sup>. Na hipótese de *Episódio Crítico de Poluição*, a Resolução conta com *três* níveis para a execução do *Plano de Emergência para Episódios Críticos de Poluição do Ar* (atenção, alerta e emergência)<sup>146</sup>.

De outra parte, existem normas mais particularizadas que tratam de modalidades de poluição do ar. Nessa linha, é que, em 1993, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 8.723/93 dispondo que “os fabricantes de motores e veículos automotores e os fabricantes de combustíveis ficam obrigados a tomar as providências necessárias para reduzir os níveis de emissão de monóxido de carbono, óxidos de nitrogênio, hidrocarbonetos, álcoois, aldeídos, fuligem, material particulado e outros compostos poluentes nos veículos comercializados no País”<sup>147</sup>, notadamente para os veículos fabricados a partir de 1 de janeiro de 1997<sup>148</sup>.

No plano da competência administrativa, interessante notar que a Lei nº 8.723/93, expressamente, adota um *critério minimalista*, propiciando atuação mais rigorosa por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios<sup>149</sup>.

---

<sup>140</sup> Resolução CONAMA nº 5/89, art. 2.1.1.

<sup>141</sup> Resolução CONAMA nº 3/90, art. 1, *caput*.

<sup>142</sup> Resolução CONAMA nº 3/90, art. 2, inciso I.

<sup>143</sup> Resolução CONAMA nº 3/90, art. 2, inciso II.

<sup>144</sup> Resolução CONAMA nº 3/90, art. 3.

<sup>145</sup> Resolução CONAMA nº 3/90, art. 5.

<sup>146</sup> Resolução CONAMA nº 3/90, art. 6.

<sup>147</sup> Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, art. 1.

<sup>148</sup> Lei nº 8.723/93, art. 2; segundo essa norma, os limites máximos de emissão de gases de escapamento são os seguintes: a) 2,0 g/km de monóxido de carbono (CO); b) 0,3 g/km de óxidos de hidrocarbonetos (HC); c) 0,6 g/km de óxidos de nitrogênio (NO<sub>x</sub>); d) 0,03 g/km de aldeídos (CHO); e) 0,05 g/km de partículas, no caso de veículos de ciclo Diesel; f) meio por cento de monóxido de carbono (CO) em marcha lenta.

<sup>149</sup> Lei nº 8.723/93, arts. 12 e 14.

No terreno penal, já vimos que a Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente pune, com reclusão, de um a quatro anos, e multa, a poluição “de qualquer natureza”<sup>150</sup>. Contudo, sendo a hipótese de “poluição atmosférica que provoque a retirada, ainda que momentânea, dos habitantes das áreas afetadas, ou que cause danos diretos à saúde da população”, a pena máxima sobe de quatro para cinco anos de reclusão<sup>151</sup>.

## **6. Poluição hídrica**

Tal qual se dá com a degradação atmosférica, falta ao Brasil uma regulamentação particularizada para a poluição hídrica, imperando um amontoado de normas de carácter regulamentar ou outras promulgadas pelos Estados.

É certo que a Lei de Recursos Hídricos, de 1997, que “institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos”, nos passos do Código de Águas, de 1934 e ainda em vigor com alterações<sup>152</sup>, trata largamente do elemento água. Só que pouco o faz na perspectiva estritamente ambiental, não indo muito além de determinações genéricas, como a que impõe, nas diretrizes gerais de ação, “a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental”<sup>153</sup> e, entre os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, “o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água”<sup>154</sup>.

Menção merece a Resolução CONAMA nº 20, de 18 de junho de 1986, que organiza, em nove classes, as “águas, doces, salobras e salinas do Território Nacional”.

No campo criminal, além da infração penal genérica de poluição (art. 54, *caput*), é crime mais severamente sancionado (pena máxima de cinco anos de reclusão) “causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade”<sup>155</sup>.

## **7. Poluição por resíduos sólidos**

Esta é matéria da maior relevância que, infelizmente, não vem adequadamente disciplinada no Direito brasileiro. De um lado, há um vasto e difuso leque de normas federais esparsas, tanto ordinárias, como, principalmente, regulamentares, em especial Resoluções editadas pelo CONAMA<sup>156</sup>. De outra parte, Estados e Municípios têm legislado no tema, havendo, inclusive, normas constitucionais expressas, aqui e ali.

A Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente pune, com reclusão de um a cinco anos, aquele que polui com “lançamento de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos”<sup>157</sup>.

---

<sup>150</sup> Lei nº 9.605/98, art. 54, *caput*.

<sup>151</sup> Lei nº 9.605/98, art. 54, par. 2, inciso II.

<sup>152</sup> Decreto nº 24.643/34; Lei de Recursos Hídricos nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

<sup>153</sup> Lei nº 9.433/97, art. 3, inciso III.

<sup>154</sup> Lei nº 9.433/97, art. 5, inciso II.

<sup>155</sup> Lei nº 9.605/98, art. 54, par. 2, inciso III.

<sup>156</sup> Cabe citar, dentre outros atos regulamentares, as Resoluções CONAMA nº 1-A, de 23 de janeiro de 1986; nº 006, de 15 de junho de 1988; nº 002, de 22 de agosto de 1991; nº 008, de 19 de setembro de 1991; nº 005, de 5 de agosto de 1993; nº 009, de 31 de agosto de 1993; nº 019, de 29 de setembro de 1994; nº 024, de 7 de dezembro de 1994; nº 037, de 30 de dezembro de 1994.



O mesmo texto legal reprime, com reclusão de um a quatro anos, e multa, aquele que “abandona produtos ou substâncias” tóxicas, perigosas ou nocivas à saúde humana ou ao meio ambiente, ou as “utiliza em desacordo com as normas de segurança”<sup>158</sup>.

## 8. Poluição por agrotóxicos

Os agrotóxicos, como a própria denominação indica, são substâncias e produtos com propriedades tóxicas utilizados nas atividades agrosilvopastoris, nomeadamente no combate a pragas e como fertilizantes.

### 8.1 Competência legislativa

A disciplina dos agrotóxicos não consta entre as matérias arroladas pelo art. 22, da Constituição Federal, como sendo de competência legislativa *privativa* da União, à exceção dos aspectos afeitos à publicidade<sup>159</sup>.

Muito ao contrário, o art. 24 dá poderes legislativos *concorrentes* à União, aos Estados e Distrito Federal nas áreas de “produção e consumo”<sup>160</sup>, “conservação da natureza” “defesa do solo e dos recursos naturais”, “proteção do meio ambiente” e “controle da poluição”<sup>161</sup>, “responsabilidade por dano ao meio ambiente e ao consumidor”<sup>162</sup> e “defesa da saúde”<sup>163</sup>, temas que, evidentemente, associam-se, de modo direto, à produção, comercialização e uso de agrotóxicos.

Nessa linha, a Lei de Agrotóxicos reza que “compete aos Estados e ao Distrito Federal, nos termos dos arts. 23 e 24 da Constituição Federal, legislar sobre o uso, a produção, o consumo, o comércio e o armazenamento dos agrotóxicos, seus componentes e afins”<sup>164</sup>.

Já ao município cabe apenas “legislar supletivamente sobre o uso e o armazenamento dos agrotóxicos, seus componentes e afins”<sup>165</sup>, não se lhes concedendo a possibilidade de expedir regras de produção e comércio.

Divisão de poder bem diversa imperava no regime constitucional anterior, onde, já vimos, à União competia legislar sobre “defesa e proteção da saúde”<sup>166</sup> e “produção e consumo”<sup>167</sup> restando aos Estados, postos numa posição secundária, a opção de “legislar supletivamente”<sup>168</sup> sobre essas matérias.

---

<sup>157</sup> Lei nº 9.605/98, art. 54, par. 2, inciso V.

<sup>158</sup> Lei nº 9.605/98, art. 56, *caput* e par. 1.

<sup>159</sup> Constituição Federal, arts. 22, inciso XXIX, e 220, parágrafos 3, inciso II, e 4.

<sup>160</sup> Constituição Federal, art. 24, inciso V.

<sup>161</sup> Constituição Federal, art. 24, inciso VI.

<sup>162</sup> Constituição Federal, art. 24, inciso VIII.

<sup>163</sup> Constituição Federal, art. 24, inciso XII.

<sup>164</sup> Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, art. 10.

<sup>165</sup> Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, art. 11.

<sup>166</sup> Constituição Federal de 1969, art. 8, inciso XVII, alínea c), *in fine*.

<sup>167</sup> Constituição Federal de 1969, art. 8, inciso XVII, alínea d).

<sup>168</sup> Constituição Federal de 1969, art. 8, parágrafo único.

Em síntese, no modelo atual, União, Estados e Distrito Federal podem, concorrentemente, regulamentar (até proibindo) a fabricação, comércio e aplicação de agrotóxicos, negando-se aos últimos, contudo, competência para expedir normas menos rigorosas que as emitidas pelo Poder Público federal.

## **8.2 Regime jurídico dos agrotóxicos**

Entre nós, os agrotóxicos, abstraindo-se outras incidências legais acessórias, submetem-se a regime jurídico *pentagonal*:

- a) Código Civil, em particular com os direitos de vizinhança e responsabilidade civil subjetiva;
- b) Lei nº 6.938/81, como norma geral do regime jurídico-ambiental, aplicável a tudo aquilo que não for disciplinado, de maneira explícita, na legislação específica;
- c) Lei nº 7.802/89, conhecida por Lei dos Agrotóxicos e que estatui o regime jurídico próprio e especial que comanda a matéria;
- d) Código de Defesa do Consumidor, quando caracterizada a *relação jurídica de consumo*, vale dizer, desde que presentes as figuras do *consumidor* e do *fornecedor* (nos termos de definição da própria lei), e de *agrotóxico*, seja como *produto* ou associado a uma prestação de *serviços*; e,
- e) Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente.

## **8.3 A Lei dos Agrotóxicos**

Promulgada em 11 de julho de 1989, a Lei nº 7.802/89 regulamenta, conforme sua ementa, “a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins”.

### **8.3.1 Conceito de agrotóxico**

Os agrotóxicos são definidos como “os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos”<sup>169</sup>, bem como “substâncias e produtos, empregados como desfolhantes, desseccantes, estimuladores e inibidores de crescimento”<sup>170</sup>.

### **8.3.2 Exigência de registro**

Dois tipos de registro são exigidos em matéria de agrotóxicos. De um lado, o registro do próprio agrotóxico e de seus componentes; de outro, o registro das pessoas físicas e jurídicas que com tais substâncias trabalhem.

Os agrotóxicos, seus componentes e afins produzidos, exportados, importados, comercializados ou utilizados no país precisam de *registro* federal, momento em que seus impactos serão apreciados

---

<sup>169</sup> Lei nº 7.802/89, art. 2, inciso I, alínea a).

<sup>170</sup> Lei nº 7.802/89, art. 2, inciso I, alínea b).

<sup>171</sup> Lei nº 7.802/89, art. 3, *caput*.

<sup>172</sup> Lei nº 7.802/89, art. 3, par. 2.

em três esferas: a) saúde humana, b) meio ambiente e c) agricultura<sup>171</sup>. As informações prestadas pelo interessado, quando do registro, deverão ser permanentemente atualizadas, na medida em que novos dados surjam<sup>172</sup>.

Vigora no Direito brasileiro o *princípio da redução permanente da ação tóxica* dos agrotóxicos. Em outras palavras, nenhum agrotóxico novo é passível de registro se seus efeitos tóxicos no ser humano e no meio ambiente forem superiores aos encontrados em produto ou substância já registrada<sup>173</sup>.

Está proibido o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins quando<sup>174</sup>:

- a) não estejam disponíveis no país tecnologia ou meios capazes de desativar seus componentes, evitando que seus resíduos ou remanescentes ameacem o ser humano e o meio ambiente;
- b) inexistir antídoto ou tratamento eficaz no Brasil;
- c) sejam teratogênicos, carcinogênicos ou mutagênicos;
- d) causem distúrbios hormonais ou danifiquem o aparelho reprodutor;
- e) revelem-se mais perigosos para o ser humano do que os testes de laboratório, com animais, tenham podido demonstrar;
- f) causem danos ao meio ambiente.

Também as pessoas físicas e jurídicas que produzam, comercializem ou prestem serviços na aplicação de agrotóxicos precisam de registro, no órgão estadual ou municipal competente<sup>175</sup>.

### 8.3.3 Dever de atuação do Poder Público

Os agrotóxicos, normalmente, estão sob permanente investigação científica e são utilizados a nível mundial. Daí que, não raro, organizações supranacionais, com certa frequência, manifestam-se sobre a periculosidade e efeitos nocivos de produtos específicos ou seus componentes, fazendo recomendações aos países membros e à comunidade internacional em geral.

Dispõe a Lei de Agrotóxicos que “quando organizações internacionais responsáveis pela saúde, alimentação ou meio ambiente, das quais o Brasil seja membro integrante ou signatário de acordos e convênios, alertarem para riscos ou desaconselharem o uso de agrotóxicos, seus componentes e afins, caberá à autoridade competente tomar imediatas providências, sob pena de responsabilidade”<sup>176</sup>.

Esta norma, que, em certa medida, internacionaliza o regime brasileiro de proteção do cidadão e do ambiente na área de agrotóxicos, tem ampla repercussão. Primeiro, porque aceita as recomendações ou alertas não só de instituições oficiais, como a FAO (alimentação), OMS (saúde) e PNUMA (meio ambiente), mas de qualquer organização internacional da qual o Brasil faça parte, mesmo de *caráter privado*, por exemplo, a UICN ou aquelas de natureza científica. Segundo, basta uma *recomendação* ou *alerta* para disparar a cláusula de proteção. Terceiro, porque não deixa à autoridade brasileira qualquer margem de discricionariedade, já que a ela “caberá” (forma impositiva) tomar as providências necessárias. Quarto, exige não apenas providências, mas providências “imediatas”, vale dizer, de pronto, sem procrastinação. Finalmente, determina, expressamente, a responsabilização do administrador, responsabilidade essa que é administrativa (= disciplinar), civil e penal.

---

<sup>173</sup> Lei nº 7.802/89, art. 3, par. 5.

<sup>174</sup> Lei nº 7.802/89, art. 3, par. 6.

<sup>175</sup> Lei nº 7.802/89, art. 4, *caput*.

<sup>176</sup> Lei nº 7.802/89, art. 4, *caput*.

### 8.3.4 Embalagens, rotulagem e publicidade

A Lei nº 7.802/89 traz exigências específicas para a embalagem<sup>177</sup>, rotulagem<sup>178</sup> e publicidade<sup>179</sup>, requisitos esses que são complementados por aqueles do Código de Defesa do Consumidor, estatuto federal a ela posterior.

## 8.4 Código de Defesa do Consumidor

O Código de Defesa do Consumidor, de 1990, substitui ou complementa a aplicação de dispositivos importantes da Lei dos Agrotóxicos, de 1989, uma vez caracterizada a *relação jurídica de consumo* (= existência de fornecedor<sup>180</sup>, consumidor<sup>181</sup> e produto<sup>182</sup> ou serviço<sup>183</sup>, conforme definições da própria lei).

Preenchido esse requisito preambular, matérias como a segurança genérica dos produtos e serviços que utilizem agrotóxicos<sup>184</sup>, a informação em geral<sup>185</sup> e a rotulagem em particular, a oferta<sup>186</sup> e a publicidade<sup>187</sup> e, nomeadamente, a responsabilidade civil<sup>188</sup> passam a sofrer incidência ora *dupla* (= o CDC adicionando padrões de conduta aos determinados na legislação de agrotóxicos, como ocorre na rotulagem e publicidade), ora *singular* (afastamento integral do

---

<sup>177</sup> Lei nº 7.802/89, art. 6.

<sup>178</sup> Lei nº 7.802/89, art. 7.

<sup>179</sup> Lei nº 7.802/89, art. 8.

<sup>180</sup> “Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividades de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços” (CDC, art. 3, *caput*).

<sup>181</sup> Em matéria de acidentes de consumo, “equiparam-se aos consumidores todas as vítimas do evento”, afastando-se a exigência da *destinação final*, constante da definição primária de consumidor (CDC, art. 2, *caput*).

<sup>182</sup> “Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial” (CDC, art. 3, par. 1).

<sup>183</sup> “Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista” (CDC, art. 3, par. 2).

<sup>184</sup> “O fornecedor não poderá colocar no mercado de consumo produto ou serviço que sabe ou deveria saber apresentar alto grau de nocividade ou periculosidade à saúde ou segurança” (CDC, art. 10, *caput*).

<sup>185</sup> “A oferta e a apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentem à saúde e segurança dos consumidores” (CDC, art. 31).

<sup>186</sup> “Toda informação ou publicidade, suficientemente precisa, veiculada por qualquer forma ou meio de comunicação, com relação a produtos e serviços oferecidos ou apresentados, obriga o fornecedor que a fizer veicular ou dela se utilizar e integra o contrato que vier a ser celebrado” (CDC, art. 30).

<sup>187</sup> CDC, arts. 36 a 38.

<sup>188</sup> No CDC, é *objetiva* a responsabilidade civil do fabricante, do importador e do prestador de serviço de agrotóxicos (arts. 12 e 14).

regime jurídico da Lei nº 7.802/89 pelo CDC, por exemplo, na reparação dos danos causados ao consumidor<sup>189</sup>).

## 8.5 Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente

Inexiste, na Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente, tipo penal próprio aplicável no campo dos agrotóxicos.

Para fins de controle, os produtos e substâncias tóxicos ou perigosos são separados em três grandes grupos: a) produtos e substâncias tóxicos ou perigosos *stricto sensu* (= vala comum), aí incluindo-se o amianto e os metais pesados, para citar dois exemplos; b) os pesticidas (agrotóxicos, de acordo com terminologia mais ampla adotada no Brasil); e, c) os produtos e substâncias radioativos.

Essas duas últimas categorias, pela sua extraordinária nocividade ou periculosidade, demandam tratamento diferenciado, seja por especialização legal (= textos normativos particulares)<sup>190</sup>, seja por sancionamento mais rigoroso, condizente com os riscos que apresentam para as pessoas e meio ambiente.

Não se pode, evidentemente, colocar os agrotóxicos, que incluem algumas das substâncias mais danosas já inventadas pela humanidade, em pé de igualdade com outras igualmente nocivas à saúde pública e ao meio ambiente, só que em outro patamar, como o amianto e o chumbo em tintas, para citar dois exemplos.

Assim, não obstante a existência, na Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente, de tipo penal genérico para os *produtos e substâncias tóxicos, perigosos ou nocivos à saúde humana e ao meio ambiente*<sup>191</sup>, a matéria dos agrotóxicos continua regrada, no que se refere a condutas criminais específicas, por dois dispositivos da Lei dos Agrotóxicos.

Duas ordens de argumentos fundamentam essa conclusão. Inicialmente, o tipológico, conquanto o tipo do art. 56, da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente não faz menção expressa aos agrotóxicos, o que não é o caso dos arts. 15 e 16, da Lei nº 7.802/89, deixando aquela de revogar expressamente (até porque não seria o caso) a tipologia específica nesta inserida<sup>192</sup>. Ademais, em

<sup>189</sup> Cf. Antonio Herman V. Benjamin *et al.*, *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos Autores do Anteprojeto*, 5ª edição, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1998; Antonio Herman V. Benjamin *et al.*, *Comentários ao Código de Proteção do Consumidor*, São Paulo, Saraiva, 1991.

<sup>190</sup> É assim, por exemplo, nos EUA, onde os pesticidas são disciplinados pelo *FIFRA – Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act*, de 1972, e sucessivas modificações. Já as substâncias tóxicas vêm reguladas no *TSCA – Toxic Substances Control Act*, de 1976, que exclui, expressamente, de seu campo de aplicação, os pesticidas e substâncias nucleares, na forma do artigo (= *section*) 2602.

<sup>191</sup> “Art. 56. Produzir, processar, embalar, importar, exportar, comercializar, fornecer, transportar, armazenar, guardar, ter em depósito ou usar produto ou substância tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou nos seus regulamentos: Pena – reclusão, de um a quatro anos, e multa. Parágrafo 1. Nas mesmas penas incorre quem abandona os produtos ou substâncias referidos no *caput*, ou os utiliza em desacordo com as normas e segurança. Parágrafo 3. Se o crime é culposo: detenção, de seis meses a um ano, e multa”.

<sup>192</sup> O art. 82, da Lei nº 9.605/98 limita-se a revogar “as disposições em contrário”.

termos de política legislativa e criminal, como acima adiantamos, os agrotóxicos clamam por respostas legais mais contundentes do que aquelas estabelecidas para a generalidade das substâncias e produtos tóxicos ou perigosos.

Daí que, penalmente falando, se a substância ou produto for agrotóxico, seus componentes ou afins, incidem os tipos dos artigos 15 e 16, da Lei nº 7.802/89, sem prejuízo do concurso material ou formal com outras figuras típicas, da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente ou do próprio Código Penal.

De um lado, pune-se com reclusão de dois a quatro anos e multa (ou reclusão de um a três anos e multa, na modalidade culposa) “aquele que produzir, comercializar, transportar, aplicar ou prestar serviço na aplicação de agrotóxicos, seus componentes e afins, descumprindo as exigências estabelecidas nas leis e nos seus regulamentos”<sup>193</sup>.

De outra parte, é reprimido com reclusão de dois a quatro anos e multa (reclusão de um a três anos e multa, sendo o crime culposos) “o empregador, profissional responsável ou o prestador de serviço que deixar de promover as medidas necessárias de proteção à saúde e ao meio ambiente”<sup>194</sup>, aquando da produção, comercialização, armazenamento ou manuseio de agrotóxicos.

## **8.6 Sanções administrativas**

Os tipos administrativos da Lei nº 9.605/98<sup>195</sup> sobrepõem-se e revogam aqueles da Lei nº 7.802/89<sup>196</sup>, já que há absoluta repetição, variando apenas a dicção utilizada, sem implicações de mérito.

Assim, por exemplo, fala-se em “interdição temporária ou definitiva de estabelecimento”<sup>197</sup> no texto anterior e em “embargo de obra ou atividade”<sup>198</sup> na norma posterior. Faz-se referência, na Lei nº 7.802/89, à “destruição de vegetais, partes de vegetais e alimentos, com resíduos acima do permitido”<sup>199</sup> e “destruição de vegetais, partes de vegetais e alimentos, nos quais tenha havido aplicação de agrotóxicos de uso não autorizado”<sup>200</sup>, enquanto que a Lei nº 9.605/98 dispõe, genericamente, sobre “destruição ou inutilização do produto”<sup>201</sup>.

Da Lei nº 7.802/89 permanece, no entanto, em vigor a obrigação de arcar o próprio infrator com os custos das providências indispensáveis à aplicação das sanções acima mencionadas, nomeadamente no que se refere à identificação, isolamento, remoção e destruição dos produtos e substâncias<sup>202</sup>.

---

<sup>193</sup> Lei nº 7.802/89, art. 15.

<sup>194</sup> Lei nº 7.802/89, art. 16.

<sup>195</sup> Previstos no art. 72.

<sup>196</sup> Art. 17.

<sup>197</sup> Lei nº 7.802/89, art. 17, inciso VII.

<sup>198</sup> Lei nº 9.605/98, art. 72, inciso VII.

<sup>199</sup> Lei nº 7.802/89, art. 17, inciso VIII.

<sup>200</sup> Lei nº 7.802/89, art. 17, inciso IX.

<sup>201</sup> Lei nº 9.605/98, art. 72, inciso V.

<sup>202</sup> Lei nº 7.802/89, art. 18, parágrafo único.

## VII. Proteção penal do ambiente

Nos últimos anos, em três vias, vem crescendo rapidamente a intervenção do Direito Penal na proteção do ambiente. De um lado, nota-se um esforço de (re)interpretação modernizadora dos tipos penais tradicionais existentes. De outro, é visível uma tendência no sentido da promulgação de novas leis de conteúdo criminal. Finalmente, observa-se uma inegável valorização e conseqüente fortalecimento do esforço de implementação penal<sup>203</sup>.

É correto afirmar-se que essa vitalidade penal-ambiental, antes limitada a uns poucos países, como os Estados Unidos, mais recentemente passa a ser incorporada pelos principais sistemas jurídicos contemporâneos, estimulada até mesmo por pronunciamentos de organismos internacionais, como as Nações Unidas (UNICRI).

Tendo por pano de fundo esse contexto de renovado interesse pelo Direito Penal como instrumento fundamental para a proteção da saúde humana e dos ecossistemas, o Brasil, recentemente, promulgou a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei dos Crimes contra o Ambiente).

### 1. Fragilidade do regime penal anterior

No Brasil, antes mesmo da promulgação da Lei nº 9.605/98 e do movimento em favor de um maior uso do Direito Penal no campo da política ambiental, já vários dispositivos legais estabeleciam sanções criminais para comportamentos degradadores nas áreas de controle da poluição<sup>204</sup>, flora<sup>205</sup>, fauna<sup>206</sup>, pesca<sup>207</sup> e agrotóxicos<sup>208</sup>. O próprio Código Penal de 1940, ainda em vigor, traz alguns tipos que podiam (e podem) ser aplicados na proteção do meio ambiente<sup>209</sup>.

Sob vários ângulos, esses tipos penais estavam abertos à crítica. Primeiro, pelo seu caráter assistemático, o que fazia com que, por exemplo, as condutas contra a fauna fossem previstas como *crime* e apenas com rigor (com proibição de fiança, inclusive), enquanto aquelas contra a flora

---

<sup>203</sup> Cf. Anna Alvazzi del Frate, Antonio Herman V. Benjamin, Günter Heine, Jennifer Norberry and Mohan Prabhu, *Environmental protection at national and international levels: potentials and limits of criminal justice: an overview of the empirical study*, in Günter Heine et al., obra citada, p. 19.

<sup>204</sup> Em 1989, foi acrescentado um dispositivo novo e de grande alcance (art. 15) à Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), prevendo a punição criminal para “o poluidor que expuser a perigo a incolumidade humana, animal ou vegetal, ou estiver tornando mais grave situação de perigo existente”.

<sup>205</sup> Código Florestal, art. 26.

<sup>206</sup> Lei de Proteção à Fauna, art. 27. A Lei nº 7.653/88, não só rebatizou o então “Código de Caça”, como também transformou todos os seus tipos penais, que antes eram simples contravenções, em crimes, com penas muito mais rigorosas.

<sup>207</sup> Código de Pesca, arts. 61 e 64.

<sup>208</sup> Lei nº 7.802/89, arts. 15 e 16.

<sup>209</sup> No Código Penal, são vários os dispositivos que punem, como crimes, condutas com impacto ambiental indireto (ou mesmo direto). Assim, na proteção de florestas, cabe citar o artigo 250, que sanciona quem causa “incêndio, expondo a perigo a vida, a integridade física ou o patrimônio de outrem”. De forma mais branda, a Lei das Contravenções Penais de 1941 pune, como contravenção, quem “provocar, abusivamente, emissão de fumaça, vapor ou gás que possa ofender ou molestar alguém” (art. 38).

não passavam de *contravenções penais*, pouco importando tivesse o infrator derrubado um ou 100.000 hectares de floresta nativa. Além disso, como consequência da má-redacção de vários dispositivos e da visão fragmentada do meio ambiente que adotavam, não era difícil aos réus conseguirem sua absolvição. Terceiro, quase todas as figuras penais eram dolosas.

Com 82 artigos, a Lei nº 9.605, embora chamada Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente, é mais do que isso, pois cuida também das sanções administrativas ambientais.

## **2. Principais inovações da nova Lei**

São várias as inovações trazidas pela Lei nº 9.605/98, a começar pelo fato de que, pela primeira vez, o Brasil tem, num único texto legal, a quase totalidade<sup>210</sup> dos tipos penais contra o meio ambiente.

Além disso, cabe sublinhar que a lei tanto traz dispositivos com feição de dependência ou acessoriedade em relação à atuação da administração pública ambiental, como contém outros de carácter autónomo, incriminando condutas que criam riscos sérios para a saúde ou vida humanas ou para o meio ambiente e, por isso mesmo, incompatíveis com o licenciamento ambiental.

## **3. A responsabilidade penal da pessoa jurídica**

Uma das principais novidades da Lei nº 9.605/98 foi a adoção da responsabilidade penal da pessoa jurídica, instituto esse totalmente alheio à tradição latino-americana, que só admite a responsabilidade penal da pessoa física.

No novo sistema, tanto as pessoas físicas (inclusive dirigentes das empresas), como as pessoas jurídicas, respondem criminalmente, estando a criminalização destas limitada àqueles casos em que “a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício de sua entidade”<sup>211</sup>.

A responsabilidade penal da pessoa jurídica “não exclui a das pessoas físicas”<sup>212</sup>, podendo uma mesma conduta levar à condenação da empresa, de seus dirigentes e de outros indivíduos que tenham colaborado com a conduta criminosa.

---

<sup>210</sup> Nos termos da proposta inicial que foi levada ao então Ministro da Justiça, Nelson de Azevedo Jobim, sugerindo a nomeação da Comissão de Juristas e os limites de seu trabalho, o texto legislativo a ser elaborado teria por escopo “juntar, em um único estatuto, todos os tipos penais de tutela *direta* do meio ambiente” (grifei).

Seguindo essa orientação filosófica, imbuída de espírito sistematizador e consolidador, a Lei nº 9.605/98, quando iniciou sua tramitação no Congresso, listava, expressamente, no seu último dispositivo, todos os tipos penais espalhados no ordenamento brasileiro que seriam revogados no momento de sua promulgação.

Mas diante do poder de fogo da oposição ao projeto, na Câmara dos Deputados, e a anunciada disposição do Presidente em vetar outros tantos dispositivos, sugerida ao Relator, Deputado Luciano Pizzatto, que seria mais prudente finalizar a lei simplesmente dizendo que “[r]evogam-se as disposições em contrário”. Com essa técnica, os tipos penais anteriormente existentes e que não foram objeto de novo tratamento na Lei nº 9.605/98 permanecem vigentes. Assim, dentre outros, continuam em vigor, por exemplo, algumas contravenções do Código Florestal, a criminalização da pesca de cetáceos, com pena de reclusão de 2 a 5 anos e multa (Lei nº 7.643, de 18 de dezembro de 1987), e, como já analisámos, a tipologia da Lei de Agrotóxicos.

<sup>211</sup> Art. 3, *caput*.

<sup>212</sup> Art. 3, par. único.



## 4. Controle da poluição

Vimos que, posteriormente à sua entrada em vigor, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente de 1981 teve adicionado ao seu texto, em 1989, um tipo penal (art. 15) tratando especificamente do crime de poluição. A Lei nº 9.605/98 repetiu, com modificações, tal infração, punindo com reclusão de um a quatro anos e multa todo aquele que “[c]ausar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora”<sup>213</sup>.

Também é crime “[c]onstruir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes”<sup>214</sup>.

## 5. Crimes contra a flora e fauna

As ofensa contra a flora, há pouco dissemos, eram previstas no Código Florestal como *contravenções penais*, o que enfraquecia bastante a repressão dos desmatamentos.

Modernizando o tratamento do tema, a Lei nº 9.605/98 traz toda uma seção dedicada à proteção da vegetação, com tipos penais que vão desde causar dano direto ou indireto às unidades de conservação<sup>215</sup>, a destruir ou danificar, se especialmente protegidas, florestas nativas ou plantadas, vegetação fixadora de duna ou protetora de mangues<sup>216</sup>, ou, ainda, impedir ou dificultar a regeneração natural da flora, quando protegida<sup>217</sup>.

A limitação ao uso de fogo, prevista na nova lei, foi vetada pelo Presidente da República, que cedeu à pressão dos grandes proprietários rurais<sup>218</sup>.

Quanto à fauna, a lei repetiu tipos penais já constantes da Lei de Proteção à Fauna, acrescentando outros. Por exemplo, é punido com detenção de seis meses a um ano, e multa, quem “[m]atar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida”<sup>219</sup>. Se a ofensa ocorre no âmbito de caça profissional – proibida pela Lei de Proteção à Fauna em todo o País –, a pena é aumentada até o triplo<sup>220</sup>.

Também é crime “[p]raticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos”, com pena de detenção de três meses a um ano, e multa<sup>221</sup>.

---

<sup>213</sup> Art. 54, *caput*.

<sup>214</sup> Art. 60.

<sup>215</sup> Art. 40, *caput*.

<sup>216</sup> Art. 50.

<sup>217</sup> Art. 49.

<sup>218</sup> O dispositivo vetado já fora profundamente diluído pelo poderoso *lobby* dos “ruralistas”, limitando-se somente a criminalizar a colocação de fogo em florestas e demais formas de vegetação “sem tomar as precauções necessárias para evitar a sua propagação” (art. 43, *caput*).

<sup>219</sup> Art. 29.

<sup>220</sup> Art. 29, par. 5.

<sup>221</sup> Art. 32, *caput*.

Enquanto que na flora a lei é mais rigorosa que os tipos penais contravencionais do Código Florestal, na parte da fauna significou, ao contrário, um inegável retrocesso, pois reduziu significativamente as sanções então aplicáveis. Condutas que, na Lei de Proteção à Fauna, eram apenas com reclusão de dois a cinco anos, com a Lei nº 9.605/98 passam a ser punidas com detenção de seis meses a um ano, e multa. Isso sem falar que, na nova lei, esses crimes são todos afiançáveis, o que não era o caso antes. Enfim, passou-se de um exagero (para mais) a um outro (para menos).

## **6. Crimes contra a administração ambiental**

De todas as novidades trazidas pela Lei nº 9.605/98, a que teve maior e imediato impacto foi a criminalização, de certas condutas dos próprios administradores ambientais. Passou a ser crime – apenado com detenção de um a três anos, e multa – “[c]onceder a funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público”<sup>222</sup>, podendo a conduta ser praticada de maneira dolosa ou culposa (neste último caso, a pena é de três meses a um ano de detenção, e multa).

Outro dispositivo sem precedentes no regime anterior é o que pune “[f]azer o funcionário público afirmação falsa ou enganosa, omitir a verdade, sonegar informações ou dados técnicos-científicos em procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental”, com pena de reclusão de um a três anos, e multa<sup>223</sup>.

Finalmente, é apenado com detenção de um a três meses e multa “deixar, aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental”<sup>224</sup>, punição essa que, na hipótese de culpa, cai para três meses a um ano de detenção e multa<sup>225</sup>. São inúmeras as modalidades de dever legal compondo obrigação de relevante interesse ambiental. Assim, por exemplo, o dever do servidor público de tomar *imediatas providências* contra a produção, comercialização e uso de agrotóxicos, diante de alerta ou recomendação de organização internacional<sup>226</sup>.

## **7. Penas**

As pessoas físicas estão sujeitas a penas de prisão, de multa e restritivas de direitos. Às pessoas jurídicas podem ser impostas estas duas últimas penas, além de prestação de serviços à comunidade (manutenção de espaços públicos, execução de obras de recuperação de áreas degradadas diversa daquela onde o dano ocorreu).

Segundo a lei, são penas restritivas de direito, dentre outras: a proibição de o condenado contratar com o Poder Público; de receber incentivos fiscais ou quaisquer outros benefícios; de participar de licitações; a suspensão parcial ou total de atividades<sup>227</sup>.

---

<sup>222</sup> Art. 67.

<sup>223</sup> Art. 66.

<sup>224</sup> Art. 68, *caput*.

<sup>225</sup> Art. 68, parágrafo único.

<sup>226</sup> Lei nº 7.802/89, art. 3, par. 4.

<sup>227</sup> Arts. 8, 10 e 22.

A reparação da degradação ambiental pode, preenchidos certos requisitos, mitigar a sanção penal, qualquer que ela seja (art. 14, inciso II), ou impedir a aplicação de pena privativa de liberdade (arts. 27 e 28).

## 8. Balanço inicial da aplicação da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente

No Estado de São Paulo, a exigência de licença ambiental, já vimos, vem desde 1976, ano em que foi promulgada a Lei Estadual nº 997, em 31 de maio.

Mas só com a Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente, a CETESB (agência estadual de controle da poluição) e a SMA – Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, preocupadas com a possível responsabilidade criminal de seus dirigentes, resolveram aplicar, em sua plenitude, a Lei 997/76.

Assim, a CETESB, poucos dias antes da entrada em vigor da Lei nº 9.605/98, expediu mais de 7.000 notificações a empresas poluidoras para que regularizassem suas licenças ambientais. Preenchidos os requisitos legais, muitas tiveram suas licenças emitidas, mas grandes indústrias siderúrgicas, petroquímicas, mineradoras e automobilísticas, que vinham funcionando de maneira irregular há anos, com a conivência da fiscalização do órgão, teriam que ser interditadas, conquanto incapazes de viabilizar, rapidamente, as exigências da legislação, como instalar equipamentos de controle da poluição.

Surpreendentemente, a SMA<sup>228</sup> e a CETESB foram, então, ao Presidente da República e solicitaram que, fazendo uso de seus poderes constitucionais de emergência (Medida Provisória), suspendesse a aplicação da Lei nº 9.605/98, dando aos grandes poluidores em situação de desconformidade, alguns desde 1976, um prazo para procederem aos ajustes necessários. Uma moratória de até *dez anos* foi concedida, o que adiaria até ao ano 2008 a plena aplicação da legislação ambiental no país (Medida Provisória nº 1.710, de 7 de agosto de 1998). A medida presidencial e a atitude da Secretaria em favor dos poluidores foi duramente criticada por ambientalistas, pelos próprios funcionários dos órgãos ambientais e até por empresários mais modernos, causando espanto que um ato dessa repercussão fosse editado em plena campanha eleitoral para presidente e governadores<sup>229</sup>. Sentindo a pressão da sociedade, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, ao reeditar a Medida Provisória, reduziu o prazo de *dez* para *três anos*, renováveis por mais três.

---

<sup>228</sup> Justificando o sua atitude em favor dos piores poluidores do país, a ex-Secretária do Meio Ambiente de São Paulo, Stela Goldenstein, afirmou que não atende aos interesses do país interditar abruptamente “parcela importante do parque industrial brasileiro”. Cf., *A SMA e a Medida Provisória 1710*, 12 SMA Esclarece 2 (agosto de 1998), deixando de lembrar que vários desses grandes degradadores funcionavam em desrespeito à legislação ambiental há mais de vinte anos.

<sup>229</sup> Na comunidade dos ambientalistas, assim como em instituições científicas (por exemplo, SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência) e de classe (por exemplo, a Ordem dos Advogados do Brasil, a AJUFE – Associação dos Juizes Federais e ANPR – Associação Nacional dos Procuradores da República), e outros órgãos públicos (como o Ministério Público), o que mais surpreendeu e incomodou foi o fato de funcionários graduados ligados à Secretaria do Meio Ambiente – entre os quais destacam-se, pelas posições que ocupam, Armando Shalders Neto, diretor da CETESB e Eduardo Lages, Procurador do Estado junto à SMA – terem participado ativa e diretamente do *lobby* em favor da suspensão da lei e da concessão do período de graça aos degradadores históricos.

Apesar desses acidentes de percurso, a Lei nº 9.605/98 promete melhorar a proteção do meio ambiente no Brasil. O grande desafio agora é pô-la em prática. Sem isso, a lei será mais um pedaço de papel, com poucos ou nenhum benefício para a sociedade.

## **VIII. Acesso à justiça**

Até 1981, os litígios ambientais só podiam ser dirimidos de maneira individual. No máximo, aceitava-se a agregação litisconsorcial, prevista no Código de Processo Civil. O dano ambiental, se não estivesse caracterizado como violação de interesses particularizados de sujeitos claramente identificados, inviabilizava-se como demanda judicial factível.

Esse quadro muda radicalmente com a promulgação da Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) que, em seu art. 14, parágrafo primeiro, delegou, expressamente, pela primeira vez, ao Ministério Público legitimidade para propor ações de responsabilidade por danos ambientais.

Tratava-se, ainda, de insuficiente flexibilização da legitimação para agir, conquanto só ao Ministério Público a lei atribuiu a titularidade da ação. Tal limitação injustificável desaparece com a Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), que legitima igualmente organizações não-governamentais e outros órgãos públicos.

Embora consagrada, a denominação *ação civil pública* é, em rigor terminológico, inadequada. A um, porque, no plano dos legitimados, a ação nem sempre é *pública*, posto que ONGs, de caráter privado, estão habilitadas a utilizá-la. A dois, tampouco é exclusivamente *público* o interesse tutelado, já que o dano ambiental *lato sensu* pode apresentar conteúdo difuso, coletivo *stricto sensu* ou individual homogêneo.

Em uma palavra, pode-se dizer que os recentes e notáveis avanços na proteção jurídica do ambiente no Brasil deve-se não só ao aperfeiçoamento do quadro legislativo de fundo, mas principalmente à existência da ação civil pública ambiental que, largamente utilizada, sem dúvida revolucionou a tutela dos recursos naturais em nosso país.

Ao lado da ação civil pública, mas ainda com acanhada utilização e insignificante impacto concreto, temos a *ação popular ambiental*. Trata-se de inovação que aparece com a Constituição Federal de 1988, como resultado da expressa ampliação do campo de aplicação da ação popular comum, figura esta que, no ordenamento jurídico brasileiro, tradicionalmente é utilizada na defesa da moralidade administrativa. Na forma do art. 5, inciso LXXIII, da Constituição, passa a admitir-se tal instrumento também para a defesa do ambiente. Embora visando a tutela de interesses supraindividuais, aqui a legitimação para agir, ao contrário da ação civil pública, é individual (= o cidadão) e não institucional (= Ministério Público, ONGs ou outros entes públicos).

## **Conclusão**

O Brasil, afirma-se, tem hoje um dos mais avançados e completos sistemas de proteção legal do meio ambiente. Prioritário para o futuro (e para o presente), não mais é, no essencial, legislar. Já o fizemos. O que se espera agora dos órgãos ambientais e dos cidadãos, organizados ou não, é o cumprimento das exigências previstas, que, com frequência, nada mais são do que letra morta.

# CABO VERDE I

## Resumo

O texto intitulado “A Assembleia Nacional de Cabo Verde e a Protecção do Ambiente”, da autoria de Aristides Lima, descreve e analisa o trabalho desempenhado por essa instituição em matéria de protecção do ambiente desde 1975 até ao presente.

Começa por analisar a problemática da protecção do ambiente propriamente dita, salientando as características naturais do país e os seus Principais problemas em matéria de ambiente, prosseguindo com uma descrição do estatuto jurídico e das características da Assembleia Nacional.

Identifica de seguida a problemática da protecção do ambiente no âmbito das funções de orientação política e controlo, focando a sua análise, por uma lado, nos Programas do Governo desenvolvidos nesta área e, por outro, no papel desempenhado pelos Deputados, nomeadamente no período antes da ordem do dia e em perguntas e interpelações ao Governo.

Subsequentemente, analisa o quadro jurídico nacional existente em matéria ambiental, evidenciando os aspectos fundamentais da lei constitucional nesta matéria e comparando a evolução ocorrida entre a Constituição de 1980 e a de 1992 e prossegue com uma análise jurídica do Código da Água e da Lei de Bases do Ambiente. Relativamente ao primeiro, descreve, em traços gerais, as suas características e natureza e recomenda a sua revisão. Relativamente à Lei de Bases, o autor analisa detalhadamente a sua génese, evidenciando os seus aspectos fundamentais e a sua importância na definição da política de ambiente e no estabelecimento de regras de organização funcional. O autor conclui com a identificação dos instrumentos jurídicos desenvolvidos com vista à regulamentação das regras e princípios contidos na lei, nomeadamente em matéria de avaliação e estudos de impacto ambiental, estabelecimentos perigosos, insalubres ou incómodos, resíduos, recursos geológicos, poluição atmosférica, ruído, protecção de espaços naturais e espécies protegidas, regime de fiscalização, crimes e contra-ordenações e ainda questões atinentes à institucionalização de um Fundo do Ambiente.

No que concerne ao Direito Internacional do Ambiente, o autor enumera as principais convenções e acordos internacionais aprovados pela Assembleia Nacional de Cabo Verde, nomeadamente, a Convenção sobre Direito do Mar, a Convenção sobre a Mudança do Clima, a Convenção sobre a Diversidade Biológica, a Convenção de Basileia, e o Protocolo à Convenção para a Constituição de um Fundo Internacional de Compensação pelos Prejuízos devidos à Poluição por Hidrocarbonetos.

O autor conclui evidenciando a importância que o trabalho desenvolvido pela Assembleia Nacional, tem representado em matéria de protecção do ambiente, falando mesmo da criação de uma “nova consciência ecológica nacional”. No entanto, salienta que o ambiente não constitui ainda um tema central da prática parlamentar e, para contrariar essa tendência, propõe algumas linhas de orientação no sentido de garantir que a “Casa de Palavra” trate as questões desta natureza com a importância e dinâmica que lhes é devida.



# **A Assembleia Nacional de Cabo Verde e a Protecção do Ambiente**

**Aristides R. Lima**





## Introdução

Com este trabalho propõe-se demonstrar e compreender o papel relevante que a jovem Assembleia Nacional de Cabo Verde tem tido na protecção do ambiente do arquipélago, de 1975 a esta data.

Procurar-se-á, de entrada, recortar a problemática do Ambiente em Cabo Verde.

Segue-se a explicitação do estatuto jurídico-político da Assembleia Nacional, com uma tentativa de sua localização histórico-política e de apresentação de alguns dos constrangimentos que ela enfrenta.

Mais adiante, procurar-se-á ainda realçar as formas concretas de manifestação da preocupação da Assembleia com a problemática em apreço.

Serão consideradas as intervenções dos Deputados relacionadas com a função política, particularmente a de orientação e controlo, com a função constituinte, com a função de revisão constitucional e com a função legislativa.

Na análise não se deixará de referir, ainda que episodicamente, o modo como a Assembleia Nacional reflecte na sua organização interna a problemática do ambiente.

Finalmente, extrair-se-ão algumas conclusões e recomendações para o trabalho futuro da Assembleia em matéria de protecção do ambiente.

## I. A problemática da protecção do ambiente em Cabo Verde

A protecção do meio ambiente, entendido este quer como sistema global dos ecossistemas<sup>1</sup>, ou, de uma forma mais simples, como “tudo aquilo que nos rodeia ... e que influencia, directa ou indirectamente, a nossa qualidade de vida e os seres vivos que constituem a biosfera”<sup>2</sup> é uma das grandes tarefas do Estado de Cabo Verde enquanto instituição e comunidade política.

Para se compreender a dimensão do desafio é antes de mais preciso recordar que Cabo Verde é um país insular de reduzidas dimensões, 4.033 quilómetros quadrados, e de escassos recursos naturais.

Não é novidade para ninguém que Cabo Verde, país saeliano, dispõe de pouco terreno para a agricultura<sup>3</sup>, é vitimado por secas cíclicas e longas, pelo desajustamento das precipitações, que provocam a erosão, conta com uma fraca cobertura vegetal, escassos recursos minerais e pouca matéria-prima para o sector secundário da economia.

---

<sup>1</sup> Cfr. Bernd Bender e Reinhard Sparwasser, *Umweltrecht, Grundzüge des Umweltschutzrechts*, Heidelberg, 2ª edição, 1990, p. 1, 350 e sgs.

<sup>2</sup> João Pereira Reis, *Lei de Bases do Ambiente*, anotada e comentada. Legislação Complementar, Livraria Almedina, Coimbra 1992, p. 25.

<sup>3</sup> Segundo um estudo efectuado em 1986, as terras aráveis eram de 38.969 hectares, i.e. 9,7% da superfície do país, as áreas silvo-pastoris, 55.457 hectares, i.e. 13,7%, in Programa de Acção Nacional de Luta Contra a Desertificação e de mitigação dos efeitos da seca (PAN), (s. 1.) 1998, p. 10.

Com um crescimento populacional estimado de 2,8%<sup>4</sup> para o período de 1993 a 2000, a pressão sobre os meios ambientais como a água, os solos, a flora e a fauna é grande.

Por outro lado, Cabo Verde tem poucos espaços verdes e de lazer, um território pouco ordenado, um ambiente urbano muitas vezes sobrepovoado e caótico.

Esta situação coloca o arquipélago, em termos meramente ambientais, numa base de partida pouco favorável para o desenvolvimento económico e, em parte, para uma boa qualidade de vida para a generalidade dos seus filhos.

Entre os fenómenos ambientais mais frequentes que Cabo Verde tem enfrentado e que, de um ou outro modo, têm interpelado o Estado e a comunidade nacional contam-se:<sup>5</sup>

- a) as secas frequentes;
- b) as chuvas torrenciais;
- c) os abalos sísmicos de origem vulcânica;
- d) os ventos fortes;
- e) a invasão de areias movediças;
- f) a bruma seca;
- g) o crescimento desordenado dos aglomerados urbanos;
- h) a pressão sobre as costas das ilhas montanhosas através da apanha da areia, cascalho e brita para construção;
- i) a pesca irresponsável com artefactos inadequados.

No centro das preocupações ambientais de Cabo Verde, como aliás em muitos países africanos, parece estar o problema da seca e da desertificação, problema este que acarreta um quadro preocupante de efeitos naturais e sociais conhecidos: a falta de água para a agricultura, a criação do gado e o abastecimento às populações; um deficit de energia; o agravamento da situação alimentar; o desemprego, a migração interna e a emigração.

No entanto, tal como muitos países insulares, Cabo Verde pode apresentar alguns aspectos positivos no seu meio ambiente:

- a) o país dispõe de um significativo potencial marinho sob a sua jurisdição: no mar territorial e na extensa Zona Económica Exclusiva encontra-se uma notável variedade de peixe e outros recursos vivos;
- b) a fauna e a flora cabo-verdianas apresentam igualmente importantes espécies endémicas, muito relevantes numa perspectiva de conservação da biodiversidade<sup>6</sup>.

Face às limitações da oferta ambiental para o desenvolvimento, face aos fenómenos ambientais típicos do país, particularmente a seca e a desertificação, mas também face aos aspectos positivos do ambiente, que têm a ver com a biodiversidade da fauna e da flora e com a qualidade do ambiente marinho, a acção do Estado e das comunidades para a protecção do meio ambiente assume importância numa dupla perspectiva:

- a) para dar resposta aos fenómenos atrás registados; e
- b) para criar melhores condições para o desenvolvimento das actuais e futuras gerações.

---

<sup>4</sup> Cfr. Relatório do Desenvolvimento Humano, Lisboa 1996, p. 179.

<sup>5</sup> Idem, p. 140.

<sup>6</sup> Cfr. Programa do II Governo Constitucional da II República, Praia, 1996, p. 141. Na fauna encontram-se referenciadas mais de cem espécies de aves terrestres e marinhas; na flora várias espécies típicas da Macaronésia.

Felizmente, o Estado de Cabo Verde entendeu este problema e, desde a primeira hora, procurou dar respostas políticas e legais à situação encontrada a 5 de Julho de 1975, data da independência política. O Estado e os cidadãos mobilizaram interna e externamente importantes meios e recursos para a luta contra a desertificação e os efeitos da seca, que se traduziram, por exemplo, na plantação de mais de 32 milhões de árvores, na construção de arretos e banquetas, de milhares de diques de correcção torrencial, e em diversas obras de engenharia hidráulica. Por outro lado, esta luta pela protecção do ambiente foi acompanhada da aprovação de inúmeros instrumentos políticos e normativos, tais como programas de Governo, leis constitucionais e tratados internacionais.

Nesta luta, a Assembleia Nacional de Cabo Verde desempenhou um papel importante, em sintonia com o seu estatuto jurídico-político.

## II. O estatuto jurídico-político da Assembleia Nacional

O Parlamento cabo-verdiano, como qualquer outro Parlamento, é um órgão representativo que exerce funções legislativas, de controlo do executivo e de legitimação<sup>7</sup>.

A Constituição de 1980, na redacção dada pela Lei de Revisão Constitucional<sup>8</sup>, de 29 de Setembro de 1990, estatuiu, no seu art. 46, o seguinte:

“A Assembleia Nacional é o órgão legislativo supremo da República e a assembleia representativa de todos os cabo-verdianos. Ela decide sobre as questões fundamentais da política interna e externa do Estado”.

A Constituição de 1980 previa ainda que a Assembleia apreciava e aprovava o Programa do Governo (art. 58 p)).

A Constituição de 1992, por seu turno, define a Assembleia Nacional simplesmente como “assembleia que representa todos os cabo-verdianos” (art. 152), cometendo-lhe igualmente o poder de apreciar o Programa de Governo (art. 191 n.º 3 a)). Diversamente do disposto na Constituição de 1980, a Lei Fundamental de 1992 não prevê que o Programa do Governo seja votado pelos Deputados. Nos termos do disposto no seu artigo 209, o Primeiro-Ministro, ao submeter o Programa do Governo ao Parlamento, solicitará obrigatoriamente a este a aprovação de uma “moção de confiança exclusivamente sobre a política geral” que o Governo pretende realizar<sup>9</sup>. Assim os Deputados apenas votam uma moção<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Cfr. Maurício Cotta, Parlamento, in Norberto Bobbio, Niccolò Matteucci, Gianfranco Pasquino, Dicionário de Política, Brasília 1997, p. 884; neste trabalho, consideramos apenas algumas das funções básicas do Parlamento, tendo em conta a forma como o Regimento cabo-verdiano tradicionalmente as encara. Para uma outra leitura, cfr. Suzanne S. Schüttemeyer, Vergleichende Parlamentarismusforschung, in Berg-Schlosser, Müller-Rommel (ed.), Opladen 1992, p. 188, que distingue as funções de *legislação, controlo, electiva e de recrutamento, de articulação, de publicidade e legitimação*.

<sup>8</sup> Lei n.º 2/III/90.

<sup>9</sup> Tal facto indicará um reforço da autonomia do Governo em relação ao Parlamento, ultrapassando-se os cânones do primeiro constitucionalismo nacional.

<sup>10</sup> Art. 290 da Constituição e 221 do Regimento da Assembleia Nacional, aprovado pela Lei n.º 37/V/97, de 1 de Setembro.

Verifica-se que, além do seu papel na aprovação de leis (constitucionais e ordinárias), de resto a actividade mais típica dos Parlamentos, a Assembleia Nacional exerce uma importante função de orientação política e controlo.

A função de orientação política manifesta-se particularmente nos momentos de início de Legislatura, com a apreciação do Programa, seguida de votação *in toto*, ou apenas da votação de uma moção de confiança sobre a política geral. Estes momentos de formação do Governo são também autênticos momentos de legitimação política do Executivo.

Tradicionalmente, nos Regimentos da Assembleia Nacional prevêm-se os mecanismos e processos de orientação e controlo da actividade política, relacionados não só com a apreciação do Programa do Governo, mas também (na Constituição de 1980), com as interpelações, o debate sobre questões de política interna e externa, as perguntas etc.

É no âmbito deste estatuto da Assembleia normativamente definido que se interroga o papel da Assembleia na protecção do meio ambiente.

Mas, ao mesmo tempo, convirá não se perder de vista a realidade do Parlamento cabo-verdiano, isto é, a sua concreta localização histórica e peso na sociedade e no sistema de Governo, tendo em conta o seu estágio de evolução.

E a realidade é que, apesar dos avanços por todos reconhecidos, o Parlamento cabo-verdiano, é ainda um Parlamento, que de acordo com a teoria do parlamentarismo comparado, se poderá caracterizar como inibido<sup>11</sup>. Quer isto dizer que ele está ainda a caminho de realizar o seu take-off como instituição central de uma democracia pluralista moderna, depois de um percurso feito antes de 1990 e que foi baptizado por alguns generosamente como “parlamentarismo de partido único” limitado cultural e estruturalmente<sup>12</sup>.

Na verdade, o Parlamento cabo-verdiano apresenta os seguintes traços:

- a) é um Parlamento *jovem*;
- b) é um Parlamento em crise de crescimento, na medida em que procedeu a uma positiva alteração do regime de sessões e a uma maior alocação de recursos, sem aumentar significativamente a disponibilidade dos Deputados, e a produtividade política e legislativa;
- c) é um Parlamento essencialmente de horas livres para a maior parte dos seus membros que não exerce o mandato a tempo inteiro;
- d) é um Parlamento sem um adequado *staff* de apoio aos Grupos Parlamentares;
- e) é um Parlamento, com pouca vertebração e articulação internas e sem grande intensidade de vida.

---

<sup>11</sup> O termo inibido corresponde a uma das quatro categorias de Parlamento consideradas por J. Blondel, *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, p. 136 sgs., cit. por Suzanne S. Schüttemeyer, op. cit. p. 191. Este tipo de Parlamento, que está quanto ao seu significado e papel efectivo acima dos dois primeiros tipos e abaixo do “*true legislature*” dos países desenvolvidos, é por definição um Parlamento que discute questões gerais e singulares, mas que devido a uma série de razões não está em condições de influenciar o Executivo de algum modo.

<sup>12</sup> O autor deste ensaio referia-se, em 1992, a este parlamentarismo como pouco desenvolvido e limitado cultural e estruturalmente, realçando alguns indicadores deste sub-desenvolvimento: a falta de tradição parlamentar, o auto-entendimento dos Deputados em relação ao seu papel, a actividade parlamentar não remunerada e a curtíssima duração dos períodos de sessão parlamentar. Cfr. Aristides R. Lima, *Reforma Política em Cabo Verde, do paternalismo à modernização do Estado*, Praia, 1992, p. 13.

### **III. A protecção do meio ambiente no âmbito das funções de orientação política e controlo**

#### **1. Os Programas de Governo e a protecção do meio ambiente**

Ao longo dos seus 23 anos de existência, a Assembleia Nacional de Cabo Verde tem conhecido ou praticado inúmeros actos de orientação política e controlo relevantes para a protecção do meio ambiente. Estão neste caso os Programas de Governo por ela apreciados e votados, ou simplesmente apreciados, com subsequente votação de moção de política geral. Mas não se pode deixar de incluir, pelo seu papel político, o chamado Programa do I Governo, por assim dizer, sufragado nas ruas do Mindelo....

Curiosamente, a Assembleia Nacional de que saiu o primeiro Governo cabo-verdiano, em 1975, não chegou a aprovar nenhum Programa de Governo, nem Lei de Organização Política do Estado, a Constituição provisória de então, a tal obrigava.

Contudo, a história regista como Programa de Governo o discurso programático proferido pelo recém designado Primeiro-Ministro a 7 de Julho de 1975, dois dias após a proclamação solene da independência de Cabo Verde.

Tal documento, que haveria de ser parlamentarmente relevante, mesmo no quadro estreito de um chamado “parlamentarismo de partido único”<sup>13</sup>, não deixou de conferir uma clara atenção à problemática da protecção ao meio ambiente, consagrando no âmbito das propostas de governação para o sector de agricultura e águas, nomeadamente os dois objectivos seguintes<sup>14</sup>:

- a) a elaboração de uma lei sobre a utilização das águas; e,
- b) a luta contra a erosão e a desertificação.

Ainda durante a primeira República, a Assembleia Nacional demonstrou uma preocupação mais consistente com a problemática do meio ambiente através do seu voto de aprovação, por exemplo, do Programa de Governo para o período de 1986-90.

Então, continua-se a dar muita atenção à problemática da luta contra a desertificação e à erosão e à mobilização e valorização dos recursos hídricos, ao abastecimento de água às populações, mas surge com alguma força uma preocupação com o reordenamento do território, o desenvolvimento integrado e o prosseguimento da política de desenvolvimento de energias novas e renováveis<sup>15</sup>.

Fala-se na diminuição do desequilíbrio entre a procura e a oferta de lenha como grande orientação no sector energético, na prossecução da electrificação rural, na promoção do aumento da oferta de lenha, através da reflorestação.

O Programa do actual Governo foi apreciado em 1996 pela Assembleia que, nos termos constitucionais, votou uma moção de confiança sobre a política geral do Executivo.

---

<sup>13</sup> Sobre a problemática cfr. Aristides R. Lima, ob. Cit. P. 10 e sgs.; Sobre os limites de uma Assembleia Nacional no quadro de um regime de Partido Único cfr. a crítica de Jorge Carlos Fonseca, O sistema de Governo na Constituição cabo-verdiana, Lisboa, 1990, p. 88 e sgs.

<sup>14</sup> Programa de Governo (s.d.), (s. 1.) editado pela Imprensa do PAICV, p. 14.

<sup>15</sup> Programa de Governo, Praia, 1986 cfr. p. 20, 21, 68, 69, 82, 83.

Esse Programa confere uma importância particular ao meio ambiente e retém como objectivos principais os seguintes:

- a) a protecção do mar, das zonas costeiras e dos seus recursos, com vista a uma exploração sustentável dos mesmos;
- b) a protecção dos recursos naturais terrestres, em especial os solos a água e a biodiversidade;
- c) a protecção, promoção e reprodução da cultura nacional.

São previstos vários programas que têm por objecto:

- a) o ordenamento do território;
- b) a gestão das zonas costeiras;
- c) a protecção da biodiversidade e dos recursos genéticos;
- d) o acompanhamento das alterações do meio ambiente e a prevenção de catástrofes;
- e) a conservação de solos e águas;
- f) o tratamento de efluentes;
- g) a informação e formação das comunidades;
- h) o acompanhamento da aplicação de convenções e tratados.

Vê-se, pois, que declarações programáticas parlamentarmente relevantes e diversos Programas de Governo explicitaram, tanto na primeira República (1975 a 1990), como na segunda, um conjunto de orientações e compromissos programáticos do Governo que haviam de constituir um quadro importante de referência para a acção dos Deputados em matéria de protecção do meio ambiente, fazendo recurso quer a actos de controlo e fiscalização política, quer a actos legislativos. Independentemente da caracterização jurídico-política que se fizer da natureza do Programa do Governo, e independentemente da valoração do facto de o Programa do Governo ser apreciado e votado ou simplesmente apreciado pelo Parlamento, certo é que o Governo, tanto na primeira como na segunda Repúblicas, responde politicamente perante o Parlamento<sup>16</sup>. Tal facto confere aos Deputados a possibilidade de o controlar e de exercer influência sobre ele, indo ao limite de votar uma moção de censura, se for o caso.

## **2. Intervenções dos Deputados no período de Antes da Ordem do Dia, Perguntas e Interpelações ao Governo**

### **2.1. Período de Antes da Ordem do Dia : *Spinotarsus*, saneamento e seca**

Mais ou menos cientes do estipulado nos documentos de orientação política que são os Programas de Governo, votados ou simplesmente apreciados pela Assembleia Nacional, os Deputados ao longo das diversas Legislaturas, deram atenção à protecção do meio ambiente em sede quer dos períodos de Antes da Ordem do Dia, quer dos processos de fiscalização política.

Assim, na 7ª Sessão Legislativa da II Legislatura, por exemplo, a Acta das Sessões regista intervenções dos Deputados no Período de Antes da Ordem do Dia sobre:

- a) “a praga de mil pés (*Spinotarsus*)”, que vinha danificando a agricultura e as plantas em Santo Antão<sup>17</sup>;

---

<sup>16</sup> Arts. 78 e 197 das Constituições de 1980 e 1992, respectivamente.

<sup>17</sup> O Deputado Maurino Delgado (Ribeira Grande) recomendou então ao Governo medidas para o combate a essa praga. Acta das Sessões da Assembleia Nacional Popular, II Legislatura, 7ª Sessão, p. 7.

- b) os efeitos da seca e a falta de pasto para o gado<sup>18</sup>;
- c) o abastecimento de água às populações e a necessidade de racionalização do consumo de água<sup>19</sup>;
- d) o saneamento do meio e a recolha do lixo<sup>20</sup>.

## **2.2. As Perguntas ao Governo: taxa ecológica, protecção das águas territoriais, explosivos no mar**

A Assembleia frequentemente colocou questões ao Governo sobre o meio ambiente.

Assim recentemente foram colocadas perguntas ao Governo sobre:

- a) a taxa ecológica e a protecção das águas territoriais<sup>21</sup>;
- b) o uso sistemático de explosivos na orla marítima de Santo Antão para a pesca, com manifesto prejuízo para o ambiente marinho<sup>22</sup>;
- c) o projecto de saneamento para a vila turística de Santa Maria<sup>23</sup>.

## **2.3. Interpelações ao Governo: turismo e meio ambiente**

Na actividade da Assembleia as interpelações têm constituído também um quadro para a manifestação do empenhamento dos Deputados pela problemática da protecção ambiental.

Disso é exemplo a interpelação realizada pelo Grupo Parlamentar (GP) do Partido Africano para a Independência de Cabo Verde (PAICV) sobre a política de turismo em Maio de 1997. Quer na intervenção do Presidente do Grupo Parlamentar do PAICV, quer na intervenção do Deputado Manuel Inocêncio, a preocupação ambiental ficou bem expressa<sup>24</sup>.

O primeiro começaria por dizer durante os debates o seguinte: “um dos problemas mais sérios que o turismo coloca é o do saneamento do meio e da protecção do meio ambiente. Todos sabem que com a vinda massiva de turistas, aumentam grandemente os resíduos sólidos e líquidos que precisam de intervenção do Estado e de privados.” Depois perguntaria: “que soluções tem o Governo para o sector e qual o volume de investimentos a fazer nos próximos anos no saneamento e na protecção do meio ambiente, e qual a sua localização?”

O Deputado Manuel Inocêncio defenderia então que o grande desafio em matéria de construção de infra-estruturas para o turismo é o saneamento: “se tivermos em conta os problemas ambientais urbanos, criados pela actual situação sanitária do país, que se caracteriza por um enorme défice de cobertura em matéria de sistemas de drenagem e tratamento de esgotos, pela debilidade dos sistemas municipais de recolha de resíduos sólidos, pela existência de um único aterro sanitário para deposição desses resíduos e pela fraqueza institucional do sector, especialmente a nível de

---

<sup>18</sup> Deputado José Miguel Azancoth.

<sup>19</sup> Deputados Serapião Oliveira (Boavista) e Silvino Sousa (Praia).

<sup>20</sup> O Deputado Adriano da Cruz Brito (S. Vicente) defendeu que aos municípios fossem concedidas melhores condições para a recolha do lixo.

<sup>21</sup> Deputado José Tomás Veiga, Outubro de 1997.

<sup>22</sup> Deputado Noé Santos, Junho de 1998.

<sup>23</sup> Deputado Mário Paixão Lopes, Junho de 1998.

<sup>24</sup> Acta de Sessões da Assembleia Nacional, V Legislatura, 4ª Sessão Legislativa Ordinária, Reunião Plenária de 15 de Maio.

organização dos Municípios, é fácil de concluir que o grande desafio em matéria de construção de infra-estruturas para o turismo é o saneamento do meio”.

A interpelação serviu ainda para chamar a atenção do Governo concretamente para os programas de saneamento concebidos ou a conceber para a Praia, Tarrafal, Mindelo, Boavista e Sal, programas esses cuja importância não pode ser ignorada quer na perspectiva do desenvolvimento do turismo, quer, sobretudo, na da melhoria da qualidade de vida das pessoas e da realização do direito dos cidadãos a um meio ambiente equilibrado.

## **IV. A protecção do meio ambiente através da criação normativa: função constituinte, função de revisão constitucional e função legislativa<sup>25</sup>**

Ao longo dos anos, a Assembleia Nacional produziu actos normativos diversos para proteger o meio ambiente.

Desde logo, através da aprovação das Constituições de 1980 e de 1992. Mas também através de Leis ordinárias. Estas podem-se dividir em Leis especificamente ambientais e Leis relevantes para o ambiente<sup>26</sup>.

Consideram-se leis especificamente ambientais as que se referem primariamente à protecção do ambiente. Na doutrina alemã, por exemplo, aponta-se como leis especificamente ambientais as existentes no domínio do direito de protecção pública das emissões, de protecção das radiações, de protecção da natureza, do direito do saneamento ou do direito das águas. Como Leis relevantes para o ambiente são referenciadas as leis que, paralelamente a outros objectivos, contemplam, através de uma ou várias normas, preocupações ambientais. São referidos neste caso os domínios do ordenamento do território, do urbanismo, do direito atómico, do direito de minas, do direito florestal, do direito dos transportes terrestres e marítimos, etc.

### **1. A Assembleia e o direito constitucional do ambiente**

A Constituição de 1980 não deu destaque especial à problemática do ambiente. As suas normas mais importantes nesta matéria estão relacionadas sobretudo com:

- a) a definição do território nacional, sobre o qual se exerce a soberania; (nº 1 do art. 8);
- b) a determinação dos recursos naturais, vivos e não vivos, no território nacional como objecto do exercício da soberania do Estado (nº 2 do art. 8);
- c) o princípio de que o Estado exerce “competência exclusiva”, entenda-se jurisdição, em matéria de conservação e exploração dos recursos naturais vivos e não vivos na Zona Económica Exclusiva (art. 9);
- d) a definição do subsolo, das águas e das riquezas minerais como propriedade do Estado;
- e) a incumbência do Estado em defender e valorizar o património cultural do povo cabo-verdiano (art. 16).

---

<sup>25</sup> Para esta caracterização funcional cfr. Marcelo Rebelo de Sousa e Sofia Galvão, *Introdução ao estudo do Direito*, publicações Europa América, 2ª ed., Mira Sintra-Mem Martins, (sd), p. 29).

<sup>26</sup> Sobre esta diferenciação entre leis específicas do ambiente e leis relevantes para o ambiente cfr. Bernd Bender e Reinhard Sparwasser, op. cit. p. 3.



A Constituição de 1992, uma Constituição analítica, que surgiu num contexto diferente, deu maior destaque à problemática do ambiente.

Em primeiro lugar, na linha da Constituição de 1980, previu, com maior desenvolvimento, normas sobre a dominialidade pública relevantes para o Direito do Ambiente (art. 91). Em segundo lugar, e sobretudo, consagrou, no ordenamento nacional, o direito ao ambiente. Em terceiro lugar, fixou importantes incumbências constitucionais e tarefas do Estado<sup>27</sup>.

Assim, o art. 70 da Constituição dispõe o seguinte:

- Todos têm direito a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender e conservar.
- O Estado e os municípios, com a colaboração das associações de defesa do meio ambiente, adoptarão políticas de defesa e de preservação do meio ambiente e velarão pela utilização racional de todos os recursos naturais.
- O Estado estimula e apoia a criação de associações de defesa do meio ambiente e de protecção dos recursos naturais.

Além das incumbências constitucionais, ou garantias do direito ao meio ambiente previstas nos números 2 e 3 do artigo 70, a Constituição de 1992 consagrou como tarefa do Estado “proteger a paisagem, a natureza, os recursos naturais e o meio ambiente, bem como o património histórico-cultural nacional”.

Finalmente, além da competência genérica que a Assembleia detém para legislar em tudo quanto não seja reservado ao Governo, a Constituição de 1992 cometeu à Assembleia Nacional a competência exclusiva para fazer leis de bases sobre “o sistema de protecção da natureza, dos recursos naturais e do património histórico e cultural” (artigo 187 nº 2 e) da Constituição). Uma vez definidas as bases sobre tais assuntos, isto é, tomadas as opções político-legislativas fundamentais, o Governo pode, através de decretos-leis de desenvolvimento, detalhar a matéria (art. 216 nº 2 c)).

À luz da Constituição vigente, e nos termos do artigo 190, a Assembleia Nacional também é competente para aprovar tratados que versem matérias da sua competência legislativa relativa ao ambiente.

## **2. As leis ordinárias e a protecção do meio ambiente**

### **2.1. Leis específicas de protecção do meio ambiente**

Entre as leis ordinárias especificamente ambientais aprovadas pelo Parlamento figuram:

- a) Lei nº 41/II/84, de 18 de Junho, que aprovou o Código de Água;
- b) Lei nº 86/IV/93, que define as Bases da Política do Ambiente;
- c) Lei nº 128/IV/95, de 27 de Junho, que protege o ambiente criando a taxa ecológica;
- d) Lei nº 79/III/ 90, de 26 de Maio, que declara como reservas naturais a ilha de Santa Luzia e alguns ilhéus.

---

<sup>27</sup> É de justiça referir que o maior partido da oposição apresentou em Maio de 1992, uma proposta de Constituição com amplos desenvolvimentos em torno do Direito do Ambiente, chegando a prever, além do próprio direito ao ambiente, uma panóplia de direitos como o “veto ecológico” ( nº 7 do art. 82) e o direito de acção popular para defesa do ambiente (art. 66); cfr. PAICV, Uma proposta de Constituição para Cabo Verde, Praia, 1992, p. 22, 26 e sgs.

### **2.1.1. O Código de Água**

O Código de Água estabeleceu as bases gerais do regime jurídico da propriedade, protecção, conservação, desenvolvimento, administração e uso dos recursos hídricos. Surgiu na linha das preocupações ambientais já referenciadas no primeiro Programa de Governo e tendo em conta também o facto de a problemática da água ser uma das mais sérias do país. É sabido que tem havido um decréscimo constante do nível de água que coloca Cabo Verde à beira de uma crise hídrica generalizada.

O estudo do contributo do Código de Água para a disciplina e a racionalização da utilização da água precisa de ser realizado. No entanto, admite-se hoje que toda a legislação sobre a matéria precisa de ser revista, tendo em conta a actual situação de crise hídrica, quicá mais grave do que anteriormente, e a necessidade de se tomar decisões ousadas sobre a utilização da água<sup>28</sup>.

Merece referência o facto de a Comissão Especializada de Agricultura, Ambiente, Energia e Água, no âmbito do debate orçamental de 1997, ter chamado a atenção do Governo para a necessidade de dar “atenção especial às políticas de economia da água”, de redefinir as medidas até então tomadas, de proceder à revisão tarifária no sector da agricultura, na perspectiva do combate ao desperdício hídrico<sup>29</sup>.

Para a Comissão, a mobilização de recursos hídricos adicionais deve ser uma preocupação permanente dos responsáveis do sector, impondo-se privilegiar “as áreas de utilização dos recursos provenientes do escoamento superficial, e de recolha, tratamento e reutilização dos efluentes, particularmente os urbanos”.

Por vicissitudes várias, e infelizmente, a Assembleia Nacional, apesar do interesse manifestado pela matéria, não tem podido ou sabido colocar a água de uma forma aprofundada no centro das suas atenções. A implementação do Código de Água, por exemplo, não constituiu matéria de controlo ou de actuação legislativa em sede parlamentar.

### **2.1.2. A Lei de Bases da Política do Ambiente**

#### **2.1.2.1. Génese da Lei de Bases**

É inquestionável que com a aprovação da Lei de Bases do Ambiente (LBA), a Assembleia Nacional deu uma das suas contribuições mais importantes para a protecção do meio ambiente em Cabo Verde.

Como é que surgiu a LBA? Qual o seu conteúdo e significado para a protecção do meio ambiente?

Diferentemente do Código de Água, que teve como origem uma iniciativa do Governo, a LBA começou com uma iniciativa parlamentar.

O primeiro projecto de Lei (conforme o conceito técnico acolhido pela Constituição actual) deu entrada no Parlamento a 21 de Outubro de 1990, para ser discutido na 2ª Sessão Legislativa da IV legislatura.

---

<sup>28</sup> A realização de projectos de captação de água, a mobilização de recursos financeiros, a normalização de equipamentos em edifício públicos (torneiras, autoclismos), o estímulo à captação de águas em habitações, podem ser incluídas aqui.

<sup>29</sup> Acta da Comissão Especializada de Agricultura, Ambiente, Energia e Água de 25 de Novembro de 1998.

Esta Lei surgiu na linha de sucessivas preocupações da história governativa nacional. Foi autor da primeira iniciativa, que chegou ao Parlamento, o Grupo Parlamentar do PAICV. Contudo, por vicissitudes várias, mais tarde viria a ser discutido e votado por unanimidade um outro projecto<sup>30</sup>, trabalhado pelo Governo e que não se diferenciou muito da iniciativa originária.

### 2.1.2.2. Aspectos fundamentais da Lei de Bases

A LBA, em harmonia com os projectos anteriores e a Constituição da República, destaca-se, antes de mais, por reconhecer o direito fundamental dos cidadãos a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.

Ao prever este direito, como de resto a Constituição de 1992 e as propostas constitucionais das duas principais forças políticas cabo-verdianas, o Movimento para a Democracia (MpD) e o PAICV, a LBA contempla um direito fundamental previsto em várias Constituições do mundo como direito individual e na Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, enquanto direito dos povos<sup>31</sup>.

Deve-se destacar ainda o seguinte:

- a) a incumbência ao Estado e às autarquias locais de promoverem a melhoria da qualidade de vida através da política do ambiente, cujo fim é otimizar e garantir a utilização dos recursos naturais como pressuposto básico do desenvolvimento auto-sustentado;

---

<sup>30</sup> A história pode ser resumida da seguinte forma: recebido o projecto do GP do PAICV, a comissão competente emitiu um parecer (7 de Novembro de 1991), realçando a sua importância: “a Comissão considera pacífica e necessária a presente Lei que visa, justamente a melhoria da qualidade de vida dos cabo-verdianos. Assim é de todo necessário, criar bases legais que orientam a intervenção do homem no meio ambiente, por via de um quadro normativo articulado, e dotar o país de instrumentos para enfrentar de forma organizada e moderna a luta pela defesa e protecção do meio ambiente”.

Apresentada na generalidade na 2ª sessão Legislativa, o Plenário, sustentando maioritariamente o Governo, não acolheu muito bem a “veleidade da oposição” em pretender ter iniciativa na matéria, e quis ganhar tempo por forma a permitir que a maioria governamental tivesse um projecto próprio. Argumentou-se também com eventuais insuficiências do projecto e a necessidade de envolvimento da sociedade civil. Não inocentemente foi decidida a criação de uma Comissão Eventual para, no prazo de 6 meses, fazer a apreciação da problemática da defesa e protecção do meio ambiente em Cabo Verde (BO nº 52 Supl, 30 de Dez 1991). O projecto desceu para a Comissão e foi retomado posteriormente. O PAICV pediu, em Abril de 1992, o agendamento de novo do projecto, que fez acompanhar de um projecto de Lei que definia “os direitos participativos das associações de protecção do meio ambiente”, o qual deu entrada a 11 de Maio de 1992. Os projectos do PAICV acabaram por não ser aprovados pelo Plenário. Entretanto o Governo através do MIT trabalhou uma proposta que encaminhou para o GP do MpD, que a transmutou em projecto, como demonstra o corrector que passou pelo texto do Governo. O MpD deu entrada à transmutada proposta, como projecto, a 6 de Abril de 1993. A transmutada foi discutida na sessão seguinte, tendo dado lugar à lei vigente (BO nº 27, I Série, de 26 de julho de 1993). Parte substancial do projecto do PAICV sobre os direitos participativos das associações de protecção do meio ambiente foi incluído no projecto que viria a ser aprovado.

<sup>31</sup> Art. 24 da Constituição Grega de 1975, art. 66 da Constituição Portuguesa de 1976, art. 45 da Constituição Espanhola de 1978, art. 57 da Constituição Húngara de 1972, art. 24 da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, que diz que “todos os povos têm direito a um ambiente satisfatório e global, propício ao desenvolvimento”.

- b) os princípios gerais da política do ambiente: prevenção, combate na origem, causalidade, ou poluidor-pagador, integração da política económica e social com a política de protecção e conservação da natureza, princípio da existência de um órgão nacional responsável pela política do ambiente e de ordenamento do território, princípios de participação, de informação e formação, de cooperação internacional, etc. (cfr. art. 3);
- c) normas relativas à defesa da qualidade dos componentes ambientais naturais;
- d) normas relativas à defesa da paisagem e do património natural construído e ao combate à poluição;
- e) a definição dos instrumentos de política do ambiente de que se destacam: a estratégia nacional de conservação da natureza, os planos nacionais de desenvolvimento, os planos regionais de ordenamento do território, os planos directores municipais, as reservas agrícolas e ecológicas, a avaliação do impacte ambiental, o licenciamento prévio de actividades poluidoras, a redução ou suspensão de laboração, as sanções, a fixação de taxas pela utilização de recursos naturais e componentes ambientais, etc. (art. 27);
- f) a enumeração dos órgãos responsáveis pela política do ambiente, salientando-se a posição do Governo e dos órgãos municipais;
- g) a previsão de um serviço do Estado para a promoção, coordenação, apoio e participação na execução da Política Nacional do Ambiente e da qualidade de vida;
- h) os direitos e deveres dos cidadãos previstos nos art. 41 e seguintes:
  - i) direito/dever de colaboração na criação de um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e na melhoria da qualidade de vida;
  - ii) direito de participação;
  - iii) direito a pedir a cessação das causas da violação e a indemnização;
  - iv) direito das autarquias e dos cidadãos afectados a compensações;
  - v) obrigação de indemnizar por danos significativos, e independentemente de culpa.

Particularmente importante foi a obrigação cometida ao Governo de elaborar dois instrumentos que realçam a sua responsabilidade perante o Parlamento:

- a) um relatório anual sobre o estado do ambiente e do ordenamento do território;
- b) um Livro Branco sobre o estado do ambiente.

Que significado tem a LBA para Cabo Verde?

### **2.1.2.3. A Lei de Bases – Um marco na definição da política do Ambiente**

Como já se aflorou, a LBA é, sem dúvida, um marco na definição da política do ambiente em Cabo Verde. Pela primeira vez na história de Cabo Verde definiu-se, em sede parlamentar e por acto legislativo, as bases de uma política do ambiente, dando a Cabo Verde um conjunto normativo minimamente articulado e instrumentos para enfrentar de uma forma organizada e moderna a luta pela defesa e protecção do meio ambiente e pela elevação da qualidade de vida dos cabo-verdianos.

A LBA é uma determinante superior e uma fonte de inspiração para processos vários: para processos legislativos, nomeadamente de aprovação de outras leis e decretos-leis de desenvolvimento, mas também para actos de orientação e fiscalização política, e para actos administrativos.

A Lei de Bases é, por definição, uma lei que carece de desenvolvimento, podendo este ser feito tanto pela Assembleia, como pelo Governo.

A LBA é um verdadeiro manual de ensinamento da problemática do ambiente para um Estado e uma sociedade ecologicamente orientados.

#### **2.1.2.4. A Lei de Bases e o direito de organização do ambiente**

Do ponto de vista do direito de organização do ambiente, a LBA incluiu regras importantes para a definição das instituições responsáveis pela política do ambiente a nível nacional e local.

Ao lado de um “serviço competente do Estado responsável pela coordenação da aplicação” da legislação ambiental (art. 38), a LBA previu a criação de um organismo específico “destinado à promoção da qualidade do ambiente” (art. 39). Até agora, este organismo não foi constituído. Foi criado, porém, o Secretariado Executivo para o Ambiente (SEPA), que é definido como “o serviço central do Ministério da Agricultura Alimentação e Ambiente com funções de concepção, execução e coordenação em matéria de ambiente e recursos naturais<sup>32</sup>”.

Os dois projectos de lei que foram apresentados à Assembleia Nacional previam anteriormente a criação de um Instituto Nacional do Ambiente (INA), a exemplo de Portugal, cuja LBA foi a fonte principal e directa da LBA cabo-verdiana. Contudo, entendeu-se então não se justificar a criação do INA.

Igualmente significativa foi a previsão, a nível dos municípios, de comissões especializadas na área do Direito do Ambiente que incluirão na sua composição um representante (sic) da associação de defesa do ambiente da região. Este facto é um indicador da importância do envolvimento da sociedade civil na protecção do meio ambiente.

A mesma ideia de envolvimento da sociedade civil levou também a que se incluisse no diploma a parte substantiva do projecto de lei do PAICV sobre os direitos participativos das associações de protecção do meio ambiente.

Não cabe, neste contexto, proceder a uma avaliação do direito de organização do ambiente tal qual existe neste momento. Mas tal tarefa não deixa de ser oportuna.

#### **2.1.2.5. O desenvolvimento da Lei de Bases – a regulamentação do Decreto-Legislativo nº 14/V/97, de 1 de Julho**

Um dos desenvolvimentos mais significativos até agora realizados foi através do Decreto-Legislativo nº 14/V/97, de 1 de Julho. Este diploma regulamentou um conjunto de matérias contempladas na LBA atinentes a:

- a) avaliação e estudo de impacte ambiental;
- b) estabelecimentos perigosos, insalubres ou incómodos;
- c) resíduos;
- d) recursos geológicos;
- e) poluição atmosférica;
- f) ruído;
- g) protecção de espaços naturais, paisagens, sítios, monumentos e espécies protegidas;
- h) regime de fiscalização, crimes e contra-ordenações.

A institucionalização de um Fundo do Ambiente, destinado a financiar as operações de restauro do ambiente, a formação e informação ambientais e a luta contra a poluição e a desertificação, foi outra medida contemplada no citado decreto-legislativo.

Que efeito prático tem tido o Fundo é uma questão que se pode colocar.

---

<sup>32</sup> Art. 8 do diploma orgânico do Ministério da Agricultura, Alimentação e Ambiente, aprovado pelo D.L. nº 73/97, de 29 de Dezembro.

### **2.1.3. A taxa ecológica e os incentivos da Lei nº 128/IV/95, de 27 de Junho**

A contribuição da Assembleia Nacional para a protecção do meio ambiente encontrou também um campo de manifestação na aprovação da criação de uma taxa ecológica e na previsão de incentivos a favor da reciclagem de produtos.

A taxa ecológica, que não deixa de ser uma penalização para aqueles que degradam o ambiente importando vasilhames não retornáveis, incide sobre o valor CIF de mercadorias importadas em embalagens não biodegradáveis.

A receita desta taxa, que para o ano de 1998 devia ser de cerca de 48 mil contos<sup>33</sup>, é consignada ao saneamento básico e reverte para os municípios (arts. 2 e 3 da Lei nº 128/IV/95, de 27 de Junho)<sup>34</sup>.

Por outro lado, a Assembleia Nacional incumbiu o Governo, através da citada lei, de criar incentivos e estabelecer prémios para um leque de entidades que contribuam para o aproveitamento de taras perdidas, desperdícios e lixo.

Igualmente, na mesma lei, foram previstos prémios e medalhas para galardoar e recompensar municípios, cidades e povoações que se destacarem em matéria de asseio.

Infelizmente, não é conhecida a regulamentação do assunto, pelo que o efeito prático das normas aprovadas e da lei é quase nulo.

## **2.2. Leis relevantes para a protecção do meio ambiente**

Duas importantes leis relevantes para a protecção do meio ambiente e que foram aprovadas pela Assembleia são:

- a) Lei de Bases do Ordenamento do Território-Lei nº 85/IV/93, de 16 de Julho, e
- b) Lei que regula a Actividade Florestal, Lei nº 48/V/98, de 6 de Abril.

Estas leis ficam aqui meramente enunciadas.

## **3. A Assembleia e o Direito Internacional do Ambiente**

A Assembleia Nacional de Cabo Verde tem aprovado várias instrumentos jurídicos internacionais específicos ou relevantes para a protecção do meio ambiente.

Sem a pretensão de exaustividade, podem apontar-se os seguintes:

- a) Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, aprovada para ratificação pela Lei nº 17/III/87, de 3 de Agosto;
- b) Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, concluída em Nova Iorque e aprovada pela Resolução nº 72/IV/94, de 20 de Outubro;
- c) Convenção sobre a Diversidade Biológica, concluída no Rio de Janeiro e aprovada pela Resolução nº 73/IV/94, de 20 de Outubro;
- d) Convenção de Basileia sobre o Controlo de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação, aprovada pela Resolução nº 74/IV/94, de 20 de Outubro;

---

<sup>33</sup> Previsão orçamental na Lei nº 43/V/97, de 31 de Dezembro.

<sup>34</sup> Note-se, no entanto que o Governo, por razões burocráticas, levou mais de dois anos para regulamentar a Lei, privando assim o diploma de efectividade e os municípios de receita.

- e) Protocolo à Convenção Internacional para a Constituição de um Fundo Internacional para a Compensação pelos prejuízos devidos à Poluição por Hidrocarbonetos, aprovado pela Resolução nº 14/V/96, de 26 de Junho.

Com a sua intervenção na aprovação destes instrumentos, a Assembleia Nacional de Cabo Verde participa no cumprimento do dever de cooperação internacional do Estado, previsto na Carta da ONU, e afirma-se presente no âmbito daquilo a que Oskar Lafontaine e Christa Müller, no seu mais recente livro, chamaram “padrões ecológicos mínimos” que devem constituir matéria de consenso entre o Norte e o Sul<sup>35</sup>.

## **V. Conclusão: trabalhar por um ambiente melhor**

A Assembleia Nacional deu uma contribuição importante para a protecção do meio ambiente, quer através da sua função de orientação política e controlo, quer através das leis que aprovou.

Através da aprovação ou apreciação de Programas de Governo, de intervenções nos períodos de Antes da Ordem do Dia e de Interpelações, os Deputados contribuíram para a definição da Política Nacional de Protecção do Meio Ambiente e chamaram a atenção do Governo e da sociedade para a premência de decisões e projectos relevantes.

Com a sua intervenção na aprovação das leis constitucionais e das leis ordinárias, umas especificamente ambientais, outras relevantes para a protecção do meio ambiente, os parlamentares empenharam-se na criação de um novo ordenamento da ecologia em Cabo Verde e de uma nova consciência ecológica nacional.

É de justiça destacar-se:

- a) o papel relevante da Constituição de 1992;
- b) a contribuição das propostas constitucionais dos principais partidos parlamentares no sentido da conformação de um Estado com clara orientação ecológica;
- c) o lugar cimeiro da Lei de Bases do Ambiente;
- d) a contribuição desta para o direito de organização do ambiente;
- e) o papel da Assembleia na adesão aos esforços de consensualização ecológica entre o Norte e o Sul, através da aprovação de importantes convenções internacionais.

Apesar de tudo, é duvidoso que a problemática do ambiente, enquanto questão específica, tenha alcançado o nível de tratamento que se poderia esperar, para não se falar em como ela não terá constituído em Cabo Verde um tema central da prática parlamentar, que envolvesse intensamente os Deputados e os Grupos Parlamentares.

Na verdade, a política de protecção do meio ambiente nunca foi objecto determinante de qualquer interpelação, ou jornada parlamentar dos Grupos Parlamentares.

Poucas vezes os Deputados procuraram, por exemplo, saber da implementação do Código de Água ou da Lei de Bases, ou ainda da estratégia ambiental nacional, dos relatórios sobre o ambiente ou do Livro Branco sobre o Ambiente.

Poucas vezes os Deputados legislaram para dar execução à LBA.

---

<sup>35</sup> Oskar Lafontaine; Christa Müller, *Keine Angst vor der Globalisierung: Wohlstand und Arbeit für alle*, Bonn, 1998, p. 81.

O impulso legislativo proveio, sobretudo, do Governo, mais apetrechado com informações e consultorias especializadas.

A deficiente capacidade de resposta do Parlamento aos desafios ambientais só pode ser compreendida, se se tiver em conta o seguinte: o Parlamento cabo-verdiano pode ser considerado globalmente como sendo um Parlamento de horas vagas e ainda inibido. O regime de sessões, como se disse, foi durante muito tempo inadequado a uma maior intensidade de trabalho. A maior parte dos Deputados ainda não exerce o mandato a tempo inteiro, explicitando uma percepção do seu papel que não se tem traduzido em muitas iniciativas individuais e causas assumidas também individualmente.

O Parlamento não é só o Deputado. É também o seu próprio ambiente político e social, em que se move. Assim, há que frisar que os partidos políticos, que fazem parte essencial deste ambiente, não têm tematizado muito visivelmente a problemática ambiental, o que não foi isento de consequências para a dinâmica parlamentar de protecção do meio ambiente.

Outrossim, não se conhecem movimentos sociais<sup>36</sup> em Cabo Verde pujantes e pressionantes em torno do tema protecção do meio ambiente.

Existem sim associações ambientalistas que têm alguma presença e credibilidade na sociedade, mas não têm feito eleger representantes ao Parlamento através das listas partidárias, o que poderia ser uma boa forma de o Parlamento dar mais atenção ao tema em apreço.

Além disso, é evidente que o tema protecção do meio ambiente é um assunto complexo e de tratamento interdisciplinar.

Deve-se, no entanto, reconhecer um esforço da Assembleia no sentido de se organizar para dar resposta à problemática ambiental. Dois acontecimentos na sua vida e estruturação interna realçam este esforço:

- a) o facto de nas duas últimas legislaturas se ter decidido pela criação de uma Comissão Especializada especificamente voltada para a área do ambiente<sup>37</sup>; e,
- b) o facto de em 1991 se ter constituído, por via de uma resolução<sup>38</sup>, uma Comissão *ad hoc* para apreciação da problemática do ambiente.

Assim, se se quiser que o Parlamento cabo-verdiano dê mais atenção à problemática do ambiente, no exercício das suas principais funções, é fundamental, nomeadamente, o seguinte:

- a) que os partidos e Deputados coloquem o ambiente como prioridade na sua agenda;
- b) que a Assembleia evolua de um Parlamento inibido para um “*true Legislature*” no sentido de J. Blondel, em que as Comissões ocupem um papel mais decisivo na vida parlamentar, contribuindo para o surgimento de um “parlamento essencialmente de trabalho e não de discurso”;

---

<sup>36</sup> Movimento social é aqui entendido como “processo organizativamente não controlado de desvio colectivo de valores sociais dominantes, normas ou finalidades propostas, cujos portadores ou actores pretendem mudanças fundamentais numa dada sociedade”. Ver a propósito Christine Isele, *Bedeutung der Sozialen Bewegungen in der Schweiz*, Zúrique, 1996 e Dieter Nohlen, *Wörterbuch Staat und Politik*, 3ª ed. Munique, 1995, p. 680.

<sup>37</sup> Comissão de Qualidade de Vida e Meio Ambiente (a partir de 1991) e Comissão de Agricultura, Ambiente, Energia e Água (constituídas respectivamente pelas resoluções nº 6/IV/91, de 30 de Dezembro, e nº 61/V/97, de 24 de Novembro).

<sup>38</sup> Resolução nº 9/IV/ 91, de 30 de Dezembro.



- c) que seja resolvida a crise de crescimento do Parlamento no sentido de uma maior disponibilidade de trabalho dos Deputados;
- d) que haja maior articulação entre o Parlamento e o Governo, de um lado, e as associações e grupos de interesses ambientalistas, do outro;
- e) que seja organizado um ficheiro de ambientalistas e associações do ambiente junto do Parlamento, os quais serão consultados e envolvidos nos processos de fiscalização política e de legislação;
- f) que sejam periodicamente realizadas jornadas intra- ou inter-grupos parlamentares sobre o ambiente;
- g) que o Parlamento se dote de assessores para o ambiente;
- h) que os partidos políticos abram as suas listas eleitorais aos ambientalistas.

Assim, fazendo, dar-se-á, talvez, na “Casa da Palavra”, mais uma contribuição para um melhor ambiente, e por conseguinte, para mais pão e mais qualidade de vida às actuais e futuras gerações.

Para trás ficarão as histórias das cabras que ensinaram o homem a comer pedras para não parecer<sup>39</sup> ... .

---

<sup>39</sup> Alusão ao poema *Flagelados do Vento Leste*, de Ovídio Martins.



# CABO VERDE II

## Resumo

O texto intitulado “Quadro jurídico cabo-verdiano e as correlações entre a redacção normativa e o Direito do Ambiente”, da autoria de Januário Nascimento, analisa a aplicabilidade das normas de Direito do Ambiente no contexto jurídico-institucional cabo-verdiano e examina o processo normativo em vigor no país.

Começa por apresentar o ambiente natural de Cabo Verde e os seus aspectos sócio-geográficos. Segue fazendo algumas considerações históricas sobre o Direito Internacional do Ambiente, com ênfase nos diplomas internacionais já ratificados por Cabo Verde como as convenções sobre biodiversidade, mudanças climáticas e direito do mar.

O autor prossegue com a apresentação do quadro institucional cabo-verdiano em matéria ambiental, descrevendo a estrutura governamental, com especial atenção ao Secretariado Executivo para o Ambiente, subordinado ao Ministério da Agricultura e Ambiente. Seguidamente, descreve a estrutura orgânica do ministério de tutela e suas competências em matéria de definição, execução e fiscalização de políticas ambientais. Cita ainda os diversos institutos nacionais encarregues de questões ambientais: Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Agrário (INIDA), Instituto Nacional de Investigação de Gestão dos Recursos Hídricos (INGRH) e o Instituto Nacional de Engenharia Rural e Florestas (INERF).

A exposição e análise do quadro jurídico ambiental cabo-verdiano são acolhidas com grande importância nesta parte. Primeiramente, enumera e define, de forma sumária, certos princípios gerais do Direito do Ambiente, a saber, poluidor-pagador, cooperação, cautela, precaução e ponderação. Seguidamente o autor descreve os dispositivos de vocação ambiental amparados na Constituição, mormente o seu artigo 70, que prevê o direito do cidadão a um ambiente de vida sadio e ecologicamente equilibrado.

Relativamente à legislação ordinária, o autor identifica os diplomas consagrados ao ambiente na história nacional, desde o período pré-independência até 1998, e ressalta a aprovação dos seguintes instrumentos: Código da Água (1984), a ratificação da Convenção sobre o Direito do Mar (1987), Lei que define os princípios gerais da política de exploração dos recursos haliêuticos (1987), classificação como reservas naturais da ilha de Santa Luzia, assim como de todos os ilhéus que integram o arquipélago (1990), Lei de Bases do Ambiente (1993), Lei nº 137/IV/97 e Decreto-Legislativo 14/97, que regulamenta a Lei de Bases do Ambiente e a Lei Florestal (1998).

O autor discorre sobre a aplicabilidade das normas internas e dos acordos e convenções ratificados por Cabo Verde. Sobre as primeiras, enumera os dispositivos contidos nos Códigos Civil e Penal, Lei de Bases do Ambiente e Decreto-Legislativo 14/97 e comenta a eficácia dos mesmos. Sobre os segundos, identifica os instrumentos ratificados por Cabo Verde e faz uma breve análise dos esforços engendrados para a sua aplicação.

A segunda parte do texto é dedicada a uma sucinta narrativa do processo de redacção normativa, iniciando com a definição da competência legislativa material do Governo e da Assembleia Nacional, tal como descrita na Carta Magna. Citando a necessidade de se evitar uma “inflação legislativa”, o autor faz menção ao modelo de produção legislativa adoptado no Canadá.

Seguidamente, o autor disserta sobre as diversas fases relacionadas com o processo normativo: preparatória, redacção do ante-projecto, conclusiva e execução.

Em conclusão, o autor reconhece a incipiente jurisprudência e doutrina nacional em matéria de Direito do Ambiente, mas conclui pela existência de um considerável corpo legislativo ambiental que reflecte os esforços dos sucessivos governos. Preconiza, finalmente, a necessidade de aplicar as leis nacionais em vigor em todas as suas vertentes e de promover textos legislativos acessíveis às classes menos escolarizadas.

# **Quadro Jurídico Cabo-verdiano e as correlações entre a redacção normativa e o Direito do Ambiente**

**Januário Nascimento**



## **Introdução**

O tema que propomos abordar reveste-se de muita importância em Cabo Verde no momento em que o nosso país se debate com os problemas da implementação da legislação interna e das convenções internacionais na área do ambiente.

Bem andaram, pois, os promotores do Fórum Lusófono sobre Redacção Normativa e Direito do Ambiente, organizado conjuntamente pelo Secretariado Executivo para o Ambiente (SEPA) do Ministério da Agricultura, Alimentação e Ambiente de Cabo Verde e pelo Centro de Direito Ambiental da União Mundial para a Natureza (UICN) por esta excelente iniciativa que, com certeza, permitirá um debate profícuo entre os especialistas dos diferentes países nas várias questões que se colocam na área do ambiente e seu enquadramento legal.

O objectivo do nosso estudo é a correlação entre o Direito do Ambiente e o enquadramento legal dos diplomas jurídicos em Cabo Verde e integra-se no Fórum sobre Redacção Normativa e Direito do Ambiente da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa que seguem o mesmo sistema jurídico.

O Direito do Ambiente é uma matéria recente que está a dar os primeiros passos. Tal como as outras áreas do direito necessita de normas bem redigidas que possam ser compreendidas e de fácil aplicação.

Na década de 60, Rachel Carson, no seu livro “A Primavera Silenciosa” alertou o mundo para o perigo da destruição dos recursos e do equilíbrio ecológico com a utilização de produtos como o DDT. A Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano realizada em Estocolmo, em 1972, subordinada ao tema “o homem e o seu meio: as bases de uma vida melhor” adoptou uma declaração que consagra 26 princípios, entre os quais o princípio segundo que visa a salvaguarda dos recursos naturais do globo, incluindo o ar, a terra, a flora e a fauna e, em especial, amostras representativas dos ecossistemas naturais, tendo em conta o interesse das gerações presentes e futuras, pelo que se torna necessário realizar um planeamento e gestão convenientes.

Vinte anos depois da realização da Conferência de Estocolmo, é realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, em Junho de 1992, com o objectivo de criar uma nova e justa parceria global por meio do estabelecimento de novos níveis de cooperação entre os Estados, os sectores chave da sociedade e os indivíduos.

A Declaração de Estocolmo contém 26 princípios, salientando-se o de que os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável, tendo direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza, ao mesmo tempo que é reconhecido o papel fundamental que as mulheres desempenham na gestão do meio ambiente e no desenvolvimento sendo a sua participação plena essencial (princípio 20).

É ainda de referir o Princípio que estabelece que aos Estados cabe a responsabilidade de, no domínio da sua jurisdição, assegurar que as actividades desenvolvidas não causem danos ao meio ambiente para além dos limites da jurisdição nacional (princípio 2), e de que todos os Estados e todos os indivíduos devem cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo (princípio 5).

Cabo Verde não fugiu à regra e consagrou esses princípios, bem como a Agenda 21, na Constituição e na Lei de Bases do Ambiente.

Antes da abordagem das questões de Direito do Ambiente propriamente ditas, entendemos ser necessário situar a problemática do ambiente num contexto mais alargado, enunciando as questões

de ordem global, regional e local. Ao longo do nosso trabalho apresentaremos a legislação do ambiente, antes e depois da independência e as convenções internacionais que se revestem de grande interesse, já que o Direito do Ambiente é uma matéria global que exige uma solução global e que não conhece fronteiras.

Considerando ser este o primeiro trabalho nesta área, e com a gritante falta de jurisprudência e de doutrina, é normal que haja lacunas. Contudo, tentaremos fazer o possível apresentando algumas pistas de Direito do Ambiente no nosso país, procurando apresentar os caminhos para a elaboração da lei desde o anteprojecto até a publicação no Boletim Oficial, passando pelas fases importantes, como a redacção das normas e a fase conclusiva.

O presente trabalho divide-se em dois capítulos, sendo o primeiro sobre o Direito do Ambiente em Cabo Verde, em que se aborda, nomeadamente, o enquadramento jurídico-institucional e a aplicabilidade das normas internas e as convenções e acordos e o segundo a feitura das leis do ambiente nas vertentes: forma, redacção, fase conclusiva e elaboração de convenções.

## **I. O Direito do Ambiente em Cabo Verde**

### **1. O ambiente natural**

As ilhas de Cabo Verde situam-se no Oceano Atlântico, a cerca de 500 quilómetros do Senegal (mais precisamente do Cabo Verde, donde lhes veio o nome), a meio caminho entre a América do Sul e a Europa, a África Austral e a América do Norte. País arquipelágico, constituído por 10 ilhas e alguns ilhéus, tem uma superfície de 4.033 Km<sup>2</sup> e uma população de cerca de 400.000 habitantes. O clima é tropical seco, sofrendo grande influência do deserto do Sahara.

Cabo Verde devido à sua pequena dimensão e insularidade enfrenta graves problemas de ambiente que se repercutem no seu desenvolvimento. As secas frequentes, as chuvas torrenciais, os ventos fortes, a invasão da areia, a bruma seca e os abalos sísmicos, associados às erupções vulcânicas, constituem fenómenos ambientais naturais de maior dimensão.

O recurso básico é o território com a sua descontinuidade geográfica e assimetrias na distribuição da população: na ilha de Santiago encontra-se cerca de metade da população do país e, na cidade da Praia, a capital, reside metade da população da ilha de Santiago, ou seja, um quarto da população do país.

Com uma Zona Económica Exclusiva (ZEE) superior a 700.000 Km<sup>2</sup>, o mar constitui um dos principais recursos naturais de Cabo Verde. É via de comunicação, valorizada pela posição geográfica, e fonte de recursos haliêuticos. O mar desempenha um papel importante na cultura e na comunicação com o mundo. Embora a nossa plataforma continental seja reduzida dispomos de alguns recursos que precisam de ser conservados. Existe a possibilidade da pesca do atum, que é uma espécie migratória, e de pescar nas águas dos países da Sub-Região com os quais Cabo Verde mantém acordos paritários de pesca.

Cabo Verde ascendeu à independência em 1975 e desde essa altura tem vindo a praticar uma política para a protecção do ambiente, travando uma luta contra a seca e a desertificação. É assim que em Abril de 1994 o Governo avalizou o Plano de Acção Nacional para o Ambiente (PANA), 1994-2005, cujos objectivos principais são:

- proteger o mar, as zonas costeiras e os seus recursos, assegurando a sua exploração sustentável;



- proteger os recursos naturais terrestres, em especial os solos, a água e a biodiversidade e garantir a sua exploração sustentável;
- proteger a cultura cabo-verdiana, promovendo a sua reprodução e o seu desenvolvimento.

Por sua vez o último Plano Nacional de Desenvolvimento (1997-2000) contempla o Programa de Ambiente que se subdivide em sub-programas, destacando-se a educação, formação ambiental e participação do cidadão, a gestão de zonas costeiras, os estudos de prevenção de riscos naturais, o ambiente urbano e o sistema de recolha, tratamento e divulgação de informação. É ainda de referir o sub-programa de acompanhamento da aplicação de convenções e tratados em matéria de meio ambiente, designadamente as orientações e recomendações no âmbito da Convenção de Lomé IV, do Programa de Lagos, do Programa do Cairo e, em especial, as emergentes da Cimeira do Rio de Janeiro, particularmente as suas convenções internacionais relacionadas com a luta contra a desertificação, a biodiversidade e as mudanças climáticas.

Apresentado o ambiente natural de Cabo Verde, vejamos alguns aspectos do Direito do Ambiente.

## **2. Caracterização do Direito do Ambiente global**

A defesa do ambiente é uma preocupação tão antiga como a existência do próprio homem. O termo ecologia proposto por Haeckel, em 1878, tinha na altura um sentido científico que, através dos tempos, sofreu mutações no seu significado, transformando-se fundamentalmente num slogan com cariz mais de domínio social do que de ciência propriamente dita.

O problema da relação entre o homem e a natureza evoluiu muito desde a Grécia antiga, com o homem no centro do universo, até ao século XX, passando pela civilização judaico-cristã, baseado no Livro de Génesis, capítulo 1, número 28, “crescei e multiplicai-vos, enchei e dominai a terra”, a visão do romantismo e do renascimento, pelo humanitarismo cristão do Século XIX e as leis do III Reich que são as primeiras leis de protecção dos animais e da natureza. É neste quadro que surge a problemática do Direito do Ambiente.

O Direito do Ambiente é, como diz o Professor Freitas do Amaral, “o primeiro ramo do direito que nasce, não para regular as relações do homem entre si, mas para tentar disciplinar as relações dos homens com a natureza”, para mais à frente afirmar que “o Direito do Ambiente não é um ramo especificado de natureza técnica, mas pressupõe toda uma nova filosofia que enforma a maneira de encarar o Direito do Ambiente”.

O Direito do Ambiente está incluído em diversos ramos do direito (Constitucional, Administrativo, Civil e Penal) e nasce da preocupação do homem com a natureza fundamentalmente desde os anos 60, primeiro nos Estados Unidos da América e depois na Europa Ocidental, ganhando autonomia na década de 70. É um direito caracterizado pela sua universalidade, interdisciplinaridade, de carácter finalista e não neutro e muito dependente da ciência. Entre nós, o Direito do Ambiente ainda é insipiente. Abordaremos de seguida alguns aspectos, o enquadramento institucional e a legislação em vigor sem referência à jurisprudência e à doutrina por não existirem.

Cabo Verde vem participando em várias conferências internacionais, nomeadamente a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, e assinou as Convenções sobre Biodiversidade, Desertificação, Mudanças Climáticas e vários outros instrumentos relevantes para a área ambiental. Sendo um país com uma extensa ZEE, ratificou, em 1987, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. De referir ainda o Decreto nº 5/97, de 31 de Março, que aprovou a adesão de Cabo Verde ao Protocolo de Montreal, relativo às Substâncias que Empobrecem a Camada de Ozono, tendo o Decreto nº 6/97 aprovado a adesão à Convenção de Viena para a Protecção da Camada de Ozono.

### **3. Enquadramento institucional**

As estruturas que se ocupam do ambiente em Cabo Verde têm sofrido algumas alterações. Nos termos do Decreto-Lei nº 13/94, de 10 de Março, que aprova a estrutura do Governo, a Comissão Nacional para o Ambiente e o respectivo SEPA surgem sob a Presidência do Conselho de Ministros (art. 4). A Comissão Nacional define e decide as políticas e as estratégias relativas à implementação da Lei de Bases do Ambiente e traça as directrizes para a cooperação regional e internacional em matéria de ambiente.

Na estrutura governamental definida pelo Decreto-Lei nº 1/95 de 5 de Janeiro, o SEPA e a Comissão Consultiva integram a Presidência do Conselho de Ministros, competindo ao Ministro de Estado e da Defesa Nacional superintender o SEPA e a organização da Protecção Civil.

Em 1993 foi publicada a Lei de Bases do Ambiente que, no seu art. 39, previa a criação de um organismo destinado a promover a qualidade do ambiente. O ambiente não figurava na estrutura do Governo até 1994, havendo até então o Secretário de Estado da Agricultura que exercia funções nessa área, mas sem competências definidas.

O Decreto-Lei nº 15/96, de 20 de Maio, dá nova composição à estrutura do Governo. No seu art. 30, cria o Conselho de Ministros para o Ambiente (CMAMB) que incumbe de coordenar a actividade dos ministérios por deliberação do plenário do Conselho de Ministros em matérias relativas ao ambiente. A nível institucional, é de se destacar ainda, a criação do Ministério da Agricultura, Alimentação e Ambiente e do SEPA.

No quadro do Parlamento, o ambiente está integrado na Comissão Especializada de Agricultura, Ambiente, Energia e Água. A nível dos municípios, existem comissões especializadas para o meio ambiente e há um pelouro para a área do ambiente, sendo este, sem dúvida, uma das áreas fundamentais dos municípios com todos os problemas de água e saneamento do meio. Várias ONG's actuam na área do ambiente destacando-se, a nível nacional, a Associação Amigos da Natureza, a Associação para a Defesa do Ambiente e Desenvolvimento (ADAD), o Citi-Habitat, a Morabi e a OMCV e, a nível local, a Associação 14 Mais da Ribeira Grande (Santo Antão), a Associação do Desenvolvimento Comunitário de Água de Gato (Santiago), a Liga dos Amigos do Brasil, etc.

A nova Lei Orgânica do Ministério da Agricultura, Alimentação e Ambiente, aprovada pelo Decreto-Lei nº 73/97 de 29 de Dezembro, no seu art. 2, extingue o Conselho Consultivo do Ambiente, que na prática nunca funcionou, e cria o Conselho Nacional da Agricultura, Alimentação e Ambiente, que tem por finalidade assegurar o diálogo e a cooperação com as entidades e organizações de âmbito nacional interessadas no desenvolvimento sócio-económico dos sectores da agricultura, pecuária e silvicultura, da alimentação e do ambiente.

O Secretariado Executivo para o Ambiente continua a ser dirigido por um Secretário Executivo ao qual compete fundamentalmente:

- concorrer para a definição da política nacional do ambiente;
- participar na elaboração dos planos, programas e projectos relativos às actividades de ambiente e recursos naturais;
- definir medidas de avaliação da qualidade da água, do ar e do ambiente acústico;
- apresentar ao Ministro, de três em três anos, um ante-projecto de Livro Branco sobre o estado do ambiente em Cabo Verde.

Na superintendência do Ministro da Agricultura, Alimentação e Ambiente funciona o Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Agrário (INIDA), o Instituto Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos (INGRH) e o Instituto Nacional de Engenharia Rural e Florestas (INERF).

Ao Ministério que se ocupa do sector do ambiente incumbe, designadamente, participar na definição e execução da política dos recursos naturais, propor a política de ambiente e coordenar e fiscalizar as acções indispensáveis à sua execução. O Ministro tem competência para se articular com o Ministro do Mar, em matéria de gestão do meio ambiente marinho e com o Ministro da Educação, Ciência e Cultura, em matéria de educação ambiental, de política de formação e de investigação.

## 4. Quadro jurídico

Os princípios jurídicos desempenham um papel muito importante na legislação do ambiente. A doutrina ambientalista aponta fundamentalmente os seguintes princípios:

- princípio da precaução: estabelece que, no domínio ambiental, as providências jurídicas não se limitam à repartição de danos ou detenção de actividades potencialmente perigosas; antes cabe impedir na base a ocorrência de danos ambientais que são de reparação problemática e, por vezes, mesmo impossível;
- princípio do poluidor-pagador: determina que, pelos danos ambientais, responda quem lhes deu origem;
- princípio da cooperação: determina a procura de soluções concertadas com outros países ou organizações regionais, sub-regionais e internacionais para os problemas de ambiente e de gestão dos recursos naturais;
- princípio da cautela: corresponde à regra *in dubio pro securitate* – no domínio ambiental, havendo dúvidas, deve-se sempre optar pela solução mais segura;
- princípio da protecção: obriga à tomada de todas as medidas necessárias para evitar danos antes de eles ocorrerem;
- princípio da ponderação: as soluções ambientais nunca devem atender, apenas, a um vector; todos devem ser ponderados, nomeadamente não se deve em nome da tutela dum segmento ecológico, esquecer outro ou outros.

Cabo Verde não fugiu à regra e tentou aplicar esses princípios em toda a sua legislação desde a Lei Magna à lei ordinária. Assim, o art. 3 da Lei de Bases do Ambiente consagra, entre outros, os seguintes princípios específicos: prevenção, promoção de formação e sensibilização, participação e responsabilização.

### 4.1 Lei constitucional

Em quase todos os textos constitucionais dos países do mundo o ambiente ocupa um lugar importante. De referir, entre outros, os casos da Constituição de Angola de 1992 (art. 24), de S. Tomé e Príncipe de 1990 (arts. 10 e 48) e da Constituição da Holanda (art. 21). De acordo com o Professor Jorge Miranda, realça-se a presença de divisões sistemáticas autónomas nos textos constitucionais brasileiros e colombianos, bem como a previsão do estabelecimento de sanções na Constituição espanhola.

A Constituição da República de Cabo Verde, de 1980, embora não contivesse nenhuma disposição específica sobre ambiente estabelecia, no seu art. 8, que Cabo Verde exerce autonomia sobre todo o território nacional e sobre todos os recursos naturais, vivos e não vivos, que se encontrem no seu território. O seu art. 9 dispunha que “na sua zona económica exclusiva, definida por lei, o Estado exerce competência exclusiva em matéria de conservação e exploração de recursos naturais, vivos e não vivos”. Além disso, consagrava, no seu art. 7, que uma das tarefas do Estado “era proteger a paisagem, a natureza, os recursos naturais e o meio ambiente, bem como o património histórico-cultural e artístico nacional”.

Actualmente, a Lei Fundamental de Cabo Verde, adoptada em 1992, consagra no seu art. 70 que, todos têm direito a um ambiente de vida sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o

defender e conservar, atribuindo no número 2 ao Estado e aos municípios a responsabilidade de adoptar políticas de defesa e de preservação do meio ambiente e velar pela utilização racional de todos os recursos naturais em colaboração com as associações de defesa do meio ambiente. Ainda, ao abrigo da Lei Fundamental, o Estado deve estimular e apoiar a criação de associações de defesa do ambiente e de protecção dos recursos naturais.

Na parte referente à organização económica, financeira e fiscal o art. 88 da Constituição estabelece que as actividades económicas não devem pôr em causa o ecossistema nem contribuir para o desequilíbrio das relações entre o homem e o meio envolvente.

Como em todos os sistemas jurídicos as constituições abordam as questões gerais, deixando para a legislação ordinária o tratamento das questões específicas.

## **4.2 Legislação ordinária**

### **• Período anterior a 1975:**

Antes de 1975 foram publicados alguns diplomas com preocupações ambientais, nomeadamente os seguintes:

- pesca do coral: Regulamento nº 196, de 23 de Julho de 1879, e o Decreto nº 50 de 6 de Fevereiro de 1880;
- regulamento para a pesca de esponja: Decreto de 21 de Junho de 1919;
- medidas legislativas sobre a pesca da lagosta: Diploma legislativo nº 10/72;
- protecção contra a poluição das águas, praias e margens: Decreto-Lei nº 495/73 de 6 de Outubro.

### **• Período entre 1975 e 1990:**

Entre 1975 e 1990, é de se destacar a publicação dos seguintes diplomas:

- criação da Comissão Nacional do Comité Inter-Estados para a Luta Contra a Seca no Sahel (CILSS);
- regulamentação da extracção de areia nas praias, com vista a salvaguardar o necessário equilíbrio na exploração desse recurso natural;
- publicação da Lei nº 57/II/85, de 22 de Junho, que define os princípios fundamentais do planeamento urbanístico e estabelece as bases da sua organização, elaboração e aprovação;
- publicação da Lei nº 79/III/90, de 26 de Maio, que considera pertencer ao domínio público do Estado, e declara como reservas naturais, a ilha de Santa Luzia e todos os ilhéus que integram o arquipélago de Cabo Verde, designadamente os ilhéus Branco, Raso, de Santa Maria, Seco ou Rombo, de Cima e ilhéu Grande, de Curral Velho e Baluarte.

Ainda no domínio da legislação ambiental, em 1984, foi publicada a Lei n.º 41/II/84 de 18 de Julho, a qual aprovou o Código de Água que estabelece as bases gerais do regime jurídico de propriedade, protecção, conservação, desenvolvimento, administração e uso dos recursos hídricos em Cabo Verde. A referida Lei aplica-se a todos os recursos hídricos, à água dessalinizada, e às águas marítimas interiores e territoriais.

A Lei nº 17/II/87, de 3 de Agosto, que ratifica a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982, constitui também um grande contributo para a legislação ambiental cabo-verdiana. A Convenção de Montego Bay, nome por que ficou a ser conhecida por ter sido assinada nessa cidade da Jamaica, consagra a Parte XII à protecção e preservação do meio ambiente, estabelecendo regras para a cooperação mundial e regional, a assistência técnica, o controle sistemático e avaliação ecológica bem como regras internacionais e legislação nacional para prevenir, reduzir e

controlar a poluição do meio ambiente, como sendo a poluição de origem terrestre, a poluição proveniente de actividades relativas aos fundos marinhos sob jurisdição nacional e a poluição proveniente de embarcações. Cabo Verde ratificou a referida Convenção e adoptou na legislação interna o conceito de ZEE, antes da entrada em vigor da mesma em 1994. É assim que, através do Decreto-Lei nº 126/77, de 31 de Dezembro, se estabelece o limite do mar territorial, águas arquipelágicas e ZEE do Estado de Cabo Verde. Com a evolução do Direito do Mar e da legislação interna, tornava-se necessário revogar o Decreto-Lei nº 126/77, o que veio a acontecer em 1992 através da Lei nº 60/IV/92, que delimita as áreas marítimas da República de Cabo Verde e designa como áreas marítimas sob jurisdição da República de Cabo Verde: i) o mar interior; ii) as águas arquipelágicas; iii) a zona contígua; iv) o mar territorial; v) a zona económica exclusiva e vi) a plataforma continental.

Na área das pescas, o Decreto-Lei nº 17/87, de 18 de Março, que define os princípios gerais da política dos recursos haliêuticos, é marcado pela preservação do ambiente. Assim no seu art. 4 proíbe expressamente o uso de explosivos ou substâncias tóxicas, estabelece o período de defeso da lagosta e da tartaruga e enumera a prevenção e o controle da poluição marinha. Na ZEE, o Estado de Cabo Verde possui direitos de soberania para fins de exploração e jurisdição exclusiva no que se refere, entre outros, à investigação científica, protecção e preservação do meio ambiente marinho.

#### • Período entre 1991 e 1992:

O ordenamento do território foi sempre uma preocupação dos governantes antes e depois da independência. Com efeito, a Lei nº 85/IV/93, de 16 de Julho, veio definir as bases do ordenamento do território nacional e o planeamento urbanístico e revogar a Lei nº 57/II/85, de 22 de Junho. Verifica-se uma ligação estreita entre esta Lei e a Lei de Bases do Ambiente. Assim, no seu art. 2º 2 (Princípio geral), a Lei do Ordenamento do Território estabelece que o ordenamento do território urbano visa melhorar a qualidade de vida individual e colectiva dos cidadãos, a protecção do meio ambiente e o desenvolvimento equilibrado das regiões mediante a elaboração e execução de planos que disciplinem a organização espacial das actividades com impacto na ocupação, uso e transformação do solo.

No mesmo mês foi publicada a Lei nº 86/IV/93, de 26 de Julho, que define as Bases da Política do Ambiente. A Lei comporta sete blocos principais, a saber:

- princípios e objectivos;
- componentes ambientais e naturais (o solo, o sub-solo, a luz, a água, a flora e a fauna);
- componentes ambientais humanos (a paisagem, o património natural e construído e a poluição);
- instrumentos de política do ambiente;
- licenciamento e situações de emergência;
- direitos e deveres dos cidadãos;
- penalizações.

O art. 52, nº 1, permite a entrada em vigor da Lei na parte que não necessita de regulamentação e estabelece que as normas que carecem de regulamentação só entrarão em vigor com a publicação dos respectivos diplomas, o que já aconteceu em muitas matérias.

O art. 41, nº 4, da Lei de Bases do Ambiente, dá a possibilidade aos cidadãos, directamente ameaçados no seu direito, a um ambiente de vida humano e ecologicamente equilibrado, de pedir, nos termos gerais de direito, a cessação das causas de violação e a respectiva indemnização. O nº 5 do mesmo artigo, reconhece às autarquias e aos cidadãos que sejam afectados pelo exercício de actividades susceptíveis de prejudicarem a utilização dos recursos do ambiente o direito às compensações por parte das entidades responsáveis pelos prejuízos causados.

Por sua vez, o nº1 do art. 46 da citada Lei atribui aos tribunais comuns a competência para julgar a indemnização e os procedimentos cautelares, e o nº 3 atribui a competência ao Ministério Público, sem prejuízo da legitimidade dos lesados, para propor as acções.

A Lei nº 137/IV/95, de 1 de Julho, autoriza o Governo a legislar sobre crimes contra o ambiente e define as respectivas penas. O objecto da Lei abrange os crimes contra o ambiente e respectivas penas aplicáveis, nos termos do art. 1º 1, e o nº 2 estabelece o que deve ser tipificado como crime contra o ambiente. É o caso do Decreto-Legislativo nº 14/97, de 1 de Julho, que desenvolve normas de situações previstas na Lei de Bases da Política do Ambiente e estabelece os princípios fundamentais destinados a gerir e a proteger o ambiente contra todas as formas de degradação. Este diploma, que muitos técnicos apelidaram de um verdadeiro Código do Ambiente desenvolve normas regulamentares, como a avaliação e o estudo do impacte ambiental, os estabelecimentos perigosos, insalubres ou incómodos, os resíduos urbanos, industriais e outros, os recursos geológicos, a poluição atmosférica e a poluição da água e regulariza o regime de fiscalização, crimes e contra-ordenações.

O Decreto-Lei nº 69/97, de 3 de Novembro, proíbe a extracção e a exploração de areia nas dunas, nas praias e nas águas interiores, com excepção de casos devidamente autorizados.

Na área florestal, é de notar a publicação da Lei nº 48/V/98, de 6 de Abril, que regulamenta a actividade florestal, visando a protecção das árvores e das florestas, define as atribuições do Estado e de outras entidades públicas e privadas, estabelece os instrumentos de gestão das florestas e o regime florestal e as condições de submissão, plantação e florestação, expropriação, incentivos e os apoios, infracções e as sanções a aplicar.

A nível das autarquias, destacam-se os Códigos de Postura, que existem desde o tempo colonial e que, se forem minimamente cumpridos, são autênticos instrumentos ecológicos.

A Lei de Bases do Ambiente, no seu art. 40, estatui o papel das associações de defesa do ambiente. Hoje assiste-se, a nível mundial, a um amplo movimento de defesa e protecção do ambiente que o nosso país não pode ignorar. A protecção do ambiente não pode ser exclusivamente tarefa do Estado. No mundo em que os cidadãos reclamam cada vez mais o direito a um ambiente humano sadio e ecologicamente equilibrado, uma lei das associações do ambiente reveste-se de muita importância.

De entre várias matérias, a constituição de associações de defesa do ambiente será uma forma de encorajar a responsabilidade colectiva na protecção do ambiente, de estabelecer normas de consulta e informação em relação a determinadas matérias, de exercer o direito à prevenção e controle de acções que possam constituir factor de degradação do ambiente.

No que diz respeito às associações do ambiente, é nosso entender que deve existir uma lei específica, tal como acontece em muitos países, como é o caso de Portugal.

As leis são letra morta se não houver mecanismos de aplicação e meios para que efectivamente cumpram o seu papel.

## **5. Aplicabilidade das normas internas**

Embora não exista jurisprudência nem doutrina na área do Ambiente em Cabo Verde, sugerimos alguns institutos à volta das seguintes ideias:

- defesa da poluição (da água, do mar, sonora);
- protecção da natureza (protecção da fauna e da flora);
- licenciamento de actividades, como estabelecimento de actividades industriais;

- ordenamento do território;
- estudos de impacte ambiental.

A nível dos municípios têm-se aplicado os Códigos de Posturas com multas e coimas. No âmbito do Código Civil, pode-se aplicar o art. 483 referente ao princípio geral da responsabilidade por factos ilícitos, segundo o qual, aquele que, com dolo ou mera culpa, violar ilicitamente o direito de outrem, ou qualquer disposição legal destinada a proteger interesses alheios, fica obrigado a indemnizar o lesado pelos danos resultantes da violação.

Por sua vez, o art. 1346 do Código Civil atribui ao proprietário a possibilidade de se opor à emissão de fumo, fuligem, vapores, calor ou ruídos, bem como à produção de trepidações e a outros quaisquer factos, provenientes do prédio vizinho, sempre que tais factos imputem um prejuízo substancial para o uso do imóvel ou não resultem da utilização normal do prédio de que emanam. Ainda o art. 1347 nº 1 do Código Civil, proíbe o proprietário de construir ou manter no seu prédio quaisquer obras, instalações ou depósitos de substâncias corrosivas ou perigosas, se for de recear que possam ter sobre o prédio vizinho efeitos nocivos não permitidos por lei.

No que diz respeito ao Direito Penal, o Código Penal dá pouca atenção ao ambiente. Percorrendo o Código, verifica-se que a única tutela penal existente é através da saúde. Assim, o art. 269 nº 2 (contaminação e envenenamento de água) prevê a punição de 2 a 8 anos de prisão e multa a quem corromper, contaminar ou poluir, por meio de veneno ou outras substâncias prejudiciais à saúde, água que possa ser utilizada para consumo humano. Espera-se que o novo Código Penal, em fase de elaboração, contemple de forma clara e objectiva a matéria do ambiente.

Não há dúvida de que a publicação de leis sem aplicabilidade não tem eficácia. Infelizmente, são publicadas muitas leis mal elaboradas, confusas e contraditórias. O Estado, bem como os cidadãos de uma maneira geral, devem velar pela aplicação das normas. Um bom número de leis precisa ainda de regulamentação de maneira a ser possível a sua implementação.

A Lei de Bases da Política do Ambiente, no seu art. 47, considera crimes as infracções que a legislação complementar vier a qualificar, para considerar contra-ordenação as restantes infracções e manda o Governo regulamentar, através de Decreto-Lei, o regime e processo de contra-ordenações. Efectivamente, o Governo veio a regulamentar, pelo menos parcialmente, alguns artigos através do Decreto-Legislativo nº 14/97, que desenvolve normas regulamentares de situações previstas na Lei de Bases da Política do Ambiente e estabelece os princípios fundamentais destinados a gerir e a proteger o ambiente contra todas as formas de degradação. Infelizmente, este instrumento jurídico não tem surtido o efeito desejado. No capítulo da fiscalização, crimes e contra-ordenações, o diploma atribui poderes aos agentes de fiscalização e submete-os ao segredo profissional. O art. 67 do Decreto atribui ao membro do Governo responsável pelo sector do ambiente a competência para aplicar coimas, salvo quando a contra-ordenação for aplicada pelo Tribunal. Esta competência é delegável nos termos da Lei.

Por exemplo, o art. 70 do Decreto-Legislativo nº 14/97 estatui que aquele que fizer funcionar estabelecimento mandado encerrar será punido com prisão de três meses a um ano ou multa, e aplica pena de 2 a 8 anos de prisão e multa de àquele que proceder à abertura de estabelecimento perigoso. Defendemos que não devem ser aplicadas penas pesadas que na prática não funcionam. Temos essa experiência no Ministério do Mar, onde desde 1990 não foi aplicada nenhuma multa.

Convém lembrar que o cidadão directamente ameaçado ou lesado no seu direito a um ambiente de vida humano sadio e ecologicamente equilibrado, tem legitimidade para propor acção judicial contra o autor das acções ou lesões, através da utilização dos meios processuais previstos no Código de Processo Civil.

Apesar de existir legislação, a nossa jurisprudência é nula. Não há notícia de um único caso julgado no Tribunal. Na nossa opinião, os problemas do ambiente não se compadecem com os

atrasos dos Tribunais e os casos devem ser expeditos. Por isso propomos a resolução de casos de natureza ambiental num foro próprio.

## **6. Aplicabilidade das convenções e acordos internacionais**

As convenções e acordos constituem a base do Direito Internacional do Ambiente que faz parte do Direito Internacional Público no mesmo plano do Direito do Mar e dos Direitos Humanos. A era ecológica começou em 1968, data a partir da qual o Conselho da Europa adoptou duas Declarações importantes, sendo uma sobre a Luta contra a Poluição do Ar e a outra sobre a Protecção dos Recursos Hídricos. No continente africano é de se destacar a Convenção Africana sobre a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais, aprovada em 15 de Novembro de 1968 pela Organização da Unidade Africana.

Um marco importante no Direito Internacional do Ambiente foi a realização da Conferência de Estocolmo. A Conferência do Rio de 1992 é o culminar de um longo processo de negociações entre os Estados e as ONG's. Na Conferência foram adoptados vários documentos importantes e verificou-se a emergência de uma sociedade civil internacional. Embora os resultados pós-Rio não tenham tido os resultados esperados, a Conferência teve o mérito de identificar as questões fundamentais e despertar a comunidade internacional para os graves problemas ecológicos.

Sendo Cabo Verde um país insular com uma extensa ZEE sujeita a riscos de poluição marinha e, como a poluição não conhece fronteiras, é de todo o interesse aderir às convenções internacionais que sujeitam os outros Estados a um sistema de protecção eficaz para reduzir os riscos de poluição transfronteiras. Isso pode passar inclusivamente pela harmonização de normas em matéria de ambiente, tal como aconteceu em relação aos países da Comissão Sub-Regional das Pescas (Cabo Verde, Gâmbia, Guiné-Bissau, Guiné-Conakry, Mauritânia e Senegal), que harmonizaram em grande parte a sua legislação das pescas com o apoio da FAO e de outros organismos internacionais.

Um grande esforço vem sendo desenvolvido pelo Governo cabo-verdiano, através do SEPA, com o apoio de organismos internacionais na implementação das Convenção das Nações Unidas sobre a Luta Contra a Desertificação nos Países afectados por Seca Grave e/ou Desertificação, em particular em África, a Diversidade Biológica e as Mudanças Climáticas. Cabo Verde aderiu a outros instrumentos jurídicos internacionais, nomeadamente à Convenção Internacional sobre a Responsabilidade Civil pelos Prejuízos devidos à Poluição por Hidrocarbonetos de 1969, ao Protocolo de Montreal, relativo às Substâncias que Empobrecem a Camada de Ozono e à Convenção de Viena para a Protecção da Camada de Ozono.

Como vimos, Cabo Verde tem feito um esforço para implementar essas convenções que são muito importantes, pois permitem a adopção de regras de defesa do ambiente que vão influenciar, sem dúvida, a legislação interna.

## **II. Redacção normativa e o Direito do Ambiente**

Apesar dos grandes esforços desenvolvidos, não existe ainda uma ciência da legislação como disciplina autónoma. São várias as designações como ciência da legislação e teoria da norma, como defende Jurgen Rodig na sua Teoria Geral da Regulamentação Jurídica.

A feitura das leis coloca-se actualmente como uma exigência primordial, quer ao nível do Governo como ao do Parlamento, ou ainda a outros níveis. De acordo com o Professor Jacques Chevalier, “um movimento de racionalização da produção jurídica, passando pela reorganização do dispositivo normativo existente mas sobretudo pelo melhoramento dos processos de produção das normas, manifesta-se claramente nos países ocidentais.” E continua: “o direito é portanto



subvertido por uma racionalidade técnico-económica que lhe é extrínseca. Todavia esta racionalização contém os seus próprios limites, na medida em que envolve lógicas e próprias contraditórias e não pode eliminar os elementos de contingência e de irracionalidade dos processos de produção das normas”.

Em Cabo Verde embora o material sobre a feitura das leis seja escasso, tentaremos fazer um apanhado geral e dar alguns exemplos baseados no direito comparado, nas experiências constitucionais britânica, norte-americana, francesa, italiana e soviética e obviamente na realidade cabo-verdiana.

Feita esta introdução apresentamos em seguida a Constituição e feitura das leis, a fase preparatória, a fase de redacção do anteprojecto, a fase conclusiva e a fase de elaboração de convenções e acordos.

## **1. A Constituição e a feitura das leis**

Nos termos do art.169 da Constituição da República de Cabo Verde, a iniciativa legislativa compete aos Deputados, aos Grupos Parlamentares e ao Governo. A Lei Magna estabelece ainda a competência legislativa absolutamente reservada em matérias como aquisição, perda e reaquisição da nacionalidade, organização da defesa nacional e definição dos limites das águas territoriais, zona económica exclusiva e fundos marinhos e a competência legislativa relativamente reservada em matérias ligadas ao direito, liberdades e garantias, definição de crimes, penas e medidas de segurança e os respectivos pressupostos, bem como o processo criminal.

O Governo tem uma ampla competência legislativa (art. 216 da Constituição). Para além de fazer e aprovar decretos-leis e outros actos normativos sobre a sua própria organização e funcionamento, compete ainda ao Conselho de Ministros no exercício de funções legislativas:

- a) fazer decretos-leis em matérias não reservadas à Assembleia Nacional;
- b) fazer decretos legislativos em matérias relativamente reservadas à Assembleia Nacional, mediante autorização legislativa desta;
- c) fazer aprovar decretos-leis de desenvolvimento dos princípios ou das bases e regimes gerais contidos em leis, que a eles se circunscrevam;
- d) fazer decretos de aprovação de tratados e acordos internacionais.

O Governo acumula, portanto, as funções de órgão legislativo e de órgão administrativo. A Lei de Bases do Ambiente, por exemplo, foi preparada pelo Governo e submetida à Assembleia Nacional que a aprovou e ao Presidente da República que a promulgou. Em Cabo Verde existe o primado do Parlamento como centro do poder. Verifica-se que com a predominância do partido no poder, que detém uma maioria qualificada no Parlamento, quase todas as leis são elaboradas pelo Governo, reservando ao Parlamento a função de aprovar as leis apresentadas pelo Executivo. O papel do Parlamento tem sido muito reduzido.

Torna-se necessário legislar bem e evitar a inflação legislativa. Muitos países, como é o caso do Canadá, adoptaram, ao longo dos anos, medidas para gerir a produção legislativa. A mais importante consistiu na criação, no Ministério da Justiça do Canadá, de uma secção composta por advogados especializados na redacção legislativa e na atribuição a tal secção, segundo o modelo britânico, do monopólio da redacção dos projectos de lei de origem governamental.

A participação de várias entidades na elaboração de leis revela-se muito útil e eficaz. Por exemplo, a nossa Lei de Bases do Ambiente, que é fortemente influenciada pela Lei de Bases do Ambiente de Portugal, poderia ser mais adequada se fossem ouvidos mais intervenientes no processo. Já dissemos que, devido à sua globalidade, o ambiente tem natureza horizontal e interdisciplinar que exige conhecimentos técnicos e muita teoria. E mais: qualquer opção ou

decisão de legislar deve estar subordinada à economia, ao programa do Governo e às opções políticas.

## **2. Fase preparatória**

Na elaboração das leis começa-se normalmente pela recolha de legislação comparada e pela consulta aos diferentes intervenientes no processo legislativo. Para a preparação do ante-projecto é preciso a decisão de legislar, a determinação de quem vai elaborar o diploma, a verificação da necessidade do acto, a definição das soluções de fundo e a determinação da forma adequada.

Várias têm sido as opiniões sobre a validade das leis. Há pessoas que dizem que a lei não é aplicada porque é mal feita e que as leis antigas é que valiam. Afirmam ainda que há uma proliferação de leis e que a lei está em crise.

Em Cabo Verde, o Direito do Ambiente ainda é insipiente e não houve tempo para fazer uma análise da sua aplicação. As leis mais importantes antes de 1975, data da independência de Cabo Verde, eram elaboradas em Portugal, país colonizador, e extensivas ao Ultramar, sob pena de não terem eficácia jurídica.

Como atrás referimos, a Lei de Bases do Ambiente de Cabo Verde data de 1993, sendo datado de 1984 o Código de Água e de 1998 a Lei Florestal. Para a eficácia na elaboração das leis é mister a participação das instituições ligadas ao assunto e a interdisciplinaridade. Torna-se necessário haver clareza quanto às opções nos domínios dos princípios e das finalidades e existência de legitimação, através da participação dos cidadãos, de grupos de interesse e de partidos.

É preciso evitar a todo o custo a dispersão de leis que dificultam a consulta, logo a compreensão. Torna-se necessária a interdisciplinaridade de técnicos nos domínios do direito, da economia e de outras áreas como a biologia, a agronomia, a engenharia do ambiente, entre outras.

A lei obedece a formas que variam de país para país. No caso de Cabo Verde, que se integra no sistema Romano-Germânico, a forma legislativa reveste-se de muito significado.

## **3. Forma legislativa**

Convém distinguir a forma de lei constitucional, que são os decretos presidenciais (art. 283 da Constituição), a forma de lei ordinária e a forma do regulamento. De acordo com a nossa Constituição, os actos legislativos da Assembleia Nacional são: a lei constitucional, a lei orgânica, a lei de base, a lei e o regimento; enquanto que os actos legislativos do Governo (art. 285) são o decreto, o decreto legislativo e o decreto-lei.

Os poderes normativos do Governo são:

- competência legislativa: concorre com a Assembleia Nacional, delegada ou autorizada pela Assembleia e,
- competência regulamentar: elabora decretos regulamentares, resoluções, portarias e despachos. Todos os diplomas têm que ser publicados sob pena de ineficácia jurídica.

Os projectos a serem submetidos ao Conselho de Ministros devem obedecer a alguns princípios, como sejam: o preâmbulo, a participação de entidades cujo parecer prévio seja legalmente exigido e os projectos sempre que possível devem ser sistematizados em títulos, capítulos e secções. Os princípios gerais do projecto devem ser inscritos no início, contendo o seu objecto e âmbito e as definições necessárias à sua compreensão. As disposições finais e transitórias encerram o projecto e devem conter o regime de transição, a entrada em vigor e quando se justifique, as revogações.

Na estrutura formal do acto legislativo deve-se ter em conta a parte introdutória, a parte principal, a parte final, o articulado da lei e os princípios.

Coloca-se o problema de saber quando é que se deve usar a forma de lei ou a forma de regulamento. Nem sempre é claro, é uma questão de opção. É um assunto que diz respeito exclusivamente ao Governo porque o Parlamento não faz regulamentos. O Governo não pode fazer leis no verdadeiro sentido da palavra, mas pode apresentar à Assembleia propostas de lei. No nosso caso, como disse anteriormente, como o partido no poder detém uma maioria qualificada no Parlamento, isso faz com que quase todas as leis sejam elaboradas e apresentadas pelo Governo.

## **4. Fase de redacção do ante-projecto**

### **4.1 Participantes**

Na redacção do ante-projecto, intervêm várias entidades, desde os apresentadores do projecto aos ministérios a que diz respeito o diploma até ao Ministério das Finanças. Por exemplo, na elaboração de um diploma relativo ao ambiente pelo Ministério da Agricultura, Alimentação e Ambiente devem-se ouvir os ministérios mais ligados à problemática do ambiente. Aachamos também conveniente ouvir os municípios e as associações de defesa do ambiente.

O ante-projecto está sempre sujeito à decisão política do Ministro antes de ser posto a circular pelos membros do Governo. Iremos em seguida falar do preâmbulo e da nota justificativa.

### **4.2 Preâmbulo e nota justificativa**

A nota justificativa e o preâmbulo contribuem para uma melhor compreensão do texto, constituem as coordenadas fundamentais do diploma. O preâmbulo é um intróito ao diploma, enquanto que a nota justificativa aparece no texto como mera informação do Governo.

A nota justificativa contém o sumário para publicação no Boletim Oficial, o enquadramento jurídico da matéria objecto do projecto, a motivação do projecto, a síntese do seu conteúdo, a sua articulação com o programa do governo, a identificação expressa da legislação a alterar ou a revogar, a avaliação sumária dos meios financeiros e humanos envolvidos na execução a curto e médio prazo, a referência à participação ou à audição de entidades, bem como à obtenção de pareceres e nota para a comunicação social.

Vejamos agora um dos problemas fundamentais da redacção normativa e do Direito do Ambiente.

### **4.3 Problemas de redacção**

Chegámos finalmente à fase de redacção que exige muita atenção e clareza. Na redacção de textos de Direito do Ambiente aconselha-se a seguir as seguintes etapas:

- analisar o enquadramento legal do diploma;
- planear a estrutura do diploma;
- compor (escrever, rever e aperfeiçoar) o diploma;
- verificar a clareza e a inteligibilidade.

Como vimos, os textos da legislação do ambiente devem estar escritos numa linguagem clara e objectiva de maneira a ser acessível aos pescadores, aos trabalhadores rurais e a outras categorias sócio-profissionais com um baixo nível de escolaridade. A linguagem tem que ser precisa, devem-se evitar frases bombásticas e os termos técnicos devem ser explicados.

De acordo com a Dra Marta Tavares de Almeida do Instituto Nacional de Administração (INA) de Portugal, as regras para um bom estilo de composição são, entre outras, as seguintes:

- uniformidade do estilo legislativo;
- utilização, de preferência, de frases curtas;
- utilização, de preferência, da voz activa;
- utilização, de preferência, do presente;
- utilização da forma positiva;
- clareza na comunicação;
- selecção de termos precisos.

A importância da redacção está ligada à interpretação do direito. As regras de pontuação revestem-se de muita importância. Torna-se necessário respeitar a pontuação e a uniformidade de critérios.

## **5. Elaboração de convenções e acordos internacionais**

O Governo de Cabo Verde prevê, nas Grandes Opções do Plano, um programa de acompanhamento da aplicação de convenções e tratados em matéria de ambiente, designadamente as orientações e recomendações no âmbito da Convenção de Lomé IV, do Programa de Lagos, do Programa do Cairo e, em especial, as emergentes da Cimeira do Rio de Janeiro, como a Convenção das Nações Unidas sobre a Luta Contra a Desertificação nos Países Gravemente Afectados pela Seca e/ou por Desertificação, em particular a África, a Convenção sobre a Diversidade Biológica e a Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas.

A elaboração de convenções e acordos internacionais é um processo longo que pode durar muito tempo. No Ministério dos Negócios Estrangeiros existe o serviço dos Assuntos Jurídicos e Tratados que apoia todos os ministérios na elaboração das convenções e tratados. Normalmente estes documentos envolvem muitos países com interesses e filosofias diferentes. Daí a morosidade da assinatura e da ratificação dos tratados, convenções e acordos internacionais.

As convenções são parte integrante da ordem jurídica cabo-verdiana. A doutrina clássica distingue três fases na conclusão das convenções, a saber: a negociação, a assinatura e a ratificação.

- a) A negociação é uma fase prévia para estabelecer o acordo. Normalmente, é o Ministério dos Negócios Estrangeiros que se encarrega das negociações com o apoio técnico de outros ministérios.
- b) A assinatura é o acto posterior à fixação do texto o qual será subsequentemente sujeito a ratificação ou outras formas de manifestação do consentimento pelos Estados signatários.
- c) A ratificação é o último acto, praticado pelo Chefe do Estado, depois da aprovação pelo Parlamento, e através do qual um Estado estabelece no plano internacional o seu consentimento a ficar vinculado por uma convenção ou acordo internacional.

## **6. Fase conclusiva**

Uma vez preparados, os projectos legislativos são enviadas ao Secretariado do Conselho de Ministros que os distribui entre os diferentes Ministros. Depois do registo no Secretariado do Conselho de Ministros o projecto é analisado pelos Ministros. Seguidamente é agendada a discussão e o diploma é aprovado em Conselho de Ministros. Finalmente o Conselho de Ministros aprova o diploma que é enviado para promulgação ao Presidente da República ou ao Parlamento.

A aprovação encerra o processo legislativo governamental. A sequência concreta depende do tipo do acto. Vai para publicação no Boletim Oficial, mas se o acto aprovado for uma proposta de lei é enviado à Assembleia.

## **7. Fase de execução**

Normalmente as leis estabelecem as bases gerais do regime jurídico de um determinado instituto, deixando a especificidade para a regulamentação através de decreto-lei, decreto-regulamentar ou portaria, conforme os casos. Os decretos legislativos ficam sujeitos à ratificação do Parlamento conforme o art. 186 alínea d) da Constituição. As formas que revestem os tipos de regulamentos são os decretos regulamentares, as portarias e os despachos.

Por sua vez, o Presidente da República promulga e manda publicar os decretos legislativos, os decretos leis e os decretos regulamentares no âmbito da sua competência (art. 147 nº 2 b)). As portarias são emanadas por um ou mais ministros.

Acabámos de analisar as diferentes fases por que passa uma lei até ser publicada. O caminho é muitas vezes moroso. Para a maior celeridade do processo torna-se necessário conhecer os trâmites que passam pela formação dos diferentes intervenientes e pela procura de mecanismos mais rápidos e eficazes.

## **Conclusões e recomendações**

Apresentámos, em linhas gerais, o quadro jurídico cabo-verdiano e as correlações entre a redacção normativa e o Direito do Ambiente. Em todos os capítulos, na medida do possível, não deixámos de fazer referência à legislação do ambiente antes e depois da independência, procurando compreender a evolução do Direito do Ambiente operada sobretudo na década de 90 depois da Conferência do Rio e fizemos o enquadramento geral do ambiente.

Vimos que, apesar da escassez de jurisprudência e de doutrina, existe muita legislação que se pode aplicar e que tem havido um esforço dos sucessivos governos de Cabo Verde para a defesa do ambiente e da sua regulamentação.

Na ausência de uma prática nos tribunais, apresentámos a legislação publicada e mostrámos a necessidade de aplicação da lei nas suas diferentes vertentes. A redacção de normas exige muito esforço de sistematização e de rigor. Torna-se necessário ouvir os intervenientes directos por forma a facilitar a interdisciplinaridade e de maneira a produzirem-se textos acessíveis às camadas menos escolarizadas. Uma vez que são sobretudo os Magistrados que aplicam na prática a lei, achamos de toda a justiça o envolvimento dessa classe.

Tivemos o cuidado de apresentar a feitura das leis, os caminhos seguidos para a elaboração de uma lei até à publicação e prestamos atenção à aplicabilidade da legislação interna e das convenções e acordos internacionais por se revestirem de muito interesse na nossa ordem jurídica.

Apresentadas que foram as conclusões, não gostaríamos de terminar o nosso trabalho sem fazer as seguintes recomendações com vista à aplicação rápida e eficaz da legislação do ambiente em Cabo Verde:

- 1) criar um organismo próprio para dirimir os conflitos do ambiente e garantir maior celeridade dos processos nos tribunais e na administração;
- 2) regulamentar os artigos da Lei de Bases do Ambiente que carecem de regulamentação e outros diplomas, designadamente o Decreto-Legislativo 14/97 e toda a legislação ligada à área;
- 3) tomar as medidas necessárias de forma a superar as lacunas e constrangimentos da legislação;
- 4) elaborar um verdadeiro Código do Ambiente onde figure toda a legislação da área;

- 5) Introduzir a matéria do ambiente nos Códigos em vias de elaboração no âmbito da Reforma da Justiça, nomeadamente o Código Penal, como é o caso de Portugal;
- 6) Promover acções de formação e educação ambiental nas diversas ilhas de Cabo Verde dirigidas aos munícipes, aos guardas florestais, à Polícia e à sociedade civil de uma maneira geral.

## **Legislação consultada**

LEI Nº 41/II/ 84 – SUPLEMENTO AO B.O. Nº 24 de 18 de Junho

Aprova o Código de Água;

DECRETO Nº 63/89, SUPLEMENTO AO B.O. Nº 36 DE 14 DE SETEMBRO

Estabelece a base da legislação relativa aos animais e à pecuária;

LEI Nº 85/IV/93 B.O. Nº 25 I Série (2º Suplemento) de 16 de Junho de 1993

Define as bases do ordenamento do Território Nacional e o planeamento urbanístico;

LEI Nº 86/IV/93 - B.O. Nº 27 I Série de 26 de Julho

Define as bases da Política do Ambiente;

RESOLUÇÃO Nº 73/IV – B.O. Nº 34, 1 SERIE DE 20/10/94

Aprova a Convenção sobre a Diversidade Biológica, concluída no Rio de Janeiro a 5 de Junho de 1992;

RESOLUÇÃO Nº 72/IV/, B.O. Nº 34,1 SERIE DE 20/10/94

Aprova a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas concluída em Nova York a 9 de Maio de 1992;

RESOLUÇÃO Nº 98/IV/ PUBLICADO NO B.O. Nº 7, 1º SERIE, SUPL. DE 8 MARÇO DE 1995

Aprova a Convenção das Nações Unidas sobre a Luta Contra à Desertificação nos países afectados por Seca Grave e/ou Desertificação, em particular em África;

DECRETO Nº 5/97 – B.O. Nº 12 I Serie de 31 de Março de 1997

Aprova a adesão de Cabo Verde ao Protocolo de Montreal, relativo às substâncias que empobrecem a camada de ozono;

DECRETO Nº 6/97

Aprova a adesão de Cabo Verde à Convenção de Viena para Protecção da Camada de ozono;

DECRETO-LEGISLATIVO Nº 14/97 – B.O. Nº 25 de 1 de Julho de 1997 1 Série

Desenvolve normas regulamentares de situações previstas na Lei de Base da Política do Ambiente contra todas as formas de degradação;

DECRETO-LEI Nº 69/97 – B.O. Nº 42 I Serie de 3 de Novembro de 1997

Proíbe a extracção da areia;

DECRETO-LEI Nº 73/97 de 29 de Dezembro

Aprova o diploma orgânico do Ministério da Agricultura, Alimentação e Ambiente;

DECRETO-LEI Nº 22/ 98

Aprova as normas mínimas relativas à elaboração e aprovação de projecto de contribuição, à insonorização e às condições de segurança dos estabelecimentos de funcionamento nocturno de diversão.

## **Bibliografia**

- AMARAL, Diogo Freitas, in “Direito do Urbanismo”, Oeiras, INA 1989.
- AMARAL, Diogo Freitas, in “Direito do Ambiente”, Oeiras, INA 1994.
- CANOTILHO, J.J. Gomes, *A Responsabilidade por Danos Ambientais, Aproximação Juspublicista*, in Direito do Ambiente, INA 1994.
- CHEVALIER, Jacques, *La rationalisation de la production juridique* in L’Etat propulsif, Paris, Publisud, 1991.
- DELGADO, José Carlos, *Quadros legislativo, político, institucional e dos recursos humanos afectos à área da conservação da biodiversidade, de autoria do consultor no âmbito do Projecto PNUD-GEF-CVI/96/G31*.
- As Grandes Opções do Plano 1997-2000, Inserção Dinâmica de Cabo Verde no Sistema Económico Mundial*, Praia 1997.
- Constituição da República de Cabo Verde* Edição de Ass. Nacional, Praia, Cabo Verde, 1992.
- A Feitura das Leis*, Volume I, História do Elaboração de Textos Legais, Instituto Nacional de Administração (INA), 1986, Lisboa, Portugal.
- A Feitura das Leis*, Volume II, Como Fazer Leis, INA, 1986, Lisboa, Portugal.
- Os impulsos modernos para uma teoria da legislação*, in Legislação nº 1, Abril-Junho 1991.



## Resumo

O trabalho intitulado “Direito do Ambiente e Teoria da Norma na Guiné-Bissau”, da autoria de Anildo Cruz, analisa o contributo do Direito do Ambiente nacional na teoria e prática da regulação jurídica guineense.

O autor dividiu o texto em duas áreas de análise. A primeira consiste num ensaio de caracterização do Direito do Ambiente na Guiné-Bissau e a segunda consta de uma análise dos contributos do Direito do Ambiente no processo de feitura de leis.

Assim, no âmbito da primeira parte, começa por tecer algumas considerações teóricas sobre a sistemática da legislação ambiental e da sua feitura, descrevendo a origem e evolução do Direito do Ambiente na Guiné-Bissau, identificando alguns dos instrumentos jurídicos produzidos nesta matéria, bem como a integração de alguns princípios jurídicos internacionais. Enumera as principais convenções e acordos internacionais relevantes, de que se destacam, a Convenção CITES, a Convenção Ramsar, a Convenção sobre Alterações Climáticas, a Convenção sobre Diversidade Biológica, a Convenção de Luta Contra a Desertificação e a Convenção sobre Direito do Mar, ao mesmo tempo que salienta algumas deficiências do quadro jurídico em matéria de ambiente.

Prossegue analisando os desenvolvimentos recentes do Direito do Ambiente com base, por um lado, nos aspectos metodológicos de uma teoria do Direito do Ambiente e, por outro, nos factores impulsionadores e conformadores do Direito do Ambiente guineense. Destaca os “projectos ambientais” e o seu contributo na definição de políticas e legislação ambiental, e define o Direito do Ambiente guineense e os seus objectivos fundamentais. Termina a primeira parte com a identificação e descrição de alguns princípios (princípios da prevenção, precaução, participação, integração, do poluidor-pagador e da correcção na fonte) e instrumentos (planeamento ambiental, avaliação de impacto ambiental, licenciamento ou autorização de actividades ambientalmente relevantes, padrões de qualidade ambiental e padrões de protecção ambiental) e a suas manifestações na legislação nacional em particular, enunciando os dispositivos legais em que os mesmos vêm consagrados.

Na segunda parte do trabalho, o autor começa por introduzir algumas definições doutrinárias sobre a norma e a regulação jurídica e prossegue analisando situações em que o Direito do Ambiente provocou inovações ou especificidades no enquadramento teórico e prático da teoria geral da legislação, incluindo os estudos de impacto ambiental e princípio da precaução, o planeamento ambiental, a participação pública no processo de decisão e as questões de valorização do Direito Consuetudinário e do seu contributo para o equilíbrio ecológico.

O autor conclui, por um lado, que o Direito do Ambiente na Guiné-Bissau é determinado pelos principais valores éticos, problemas e soluções ecológicos e ambientais e, por outro, que muitas dessas soluções não têm uma natureza endógena, mas antes universal ou regional, devido à natureza transfronteiriça de muitos dos problemas ambientais e à relevância dos acordos internacionais no desenvolvimento do Direito do Ambiente. O autor termina afirmando que, apesar de exíguo, o Direito do Ambiente guineense apresenta já contributos significativos e originais para a teoria e a prática da norma.



**Direito do Ambiente e Teoria da Normação na  
Guiné-Bissau: de uma teoria do Direito do  
Ambiente guineense ao seu contributo para a  
teoria e prática da normação na Guiné-Bissau**

**Graciano Anildo Cruz**



# Introdução

O que se propõe neste exercício é, por um lado, uma tentativa de revelar alguns aspectos relevantes do desenvolvimento do Direito do Ambiente na Guiné-Bissau, destacando os seus fundamentos e factores que estimularam nos últimos anos o desenvolvimento do seu regime, para num outro passo, à luz da caracterização da sistemática e do conteúdo do Direito do Ambiente guineense, descobrir os seus princípios e os seus instrumentos técnico-jurídicos. Serão dados exemplos ilustrativos da ocorrência dos princípios e instrumentos na legislação e prática normativa guineense. Não ficará sem nota de destaque o papel dos programas e projectos ambientais na construção e consolidação da consciência ambientalista, na experimentação de instrumentos e princípios, bem como na própria construção do actual Direito do Ambiente guineense.

Por outro lado, tentar-se-á retirar os ensinamentos possíveis da prática legislativa guineense em matéria de Direito do Ambiente, e ao mesmo tempo identificar os seus contributos para a “feitura das leis”, seleccionando áreas onde nos parece que a prática normativa do Direito do Ambiente já apresenta contributo original para o campo da Teoria da Regulação Jurídica. Antes, porém, serão feitos alguns considerandos brevíssimos sobre os objectos de estudo e a construção da Teoria da Legislação e da Teoria da Norma ou da Regulação Jurídica.

## I. O Direito do Ambiente na Guiné-Bissau – um ensaio de caracterização

### 1. Aspectos da sistemática da legislação ambiental e da sua feitura

Se nos abstrairmos de um ou outro diploma legal dos anos cinquenta e sessenta, destacando-se dentre eles um relativo às áreas protegidas, dos anos cinquenta, e o regulamento de concessão e ocupação do solo, de 1961, o Direito do Ambiente guineense é recente, datando dos anos oitenta.

Não é um direito com uma construção sistemática, antes pelo contrário, resulta de um conjunto de regras, normas e princípios dispersos por uma diversidade de leis. São leis a que chamaria nos de parcial e incidentalmente ambientais, na medida em que concebidas com outro tipo de preocupações. Com efeito, essas leis incluem-se num quadro regulamentar com primazia para aspectos de regulamentação económica, isto é, a fixação do regime da actividade económica de exploração de recursos naturais ou com relevante impacto sobre os recursos naturais. É o caso da legislação relativa à exploração de pedreiras, das florestas e das pescas, por exemplo.

Há que ter presente, como elemento de compreensão do que se acaba de dizer, o facto de, por um lado, os anos 80 representarem o início da viragem nas políticas económicas rumo à liberalização, enquanto que, por outro lado, as questões ambientais não tinham ganho ainda “dignidade”, face aos centros de decisão, para figurar nas políticas públicas do Governo, pese embora notar-se já alguma preocupação com temáticas ambientalistas, nomeadamente nas políticas sociais relativas à água e saneamento e nas questões concernentes à desertificação.

Os anos 90 vão conhecer um movimento de renovação da legislação, quer pela revisão de leis existentes, quer pela feitura de novas leis, nomeadamente:

- Lei das Florestas, de 1991;
- Código das Águas, de 1992;
- Regime do Turismo, Gestão Hoteleira e Actividades Similares, de 1992;
- Código das Minas, de 1994;

- Lei Geral das Pescas, de 1994, e o seu Regulamento, de 1996;
- Lei Quadro das Áreas Protegidas, de 1997;
- Lei da Terra, de 1998.

Se somarmos a estes diplomas legais o Regulamento da Caça, de 1980 – em relação ao qual existe desde, pelo menos 1996, um projecto de revisão – e o Regime de Exploração de Pedreiras e seu Regulamento, de 1986 e 1987, respectivamente, completamos o elenco das leis com conteúdo ambiental, residindo nelas toda a “força” que a legislação ambiental guineense pode exhibir hoje, aparte os acordos internacionais ratificados pela Guiné-Bissau.

É, com efeito, através delas que vão emergir para o Direito guineense as primeiras manifestações ou concretizações de princípios e instrumentos jurídico-ambientais, tais como o princípio da reposição paisagística ou recomposição estética, o princípio do poluidor-pagador, o princípio da prevenção e o princípio da correcção na fonte. Dentre os instrumentos vamos ver aparecer o “estudo de impacte ambiental”, o “planeamento ambiental” e o “licenciamento” de actividade ou projecto.

Deve observar-se, todavia, que muitas das disposições ambientais dessas leis são vanguardistas e precoces face ao estado da consciência ambiental no seio dos núcleos de decisão sobre as políticas públicas. Por outro lado, vão revelar um baixo ou nulo grau de efectividade face às inúmeras debilidades da Administração Pública na implementação das leis em geral e particularmente das disposições de Direito do Ambiente, que exigiam a adequação da máquina administrativas às novas e especiais tarefas que esta legislação ambiental acarretava.

E, por fim, no que concerne ainda à sistemática, o estado de dispersão das disposições sobre o ambiente revela as fraquezas do quadro jurídico do ambiente, onde despontam os aspectos da falta de transparência, falta de previsibilidade e certeza, falta de coordenação da gestão e de controlo administrativos e baixo grau de eficácia dessas mesmas disposições por falta de mecanismos de verificação da sua implementação e de aferição da sua aplicação.

O processo de feitura das leis, por sua vez, não se deixara ainda infiltrar pelas forças de pressão da sociedade civil, em particular do movimento civil ambientalista, porventura existente, sensível apenas aos grupos económicos lobbies económicos no seio do Governo, legislador onnipresente, na ausência ainda de um processo de democratização das instituições do Estado e da sociedade civil.

As garantias de aplicação de uma boa técnica legislativa eram asseguradas com recurso à cooperação internacional que, não raro, importava as inovações verificadas pelo mundo afora, o que justificava em boa parte o referido fenómeno do “vanguardismo” formal, sem correspondência com o estado da consciência ambiental vigente nas instâncias de decisão política e no topo da hierarquia da Administração Pública.

Cabe agora referir, para deixar completo o quadro legal, as Convenções assinadas e ratificadas pela Guiné-Bissau, citando apenas as mais relevantes para o país em termos de impactos imediatos e das medidas encetadas para a sua implementação. São elas:

- “Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar” (Montego Bay, 1982) ratificada em Agosto de 1986;
- Convenção de Ramsar, “Convenção sobre Terras Húmidas de Importância Internacional, Especialmente os Habitats de Aves” (Ramsar, 1971), ratificada em Março de 1990;
- CITES, “Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Fauna e da Flora Ameaçadas de Extinção” (Washington, 1973), ratificada em Maio de 1990;
- “Convenção sobre a Diversidade Biológica” (Nairobi, 1992), ratificada em Novembro de 1995;
- “Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias da Fauna Bravia” (Bona, 1979), ratificada em Junho de 1995;

- “Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas” (New York, 1992), ratificada em Novembro de 1995;
- “Convenção Internacional para a Luta contra a Desertificação nos Países Gravemente Afectados por seca grave e ou desertificação, particularmente em África” (Paris, 1994), ratificada em Novembro de 1995.

Citaria ainda as seguintes:

- “Convenção sobre a Cooperação Pesqueira entre os Estados Africanos da Costa Atlântica” (Dakar, 1991);
- “Acordo sobre a Conservação das Aves Marinhas Migratórias Afro-Euro-Asiáticas (em cujas negociações a Guiné-Bissau tomou parte e assinou a Acta Final de 16/6/95).

## **2. Os desenvolvimentos recentes do Direito do Ambiente: da identificação dos factores impulsionadores, problemas e valores ambientais, à construção de uma teoria dos objectivos e fundamentos do Direito do Ambiente**

### **2.1 Aspectos metodológicos da construção de uma teoria do Direito do Ambiente**

O desenvolvimento do Direito do Ambiente é indissociável do desenvolvimento de uma cultura ecológica ou ambiental, sendo, entre outros aspectos, fundamental para a sua compreensão apreender esse desenvolvimento numa perspectiva histórica e ético-axiológica. Os valores ambientais adoptados na sociedade a cada momento conformam o Direito do Ambiente naquele momento. Esses valores serão eleitos em razão de uma identificação e formulação de problemas ambientais, decorrendo desta última a definição das soluções e dos tipos de leis a adoptar para os resolver. E é aqui então que se questionará o papel da lei e do direito na solução dos problemas ambientais, e logo as finalidades e objectivos do Direito do Ambiente. A importância destes elementos – a determinação clara dos problemas ambientais a resolver e a definição dos objectivos e finalidades do direito face ao ambiente – é de tal ordem, que alguns autores reclamam-nos, e com razão, como alguns dos objectos centrais de uma Teoria do Direito do Ambiente.

Um desses autores é Sousa Franco, para quem só é possível entender o essencial do direito através de uma ideia clara das funções que procura desempenhar, sendo por essa razão que cada vez mais ramos e áreas jurídicas novas, do tipo horizontal e natureza interdisciplinar, como o Direito do Ambiente, nascem na dependência de uma concepção dos seus objectivos e dos seus enquadramentos de ordem social ou de outras ordens, como, por exemplo, o plano científico no caso do Direito do Ambiente.

E conclui o seu raciocínio afirmando que:

“Para dar ao Direito do Ambiente um sentido de disciplina axiológica real da vida dos homens – e não somente a amputada visão de uma formal produção, hermenêutica e aplicação de normas jurídicas – importa, pois, conhecer a realidade social – de ser e de saber – que ele visa reger ou regular e entender.

Isto, desde logo, para entender o objecto material da regulação jurídica.

Depois, para entender a função ou os objectivos dos princípios e das regras, e bem assim dos institutos que estruturam estes e estas.

De seguida, para perceber o enquadramento social, cultural e político do Direito, mera dimensão ou perspectiva – conquanto ordenadora e disciplinadora, logo acima do plano da mera positividade – da vida dos homens, fora da qual ele e o seu discurso,

descritivo ou valorativo, carece totalmente de sentido, que só o contexto permite precisar e situar.

Enfim, como parte da fundamentação das regras e dos princípios, constituindo base e pressuposto do discurso jurídico sobre o ambiente.”<sup>1</sup>

(o sublinhado é nosso)

É, com efeito, à luz destas formulações que Sousa Franco parte para a construção de uma teoria do Direito do Ambiente.

Um outro autor é Richard Brooks, que num interessante trabalho desenvolve um esboço, como ele mesmo chama, de uma Teoria do Direito do Ambiente, começando por expôr o que, no seu entender, uma tal teoria deve oferecer, numa abordagem evolutiva que abrange a experiência histórica, o presente e o futuro, e passando por uma apresentação das diversas teorias formuladas pela doutrina. Assim, para este autor, uma teoria do Direito do Ambiente deveria:

“(1) definir claramente os problemas ambientais presentes que procuramos resolver; (2) revelar como a história das tentativas de solução se integra no tecido histórico mais vasto da nossa sociedade. Ao fazê-lo, essa teoria jurídica pode clarificar os valores e ideais passados do direito do ambiente, estabelecendo em parte a legitimidade do “projecto do direito do ambiente”, por meio de um apelo à tradição e à história; (3) formular uma previsão, tão exacta quanto possível, do rumo que segue o nosso ambiente.”<sup>2</sup>

(o sublinhado é nosso)

Remata afirmando que:

“[N]um tal pano de fundo de tradições passadas, problemas presentes e tendências futuras, podem ser debatidas as alternativas de solução para os nossos problemas ambientais e estabelecido o papel específico da lei.”<sup>3</sup>

## **2.2 Os factores impulsionadores e conformadores do Direito do Ambiente guineense: fundamentos e objectivos**

Dito isto, cumpre agora, em traços gerais, destacar os factores que estarão na base da evolução recente do Direito do Ambiente guineense, devendo referir que nem sempre são factores puramente endógenos. A explicação estará no facto da rápida internacionalização do Direito do Ambiente – sendo este um dos traços da sua originalidade, como afirma Bachelet<sup>4</sup> – fruto da transfronteiralidade e universalidade dos problemas ecológicos, e por conseguinte, da sua abordagem, formulação e solução propostas.

São factores que vão impulsionar e moldar esse direito e as suas normas:

- O equilíbrio ecológico e a qualidade dos elementos ambientais como um direito fundamental do Homem, e como condição de bem estar físico e mental e da dignidade humana.

---

<sup>1</sup> António Sousa Franco, *Ambiente e Desenvolvimento – Enquadramento e Fundamentos do Direito do Ambiente*. In *Direito do Ambiente*, INA, Oeiras, 1994, págs. 37 e 38.

<sup>2</sup> Richard Brooks, *O Direito do Ambiente nos Estados Unidos*. In *Direito do Ambiente*, INA, 1994, Oeiras pág. 289.

<sup>3</sup> *Idem* pág. 289.

<sup>4</sup> Michel Bachelet, *Ingerência Ecológica – O Direito do ambiente em Questão*. Instituto Piaget, pág. 172, Lisboa, 1997.



Transcreve-se, uma passagem de Michel Bachelet para explicitar esta ideia:

“Devido à estreita dependência entre a vida humana, física e espiritual, e o equilíbrio do ambiente natural, poderíamos dizer sem com isso cometermos um pleonasmo, que a protecção da biosfera é directamente a dos humanos. Com efeito, prossegue A. Kiss, um ambiente degradado pelas poluições e desfigurado pela destruição de toda a beleza e variedade é tão contrário a condições de vida satisfatórias ao desenvolvimento da personalidade como a ruptura dos grandes equilíbrios ecológicos é prejudicial à saúde física e moral. Dignidade e bem-estar são, portanto, dois elementos gerados pelo ambiente, a que o homem tem um direito fundamental, tal como reconhece a Declaração de Estocolmo de 1972.”<sup>5</sup>

- A percepção e perspectivação do nosso mundo e da sua natureza como um ecossistema ou grupo de ecossistemas.

A interligação, interdependência e influência recíproca de todos os elementos que compõem os ecossistemas, num equilíbrio que é preciso preservar, como condição da sua própria existência, constitui das maiores revelações que a ciência da ecologia fez e com um grande impacto no modo como encaramos a natureza.

- O reconhecimento de novos direitos naturais baseados nos ecossistemas, facto que se traduz na protecção das espécies animais e vegetais, principalmente daquelas em extinção, e da natureza selvagem.
- O desenvolvimento de instrumentos de planeamento e gestão para ecossistemas complexos ou frágeis.

Como afirma Richard Brooks, a última década testemunhou o desenvolvimento gradual da organização e das técnicas de planeamento e gestão de sistemas complexos, incluindo os ecossistemas<sup>6</sup>.

- O reconhecimento da natureza como propriedade comum, cujo acesso e uso não pode corresponder ao da propriedade privada, impondo-se garantir o justo acesso a ela por parte de todos e uma utilização razoável<sup>7</sup>.
- o Direito Internacional do Ambiente e a adesão a acordos internacionais;
- a cooperação internacional bilateral e multilateral, de que são exemplos a assistência técnica de países, como os Estados Unidos e Portugal, e organizações internacionais, como a UNESCO e a UICN;
- a assistência financeira de instituições e agências internacionais como o Banco Mundial e o PNUD, ou de países como a Holanda e a Suíça, que propôs há alguns anos um perdão de dívida, em troca de certas medidas de política ambiental.

---

<sup>5</sup> *Idem*, pág. 71. Esta citação de Alexandre Kiss, feita por Michel Bachelet, foi extraída de *Définition et nature juridique d'un droit de l'Homme à l'environnement*, in “Environment et droits de l'Homme”, P. Kromarek, UNESCO, Paris, 1987, p. 16.

<sup>6</sup> *Idem*, pág. 302.

<sup>7</sup> Sobre a apropriação comum dos recursos naturais pela humanidade (património comum), como por exemplo os fundos marinhos, a Antártida e os corpos celestes, ver Michel Bachelet, obra citada, pág. 173-181.

Não deixarei de citar, a um outro nível, talvez numa linha de maior tangibilidade e sentido económico-social, um outro conjunto de factores:

- a consciência crescente dos efeitos da desertificação e das causas da sua aceleração, potencializada pela visibilidade cada vez maior daquelas (a Guiné-Bissau situa-se na área de influência do Deserto de Sahara);
- a consciência da esgotabilidade dos recursos naturais perante uma exploração não sustentável, susceptível de pôr em causa dois dos mais rentáveis recursos que são as pescas e as florestas;
- a redescoberta do potencial económico-turístico da natureza selvagem e da paisagem natural;

Estes factores influenciaram, cada qual ao seu nível, determinando os contornos e o conteúdo, quer as políticas ambientais propostas, quer a legislação produzida nos últimos anos, sendo disso evidência os objectivos e as finalidades ambientalistas contidos nas diversas políticas sectoriais, por um lado, bem como, por outro lado, o surgimento nas leis editadas nesse período de princípios e instrumentos de Direito do Ambiente, dos quais se podem citar o estudo de impacte ambiental e o planeamento ambiental.

### **2.3 Uma nota de destaque sobre os “projectos ambientais”**

A prossecução do ideal do equilíbrio ecológico, a adopção de uma visão ecossistémica no tratamento das questões ambientais e do desenvolvimento, por um lado, e a utilização de alguns instrumentos de planeamento e gestão, vai verificar-se com expressão realçada na implementação de “projectos ambientais” de impacte nacional, que vão desempenhar um papel múltiplo na definição de políticas e da legislação em matéria ambiental.

Os projectos ambientais e de desenvolvimento sustentado vão funcionar como espaços de observação e pesquisa científica, de ensaio de instrumentos de planeamento e gestão, de participação pública e das instituições em processos de decisão “*decision-making process*”, de concepção de medidas de política ambiental e de medidas legislativas. Exemplos incontornáveis são o “Programa de Planificação Costeira”, o “Projecto da Reserva de Biosfera do Arquipélago dos Bijagós”, o “Projecto Agro-Silvo-Pastoril”<sup>8</sup> e a “Iniciativa de Cantanhez”<sup>9</sup>.

Esses projectos foram concebidos para estudar o comportamento de ecossistemas complexos e frágeis, por um lado, e compreender o relacionamento do homem com esses mesmos sistemas ecológicos, o que compreendia, desde logo, a atitude das comunidades na exploração dos recursos naturais. Revelaram-se, nesse sentido, aparte tudo o que foi dito, como excelentes instrumentos para a catalogação e estudo do acervo de sabedoria ecológica acumulado pelas comunidades locais e o seu Direito do Ambiente.

---

<sup>8</sup> O Projecto Agro-Silvo-Pastoril (PASP), que está a ser desenvolvido no leste do país, propunha-se inovar em termos de atitudes face ao ambiente e à utilização dos recursos naturais, nomeadamente os florestais, numa região afectada pelos efeitos da seca (com elevada escassez de água e com as mais altas taxas de densidade populacional animal), numa filosofia de “gestão integrada do território da aldeia”.

<sup>9</sup> Este projecto tem por objectivo a preservação da mata de Cantanhez, localizada no extremo sul do país e que constitui a derradeira amostra de floresta densa primária sub-húmida do país. A preservação visa proteger a sua riqueza de flora (abundante em espécies medicinais) e fauna, sendo o único local na Guiné-Bissau onde há a ocorrência de certas espécies animais, algumas das quais em extinção.

Outros dois aspectos a realçar na construção das soluções técnico-ambientais e legais para os problemas enfrentados são, por um lado, a sua fundamentação em bases científicas, proporcionadas pelo estudo e observação do meio e, por outro lado, os processos de participação, com os seus aspectos de consulta de opiniões, de participação das comunidades, das autoridades locais e das autoridades tradicionais, de participação de peritos da Administração Pública e da sociedade civil, e de negociação política.

A consciência ambiental e o movimento ambientalista da sociedade civil guineenses são, em boa medida, sem ignorar contudo a influência de outros factores endógenos e exógenos, tributários dessas iniciativas, tendo florescido à luz dos efeitos directos e indirectos irradiados pelas mesmas.

Estamos, pois, chegados a este ponto, em condições de definir o Direito do Ambiente guineense como resposta a dois tipos fundamentais de problemas, que se constituem, afinal, os seus dois fundamentos maiores. São eles:

- 1) o equilíbrio ecológico, pela conservação dos ecossistemas e a integração equilibrada do homem no seu meio ecológico ou, em outras palavras, o direito da pessoa humana a um ambiente são e equilibrado, e
- 2) o desenvolvimento sustentado, pela exploração racional dos recursos naturais ou, dito de outra maneira, as políticas de desenvolvimento que integram a componente ecológica.

E estamos também em condições de identificar alguns dos objectivos do Direito do Ambiente guineense, que se podem deduzir dos grandes problemas ambientais da Guiné-Bissau, dos factores impulsionadores da política e legislação e das políticas ambientais adoptadas. Em termos sintéticos e abrangentes enumeram-se os seguintes:

- 1) o equilíbrio ecológico e diversidade biológica, pela conservação e preservação da natureza;
- 2) o desenvolvimento sustentado, pelo uso sustentável dos recursos naturais;
- 3) a qualidade ambiental e saúde humana; e,
- 4) o direito ao gozo do ambiente, numa perspectiva ética (em que a equilibrada relação do homem com o seu ambiente é inerente à dignidade humana) e cultural (em que o usufruto da paisagem e da beleza natural constituem uma aquisição cultural).

## 2.4 Retomando os aspectos da metodologia para a construção de uma teoria do Direito do Ambiente

Como ficou evidenciado, o percurso que se tentou seguir para alcançar a formulação de uma “definição” do Direito do Ambiente na Guiné-Bissau baseou-se na compreensão do seu contexto, em primeiro lugar, e do seu conteúdo, em segundo lugar, construindo-se este último com apoio na compreensão dos seus fundamentos e dos objectivos e finalidades das suas normas.

Às críticas de falta de identidade jurídico-formal do Direito do Ambiente, respondeu-se a partir de duas assumpções, que se associou aos argumentos já expostos na parte relativa aos “aspectos metodológicos da construção de uma teoria do direito do ambiente”:

Primeira assumpção: apesar de o Direito do Ambiente ainda levantar problemas de afirmação da sua autonomia como ramo do direito<sup>10</sup>, já é facto assente o reconhecimento amplo da existência de uma razoavelmente avançada construção doutrinária.

---

<sup>10</sup> Mezenes Cordeiro formula assim esta problemática: *Como adiante será referido, tais regras [regras do Direito do Ambiente] surgiram sem qualquer preocupação de articulação conjunta, nos mais diversos quadrantes económico-sociais. Por isso, o Direito do ambiente, põe, ainda, problemas de autonomização.*

Como afirmam Cláudia Cruz Santos, José Figueiredo Dias e Maria Sousa Aragão<sup>11</sup>, o facto de o Direito do Ambiente colocar questões que exigem o contributo de praticamente todos os ramos clássicos de direito, não será um fenómeno exclusivo dele, e, além disso, as delimitações entre os vários ramos de direito têm antes de mais um valor didáctico. Nesta linha de raciocínio diz Fuentes Bodélon que “todo o Direito está interpenetrado e as relações e transferências de técnicas e fórmulas de um para outro campo são constantes e profundas o que demonstra, também neste caso [do Direito do Ambiente], a fragilidade das distinções.”<sup>12</sup>

Segunda assumpção: por outro lado, e inobstante o que se afirma sobre a heterogeneidade jurídica do Direito do Ambiente, importa sublinhar, como faz Sousa Franco, que, se tratarmos os institutos e regras de Direito do Ambiente, não como um ramo de direito novo mas como uma mera área horizontal que recorta vários ramos de direito com institutos jurídicos desgarrados, não perceberemos a dimensão funcional que o Direito do Ambiente tem, com finalidades, objectivos e conteúdos. E prossegue acrescentado que, o direito é sempre um modo de formalizar políticas (salvo quando se destina a institucionalizar regras sociais coersivas) e o que predomina no Direito do Ambiente é sobretudo a institucionalização de políticas. Ora, se não entendermos quais os objectivos dessas políticas e o conteúdo das suas estratégias, julgaremos que estamos a estudar Ciência do Direito, mas na realidade estamos apenas a estudar umas normas desgarradas, sem espírito de sistema e sem entender o que elas representam na ordem social<sup>13</sup>.

Esta perspectiva que nos sugere encarar o Direito do Ambiente pela sua dimensão funcional, e a partir da compreensão das suas finalidades e dos seus objectivos, ganha também corpo na prática legislativa, pela inclusão de objectivos e princípios de política ambiental nas leis de base, leis-quadro ou códigos do ambiente de inúmeros países.

---

Como em qualquer ramo jurídico, o Direito do Ambiente pode possuir um duplo sentido:  
– o de um conjunto de normas jurídicas autonomizadas por se reportarem a certo objecto;  
– o do capítulo da Ciência do Direito que incide sobre essas normas.

*No primeiro sentido, a existência dum «Direito do ambiente» depende da tarefa de recolher, nos variados sectores, as normas que tenham a ver com o fenómeno ambiental. No segundo, há que ir mais longe: será necessário que as diversas regras se ordenem concatenadamente e que, delas, seja possível inferir princípios reitores; (...) Neste momento passa-se, porventura, dum Direito do ambiente puramente sistemático, isto é, apenas assente numa recolha de normas relativas ao ambiente, para um Direito do ambiente dogmático: um Direito do ambiente ordenado, com princípios e linhas de aplicação (“Tutela do Ambiente e Direito Civil”, in Direito do Ambiente, INA, Oeiras, 1994, págs. 378-379.)*

Para Sousa Franco o Direito do Ambiente reconhecidamente não é um ramo do Direito mas um conjunto variado de normas e instituições jurídicas com um objecto material comum, mas sem a identidade ou homogeneidade jurídico-formal, e acrescenta, reportando-se ao Direito do Ambiente em Portugal, que esse conjunto de realidades jurídicas, unificadas apenas pela identidade material do seu objecto, integra diversos ramos e disciplinas jurídicas, como o Direito Administrativo, o Direito Financeiro, o Direito Privado, o Direito Criminal, o Direito Constitucional, o Direito da Economia (obra citada, págs. 73-74).

<sup>11</sup> José Joaquim Gomes Canotilho (Coord. Científica), *Introdução ao Direito do Ambiente*, Universidade Aberta, Lisboa, 1998, págs. 34-35.

<sup>12</sup> Fuentes Bodélon, Planteamientos previos a toda formulación de um derecho ambiental, apud J. J. Gomes Canotilho (Coord. Científica), *Introdução ao Direito do Ambiente*, obra citada, pág. 35.

<sup>13</sup> Cf. Sousa Franco, obra citada, págs. 75-76.

### 3. Os princípios e os instrumentos do Direito do Ambiente em geral e no Direito guineense em particular

Como foi referido, há hoje o reconhecimento de um certo grau de autonomia dogmática do Direito do Ambiente, graças à crescente doutrina e legislação especializadas responsáveis pela edificação de um conjunto de princípios e instrumentos jurídicos próprios<sup>14</sup>.

#### 3.1 Os princípios do Direito do Ambiente

Citam-se dentre eles:

- O princípio da prevenção, que estabelece que, no domínio do ambiente, as providências jurídicas não se devem limitar à reparação de danos ou à detecção de actividades potencialmente perigosas, antes cabe prevenir a ocorrência de danos ambientais, que são sempre de reparação problemática ou impossível.
- O princípio da precaução (ou da cautela), correspondente à regra *in dubio pro securitate*: no domínio ambiental, havendo dúvidas, deve-se optar pela solução mais segura. Significa, por outro lado, que o ambiente deve ter a seu favor o benefício da dúvida quando haja incerteza, por falta de provas científicas evidentes, sobre o nexo causal entre uma actividade e um determinado fenómeno de poluição ou degradação do ambiente. Também se traduz na não necessidade de esperar o consenso da opinião científica para adoptar medidas de protecção do ambiente. A existência de sérias indicações de perigo basta para fundamentar a necessidade de o fazer.
- O princípio do poluidor-pagador (ou da causa) que determina que, pelos danos ambientais responda quem lhes deu origem, e não os contribuintes ou a comunidade. É diferente da responsabilidade por danos causados às vítimas da poluição ou da degradação ambiental, porque esta é fundada na teoria da responsabilidade civil. A aplicação deste princípio é geralmente indicada quando se trata de lidar com a internalização dos custos ambientais nos custos da produção e do consumo e para o desenvolvimento e aplicação de novas tecnologias pró-ambientais<sup>15</sup>.
- O princípio da integração (ou da ponderação ecológica), que estatui que os objectivos e princípios da política ambiental devem também desempenhar um papel essencial noutras áreas de políticas públicas, traduzindo a ideia de que as questões ambientais devem ser uma preocupação subjacente a todas as actividades. Numa outra perspectiva, apresentada por Canotilho, “quando se fala de ponderação ecológica pretende-se dizer que os ‘decisores jurídicos’ devem tomar em consideração nos seus juízos os efeitos ambientais de obras, actividades, serviços ou planos ecologicamente relevantes”<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Sobre os princípios, cfr., entre outros, Menezes Cordeiro, Obra citada, págs. 380-381; J.J. Gomes Canotilho, *Introdução ao Direito do Ambiente*, cit., págs. 41-58; Hubert Bocken & Donatienne Ryckbost, obra citada, págs. 162-163.

<sup>15</sup> Hubert Bocken & Donatienne Ryckbost (Editors), *Codification of Environmental Law – draft Decree on Environmental Policy*, prepared by The Interuniversity Commission for the Revision of Environmental Law in the Flamish Region, Kluwer Law International, London, 1996, pág. 217.

<sup>16</sup> J.J. Gomes Canotilho, *Relações Jurídicas Poligonais, Ponderação Ecológica de Bens e Controlo Judicial Preventivo*, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente* – nº 1, Jun. 1994, Lisboa, pág. 58.

- O princípio da participação, que confere aos cidadãos o direito de intervir nas questões que possam afectar o ambiente, quer na vertente da defesa do ambiente através de acções judiciais e procedimentos administrativos, quer na vertente, quíça mais importante, da participação nos processos de decisão, que pode assumir diversas formas como a negociação política e a negociação legislativa, a consulta de opinião, a participação de representantes da comunidade e de organizações civis, bem como de Departamentos do Estado em órgãos da administração ambiental. O princípio da participação, garantindo as contribuições dos vários sectores envolvidos, pode criar condições favoráveis à efectividade da lei.
- O princípio da correcção na fonte ou do controle das fontes (ou princípio da preferência por medidas orientadas para as fontes<sup>17</sup>), de acordo com o qual na prevenção do dano ambiental deve actuar-se de preferência na origem, isto é, na fonte da poluição ou de outro dano ambiental.

Vejam os agora, em termos exemplificativos e práticos, a ocorrência destes princípios na legislação guineense, para cujo fim usarei a Lei Quadro das Áreas Protegidas, doravante designada por LQAP, e o Projecto de Decreto de Criação da Reserva de Biosfera do Arquipélago dos Bijagós, doravante designado por RBAB<sup>18</sup>:

- princípio da prevenção: arts. 1 e 4 da LQAP e arts. 3 e 33 nº 3 da RBAB;
- princípio do poluidor-pagador (ou da causa): art. 33 nº 2 da RBAB;
- princípio da integração (ou da ponderação ecológica): art. 12 da LQAP e art. 12 da RBAB;
- princípio da participação: arts. 7, 8 e 12 da LQAP e arts. 23 e 33 nº 1 RBAB.

### **3.2 Os instrumentos do Direito do Ambiente**

De entre os instrumentos, é de destacar os seguintes:

- Planeamento Ambiental: A noção de planeamento ambiental integrado assumiu nos anos recentes uma grande proeminência. A assumpção fundamental é a de que o processo de tomada de decisão deve ser baseado no planeamento<sup>19</sup>. A forma como esse planeamento é feito variará em razão de diversos factores, mas revela uma tendência a abranger sempre uma fase de avaliação do que está em implementação, que cria as bases fundamentadas para um outro momento que é o da elaboração do plano ou dos planos, que podem ser plurianuais e anuais, nacionais e regionais, gerais e sectoriais.

Este instrumento está consagrado na política e no Direito guineenses. Na política porque dentre as prioridades do Governo no domínio do ambiente, fixadas no Programa de Governo, constam como duas primeiras a “elaboração do plano nacional de gestão ambiental” e a “elaboração da estratégia e plano nacional para a biodiversidade”. No direito visto como em muitas leis é imposto como instrumento de gestão e avaliação da eficácia das medidas de política ambiental. Assim temos o Plano de Gestão Florestal (Lei das Florestas), o Plano de Gestão dos Recursos Pesqueiros (Lei Geral das Pescas), o Plano de Acção para a Água (Código da Água), o Plano de Gestão de cada área protegida (arts. 15 e 16 da Lei Quadro das Áreas Protegidas), o Plano de Gestão da Reserva de Biosfera do Arquipélago dos Bijagós (art. 27 do Projecto de Decreto da Reserva de Biosfera).

---

<sup>17</sup> Hubert Bocken & Donatienne Ryckbost, obra citada, pág. 162.

<sup>18</sup> É pertinente esclarecer que este trabalho foi realizado durante o refúgio do autor em Portugal, por motivo do conflito armado de Junho de 1998 a Maio de 1999, tendo-se visto privado da legislação do seu país para maiores referências e citações e melhor exemplificação.

<sup>19</sup> Hubert Bocken & Donatienne Ryckbost, obra citada, pág. 169.

- Avaliação de Impacte Ambiental: a avaliação de impacte ambiental será provavelmente o mais conhecido dos instrumentos do Direito do Ambiente. Uma importante inovação deste instrumento é o seu alargamento às propostas de política ambiental, planos e programas. Um rol de razões são apontadas para a aplicação da avaliação de impacte ambiental às propostas de política ambiental, planos e programas. Adiantar-se-ão apenas duas. Primeiro, porque quando um estudo de impacte ambiental é levado a cabo apenas em relação a um projecto, a ligação entre os vários projectos não se evidencia por si só, o que pode servir para ocultar os efeitos ambientais cumulativos e sinérgicos envolvidos. Em segundo lugar, porque algumas propostas de medidas de política ambiental, planos e programas resultam na mudança de práticas (por exemplo práticas agrícolas). Por esta via produzem significantes efeitos ambientais. Esses efeitos podem também ser avaliados pelo uso da avaliação do impacte ambiental ao nível das políticas, planos e programas<sup>20</sup>.

Este instrumento encontra-se em diversas leis guineenses: Lei Quadro das Áreas Protegidas, Código das Minas, Regime do Turismo, Gestão Hoteleira e Actividades Similares, Código da Água e Regime de Exploração de Pedreiras.

- Licenciamento ou autorização de actividade ambientalmente relevantes: condicionando as actividades ou projectos ambientalmente relevantes, isto é, que apresentam capacidade para potenciar riscos de dano ambiental, a uma autorização caso a caso e à possibilidade da sua revogação, permite-se melhorar a capacidade de controlo e, por consequência, de prevenção. Como se afirma na obra de Hubert Bocken e Donatienne Rickbost, a licença é, e constituirá a ser, um instrumento nuclear do Direito do Ambiente relacionado com o controle das fontes. A licença é o instrumento de política *par excellence* para os propósitos de exercício de controle das fontes, talhado para situações individuais.

No que toca à legislação guineense, dois exemplos são bem ilustrativos da concretização deste instrumento. O primeiro é o da LQAP:

“Artigo 28º

(Trabalhos imobiliários)

1. Além das construções efectuadas pelos membros das comunidades no interior das suas povoações, todo o trabalho imobiliário susceptível de modificar o estado natural do local, tal como a construção de ruas, estradas, diques ou casas, está subordinado à autorização prévia concedida pelo Director do parque, após o parecer do Conselho de Gestão.
2. A autorização poderá ser recusada sempre que a sua execução esteja em contradição com as prescrições do presente diploma, dos regulamentos adoptados para a sua aplicação ou do plano de gestão do parque em questão.
3. O Director do parque ou o Conselho de Gestão podem ordenar um estudo de impacte das consequências que o projecto de trabalho imobiliário poderá acarretar sobre o meio ambiente e sobre as condições de vida das comunidades residentes, antes de decidir sobre o pedido de autorização.
4. .... ”

(o sublinhado é nosso)

O outro é o do Projecto de Decreto de Criação da Reserva de Biosfera:

“Artigo 15º

(Objecto)

1. Constitui objecto da licença ou concessão o exercício de qualquer actividade a realizar na Reserva, excepto quando se tratem de comunidades residentes ou de seus membros e as actividades por eles a desenvolver o sejam na forma tradicional local.
2. .... ”

(o sublinhado é nosso)

<sup>20</sup> Cfr. Hubert Bocken & Donatienne Ryckbost, obra citada, pág. 176.

“Artigo 16º

(Renovação e Revogação)

1. As licenças e concessões são renováveis.
2. As licenças e concessões são revogadas, sem prejuízo da aplicação de outros critérios admitidos em direito, quando:
  - a) por alteração das funções da área em que se realiza a actividade, esta se tornar incompatível com aquelas;
  - b) se alterarem as circunstâncias e condições em que se fundou a sua atribuição;
  - c) se verificar a violação dos termos e condições fixados para o exercício da actividade em causa.”

(o sublinhado é nosso)

- Padrões de Qualidade Ambiental: mediante uma lista de padrões de qualidade ambiental, são estabelecidas as qualidades a serem atingidas pelos vários elementos do ambiente, tais como o ar (incluído o ruído), a água e o solo.
- Padrões de Protecção Ambiental: são fixados os limites máximos de poluição consentida, através de regras e definições dos vários tipos de fontes poluidoras, tendo sempre em vista a prevenção e a limitação da poluição ambiental.

## **II. Os contributos do Direito do Ambiente para a feitura de leis**

### **1. A “normação” ou “regulação jurídica” como objecto de estudo**

Antes de tratarmos dos contributos do Direito do Ambiente para a feitura de leis, impõe-se estabelecer uma definição desta teoria da legislação ou, pelo menos, do seu objecto e campos de intervenção, de modo a podermos situar os referidos contributos nesta ou naquela área ou “disciplina” da referida teoria.

Desde há muito que os estudos que se preocupam com a “legislação” extravazaram os limites da “técnica legislativa” – que tem por objecto desenvolver as regras gerais sobre a feitura das leis, as suas divisões, a sua sistemática e a sua linguagem – para abrangerem todo o fenómeno da produção legislativa, em toda a sua amplitude, da construção da sua fundamentação política e ética, passando pelos impulsos legiferantes e a negociação política e legislativa, os órgãos e procedimentos de elaboração das leis, até aos aspectos da avaliação do impacte das leis, que por sua vez abrangem os aspectos da aplicação da lei e seus correlatos.

O tratamento destas matérias pela doutrina jurídica tem sofrido várias oscilações “sistematizatórias”, usando a expressão de Gomes Canotilho<sup>21</sup>, na busca da definição dos seus vários campos e no seu agrupamento em “disciplinas” separadas de acordo com o seu conteúdo e objectivos. Outro facto a referir é a acentuada tendência “cientificizante” que consiga a “racionalização” da actividade legislativa, e em geral de qualquer actividade de regulação jurídica<sup>22</sup>. Então, não se falaria apenas numa “Teoria” ou “Ciência da Legislação”, sendo talvez mais correcto falar-

---

<sup>21</sup> *Teoria da Legislação Geral e Teoria da Legislação Penal*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Eduardo Correia. Faculdade de Direito de Coimbra, 1988, pág. 842.

<sup>22</sup> Gomes Canotilho, obra citada, pág. 838-839.



se em “Teoria da Normaçoão” ou da “Regulaçoão Jurídica”, como já propusera Jürgen Rödig na sua Teoria Geral da Regulaçoão Jurídica, de 1975, pois que a Teoria da Legislaçoão não deveria orientar-se apenas em torno do conceito de lei, mas que deveria ser compreendida como “Teoria” de todas as actividades de regulaçoão jurídica em geral<sup>23</sup>, abrangendo as várias disciplinas concernentes à matéria.

Segundo Gomes Canotilho:

“começa a ganhar aceitaçoão crescente o seguinte esquema:

Teoria ou doutrina da legislaçoão (Gesetzgebungslehre), fornece uma reflexão sobre as possibilidades e limites da reconstrução científica e da aplicaçoão de conhecimentos no âmbito da legislaçoão;

Analítica da legislaçoão (Gesetzgebungsanalytik), investiga os conceitos e as ideias fundamentais de norma, lei e legislaçoão;

Táctica da legislaçoão (Gesetzgebungstaktik), analisa os órgãos e procedimentos da legislaçoão bem como os métodos destinados a influenciar e dirigir a produçoão legislativa;

Metódica da legislaçoão (Gesetzgebungsmethodik), problematiza as dimensões político-jurídicas e teórico-decisórias da legislaçoão, procurando responder às questões da justeza, adequaçoão e efectividade das leis;

Técnica legislativa (Gesetzgebungstechnik), desenvolve as regras sobre a feitura das leis, as suas divisões, a sua sistemática e a sua linguagem”<sup>24</sup>.

E, porque ainda não ganhou grande consenso o uso uniformizado das nomenclaturas em correspondência com os vários conteúdos, “Feitura de Leis”, “Redaçoão Normativa” ou mesmo “Teoria da Legislaçoão” podem aparecer, quer como títulos de cursos, quer como títulos de artigos e ensaios, abrangendo aleatoriamente os mais diversos conteúdos da actividade legislativa e da actividade de regulaçoão jurídica.

Há, pois, que minimizar, até onde seja razoável, o impacte das nomenclaturas e atentar mais nos conceitos e conteúdos como medida de cautela e prevençoão face ao facto de que sob qualquer daquelas denominaçoões, ou eventualmente outras, pode abrigar-se a multiplicidade de matérias que acabámos de elencar. Assim, por exemplo, o Curso de “Feitura das Leis” do Instituto Nacional de Administraçoão, de Portugal, em 1995, compreendia os seguintes módulos: (1) a função legislativa na sociedade actual, (2) o sistema português de actos legislativos, (3) o poder regulamentar do Governo, (4) o processo legislativo parlamentar, (5) o processo legislativo governamental, (6) a transposiçoão das directivas comunitárias para a ordem jurídica interna – aspectos jurídico-constitucionais e de técnica legislativa, (7) a metódica da legislaçoão, (8) a legislaçoão experimental, (9) a técnica da legislaçoão, (10) aspectos de técnica legislativa no Direito Penal e no direito de mera ordenaçoão social<sup>25</sup>.

É também bom exemplo a experiência da “Escola de Ciência e Técnica Legislativa”, em Itália, que nos relata Mario d’Antonio, cuja finalidade principal é a formaçoão de consultores legislativos

<sup>23</sup> Jürgen Rödig, apud Gomes Canotilho, *Teoria da Legislaçoão Geral e Teoria da Legislaçoão Penal*, obra citada., pág. 839-840.

<sup>24</sup> *Teoria da Legislaçoão Geral e Teoria da Legislaçoão Penal*, obra citada, pág. 842.

<sup>25</sup> Cfr. em Miguel Pedrosa Machado, *A feitura das leis em matéria penal e de contra-ordenaçoões – Sumário e guia de um primeiro curso*, in “Legislaçoão: Cadernos de Ciência de Legislaçoão”, INA, nº 15 (Janeiro-Março 1996), págs. 51-52.

que estejam habilitados a redigir correctamente leis, de modo a permitir a médio e a longo prazo uma renovação formativa da burocracia institucional<sup>26</sup>.

De acordo com este autor:

“o critério distintivo da nossa iniciativa continuava, no entanto, e continua a ser o do isolamento, como matéria em si mesmo, da ciência legislativa, de acordo com a assunção dos dados teóricos que inicialmente pareciam ser aleatórios, mas que posteriormente revelaram ser partilhados em larga medida.”

E acrescenta:

“Atente-se no facto de o tecido interdisciplinar da ciência da legislação, carecterístico desta *science en devenir* tal como foi também explicitado no texto inestimável de Luzius Mader (*La législation: object d’une science en devenir?*), tender, no que nos diz respeito, a ter em consideração a exigência didáctica fundamental do nosso curso, através da oferta dos instrumentos que proporcionam quer a penetração da ratio e do impacte da lei, quer as linhas metodológicas da redacção dos textos normativos.

Assim, a par das matérias tratadas pela ciência do direito, das tradicionais às últimas expressões [...], surgem ensinamentos que remetem para a história, para a ciência política e para a linguística (como as “histórias” da legislação [...], a negociação legislativa e os centros de influência, para não mencionar a análise da linguagem jurídica )”.

Por fim, dá-se um relevo substancial ao estudo das regras da redacção (*drafting*) da lei, à técnica legislativa e à avaliação legislativa. O modelo interdisciplinar adoptado considera obviamente desde a sua fase originária as operações que facultam a passagem da ideia de política legislativa do legislador à lei acabada: “uma tarefa extremamente actual é a que diz respeito à avaliação, seja das implicações financeiras da lei, seja do seu impacte social, para não falar do controle da sua fase de aplicação”<sup>27</sup>.

## **2. Os contributos do Direito do Ambiente para a teoria e prática da normaço**

A Teoria da Legislação, entendida como uma “Teoria da Normaço” ou da “Regulaço Jurídica”, nos seus vários domínios de intervenção, é concebida como uma “Teoria da Legislação Geral”, isto é, abrangente de todos os ramos do direito. Mas, tal como o direito se especializa em vários ramos, formalmente autónomos, com dogmática própria, se entente, e se reclama, que a Teoria da Legislação deverá também especializar-se, ponderando nas suas abordagens as especificidades que esses ramos de direito podem revelar quando se trata da aplicação dessa teoria a cada um deles.

Gomes Canotilho expressa-se a esse propósito da seguinte maneira:

“Uma ‘Teoria da Legislação’ compreendida como *teoria geral da regulaço jurídica* pressupõe a sua complementação através de *teorias especiais de legislaço* (teoria da legislaço penal, teoria da legislaço laboral, teoria da legislaço civil, teoria da legislaço administrativa, etc.). Com efeito, os critérios, técnicas e métodos desenvolvidos pela teoria geral da legislaço têm de contemplar as especificidades dos vários ramos de direito. Assim, por exemplo, o problema do reenvio ou remissão normativa é susceptível de técnicas legislativas diferentes no direito penal ou no direito administrativo. Da mesma forma, a adopção de cláusulas gerais e de conceitos indeterminados suscita questões jurídicas diversas consoante se trate de um direito com normas e

---

<sup>26</sup> Mario d’Antonio, *A crise da legislaço em Itália. As orientações correctivas públicas e privadas para uma melhor elaboraço técnica das leis*, in “Legislaço: Cadernos de Ciência de Legislaço”, INA, nº 7 (Abril-Junho 1996), págs. 77-78.

<sup>27</sup> *Idem*.

princípios abertos como é o direito constitucional ou de um direito fundamentalmente informado pelos princípios da determinabilidade e tipicidade como é o direito criminal. O problema do ‘impulso legiferante’, isto é, da decisão de legislar, não se põe nos mesmos termos quando se trata, por exemplo de criminalizar ou descriminalizar a interrupção voluntária da gravidez ou de criar incentivos legais à habitação”<sup>28</sup>.

O que me proponho nesta matéria é identificar, e sempre que possível por aplicação da experiência guineense, aspectos da “teoria geral da regulação jurídica” onde me pareça ter o Direito do Ambiente provocado inovação ou pelo menos apresentar-se com especificidades no enquadramento, teórico e prático, da teoria geral da legislação.

## **2.1 A função dos princípios e instrumentos na aplicação da Lei: um exemplo baseado no estudo de impacte ambiental e no princípio da precaução**

O estudo de impacte ambiental, técnica genuína do Direito do Ambiente, além de outras funções que possui, nomeadamente como instrumento para a realização do princípio da prevenção, revela uma função extraordinária no campo da discricionariedade dos actos da Administração Pública e da aplicação da lei. Tomemos um exemplo baseado em “conceitos indeterminados”, tais como aqueles que se encontram nos já anteriormente transcritos, art. 28 da LQÁP e art. 12 do Projecto de Decreto da Reserva de Bioesfera do Arquipélago dos Bijagós. No primeiro caso, a lei subordina a autorização “todo o trabalho imobiliário susceptível de modificar o estado natural do local”, no segundo caso a lei refere que “são absolutamente proibidas as actividades incompatíveis com as funções propostas para as diversas zonas onde são exercidas ou se pretende exercê-las”.

Ora, a grande utilidade do estudo de impacte ambiental, está no facto de em face de uma situação complexa em termos de enquadramento, ou até mesmo de simples dúvida, poder a Administração decidir, correndo os menores riscos, com base em critérios objectivos e fundamentos científicos obtidos a partir do referido estudo. Ao particular, o estudo garantirá argumentos para a defesa mais eficiente dos seus interesses. Aos tribunais, fornece um critério de aferição para, na interpretação e aplicação da lei, resolver com maior segurança e justeza. Vê-se, assim, que este instrumento pode funcionar como critério de decisão e controle de aplicação da lei.

E, se mesmo após o estudo de impacte, persistir a dúvida científica de certo efeito da actividade em vista sobre o ambiente, seja porque o estado da ciência não a permite dissipar, seja porque não há consenso na comunidade científica sobre tal efeito, o princípio da precaução (ou princípio da cautela) pode ser invocado, para pôr fim ao impasse, decidindo a Administração pela não concessão da licença, sem a sua decisão ter de ser contestada.

## **2.2 Planeamento ambiental como “impulso legiferante” e mecanismo de avaliação do impacte das leis**

Os planos de gestão ambiental são no fundo documentos consagradores de medidas de políticas e estratégias ambientais. Se tomarmos como facto que as leis são, como já afirmámos, instrumentos conformadores da política no sentido de *public policy*, então temos de admitir que o planeamento funciona como um importante input impulso legiferante, fixando para o legislador critérios objectivos para a determinação do conteúdo da lei que tiver de ser elaborada, com vista a “juridicializar” as medidas nele contidas. Esta função do planeamento ambiental é potencializada pela importância quantitativa e qualitativa das medidas de carácter técnico e científico contidas nos

---

<sup>28</sup> *Teoria da Legislação Geral e Teoria da Legislação Penal*, obra citada, pág. 844-845.

planos de gestão ambiental, em razão do recurso incontornável às ciências que se dedicam à ecologia e ao ambiente.

Como já tivemos a ocasião de referir, há processos de planeamento que o concebem como uma “fase” de avaliação. É o caso, já referido, do Código do Ambiente da Região da Flandres, na Bélgica, em cujo projecto se estatui a obrigatoriedade de elaboração de um “relatório ambiental científico”, que examina o estado do ambiente e, adicionalmente, faz a avaliação das políticas aplicadas até àquele momento<sup>29</sup>.

Podemos e devemos admitir que essa avaliação acaba por ser em certa medida também uma avaliação da adequação, efectividade de aplicação e eficiência da lei ou das leis produzidas em decorrência do processo de planeamento.

### **2.3 Participação no processo de decisão como “pré-negociação legislativa”**

Se associarmos o planeamento ao princípio da participação, concebendo o planeamento como um processo participativo com a presença dos agentes e interesses envolvidos, os ganhos não serão só os da qualidade das medidas de política ambiental. No que concerne à matéria de que nos ocupamos – participação nos processos de decisão – os ganhos são também os que resultam do facto de já no processo de planeamento (ou da feitura do “plano”) se desenvolver uma “negociação política” (porque o próprio processo de feitura do plano é uma negociação política), que em última análise pode ser vista como uma “pré-negociação legislativa” (ou mesmo como uma “negociação legislativa”, se entendermos que a negociação legislativa não é só aquela que ocorre junto dos órgãos legislativos), a qual poderá, na medida dos consensos obtidos, contribuir para viabilizar a adopção das leis.

São exemplos paradigmáticos os casos já aqui citados do Projectos da “Planificação Costeira”, “Projecto Agro-Silvo-Pastoril” e “Reserva da Biosfera”. Em qualquer destes projectos, a participação dos vários sectores implicados da Administração Pública, da Administração Local, de organizações associativas e fundamentalmente das populações residentes, foi, ao longo dos anos, o mais amplo que se pôde obter, criando uma cumplicidade enorme entre as populações envolvidas, as equipas de pesquisa e planificação, e as instâncias de decisão. A criação das áreas protegidas, ou a regulamentação da “gestão das florestas comunitárias”, por exemplo, são produto deste processo participativo.

A amplitude da participação é de todo relevante, já que a quantidade e a qualidade dos agentes (económicos, sociais e políticos) e interesses envolvidos implicará em igual amplitude dos consensos, funcionando como garantia de acatamento amplo, logo de aplicação efectiva da lei.

### **2.4 A valorização do Direito Costumeiro e do seu contributo para o equilíbrio ecológico**

As pesquisas e investigações das ciências ambientais, desenvolvidas nos últimos dez anos, têm-nos revelado um extraordinário acervo de conhecimento das populações locais em matéria de ambiente e ecologia e uma sábia atitude de conservação e preservação bem como de uso sustentado dos recursos naturais, tudo isto se expressando num conjunto de regras e ditames comportamentais que bem podem ser consideradas como “Direito Costumeiro Ambiental”. Por exemplo, a caça, a pesca, a exploração dos recursos florestais, a ocupação do solo e sua exploração, são feitas com obediência a normas precisas de gestão e utilização desses recursos.

---

<sup>29</sup> Hubert Bocken & Donatienne Ryckbost, obra citada, pág. 167.

E é esta a razão que explica o facto de, ainda hoje, se encontrarem num estado de conservação muito valorizado ecossistemas complexos ou frágeis, que ao longo de séculos suportaram a acção do homem, numa interacção baseada nesse saber. O melhor exemplo dessa atitude conservacionista são os ecossistemas da Reserva de Biosfera do Arquipélago dos Bijagós, a ponto de, por exemplo, a identificação de sítios ecológicos sensíveis e de grande importância para a biodiversidade, a converter em áreas de especial protecção, já estarem pré-definidas pelas populações residentes.

O “Direito Costumeiro Ambiental” vai conhecer uma valorização acrescida ao ser admitido, pelo Projecto de Decreto de Criação da Reserva, para regular o acesso às “florestas sagradas” e para a aplicação de sanções por violação das referidas regras.

## **Conclusões**

Se é verdade, como soi afirmar-se, que o Direito do Ambiente não pode ser tido como um ramo autónomo de direito, como “capítulo da Ciência do Direito”, porque lhe falta “identidade ou homogeneidade jurídico-formal”, verdade também é que esse Direito do Ambiente se encontra em avançado estado de construção da sua autonomia dogmático-formal, resultado de uma já considerável produção doutrinária, a par da abundante produção legislativa e do contributo já relevante da jurisprudência. Produtos dessa autonomia em construção são os princípios, os instrumentos e as técnicas próprias do Direito do Ambiente.

Sendo o Direito do Ambiente – como, aliás, a grande maioria dos ramos do direito – um modo de formalizar ou institucionalizar políticas, só poderemos compreender a importância e a função do Direito do Ambiente se entendermos quais os objectivos das políticas que ele visa institucionalizar e do conteúdo das suas estratégias. Para isso, a melhor abordagem será aquela pela qual o Direito do Ambiente não é encarado como um conjunto de normas dispersas e “institutos jurídicos desgarrados”, mas antes, através da sua dimensão funcional e da assumpção de que, nessa perspectiva, ele tem finalidades e objectivos que importa conhecer para compreendermos o papel do direito na resolução dos problemas ambientais. A construção desses objectivos e finalidades, por sua vez, parte da identificação dos problemas ambientais e dos valores ético-ecológicos em cada sociedade e a cada momento histórico.

Esta abordagem permite suplantar todos os eventuais “problemas de autonomização” do Direito do Ambiente como ramo de direito.

Essa foi a metodologia usada no presente trabalho com vista à caracterização do Direito do Ambiente guineense, e fundada nela esboçou-se um ensaio de identificação dos principais valores éticos, problemas e soluções ecológicos e ambientais. E conclui-se que esses valores, problemas e soluções – apresentados sob a epígrafe de “factores impulsionadores” – determinam o conteúdo – as finalidades e as estratégias – do Direito do Ambiente guineense.

Outra conclusão é a de que essas soluções não são necessariamente endógenas, isto é, muitas delas são universais ou regionais, fruto do carácter universal ou regional de muitos dos problemas ambientais e da preponderância e força, no Direito do Ambiente, dos acordos internacionais multilaterais e da ampla cooperação internacional na área do ambiente.

Estes factores tornaram possível, por sua vez, que a nossa legislação ambiental, sendo embora exígua, pudesse já fazer uso de princípios e instrumentos jurídicos de aplicação universal no Direito do Ambiente.

Apesar de muito recente e pouco expressiva em volume, o Direito do Ambiente apresenta já, no geral e no Direito guineense em particular, contributos significativos e originais para a teoria e a prática da normação, nomeadamente nos campos da interpretação e aplicação da lei, dos impulsos legiferantes, da avaliação do impacte das leis, da negociação política e legislativa e do contributo do Direito Costumeiro.

## **Bibliografia**

- BACHELET Michel, *Ingerência Ecológica – O Direito do ambiente em Questão*. Instituto Piaget, Lisboa, 1997.
- BOCKEN Hubert & RYCKBOST Donatienne (Editors), *Codification of Environmental Law – Draft Decree on Environmental Policy*, prepared by The Interuniversity Commission for the Revision of Environmental Law in the Flemish Region, Kluwer Law International, London, 1996.
- BROOKS Richard, *O Direito do Ambiente nos Estados Unidos*, in “Direito do Ambiente”, INA, Oeiras, 1994.
- CANOTILHO José Joaquim Gomes (Coord. Científica), *Introdução ao Direito do Ambiente*, Universidade Aberta, Lisboa, 1998.
- CANOTILHO José Joaquim Gomes, *Teoria da Legislação Geral e Teoria da Legislação Penal*, in “Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Eduardo Correia”, Faculdade de Direito de Coimbra, 1988.
- CORDEIRO António Mezenes *Tutela do Ambiente e Direito Civil*, in “Direito do Ambiente”, INA, Oeiras, 1994.
- D’ANTONIO Mario, *A crise da legislação em Itália: As orientações correctivas públicas e privadas para uma melhor elaboração técnica das leis*, in “Legislação: Cadernos de Ciência de Legislação”, INA, nº 7 (Abril-Junho 1996).
- DIAS Casimiro et alli, *Tropical Forestry and Biodiversity Study (Guiné-Bissau)*, USAID – United States Agency for International Development/Guinea Bissau, Bissau, Juin 1997.
- MACHADO Miguel Pedrosa, *A feitura das leis em matéria penal e de contra-ordenações – Sumário e guia de um primeiro curso*, in “Legislação: Cadernos de Ciência de Legislação”, INA, nº 15 (Janeiro-Março 1996).
- SOUSA FRANCO António, *Ambiente e Desenvolvimento – Enquadramento e Fundamentos do Direito do Ambiente*, in “Direito do Ambiente”, INA, Oeiras, 1994.
- Relações Jurídicas Poligonais, Ponderação Ecológica de Bens e Controlo Judicial Preventivo*, in “Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente” – nº 1, Jun. 1994, Lisboa.

## **Anexo**

### **Princípios ambientais enumerados na legislação guineense**

#### **Princípio da prevenção:**

##### art. 1 da LQAP (objectivos gerais)

Com vista a salvaguardar os ecossistemas, as populações animais e vegetais que neles abrigam a sua diversidade biológica, bem como de promover a utilização social e económica durável, partes do território nacional (...) podem ser classificadas (...) como parques naturais, (...) reservas naturais, perímetros de meio ambiente sensível, santuários ecológicos, ou florestas sagradas.

##### art. 4 da LQAP (objectivos específicos)

A criação de uma área protegida visa a prossecução dos seguintes objectivos:

- a) ...
- b) ...
- c) ...
- d) promoção da investigação e pesquisa científica;
- e) defesa, manutenção e valorização das actividades e formas de vida tradicionais não lesivas ao património ecológico;
- f) ...
- g) promoção e apoio ao desenvolvimento e utilização durável dos recursos naturais, visando o desenvolvimento económico e bem estar das comunidades.

##### art. 3 da RBAB (Funções)

A reserva tem as seguintes funções:

- a) contribuir para a conservação das paisagens, dos ecossistemas, das espécies e da variação genética;
- b) promover um desenvolvimento económico e humano sustentável do ponto de vista socio-cultural e ecológico;
- c) prestar apoio logístico a projectos de ensaio ou experimentação, educação e formação ambientais, pesquisa e observação contínua relacionadas com questões locais, regionais, nacionais e mundiais de conservação e de desenvolvimento sustentável.

##### art. 33 n.º 3 da RBAB (Acção Cível)

1. ...
2. ...
3. Poderá ser ajuizada providência cautelar para os fins da acção cível, objectivando, inclusive, evitar o dano.
4. ...
5. ...

#### **Princípio do poluidor-pagador (ou da causa):**

##### art. 33 n.º 2 da RBAB (Acção Cível)

1. ...
2. A acção cível terá por objecto a condenação em dinheiro a título indemnizatório pelos danos causados ao meio ambiente e ao património turístico, paisagístico e arquitectónico, e ao cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, incluindo-se nela a reposição da situação anterior ao dano.
3. ...
4. ...
5. ...

#### **Princípio da integração (ou da ponderação ecológica):**

##### art. 12 n.º 1 da LQAP (organização)

1. O Conselho de Coordenação das Áreas Protegidas é dirigido por um Presidente, nomeado nos termos legais, sob proposta do Ministro do Turismo, Ambiente e Artesanato, e por um Comité de Administração composto de representantes dos ministérios do Turismo, Ambiente e Artesanato, Agricultura e Desenvolvimento Rural, Educação, Finanças, Obras Publicas, Construções e Urbanismo, Pescas e Recursos naturais, que aprecia e vota o seu orçamento anual.
2. ...
3. ...

art.12 da RBAB (Proibição de Actividades Incompatíveis)

Serão absolutamente proibidas actividades incompatíveis com as funções propostas para as diversas zonas onde são exercidas ou se pretende exercê-las.

**Princípio da participação:**

art. 7 da LQAP (concertação com as populações locais)

1. A proposta de criação de um parque e do seu zoneamento será formulado em concertação com as comunidades locais concernentes.
2. Para efeito do número anterior, o Ministro do Turismo, Ambiente e Artesanato nomeará uma “Comissão Ad Hoc de Concertação” presidida por um representante do seu Ministério.
3. Finda a concertação, a Comissão elaborará um relatório de síntese ao qual serão juntadas as actas das reuniões e todos outros documentos que poderão servir de esclarecimento das opiniões emitidas.

art. 8 da LQAP (consultas administrativas)

1. Logo que a “Comissão Ad Hoc de Concertação” tenha depositado o seu relatório e que o projecto de classificação e delimitação do parque esteja pronto, este será enviado para o parecer das autoridades competentes dos Estado e das colectividades concernentes.
2. ...
3. ...
4. Durante o decorrer da instrução a Comissão poderá organizar audiências públicas na presença de uma personalidade designada pelo Ministro do Turismo, Ambiente e Artesanato.
5. ...

art. 12 nº 1 da LQAP (organização)

1. O Conselho de Coordenação das Áreas Protegidas é dirigido por um Presidente, nomeado nos termos legais, sob proposta do Ministro do Turismo, Ambiente e Artesanato, e por um Comité de Administração composto de representantes dos ministérios do Turismo, Ambiente e Artesanato, Agricultura e Desenvolvimento Rural, Educação, Finanças, Obras Publicas, Construções e Urbanismo, Pescas e Recursos naturais, que aprecia e vota o seu orçamento anual.
2. ...
3. ...

art. 23 n.º 1 e 2 da RBAB (Órgãos da Administração)

1. São órgãos da Administração da Reserva:
  - a) O Director
  - b) O Conselho de Gestão ou Assembleia da Reserva
2. A composição dos órgãos e a forma de designação dos seus membros são as fixadas na Lei Quadro das Áreas Protegidas, com as excepções previstas neste Decreto.

art. 33 nº 1 da RBAB (Acção Cível)

1. Além da Reserva, representada pelo seu Director, têm legitimidade para propôr acção cível:
  - a) o Ministério Público;
  - b) as autarquias locais;
  - c) as autoridades tradicionais;
  - d) as empresas públicas e privadas que exerçam actividade na área da Reserva;
  - e) as associações locais legalmente constituídas;
  - f) as associações que incluam entre as suas finalidades a protecção do meio ambiente e do património turístico, paisagístico e arquitectónico.
2. ...
3. ...
4. ...
5. ...



# MOÇAMBIQUE

## Resumo

O texto intitulado “Redacção Normativa e o Direito do Ambiente: a experiência de Moçambique”, da autoria de Fernando Cunha, analisa o quadro jurídico moçambicano em matéria de ambiente, descreve o programa de reforma legal em curso e discorre sobre o processo de redacção normativa em prática no país.

O autor inicia com uma breve introdução sobre a génese do Direito do Ambiente e o seu desenvolvimento no contexto pós-independência em Moçambique, prosseguindo com uma descrição das instituições de tutela ambiental, com especial atenção ao Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental.

O capítulo dedicado à legislação ambiental analisa as disposições de natureza ambiental consagradas na Constituição de 1990, nomeadamente os seus artigos 72 e 37, que definem, respectivamente, o direito fundamental do cidadão moçambicano de viver num ambiente equilibrado e a responsabilidade do Estado de garantir o equilíbrio ecológico e a preservação do meio ambiente.

O autor prossegue com a apresentação do programa quinquenal do Governo (1995-1999) e da Política Nacional do Ambiente de 1995, que define os princípios gerais, estratégias e prioridades de acção do programa governamental. Examina, no final desta parte, a Lei do Ambiente, promulgada em Dezembro de 1997, identificando a sua estrutura, princípios fundamentais, e descrevendo os principais dispositivos, nomeadamente a proibição de importar resíduos ou lixo perigosos, a regulamentação do processo de licenciamento ambiental, bem como a estrutura do estudo de impacte ambiental e a consagração do conceito de responsabilidade ambiental objectiva.

Relativamente ao programa de reforma legal, o autor enumera os temas considerados nesta reforma e respectivas propostas de diplomas visando a regulamentação sobre crimes ambientais, auditoria e inspecção ambiental; importação e exportação de lixo perigosos; prevenção da emissão de gases com efeitos de estufa e destruidores da camada de ozono; criação e gestão de áreas de protecção ambiental; e prevenção da poluição marinha e costeira. A segunda parte deste capítulo é dedicada a uma análise minuciosa do anteprojecto de Lei dos Crimes contra o Ambiente, composta de um historial dos antecedentes jurídico-legais existentes no código penal e demais legislação complementar e da apresentação da estrutura do ante-projecto. Finalizando, o autor considera o projecto de Lei das Florestas e Fauna Bravia, expondo a sua estrutura e tecendo alguns comentários relativos às lacunas encontradas.

No que concerne à redacção normativa, o autor define a competência material da iniciativa legislativa em vigor e explicita o procedimento de aprovação de uma proposta de lei. Seguidamente, discorre brevemente sobre princípios e regras da técnica legislativa e sistematiza a arquitectura típica de um diploma, definindo, de forma sumária, os diversos elementos: preâmbulo, títulos, capítulos, secções e subsecções, objecto, definições, atribuição regulamentar, aplicabilidade, e disposições finais e transitórias.

O autor conclui evidenciando os esforços do Estado e da sociedade moçambicana em adoptar uma legislação ambiental que vise salvaguardar os direitos das gerações futuras. Ressalta a necessidade de se desenvolver a capacidade institucional pública e privada para a educação ambiental e a adopção de uma política preventiva respeitante ao ambiente.



# **Redacção Normativa e o Direito do Ambiente: a experiência de Moçambique**

**Fernando Fidalgo da Cunha**



## Introdução

A relação do homem com o meio ambiente constitui uma problemática presente em todas as civilizações. Desde a civilização grega, passando pela Judaico-Cristã, ao tempo do Renascimento e do Romantismo, aos nossos dias, esta relação passou por várias concepções<sup>1</sup>. Porém, só em 1972 é que se realizou a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, em Estocolmo, entre 5 e 16 de Junho, tendo como pano de fundo a necessidade de criação das bases indispensáveis para uma vida melhor de todos os povos da terra<sup>2</sup>.

Os conferencistas chegaram então à conclusão de que se tornava necessário preservar o ambiente através de uma “concepção comum e princípios comuns”, sob os quais se deveriam inspirar os povos da terra por forma a empreenderem esforços no sentido não só da preservação mas também da melhoria do ambiente.

Porém, já em 1962, Rachel Carson<sup>3</sup> fazia uma séria advertência à humanidade, alertando para o facto de que factores negativos inerentes ao crescimento económico e demográfico, tais como, a poluição, a delapidação de recursos naturais não renováveis e, consequentemente, os desequilíbrios ecológicos, constituiriam uma tendência negativa e que, a continuar, dela resultariam consequências desastrosas para a vida na terra.

Por isso, a Conferência de Estocolmo, atenta a esta problemática, adoptou uma Declaração com 26 princípios, na qual se proclama que “a protecção e melhoria do ambiente são questões de grande importância que afectam o bem-estar dos povos e o desenvolvimento económico global, correspondem aos votos ardentes dos povos do mundo inteiro e constituem o dever de todos os governos”.

Como tal, o princípio 2 da Declaração de Estocolmo estabelece a necessidade de se salvaguardarem os recursos naturais do globo, incluindo o ar, a terra, a flora e a fauna e, em especial, amostras representativas dos ecossistemas naturais, tendo em conta o interesse das gerações presentes e futuras, mediante a realização de um planeamento e gestão convenientes.

Durante o regime colonial-fascista em Moçambique, a protecção e a defesa do ambiente, ainda para mais num contexto de guerra, não constituíam uma prioridade dos governantes da época, à excepção dos bens que, pela sua própria natureza, se 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.

A 25 de Junho de 1975, Samora Machel, na qualidade de Presidente da Frente de Libertação de Moçambique – FRELIMO, proclama a Independência de Moçambique. Depois da longa noite colonial nascia o raiar do sol para todo um povo que propugnou heroicamente pela sua liberdade através de armas na mão e, só assim, logrou atingir o seu direito inalienável de se afirmar como povo africano, livre e independente.

O sistema político-constitucional, então instituído em plena guerra-fria a nível mundial, foi um sistema de partido único de ideologia restrita, o marxismo-leninismo, com uma organização

---

<sup>1</sup> Vd. Freitas do Amaral, in: *Direito do Ambiente*, INA, Oeiras, 1994, pág. 13 e sgs.

<sup>2</sup> Vd. Declaração de Estocolmo, 1972, in: *Revista Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane*, vol II, Maputo, Junho 1997, pág. 51 e sgs.

<sup>3</sup> In: *Silent Spring*, 1962; vd. tradução portuguesa da Editorial Pórtico.

económica autoritária, intervencionista e colectivista<sup>4</sup>, onde as questões do ambiente continuaram a ser relegadas para plano secundário.

Os “Ventos da História” sopravam forte e o Estado nascido em 1975, de “acto de autoridade revolucionária e constitutiva do Estado”<sup>5</sup> pela primeira vez na história de Moçambique, tinha pela sua frente uma tarefa patriótica gigantesca, a formação do próprio Estado. Esta formação surgia num contexto bastante complexo a nível regional, onde os intentos belicistas dos regimes racistas da Rodésia e da África do Sul não só agrediram directamente, como também alimentaram toda uma guerra com consequências muito nefastas na vida do povo moçambicano e no próprio ambiente.

A 4 de Outubro de 1992, com a assinatura do Acordo Geral de Paz<sup>6</sup> entre o Governo da Frelimo e a Renamo, em Roma, chegou finalmente a paz, mas num cenário constitucional completamente diferente.

A Constituição da República (CRM) foi aprovada em 1990<sup>7</sup>, tendo entrado em vigor a 30 de Novembro. Trata-se de uma Constituição nova, tanto no domínio formal, como no domínio substancial, e os fundamentos da República de Moçambique passam a ser o Estado democrático, o pluralismo político, eleições gerais e livres e garantias da autonomia e da liberdade dos cidadãos, na qual o ambiente encontra consagração expressa e inequívoca ao erigir-se como um dos direitos fundamentais dos cidadãos moçambicanos.

Vejam, então, quais os passos dados no sentido de garantir o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado e qual a evolução registada até ao momento presente.

## **I. A institucionalização ambiental**

Em 1994, depois das primeiras eleições gerais e livres de 4 de Outubro, o novo Governo passou a contar com o Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental (MICOA)<sup>8</sup>, instituição que tem sob a sua tutela a coordenação da execução da política ambiental enquanto que a gestão ambiental se encontra a cargo dos diversos sectores governamentais.

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) instituída por Decreto Presidencial<sup>9</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>4</sup> Vd. Fernando Fidalgo da Cunha, in: Democracia e Divisão do Poder, uma leitura da Constituição Moçambicana, Ministério da Justiça, Departamento de Investigação e Legislação, Maputo, 1993, pág. 63 e sgs.

<sup>5</sup> *Idem*, pág. 65.

<sup>6</sup> Vd. Lei nº 13/92, de 14 de Outubro, que aprova o Acordo Geral de Paz.

<sup>7</sup> Vd. Constituição da República de Moçambique (CRM), 1ª edição, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo, 1990.

<sup>8</sup> Vd. Decreto nº 2/94, BR nº 51, IS, de 21 de Dezembro.

<sup>9</sup> Vd. Decreto Presidencial nº 2/92, BR nº 2/92, IS, de 3 de Junho.

Realizado o estudo da situação ambiental do país numa perspectiva económica, social e organizativa institucional após a Conferência do Rio, colocava-se a questão de os princípios relativos à protecção e gestão ambientais estabelecidos na Agenda 21 passarem a integrar as diversas políticas sectoriais e respectivas estratégias de implementação.

Assim surgiu o MICOA como solução que o Governo entendeu ser a mais adequada à realidade moçambicana.

## **II. A legislação ambiental**

### **1. A Constituição ambientalista de 1990**

A CRM, no seu art. 72, 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 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.

Estas atribuições do Estado são acrescidas pelo facto de o próprio Estado ser o proprietário dos recursos naturais situados no solo e no subsolo, nas águas interiores, no mar territorial, na plataforma continental e na zona económica exclusiva, conforme dispõe o art. 35 da CRM.

Por outro lado, a zona marítima, o espaço aéreo, o património arqueológico, as zonas de protecção da natureza, o potencial hidráulico e o potencial energético, assim como os demais bens classificados como tal pela lei, constituem domínio público do Estado, segundo o disposto no seu art. 36.

É assim que ao Estado compete a realização da inventariação destes recursos naturais e a determinação das condições do seu uso e aproveitamento, salvaguardando-se os interesses nacionais de acordo com o instituído pelo já referido art. 36.

Porém, a preservação do ambiente não é só função do Estado, pois que, a sociedade no seu todo, e o cidadão em particular, têm uma missão fundamental para que o direito ao ambiente se traduza num direito objectivo, real e efectivo.

É assim que a Constituição, ao estabelecer os direitos fundamentais, determina igualmente os respectivos deveres. Ao direito de viver num ambiente equilibrado corresponde o dever de o defender (art. 72). Para se defender o ambiente, tem de se trabalhar pelo próprio ambiente. Por isso é que ao garantir-se o direito ao trabalho, estabelece-se igualmente o dever de trabalhar (art. 88).

E só assim, da harmonização entre o trabalho e o ambiente, se poderá garantir o desenvolvimento económico-social, a criação de um bem-estar material e espiritual, o que constitui um dos fundamentos constitucionais da República de Moçambique, fazendo-se jus ao então denominado Estado de Justiça Social<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Vd. arts. 6 e 1, ambos da CRM.

Por isso, se o homem é por natureza um ser eminentemente social, deverá saber encontrar as forças mais adequadas para, em conjunto, enfrentar os desafios que as questões ambientais lhe colocam. Mas também para agir em colectivo são necessárias normas que não só reconheçam esse direito, como permitam a actuação dos órgãos criados ou que vierem a criar-se para esse fim.

O direito de constituir livre associação mostra-se consagrado no art. 76 nº 1 da CRM, e já se encontra regulamentado desde 1991<sup>11</sup> pelo que as associações como pessoas colectivas dotadas de personalidade jurídica própria, podem prosseguir os seus fins, criar instituições e usufruir de património próprio (art. 76 nº 2).

A garantia destes direitos pressupõe necessariamente a sua defesa para o caso de se verificarem irregularidades por parte da administração pública, incumprimento do próprio Estado ou violações cometidas por terceiros.

Deste modo, assiste ao cidadão moçambicano o direito de petição (art. 80), já regulamentado por lei ordinária<sup>12</sup>, o direito de impugnação (art. 81), e o direito a acção judicial (art. 82), quer para defesa dos direitos, quer para defesa do interesse geral, de que o ambiente é parte integrante.

## **2. O Programa Quinquenal do Governo (1995 a 1999)**

Com a tomada de posse do novo Governo, saído das primeiras eleições gerais e livres de 4 de Outubro de 1994, a Assembleia da República aprovou o Programa Quinquenal do Governo para o período de 1995 a 1999<sup>13</sup>.

No capítulo referente ao meio ambiente (ponto 2.7), considera-se que “os recursos humanos e os recursos naturais são a base do desenvolvimento económico e social de um país. Esses recursos precisam de ser adequadamente geridos, para não se degradarem e comprometerem o futuro das próximas gerações”, pelo que, de entre os objectivos fundamentais do Governo, salientam-se os seguintes:

- gestão do meio ambiente através dum programa nacional;
- descentralização da instituição de gestão ambiental para os órgãos locais;
- inclusão de princípios ambientais nas políticas económicas e nos programas de desenvolvimento;
- garantia da utilização dos recursos naturais locais em benefício das comunidades.

Mas era necessário definir os princípios e a estratégia que este mesmo programa deveria observar na sua implementação. Assim, foi igualmente aprovada a Política Nacional do Ambiente<sup>14</sup>, através da Resolução 5/95, do Conselho de Ministros.

## **3. A Política Nacional do Ambiente**

Esta Resolução concentra duas grandes vertentes, sendo a primeira relativa aos objectivos gerais, e a segunda pertinente às estratégias e prioridades de acção<sup>15</sup>. Dentro da primeira, para além da

---

<sup>11</sup> Vd. Lei nº 8/91, pertinente ao direito a livre associação, BR nº 29, IS, de 18 de Julho.

<sup>12</sup> Vd. Lei nº 2/96 de 4 de Janeiro de 1996.

<sup>13</sup> Vd. Resolução nº 4/95, BR nº 18, IS, 4º Suplemento, de 9 de Maio.

<sup>14</sup> Vd. Resolução nº 5/95, BR nº 49, IS, Suplemento, de 6 de Dezembro.

<sup>15</sup> Vd. João Manuel Martins e Fernando Fidalgo da Cunha, in: Relatório Final da 1ª Fase, Projecto de Reforma Legal (PRL- PNUD/PNUA, MOZ/96/G01), MICOA, Maputo, Maio de 1997, pág. 7 e sgs.



enunciação dos objectivos gerais quanto à política do ambiente, de entre os aspectos fundamentais salientam-se:

- princípios da implementação da política do ambiente;
- aspectos específicos, isto é, aspectos institucionais e aspectos legais;
- integração dos aspectos ambientais na planificação sócio-económica;
- desenvolvimento de políticas sectoriais;
- educação e divulgação ambiental;
- investigação ambiental e banco de dados;
- monitorização ambiental;
- papel da mulher na gestão ambiental;
- papel do sector privado na gestão ambiental;
- cooperação internacional.

Quanto às estratégias e prioridades de acção, destacam-se os seguintes aspectos:

- reforço da capacidade institucional para a gestão ambiental;
- desenvolvimento institucional;
- descentralização;
- coordenação internacional;
- formação profissional;
- legislação ambiental;
- consciencialização e divulgação ambientais;
- educação formal e não formal;
- documentação, informação e investigação ambientais;
- gestão dos ecossistemas marinhos e costeiros;
- protecção costeira e marinha;
- parques marinhos;
- turismo;
- gestão do ambiente urbano.

Neste contexto, inclui-se também a capacitação institucional eficiente, o estabelecimento de mecanismos de coordenação, a reabilitação e/ou edificação dos sistemas de saneamento urbano e fornecimento de água potável, os programas de combate à erosão e ao deflorestamento, bem como a gestão dos resíduos sólidos domésticos e hospitalares.

## **4. A Lei do Ambiente**

A Lei do Ambiente, Lei nº 20/97<sup>16</sup>, que entrou em vigor a 6 de Dezembro de 1997, 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.

---

<sup>16</sup> Vd. Lei nº 20/97, BR nº 40, IS, 3º Suplemento, de 7 de Outubro.

De entre as várias definições a lei consagra a de ambiente (art. 1, nº 2) tido como “o meio em que o homem e outros seres vivem e interagem entre si e com o próprio meio”, e inclui:

- a) o ar, a luz, a terra e a água;
- b) os ecossistemas, a biodiversidade e as relações ecológicas;
- c) toda a matéria orgânica e inorgânica;
- d) todas as condições sócio-culturais e económicas que afectam a vida das comunidades.

O âmbito da lei abrange o conjunto de actividades públicas ou privadas que directa ou indirectamente possam influir nos componentes ambientais (art. 3). Por sua vez, constituem componentes ambientais (art. 1 nº 7) os diversos elementos que integram o ambiente e cuja interacção permite o seu equilíbrio, incluindo o ar, a água, o solo, o subsolo, a flora e a fauna e todas as condições sócio-económicas e de saúde que afectam as comunidades, sendo também habitualmente designados por recursos naturais.

Por seu turno, entende-se por actividade (art. 1 nº 1) “qualquer acção, de iniciativa pública ou privada, relacionada com a utilização ou a exploração de componentes ambientais, a aplicação de tecnologias ou processos produtivos, planos, programas, actos legislativos ou regulamentares, que afecta ou pode afectar o ambiente”.

A coordenação das actividades de gestão ambiental, integrando os princípios definidos pela lei, compete ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável (art. 6), que é um órgão consultivo do Conselho de Ministros e, em simultâneo, um fórum de auscultação da opinião pública.

Os princípios fundamentais, orientadores da gestão ambiental e garantes do direito fundamental consagrado pelo art. 72 da CRM, encontram-se definidos no art. 4, nos seguintes termos:

- utilização e gestão racional dos componentes ambientais;
- reconhecimento e valorização das tradições e do saber das comunidades;
- precaução;
- visão global e integrada do ambiente;
- participação dos cidadãos;
- igualdade;
- responsabilização;
- cooperação internacional.

No art. 9 estabelece-se a proibição de poluir e de importar para o território nacional resíduos ou lixo perigosos, salvo o que for legalmente permitido e, no art. 10, proíbe-se o exercício de actividades que atentem contra a conservação, reprodução, qualidade e quantidade de recursos biológicos, em particular, contra aqueles que se mostrem ameaçados de extinção.

A prevenção de danos ambientais é regulamentada no capítulo V por quatro importantes disposições (arts. 15, 16, 17 e 18) respeitantes ao licenciamento ambiental, avaliação do impacto ambiental e conteúdo mínimo do estudo de impacto ambiental que deve comportar:

- resumo não técnico do projecto;
- descrição da actividade a desenvolver;
- situação ambiental do local de implantação da actividade;
- modificações que a actividade provoca nos diferentes componentes ambientais existentes no local;
- medidas previstas para suprimir ou reduzir os efeitos negativos da actividade sobre a qualidade do ambiente;
- sistemas previstos para o controlo e monitorização da actividade.

Todas as actividades potencialmente causadoras de danos ambientais que, à entrada em vigor da lei, se encontrem em funcionamento, são passíveis de ser sujeitas a auditoria (art. 13, nº 1), e os custos decorrentes da reparação dos danos ambientais detectados pela auditoria são da responsabilidade dos empreendedores (art. 18 nº 2).

Ao cidadão assistem os direitos à informação (art. 19), à educação (art. 20), e ao acesso à justiça (art. 21), para o efectivo exercício do direito constitucional a um ambiente ecologicamente equilibrado.

Por outro lado, são deveres do cidadão em relação ao ambiente, o dever de participação de infracções e de utilização responsável dos recursos (arts. 23 e 24). Em caso de ofensa destes direitos, o cidadão poderá interpor embargos administrativos contra aqueles que exercerem actividades atentatórias contra o ambiente, ou ainda recorrer a outros meios processuais que se mostrem adequados (art. 22). Neste contexto, as associações de defesa do ambiente são tidas como pessoas colectivas que têm como objecto a protecção, a conservação e a valorização das componentes ambientais, podendo ter âmbito internacional, regional ou local (art. 1 nº 3).

No âmbito da responsabilidade, infracções e sanções, destaca-se a obrigatoriedade do seguro de responsabilidade civil para todas as pessoas cujas actividades envolvam elevado risco de degradação do ambiente (art. 25), e a consagração do conceito da responsabilidade objectiva aplicável a quem causar danos significativos ao ambiente independentemente de culpa (art. 26).

As infracções criminais, bem como a fiscalização ambiental estão dependentes de legislação específica e de regulamentação futura, respectivamente. A lei prevê ainda a necessidade de se criarem incentivos de natureza diversa para os utilizadores de tecnologia e processos ambientais são (art. 31).

Com a entrada em vigor desta nova lei e em função dos valores por ela estabelecidos, torna-se necessário proceder ao reajustamento de projectos e empreendimentos por forma a que as suas actividades se adequem à luz desta nova filosofia, cujos prazos devem ser fixados pelo Governo (art. 32), cabendo-lhe igualmente proceder à respectiva regulamentação por forma a que a Lei do Ambiente se torne eficaz.

### **III. O Programa de Reforma Legal**

No âmbito dos trabalhos preparatórios da Lei do Ambiente, e já na fase final do anteprojecto, duas questões tornaram-se evidentes. Uma, a necessidade de se proceder à revisão da legislação relativa à gestão das componentes ambientais à luz dos princípios que a nova lei iria instituir. Outra, a de que a lei só se tornaria eficaz desde que se procedesse à sua necessária regulamentação.

É assim que a partir de 1996 tem início um Projecto de Reforma Legal (PRL), apoiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUD/PNUA), para reforçar todo um trabalho que vinha sendo desenvolvido nesta perspectiva. Para a realização deste Projecto, o MICOA constituiu três grupos de trabalho para outros tantos temas, a saber:

1. crimes ambientais, auditoria e inspecção ambiental;
2. importação e exportação de lixos perigosos; prevenção da emissão de gases com efeito de estufa e destruidores da camada do ozono;
3. critérios para a criação e gestão de áreas de protecção ambiental, prevenção da poluição marinha e costeira.

Os três grupos de trabalho eram orientados pelas seguintes linhas mestras:

- o desenvolvimento do direito em cada uma das áreas, pré e pós-independência;
- a importância e oportunidade da introdução dos conceitos no sistema legal prevalecente;
- a importância da regulamentação vis à vis o direito internacional na vertente pública e privada;
- a definição da linha teórica de sustentação da introdução de diplomas legais avulso ou sua integração no contexto da reforma legal mais ampla, por exemplo, a do Código Penal e a do poder local visando a criação das autarquias locais;
- a capacitação institucional a nível vertical e horizontal;
- as propostas de procedimentos.

É assim que estes três grupos de trabalho, em finais de 1997 princípios de 1998, depois da apresentação dos respectivos estudos através dos quais se fizeram os diagnósticos em cada uma das respectivas áreas, apresentaram sucessivamente os seguintes anteprojectos:

- anteprojecto de Lei dos Crimes contra o Ambiente;
- anteprojecto do Decreto relativo à Auditoria Ambiental;
- anteprojecto do Decreto relativo à Inspecção Ambiental;
- anteprojecto do Decreto relativo ao Sistema de Protecção e Controlo da Qualidade do Ar;
- anteprojecto do Decreto relativo à utilização de Substâncias Destruidoras da Camada de Ozono;
- anteprojecto sobre Emissão de Gases de Escape por Veículos com Motor;
- anteprojecto do Decreto relativo à Gestão de Resíduos;
- anteprojecto do Decreto relativo à Fiscalização e Controlo das Transferências de Resíduos Perigosos;
- anteprojecto do Decreto relativo à Gestão de Resíduos Urbanos;
- anteprojecto do Diploma Ministerial conjunto que aprova o Regulamento sobre o Tratamento de Lixos Hospitalares;
- anteprojecto do Decreto que fixa os Critérios para a Criação de Áreas de Protecção Ambiental;
- anteprojecto do Decreto que aprova o Regulamento de Prevenção e Controlo da Poluição Proveniente de Navios.

Paralelamente, o Ministério da Agricultura e Pescas chamou a si a elaboração do anteprojecto de Lei sobre Florestas e Fauna Bravia. Este trabalho tem vindo a decorrer desde 1997, caracterizando-se por uma ampla participação dos vários sectores económico-sociais, a nível provincial, inter-provincial e nacional, através de conferências públicas, tendo sido agendada a sua apresentação para a sessão da Assembleia da República de Fevereiro de 1999.

De todo este trabalho de reforma legislativa, quer pela sua importância e repercussão político-social, económica e cultural, quer pela fase adiantada em que se encontram alguns dos seus diplomas, destacam-se os anteprojectos de Lei dos Crimes Contra o Ambiente e das Florestas e Fauna Bravia, que pelas razões supra referidas, passam a constituir objecto da nossa apreciação.

# 1. O Anteprojecto de Lei dos Crimes contra o Ambiente<sup>17</sup>

## 1.1 Historial dos antecedentes jurídico-legais

O actual Código Penal (CP) data de 1852<sup>18</sup>, com as sucessivas reformas que lhe foram introduzidas, a última das quais em 1972<sup>19</sup>. Posteriormente, em 1975, e através de legislação avulsa, registaram-se várias alterações, particularmente, na matéria relativa à economia, no período do socialismo, entre 1977 e 1987. Face à progressiva desvalorização da moeda e ao aumento da criminalidade, houve necessidade de proceder a alterações pontuais relativas à medida das penas e das multas.

A sistematização do CP é feita em duas grandes divisões: uma, a dos crimes em geral, e outra, a dos crimes em especial. É nesta que se inclui o título V, pertinente aos crimes contra a propriedade, que conta no capítulo IV, com a matéria relativa aos incêndios e danos. Vejamos, então, o tratamento que lhes confere o CP.

Os danos relativos a árvores estão previstos no art. 476, e são punidos com prisão de 3 a 30 dias, e multa até um mês, elevando-se para o dobro caso respeitem a árvores em lugar público, existindo ainda um sistema geral de protecção das árvores em geral independentemente do terreno, em legislação complementar.

O art. 477 trata dos danos em viveiros, searas, hortas e vinhas, etc., sendo punidos com as penas previstas no art. 472, com o mínimo de 3 meses e multa até 15 dias, e o máximo de 2 anos de prisão e multa até 6 meses.

Estes delitos caracterizam-se como públicos pelo que compete ao Ministério Público o exercício da acção penal.

Os danos causados a animais são passíveis de sancionamento com pena de prisão de 1 mês a 1 ano e multa correspondente, podendo ser agravada conforme as circunstâncias, segundo o disposto no art. 479. Também o emprego de substâncias venenosas ou corrosivas que visem a destruição de animais é punido com prisão maior de 2 a 8 anos, conforme o disposto no art. 478.

Relativamente a estes delitos, o procedimento judicial depende da participação do ofendido, salientando-se as sociedades protectoras de animais que detêm legitimidade para interpor acção judicial em caso de violência contra animais.

De entre os danos passíveis de procedimento criminal contam-se ainda aqueles que resultam de incêndios cuja pena prevista é a de prisão maior de 8 a 12 anos, conforme o disposto no art. 464. Os danos que sejam causados por mera culpa do agente infractor são passíveis de penas de multa de 1 mês, independentemente de outras penas contravencionais previstas em regulamentos próprios, segundo o disposto no art. 482.

Ainda na parte dos crimes em especial, no título III, consagrado aos crimes de tranquilidade e ordem pública, o capítulo VIII, versa sobre as armas, caças e pescarias defesas. Assim, a caça ilícita, isto é, a caça feita contra o disposto nas posturas municipais ou regulamentos da

<sup>17</sup> In: Projecto de Reforma Legal (PRL), PNUD/PNUA (MOZ/96/GO1, Coordenação de Célia Menezes, Consultores: João Manuel Martins e Fernando Fidalgo da Cunha, MICOA, Maputo, Dezembro de 1997.

<sup>18</sup> Por força do dispositivo jurídico-institucional consagrado no art. 209, da CRM.

<sup>19</sup> Vd. Dec. Lei nº 184/72 e Portaria nº 342/74, que manda aplicar a Moçambique aquele decreto-lei.

administração pública, é punível com pena de prisão de 3 a 30 dias e multa correspondente, de acordo com o disposto no art. 254.

Da mesma forma, a pesca realizada nos períodos de defeso estabelecidos nas respectivas regulamentações, ou com a utilização de redes não previstas, ou com outros meios que matem o peixe, é punível com pena de prisão de 3 a 30 dias e multa correspondente, segundo o disposto no art. 255.

Em legislação complementar regulamenta-se a caça submarina, a pesca desportiva, a pesca no alto-mar por embarcações estrangeiras, e ainda o uso de explosivos ou venenos na pesca.

Portanto, as molduras penais previstas no Código Penal e demais legislação complementar respeitam a tipos de crimes tradicionais, isto é, os bens jurídicos são tutelados numa perspectiva antropocêntrica, visando-se garantir os direitos do homem sobre a natureza e ignorando-se os deveres do homem para com a natureza e os direitos da própria natureza.

Neste contexto, a legislação penal em vigor tutela indirectamente os bens jurídicos ambientais e é manifestamente insuficiente para garantir “uma política global e concertada do ambiente”<sup>20</sup>. Em face dos comandos jurídico-constitucionais vigentes, é dever do Estado garantir esta política global e concertada do ambiente, integrando na tutela penal os designados crimes ecológicos.

A questão que se nos coloca é a de saber quais os bens jurídico-ambientais que no actual estado de desenvolvimento da sociedade moçambicana são susceptíveis de ser tutelados criminalmente.

Como foi acima referido, a Lei do Ambiente comporta, no seu art. 1, um número de definições de entre as quais se salientam: ambiente, biodiversidade, componentes ambientais, degradação do ambiente, deflorestamento, desertificação, erosão, padrões de qualidade ambiental, poluição, lixo e resíduos perigosos. A partir destas definições depreende-se o tipo de ofensas ecológicas que se torna necessário regular tendo como pressuposto dois princípios jurídicos fundamentais, o da precaução e o da responsabilização, instituídos pelo art. 4, alíneas c) e g).

As ofensas ecológicas<sup>21</sup> podem dividir-se em dois grandes grupos: o das componentes ambientais naturais e o das componentes ambientais humanas. Constituem componentes ambientais naturais: o ar, a luz, a água, o solo, o subsolo, a flora e a fauna. As componentes ambientais humanas são constituídas pelo património cultural construído e pela paisagem.

Por sua vez, das actividades relacionadas com a utilização ou exploração de componentes ambientais poderão surgir dois tipos fundamentais de ofensas ecológicas: a poluição e a danificação. No quadro da poluição, poder-se-á diferenciar a poluição da atmosfera, a poluição hídrica, a poluição sonora, a poluição química e perturbações dos níveis de luminosidade. Ao nível das danificações, engloba-se a danificação do solo e do subsolo, danificação da flora e da fauna e a ofensa à paisagem.

Nestes termos poderá questionar-se sobre o conceito de ofensa ecológica, o qual poderá ser entendido como “todo o acto ou facto humano, culposo ou não, que tenha como resultado a produção de um dano nas componentes ambientais protegidas”<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Vd. Resolução nº 5/95, do Conselho de Ministros, que aprova a Política Nacional do Ambiente.

<sup>21</sup> Outras expressões tais como, ilícitos ecológicos, crimes ou delitos ambientais ou ecológicos, são tidas usualmente como sinónimos da primeira, pelo que, poderão ser utilizadas de forma indiferenciada neste texto.

<sup>22</sup> In: Freitas do Amaral, *Análise Preliminar da Lei de Bases do Ambiente, Direito do Ambiente, INA*, Oeiras, 1994, pág. 364.

Ora, face a toda esta nova categoria de bens jurídico-ambientais e conceptualização das componentes do ambiente, bem como das consequências que eventualmente possam resultar das diversas actividades com elas relacionadas, o conteúdo criminal e contravencional da legislação em vigor encontra-se desactualizado no tempo e no espaço.

Impõe-se, pois, a respectiva reforma legislativa por forma a que os novos bens jurídico-ambientais, recém introduzidos no nosso sistema jurídico, encontrem o necessário acolhimento na tutela penal, numa perspectiva de que ao Direito do Ambiente interessa de sobremaneira a correcção de situações anómalas que a todos prejudicam e para cuja solução todos devem cooperar.

É assim que a par das sanções, diremos que clássicas, das penas privativas de liberdade, das penas de multa e outras medidas de carácter acessório, deverão surgir outras sanções, tais como o cancelamento de licenças, suspensão e cancelamento de actividades, entre outras.

## 1.2 A estrutura do anteprojecto

O anteprojecto de Lei dos Crimes Contra o Ambiente apresenta a seguinte estrutura:

- preâmbulo;
- capítulo I, (arts. 1 a 11): princípios gerais;
- capítulo II, (arts. 12 a 20): da aplicação das penas;
- capítulo III, (arts. 21 a 23): da acção e do processo penal;
- capítulo IV, (arts. 24 a 35): dos crimes contra o ambiente;
- capítulo V, (arts. 36 a 38): disposições finais e transitórias.

No capítulo I, relativo aos princípios gerais, o art. 1 procede à identificação das condutas que, por acção ou omissão, possam causar lesões ao ambiente e, como tal, sejam passíveis de sancionamento.

Neste capítulo merece particular atenção o facto de se prever a responsabilização criminal das pessoas colectivas (art. 9), o que constitui uma inovação no sistema jurídico moçambicano, pois que, vigorando ainda o antigo Código Penal, este dispõe, no seu art. 28, que a responsabilidade criminal recai única e individualmente nos agentes de crimes ou contravenções, ou seja, vigora o princípio da individualidade da responsabilidade criminal, dando-se acolhimento à norma latina *societas delinquere non potest*<sup>23</sup>.

A outra novidade consiste na introdução do conceito da responsabilidade objectiva (art. 11), tida como a obrigação de indemnizar, independentemente de culpa, por parte de todo aquele que cause danos significativos ao ambiente, preceito que se mostra previamente consagrado no art. 26 da Lei do Ambiente, sendo a sua repetição uma questão de sistematização e de relevo pela importância que lhe é devida.

No capítulo II, respeitante à aplicação das penas, há que referir que para além da previsão dos três tipos clássicos de penas, isto é, as penas maiores, as penas correcionais e as penas especiais para funcionários, e respectivas penas de multa, prevê-se igualmente que das penas aplicadas resultem vários efeitos, de entre os quais a suspensão parcial ou total das actividades que estiverem na base da infracção e ainda a interdição de novas autorizações por três anos (art. 20, nº 1, c) e d)).

O capítulo III, que trata da acção e do processo penal, determina, no art. 21, que a acção penal é pública, o que significa que compete ao Ministério Público o seu exercício nos termos da lei.

---

<sup>23</sup> Vd. anotação ao art. 28 do CP, Vítor Faveiro e Laurentino Araújo, Coimbra Editora, 1971, págs. 92 e sgs.

O capítulo IV (arts 24, 25 e 26) versa sobre os crimes contra o ambiente, merecendo especial atenção o crime de poluição relativo a águas e solos, bem como à degradação das suas qualidades, abrangendo ainda a poluição do ar e a poluição sonora, fazendo distinção entre a poluição inadmissível e a poluição com perigo, o que nos conduz à tradicional tipificação dos crimes de perigo.

## **2. O Projecto de Lei das Florestas e Fauna Bravia**

Tendo em consideração o que referimos acima sobre este assunto, o Projecto de Lei das Florestas e Fauna Bravia, à luz dos princípios gerais da Lei do Ambiente, e tendo em vista o papel do Estado na regulação da utilização e conservação deste tipo de recursos, apresenta a seguinte estrutura:

- preâmbulo;
- cap. I, (arts. 1 a 5): disposições gerais;
- cap. II, (arts. 6 a 9): protecção dos recursos florestais e faunísticos;
- cap. III, (arts. 10 a 15): regimes de exploração sustentável dos recursos florestais;
- cap. IV, (arts. 16 a 20): modalidades de exploração sustentável da fauna bravia;
- cap. V, (arts. 21 a 24): repovoamento dos recursos florestais e faunísticos;
- cap. VI, (arts. 25 a 29): gestão dos recursos florestais e faunísticos;
- cap. VII, (arts. 30 a 31): fiscalização;
- cap. VIII, (arts. 32 a 36): infracções e penalizações;
- cap. IX, (arts. 37 a 39): disposições finais.

No capítulo I, além das definições, do âmbito e dos objectivos, definem-se os princípios fundamentais pelos quais a lei se deve reger, procedendo-se ainda à classificação do património nacional florestal em florestas de conservação, florestas produtivas e florestas de utilização múltipla.

O capítulo II trata da protecção dos recursos florestais e faunísticos, definindo-se o que são áreas de protecção, parques nacionais e reservas nacionais. No capítulo III definem-se os regimes de exploração sustentável dos recursos florestais, destacando-se o regime de exploração por licença simples e o regime de exploração por contrato de concessão florestal.

No capítulo IV encontram-se as modalidades de exploração sustentável da fauna bravia, diferenciando-se a caça por licença simples, a caça desportiva e a caça comercial, prevendo-se ainda a caça em defesa de pessoas e bens.

O capítulo V é consagrado ao repovoamento dos recursos florestais e faunísticos, salientando-se o papel do Estado na promoção de plantações florestais para fins de conservação, e para fins comerciais, industriais e energéticos, e ainda no repovoamento da fauna bravia, incluindo-se a pecuarização do bravio.

Por sua vez, o capítulo VI dispõe sobre a gestão destes recursos, prevendo-se a criação de Conselhos Locais de Gestão de Recursos com representação de todos os sectores económico-sociais.

A fiscalização constitui objecto do capítulo VII, remetendo-se a sua organização, composição e funcionamento para regulamentação futura.

O capítulo VIII trata das infracções e penalizações. As infracções revestem-se de carácter administrativo, enquanto que as penas são pecuniárias, podendo cumular-se com outro tipo de medidas: alienação dos produtos, objectos e instrumentos em hasta pública; apreensão e cancelamento das autorizações emitidas pelo período de um ano; suspensão, parcial ou total, das actividades, e interdição de novas autorizações por um ano. Consagra-se o princípio da responsabilidade solidária entre os agentes concorrentes para a prática das infracções previstas na lei.



Por fim, o capítulo IX, relativo às disposições finais, apenas refere a revogação tácita da legislação anterior e o período da *vacatio legis* é determinado em 90 dias, após a publicação da lei.

Este projecto de lei, em nosso entender, enferma de algumas deficiências de técnica legislativa que aqui importa analisar dado o objectivo deste evento.

Assim, o projecto não faz referência à aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável das florestas e da fauna bravia, nem à responsabilização dos autores dos planos de manejo. Não se definem as regras essenciais para os contratos de concessão, nem para os licenciamentos, não se estabelecendo também as causas de caducidade. Relativamente às taxas e multas, não se refere qual o destino das mesmas, nem se fixa qualquer critério para a sua repartição.

Constituindo o envolvimento das comunidades locais na gestão dos recursos naturais a principal estratégia da política de desenvolvimento das florestas e fauna bravia, com direito ao benefício económico directo dessa participação<sup>24</sup>, este projecto não consagra de forma inequívoca os direitos das comunidades locais.

Às autarquias locais, com legislação específica que define competências relativas à gestão ambiental, não é reconhecida qualquer atribuição nestes domínios, não obstante a Constituição da República as definir como pessoas colectivas públicas, dotadas de órgãos representativos próprios, que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas (art. 189 da CRM).

Determinando a Lei do Ambiente (art. 18) a auditoria de todas as actividades em funcionamento sem aplicação de tecnologias ou processos apropriados e em função do qual resultem, ou possam resultar, danos para o ambiente também não se faz qualquer referência, no projecto de lei, a auditorias e inspecção.

Estes são alguns dos aspectos mais relevantes a ter em conta na técnica legislativa relativa a esta matéria. O legislador deveria tomar em consideração a legislação já existente e harmonizar o projecto com os princípios dominantes, tarefa que aliás julgamos que possa ser concretizada, pois que, o projecto ainda se encontra em fase de apreciação por quem de direito.

## IV. A redacção normativa

### 1. Metodologia

Em Moçambique, a iniciativa legislativa pertence ao Presidente da República, às Comissões da Assembleia da República, aos Deputados e ao Conselho de Ministros, nos termos do art. 137 da Constituição da República.

No decurso da presente legislatura, o Conselho de Ministros tem tomado muitas iniciativas quanto ao acto de legislar, incluindo-se as matérias relativas ao ambiente. Tem sido usual a seguinte metodologia:

- O proponente, que é o ministério de tutela da matéria a legislar, elabora o anteprojecto de lei, que é discutido a nível dos seus órgãos, o Conselho Técnico e o Conselho Consultivo;
- Frequentemente são recolhidos pareceres de especialistas na matéria com vista ao seu enriquecimento;

---

<sup>24</sup> Vd. pt 5.4, 68, da Resolução nº 8/97, do Conselho de Ministros, BR nº 14, IS, Suplemento, de 1 de Abril de 1997.

- Segue-se uma fase de discussão pública com o envolvimento de entidades públicas e privadas e representantes da sociedade civil, mormente associações e ONGs;
- As contribuições assim recolhidas são alvo de estudo e procede-se à redacção final do anteprojecto;
- A versão final é apresentada ao Conselho Técnico do Ministério da Justiça para análise, e após aprovação, é enviada ao Conselho de Ministros;
- No Conselho de Ministros, após a aprovação da versão final do anteprojecto, o documento passa a projecto que é enviado para a Assembleia da República;
- A Assembleia da República agenda o debate da matéria, sendo o projecto discutido nas respectivas comissões de especialidade, cabendo à sessão plenária fazer a discussão na generalidade e na especialidade, ao que se segue a votação final com vista à sua aprovação.

## **2. Técnica legislativa**

Na elaboração da legislação nacional moçambicana tem havido uma certa preocupação em observar os seguintes princípios:

- não ignorar os princípios dominantes do sistema jurídico e da sociedade;
- ter em atenção as possibilidades políticas, financeiras e legais existentes;
- estudar as soluções necessárias à integração da nova lei no sistema legal em vigor.

A este conjunto de princípios juntam-se outras tantas regras<sup>25</sup>, a saber:

- a lei deve ser compreensiva para os destinatários;
- deve ser formulada de maneira clara, concisa, directa e injuntiva;
- deve possuir características de certeza e capacidade para aplicar-se com precisão a todos os casos e situações previsíveis, respeitando o justo equilíbrio entre o geral e o particular;
- a sua formulação deve ser simples e sem ambiguidades;
- as disposições devem ser totalmente compatíveis com as outras normas;
- a lei não deve aplicar-se retroactivamente nem conter disposições impossíveis de respeitar;
- deve ser elaborada de modo a não permitir a possibilidade de os seus preceitos imperativos serem torneados através de falsa interpretação ou de mau uso.

## **3. Redacção legal**

Os projectos de lei, de entre os elementos habituais e principais do texto de uma lei, têm apresentado a seguinte sistematização:

- preâmbulo;
- títulos, capítulos, secções e subsecções;
- objecto da lei;
- definições;
- atribuição do poder regulamentar;
- aplicação no tempo e no espaço;
- disposições transitórias.

Esta sistematização tem os seguintes fundamentos: o preâmbulo torna-se importante pelos efeitos interpretativos, pois que, não só deve conter as razões que estão na base da decisão de legislar, mas também deve constituir um complemento para esclarecer o pensamento do legislador.

---

<sup>25</sup> Vd. Rocha, Manuel António Lopes, in: *Elaboração do Texto Legislativo*, Separata do Boletim do Ministério da Justiça, n.º 382, Lisboa, pág. 24.

A missão dos títulos é a de informar de modo geral sobre o conteúdo da lei. Através dos títulos procede-se à sua identificação, pelo que a sua redacção deve ser breve e completa, o mais neutra possível, reflectindo a particular natureza do texto legislativo. Os mesmos critérios devem ser utilizados na redacção dos capítulos e de outras subdivisões.

O objecto da lei tem um valor de carácter pedagógico porque traduz a necessidade de síntese de todas as partes da lei, facilitando assim a sua compreensão.

A utilização das definições no texto legislativo corresponde a três objectivos fundamentais: o da economia da lei, porque evita repetições ao longo das diversas disposições; o da unidade do texto, evitando-se a sua utilização com significados diferentes; o da eliminação do carácter polissémico, fixando-se um sentido preciso e unívoco.

A atribuição do poder regulamentar, na totalidade ou em parte, significa que tais matérias não são tratadas de forma completa, o assunto não se esgotou. Porém, o poder regulamentar assim atribuído deve tomar em consideração que não pode contrariar a lei ou os princípios ali estabelecidos, pelo que, o legislador deve evitar expressões de tipo “cheque em branco” por forma a não inflacionar as normas regulamentares.

Quanto à aplicação da lei no espaço, as leis dizem respeito ao Estado constitucionalmente constituído. Por sua vez, na aplicação da lei no tempo, é usual determinar a *vacatio legis*, dependendo dos fins preconizados pela lei e da necessidade de maior ou menor tempo para que os destinatários dela possam tomar conhecimento.

As disposições finais e transitórias têm por objectivo deixar sobreviver, durante algum tempo, a lei antiga, por necessidade de adaptação da nova lei, devendo evitar-se conflitos desnecessários na aplicação da lei no tempo, sendo usual a revogação expressa ou tácita da lei anterior ou a utilização de expressões genéricas, sendo esta última técnica a menos aconselhável por constituir fonte de incertezas e de insegurança para o direito.

## Conclusões

Moçambique, em 24 anos de Independência Nacional, está chegando ao fim da primeira legislatura multipartidária num clima de paz, o que tem permitido a realização de múltiplas iniciativas e actividades, o renascer das cinzas depois de uma guerra que destruiu não só grande parte das suas infra-estruturas sócio-económicas, mas também provocou uma enorme corrosão no seu tecido sócio-familiar.

Logicamente que o ambiente, com todos os seus ecossistemas, sofreu igualmente as agruras da agressão bélica, mas também ele se está refazendo, quer pelo trabalho humano, quer pela reconstituição da própria natureza que continua a ser generosa para com o homem.

O desenvolvimento sustentável constitui princípio e preocupação do Programa do Governo, pelo que, a adopção de legislação ambiental é a prova evidente deste gigantesco esforço, a prova de que o presente só tem sentido na medida em que se salvguarde o futuro das gerações vindouras.

O regime democrático consolida os primeiros passos e o Parlamento é o exemplo vivo deste caminhar, bem como a participação da sociedade civil a vários níveis, particularmente na discussão de propostas de vários diplomas legais.

Por certo que a esperança de uma vida social que se pretende mais justa domina as perspectivas das muitas decisões que ali têm sido tomadas. São decisões que culminam sob a forma de leis, e grande é o papel do Executivo, pois que, muitas são as matérias a regulamentar. É assim que Moçambique começa a dispor de um leque de instrumentos jurídico-legais que uma vez postos em prática constituirão uma garantia para um ambiente equilibrado.

Mas para proteger e conservar o ambiente não basta legislar. É preciso formar, é preciso educar. Fundamentalmente, é necessário desenvolver a capacidade institucional, e mais do que reprimir, prevenir deve constituir a tónica das acções das entidades públicas e privadas.

Avaliar os impactes das actividades no ambiente já não é apenas uma preocupação, é uma metodologia de trabalho, particularmente, em áreas de grandes projectos económicos. Mas a sociedade e as suas comunidades tem de compreender e assumir que a defesa do ambiente é tarefa de todos nós porque o ambiente é de todos e ao mesmo tempo de ninguém. No fundo é o direito à vida que está em causa, o direito do homem e o direito da natureza.

A realização deste Fórum Lusófono constitui uma oportunidade para se avaliar o que se tem feito nos nossos países no domínio do Direito do Ambiente. Temos uma língua em comum, temos um direito em comum, e o Direito do Ambiente pela sua característica de universalidade presta-se para que seja mais uma ponte de unidade entre os nossos povos.

Se assim for, as comunicações apresentadas e o trabalho de formação realizado neste Fórum terão valido a pena, e como dizia o poeta, “ tudo vale a pena, se a alma não é pequena”.

Agradeço à UICN, na pessoa do Dr. Maurício Cysne, e ao Secretariado Executivo para o Ambiente do Ministério da Agricultura, Alimentação e Ambiente, na pessoa do Sr. Manuel Leão Silva de Carvalho, o convite que me foi dirigido e que aqui, nesta bela e pacata cidade da Praia, em pleno oceano Atlântico, me permitiu representar Moçambique.

## **Legislação consultada**

Constituição da República de Moçambique, INM, Maputo, 1990.  
Lei nº 8/91, BR nº 29, IS, de 18 de Julho de 1991.  
Dec. Presidencial nº 2/92, BR nº 2/92, IS, de 3 de Julho de 1992.  
Lei nº 13/92, de 14 de Outubro de 1992.  
Dec. 2/94, BR nº 51, IS, de 21 de Dezembro de 1994.  
Resolução nº 5/95, BR nº 18, IS, 4º Suplemento, de 9 de Maio de 1995.  
Resolução nº 4/95, BR nº 49, IS, Suplemento, de 6 de Dezembro de 1995.  
Lei nº 2/96, BR nº 1, IS, de 2 de Janeiro de 1996.  
Lei nº 20/97, BR nº 40, IS, 3º Suplemento, de 7 de Outubro de 1997.

## **Bibliografia**

AMARAL, Freitas do, In: Direito do Ambiente, INA, Oeiras, 1994, pág. 13 e sgs. e 364 e sgs.  
CARSON, Rachel, Silent Spring, 1962 (tradução da Editorial Pórtico).  
CUNHA, Fernando Fidalgo da, Democracia e Divisão do Poder, uma leitura da Constituição Moçambicana, MJ/DIL, Maputo, 1993, pág. 63 e sgs.  
FAVEIRO, Vitor e ARAÚJO, Laurentino, Código Penal, Coimbra Editora, 1971.  
GORE, Al, A Terra à procura de equilíbrio, ecologia e espírito humano, Editorial Presença, Lisboa, 1993.  
LOVELOCK, James, Gaia – A prática científica da medicina planetar, Instituto Piaget, Lisboa, 1996.  
MACHADO, Paulo Affonso Leme, Direito Ambiental Brasileiro, 6ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 1996.  
MARTINS, João Manuel e CUNHA, Fernando Fidalgo da, Relatório Final da 1ª fase, PRL (PNUD/PNUA, MOZ/96/G01), MICOA, Maputo, Maio/1997, Anteprojecto da Lei dos Crimes contra o Ambiente, PRL (PNUD/PNUA/MOZ/G01), MICOA, Maputo, Dezembro de 1997.  
REIS, João Pereira, Temas de Direito do Ambiente, MPAT/GEPAT, Lisboa, 1989.



# SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

## Resumo

O trabalho intitulado “Feitura de Leis e Legislação Ambiental em São Tomé e Príncipe”, da autoria de André Aragão, analisa o processo nacional de feitura de leis em matéria de ambiente, a sua evolução e as influências resultantes da cooperação internacional e do Direito Internacional do Ambiente na conservação e preservação do ambiente em São Tomé e Príncipe.

O autor começa por fazer uma breve introdução histórica descrevendo as condições naturais e as características sócio-económicas e políticas do país. Subsequentemente, analisa o processo de feitura de leis face ao quadro constitucional em três vertentes. Primeiramente, a da iniciativa legislativa que cabe aos Deputados e ao Governo, no âmbito da qual tece alguns comentários ao fenómeno do absentismo de iniciativa legislativa. Seguidamente, analisa a vertente do processo legislativo propriamente dito, descrevendo a forma como o processo é iniciado e a sua evolução desde a proposta de diploma à sua aprovação em Conselho de Ministros e criticando a prática actual que tornou o processo de aprovação mais moroso e ineficaz. Finalmente, na terceira vertente, considera a formalização de procedimentos e analisa a problemática da codificação ou não da legislação ambiental aprovada e publicada, a questão da relação entre a Lei de Bases do Ambiente e legislação complementar, e a temática da obrigatoriedade ou não da elaboração do preâmbulo e da nota justificativa por parte do legislador.

Prossegue com uma análise do quadro legislativo nacional, começando pela sua evolução e descrição em traços gerais, desde a administração colonial portuguesa, passando pela I República e, finalmente, a fase actual da II República. Caracteriza a legislação ordinária proposta, analisando a Lei de Bases do Ambiente e a sua importância no desenvolvimento de legislação complementar, considerando que com a sua aprovação se inicia uma nova era no ordenamento jurídico nacional em matéria de ambiente. Identifica alguns dos diplomas em fase de elaboração e aprovação, destacam-se os seguintes: a proposta de Lei das Pescas, a proposta de Lei de Criação dos Parques Naturais de Ôbo de São Tomé e Ôbo do Príncipe, o Regulamento da Caça, o Regulamento sobre a Avaliação de Impacte Ambiental e o diploma sobre a Protecção dos Recursos Costeiros Marítimos.

No âmbito internacional, identifica e descreve diversos programas em matéria de ambiente desenvolvidos através da cooperação internacional e analisa os instrumentos jurídicos internacionais ratificados por São Tomé e Príncipe: a Convenção sobre Direito do Mar, a Convenção sobre Diversidade Biológica, a Convenção de Luta contra a Desertificação e a Convenção Quadro sobre Alterações Climáticas. Enuncia ainda alguns outros instrumentos jurídicos merecedores de adesão futura de que se destacam a Convenção CITES, a Convenção para Protecção das Aves e a Convenção para a Prevenção da Poluição do Mar por Hidrocarbonetos.

O autor conclui, em relação a cada um dos vectores da sua análise, pela necessidade de tornar o processo legislativo mais dinâmico e eficaz, ao mesmo tempo que assinala os aspectos negativos que se têm verificando no desenvolvimento do procedimento legislativo que resultam em morosidade e ineficácia. O autor termina sublinhando a importância da cooperação internacional e da adesão de São Tomé e Príncipe aos acordos e convenções internacionais como forma de assegurar a conservação da natureza e a preservação do ambiente.





# **Feitura de leis e Legislação Ambiental em São Tomé e Príncipe**

**André Aureliano Aragão**



## Breve nota histórica

A República Democrática de São Tomé e Príncipe é um micro-Estado insular situado no Golfo da Guiné, sobre a linha do equador, a 150 milhas da costa ocidental africana, com uma superfície total de 1.001 Km<sup>2</sup> constituído por duas ilhas, designadamente a de São Tomé com 859 Km<sup>2</sup> e a do Príncipe com 142 Km<sup>2</sup>, respectivamente. São Tomé e Príncipe surge na senda das nações como Estado autónomo em 1975, após cinco séculos de colonização portuguesa que lhe conferem uma história controversa compreendida entre três principais ciclos históricos a saber, o da cana do açúcar, do século XV ao XVII, o ciclo do café, do século XVIII até meados do século XIX e, finalmente, o da monocultura do cacau, a partir do século XX. Esta predominância de determinadas culturas agrícolas na separação dos vários ciclos históricos faz de São Tomé e Príncipe um país essencialmente agrícola.

Ao longo dos séculos, a economia das ilhas desenvolveu-se graças à mão de obra escrava, trazida sobretudo da costa ocidental africana que, mais tarde, com o advento do Estado novo na metrópole, é substituída por trabalhadores contratados provenientes das restantes ex-colónias portuguesas, particularmente de Angola, Cabo Verde e Moçambique.

Com a independência e a implantação de um Estado de tipo socialista, próprio do mimetismo circunstancial da época, o débil estado da economia das ilhas, que já sofria das nefastas consequências das sucessivas baixas do preço do cacau no mercado internacional e do crescente custo da mão de obra, entrou em declínio total. O êxodo dos recursos humanos qualificados em direcção à antiga metrópole, e o ingresso desordeiro na Administração Pública de pessoal não capacitado para as respectivas funções, fez de São Tomé e Príncipe, nos finais dos anos 80, uma das nações mais pobres e endividadas do mundo.

Fruto da pressão da comunidade internacional, designadamente dos países doadores, e influenciado pelos ventos da “Perestroika” e da “Glasnost” que sopravam do leste europeu, em Setembro de 1990, é referendada em São Tomé e Príncipe uma Constituição Política que abre as portas ao multipartidarismo, ao reconhecimento e respeito pelos Direitos Humanos, à existência da propriedade privada e à economia de mercado.

Com aproximadamente 80 000 habitantes em 1975, altura da independência das ilhas, actualmente São Tomé e Príncipe possui uma população calculada em 135 000 habitantes, tendo a ilha do Príncipe aproximadamente 5.471<sup>1</sup> habitantes, sendo, 51% da população do país do sexo feminino. A densidade populacional para todo o país é de 135 habitantes por Km<sup>2</sup>, registando-se entretanto uma grande heterogeneidade e importantes variações entre os Distritos. Por exemplo, o Distrito de Água Grande, onde se situa a cidade de São Tomé, capital do país, apresenta uma densidade de 2.566 habitantes por Km<sup>2</sup> devido à sua reduzida extensão territorial, por um lado, e à grande concentração da população, por outro. No entanto, o Distrito de Caué, que é o mais extenso, apresenta uma densidade apenas ligeiramente superior a 20 habitantes por Km<sup>2</sup>.

Em 1997 a população activa representava 47% da população total, dos quais cerca de 54% eram empregados no sector agrícola e na Administração Pública. A taxa bruta de natalidade rondava os 32.1% e a de mortalidade aproximava-se dos 8.1%. A taxa de mortalidade infantil era de 63.4 por mil natos vivos. As estatísticas apontam ainda para um crescimento demográfico de 2,4% ao ano, e a esperança de vida, à nascença de 68 anos.

Por outro lado, os principais indicadores macro-económicos, no mesmo período, apontavam para um PIB per capita na ordem de 1,485 milhões de Dobras, a taxa de inflação ultrapassou os 80%, a taxa de desemprego atingiu os 30% da população activa e o salário mínimo rondou aproximadamente Mil Dobras. A dívida externa era de aproximadamente 270 Milhões de Dólares Americanos e a taxa de crescimento económico de 3,3%.

---

<sup>1</sup> *Recenseamento da População e da Habitação – 1991.*

## **I. Feitura de leis face ao quadro constitucional vigente**

A Constituição de 1990, adiante designada CS, à semelhança das mais modernas constituições ocidentais, atribui à Assembleia Nacional o papel de supremo órgão representativo e legislativo. Compete a este órgão, entre outras, “fazer leis e votar moções e resoluções; conferir ao Governo autorizações legislativas; ratificar os decretos-lei expedidos pelo Governo no uso de autorizações legislativas; apreciar, modificar ou anular os diplomas legislativos ou quaisquer medidas de carácter normativo adoptadas pelo órgão do poder político que contrariem a Constituição” (art. 86 CS).

### **1. Iniciativa legislativa**

A iniciativa legislativa, nos termos do art. 88 (CS), compete aos Deputados e ao Governo. Todavia, o que se tem verificado de 1991 até à data, é que os Deputados têm feito muito pouco uso dessa prerrogativa. A maioria dos diplomas legislativos que, em razão da matéria, carecem da aprovação da Assembleia Nacional e que, em virtude desse imperativo constitucional são submetidos à sua apreciação e aprovação, partem da iniciativa do Governo.

Entre nós há já quem comece a questionar se, numa próxima revisão constitucional, será conveniente proceder à recondução dessa prerrogativa a favor dos Deputados e dos Grupos Parlamentares, uma vez que estes dela não fazem uso. Existem vozes contra e a favor, mas uma larga maioria defende que convém que se mantenha a actual situação, atendendo a que existe uma clara tendência para a elevação do nível de formação e instrução dos Deputados que se vão elegendo para a Assembleia Nacional e consequentemente a existência de fortes probabilidades para a inversão da actual situação.

Este fenómeno, também denominado por “absentismo de iniciativa legislativa”, tem maior incidência em sistemas constitucionais como o nosso, uma vez que a Assembleia Nacional dispõe apenas de uma área de “reserva de competência legislativa”, além da competência genérica, sem a clássica subdivisão “reserva absoluta de competência legislativa” e “reserva relativa de competência legislativa” como é o caso, por exemplo, da Constituição da República Portuguesa (art. 167 e 168) ou da Constituição da República de Cabo Verde, que distingue a “competência legislativa absolutamente reservada” da “competência legislativa relativamente reservada”. Da ausência desta subdivisão resulta a passividade absoluta dos Deputados e dos Grupos Parlamentares que se limitam à emissão de sucessivas autorizações legislativas a favor do Governo que vai legislando sobre matérias de toda a índole.

O Governo pode legislar por decreto, sobre matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento, em conformidade com o art. 99 c). Esta norma da CS tem sido alvo de interpretações tão extensivas que já causaram, por diversas vezes, algum desentendimento institucional entre o órgão de soberania Governo e o órgão de soberania Presidente da República que intervém na parte final do processo legislativo, i.e., na promulgação dos diplomas de uma determinada categoria, quer os produzidos pelo Governo, quer os produzidos pela Assembleia Nacional. Importa, aqui e agora, lembrar que em São Tomé e Príncipe a hierarquia dos actos normativos segue a seguinte ordem: constituição, lei e convenção internacional ratificada, decreto-lei, decreto, despacho-conjunto e finalmente o despacho normativo, carecendo todos eles da promulgação do Presidente da República, à excepção do despacho-conjunto e do despacho normativo.

Não tendo iniciativa legislativa directa, o Presidente da República, no uso das prerrogativas constitucionais de direcção da política externa do país e representação do Estado nas relações internacionais, de direcção da política de defesa e segurança, bem como da presidência do Conselho de Ministros, sempre que o entenda, acaba por dominar toda uma zona de competência imbricada de difícil gestão quotidiana na convivência e coabitação entre órgãos de soberania, chegando-se a

questionar se esta prática não contradiz a clássica repartição de poderes na tríplice panóplia: Legislativo, Executivo e Judiciário. Esta realidade constitucional, própria do sistema semi-presidencialista são-tomense, tem criado algumas dificuldades ao regime democrático instalado no país no início da década de 90.

## **2. Processo legislativo**

A CS não desenvolve o processo legislativo, limitando-se a declarar que a iniciativa legislativa compete aos Deputados e ao Governo e que as deliberações da Assembleia Nacional assumem a forma de leis, resoluções e moções (art. 88 nº 1). Relativamente às autorizações legislativas, é dito que a Assembleia Nacional pode autorizar o Governo a legislar, por decreto-lei, sobre as matérias de reserva de competência legislativa (art. 89). Diz ainda a CS que a autorização legislativa deve estabelecer o seu objecto, a sua extensão e a sua duração, e que o termo da legislatura e a mudança de Governo acarretam a caducidade das autorizações legislativas concedidas. Os decretos-lei produzidos e publicados pelo Governo, até um mês antes de cada sessão legislativa, no uso da competência delegada, são considerados ratificados se, nas primeiras cinco sessões plenárias da Assembleia Nacional posteriores à sua publicação, qualquer Deputado não requerer que sejam submetidos a ratificação.

Visto acima que o exercício da prerrogativa constitucional de iniciativa legislativa em São Tomé e Príncipe é dominado pelo Governo, a feitura de leis tem normalmente como ponto de partida a recolha de legislação comparada na área em que se pretende legislar. Seguidamente passa-se à fase da redacção do texto legal que tem sido tarefa das equipas técnicas ministeriais e, nos últimos tempos, de juriconsultos no exercício de profissão liberal. Posto isto, na maioria das vezes, são desenvolvidas discussões mais ou menos amplas, envolvendo juristas, especialistas das áreas objecto de regulamentação, representantes dos órgãos dos poderes central e local e do público. A equipa técnica responsável pela elaboração da proposta de diploma legislativo anota os eventuais comentários surgidos ao longo das discussões que, depois de devidamente analisados, são ou não aduzidos à proposta inicial.

As propostas de diplomas previamente distribuídas pelos membros do Governo são apresentadas pelo Ministro do respectivo pelouro, vistas e aprovadas pelos seus pares, sendo que, durante algum tempo, existiu a salutar prática do Conselho de Ministros convocar a presença da equipa técnica responsável pela redacção da proposta em análise para eventuais esclarecimentos, sempre que o grau de complexidade técnica da matéria tratada o justificasse. Essa prática facilitava sobremaneira a compreensão do texto pelos membros do Conselho de Ministros que consequentemente participavam na aprovação da proposta com maior convicção e por, conseguinte imprimia, maior celeridade ao processo de aprovação.

Aprovado o diploma a nível do Conselho de Ministros, caso se tratasse de um decreto, o Secretariado do Conselho de Ministros remetia o texto aprovado à Presidência da República para promulgação do seu titular. Sempre com o mesmo espírito, a equipa técnica responsável pela redacção da proposta de diploma legislativo predispunha-se a reunir em sessões de trabalho com os assessores jurídicos do Presidente da República, podendo dessas discussões resultar novas alterações que, de comum acordo, eram ou não introduzidas nas propostas antes da sua submissão ao órgão competente para promulgação. Os resultados eram manifestamente vantajosos, já que envolviam um grande grupo de intervenientes que, por motivo de um texto legislativo, trocavam opiniões técnicas e experiências. O mesmo se fazia quando se tratasse de uma proposta de lei em que, após a aprovação a nível do Conselho de Ministros, a equipa técnica se prontificava a reunir em sessões de trabalho com as Comissões Especializadas da Assembleia Nacional antes da aprovação dos textos, na generalidade perante o plenário da Assembleia Nacional e depois disso. Este procedimento trazia uma enorme vantagem, pois os Deputados membros das Comissões Especializadas participavam muito mais activamente nas sessões plenárias contribuindo para o esclarecimento dos seus pares e imprimindo maior celeridade ao processo de aprovação nas sessões plenárias, seja na generalidade, seja na especialidade.

Nos últimos anos, a prática descrita foi abandonada tendo-se verificado que o processo de aprovação se tornou muito mais moroso e ineficaz.

### **3. Formalização de procedimentos**

Constatou-se que determinados procedimentos e práticas que, num passado muito recente deram prova inequívoca de utilidade para o processo legislativo, imprimindo-lhe maior celeridade e eficácia, foram abandonados ou assumidos em função dos desejos e sensibilidades das maiorias parlamentares, ou do chefe do Governo. É o caso da participação das equipas técnicas que elaboram as propostas de diplomas legislativos nas sessões do Conselho de Ministros, nas reuniões das Comissões Especializadas da Assembleia Nacional e nos encontros com os assessores jurídicos do Presidente da República. Essa situação poderia ser alterada com a formalização e transformação dessas práticas em normas eventualmente consagradas no Regulamento do Conselho de Ministros, no Regimento da Assembleia Nacional e mesmo na Lei Orgânica da Presidência da República.

A este nível, vêm-se discutindo uma série de questões que em matéria de técnicas legislativas, não têm merecido grande atenção das autoridades nacionais, desde a própria formação permanente e especialização dos profissionais que lidam com a matéria, até pormenores técnicos como alguns que veremos em seguida.

Vejamos em breves pinceladas algumas das questões que se vão levantando nestes últimos tempos. Uma delas é da codificação ou não de toda a legislação ambiental que se vai aprovando e publicando. Neste contexto, há vozes que contrariam a tendência da codificação apresentando, entre outros, os argumentos de Batista Machado<sup>2</sup>.

Avançam ainda como argumento que o Direito do Ambiente é uma disciplina nova e que no nosso meio essa novidade é muito mais acentuada. Logo, nesta fase, a codificação que formaliza e rigidifica o Direito, não se adequa a uma disciplina tão dinâmica e em crescente desenvolvimento e mutação, como é o caso do Direito do Ambiente.

Outro aspecto muito discutido é o da concentração de uma série de definições legais no capítulo III da proposta de Lei de Bases do Ambiente, e as sucessivas remissões para esta lei a partir da legislação complementar. Numa primeira fase, a opinião generalizada era a de que essas definições legais não deviam ser repetidas na legislação complementar, tornando aqueles textos mais ligeiros e menos extensos. Aliás, a remissão é, por excelência, uma técnica legislativa que visa evitar a repetição de normas. A questão que causou motivo de reflexão foi a de saber se não seria pouco prático para o jurista-intérprete que, ao lidar com a legislação complementar, ver-se-ia na

---

<sup>2</sup> MACHADO, J. Batista,) in “Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador” Coimbra, Almedina, 1993. pp. 99-123). “[...] o código é uma lei em sentido material. Na hierarquia das leis, tem a força própria da Lei que o aprova ou na qual está contido. Formalmente, esta lei tanto pode ser uma lei da Assembleia da República como um Decreto-Lei do Governo ou qualquer outro diploma. Mas não é uma lei como qualquer outra: é uma lei que contém a disciplina fundamental de certa matéria ou ramo de direito, disciplina essa elaborada por uma forma científico-sistemática e unitária. Distingue-se assim, duma simples complicação de leis feita segundo critérios mais ou menos empíricos e contendo matérias de diversa índole, pertencentes a diversos ramos de direito, como acontecia com as antigas ordenações do reino. Um código pressupõe, portanto, um plano sistemático longamente elaborado pela ciência jurídica, ao mesmo tempo que, por seu turno, facilita a construção científica do Direito ao pôr em evidência os princípios comuns, as grandes orientações legislativas, os grandes nexos construtivos e funcionais, assim como a articulação precisa entre os diversos institutos e figuras jurídicas. Por outro lado, só costuma designar-se código aquela lei que regula de forma unitária e sistemática um sector relativamente importante ou vasto da vida social – em regra um ramo do Direito [...]”.

permanente obrigação de recorrer à Lei de Bases do Ambiente sempre que desejasse apreciar com maior profundidade um determinado conceito. Após intensas discussões e troca de opiniões, prevaleceu a ideia da reprodução das principais definições legais utilizadas na Lei de Bases do Ambiente nos demais textos.

Outro tema que ocupou durante muito tempo os espaços de reflexão dos juristas nacionais foi a obrigatoriedade ou não da elaboração do preâmbulo e da nota justificativa, por parte do legislador.

O preâmbulo, “intróito do diploma legal é um texto destinado ao conhecimento do grande público (porque já é objecto de publicação – fazendo um corpo único com o articulado – no Diário da República),” enquanto a nota justificativa como “texto de mera informação do Governo é um instrumento de trabalho interno ao Governo que esgota, em princípio, a sua função com a aprovação do diploma em Conselho de Ministros<sup>3</sup>.”

Portanto, um determinado diploma compõe-se de um texto articulado precedido de um preâmbulo, que é parte integrante do diploma, e é acompanhado, na fase de circulação entre os membros do Governo, de uma nota justificativa elaborada pelo autor do diploma tendente a situar o acto legislativo em causa.

Contrariamente ao praticado em muitos outros países, não existe em São Tomé e Príncipe qualquer regulamentação que vincule o autor do diploma a elaborar nem a nota justificativa, nem a redigir o preâmbulo de um diploma, como é por exemplo o caso português, em que o Regulamento do Conselho de Ministros do IX Governo Constitucional, no seu art. 16, impõe essa obrigatoriedade.

A ausência em São Tomé e Príncipe de norma imperativa nesse sentido dá origem a que não se dê grande atenção a esses dois instrumentos. As raras vezes em que são elaborados, não passam de uma reprodução da fonte de consulta que inspirou o autor do texto legislativo, sendo por isso importante que essa obrigatoriedade ganhe forma expressa nos estatutos, regimentos, e orgânicas das diversas entidades.

## **II. Legislação e instituições ambientais**

O quadro legislativo nacional pode dividir-se em três fases distintas em função do período em que foi produzido. Assim, pode considerar-se o primeiro período, aquele que vem dos descobrimentos à independência das ilhas, o segundo aquele a que corresponde a produção normativa da Primeira República e o terceiro, e actual, o da Segunda República.

### **1. Administração colonial portuguesa**

Em conformidade com um estudo elaborado em 1996 pelos Drs. Silvestre Leite, José Bandeira e Maria Adília Lopes, os testemunhos mais remotos de protecção da natureza e do ambiente chegam até nós através do Decreto nº 682 de 23 de Julho de 1914. Este Decreto, intitulado “Regulamento de Protecção de Árvores que Constituem Património Nacional”, lança as bases interpretativas sobre as quais se esboçam os primeiros excertos doutrinários em matéria ambiental.

À medida que se desenvolviam as teses doutrinárias, mormente as de licenciatura em engenharia agrónoma, na antiga metrópole, fruto de aturados trabalhos de investigação realizados nas ilhas, foram surgindo novos diplomas, como consequência da intensa actividade legislativa que se desenvolvia na metrópole, com extensão colonial, sob a forma de Portarias.

---

<sup>3</sup> VITORINO António, Preâmbulo e Nota Justificativa, in “A Feitura das Leis”, Oeiras, INA 1986.

Assim, foram sendo aprovados e publicados outros produtos normativos tais como, o Decreto nº 5650 de 10 de Maio de 1919 e o Decreto nº 5864, de 12 de Junho de 1919, ambos sobre a violência sobre os animais, o Decreto nº 40040 de 20 de Janeiro de 1955, que estabelece o regime de Protecção do Solo, Flora e Fauna nas Províncias Ultramarinas, algumas normas do Código Penal Português, também em vigor, designadamente art. 464, relativo a “Fogo Posto em Lugar não Habitado”, art. 476 sobre “Dano em Árvores”, e art. 479 sobre “Dano em Animais”.

## **2. Administração são-tomense (I República)**

No período pós independência é recensada pouca legislação de carácter ambiental. Os textos identificados com incidência ambiental resumem-se ao Decreto-Lei 59/80, de 18 de Dezembro, conhecido com a designação de Código Sanitário, os Avisos da Direcção de Pecuária, de 02/02/87 e 15/02/89 sobre a Exportação de Papagaios, e algumas normas isoladas contidas nas orgânicas dos diversos ministérios com competência para a protecção do ambiente.

## **3. Administração são-tomense (II República) – legislação em vigor**

Durante a II República foram publicados a Lei nº 3/91, de 31 de Julho, sobre a Propriedade Fundiária, o Decreto nº 51/91 de 07 de Setembro, sobre os Critérios de Distribuição de Terras, o Decreto-Lei nº 52/93 de 14 de Setembro, relativo ao Regulamento Provisório para a Utilização das Florestas, o Despacho da Secretaria Regional dos Assuntos Económicos da Região Autónoma do Príncipe, Despacho nº 1/SRAE/995, sobre a Captura e Comercialização do Papagaio, os Despachos nº 1/GMAP/996, nº 4/GMAP/996 e nº 23/GMAP/996 de 15 de Junho, atinentes ao Abate de Árvores, e o Despacho nº 13/996, do Conselho de Ministros, instituindo o Comité Director Nacional do Ambiente – CDN.

## **4. Tendência legislativa – legislação ordinária proposta**

Em 1995, por iniciativa do projecto conjunto Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) – RAF/95/G81, foram criadas as condições para o relançar do processo de feitura de leis inicialmente com a proposta de Lei de Bases do Ambiente. Aprovada pela Assembleia Nacional, em 29 de Dezembro de 1998, essa Lei constitui o mais genérico quadro jurídico-legal para a conservação da natureza e defesa do direito do ambiente e vem pôr à disposição do cidadão e da sociedade, os meios processuais de que necessita para o exercício desse direito, enunciando como princípio basilar que “Todos os cidadãos têm direito a um ambiente humano ecologicamente equilibrado e o dever de o proteger”.

Esta Lei contém princípios cuja aplicação constitui um enorme avanço no direito positivo são-tomense, tais como os princípios do utilizador-pagador, o do poluidor-pagador e o da responsabilidade civil objectiva, relativamente à obrigação de indemnização independentemente de culpa.

A aprovação deste instrumento jurídico e a aprovação da restante legislação complementar, também denominada sectorial, pode considerar-se o início de uma nova era no nosso ordenamento jurídico, em matéria ambiental.

Existem uma série de propostas de diplomas legais em fase de elaboração e aprovação, como são os casos da proposta de Lei das Pescas e o Regulamento Geral do Exercício da Pesca, do Regulamento sobre Conservação da Tartaruga Marinha e seus Produtos, da proposta de Lei da Criação dos Parques Naturais Ôbô de São Tomé e Ôbô do Príncipe, da proposta de Lei Florestal, aprovada pela Assembleia Nacional em 12 de Dezembro de 1998, da proposta de Lei sobre a Conservação da Fauna, Flora e Áreas Protegidas, também aprovada pela Assembleia Nacional, em 29 de Dezembro do mesmo ano, do Regulamento da Caça, do Regulamento relativo aos Resíduos Sólidos Urbanos, do Decreto sobre o Fundo de Fomento Florestal, do Decreto sobre a Extracção



de Inertes, do Regulamento sobre a Avaliação do Impacte Ambiental e, finalmente, do diploma relativo à Protecção dos Recursos Costeiros e Marítimos.

### **III. Cooperação internacional**

No âmbito da cooperação internacional existem inúmeros projectos e programas com incidência ambiental directa.

#### **1. Projecto Conjunto PNUD/PNUMA, sobre Legislação e Instituições Ambientais em África – RAF/95/G81**

Financiado conjuntamente pelo PNUD e pelo PNUMA, este projecto, teve o seu início efectivo em 1995 e tem por objectivo o desenvolvimento da capacidade nacional para a redacção de textos legais no domínio do Direito do Ambiente e na implementação de instituições e mecanismos de licenciamento e controle de actividades com significativo impacte ambiental. O projecto especializou, durante os dois primeiros anos, aproximadamente 10 juristas nacionais que no terceiro ano, assistidos por consultores internacionais, redigiram o pacote legislativo do ambiente já submetido às autoridades competentes para aprovação.

#### **2. Projecto de Privatização Agrícola e Desenvolvimento da Pequena Propriedade – PPADPP**

Financiado pelo Banco Mundial, este programa teve o seu início no ano de 1992, logo após a aprovação da Lei nº 3/91 que criou o quadro regulamentar da propriedade fundiária. O projecto tem como principal objectivo preparar uma estratégia e um programa de distribuição de terras aráveis do domínio público, através do emparcelamento das grandes empresas estatais agro-pecuárias.

Se, à primeira vista, este programa tem contribuído para a criação de uma classe autónoma de pequenos agricultores e para o aumento da produção das culturas alimentares, por outro, inúmeros conflitos de vizinhança e de coabitação têm surgido em consequência da sua aplicação. O mais grave é que os pequenos agricultores, desprovidos de meios materiais e financeiros para o arranque da actividade exploratória e de cultivo, limitam-se a proceder ao abate indiscriminado de espécies vegetais de médio e de grande porte, para comercialização de madeira, causando enormes danos aos ecossistemas, à fauna e flora, em suma à biodiversidade.

Em conformidade com informações prestadas pelo Gabinete da Reforma Fundiária, até ao presente momento, cerca de cinco mil famílias já beneficiaram de terras recebidas no âmbito deste projecto, totalizando aproximadamente 17.500 Ha. de terras aráveis já distribuídas.

#### **3. Ecossistemas Florestais da África Central – ECOFAC**

Financiado pela União Europeia, este programa teve o seu início em 1992 e visa fundamentalmente a conservação do Parque Natural Ôbô de São Tomé e Ôbô do Príncipe, com zonas de exploração condicionada e de coabitação pacífica do homem com a natureza. Os Parques Naturais abarcam uma área de aproximadamente 265 Km<sup>2</sup> para o Parque Natural Ôbô de São Tomé e 5.440 m<sup>2</sup> para o Parque Natural Ôbô do Príncipe, totalizando cerca de 1/3 do território terrestre nacional.

O Programa ECOFAC desenvolve outras actividades tais como, a conservação da tartaruga marinha, a promoção e participação na produção de legislação ambiental em matéria específica da fauna, flora e áreas protegidas, legislação atinente a actividade venatória, apoios diversos à Direcção de Florestas, etc.

#### **4. Projecto de Elaboração da Política Florestal**

Financiado pela cooperação Alemã este projecto é desenvolvido em estreita colaboração com a Direcção de Florestas e visa fundamentalmente a criação e implementação de meios de conservação da floresta em São Tomé e Príncipe, designadamente através da elaboração da proposta de lei florestal e da criação da legislação que rege o fundo de fomento florestal.

#### **5. Programa de Apoio à Promoção da Agricultura Familiar – PNAPAF**

Financiado conjuntamente pelo (FAC), *Caisse Française du Développement* (CFD) e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) este programa, iniciado em 1995, tem por principal objectivo o apoio aos pequenos agricultores provenientes do programa de distribuição de terras. O projecto tem três vertentes, designadamente:

- Infra-estruturas – que abarca a construção e a reparação das casa dos beneficiários e das estradas secundárias (pistas rurais), o fornecimento de água potável aos aglomerados habitacionais desses agricultores, bem como a conservação da natureza.
- Vulgarização – que engloba a prestação de assistência técnica aos agricultores e é desenvolvida em parceria com a Associação Francesa dos Voluntários do Progresso (AFVP).
- Crédito Rural – que se caracteriza pelo inculcar no espírito dos agricultores e no seu *modus vivendi*, dos valores de associativismo mutualista de poupança, crédito e de autogestão, acção essa que é desenvolvida em colaboração com o Centro Internacional de Desenvolvimento e Pesquisa (CIDR).

#### **6. Projecto de Luta contra a Pobreza pelo Desenvolvimento Rural**

Financiado pelo PNUD, teve o seu início em 1993, com duração prevista para 48 meses. Este projecto surge como complementar ao projecto de distribuição de terras, com o objectivo de apoiar as iniciativas geradoras de rendimentos susceptíveis de melhorar o acesso das populações rurais aos serviços de saneamento básico, e intervém ao nível da coordenação geral das acções e da implementação das medidas de acompanhamento, com três componentes de apoio:

- coordenação das acções de desenvolvimento rural e de atenuação da pobreza;
- diversificação das actividades produtivas e geradoras de receitas, com vista a atingir a auto-suficiência alimentar e melhorar o estado sanitário e nutricional;
- realização de projectos de infra-estruturas sociais colectivas, de melhoria da habitação e condições ambientais e finalmente a criação de empregos.

### **IV. Acordos e convenções internacionais.**

Relativamente a instrumentos jurídicos internacionais, o Estado são-tomense é parte da Convenção da Nações Unidas sobre o Direito do Mar (Montego Bay – 1982), ratificou, estando em fase de publicação no Jornal Oficial, as Convenções sobre a Diversidade Biológica (Rio de Janeiro – 1992) e a relativa à Luta Contra a Desertificação (Paris – 1994), estando prevista a ratificação da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (Rio de Janeiro – 1992).

Convém salientar-se que a introdução destes actos normativos no ordenamento jurídico interno, por um lado, acarreta obrigações para o Estado-Parte e, por outro, oferece vantagens que de longe superam as obrigações contraídas raciocinando em termos custo-benefício.

## **1. Convenções internacionais merecedoras de adesão.**

Estão em marcha os procedimentos para a assinatura e ratificação de outras convenções internacionais, tais como a Convenção CITES, sobre o Comércio Internacional de Espécies da Fauna e da Flora em via de Extinção (Washington – 1973).

Atendendo às novas perspectivas ligadas à exploração de hidrocarbonetos e à implementação de zonas francas, era de todo conveniente que o país aderisse às seguintes convenções: Convenção Internacional sobre a Protecção das Aves (Paris – 1950), Convenção Internacional de Protecção Fitossanitária (Roma – 1951), Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição do Mar por Hidrocarbonetos (Londres – 1954 com as emendas introduzidas em 11 de Abril de 1962, em 21 de Outubro de 1969 e as emendas relativas à disposição dos tanques e ao limite da sua capacidade – Londres, 1971), Convenção Internacional para a Conservação dos Tunídeos do Atlântico (Rio de Janeiro – 1966), Convenção Internacional sobre a Responsabilidade Civil pelos Prejuízos devidos à Poluição por Hidrocarbonetos (Bruxelas – 1969), Convenção Internacional sobre a Constituição de um Fundo Internacional para Compensação pelos Prejuízos devidos à Poluição por Hidrocarbonetos (Bruxelas – 1971) e Convenção Internacional para a Protecção da Camada de Ozono (Viena – 1985).

## **Conclusão**

Concluindo, resumidamente, apraz-me destacar o seguinte:

Relativamente ao exercício da iniciativa legislativa em S. Tomé e Príncipe, importa constatar que embora este seja uma prerrogativa constitucional do Governo e dos Deputados, na maioria das vezes apenas o Governo dela tem feito uso, tornando-se por isso necessário que os deputados a exerçam igualmente.

No tocante ao procedimento legislativo tem-se verificado:

- a) ausência da avaliação do impacto legislativo, face aos instrumentos jurídicos que se pretende adoptar na ordem jurídica nacional, por forma a evidenciar os efeitos do acto legislativo;
- b) falta de regulamentação formal relativamente ao papel das equipas técnicas encarregues da elaboração das propostas de diplomas;
- c) falta de regulamentação no que se refere à obrigatoriedade ou não de elaboração da nota explicativa e do preâmbulo.

Com relação à cooperação internacional, importa sublinhar que apesar da diversidade da sua origem e das entidades que a protagonizam, esta visa atingir um objectivo comum, confluindo no inculcar de novos valores e costumes no espírito das populações e na criação de infra-estruturas básicas para a conservação da natureza e preservação do ambiente.

Finalmente, no que respeita à adesão de S. Tomé e Príncipe aos instrumentos jurídicos internacionais, nota-se uma clara tendência para a ratificação das convenções cujo objecto vai de encontro às principais preocupações nacionais em matérias de conservação da natureza e preservação do ambiente.

## **Bibliografia**

- CYSNE, Maurício, *Análise de quadro legislativo em matéria de protecção da fauna, flora e áreas protegidas e proposição de elaboração do projecto de Lei Quadro da Fauna, Flora e Áreas Protegidas e do Projecto de Regulamento da Caça ECOFAC*, São Tomé, 1997.
- Esboço Histórico de São Tomé e Príncipe*, MEC/Dir cultura São Tomé, 1977.
- LOPES Maria Adília, LEITE Silvestre Leite e BANDEIRA José, *Levantamento da Legislação Ambiental e das Principais Instituições Ligadas ao Ambiente em São Tomé e Príncipe*, PNUD/PNUMA, RAF/95/G81, Legislação e Instituições Ambientais São Tomé, 1996.
- MACHADO, J. Batista, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, pp. 99-123 Coimbra, Almedina, 1993.
- Plano Nacional do Ambiente para o Desenvolvimento Durável*, PNADD, São Tomé, 1998.
- VITORINO António, *Preâmbulo e Nota Justificativa* in A Feitura das Leis, Oeiras, INA 1986.

## **Legislação consultada**

- Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe.
- Constituição da República Portuguesa.
- Constituição da República de Cabo Verde.
- Código Penal.
- Lei Orgânica do III Governo Constitucional da II República de São Tomé e Príncipe.
- Lei Orgânica do Secretariado do Conselho de Ministros do III Governo Constitucional da II República de São Tomé e Príncipe.
- Protecção ao Solo, Flora e Fauna (Decreto nº 40.040).
- Lei da Propriedade Fundiária (Lei nº 3/91).
- Decreto-Lei sobre os Princípios Gerais e Critérios e Distribuição de Terras (Decreto nº 51/91).
- Lei Orgânica do Ministério do Equipamento Social e Ambiente. MESA (Decreto nº 8/92).
- Regulamento Provisório para a utilização das Florestas (Decreto-Lei nº 52/93).
- Lei Orgânica do Ministério da Agricultura e Pescas – MAP (Decreto nº 77/93).