



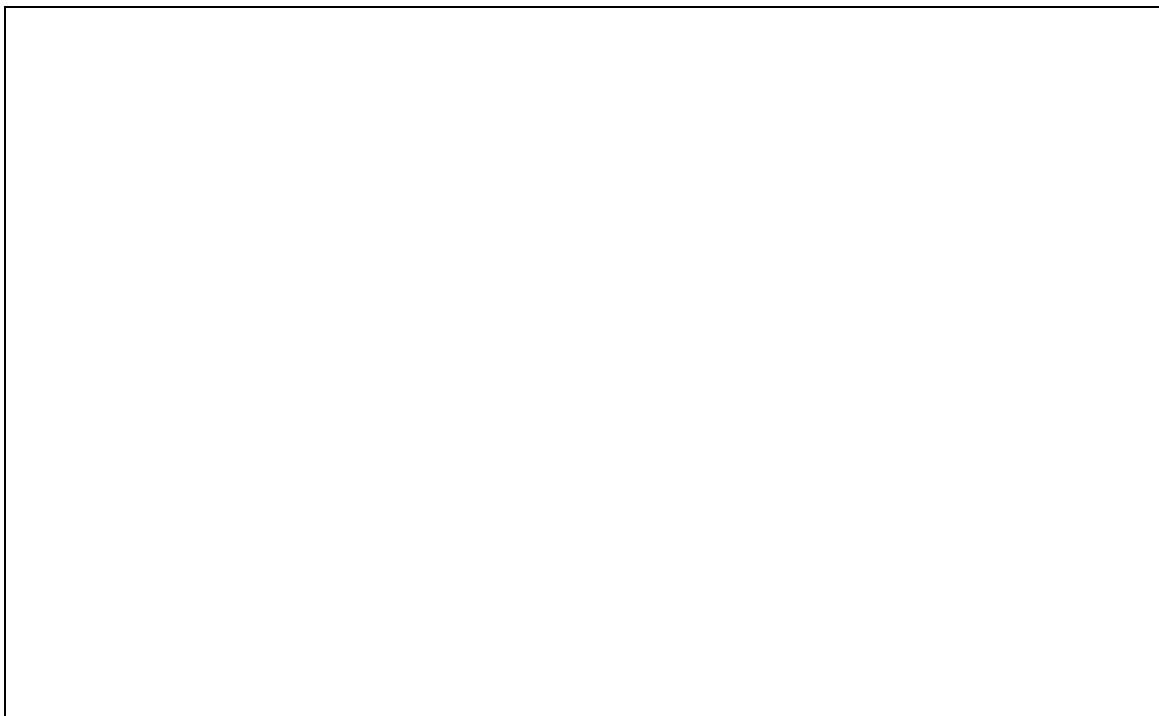
**Universidade politécnica**

**A politécnica**

**Escola superior de gestão, ciências e tecnologia**

**Maria Sandra Pereira Maia**

**Natureza jurídica da Licença ambiental**





**Universidade politécnica**

**A politécnica**

**Escola superior de gestão, ciências e tecnologia**

**Maria Sandra Pereira Maia**

**Natureza jurídica da Licença ambiental**

**Maria Sandra Pereira Maia**

**Natureza jurídica da licença ambiental**

**Tutor: Manuel Rodrigues**

**Parecer do Tutor**

O tema tratado por esta estudante é de muita importância no desenvolvimento actual da economia de Moçambique, e quiçá, do mundo.

Foi a partir da conferência de Estocolmo de 1972, que o mundo começou a ter noção da necessidade de preservação do meio ambiente, e, daí para cá, têm se sucedido reuniões e cimeiras dos mais importantes dirigentes do mundo para tratar da preservação de um bom ambiente no nosso planeta.

Por demais rigor se fala do buraco de ozono, do dióxido de carbono, do gás da estufa, da desertificação, da extinção do ecossistema, da fauna, da flora, a vida global e os dirigentes mundiais fazem compromissos para diminuir cada vez mais a poluição atmosférica.

Criam - se parques especiais para manutenção da fauna bravia, criam zonas de protecção da natureza, zonas parciais e totais onde não é permitida a prática de actividades industriais e outras que degradam o meio ambiente.

A regra do acto de preservação da natureza é da prática do desenvolvimento sustentável, isto é, retirar da natureza os bens necessários ao desenvolvimento actual, mas não o afectar ou destruir, antes desenvolvê-lo para que as gerações vindouras usufruam também dos bens que hoje a humanidade goza.

Sem dúvida que a estudante ao desenvolver este tema na monografia, demonstra interesse pela preservação da natureza, ao mesmo tempo que introduz no contexto da vida jurídica e administrativa, demonstrando o seu bom conhecimento na matéria.

Assim, porque acompanhei a estudo e elaboração do seu trabalho, sou de propor ao júri uma nota positiva.

Maputo, 31 de Março de 2014.

**O tutor**

---

### **Resumo do Trabalho**

O presente trabalho aborda o tema relacionado com natureza jurídica da licença ambiental, emitida aos particulares no âmbito do processo do licenciamento ambiental. Ou seja, sempre que uma actividade coloca em risco o meio ambiente o seu exercício carece autorização por parte do órgão competente. Esta autorização é feita por meio da emissão de uma licença.

No que tange a licença ambiental emitida no âmbito do processo de licenciamento ambiental, a doutrina divide-se quando se trata de saber a sua natureza jurídica.

Para uns, a licença ambiental, é um acto administrativo, outros uma autorização administrativa, a quem ainda defende que a licença é uma licença administrativa.

Face a esta divergência no âmbito da doutrina, surge a necessidade de elaborar o presente trabalho, com vista a aprofundar o entendimento doutrinário relativo a natureza jurídica da licença ambiental.

### **Agradecimentos**

Agradeço a todos que me apoiam, minha mãe, meus irmãos, ao meu esposo, bem como a todos que directa ou indirectamente me ajudaram para que este grande sonho se materializasse.

**Dedicatória**

Dedico o presente trabalho aos meus filhos (Zowe e Biedje).

**Abreviaturas**

**MICOA** - Ministério Para Coordenação da Acção Ambiental

**AIA** - Avaliação do Impacto Ambiental

**DUAT** - Direito de Uso e Aproveitamento de Terra

**TdR** -Termos de Referência

**EPDA** -Estudo de Pré-Viabilidade Ambiental e Definição do Âmbito

**Declaração de Autoria**

Eu, **Maria Sandra Pereira Maia**, declaro por minha honra que o presente trabalho de projecto de fim de curso, é da minha autoria e que nunca foi apresentado por outro (a) Estudante na defesa do diploma para aquisição do grau de Licenciatura nesta Instituição, assim como, em outras de Ensino Superior.

---

**Maria Sandra PereiraMaia**

## **Índice**

Parecer do Tutor .....	1
Resumo do Trabalho .....	5
Agradecimentos.....	6
Dedicatória .....	7
Abreviaturas .....	8
Declaração de Autoria.....	9
1. Apresentação e delimitação do Tema.....	12
2. Objectivos do Trabalho .....	12
2.1. Geral.....	12
2.2. Específicos .....	13
3. Justificação do Tema.....	13
4. Formulação do problema.....	13
5. Hipóteses .....	13
6. Relevância do Tema .....	14
7. Metodologia .....	14
8. Revisão da Literatura .....	14
CAPITULO I – ENQUADRAMENTO DO TEMA .....	16
1. Direito Ambiental.....	16
1.1. Noção e suas características .....	16
1.2. Surgimento do Direito Ambiental .....	17
1.3. Princípios do Direito Ambiental .....	17
1. Noção e objectivos do licenciamento Ambiental .....	21
1.1. Noção .....	21
1.2. Objectivos do Licenciamento Ambiental .....	21
2. Entidade Competente para o licenciamento em Moçambique .....	22
3. Procedimento para obtenção duma licença ambiental em Moçambique.....	23
3.1. Etapas para o licenciamento ambiental .....	23

3.1.1.	Licenciamento ambiental de actividades de Categoria A.....	24
3.1.2.	Licenciamento ambiental de actividades de Categoria B.....	25
3.1.3.	Licenciamento ambiental de actividades de Categoria C.....	26
4.	Validade, Cancelamento, Revogação da licença ambiental e Taxas.....	26
CAPITULO III – DA LIÇENCA AMBIENTAL.....		27
1.	O problema em face do presente trabalho.....	27
5.	Conclusão.....	29
6.	Referências Bibliográficas .....	30

## **INTRODUÇÃO**

### **1. Apresentação e delimitação do Tema**

Toda a actividade que possa afectar o meio ambiente carece duma autorização por parte do órgão do Estado com competência para tal. Esta autorização baseia-se essencialmente, na avaliação do potencial impacto da actividade que irá ser desenvolvida, com vista a determinar a viabilidade ambiental e culmina, uma vez reunidos todos os requisitos, com a emissão de uma licença ambiental, que permite ao seu titular o exercício da actividade proposta. Este processo que determina a viabilidade ambiental e a emissão da respectiva licença é designado licenciamento ambiental<sup>1</sup>. O licenciamento ambiental é o procedimento administrativo que visa compatibilizar o desenvolvimento económico com a protecção do meio ambiente.

O licenciamento ambiental é um assunto que se insere no âmbito do Direito Administrativo e do Direito Ambiental, isto é, localiza-se numa zona de conhecimento comum destes dois ramos.

Por um lado é assunto de Direito Ambiental pois diz respeito ao instrumento que zela pela preservação do meio ambiente, funcionando como controle prévio de degradação ambiental, porque é disciplinado por normas de Direito Ambiental; Por outro lado, também é assunto do Direito Administrativo, pois este é o ramo do Direito público que tem por objecto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública e a actividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a prossecução de seus fins de natureza pública.

Como consequência, o entendimento acerca da natureza jurídica da licença ambiental, não é unânime seio da doutrina.

Sendo assim, o presente Trabalho de culminação de fim de curso, centralizar-se na análise da natureza jurídica da licença ambiental.

### **2. Objectivos do Trabalho**

#### **2.1. Geral**

- Compreender a natureza jurídica da licença ambiental tendo como base a legislação específica e os entendimentos doutrinários.

---

<sup>1</sup>O licenciamento ambiental, é uma exigência legal contida na lei

## **2.2. Específicos**

- Identificar as fases para a obtenção da licença ambiental;
- Identificar as instituições com competência para a emissão da licença ambiental;
- Identificar o quadro legal aplicável ao licenciamento ambiental.

## **3. Justificação do Tema**

Várias são as razões que contribuíram para a escolha do presente tema. O mesmo justifica-se pelo facto de, primeiro, a cadeira de Direito do Ambiental, durante o curso, ser a que mais me impressionou por apresentar normas que têm uma relevância significativa no nosso dia-a-dia. Segundo, pelo facto da doutrina não apresentar um consenso em relação a natureza jurídica da licença ambiental. Para alguns a licença ambiental é um acto administrativo; Outros defendem que a licença ambiental é uma autorização administrativo e, finalmente, a doutrina também considera a licença ambiental como licença administrativa.

## **4. Formulação do problema**

Conforme referenciamos no ponto **I**, o licenciamento ambiental culmina com a emissão da licença ambiental, o que significa que o particular, o proponente está autorizado a exercer a actividade pretendida mediante a observação de determinadas medidas pré-estabelecidas pelo órgão do Estado com competência para tal.

Muito se discute sobre a natureza jurídica da licença ambiental. A discussão gira em torno do facto da matéria se encontrar no âmbito de dois ramos do Direito: o ambiental e o administrativo, o que acaba gerando dúvidas no que tange à natureza jurídica da licença ambiental.

Uma parte da doutrina entende que a licença ambiental é um acto administrativo, outros defendem que a licença ambiental é uma autorização administrativo e finalmente, a doutrina também considera a licença ambiental como licença administrativa.

Face ao exposto urge fazer a seguinte pergunta de partida: **Qual é a natureza jurídica da licença ambiental?**

## **5. Hipóteses**

Tendo em conta que o licenciamento ambiental é procedimento administrativo que visa compatibilizar o desenvolvimento económico com a protecção do meio ambiente e tem de

natureza interdisciplinar, uma vez que se localiza numa zona de conhecimento comum ao Direito Ambiental e ao Direito Administrativo, a licença ambiental é:

- Uma autorização administrativa;
- Um acto administrativo; e
- Licença administrativa.

## **6. Relevância do Tema**

O presente tema é bastante relevante porque determina a natureza jurídica de um instituto e estabelece o seu lugar no mundo jurídico, extraíndo a sua significação frente ao Direito. Além do mais, tal identificação é importante na medida em que define o regime jurídico a ser aplicado ao instituto em questão.

O estudo e a definição da natureza jurídica da licença ambiental reveste-se de muita importância diante do uso dos termos licença e autorização para designar a licença ambiental, no seio da doutrina.

Com base em estudos como este, poderão surgir soluções para importantes questões, a exemplo da possibilidade de recusa ou não da concessão da licença ambiental por parte do órgão ambiental competente e da circunstância em que essa recusa poderia se dar.

## **7. Metodologia**

De acordo com (Marconi, Lakatos, 2007:132), pesquisa é “procedimento racional e sistemático que tem como objectivo proporcionar respostas aos problemas que se propõem”. Assim sendo, para apresentar respostas aos nossos problemas, iremos analisar a Legislação Moçambicana inerente à matéria ambiental, especificamente a matéria inerente ao licenciamento ambiental. Iremos também desenvolver pesquisa bibliográfica, sites na internet, etc.

## **8. Revisão da Literatura**

Conforme referenciamos o presente Trabalho, centra-se na análise da natureza jurídica da licença ambiental. O mesmo terá alicerces na Literatura Moçambicana, e outras relacionadas com a licença ambiental e o processo de licenciamento ambiental. Assim, segue-se o resumo das principais obras relacionadas com o tema:

- a) **José Afonso da Silva**, *Direito Ambiental Constitucional*, 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

- Nesta obra, o autor faz uma abordagem sobre o quadro constitucional Brasileiro inerente à matéria ambiental bem como os vários procedimentos necessário para a obtenção da licença ambiental. Para o autor, as licenças ambientais são actos administrativos de controlo preventivo de actividades de particulares no exercício de seus direitos, que reúnem as características especiais (2003, p. 279/281).

**b) António Inage Oliveira**, *Introdução a legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005

- Diferentemente do José da Silva, António Inage, na sua obra, defende que a licença ambiental não é uma autorização administrativa, muito menos um acto administrativo, mas que se trata porém, de uma verdadeira licença administrativa, visto que a própria licença ambiental gera direitos subjectivos ao titular face à administração pública.

**C) Toshio Mukai**, *Direito Ambiental sistematizado*, 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

Para este autor, o meio ambiente é um bem de uso comum, não existem direitos subjectivos de uso dele e dos seus elementos, o que implica dizer, que a faculdade de exercício de actividades que colocam em perigo o meio ambiente, é feita pelo poder público, por meio de uma autorização administrativa.

## **CAPITULO I**

### **ENQUADRAMENTO DO TEMA**

#### **1. Direito Ambiental**

##### **1.1. Noção e suas características**

O “Direito Ambiental é o conjunto de princípios e regras destinados a protecção do meio ambiente, compreendendo medidas administrativas e judiciais, com uma reparação económica e financeira dos danos causados ao ambiente e ao ecossistema, de uma maneira geral” (Richter 1999, p. 39). Ou seja, o Direito Ambiental é a área do conhecimento jurídico que se ocupa ao estudo das interacções entre o homem com a natureza e os mecanismos legais para a protecção do meio ambiente.

O “Direito ambiental é um ramo do Direito que estuda as relações jurídicas ambientais, observando a natureza constitucional, difusa e transindividual dos direitos e interesses ambientais, buscando a sua protecção e efectividade” (Mello 2006, p. 418).

O Direito ambiental tem natureza difusa e transindividual, porque protege interesses que vão além dos individuais e atingem um número indeterminado ou indeterminável de indivíduos. Tais interesses tocam os indivíduos sem, necessariamente, exigir que os mesmos pertençam a grupos ou categoria determinada. Trata-se, por isso mesmo, de um direito difuso, espalhado pela sociedade, do qual todos são titulares.

“O Direito Ambiental pode ser definido como um direito que se desdobra em três vertentes fundamentais, que são constituídas pelo direito ao meio ambiente, direito sobre o meio ambiente e direito do meio ambiente” (Mirra 2002, p.35).

Tal repartição conceitual existe na medida em que o Direito Ambiental é um direito humano fundamental que cumpre a função de integrar os direitos à saudável qualidade de vida, ao desenvolvimento económico e à protecção dos recursos naturais”. Mais que um direito autónomo, o Direito Ambiental é uma concepção de aplicação da ordem jurídica que penetra, transversalmente, em todos os ramos do Direito. O Direito Ambiental, portanto, tem uma **dimensão humana, uma dimensão ecológica e uma dimensão económica que se devem harmonizar sob o conceito de desenvolvimento sustentado.**”

Como consequência das definições apresentadas, os interesses defendidos pelo direito ambiental não pertencem só a categoria de interesses públicos nem privados. Daí os interesses difusos, cuja protecção não cabe a um titular exclusivo. Apresenta como características a transindividualidade, indivisibilidade e existência de titulares indeterminados. É um direito de todos.

## **1.2. Surgimento do Direito Ambiental**

A Revolução Industrial ocorrida no Século XVIII, desencadeou e introduziu uma nova forma de produção e consumo que alterou significativamente práticas comerciais desde então consolidadas. Com decorrência, o Direito passou por uma necessária adaptação e evolução para regular e controlar os impactos nas relações sociais e, mais tarde, foi potencializado pela revolução tecnológica e pela informação nas relações com consumidores e com o meio ambiente natural. A sede insaciável pela busca dos recursos naturais, aliada ao crescimento demográfico em proporções quase geométricas e sem paradigmas do último século, chamaram à atenção da comunidade internacional.

Países em avançado estágio de desenvolvimento económico passaram a testemunhar com frequência catastróficas, desastres ambientais em seus próprios territórios. Conjuntamente a este factor, o desenvolvimento científico, principalmente no último século, começou a confirmar hipóteses desoladoras como o buraco na camada de ozão e o efeito estufa, por exemplo.

É em decorrência desta sucessão de eventos e factos resumidamente explorados no presente tópico que, em 1972, sob a liderança dos países desenvolvidos e com a resistência dos países em desenvolvimento, a comunidade internacional aceitou os termos da Declaração de Estocolmo sobre meio ambiente. Constituindo-se como uma declaração de princípios (*soft law* — na terminologia do Direito Internacional), a Declaração de Estocolmo rapidamente se estabeleceu como o documento de preservação e conservação ambiental, ou seja, os Estados começaram a preocupar-se pelo meio ambiente, originando, deste modo, um verdadeiro Direito Ambiental.

## **1.3. Princípios do Direito Ambiental**

O Direito Ambiental fundamenta-se em diversos princípios tais como:

**Princípio da utilização e gestão racional dos compostos ambientais**<sup>2</sup> – Segundo este princípio a utilização e gestão racional dos recursos naturais é condição necessária para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, que deve ser feita de forma racional.

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

---

<sup>2</sup>Este princípio aparece no ordenamento jurídico moçambicano, em 1995, com a aprovação da Política Nacional do Ambiente (PNA). Nos termos da qual, “*a utilização dos recursos naturais deve ser optimizada*”.

*comunidades locais desempenham um papel vital na gestão e desenvolvimento do ambiente devido aos conhecimentos e práticas tradicionais. Os Estados deverão apoiar e reconhecer devidamente a sua identidade, cultura e interesses e tornar possível a sua participação efectiva na concretização de um desenvolvimento sustentável*". A questão da protecção das comunidades locais e dos seus saberes, como forma de protecção e preservação do meio ambiente, ganha especial relevo em Moçambique onde, apesar da terra ser propriedade do Estado, é daí que há décadas, que as famílias retiram a sua maior, e muitas vezes única, fonte de sustento. Razão pela qual, o conhecimento e o saber das comunidades locais constituem pressuposto fundamental para uma convivência harmoniosa com o ambiente.

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

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

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

Em Moçambique optou-se, em sede de Lei do Ambiente, por adoptar expressamente o princípio da precaução. Ora, quem permite o mais permite o menos, e assim, ao abrir hipótese para uma

actuação prévia, independentemente da existência de certeza científica, toma-a por assumida quando esta se verifique;

**Princípio da visão global e integrada do ambiente** – Nos termos deste princípio, o ambiente deve ser visto e tratado como um conjunto de ecossistemas interdependentes, naturais e construídos, que devem ser geridos de maneira a manter o seu equilíbrio funcional sem exceder os seus limites intrínsecos. Este princípio decorre, como refere Carlos Serra, *da alteração substancial que ocorreu no Direito Internacional do ambiente no que toca ao seu objecto, uma vez que este não é mais um qualquer dos componentes naturais individualmente considerados – água, ar, solo, subsolo, fauna, flora – mas sim a própria biosfera globalmente considerada e analisada.*

**Princípio da participação dos cidadãos** – Este princípio corresponde ao entendimento segundo o qual a participação dos cidadãos é a condição para o sucesso das políticas de protecção e conservação ambientais. Importa porém, realçar que não pode haver participação dos cidadãos na definição e implementação da política ambiental sem que haja informação cabal por parte das entidades estatais competentes. Este princípio encontra papel de destaque em matéria de Avaliação de Impacto Ambiental, nos termos do qual, a participação da comunidade é condição necessária para a atribuição da licença ambiental.

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

**Princípio da Responsabilidade** – Nos termos deste princípio, quem polui ou por qualquer outra forma degrada o ambiente, tem sempre a obrigação de reparar ou compensar os danos daí decorrentes. Ora, esta responsabilidade pode ser tanto de tipo civil, administrativa ou penal.

**Princípio da Cooperação internacional** – este princípio assume duas vertentes, uma ao constatar que os danos provocados ao ambiente já não se cingem aos limites territoriais de um Estado ou, como se costuma dizer, a poluição não tem fronteiras, nem respeita o sinal “proibido ultrapassar”. Pelo que é cada vez mais urgente a necessidade de encontrar soluções para os danos transfronteiriços. Outra, ao assumir que cabe aos países desenvolvidos apoiar os países em vias de desenvolvimento, na adaptação e mitigação dos efeitos causados pela poluição ambiental. Esta última vertente tem sido sobretudo desenvolvida através das inúmeras

Convenções Internacionais celebradas em matéria ambiental. Exemplo disto é o Protocolo de Quioto e o seu princípio orientador das responsabilidades comuns, mas diferenciadas que mais não é do que a constatação destes dois níveis de responsabilidade pela poluição, dita, histórica e acumulada ao longo dos anos que se seguiram à Revolução Industrial.

## **CAPITULO II**

### **LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

#### **1. Noção e objectivos do licenciamento Ambiental**

##### **1.1. Noção**

Em relação à noção do licenciamento ambiental, a doutrina mostra-se dividida, assim:

Hely Lopes, conceitua o licenciamento ambiental como uma acção típica e indenegável do Poder Executivo na gestão do meio ambiente, por meio da qual a Administração Pública procurar exercer o devido controlo sobre as actividades humanas que possam causar impactos ao meio ambiente.

José Afonso conceitua o licenciamento ambiental como o procedimento mediante o qual o órgão ambiental competente verifica se a actividade potencial ou significativamente poluidora que se pretende implementar ou que já esteja implementada está realmente em consonância com a legislação ambiental e com as exigências técnicas necessárias.

Para António Inagê de Assis Oliveira o licenciamento ambiental é o instrumento através do qual o órgão ou entidade ambiental competente avalia os projectos a ele submetidos, considerando os impactos positivos e negativos, para decidir se autoriza ou não a instalação, a ampliação ou o funcionamento do mesmo, fazendo exigências para minimizar os impactos ambientais negativos e maximizar os impactos ambientais positivos.

Hamilton Alonso Jr. entende o licenciamento como um mecanismo de protecção ambiental e de controlo da poluição e Márcia Walquiria Batista dos Santos apresenta o licenciamento ambiental como um instrumento preventivo e não jurisdicional de gestão ambiental.

##### **1.2. Objectivos do Licenciamento Ambiental**

Na opinião de Andréas Joachin Krell, a função do licenciamento ambiental é fazer com que as actividades potencial ou efectivamente causadoras de degradação ao meio ambientais, pertencentes a particulares ou ao Poder Público, possam ser previamente analisadas e compatibilizadas.

Daniel Roberto Fink entende que a compatibilização da protecção dos recursos ambiental às demandas da sociedade de consumo é o objectivo do licenciamento ambiental.

De acordo com Paulo de Bessa Antunes, a finalidade do sistema de licenciamento ambiental é fazer com que o meio ambiente não seja vilipendiado.

Para António Inagê de Assis Oliveira, no cerne da proposta do licenciamento está a ideia de que a utilização dos recursos ambientais possa ser feita pelo maior número possível de pessoas, sendo por isso necessário o controlo da Administração Pública com o objectivo de combater os desvios e abusos. O autor pondera que é por meio desse instrumento que o Poder Público examina os projectos a ele submetidos, levantando as consequências positivas e negativas dos mesmos e propondo as modificações que se fizerem necessárias, a fim de verificar a sua adequação aos objectivos e princípios da Política Nacional do meio ambiente.

De acordo com Ricardo Carneiro, o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo em que a licença ambiental desempenha o papel de ato administrativo que permite ao Poder Público estabelecer as condições, restrições e medidas de controlo ambiental que deverão ser obedecidas pelo proponente da actividade potencial ou efectivamente degradadora no que diz respeito à localização, instalação, ampliação e operação.

Annelise Monteiro Steigleder, afirma que o licenciamento ambiental é plurifuncional, pois desempenha as funções de controlar as actividades potencialmente poluidoras, de impôr medidas mitigatórias para a degradação ambiental que está prestes a ser autorizada e de marcar o limite de tolerância dos impactos ambientais.

O licenciamento ambiental tem como objectivo efectuar o controlo ambiental das actividades efectiva e potencialmente poluidoras através de um conjunto de procedimentos a serem determinados pelo órgão administrativo do meio ambiente competente, com o intuito de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado e de defender a qualidade de vida da colectividade.

Essa busca pelo controlo ambiental manifesta - se através de uma série de exigências e de procedimentos administrativos que o Poder Público impõe para que seja permitida uma actividade potencialmente nociva ao meio ambiente, visto que existem normas e padrões de qualidade ambiental previamente fixados e por vezes adequados ao caso comum. O controlo ambiental ocorre, por exemplo, por meio de averiguação e de acompanhamento do potencial de geração de poluentes líquidos, de resíduos sólidos, de emissões atmosféricas, de ruídos e do potencial de riscos de explosões e de incêndios.

## **2. Entidade Competente para o licenciamento em Moçambique**

Em Moçambique, o Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental (MICOA), criado pelo Decreto Presidencial nº 2/94, de 21 de Dezembro, é o órgão com competência para emissão da licença ambiental. O MICOA surge como forma de promover uma melhor coordenação de todos os sectores de actividade e incrementar uma correcta planificação e utilização dos recursos naturais do país, de forma duradoira e responsável.

O MICOA é o órgão central do Aparelho do Estado que, de acordo com os princípios, objectivos e tarefas definidas pelo Conselho de Ministros, dirige a execução da política do ambiente, coordena, assessora, controla e incentiva uma correcta planificação e utilização dos recursos naturais do país.

No plano do desenvolvimento do sector, o MICOA tem os seguintes objectivos:

- Promover o desenvolvimento de forma sustentável no processo de utilização dos recursos naturais, renováveis e não renováveis;
- Velar pela introdução de uma cultura de sustentabilidade no processo de tomada de decisões em matéria de gestão e uso dos recursos naturais, principalmente, na fase de planificação e exploração;
- Capacitar os diversos sectores de modo a incluírem e observarem os princípios ambientais nas suas actividades, projectos e programas de trabalho;
- Normalizar, regular e fiscalizar através de mecanismos legais apropriados, todas as actividades relacionadas com a exploração dos recursos naturais;
- Manter a qualidade do ambiente e proceder à sua monitoria;
- Capacitar as comunidades locais no uso sustentável dos recursos naturais, com vista a redução gradual da pobreza;
- Assegurar que as comunidades locais tenham acesso e direito à ocupação e uso de terras férteis, água e outros recursos básicos para o sustento e desenvolvimento; e
- Estabelecer, manter e desenvolver relações de cooperação a nível regional e internacional com instituições congéneres.

### **3. Procedimento para obtenção duma licença ambiental em Moçambique**

#### **3.1. Etapas para o licenciamento ambiental**

Qualquer tipo de actividade ou projecto de investimento que pode ter um impacto ambiental deve primeiro requerer uma Avaliação de Impacto Ambiental (AIA). O processo da AIA começa com uma pré-avaliação. Esta avaliação determina, ou confirma (na base da categoria à qual a actividade pertence) o tipo de avaliação que será exigida antes da emissão duma licença ambiental.

Para desencadear o processo de AIA o requerente deve apresentar o seguinte<sup>3</sup>:

- Memória descritiva da actividade que vai desenvolver;

---

<sup>3</sup>Vide o artigo 6 do Decreto n° 45/ 2004 de 29 de Setembro

- Descrição da actividade;
- Justificativa da actividade;
- Enquadramento legal da actividade (isto inclui, por exemplo, a prova documental do registo dum empresa, como a certidão comercial, um título de terra provisório ou DUAT ou uma outra autorização mostrando que a actividade foi aprovada a nível sectorial, por exemplo, um alvará);
- Informação socioeconómica e ambiental da área na qual a actividade será realizada;
- Uso actual da terra na área de actividade;
- Informação sobre as etapas a serem seguidas durante a AIA, como os Termos de Referência (TdR)<sup>4</sup> para o consultor ambiental, actividades do Estudo de Pré-Viabilidade Ambiental e Definição do Âmbito (EPDA), Avaliação de Impacto Ambiental (EIA) ou um EIA simplificado (EAS);e
- Ficha de informação ambiental preliminar preenchida.

### **3.1.1. Licenciamento ambiental de actividades de Categoria A**

Os requerentes de actividades classificadas como da Categoria A<sup>5</sup>, no âmbito do decreto 45/2004 de 29 de Setembro, devem, para efeitos de licenciamento ambiental proceder com o seguinte: *(i)* Contratar um consultor ambiental certificado pelo Governo; *(ii)* Trabalhar com o consultor ambiental para elaborar um EPDA; *(iii)* Trabalhar com o consultor ambiental para elaborar os TdR para a realização do EIA completo pelos consultores; *(iv)* Submeter o número de cópias do EPDA e dos TdR definido na resposta escrita da Direcção competente à pré-avaliação;

Uma vez recebidos os documentos, a entidade governamental competente tem 30 dias úteis para responder ao requerente, ou aprovando o EPDA e os TdR ou pedindo alterações e uma rerepresentação.

Se o pedido tiver sucesso, o consultor ambiental contratado pelo requerente deve, depois, realizar o EIA na base dos TdR aprovados. O processo do EIA inclui uma consulta pública. Quando concluído, o EIA tem a forma dum relatório. Na sua comunicação escrita aprovando o EPDA e os TdR o Governo estipula quantas cópias do relatório do EIA devem ser submetidas.

---

<sup>4</sup>TdR, constitue o guiaio que deve ser seguido para elaboracao do EIA e EAS, que deve conter os requisitos patentes no artigo 11 do decreto 45/2004 de 29 de Setembro.

<sup>5</sup>As actividades classificadas como sendo da categoria A, no âmbito do Decreto 45/2004 de 29 de Setembro, estão sujeitas ao EIA.

Depois da recepção do relatório do EIA, a entidade governamental competente tem 45 dias úteis para responder, ou aprovando o EIA ou pedindo alterações e uma reapresentação. Se o pedido for aprovado, o requerente deve depois pagar a taxa de licenciamento na base do valor total do investimento da actividade. O valor total de investimento deve ser confirmado pelo Ministério das Finanças ou pelo contabilista nomeado pelo requerente, que deve ser um técnico de contas acreditado pelo Governo. De referir que a taxa devida pelas actividades de Categoria A é de 0,1% do valor total de investimento.

### **3.1.2. Licenciamento ambiental de actividades de Categoria B**

Os requerentes de actividades classificadas como de Categoria B<sup>6</sup>, no âmbito do Decreto 45/2004 de 29 de Setembro, devem proceder com o seguinte: **(i)** Contratar um consultor ambiental certificado pelo Governo; **(ii)** Trabalhar com o consultor ambiental para elaborar os TdR; **(iii)** Submeter o número de cópias dos TdR como definido na resposta escrita da Direcção competente à pré-avaliação.

Depois da recepção destes documentos a entidade governamental competente tem 15 dias úteis para responder ao requerente, ou aprovando os TdR ou pedindo alterações e uma reapresentação.

Se for aprovado, o requerente deve contratar consultores ambientais certificados pelo Governo na base dos TdR aprovados e realizar o EAS. O processo do EAS inclui uma consulta pública, facultativa nuns casos, obrigatória noutros. Quando concluído, o EAS tem a forma dum relatório. Na sua comunicação escrita aprovando o EPDA e os TdR o Governo estipula quantas cópias do relatório do EAS devem ser submetidas.

Depois da recepção do relatório do EAS a entidade governamental competente tem 30 dias úteis para responder, ou aprovando o EAS ou pedindo alterações e uma reapresentação. Se o pedido for aprovado, o requerente deve depois pagar a taxa de licenciamento na base do valor total de investimento da actividade. O valor total de investimento deve ser confirmado pelo Ministério das Finanças ou pelo contabilista nomeado pelo requerente, que deve ser um técnico de contas acreditado pelo Governo. De referir que, a taxa devida pelas actividades de Categoria B é de 0,1% do valor total do investimento.

---

<sup>6</sup>As actividades classificadas como sendo da categoria B, no âmbito do decreto 45/2004 de 29 de Setembro, estão sujeitas ao EAS.

### **3.1.3. Licenciamento ambiental de actividades de Categoria C**

O proponente de actividades classificadas como de Categoria C<sup>7</sup>, no âmbito do Decreto 45/2004 de 29 de Setembro, deve pagar uma taxa de licenciamento na base do valor total de investimento da actividade. De referir que o valor total de investimento deve ser confirmado pelo Ministério das Finanças ou pelo contabilista nomeado pelo requerente, que deve ser um técnico de contas acreditado pelo Governo. A taxa devida pelas actividades de Categoria C é de 0,01% do valor total de investimento.

## **4. Validade, Cancelamento, Revogação da licença ambiental e Taxas**

Depois da emissão da licença, a actividade à qual diz respeito deve começar dentro de dois anos, ou a licença caducará. A prorrogação da validade da licença depende da aprovação pelo MICOA, e uma nova AIA pode ser exigida.

Uma decisão sobre o pedido de prorrogar a validade duma licença deve ser tomada dentro de 30 dias úteis. Esta decisão pode prorrogar o prazo para iniciar a actividade, pedir alterações à AIA já realizada ou pedir um novo processo de AIA.

As licenças para as actividades de Categoria A são válidas por 5 anos e são prorrogáveis a pedido. Um pedido de prorrogação deve ser apresentado pelo menos 180 dias antes do termo duma licença e pode resultar numa decisão de pedir alterações à AIA já realizada. As licenças para as actividades de Categoria B e C são válidas por um período indefinido.

Em todos os casos o requerente deve suportar todos os custos do processo de licenciamento. A única excepção a esta norma é a continuação da consulta pública empreendida pelo MICOA. As taxas de licenciamento são as únicas taxas devidas ao Governo pelo licenciamento ambiental. Outros custos, tal como a contratação de consultores ambientais, são suportados pelo próprio requerente.

As taxas de licenciamento são calculadas na base do valor total do investimento. Esta

Condição tem causado alguma dificuldade, particularmente às empresas que já existiam e investiram antes da introdução, em 2004, do Regulamento sobre o Processo de Avaliação de Impacto Ambiental.

---

<sup>7</sup>As actividades classificadas como sendo da categoria C, no âmbito do Decreto 45/2004 de 29 de Setembro, estão sujeitas a observância de normas constantes de directivas específicas boa gestão ambiental. Ou seja, não esta sujeitas ao EIA e EAS.

### **CAPITULO III**

#### **DA LICENÇA AMBIENTAL**

##### **1. O problema em face do presente trabalho**

Conforme referenciamos na introdução do presente trabalho, a doutrina não tem entendimento consensual relativamente à natureza jurídica da licença ambiental, porque, por um lado o licenciamento ambiental é procedimento administrativo que visa compatibilizar o desenvolvimento económico com a protecção do meio ambiente e tem natureza interdisciplinar, uma vez que se localiza numa zona de conhecimento comum ao Direito Ambiental e ao Direito Administrativo, por outro, a própria licença ambiental, no seu aspecto subjectivo e formal, é disciplinado pelo Direito Administrativo, e no aspecto material, pelo Direito Ambiental, portanto jurídico.

Antes de começar a tratar da questão relacionada com a natureza jurídica da licença ambiental, importa referenciar desde já, a noção doutrinária da licença ambiental.

Uma parte da doutrina, considera a licença como acto administrativo<sup>8</sup> praticado no exercício de competência vinculada, através do qual a Administração Pública declara formalmente o preenchimento dos requisitos legais e regulamentares por parte do requerente, e constitui o direito do particular ao exercício de determinadas actividades. Ou seja, sempre que o proponente reunir os requisitos estabelecidos no âmbito do processo de licenciamento ambiental, a entidade competente emitirá a correspondente licença ambiental.

Outra defende que não se está perante uma simples licença, mas sim uma verdadeira autorização, na medida que o acto administrativo (autorização ao particular, de exercer uma actividade que coloca em risco o meio ambiente), é praticado no exercício de competência discricionária, visando o exercício de um direito ou a constituição de uma situação de facto, caracterizando-se pelo carácter de precariedade e revogabilidade a qualquer tempo.

Importa referenciar que o principal objectivo do presente trabalho centra-se na análise da natureza jurídica da licença ambiental, não iremos analisar com muita profundidade a divergência doutrinária no que concerne ao emprego dos termos licença ou autorização.

---

<sup>8</sup> Entende-se por acto administrativo - o acto jurídico unilateral praticado por um órgão de Administração no exercício do poder administrativo e que visa a produção de efeitos jurídicos sobre uma situação individual num caso concreto.

No que concerne à natureza jurídica da licença ambiental, a doutrina divide-se. Para uns a mesma é uma autorização administrativa, para outros trata-se de um acto administrativo e finalmente há quem defenda que estamos diante de uma licença administrativa.

Segundo os defensores da teoria do acto administrativo, a licença ambiental tem natureza de acto vinculativo, aqueles para os quais a lei estabelece os requisitos e condições de sua realização, ou seja, a emissão da licença ambiental subordina-se aos requisitos previstos na lei, que regulam o processo de licenciamento ambiental.

Como consequência, sempre que o proponente reunir todos os requisitos legais necessários à concessão da licença ambiental, o poder público estará obrigado a concedê-la, pois, no acto vinculado, exige-se apenas o atendimento aos ditames da lei, vedando-se qualquer discricionariedade por parte da entidade licenciadora.

Considerar a licença ambiental como acto vinculado é um grande avanço, pois condiciona os limites da licença ambiental aos preceitos legais e constitucionais vigentes, conferindo maior segurança jurídica, não violando o princípio da legalidade, característica basilar do nosso Estado de Direito.

Para os defensores da corrente segundo a qual a licença ambiental tem natureza de uma verdadeira autorização, sustentam que uma vez revogada a mesma não gera qualquer direito a indemnização aos particulares, proponentes. Isto é, a autorização é um acto por meio do qual o Poder Público confere a possibilidade ao particular de realizar certa actividade, serviço ou utilizar determinados bens particulares ou públicos. Trata-se de um acto precário, porque pode ser revogado a qualquer tempo; pode ser suspenso, assim como o poder público pode em determinados casos, impedir a sua renovação.

Finalmente, uma parte da doutrina não defende que a licença ambiental tem natureza de acto administrativo, nem de autorização, mas sim de uma licença administrativa.

Para sustentar o seu posicionamento, os mesmos afirmam que a licença caracteriza-se pelo seu carácter definitivo, somente podendo ser revogada em virtude de interesse público, devendo o proponente ter direito a indemnização por parte do poder público.

Os defensores desta corrente avançam mais ao afirmar que a licença ambiental não pode ser reduzida à condição jurídica de simples autorização, pois os investimentos económicos que se fazem para a implantação de uma actividade, são geralmente elevados. Por outro lado, a concessão de licenças com prazos fixos e determinados demonstra que o sentido de tais documentos é o de impedir a perenização de padrões que, sempre, são ultrapassados tecnologicamente.

## **5. Conclusão**

O presente trabalho enquadra - se no âmbito do Direito Ambiental e versa sobre o entendimento doutrinário sobre a natureza jurídica da licença ambiental emitida da em sede do processo de licenciamento ambiental.

Uma vez emitida, a licença ambiental tem como finalidade autorizar ao proponente o exercício de uma actividade económica, que coloca em risco o meio ambiente. Para sua emissão o proponente deve preencher todos os requisitos solicitados no âmbito do processo de licenciamento.

Tendo em conta que o licenciamento ambiental é um assunto que se insere no âmbito do Direito Administrativo e do Direito Ambiental a doutrina divide em relação a natureza jurídica da licença ambiental.

Para uns, a mesma é uma autorização administrativa, para outros trata-se de um acto administrativo e finalmente há quem defende que estamos diante de uma licença administrativa.

Quanto a nós, a licença ambiental tem a natureza jurídica de um acto administrativo e autorização. É um acto administrativo vinculativo na medida em que a sua emissão subordina-se aos requisitos previstos na lei, que regulam o processo de licenciamento ambiental. Sempre que o proponente reunir todos os requisitos legais necessários à concessão da licença ambiental, o poder público estará obrigado a concedê-la, pois, no acto vinculado, exige-se apenas o atendimento aos ditames da lei, vedando-se qualquer discricionariedade por parte da entidade licenciadora. Também é uma autorização, porque pode ser revogada a qualquer tempo, pode ser suspensa assim como o poder público pode, em determinados casos, impedir a sua renovação e a revogação da mesma, na gerando direito a indemnização aos particulares.

A licença ambiental não pode ser considerada como autorização administrativa, porque uma vez revogada, o proponente não tem direito a indemnização.

## **6. Referências Bibliográficas**

**ANTUNES**, Paulo De Bessa. *Manual de Direito Ambiental* - 5ª Ed. 2013;

**ALONSO JR**, Hamílton; *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002;

**SERRA, Carlos**. *Manual de direito ambiental*, Centro de formação jurídica e judiciária, 2004;

**MEIRELLES**, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24 ed. São Paulo: Malheiros; 1999. p. 170;

**SILVA**, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 281/282;

**MELLO**, Celso António Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 418;

**DI PIETRO**, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18 Ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 220;

**FIORILLO**, Celso António Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 65;

**MIRRA**, Álvaro Luiz Valery. *Impacto ambiental- aspectos da legislação brasileira*. 2ª Ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 35.

**MACHADO**, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 177;

**MACHADO**, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 9ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2001 p. 250;

**OLIVEIRA**, Antônio Inagê de Assis. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005;

**MUKAI**, Toshio. *Direito administrativo sistematizado*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2000;

**SILVA**, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

**KRELL**, Andreas Joachin. *Discricionariedade administrativa e protecção ambiental: o controlo dos conceitos jurídicos indeterminados e as competências dos órgãos ambientais: um estudo comparativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 58;

**FINK**, Daniel Roberto. *O controlo jurisdicional do licenciamento ambiental*, São Paulo: Saraiva, 2005;

**CARNEIRO**, Ricardo. *Direito ambiental: uma abordagem económica*. Rio de Janeiro: Forense, 2003;

**STEIGLEDER**, Annelise Monteiro, *Responsabilidade Civil Ambiental*, Livraria do Advogado (edição digital);

**MARCONI**, Marina de Andrade e **LAKATOS**, Eva Maria. Metodologia científica. 4. ed São ... Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2007. 137;

ACIS - O Quadro Legal Para Licenciamento Ambiental Em Moçambique, 2004.

**Legislação**

- Decreto 45/2004, de 29 de Setembro, Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental;
- Lei 20/97, de 1 de Outubro, Lei do Ambiente;e
- Constituição da República de Moçambique.