

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS

GUILHERME GAMA SANTOS

**O CRESCIMENTO URBANO DESORDENADO DA CIDADE DE SÃO PAULO,
SEUS FATORES DETERMINANTES DA INSEGURANÇA PÚBLICA E A
CONEXÃO COM OS CRIMES AMBIENTAIS**

SANTOS/SP

2024

GUILHERME GAMA SANTOS

**O CRESCIMENTO URBANO DESORDENADO DA CIDADE DE SÃO PAULO,
SEUS FATORES DETERMINANTES DA INSEGURANÇA PÚBLICA E A CONEXÃO
COM OS CRIMES AMBIENTAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Católica de Santos, como parte das exigências do Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, para a obtenção do título de Mestre em Direito

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – Código de Financiamento 001

Área de concentração: Direito Ambiental.

Orientador: Dr. Edson Ricardo Saleme.

SANTOS/SP

2023

[Dados Internacionais de Catalogação]
Departamento de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos
Viviane Santos da Silva - CRB 8/6746

S237c Santos, Guilherme Gama

O crescimento urbano desordenado da cidade de São Paulo, seus fatores determinantes da insegurança pública e a conexão com os crimes ambientais / Guilherme Gama Santos ; orientador Edson Ricardo Saleme. -- 2024.
98 f.

Dissertação (mestrado) - Universidade Católica de Santos, Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito, 2024

Inclui bibliografia

1. Crimes ambientais. 2. Direito penal. 3. Função social da propriedade. 4. Direito à moradia. 5. regularização fundiária urbano. 6. Planejamento urbano. I. Saleme, Edson Ricardo - 1964-. II. Título.

CDU: Ed. 1997 -- 340(043.3)

AGRADECIMENTOS

Por proêmio, externo toda honra e glória ao Grande Arquiteto do Universo por um dia ter colocado em meu coração o desejo de me tornar mestre em direito, permitindo-me, ao final dessa longa jornada, concluir o programa. Aos meus pais, por serem a coluna mestra da minha inspiração e determinação; não existe presente maior do que ver nossos pais orgulhosos. Ao meu melhor amigo, Tacio, que para além de sua usual motivação me ajudou durante o ingresso no programa. Aos amigos que fiz durante o curso e aos colegas que dividiram comigo as angústias e felicidades dessa experiência desafiadora. Expresso, ainda, minha profunda gratidão aos membros das bancas de qualificação e de defesa, por suas valiosas contribuições e sugestões que enriqueceram este trabalho. Por fim, mas não menos importante, ao meu estimado orientador, professor Edson Ricardo Saleme, pois com muito tato, paciência, técnica e, principalmente, humanidade, me conduziu rumo a esta titulação. A ele, meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

Este trabalho evidencia o problema da (in) segurança pública no contexto das cidades e o fato de estarem intimamente relacionados ao crescimento urbano desordenado. O contexto histórico brasileiro revela que as cidades brasileiras e, principalmente, as grandes cidades, receberam trabalhadores oriundos de regiões rurais para que pudessem contribuir com o crescimento econômico, sobretudo após terem ali se desenvolvido algumas culturas específicas. No início do século XX, esses operários passaram a se estabelecer nas imediações, sem qualquer apoio do poder público. É certo que na época já existia a organização de empreendimentos para classes mais abastadas, em áreas citadinas mais nobres. De outra forma, a população carente passou a se aglomerar em regiões periféricas, geograficamente afastadas da área produtiva e em áreas ambientalmente frágeis. Esse distanciamento evidenciava a ausência de infraestrutura com habitações precárias e sem infraestrutura adequada. Isso favoreceu não a desordem municipal assim como o domínio de espécies paralelas de poder, como é o caso de milícias criminosas que se revelaram as “ordenadoras” da região. Este trabalho demonstra que esses fatos aliados ao aumento populacional materializaram hipóteses fáticas capazes de observar a subsunção em normas penais consignadas na Lei nº 6.766/1979. A questão norteadora refere-se ao fato de o direito penal ser adequado para interferir no processo urbano de forma a evitar a perpetração de determinados crimes e melhor estabelecer a ordem nas cidades ou se existem outras formas, de maneira a não envolver o direito penal para o restabelecimento da ordem. Destarte, por meio do método hipotético-dedutivo se buscará responder a questão e confirmar ou não a hipótese estabelecida. A metodologia será a bibliográfica e documental.

Palavras-chave: crimes ambientais; direito penal; função social da propriedade; direito à moradia; regularização fundiária urbana; planejamento urbano.

ABSTRACT

This study is related to the problem of public (in)security in the context of cities and the fact that they are closely related to urban growth without planning. The historical context of Brazil reveals that cities in this country, and especially large cities, received workers from rural areas, so that they could contribute to economic growth, especially after specific crops had developed there. At the beginning of the 20th century, these workers began to settle in the surrounding areas, without any support from the government. It is true that, at the time, there was already an organization of living areas regarding to wealthier classes, in more affluent urban spaces. On the other hand, the needy population began to gather in peripheral regions, geographically distant from the productive area and in environmentally fragile areas. This distance highlighted the lack of infrastructure with precarious housing and without adequate infrastructure. This favored not only municipal disorder but also the dominance of parallel forms of power, such as criminal militias that proved to be the “ordermakers” of the region. This paper demonstrates that these facts, combined with population growth, have materialized factual hypotheses capable of observing the subsumption in criminal norms set forth in Law No 6.766/1979. The guiding question refers to the fact that criminal law is adequate to interfere in the urban process in order to prevent the perpetration of certain crimes and better establish order in cities or if there are other ways, in a way that does not involve criminal law to reestablish order. Thus, through the hypothetical-deductive method, we will seek to answer the question and confirm or not the established hypothesis. The methodology will be bibliographical and documentary.

Key words: *environmental crimes; criminal law; social function of property; right to housing; urban land regularization; urban planning.*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Assuntos ambientais mais demandados.....	42
--	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O ILÍCITO PENAL.....	12
2.1 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	12
2.2 CRESCIMENTO URBANO E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL NO BRASIL..	16
2.3 ILÍCITO PENAL NO CONTEXTO URBANO.....	17
2.4 O DIREITO URBANÍSTICO COM VIÉS PENAL	19
2.5 A FORMAÇÃO, EVOLUÇÃO E APLICAÇÃO PRÁTICA DO DIREITO URBANÍSTICO.....	23
2.6 POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO URBANO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES	26
2.7 O PLANO DIRETOR	32
2.8 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ESTATUTO DA CIDADE	35
3 OS PRINCIPAIS PROBLEMAS DECORRENTES DA EXPANSÃO DESORGANIZADA DOS GRANDES CENTROS URBANOS.....	42
3.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PROCESSOS URBANOS.....	46
3.2 ASPECTOS SOCIAIS DO CRESCIMENTO URBANO DESORDENADO: POBREZA E EXCLUSÃO NA CIDADE DE SÃO PAULO	51
3.3 URBANIZAÇÃO E MEIO AMBIENTE: PROBLEMAS MAIS FREQUENTES	56
3.3.1 Crescimento Desordenado das Cidades e a Poluição Ambiental.....	60
3.3.2 Urbanização e Sustentabilidade	65
4 MEIO AMBIENTE E A TUTELA PENAL.	71
4.1 BEM JURÍDICO PENALMENTE TUTELADO	73
4.2 MECANISMOS COERCITIVOS. DAS PENAS CORPORAIS ÀS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS.....	76
4.3 A RESPONSABILIDADE SOB A OPTICA PENAL.....	82
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS.....	88

1 INTRODUÇÃO

O constante e desenfreado crescimento populacional verificado nos grandes centros urbanos acarreta consequências de ordem pública afetando diretamente bens jurídicos relevantes. Nessas ocasiões, diante da ocorrência dos princípios da fragmentariedade e subsidiariedade, é viável a intervenção do Direito Penal.

Considerando o bem jurídico aviltado que traz maiores preocupações é o direito à integridade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantia de envergadura constitucional, prejudicado reflexamente pela indisposição do gestor público em conduzir de forma adequada e satisfatória o avanço quantitativo dos munícipes que são atraídos a estas metrópoles por infraestrutura incipiente, entre outras ausências fundamentais para se viver adequadamente.

As condutas lesivas aos ecossistemas surgem, sobretudo, em decorrência da necessidade em se atender cada vez mais um número maior de pessoas nos grandes centros urbanos.

O objetivo deste trabalho é evidenciar alguns problemas ambientais relacionados ao crescimento populacional numa grande metrópole como São Paulo e as cidades limítrofes e a incidência do Direito Penal em ilícitos relacionados ao meio ambiente.

Aqui se fará abordagem específica acerca da temática “grilagem” profissional de terras que, em linhas gerais, se destina a análise das condutas sob o ponto de vista penal e sociológico dos agentes que se dedicam ao parcelamento irregular do solo urbano para fins de loteamento.

A grande problemática dessa pesquisa é evidenciar se o direito penal seria uma forma eficiente para refrear os conflitos político-sociais ocorridos no âmbito municipal em face de outras opções legais cabíveis.

A Lei do Parcelamento do Solo Urbano, Lei nº 6.766/1979, elenca alguns tipos penais, categorizando-os, entretanto, como crimes contra a Administração Pública, uma vez que os bens jurídicos essencialmente violados são a moralidade administrativa, as normas de urbanização e a polícia urbanística.

O surgimento abrupto de novos bairros oriundos de terrenos até então sem destinação é realidade atual que não se pode escapar. Há locais que famílias de baixa renda acabam ocupando, inclusive, sem qualquer oposição da Prefeitura local.

A metodologia utilizada no trabalho é a documental e bibliográfica e o método empregado é o método sociológico, utilizado para entender como as normas jurídicas, como as leis de propriedade e urbanismo, influenciam o comportamento das pessoas e como as práticas de grilagem e ocupação irregular afetam a sociedade como um todo, e também o método crítico, que é utilizado para questionar a eficácia das leis existentes, especialmente no que diz respeito à grilagem de terras, crimes ambientais e a função social da propriedade.

No primeiro capítulo o enfoque volta-se à evolução da tutela penal do meio ambiente no ordenamento jurídico pátrio, quais as legislações destinadas ao tema, assim como os mecanismos coercitivos de repressão aos ilícitos cometidos contra o ambiente.

Ainda se entabulam abordagens mais aprofundadas a respeito do meio ambiente enquanto bem jurídico e o alcance de sua proteção, sobretudo com o auxílio do Direito Penal às condutas que, apesar de aparentemente lesivas, restariam justificadas se consideradas as necessidades individuais do ser humano, como, por exemplo, o direito à moradia e a possibilidade de regularização fundiária.

O Capítulo 2 aborda a complexa relação entre o crescimento urbano desordenado e os ilícitos penais, com foco na função social da propriedade. A análise começa com a discussão sobre a grilagem de terras, uma prática recorrente em São Paulo, que tem implicações legais e sociais profundas. A grilagem é descrita como uma violação direta da ordem jurídica, além de ser uma das principais causas da precarização do ambiente urbano e do surgimento de milícias. A análise também examina a atuação do direito penal e a função social da propriedade, especialmente no que diz respeito à proteção ambiental e ao direito à moradia.

O Capítulo 3 se aprofunda na grilagem de terras, um fenômeno particularmente relevante nas grandes metrópoles brasileiras, como São Paulo. A grilagem é tratada não apenas sob a ótica do direito penal, mas também de seu impacto social, econômico e ambiental. O texto destaca a ausência de políticas públicas adequadas e o crescimento descontrolado das áreas periféricas, que são, muitas vezes, ocupadas ilegalmente e em condições precárias.

O Capítulo 4 examina como as instituições públicas e a jurisprudência lidam com os problemas urbanos, especialmente com os crimes ambientais e as violações da propriedade. O capítulo analisa a aplicação prática das leis, trazendo casos concretos que mostram as dificuldades enfrentadas pelas autoridades na

implementação das normas ambientais e de ordenamento urbano. Além disso, o texto discute as soluções propostas por meio de uma pesquisa crítica, que sugere melhorias na regulamentação e no comportamento dos órgãos públicos.

2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O ILÍCITO PENAL

É notória a constante evolução das sociedades de massa nas grandes metrópoles, indicando o quanto podem emergir conflitos característicos da guerra por espaços e, invariavelmente, culminam na violação de normas do direito positivo. Essas violações geram ilícitos administrativos ou mesmo penais, fazendo com que a propriedade seja objeto de norma penal incriminadora.

Diante das características desse contexto são inúmeros os desafios impostos aos administradores públicos, que devem alocar adequadamente os indivíduos que se apresentam em seu território, despidos de qualquer perspectiva material.

Deste modo, de forma a equilibrar os preceitos do progresso e ordem econômica com outros direitos igualmente fundamentais, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito de moradia para viabilizar a habitação deve sopesar-se este em face dos demais, diante do permanente descaso de autoridades que desconsideraram a criação de habitações de baixa renda nos planos municipais.

O direito à moradia é princípio jurídico que busca viabilizar o direito de propriedade para pessoas de baixa renda, assegurando que o uso da propriedade privada atenda aos objetivos de justiça social e bem-estar da comunidade. No contexto urbano, esse princípio se torna especialmente relevante, considerando os desafios do crescimento desordenado das cidades e os impactos ambientais decorrentes (Beserra & Teixeira, 2016).

2.1 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A evolução histórica do direito de propriedade no Brasil revela uma trajetória marcada por transformações significativas. Inicialmente, o Código Civil de 1916, inspirado no *Code Napoléon*, refletia uma visão individualista e absolutista da propriedade. Nesse contexto, o Art. 527 do CC/1916 declarava: "O domínio presume-se exclusivo e ilimitado, até prova em contrário". Esta concepção tratava a propriedade como um direito absoluto, inviolável e ilimitado, conferindo ao proprietário um controle quase total sobre seus bens (Tosato, 2024). Tal perspectiva ignorava as necessidades sociais e fomentava excessos, evidenciando a urgência de regulamentações que equilibrassem os interesses individuais com o bem comum.

Com o passar do tempo os problemas gerados pela concepção absolutista do direito de propriedade, conforme definido pelo Código Civil de 1916, começaram a se manifestar. A falta de regulamentação adequada permitiu abusos e exclusões, agravando a desigualdade social e dificultando o acesso à propriedade. Nesse cenário, surgiram iniciativas para redefinir o papel da propriedade na sociedade. A ideia de função social da propriedade começou a emergir como uma resposta necessária para garantir que o uso da propriedade beneficiasse a coletividade, e não apenas os interesses particulares do proprietário.

A Constituição de 1988 marcou um ponto de inflexão na concepção do direito de propriedade no Brasil. Ela reafirmou a essencialidade do princípio da função social da propriedade, por uma perspectiva mais inclusiva e equilibrada. Esta sofreu emendas que a tornaram mais adequadas às necessidades sociais e recebeu regulamentação própria a fim de fomentar um conjunto de normas em prol da moradia popular e de baixa renda.

De acordo com Derani (2019) a propriedade passou a ser vista não apenas como um direito individual, mas também como um instrumento para promover o bem-estar social. Isso significa que, embora a propriedade ainda seja um direito privado, seu uso deve atender às necessidades da sociedade, garantindo que seus frutos revertam, de algum modo, para o benefício coletivo.

A definição e a importância da função social da propriedade foram amplamente discutidas por diversos autores. Segundo Anjos (2019) a propriedade cumpre sua função social quando é utilizada para satisfazer interesses sociais e beneficiar a coletividade. Essa nova definição evoluiu para acompanhar as mudanças sociais, refletindo a ideia de que o direito de propriedade está condicionado ao cumprimento de sua função social. Para Moraes (2004) a Constituição de 1988 retirou do conceito de propriedade as características de incondicional e absoluto, incorporando a função social como elemento essencial.

Na prática, a função social da propriedade tem uma aplicação relevante nas áreas urbanas. A Carta vigente estabeleceu diretrizes claras para a política urbana, buscando ordenar o desenvolvimento das cidades de maneira a garantir o bem-estar dos habitantes. Conforme Carvalho Filho (2013) a política urbana envolve estratégias e ações do poder público, em cooperação com o setor privado, para melhorar a ordem urbanística e promover o bem-estar das comunidades. Isso implica uma ocupação

ordenada do solo urbano, essencial para a promoção de uma cidade justa e sustentável.

Os desafios contemporâneos na aplicação desse princípio são diversos. A relação entre propriedade, meio ambiente e bem-estar social destaca a função socioambiental da propriedade. Anjos (2019) enfatiza a importância de uma exploração racional do meio ambiente, que considere o bem-estar social. A Constituição de 1988 e o Código Civil de 2002 abordam essa dimensão, promovendo uma visão integrada que busca harmonizar os direitos de propriedade com a preservação ambiental, essencial para a sustentabilidade das cidades brasileiras.

O direito à moradia é outro desdobramento da função social da propriedade. Elevado à categoria de direito fundamental pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000; este direito é fundamental para a dignidade da pessoa humana e para o bem-estar social. Garantir a moradia adequada para todos é um desafio contínuo para o poder público; para tanto se exigem políticas públicas eficazes que promovam a inclusão social, o que redundará significativamente na diminuição das desigualdades urbanas.

Nesta perspectiva Pereira et al (2022) argumentam que as mudanças sociais, em conjunto com as alterações econômicas e políticas, conferiram à propriedade um papel social. Isso desfez a visão de propriedade como um direito absoluto, destacando a necessidade de que a propriedade não fosse apenas um meio de acumulação de riqueza, mas também cumprisse uma função social relevante. A partir dessas premissas, o Código Civil possui como um de seus princípios básicos o da socialidade, que o remarca como diploma que reconhece formas diversificadas de regularização fundiária.

Nessa linha Maricato (2000) infere que a urbanização no Brasil foi estabelecida de forma desigual, apesar de seus modernos pilares, reproduzindo o atraso e promovendo novas formas de crescimento econômico sem planejamento adequado e desenvolvimento social. Desta somatória criam-se cidades urbanisticamente desorganizadas que priorizam os interesses do setor imobiliário. Um dado relevante apontado pela autora é que a população urbana em 1940 representava apenas 26,3% do total, enquanto no ano 2000 esse percentual saltou para 81,2%; nesta proporção pode-se afirmar que os ambientes urbanos fossem carregados com mais de 125 milhões de pessoas em um período de 60 anos.

A função social ainda é ampliada pelo artigo 170 da CF, que trata dos princípios gerais da atividade econômica; ainda, no artigo 182, há expressa menção à política urbana, atribuindo ao Poder Público Municipal o dever de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Brasil, 1988).

Segundo Pinto (2014) o princípio da função social da propriedade é essencial para o direito urbanístico e também está presente em outros ramos do Direito como o econômico, ambiental e agrário. Em que pese sua importância, o preceito ainda é mal interpretado, frequentemente mal gerido por noções genéricas de justiça social e subordinação dos interesses privados ao interesse público. Apesar de sua permanência no âmbito do direito positivo, observa-se casos de sua interpretação equivocada.

O urbanismo e a aplicação da função social da propriedade dependem de políticas públicas capazes de instrumentalizar as necessidades locais, de forma a atender as necessidades mais prementes, sobretudo das classes de baixa renda. Estas instituições podem apresentar desenhos alternativos que tratam das relações entre os conceitos de público e privado ou entre técnica e política (Reani, 2007).

O urbanismo, representando esse movimento no espaço físico e as doutrinas políticas constituindo paradigmas de reforma institucional (Pinto, 2014), caracterizam pilares essenciais na concepção do que seja mecanismo capaz de instrumentalizar as necessidades coletivas locais.

O atual modelo constitucional impõe-se diante da necessidade de uma exploração racional da propriedade, que deve ser limitada e condicionada de maneira sustentável, integrando um componente ambiental à sua função social. Essa abordagem transforma a visão jurídica da propriedade de um direito subjetivo absoluto para uma restrição que se preocupa com as presentes e futuras gerações, nos termos do modelo indicado no art. 225 da CF.

Nesse sentido, diante da necessidade de atendimento da função social, o proprietário é balizado pelo direito social moldado sobretudo em planos urbanísticos locais ou regionais. A ideia de "ter" vem acompanhada da obrigação de "utilização racional", fundamentando o abuso de direito para quem age de maneira contrária, dentro de uma concepção solidária do Direito (Flor, 2022).

Essa perspectiva não é exclusiva ao Brasil. A Constituição espanhola de 1978 também aborda explicitamente a função social da propriedade privada. O uso racional

da propriedade e dos recursos ambientais devem integrar a concepção de titularidade da propriedade, equilibrando políticas públicas de bem-estar coletivo com a gestão da propriedade, garantindo que o uso da propriedade esteja em harmonia com os objetivos constitucionais (Flor, 2022).

2.2 CRESCIMENTO URBANO E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL NO BRASIL

Nos meados do século XIX, o governo federal do Brasil voltou seus esforços para a realização de obras de infraestrutura portuária e ferroviária, com o intuito de acompanhar o crescimento econômico resultante das necessidades socioeconômicas, sobretudo pela expansão do livre comércio no exterior. Essa estratégia, essencialmente voltada para sustentar o desenvolvimento industrial e comercial, teve reflexos na dinâmica de ocupação do território nacional. A busca por novas oportunidades e a promessa de melhores condições de vida nas cidades impulsionaram o êxodo rural, com uma parte substancial da população migrando para os centros urbanos em expansão. (Gomes, 2012).

Esse movimento migratório transformou radicalmente a configuração urbana do país. As cidades, vistas como locais de oportunidades, atraíram trabalhadores que necessitavam de emprego, moradia, transporte e serviços públicos. Goulart, citado por Reani (2007), descreve esse fenômeno como uma mudança social relevante, em que a nova camada urbana, numericamente expressiva, buscava oportunidades nas indústrias, no comércio e no funcionalismo público. No entanto, essa migração em massa gerou um congestionamento nas cidades, que não estavam preparadas para absorver essa nova população de maneira estruturada e eficiente.

O poder público, focado em investimentos para o desenvolvimento industrial, negligenciou a necessidade de criar uma infraestrutura urbana que pudesse acomodar a população crescente. A falta de planejamento resultou em um crescimento desordenado e espontâneo dos centros urbanos. A expansão das cidades se deu principalmente nas periferias, onde a população migrante, sem recursos suficientes, se instalava em áreas com condições econômicas mais acessíveis (Rocha). Essas periferias urbanas, desprovidas de intervenção pública, enfrentaram problemas sociais e habitacionais.

Durante o período entre 1875 e 1930, o zoneamento das cidades foi uma prática motivada principalmente pelos interesses da elite, que buscava o

embelezamento dos centros urbanos. Villaça (2011), aponta que essa política de zoneamento acabou por expulsar a população mais pobre para áreas menos valorizadas, como morros e alagados, ampliando a segregação socioespacial. Esse fenômeno de exclusão territorial exacerbou as desigualdades sociais, criando uma divisão nítida entre as áreas centrais bem estruturadas e as periferias desassistidas.

A concentração da população nas periferias das metrópoles brasileiras, combinada com o déficit habitacional e a falta de saneamento básico, foram indicativos claros de uma crise urbana emergente. Braga (2009) destaca que esses fatores contribuíram para a segregação socioespacial e o aumento da violência urbana. A falta de infraestrutura nas periferias, onde a população de baixa renda se estabelecia, resultou na criação de "cidades ilegais", caracterizadas por ocupações irregulares e condições de vida precárias, em contraste com as "cidades legais", ocupadas pelas classes mais abastadas e bem servidas de serviços públicos.

A ocupação periférica sem planejamento adequado levou ao surgimento de loteamentos clandestinos e áreas de risco, onde a população de baixa renda enfrentava condições de vida adversas. A segregação socioespacial resultante desse processo influenciou diretamente a vida urbana, perpetuando injustiças sociais e econômicas. Villaça (2011), enfatiza que a rápida ocupação das periferias e a falta de infraestrutura urbana adequada agravam os problemas urbanos.

O Brasil sempre enfrentou desafios em termos de ocupação desordenada do solo urbano. A solução proposta para esse crescimento envolve certamente uma intervenção estatal mais rigorosa no ordenamento do solo. As primeiras normas relacionadas a essa preocupação foi o Estatuto da Terra, Lei nº em 1964 e a Lei nº 6.766, de 1979, que tratou do Parcelamento do Solo Urbano em 1979 (Brasil, 1964, 1979). Ambas estavam em busca de uma ocupação urbana de forma mais estruturada. No entanto, a implementação dessas normas muitas vezes não acompanhou a velocidade do crescimento urbano, perpetuando os problemas de segregação socioespacial.

2.3 ILÍCITO PENAL NO CONTEXTO URBANO

O crescimento desordenado dos centros urbanos deságua em várias formas de ilícitos penais, entre os quais se destacam os crimes ambientais, previstos na Lei 9.605/98 e infrações à Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei nº 6.766/1979 (Brasil,

1979 e 1998). A urbanização descontrolada provoca impactos negativos no meio ambiente, incluindo a degradação de áreas verdes, poluição dos recursos hídricos e destruição de habitats naturais. Esses atos configuram crimes ambientais previstos na Lei nº 9.605/1998 (Brasil, 1998).

Além disso, o desrespeito às normas de parcelamento do solo urbano, como a ocupação irregular de áreas de preservação permanente (APP's) e a construção em desacordo com o zoneamento urbano, constitui crime previsto na Lei nº 6.766/1979 (Brasil, 1979).

Os expoentes números do êxodo rural estão atrelados ao processo de industrialização de espaços urbanizados, que trazem consigo a promessa de melhoria da condição de vida pelo oferecimento de trabalho; todavia, conseqüentemente, surgem as periferias, ocupações espontâneas, irregularidade fundiária, marginalização, desemprego e segregação social (Pereira, De Sousa Júnior e Vieira).

As circunstâncias indicadas denotam a inarredável relação entre a incidência de crimes ambientais na camada mais carente, em que se constata a prática reiterada de ilícitos penais em áreas de maior vulnerabilidade ambiental; como são os casos das favelas, que conta com o apoio de milícias criminosas. A título de exemplo, bairros como esse na Zona Oeste do Rio de Janeiro, foi verificado um incremento de 4% do número de ocorrências envolvendo desmatamento florestal entre os anos de 2018 e 2019 (Silva, Avelar e Dusek, 2024).

A situação não é distinta na cidade de São Paulo, recorte na ocorrência dessa hipótese. Segundo Adorno e Nery (2019), a explosão de crimes está substancialmente associada ao episódio da urbanização e se materializam com maior frequência em bairros onde há grande número de trabalhadores de baixa renda, a infraestrutura urbana e os serviços públicos apresentam condições muito deficientes. Outros aspectos, como as características ambientais, domiciliares, socioeconômicas e demográficas, também contribuem na compreensão das desigualdades socioambientais paulistanas.

A realidade social dos grandes territórios de produção econômica, portanto, consubstanciada na complexa e desordenada formatação dos agrupamentos habitacionais urbanos combinada à falta de políticas públicas adequadas, representam fatores desencadeantes dos mais diversos ilícitos penais

É importante deixar claro, ainda em linhas iniciais, que a nova dimensão do Direito Ambiental Constitucional buscou alcançar não somente seus aspectos

naturais, que são caracterizados precipuamente pela atmosfera, águas, solo, subsolo, mar territorial, recursos minerais, fauna e flora, como igualmente buscou abarcar o meio ambiente artificial, personificado pela interferência humana na construção dos centros urbanos (Marcão, 2017).

Dentro desse contexto de ampliação massiva das urbes, a título de exemplo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), editou a Resolução nº 18 de 6 de maio de 1986 para prevenir a emissão de poluentes por veículos automotores, considerando que esses contribuem continuamente para a deterioração da qualidade do ar, considerando em especial os centros urbanos.

Certamente, este é um notório fator verificável com o inchaço populacional nas cidades que representam evidente viés econômico, como São Paulo. Todavia, os prejuízos socioambientais não se limitam ao ar atmosférico, mas ao solo urbano, à flora e a fauna, cujas violações ao meio ambiente em decorrência deste fenômeno ensejaram a edição das Leis 9.605/98 (Brasil) Lei de Crimes Ambientais e a 6.766/79, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano.

Essas infrações comprometem a sustentabilidade das cidades e afetam diretamente a qualidade de vida da população, não apenas do ponto de vista ambiental, como econômico, de segurança, estético ou paisagístico (Figueiredo, 2013).

2.4 O DIREITO URBANÍSTICO COM VIÉS PENAL

A falta de planejamento urbano e o descontrole do aumento populacional não lograram organizar o assentamento da população, que cresce de forma caótica. Não se pode imaginar o Poder Público distante de ocupações irregulares. Hoje, grande parte deles, ocorre com indicação de locais adequados para posterior regularização fundiária. Contudo, há casos que fogem de todas as previsões e o direito penal socorre diante da necessidade de maior intervenção normativa.

É possível observar que o direito urbanístico poderia ser suficiente para a correta solução de problemas inerentes a densidade demográfica nas grandes cidades; com sua estruturação por meio do microssistema atualmente existente é possível se observar tentativa de reorganização de áreas por meio de seus institutos. A previsão de crimes em matéria urbana parece não ser suficiente para conter o

aumento da desigualdade social, miséria e fome, conflito por territórios e, consequentemente, da violência urbana.

Certo é o papel do Estado na promoção do bem-estar social e econômico de sua população, promovendo um contexto que favoreça o seu desenvolvimento (Gurgel, 2023).

Dessa feita, segundo conceitos expostos na Lei 13.809/2015 (Estatuto da Metrópole) esta representa espaço urbano com continuidade territorial (conurbação) que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional.

O Município de São Paulo é considerado uma “cidade-polo”, pois, além de protagonizar o cenário econômico e tamanho de sua população, também centraliza as decisões entre os municípios adjacentes que integram a região metropolitana (Andrade, 2019).

A necessidade de cooperação entre os entes federados visando o desenvolvimento urbano e regional impõe a construção de entidades regionais. A Constituição Federal ao tratar da competência da União, Estados e Municípios, prevê o apoio entre eles a fim de que possam resolver as questões que versem sobre o desenvolvimento urbano; nos seus artigos trouxe grande número de atribuições aos Estados e, sobretudo aos Municípios, que podem estabelecer o cumprimento da função social da propriedade urbana (Santos, 2014).

Segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU,2023), a rápida urbanização é fenômeno que alcança a maioria dos países atuais. Isto denota o aumento da massa populacional vivendo nos centros urbanos, cuja demanda política, econômica, cultural e ambiental são os desafios a serem enfrentados, sem se olvidar da segurança pública. Com essa ocorrência e devido ao êxodo rural, foram necessárias normas mais efetivas de direito urbano.

Este começou a ganhar destaque no meio acadêmico, de modo que, passou a ser necessário delimitar seus objetivos. Com efeito, tal direito foi constitucionalizado em 1988, pela atual Carta, que decidiu prestigiar com um capítulo a nova realidade das cidades, carentes de organização e planejamento que promovesse o bem-estar dos munícipes (Santos, 2014).

É importante destacar que a Constituição Federal passou a enfrentar a questão urbana relativizando algo que até então era considerado absoluto: a propriedade privada. Desta forma, interliga-se o desenvolvimento urbano às funções sociais da

cidade representadas, também, pelas propriedades privadas, além de, igual forma, estabelecer conexões com as questões ambientais que devem permanecer equilibradas em prol do bem-estar dos habitantes (Neto, 2022).

A grande questão do expansionismo desenfreado de grandes centros urbanos gera graves problemas decorrentes desse fenômeno, como é o caso da vasta população em situação de rua, famílias residindo em assentamentos precários, além, é claro, da enorme quantidade de terras ociosas que tendem a criar uma tensão política e histórica natural entre as classes sociais. Levando em conta já esses aspectos, observa-se a interdisciplinaridade envolta do tema de Direito Urbanístico, que reclama a participação de outras áreas das ciências sociais, a dizer a arquitetura, a geografia, a demografia, a sociologia e a economia (Andrade, 2019).

Aqui se observará que o fenômeno da violência se apresenta de maneira consequencial à inflação populacional das grandes metrópoles; por isto, diante do princípio da fragmentariedade, o legislador optou pela tutela do Direito Penal, mormente em determinados crimes contra o meio ambiente.

Nesta toada importante destacar que há diversos mecanismos jurídicos que precedem a tutela do direito penal e, nessa ordem, devem ser observados, sob pena de violação do princípio da última *ratio* da matéria penal. Importa dizer, aqui, em razão do caráter repressivo da seara penal, máxime pelas penas corporais eventualmente impostas, o administrador público e outros operadores do Direito devem eleger, principalmente, a esfera administrativa para dirimir ou, se possível, evitar, as consequências geradas pelo exponente alargamento daquela coletividade em determinada urbe.

A vulnerabilidade de algumas populações é objeto de preocupação do Poder Público, de modo a buscar mecanismos para proteger núcleos urbanos informais consolidados. Assim é o caso do instituto da regularização fundiária, importantíssimo à consolidação do fundamento insculpido na Carta Maior (dignidade da pessoa humana). Nesse caso, a Lei 13.465, de 2017, indicou que compete ao Município, a adequada promoção do ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, assim disposto no artigo 30, VIII, da CFRB/88.

Muitas são as normas jurídicas que cuidam do desenvolvimento urbano de uma cidade: a Lei 13.465/2017, dispondo sobre a regularização fundiária rural e urbana e

Lei 10.257/2001(Estatuto da Cidade), estabelecendo diretrizes gerais da política urbana.

A este público que sofre com a falta de infraestrutura urbana básica para exercer o seu direito de moradia; o legislador traz então o conceito de “núcleo urbano informal”, pelo qual, normas e procedimentos serão aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), de modo a propiciar a titulação dos ocupantes de um determinado assentamento irregular (art. 9º, L. 13.465/2017). O mesmo termo também se encontra elencado no Estatuto da Cidade, no art. 10º, alterado pela Lei supra, estabelecendo, dessa maneira, a usucapião coletiva. De acordo com a Lei n. 13.465/2017, art. 11, II, núcleo urbano informal é aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização; (Pedroso, 2022).

Para melhor conformação dos núcleos informais e proteção das pessoas de baixa renda é possível criar-se Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, que se apresentam como importantes ferramentas de justiça social, reorganização dos territórios e direção à legalidade pela regulação do solo urbano, visando a efetivação do planejamento urbano e ambiental, sem se olvidar das peculiaridades dos habitantes de um determinado espaço urbano (Neto, 2022).

No tocante a este instrumento de regularização, disposto no artigo 18 da Lei 13.465/2017, faculta-se aos municípios e ao Distrito Federal a sua instituição no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território. Prosseguindo pelo parágrafo primeiro do mesmo artigo, ZEIS é a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. Há também, no Estatuto da Cidade (L. 10.257/2001), por intermédio do art. 4º, V, *f*, a previsão normativa das ZEIS como instrumento a ser utilizado. Ainda de acordo com o Estatuto, previsão do art. 42-A, V, deverá conter, o plano diretor, as diretrizes necessárias para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos.

Destaca-se, ainda, que ZEIS pode ser uma opção a regularização fundiária à população de baixa renda, cujas áreas estão ocupadas no mínimo há cinco anos. A

segunda forma de regularização fundiária é conhecida pelo interesse específico, quando não abarcado pelo interesse social (Pedroso, 2022).

Convém ressaltar, no entanto, que será o plano diretor de cada Município que irá demarcar e classificar uma área como ZEIS, não sendo possível, portanto, que tal qualificação ocorra por meio de leis específicas, em que pese essas estarem aptas a estabelecerem a viabilidade operacional para a utilização dos instrumentos urbanísticos ou de licenciamento (Franzoni, 2017).

2.5 A FORMAÇÃO, EVOLUÇÃO E APLICAÇÃO PRÁTICA DO DIREITO URBANÍSTICO

O direito urbanístico é disciplina jurídica emergente que se desenvolveu em resposta às mudanças sociais e à necessidade de regulamentar o uso do solo urbano. Este ramo do direito oferece instrumentos normativos para que o Poder Público possa, respeitando o princípio da legalidade, atuar na organização do espaço urbano e rural em prol da coletividade (GOMES, 1975). Estudos iniciais no Brasil foram conduzidos por Hely Lopes Meirelles, com sua obra "Direito Municipal Brasileiro" (1957), e Diogo de Figueiredo Moreira Neto, com "Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico" (1975). Esses pioneiros estabeleceram as bases teóricas e práticas para a regulamentação das atividades urbanísticas, contribuindo significativamente para a estruturação desse campo jurídico ainda em formação.

A formação do direito urbanístico segue um processo dialético, onde inicialmente surgem normas específicas para regular uma realidade em desenvolvimento, e posteriormente, estudiosos começam a sistematizar essas normas com base em princípios gerais da ciência jurídica (Meirelles, 1961). Este processo de sistematização é essencial para a construção de um novo ramo do Direito, que visa transformar a realidade urbana em um espaço habitável e adequado para a convivência humana. Dessa forma, o direito urbanístico objetiva não apenas regulamentar, mas também melhorar a qualidade de vida nas cidades e áreas rurais.

O objeto do direito urbanístico é a regulamentação da atividade urbanística, que inclui o planejamento urbano, o uso do solo e a proteção ambiental. Hely Lopes Meirelles destaca que, embora o direito urbanístico vise principalmente à ordenação das cidades, suas normas também se aplicam às áreas rurais, abrangendo a ecologia e a proteção ambiental, elementos essenciais para a vida humana (Meirelles, 1961).

As normas urbanísticas têm como objetivo disciplinar o uso e a ocupação do solo urbano, áreas de interesse especial, e a ordenação da atividade edilícia, assegurando um desenvolvimento urbano sustentável e organizado.

Este ramo pode ser estudado sob dois aspectos distintos: como um conjunto de normas jurídicas (direito urbanístico objetivo) e como uma ciência que busca o conhecimento sistematizado dessas normas (direito urbanístico como ciência) (Meirelles, 1961). Enquanto o primeiro se concentra na regulamentação das atividades urbanísticas, o segundo visa interpretar e sistematizar essas normas, proporcionando uma compreensão mais profunda e estruturada do campo. Este estudo é fundamental para garantir a aplicação eficaz das normas e a melhoria contínua das políticas urbanas, promovendo um ambiente urbano mais equilibrado e funcional.

O domínio desse ramo é uma questão em evolução, dado que este campo ainda está se formando e consolidando. Diferentemente de outros ramos do Direito, como o direito civil ou constitucional, que possuem divisões bem estabelecidas, o direito urbanístico ainda está delineando seus sub-ramos e subunidades normativas (Correia, 1991). Com o avanço das normas urbanísticas, é possível vislumbrar a formação de sub-ramos específicos, como o direito do planejamento urbanístico, o direito da ordenação do solo, e o direito urbanístico ambiental. Esses sub-ramos refletem a especificidade e a complexidade das questões tratadas pelo direito urbanístico.

À medida em que o direito urbanístico se desenvolve seu domínio se torna mais preciso, com a formação de conjuntos de normas que definem suas instituições e delineiam suas divisões internas (Correia, 1991). Atualmente, esse campo abrange um amplo espectro de normas que regulam desde o planejamento urbano até a intervenção em áreas de interesse especial. No futuro, é esperado que o direito urbanístico se desdobre em áreas ainda mais específicas, como o direito da urbanificação, o direito da proteção ambiental urbana, e possivelmente o direito urbanístico econômico. Esse desenvolvimento contínuo é crucial para a adaptação às necessidades crescentes das sociedades urbanas.

A posição do direito urbanístico dentro da Ciência Jurídica é um tema de debate, com opiniões divergentes sobre sua autonomia. Alguns estudiosos consideram-no parte do direito administrativo, devido à sua ênfase na regulamentação e na intervenção do Poder Público (Testa, 1974). No entanto, a evolução da disciplina

e a ampliação do seu campo de atuação sugerem que o direito urbanístico possui características únicas que justificam seu reconhecimento como um ramo autônomo do Direito.

Os princípios informadores do direito urbanístico ainda se encontram em evolução, refletindo a relativa novidade dessa disciplina jurídica. Contudo, já se destacam algumas diretrizes fundamentais, inspiradas pelo Direito Comparado, especialmente pela Lei do Solo Espanhola de 1956, que estabeleceu normas-síntese com características de princípios orientadores (Fernández, 1992). Entre esses princípios, destacam-se o da intervenção pública, que caracteriza o urbanismo como um instrumento normativo pelo qual o Poder Público regula o uso do solo em benefício do interesse coletivo. Outro princípio fundamental é o da conformação da propriedade urbana pelas normas urbanísticas, assegurando que o uso do solo esteja de acordo com os planos e regulamentos estabelecidos, contribuindo para a coesão e eficácia das políticas urbanísticas (Mouchet, 1975).

Além disso, os procedimentos próprios do direito urbanístico, como o do planejamento urbano, o do zoneamento e o do loteamento, são mecanismos pelos quais se realizam na prática as instituições correspondentes. Esses procedimentos constituem uma sucessão ordenada de atos e atividades destinados a sistematizar os espaços habitáveis, como os planos urbanísticos gerais, especiais ou setoriais (Meirelles, 2016). A atuação prática desses procedimentos verifica-se mediante operações materiais de execução, como a operação urbana consorciada, que efetivam os efeitos urbanísticos pretendidos. Essa é a característica marcante das normas urbanísticas, denominadas “coesão dinâmica”, que asseguram a efetividade das políticas de desenvolvimento urbano através de um conjunto coerente de normas e ações (Meirelles, 2016).

Os fatos e atos jurídicos urbanísticos são fundamentais para a aplicação prática das normas urbanísticas, diferenciando-se entre si pela natureza e pelos efeitos que produzem. Atos jurídicos urbanísticos são declarações de vontade que produzem efeitos jurídicos, como aprovações, autorizações e licenças, enquanto fatos jurídicos urbanísticos referem-se a ações materiais que, embora não produzam efeitos jurídicos diretos, são essenciais para a execução de políticas urbanísticas (Gordillo, 2015). A atuação urbanística materializa-se por meio de operações como a execução de planos de urbanização e a implementação de infraestruturas. A distinção entre fatos e atos jurídicos é crucial para a compreensão das diferentes dimensões da intervenção

urbanística e da aplicação das normas que regem o ordenamento do espaço urbano (Gordillo, 2015).

A disciplina aqui estudada se esforça na solução de problemas reiterados ocorridos em centros urbanos de dimensão significativa. Contudo, não logra controlar ou mesmo erradicar irregularidades ou mesmo situações de risco, o que indica a necessidade de intervenção de outros ramos jurídicos que possam, por meio de coerção e penalização, impor a vontade da Lei.

2.6 POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO URBANO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), estabelecida pela Lei 6.938 de 1981, foi um marco no desenvolvimento de políticas públicas ambientais no Brasil. A PNMA visa a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, alinhando-se aos princípios de desenvolvimento socioeconômico sustentável e segurança nacional. A implementação dessas políticas busca melhorar as condições de vida da coletividade nos aspectos social, econômico e político (Padilha, 2020). A PNMA estabelece ações governamentais que visam manter o equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente um patrimônio público que deve ser protegido para uso coletivo. Essas medidas incluem a racionalização do uso do solo, da água e do ar, o planejamento e fiscalização dos recursos ambientais, a proteção dos ecossistemas e o controle das atividades poluidoras (Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n.º 6.938/81, art. 2º).

O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) foi criado pela mesma Lei que instituiu a PNMA, com o objetivo de organizar e estruturar os órgãos responsáveis pela execução das políticas ambientais. O SISNAMA é composto por diferentes níveis de órgãos, desde o Conselho de Governo até as entidades municipais, cada um com suas atribuições específicas (Lei n.º 6.938/81). Esse sistema busca garantir a eficácia das políticas ambientais, assegurando que as diretrizes sejam seguidas em todas as esferas de governo. Segundo Silva, a estrutura do SISNAMA permite uma melhor coordenação entre os diferentes níveis administrativos, facilitando a implementação de políticas ambientais integradas (Silva, 2010).

Já o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é uma das principais entidades dentro do SISNAMA, sendo responsável pela normatização e

estabelecimento de critérios ambientais. De acordo com a Lei 6.938/81, o CONAMA tem a função de assessorar, estudar e propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente, além de deliberar sobre normas e padrões ambientais (Lei n.º 6.938/81, art. 8º).

As resoluções do CONAMA têm caráter compulsório; são fundamentais para a gestão ambiental no Brasil. Entre suas atribuições, destaca-se a capacidade de determinar a realização de estudos de impacto ambiental para projetos públicos ou privados, assegurando que os impactos potenciais sejam devidamente avaliados e mitigados. A atuação do CONAMA é, portanto, essencial para garantir um ambiente ecologicamente equilibrado e a sadia qualidade de vida, conforme estabelecido pela legislação ambiental brasileira.

Ainda que existam normas impositivas observa-se a reiterada ação humana gerando impactos negativos, sem noção de que o ambiente não se recompõe tão facilmente quanto se destrói. Outra questão que se deseja um melhor desempenho é na melhoria dos centros urbanos.

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 5º, estabelece o instituto da edificação ou utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, impondo condições e prazos para seu cumprimento. A função social da propriedade, conforme Ribeiro (2005), implica que o direito de propriedade deve atender aos interesses coletivos, sendo penalizado pelo IPTU progressivo no tempo caso não cumpra sua função. Essa medida, conforme o artigo 145, § 1º da Constituição Federal, desestimula a retenção especulativa de imóveis, promovendo seu uso adequado e ordenado (Ribeiro, 2005). A desapropriação urbanística, com pagamento em títulos da dívida pública, é uma sanção pela inobservância da função social, possibilitando ao poder público utilizar o imóvel para fins de interesse social (Marinela, 2016, p. 935).

A globalização e o avanço tecnológico impulsionaram o crescimento industrial e o consumo desenfreado, resultando em degradação ambiental. A conscientização ambiental seria essencial para reverter esse quadro e promover um desenvolvimento sustentável. A educação ambiental, abordada na Conferência de Estocolmo de 1972, destacou-se como um princípio fundamental para a preservação ambiental, enfatizando a necessidade de uma consciência ecológica (Declaração de Estocolmo, 1972). Morin (2004) afirma que uma reforma do pensamento e do ensino é necessária para alcançar essa conscientização, envolvendo a cooperação de toda a sociedade.

Segundo Dye (1972), políticas públicas abrangem todas as ações ou omissões do governo para atender às demandas sociais. Nas décadas iniciais do século XX, o papel do administrador público começou a se transformar, como apontado por Tânia Fischer (1984). Antes visto apenas como executor de políticas, o administrador passou a ser percebido como formulador de estratégias para o crescimento urbano. Esse novo enfoque buscou responder às crescentes demandas de urbanização e segurança, introduzindo uma visão mais proativa na gestão da cidade.

A partir dos anos 1950 muitos governos ao redor do mundo intensificaram seus esforços de planejamento, implementando políticas voltadas para o desenvolvimento econômico e urbano. Fischer (1984) observa que esse período foi caracterizado pela institucionalização de novos órgãos e ministérios que elaboraram planos ambiciosos de desenvolvimento. Entretanto, o crescimento urbano acelerado e, muitas vezes, desordenado revelou as limitações do planejamento tradicional, apontando para a necessidade de abordagens mais flexíveis e adaptativas para enfrentar os desafios emergentes, como a gestão eficiente de recursos e a adaptação a novas demandas sociais.

Na década de 1970, novas abordagens começaram a ser incorporadas ao planejamento urbano em diversos contextos globais, com a criação de estruturas como agências públicas e uma maior participação de diferentes atores no processo decisório, conforme descrito por Viana (1996). Essas mudanças refletiram a necessidade de estratégias mais dinâmicas e integradas para lidar com problemas urbanos, como a insegurança pública e a carência de infraestrutura adequada. Essa evolução representou um movimento em direção a modelos de governança urbana mais inclusivos e colaborativos, que buscavam integrar diversos interesses e perspectivas na formulação de políticas eficazes.

As políticas públicas, como destaca Saleme e De Oliveira Salgado (2021), são essenciais para a governança e o desenvolvimento sustentável, exigindo a participação ativa de diferentes atores sociais e econômicos. A incorporação de mecanismos de consulta popular e a inclusão de grupos de pressão são considerados elementos cruciais para a formulação e implementação eficaz de políticas. Este processo deliberativo, que envolve estratégias econômicas e administrativas, busca equilibrar os interesses locais e globais, conforme o conceito de glocalização. Exemplos como o "Programa Município VerdeAzul" mostram como políticas públicas bem planejadas podem atrair entidades subnacionais e cidadãos a se envolverem

ativamente, promovendo tanto o interesse coletivo quanto os benefícios locais específicos (Saleme e De Oliveira Salgado, 2021).

Sob a perspectiva das políticas públicas sustentáveis a implementação de programas eficazes requer uma compreensão abrangente dos fatores sociais, econômicos e ambientais. Como destacado por Boron (1999), o projeto político dominante influencia diretamente a aplicabilidade das políticas públicas, exigindo do Estado um equilíbrio entre o mínimo para o social e o máximo para o capital. Isso se torna particularmente desafiador em economias periféricas, como o Brasil, onde o neoliberalismo impõe um modelo que frequentemente prioriza interesses econômicos sobre reformas sociais. Nesse contexto, políticas públicas devem ser formuladas para contrabalançar essa tendência, promovendo uma transformação social inclusiva e sustentável que fortaleça o Estado democrático de direito (Boron, 1999).

Para que políticas públicas sejam efetivas e sustentáveis, é necessário que respondam a demandas sociais específicas e conflitos coletivos, transformando problemas sociais em agendas políticas. Xavier (2009) argumenta que a mobilização de recursos de poder, por grupos sociais ou indivíduos estrategicamente posicionados, é fundamental para transformar situações de crise em oportunidades políticas. A sustentabilidade, portanto, não pode ser dissociada da capacidade das políticas públicas de promover consensos sociais e fortalecer o controle cidadão e a responsabilidade pública dos governos, como observado por Bobbio (2003).

A construção de uma cidadania ativa e a promoção dos direitos civis, políticos e sociais são objetivos centrais das políticas públicas em um Estado democrático. Bucci (2001) destaca que toda política pública é, por definição, um direito, refletindo a vontade coletiva da sociedade expressa em normas legais. A intersecção entre políticas públicas e direitos fundamenta a ideia de que políticas eficazes devem ser formuladas de maneira inclusiva, contemplando os interesses de todos os segmentos da população para assegurar a equidade e a justiça social.

No contexto do desenvolvimento sustentável, as políticas públicas devem evitar uma abordagem restrita às questões econômicas, devendo incorporar também os aspectos sociais e ambientais. Segundo Sachs (2004), o desenvolvimento sustentável requer um equilíbrio entre desenvolvimento social, ecoeficiência e preservação ambiental. Essa abordagem ampla é essencial para evitar que políticas públicas sejam vistas apenas como medidas econômicas, garantindo que a sustentabilidade seja uma prática integrada em todas as esferas da sociedade (Sachs, 2004).

Um dos desafios centrais do planejamento urbano sustentável é integrar essas dimensões de maneira eficaz. As políticas públicas urbanas devem enfrentar a complexidade da interação entre o crescimento econômico e a preservação ambiental. Como aponta Feil e Schreiber (2017), a sustentabilidade urbana implica medir a qualidade do sistema complexo ambiental humano e ajustar políticas que alinhem o desenvolvimento urbano com as metas de sustentabilidade, promovendo a harmonia entre progresso econômico e equilíbrio ecológico (Feil; Schreiber, 2017).

A promoção da sociobiodiversidade e a inovação tecnológica são elementos cruciais para o planejamento urbano sustentável. Planos urbanos devem ser desenvolvidos com uma visão de longo prazo que considere a inclusão social e a redução das desigualdades, ao mesmo tempo em que incorporam práticas inovadoras para a preservação dos recursos naturais. Essa abordagem requer uma articulação entre diferentes níveis de governo e a participação ativa da sociedade civil na formulação e implementação das políticas urbanas (Sachs, 2004; Sen, 2010).

As oportunidades para o planejamento urbano sustentável também surgem com a possibilidade de transformar espaços urbanos em ambientes mais verdes e inclusivos. A revitalização de áreas degradadas e a criação de zonas de proteção ambiental dentro das cidades são exemplos de como políticas públicas podem ser utilizadas para promover a sustentabilidade urbana. Essas iniciativas não apenas melhoram a qualidade de vida dos cidadãos, mas também contribuem para a mitigação das mudanças climáticas e a preservação da biodiversidade urbana (Feil; Schreiber, 2017).

No entanto, o planejamento urbano sustentável enfrenta desafios significativos, incluindo a necessidade de equilibrar o crescimento urbano com a preservação dos recursos naturais. A urbanização rápida e não planejada frequentemente leva à degradação ambiental e à exclusão social. Para superar esses desafios, é necessário um compromisso contínuo com a inovação e a participação comunitária, assegurando que o desenvolvimento urbano atenda às necessidades das gerações presentes e futuras sem comprometer o meio ambiente (Sachs, 2004; Sen, 2010).

A integração de políticas públicas sustentáveis no planejamento urbano também requer uma abordagem intersetorial, que considere as interconexões entre transporte, habitação, infraestrutura e serviços públicos. Essa visão holística permite o desenvolvimento de soluções mais abrangentes que atendem às necessidades diversificadas da população urbana, promovendo um crescimento equilibrado e

sustentável. A colaboração entre diferentes setores e a participação ativa dos cidadãos são fundamentais para a construção de cidades mais resilientes e sustentáveis (Bobbio, 2003).

A política econômica neoliberal, particularmente em países de economia periférica como o Brasil, trouxe desafios significativos para a implementação de políticas públicas sustentáveis. Segundo Boron (1999), o neoliberalismo não apenas impôs sua agenda, mas também modificou o significado de conceitos fundamentais, como "reforma". Antes associada a mudanças progressistas, a reforma, sob a ótica neoliberal, passou a refletir transformações sociais de natureza involutiva e antidemocrática. Nesse contexto, as políticas públicas sustentáveis enfrentam o desafio de resistir às pressões de um modelo que privilegia o capital em detrimento das reformas sociais.

É essencial que as políticas públicas sejam vistas como instrumentos de governabilidade democrática, promovendo o desenvolvimento institucional e possibilitando o controle cidadão e a responsabilidade pública dos governos (Bobbio, 2003). Ao fortalecer o Estado democrático de direito, essas políticas facilitam a convivência cidadã, garantindo que todos os direitos civis, políticos, sociais e econômicos sejam respeitados. Assim, políticas públicas sustentáveis não apenas atendem às necessidades imediatas, mas também promovem uma sociedade mais justa e inclusiva, alinhada com os princípios do desenvolvimento sustentável.

Além disso, a implementação de políticas públicas voltadas para a sustentabilidade requer inovação tecnológica e adaptação contínua (Bucci, 2001). A tecnologia pode desempenhar um papel vital na expansão das limitações das atividades econômicas, ao mesmo tempo que minimiza o impacto ambiental. Por exemplo, práticas inovadoras na gestão de resíduos, energia renovável e construção sustentável são fundamentais para a promoção da sustentabilidade nas áreas urbanas e rurais. Essas iniciativas permitem uma coexistência harmoniosa entre o desenvolvimento humano e a preservação ambiental.

Por fim, o desenvolvimento sustentável também implica um compromisso com a justiça socioambiental e a equidade. Políticas públicas que promovem a inclusão social e combatem a pobreza são essenciais para garantir que todos os membros da sociedade possam participar e se beneficiar do desenvolvimento sustentável. Isso requer a criação de oportunidades para que os indivíduos moldem seu próprio destino,

conforme descrito por Sen (2010), promovendo uma sociedade onde o desenvolvimento sustentável é não apenas um objetivo, mas uma realidade vivida.

2.7 O PLANO DIRETOR

O planejamento urbano no Brasil, especialmente com a introdução do Estatuto da Cidade (Lei 10257/2001), marca uma evolução significativa na gestão das cidades. Essa legislação não só reafirma a necessidade do plano diretor para cidades com mais de 20.000 habitantes, como também amplia essa obrigatoriedade para cidades que fazem parte de regiões metropolitanas e outras áreas de interesse específico (Silva, 2006). A ampliação do escopo do plano diretor reflete uma compreensão mais abrangente sobre a importância do planejamento urbano como ferramenta para promover o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida.

Historicamente, o planejamento urbano no Brasil foi fortemente influenciado por modelos internacionais, especialmente o americano e as ideias de urbanistas como Le Corbusier. A partir da década de 1920, com o Plano Agache no Rio de Janeiro, o país começou a incorporar conceitos que mesclavam filosofia social e racionalidade técnica no desenvolvimento das cidades (Queiroz Ribeiro & Cardoso, 2003). Essa transição foi crucial para a modernização das cidades brasileiras, deixando para trás métodos arcaicos de ocupação do solo e adotando práticas mais alinhadas às necessidades reais da população urbana.

A efetividade do plano diretor como instrumento de planejamento urbano depende de sua articulação com outras ferramentas de gestão municipal, como as leis orçamentárias e o plano plurianual. José Afonso da Silva argumenta que esses instrumentos, quando coordenados, atuam como mecanismos complementares para a execução das políticas urbanas definidas no plano diretor (Silva, 2006).

A importância de um plano diretor detalhado é ressaltada por Bernardes, que destaca a necessidade de os executores das políticas urbanas compreenderem plenamente os dispositivos e objetivos da lei (Bernardes, 2005). Sem essa clareza, as políticas de desenvolvimento urbano podem perder eficácia, resultando em um crescimento desordenado e em uma utilização inadequada dos recursos disponíveis. Segundo Saleme e Silva (2007), o Plano Diretor não deve ser apenas um documento

formal, mas sim uma ferramenta viva, que promova um desenvolvimento urbano coerente com as necessidades da população e os desafios ambientais.

Além da importância técnica, o Estatuto da Cidade inovou ao introduzir a participação popular na formulação e implementação do plano diretor (Silva, 2006). A gestão democrática das cidades, promovida pela lei, busca garantir que o planejamento urbano seja um reflexo das necessidades e desejos da comunidade. Essa abordagem participativa é essencial para fortalecer a cidadania e promover um sentido de pertencimento e responsabilidade compartilhada entre os habitantes urbanos.

O conceito de planejamento participativo envolve, portanto, tanto a contribuição ativa dos cidadãos na fase de elaboração do Plano Diretor quanto sua atuação vigilante na etapa de execução. Este modelo de gestão democrática prevê a cooperação entre o Executivo, responsável pela implementação das políticas, e o Legislativo, que aprova as emendas e leis necessárias. Dessa forma, a participação popular não se restringe a momentos pontuais, mas se torna um processo contínuo de acompanhamento e avaliação das ações governamentais (Silva, 2003).

O Estatuto da Cidade, em conformidade com o espírito democrático da Constituição, estabeleceu mecanismos específicos para garantir essa participação e fiscalização populares. Os incisos do parágrafo 4º do artigo 40 preveem, entre outras medidas, a convocação de audiências públicas que envolvem diversos segmentos da comunidade. Apesar de a prática estar presente em muitos municípios, ainda se observa uma participação aquém do desejável, refletindo a necessidade de aprimoramento das estratégias de engajamento social (Medauar, 2002).

A acessibilidade aos atos e documentos públicos relacionados ao Plano Diretor é um direito que assegura a participação prévia da população na formulação das políticas urbanas. Isso inclui a possibilidade de consulta e exame dos documentos que fundamentam as políticas, o que é crucial para a transparência do processo. No entanto, a efetividade desse direito depende de uma estrutura administrativa capaz de garantir o acesso fácil e oportuno a essas informações (Silva, 2003).

A implementação das políticas contidas no Plano Diretor, no entanto, depende não apenas da participação popular prévia, mas também de um sistema eficaz de exigibilidade das ações planejadas. Para que as propostas e metas do Plano Diretor se concretizem, é necessário que os cidadãos tenham o direito de demandar a execução das políticas e planos estabelecidos, evitando que estas se tornem

promessas vazias. O objetivo final é assegurar que o plano contribua para uma cidade sustentável e bem estruturada (Silva, 2006).

O controle social das políticas públicas, exercido pelos cidadãos, implica um nível elevado de responsabilidade pública, conforme enfatizado por Dromi (1986). À medida que o poder estatal se amplia, o controle social também deve evoluir, acompanhando o desenvolvimento do próprio Estado de Direito. Essa evolução é necessária para garantir que as políticas urbanas atendam efetivamente às necessidades da população e que os gestores públicos sejam responsabilizados por suas ações e omissões (Dromi, 1986).

A responsabilidade do poder público e governamental no planejamento urbano e na implementação do Plano Diretor reflete um compromisso fundamental com o desenvolvimento sustentável e a gestão democrática das cidades. Historicamente, a legislação brasileira, como aponta Saule Junior, sublinha a necessidade de envolvimento popular na formulação de políticas urbanas. A ECO/92 e a Agenda Habitat enfatizaram o papel crucial da participação da comunidade na construção de cidades mais transparentes e inclusivas (Saule Junior, 1999).

O avanço da legislação brasileira, especialmente a partir das resoluções do Conselho das Cidades em 2004, extinto e agora recriado, marcou um ponto de inflexão na responsabilização das autoridades públicas pela implementação dos planos diretores.

A legislação brasileira prevê diversas sanções para os gestores públicos que falham em implementar o Plano Diretor conforme estabelecido. A Lei de Improbidade Administrativa, segundo Dromi (1986), regula os atos de improbidade administrativa e prevê a responsabilização de agentes públicos por omissão ou ação que cause danos ao erário ou viole os princípios da administração pública. O prefeito, como principal autoridade executiva, pode ser responsabilizado caso não cumpra com suas obrigações relacionadas ao Plano Diretor.

É importante destacar que a responsabilização por improbidade administrativa requer a comprovação de que a omissão foi deliberada e resultou em danos significativos à sociedade. A perda de mandato, por exemplo, é uma das penalidades possíveis, mas exige um processo de investigação rigoroso conduzido por autoridades competentes, como o Ministério Público (Dromi, 1986). Esse processo deve incluir evidências claras de negligência ou má-fé na gestão pública.

2.8 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ESTATUTO DA CIDADE

A Lei nº 8.429/92, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), foi criada para estabelecer mecanismos de combate a atos que comprometem a integridade da administração pública no Brasil. A lei visa proteger o patrimônio público e garantir o cumprimento dos princípios fundamentais da administração pública, como a legalidade, moralidade e impessoalidade (Magalhães Júnior et al., 2023). A improbidade administrativa ocorre quando um agente público ou terceiros associados praticam atos que violam esses princípios, buscando obter vantagens indevidas ou causando danos ao erário (Martins Júnior, 1996).

O princípio da moralidade administrativa é essencial para a definição de atos de improbidade. Conforme o artigo 37 da Constituição Federal, a moralidade exige que agentes públicos ajam de acordo com padrões éticos elevados, respeitando a honestidade e lealdade no exercício de suas funções (Martins Júnior, 1996). Esse princípio vai além da observância da legalidade formal, requerendo que o comportamento dos servidores públicos esteja alinhado aos valores éticos e ao interesse público, evitando qualquer forma de enriquecimento pessoal ou vantagem indevida.

A Lei de Improbidade Administrativa categoriza os atos de improbidade em três tipos: enriquecimento ilícito, danos ao erário e violação dos princípios da administração pública, conforme os artigos 9º, 10 e 11, respectivamente (Carvalho, 2016). O enriquecimento ilícito envolve a obtenção de vantagem patrimonial indevida pelo agente público. O dano ao erário refere-se à perda patrimonial resultante de condutas como desvio, apropriação ou má utilização de recursos públicos. A violação de princípios administrativos inclui comportamentos que, mesmo sem causar prejuízo material direto, comprometem a moralidade e a legalidade da administração (Magalhães Júnior et al., 2023).

Para que um ato seja classificado como improbidade administrativa, é necessário comprovar dolo ou culpa do agente envolvido. Os atos de enriquecimento ilícito e aqueles que violam princípios administrativos requerem dolo, ou seja, intenção deliberada de cometer a infração. Em contraste, os atos que causam danos ao erário podem ser punidos com base na culpa, como negligência, imprudência ou imperícia (Machado, 2018). Essa distinção é fundamental para a aplicação das sanções

previstas na lei, que variam de acordo com a gravidade do ato e o grau de culpa ou dolo do infrator.

Os efeitos dos atos de improbidade determinam sua qualificação e a aplicação das sanções cabíveis. A LIA prevê diferentes sanções para cada categoria de ato, dependendo tanto do impacto ao erário quanto da vantagem obtida pelo agente (Lima, 2019). Por exemplo, atos que violam apenas princípios administrativos, sem causar danos ao patrimônio público, estão sujeitos a sanções menos severas do que aqueles que resultam em enriquecimento ilícito ou prejuízo financeiro ao Estado (Martins Júnior, 1996).

Além disso, a LIA se aplica não apenas aos agentes públicos tradicionais, mas também a terceiros que colaboram para a prática de atos de improbidade ou que se beneficiam desses atos (artigo 3º, LIA) (Gonçalves, 2020). Esse aspecto ampliado da legislação permite maior eficácia no combate à corrupção, responsabilizando todos os envolvidos na prática de atos ímprobos, sejam eles direta ou indiretamente ligados ao serviço público.

A legislação também abrange entidades privadas que recebem benefícios ou incentivos de órgãos públicos, mesmo que não sejam parte da administração pública. Conforme o artigo 1º, parágrafo único, da LIA, atos lesivos praticados contra essas entidades também são puníveis, reforçando o compromisso da legislação em proteger o patrimônio público contra desvio ou má gestão de recursos (Moraes, 2021).

O Estatuto da Cidade, conforme argumentam Martins Junior et al. (2020) e Genz (2007), estabelece diversas hipóteses de atos que configuram improbidade administrativa. Esses atos podem ser imputados tanto aos prefeitos quanto ao Governador do Distrito Federal, quando interpretados em consonância com o art. 51 do mesmo diploma legal. Além disso, atos de improbidade também podem ser atribuídos a outros agentes públicos ou a particulares que colaborem ou se beneficiem desses atos, de acordo com o art. 52 e os arts. 2º e 3º da Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Essa amplitude normativa visa assegurar a integridade da administração pública (Martins Junior et al., 2020; Genz, 2007).

Uma das situações de improbidade administrativa previstas pelo Estatuto da Cidade é a omissão do Prefeito em dar o adequado aproveitamento a um imóvel desapropriado, no prazo de cinco anos após sua incorporação ao patrimônio público, conforme o art. 8º, § 4º do Estatuto (Genz, 2007). Essa medida é crucial para evitar a subutilização de imóveis urbanos, especialmente os localizados em áreas definidas

pelo plano diretor. O descumprimento desse prazo configura improbidade administrativa, sublinhando a importância de uma gestão eficiente e transparente dos bens públicos, essencial para o desenvolvimento urbano sustentável (Martins Junior et al., 2020; Genz, 2007).

Outra hipótese de improbidade destacada é a desapropriação de imóveis urbanos com pagamento em títulos da dívida pública, sem a devida utilização ou alienação do imóvel desapropriado no prazo de cinco anos (Martins Junior et al., 2020). A falta de aproveitamento adequado, seja por uso direto ou concessão a terceiros, representa uma violação dos princípios da administração pública. Após a desapropriação, é fundamental que o imóvel seja utilizado de acordo com as finalidades previstas, assegurando o atendimento ao interesse público e evitando prejuízo ao erário (Genz, 2007).

A utilização inadequada de áreas obtidas por meio do direito de preempção também caracteriza improbidade administrativa, segundo o Estatuto da Cidade (Genz, 2007). O direito de preempção confere ao poder público municipal a prioridade na aquisição de imóveis urbanos, desde que respeitadas as finalidades expressamente previstas na legislação, como a regularização fundiária, a implantação de equipamentos urbanos e a proteção de áreas de interesse ambiental. A utilização dessas áreas de forma contrária às finalidades estabelecidas constitui desvio de finalidade, configurando improbidade administrativa e violação dos princípios da legalidade e moralidade (Martins Junior et al., 2020).

Além das hipóteses específicas de improbidade, Martins Junior et al. (2020) e Genz (2007) ressaltam que o Estatuto da Cidade não cria novos tipos de improbidade administrativa, mas adota uma abordagem complementar à Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92). As situações previstas no art. 52 do Estatuto devem enquadrar-se em pelo menos um dos tipos já definidos nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA, que tratam de enriquecimento ilícito, danos ao erário e violação dos princípios da administração pública. Isso reforça a interpretação de que o Estatuto complementa a legislação existente, sem inovar quanto aos tipos de atos de improbidade (Genz, 2007).

No caso específico de inação ou omissão do Prefeito quanto ao aproveitamento de imóveis desapropriados, essa situação pode ser enquadrada como violação dos princípios da administração pública, especialmente por retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício (art. 11, inc. II da LIA) (Genz, 2007). Em algumas

circunstâncias, pode também ser considerada como enriquecimento ilícito, caso haja comprovação de recebimento de vantagens indevidas para omitir a execução de suas responsabilidades (Martins Junior et al., 2020).

O desvio de finalidade na utilização de áreas obtidas por preempção é outro aspecto crítico discutido no contexto do Estatuto da Cidade (Martins Junior et al., 2020). Quando o uso dessas áreas ocorre em desacordo com a legislação, caracteriza-se o desvio de finalidade, resultando na nulidade do ato administrativo conforme a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65). Essa prática compromete a legitimidade do ato administrativo e pode configurar improbidade administrativa, requerendo acompanhamento jurídico adequado para corrigir o desvio e garantir a conformidade com o ordenamento jurídico (Genz, 2007).

A aplicação de IPTU progressivo, como medida preliminar à desapropriação, tem o objetivo de incentivar o uso adequado dos imóveis urbanos e é uma ferramenta legal para prevenir atos de improbidade (Genz, 2007). Essa medida reflete o compromisso do poder público em promover o uso eficiente dos imóveis, penalizando os proprietários que não atendem à notificação para o parcelamento, edificação ou utilização de suas propriedades. O não cumprimento dessas obrigações pode resultar em desapropriação, reafirmando a necessidade de ação eficaz e tempestiva por parte das autoridades municipais (Martins Junior et al., 2020).

A interpretação do art. 52 do Estatuto da Cidade deve ser realizada em conjunto com outros dispositivos legais, como a Lei de Improbidade Administrativa, para compreender plenamente as implicações dos atos de improbidade (Genz, 2007). Os dispositivos da LIA fornecem uma base sólida para identificar e sancionar atos que violam a probidade administrativa. Dessa forma, as situações elencadas no Estatuto da Cidade complementam o arcabouço legal existente, enfatizando a necessidade de práticas administrativas éticas e conformes à lei (Martins Junior et al., 2020).

O desvio de finalidade, descrito no artigo 2º, inciso "e", da Lei nº 4.717/65, ocorre quando o agente público pratica um ato com objetivo diverso daquele explicitado na regra de competência (Genz, 2007). Essa prática configura ato nulo, violando princípios fundamentais da Administração Pública, como a legalidade e a moralidade (Magalhães Júnior et al., 2023). A doutrina aponta que essa conduta pode acarretar tanto prejuízo ao patrimônio público quanto enriquecimento ilícito (Martins Júnior, 1996).

Improbidade administrativa também ocorre quando o Prefeito utiliza recursos obtidos pela outorga onerosa do direito de construir para finalidades divergentes das previstas no artigo 26 do Estatuto da Cidade (Magalhães Júnior et al., 2023). Essa prática constitui um desvio de finalidade, resultando em lesão ao patrimônio público e violação dos princípios administrativos (Martins Júnior et al., 2020). A inobservância da destinação correta desses recursos configura improbidade, sujeitando o agente às sanções da Lei de Improbidade Administrativa, como perda de função pública e suspensão de direitos políticos (Genz, 2007).

A aplicação inadequada de recursos oriundos de operações urbanas consorciadas configura outro ato de improbidade, conforme o artigo 33, § 1º do Estatuto da Cidade (Magalhães Júnior et al., 2023). Essas operações devem ser conduzidas exclusivamente para atividades vinculadas à própria operação consorciada, e qualquer desvio de finalidade viola os princípios da legalidade e moralidade administrativa (Martins Júnior et al., 2020). A aplicação indevida dos recursos pode configurar enriquecimento ilícito do agente público (Martins Júnior, 1996).

A falta de transparência e participação popular na elaboração do Plano Diretor é outra hipótese de improbidade administrativa descrita no Estatuto da Cidade. O artigo 11, inciso II, da Lei de Improbidade Administrativa obriga a garantir a participação da comunidade, a publicidade dos documentos e o acesso a informações (Magalhães Júnior et al., 2023). O não cumprimento desses requisitos pode acarretar sanções como perda de função pública e proibição de contratar com o poder público (Martins Júnior et al., 2020).

A inobservância dos prazos para a elaboração e revisão dos Planos Diretores é outra hipótese de improbidade administrativa conforme o artigo 52 da Lei nº 10.257/01 (Genz, 2007). A omissão do agente em cumprir tais prazos, mandatórios para o planejamento urbano, caracteriza conduta omissiva contrária aos princípios da administração pública (Martins Júnior et al., 2020). A intenção do agente ao negligenciar suas obrigações é essencial, pois a improbidade administrativa deve ser interpretada em conformidade com a finalidade do ato praticado (Magalhães Júnior et al., 2023).

A aquisição de imóvel por valor superior ao de mercado, utilizando o direito de preempção, pode configurar improbidade administrativa se demonstrado ser desvantajoso para o erário público (Martins Júnior, 1996). Tal prática revela má gestão

dos recursos públicos, contrariando os princípios da eficiência e economicidade (Genz, 2007). A legislação visa impedir que agentes públicos, em conluio com terceiros, promovam atos lesivos ao patrimônio público (Magalhães Júnior et al., 2023).

A utilização inadequada dos recursos destinados a operações de transformação urbana representa má aplicação de fundos públicos (Martins Júnior et al., 2020). A destinação errônea desses recursos compromete o desenvolvimento urbano sustentável e pode acarretar sanções severas ao agente público envolvido (Genz, 2007). A Lei de Improbidade Administrativa prevê punições rigorosas para essas infrações, protegendo o patrimônio público e a integridade dos processos urbanísticos (Martins Júnior, 1996).

O descumprimento das exigências para a elaboração de planos diretores não apenas representa uma falha administrativa, mas também atenta contra o interesse público e a gestão urbana participativa (Magalhães Júnior et al., 2023). A omissão na promoção de audiências públicas e no fornecimento de informações necessárias para a elaboração do plano diretor pode configurar improbidade, com sanções como suspensão de direitos políticos e multas (Martins Júnior et al., 2020). Essas práticas contrariam os princípios da transparência e participação popular, fundamentais na governança urbana (Genz, 2007).

Conforme Genz (2007), o Estatuto não criou novos tipos de atos de improbidade, mas listou hipóteses que exigem interpretação à luz do ordenamento jurídico vigente, visando assegurar a correta aplicação das leis e o combate a práticas lesivas ao patrimônio público.

Entre as hipóteses de atos de improbidade previstas no Estatuto da Cidade, destacam-se aquelas que envolvem danos ao erário. Martins Júnior (1996) argumenta que qualquer ação ou omissão que cause prejuízo financeiro ao município pode configurar improbidade, especialmente quando resultante de atos administrativos dolosos. Um exemplo típico é o superfaturamento em contratações públicas, que implica a retirada de valores excessivos dos cofres públicos, conforme evidenciado no artigo 10, inciso V, da Lei nº 8.429/92.

A Lei nº 8.429/92 também tipifica como atos de improbidade aqueles que resultam em enriquecimento ilícito. Genz (2007) enfatiza que casos de aquisição de imóveis por preços superiores ao de mercado, facilitados por agentes públicos, podem configurar enriquecimento ilícito, conforme o artigo 9º, inciso I, do referido diploma

legal. Nessas situações, torna-se crucial investigar o elemento subjetivo do agente, ou seja, a intenção deliberada de obter vantagem indevida.

A interpretação sistemática das normas é fundamental para a correta qualificação dos atos de improbidade. Martins Júnior (1996) destaca que, ao avaliar a conduta do agente público, deve-se considerar tanto o conteúdo do Estatuto da Cidade quanto o da Lei de Improbidade Administrativa. Assim, atos que desrespeitam os princípios da administração pública, como moralidade e legalidade, podem ser caracterizados como nulos e sujeitos a penalidades.

Outro ponto relevante é a participação de servidores públicos e particulares interessados na execução de políticas urbanas. Genz (2007) esclarece que, embora o chefe do Poder Executivo Municipal seja o principal responsável pela aplicação do Estatuto da Cidade, outros agentes podem concorrer para a prática de atos de improbidade, direta ou indiretamente, contribuindo para desvios de finalidade que favoreçam interesses pessoais ou privados.

A conformidade com os princípios constitucionais da administração pública é essencial para evitar atos de improbidade. Conforme Martins Júnior (1996), o desvio de finalidade na execução de políticas públicas urbanas pode configurar improbidade administrativa. O desrespeito aos princípios da impessoalidade, publicidade e eficiência pode resultar em atos administrativos nulos, passíveis de sanções legais.

Além disso, o Estatuto da Cidade requer uma interpretação que considere a intersecção entre o direito administrativo e o direito urbanístico. Genz (2007) destaca que, para prevenir atos de improbidade, é necessário equilibrar a aplicação dos dispositivos legais, levando em conta os objetivos sociais e urbanos previstos pela Lei nº 10.257/01. A má gestão dos instrumentos de política urbana, portanto, pode levar a consequências legais severas.

A prevenção e o combate à improbidade administrativa no contexto urbano exigem uma abordagem multidisciplinar. Martins Júnior (1996) aponta que a aplicação efetiva das leis depende de uma análise cuidadosa dos elementos subjetivos e objetivos do agente público, assim como dos resultados pretendidos com suas ações. A prática de atos que causem danos ao erário ou enriquecimento ilícito deve ser combatida para garantir a integridade do patrimônio público.

O Estatuto da Cidade, ao elencar hipóteses de atos de improbidade, não busca criar novas categorias jurídicas, mas aplicar rigorosamente o ordenamento existente. Genz (2007) observa que essa abordagem visa fortalecer o combate à corrupção e

promover uma administração pública mais transparente e responsável. A aplicação correta das normas evita a perpetuação de práticas corruptas e protege o interesse público.

Conclui-se que o Estatuto da Cidade e a Lei de Improbidade Administrativa são instrumentos complementares na defesa do interesse público e na prevenção de atos lesivos ao patrimônio coletivo. Conforme Martins Júnior (1996), a interpretação dessas leis deve ser sistemática e integrada, considerando tanto o direito administrativo quanto o urbanístico. Apenas assim será possível garantir a aplicação efetiva da justiça e a promoção de políticas urbanas justas e equitativas.

3 OS PRINCIPAIS PROBLEMAS DECORRENTES DA EXPANSÃO DESORGANIZADA DOS GRANDES CENTROS URBANOS.

A técnica de codificação ainda não alcançou o direito urbanístico, cuja matéria encontra-se esparsa em diversos diplomas legais. A dispersão normativa pode dificultar a aplicação e interpretação das normas, exigindo algum esforço para a compreensão integrada das regulamentações que norteiam o planejamento e desenvolvimento urbano no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 é o ponto de partida para o direito urbanístico brasileiro, com os artigos 182 e 183 estabelecendo os fundamentos da política urbana, a função social da propriedade e o direito à moradia. Esses dispositivos são complementados pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que regulamenta os mencionados artigos constitucionais, fornecendo diretrizes gerais para a política urbana e instrumentos para a sua efetivação.

A Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979) estabelece normas gerais para loteamentos urbanos e a utilização do solo, contribuindo para o ordenamento territorial. As Leis de Uso e Ocupação do Solo, regulamentadas por cada município, definem os usos permitidos para diferentes áreas urbanas, refletindo as peculiaridades locais no planejamento urbano.

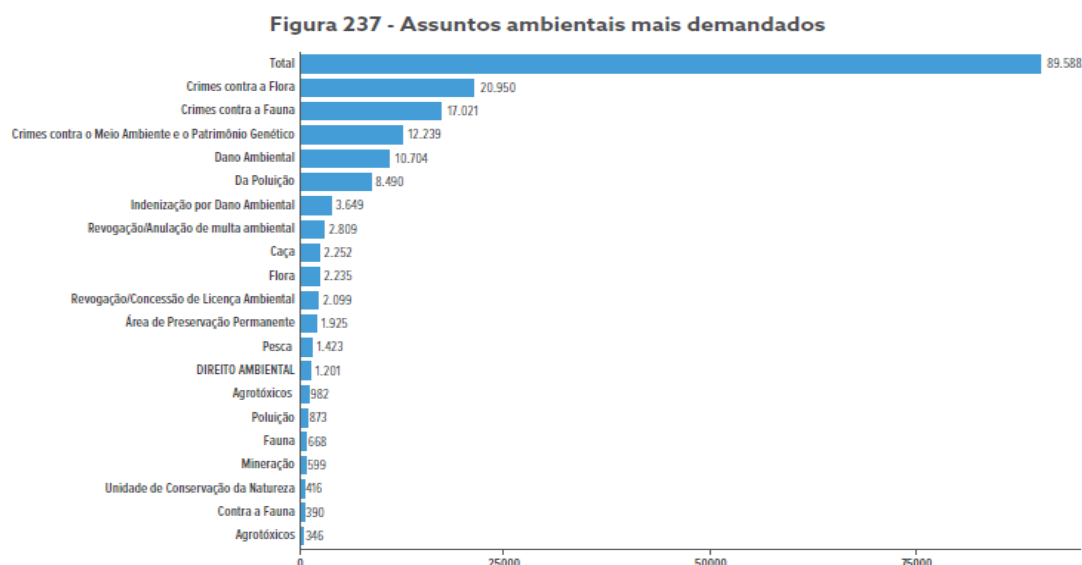
A mobilidade urbana é regida pela Lei de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), que estabelece diretrizes para a política nacional de mobilidade urbana, promovendo o desenvolvimento sustentável das cidades e a melhoria da qualidade de vida. A regularização fundiária, um desafio significativo nas áreas urbanas, é

tratada pela Lei de Regularização Fundiária (Lei nº 13.465/2017), que dispõe sobre a formalização de assentamentos informais e a regularização fundiária rural e urbana.

O Código de Obras e Edificações, legislação municipal, regulamenta a construção e reforma de edificações, assegurando padrões mínimos de segurança, salubridade e acessibilidade. Por fim, o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) institui diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, promovendo a cooperação intermunicipal.

O legislador ordinário se empenha para a concretização do direito à moradia e regularização dos espaços urbanos. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2021) criou o Painel Interativo Nacional de Dados Ambiental e Interinstitucional (Sirenejud) a partir da Resolução Conjunta n.8, de 25 de junho de 2021, a fim de reunir diversas informações relacionadas aos processos que têm o meio ambiente como objeto, a partir de dados da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (Datajud) e outras instituições como o Ministério do Meio Ambiente (MMA), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Agência Nacional de Águas (ANA), entre outras. O SireneJud se adequa aos objetivos estabelecidos pelo Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD), nomeadamente os de número 13, 15 e 16, respectivamente, *ação contra a mudança global do clima, vida terrestre e promoção da paz, justiça e instituições eficazes*.

Essa plataforma também disponibiliza dados georreferenciados do dano ambiental das ações judiciais, sejam elas cíveis, criminais ou de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) que digam respeito a questões relacionadas ao meio ambiente, segundo consta do Relatório Anual 2022 CNJ. O CNJ produz, ainda, o relatório “Justiça em números” que traz dados expressivos sobre o aumento dos processos judiciais entre os anos de 2020 e 2021, representando um incremento de 10,4% de novos processos ambientais, totalizando 89.588, dentre os quais possuem maior representatividade os de natureza criminal. Abaixo figura extraída do predito relatório.

Figura 2 - Assuntos ambientais mais demandados

Fonte: CNJ, 2022

Como se nota, os processos de cunho penal traduzem mais da metade das demandas judiciais relativas à matéria ambiental, de modo que merecem especial atenção dos órgãos de persecução penal a fim de diminuir a ocorrência desses delitos.

Ademais, importante identificar que o caos verificado nas grandes cidades pode ser atribuído a causas morais, pois o munícipe não consegue compreender o vínculo que possui com o local em que reside. A precariedade dessa percepção enseja condutas como a de jogar lixo na rua, picar muros, depredar patrimônio público e degradar árvores. Esses tipos de condutas são características que demonstram a ausência de elo entre o causador do dano e o ambiente objeto de sua atuação (Nalini, 2015).

O crescimento intenso e desestruturado nas cidades pós-industriais ocasiona problemas de difícil reparação relacionados à ocupação do solo e degeneração do ambiente urbano, agravados pela vinda de fortes contingentes humanos que, em regra, são pessoas hipossuficientes. As metrópoles padeceram em suas finalidades quando não há planejamento urbano adequado que se dedique a alocar essas pessoas em locais apropriados (Pereira, 2014).

A ocupação do solo urbano vista pela lente da clandestinidade, por ser uma realidade das metrópoles, é que se torna imprescindível sua investigação com mais

afinco, apurando o contexto social através das entranhas de um mundo não visível a todos.

Nessa linha, a população comunitária desloca-se em direção ao setor produtivo a fim de prestar sua mão-de-obra e de usufruir dos serviços públicos. Findada essas atividades, retornam para suas habitações, como se não fizessem parte de uma cidade lícita. Essas áreas, uma vez que se encontram com altos índices de densidade demográfica e sem infraestrutura básica, externam, na natureza, a sua própria degradação, cujas encostas, em razão de processos erosivos durante a época de chuvas, deslizam e geram enchentes que poluem o fluxo aquífero daquela região, tornando-o impróprio a todos (Pereira, 2014).

As construções irregulares em áreas com alta densidade demográfica e sem infraestrutura básica geram diversos problemas, como a degradação ambiental, que pode levar a processos erosivos durante a época de chuvas, deslizamentos de encostas e enchentes que poluem o fluxo aquífero da região, tornando-o impróprio para uso humano

Além disso, essas áreas geralmente não possuem saneamento básico adequado, o que pode levar à proliferação de doenças e à contaminação do solo e da água. A falta de acesso a serviços públicos, como saúde e educação, também é um problema comum nessas áreas, o que pode perpetuar o ciclo de pobreza e exclusão social. As construções irregulares em áreas sem infraestrutura básica geram uma série de problemas ambientais, sociais e de saúde pública que afetam diretamente a qualidade de vida da população que vive nessas áreas.

A falta de planejamento urbano adequado e a ausência de fiscalização efetiva contribuem para a proliferação de assentamentos informais e invasões de terras, resultando em um caos urbano e em uma série de consequências negativas para a sociedade.

Um dos principais problemas ocasionados pelas construções irregulares é a precariedade das condições de habitação. Muitas vezes, essas construções são realizadas em áreas de risco, como encostas íngremes, margens de rios e terrenos impróprios para ocupação. Isso expõe os moradores a perigos como deslizamentos de terra, enchentes e desabamentos, colocando em risco suas vidas e propriedades.

Além disso, as construções irregulares geralmente ocorrem em áreas sem infraestrutura adequada, como falta de acesso a serviços básicos como água potável, saneamento básico, energia elétrica e transporte público. Isso resulta em condições

de vida precárias, afetando a qualidade de vida dos moradores e contribuindo para a perpetuação do ciclo de pobreza e exclusão social.

Outro problema decorrente das construções irregulares é a deterioração do meio ambiente. Muitas vezes, essas construções são realizadas em áreas de preservação ambiental, como matas ciliares e áreas de proteção permanente, causando danos irreversíveis aos ecossistemas naturais. Além disso, a ocupação desordenada do solo contribui para a impermeabilização excessiva, o desmatamento e a poluição do ar e da água, afetando negativamente a sustentabilidade ambiental das cidades.

A ausência de títulos de propriedade dificulta o acesso a financiamentos e impede que os moradores tenham segurança jurídica sobre suas moradias. Isso gera insegurança e vulnerabilidade social, além de dificultar a implementação de políticas públicas efetivas para a melhoria das condições de vida nessas áreas.

Em suma, as construções irregulares representam um desafio complexo e multifacetado para as cidades. É fundamental que sejam adotadas medidas efetivas de planejamento urbano, fiscalização e regularização fundiária para combater esse problema e promover cidades mais sustentáveis, inclusivas e seguras para todos os seus habitantes.

3.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PROCESSOS URBANOS

A regularização fundiária é instrumento crucial no direito urbanístico brasileiro, destacando sua importância para corrigir irregularidades na ocupação do solo urbano, principalmente em áreas habitadas por populações de baixa renda. A regularização fundiária não se limita à legalização das ocupações irregulares, mas envolve medidas para garantir o direito à moradia, a integração social e a melhoria das condições de vida dos ocupantes, respeitando o princípio da função social da propriedade urbana (Silva, 2010).

O processo de regularização fundiária está ligado à história da urbanização no Brasil, marcada pela desigualdade social e pela ocupação informal de terrenos, especialmente nas periferias das grandes cidades. A regularização é uma resposta necessária à expansão urbana desordenada, onde a oferta formal de habitação não atende à demanda, forçando parte da população a ocupar áreas irregulares, sem infraestrutura adequada e em condições precárias (Silva, 2010).

O Estatuto da Cidade desempenha um papel relevante na regulamentação da regularização fundiária, introduzindo mecanismos como a concessão de uso especial para fins de moradia e a legitimação de posse, que permitem a legalização de ocupações irregulares e a inclusão dessas áreas na cidade formal. Esses instrumentos são fundamentais para a efetivação do direito à moradia digna e para a integração dos assentamentos informais ao tecido urbano (Silva, 2010).

Os desafios enfrentados na implementação da regularização fundiária incluem resistência política e administrativa, complexidade jurídica das situações de posse e propriedade, e falta de recursos financeiros e técnicos. Esses obstáculos requerem uma abordagem integrada e colaborativa entre diferentes níveis de governo, comunidades locais e organizações da sociedade civil (Silva, 2010).

A regularização fundiária não deve ser vista apenas como uma solução para problemas jurídicos, mas como uma política pública de inclusão social, acompanhada de investimentos em infraestrutura urbana, como saneamento básico, iluminação, pavimentação e acesso a serviços públicos essenciais. A relação entre a regularização fundiária e a função social da propriedade urbana é essencial, assegurando que o uso do solo esteja alinhado com os princípios de justiça social e equidade, conforme preconizado pela Constituição Federal de 1988 (Silva, 2010).

O planejamento urbano é essencial para organizar o território e prevenir ocupações irregulares. A falta de planejamento adequado e a negligência do poder público em prover habitação para as camadas mais pobres contribuem significativamente para o surgimento de assentamentos informais (Silva, 2010).

A regularização fundiária no Brasil emerge como uma resposta às necessidades de um país marcado por um crescimento urbano desordenado e pela carência de planejamento estrutural adequado. Historicamente, as cidades brasileiras se expandiram sem controle, resultando em ocupações irregulares que comprometem a qualidade de vida dos moradores. Essas áreas, caracterizadas pela ausência de infraestrutura e serviços básicos, são um reflexo da falta de políticas urbanas eficazes (Gonçalves, 2009). A partir desse cenário, a regularização fundiária torna-se uma ferramenta essencial para a garantia do direito à moradia e à cidade sustentável.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil deu um passo importante na institucionalização de políticas urbanas. O capítulo sobre política urbana, presente nos artigos 182 e 183, foi um marco inicial na tentativa de ordenar o crescimento das cidades, exigindo o plano diretor municipal para municípios com mais

de 20 mil habitantes (Gonçalves, 2009). Essa medida estabeleceu as bases para a regularização fundiária, que busca transformar assentamentos informais em áreas urbanizadas, promovendo a inclusão social e jurídica dos seus habitantes.

A criação da Lei nº 11.977/2009, que dispôs sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e sobre a regularização fundiária, foi um avanço significativo na tentativa de consolidar uma agenda voltada para o combate à informalidade urbana. Essa legislação foi desenhada para integrar as questões sociais, jurídicas, ambientais e urbanísticas presentes nos assentamentos informais, visando assegurar o direito à moradia e à segurança habitacional (Negri; Alcântara; Castro, 2013). A regularização fundiária, portanto, passou a ser vista não apenas como uma questão de titulação, mas de inclusão social e urbana.

No entanto, a regularização fundiária enfrentou desafios significativos, particularmente em relação à sua limitação ao processo de titulação de terras. Essa visão restrita negligenciou aspectos fundamentais como a urbanização e a permanência dos moradores em seus locais de origem (Gonçalves, 2009). Essa crítica é relevante, pois a regularização fundiária deveria englobar um conjunto mais amplo de ações, incluindo a melhoria da infraestrutura urbana e a garantia de um ambiente equilibrado, conforme previsto pela legislação.

Em 2017, a Lei nº 13.465 trouxe novas perspectivas para a regularização fundiária, ao ampliar seu escopo e integrar medidas de urbanização e proteção ambiental. Essa lei é considerada um marco na política de regularização, pois ultrapassa os elementos meramente jurídicos e implementa uma abordagem mais holística, que visa a efetivação dos direitos sociais e ambientais dos moradores de áreas irregulares (BRASIL, 2017). A nova legislação promove maior segurança jurídica e busca proporcionar um desenvolvimento urbano sustentável.

A Lei nº 13.465/2017 introduziu também a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), dividida em duas modalidades: Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e Reurb de Interesse Específico (Reurb-E). A primeira é voltada para a regularização de núcleos urbanos informais ocupados por populações de baixa renda, enquanto a segunda abrange núcleos ocupados por populações não enquadradas como de baixa renda (BRASIL, 2017). Essa distinção permite uma abordagem mais direcionada, considerando as diferentes realidades socioeconômicas dos moradores.

A Reurb-S, em particular, emerge como um instrumento crucial para assegurar o direito à moradia digna e à cidade sustentável para as populações de baixa renda.

Ela permite que o Estado atue diretamente na melhoria das condições de vida dessas comunidades, promovendo a inclusão social e a dignidade humana (Bachi; Souza, 2019). Ao regulamentar essas áreas, o Estado não apenas legaliza as moradias, mas também contribui para a criação de cidades mais justas e equilibradas.

Ainda assim, a regularização fundiária enfrenta desafios na sua implementação, especialmente quanto à necessidade de ações concretas e eficazes para enfrentar o problema da moradia urbana de baixa renda. A inadequação das respostas do poder público tem contribuído para o agravamento das ocupações irregulares, que se transformam em verdadeiras "cidades ilegais", caracterizadas pela falta de infraestrutura e pela precariedade das habitações (Chaer, 2016). Portanto, é crucial que as políticas públicas de regularização sejam acompanhadas de medidas de urbanização e desenvolvimento social.

A legislação federal, ao longo das últimas décadas, tem tentado mitigar os impactos desse fenômeno, introduzindo mecanismos penais e administrativos voltados para o controle do parcelamento do solo urbano. A Lei n.º 6.766, de 1979, estabelece que o parcelamento irregular do solo é um crime contra a Administração Pública, impondo sanções tanto a quem promove o loteamento sem a devida autorização quanto àqueles que veiculam informações falsas sobre a legalidade desses empreendimentos (BRASIL, 1979).

A introdução da pena de perda do bem ilegalmente loteado tem sido discutida como uma medida eficaz para combater a ocupação irregular. Essa proposta baseia-se na ideia de que a privação do bem afetaria diretamente os incentivos econômicos dos envolvidos, tornando o crime menos atrativo. A perda de bens como pena é prevista no artigo 5º, inciso XLVI, da Constituição Federal, que autoriza a adoção de sanções patrimoniais, entre outras (BRASIL, 1988). Contudo, a implementação dessa pena ainda enfrenta desafios legislativos e administrativos.

Apesar da severidade prevista na Lei n.º 6.766/1979, a eficácia das punições tem sido limitada devido a modificações na legislação penal que permitem a substituição das penas privativas de liberdade por penas alternativas. A Lei n.º 9.714, de 1998, por exemplo, ampliou as possibilidades de aplicação dessas penas, reduzindo o impacto das sanções originais sobre os infratores de parcelamentos irregulares (BRASIL, 1998). Como resultado, a prática de loteamento clandestino continua a prosperar, especialmente em áreas periféricas e vulneráveis de grandes cidades.

Outra mudança significativa ocorreu com a Lei n.º 9.099, de 1995, que possibilitou a suspensão condicional do processo para crimes com pena mínima de até um ano. Essa medida tem permitido que muitos casos de ocupação irregular sejam tratados de maneira mais branda, resultando, na prática, em uma punição menos severa para os responsáveis por essas atividades (BRASIL, 1995). Esse cenário tem gerado debates sobre a necessidade de endurecer a legislação para garantir a eficácia das punições e proteger o ordenamento urbano.

O crime de grilagem, que envolve a apropriação indevida de terras, é uma das formas mais graves de ocupação irregular e está sujeito a penas mais rigorosas, conforme previsto na Lei n.º 9.785, de 1999, que introduziu modificações à Lei n.º 6.766/1979. A pena para esse crime varia de um a cinco anos de reclusão, com a possibilidade de suspensão condicional do processo nos casos em que a pena mínima é aplicada (BRASIL, 1999). No entanto, a prática demonstra que a penalidade máxima raramente é aplicada, enfraquecendo o efeito dissuasório da lei.

Uma alternativa proposta por especialistas é o aumento da pena mínima para o crime de grilagem, de modo a excluir a possibilidade de suspensão condicional do processo. Essa medida teria o potencial de fortalecer o caráter repressivo da legislação, desestimulando a prática de ocupação irregular, especialmente em áreas de proteção ambiental e regiões de expansão urbana desordenada (Gonçalves, 2009). A elevação da pena mínima para dois anos é vista como um passo necessário para assegurar a eficácia das sanções e promover a regularização fundiária.

A regularização fundiária não se limita à legalização de ocupações, mas envolve um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas a transformar realidades precárias em ambientes regularizados e sustentáveis. A Lei 11.977/2009 estabelece que a regularização visa à titulação dos ocupantes, garantindo-lhes segurança jurídica e promovendo o desenvolvimento das funções sociais da propriedade. Isso reflete o compromisso com a efetivação do direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado, fundamentais para a dignidade humana.

A Lei 13.465/2017, oriunda da Medida Provisória 759/2016, ampliou o escopo da regularização fundiária no Brasil para áreas urbanas e rurais, públicas e privadas. A legislação atual busca enfrentar a diversidade de irregularidades, desde favelas até loteamentos clandestinos, visando a integração dos assentamentos informais à cidade formal. O objetivo é assegurar que a função social da propriedade seja cumprida, promovendo uma urbanização inclusiva.

A regularização fundiária, quando implementada de forma eficaz, contribui para a redução das desigualdades urbanas e para a melhoria das condições de vida nas cidades. Ao legitimar as posses e assegurar a provisão de infraestrutura básica, fortalece o vínculo dos moradores com suas comunidades, promovendo o desenvolvimento local e a inclusão social.

3.2 ASPECTOS SOCIAIS DO CRESCIMENTO URBANO DESORDENADO: POBREZA E EXCLUSÃO NA CIDADE DE SÃO PAULO

O crescimento urbano desordenado em São Paulo intensifica a pobreza e a exclusão social, especialmente nas regiões periféricas da cidade. A rápida urbanização, associada a políticas públicas ineficazes, tem gerado um ambiente onde as desigualdades sociais se aprofundam continuamente. A falta de planejamento urbano adequado para acomodar o crescimento populacional e a insuficiência de serviços básicos resultaram na proliferação de favelas e na marginalização de grandes parcelas da população urbana. Como Carvalho (1998) destaca, essa urbanização fragmentada reflete a desigualdade social intrínseca à estrutura da sociedade brasileira, evidenciando as precárias condições de vida enfrentadas por muitos habitantes da cidade.

A partir da década de 1990, a globalização trouxe novas dinâmicas ao cenário urbano de São Paulo, acentuando ainda mais as desigualdades existentes. A expansão urbana, impulsionada por interesses econômicos globais, resultou em uma cidade profundamente dividida, onde a prosperidade de poucos contrasta fortemente com a exclusão social vivida por muitos. Santos (1996) descreve esse fenômeno como uma fragmentação do espaço, revelando a coexistência de realidades contrastantes e acentuando as disparidades socioeconômicas que caracterizam o crescimento urbano desordenado.

A exclusão social em São Paulo manifesta-se não apenas na desigualdade econômica, mas também no acesso limitado a direitos fundamentais, como moradia, educação e segurança. A expansão urbana descontrolada ampliou as distâncias sociais, resultando em áreas marginalizadas com pobreza persistente e oportunidades de ascensão social reduzidas. Sposati (1996) argumenta que essa exclusão está intrinsecamente ligada à ausência de políticas inclusivas que

garantam a todos os cidadãos o acesso igualitário aos serviços urbanos, exacerbando a vulnerabilidade das populações periféricas.

O impacto da pobreza nas dinâmicas urbanas de São Paulo é multifacetado, influenciando desde a saúde pública até a segurança. A concentração da pobreza nas periferias priva os moradores de condições dignas de vida e contribui para o aumento da violência e da criminalidade. Ribeiro e Santos (1994) argumentam que a ausência de políticas sociais eficazes agrava a insegurança pública, criando um ciclo vicioso onde a exclusão social alimenta a criminalidade, que, por sua vez, reforça a exclusão, perpetuando o desordenamento urbano.

A expansão das favelas em São Paulo reflete a incapacidade do mercado formal de habitação em atender à demanda de uma população crescente e empobrecida. A migração de trabalhadores rurais para a cidade, em busca de melhores condições de vida, encontrou um sistema urbano despreparado para absorver essa mão de obra. Ianni (1992) descreve esse cenário como "crescimento urbano desajustado", revelando a falência das políticas habitacionais e a falta de planejamento urbano, que perpetuam a pobreza e a exclusão.

Além disso, a pobreza em São Paulo está fortemente associada à falta de acesso à educação e ao mercado de trabalho formal, perpetuando um ciclo de exclusão difícil de romper. As oportunidades de ascensão social são limitadas, e a precariedade das condições de vida nas periferias reduz drasticamente as chances de melhoria para essas populações. Castells (2000) argumenta que essa exclusão social se manifesta em uma urbanização que reproduz as desigualdades sociais e restringe o desenvolvimento humano, consolidando o crescimento urbano desordenado e suas consequências.

A precariedade dos serviços públicos disponíveis nas áreas periféricas é outro reflexo da exclusão social em São Paulo. A falta de saneamento básico, transporte público ineficiente e a carência de escolas e hospitais de qualidade são sintomas de uma urbanização que privilegia os interesses econômicos em detrimento das necessidades sociais. Harvey (1993) argumenta que essa negligência estatal contribui para a manutenção de um sistema urbano desigual, onde as áreas centrais concentram recursos e investimentos, enquanto as periferias são deixadas sem infraestrutura adequada, acentuando a exclusão social.

A marginalização de grandes contingentes populacionais em São Paulo contribui para a deterioração das relações sociais e o aumento da violência. A falta

de perspectivas, aliada à ausência de políticas públicas eficazes, cria um ambiente propício ao surgimento de conflitos e ao fortalecimento de redes criminosas. García (1998) destaca que o crescimento urbano desordenado não apenas reflete a exclusão social, mas também a agrava, criando uma espiral de violência e segregação que dificulta a implementação de soluções duradouras.

O crescimento urbano desordenado em São Paulo reflete um modelo de desenvolvimento que, ao concentrar riqueza em poucas mãos, amplia as desigualdades sociais e exclui uma grande parcela da população dos benefícios do progresso. A falta de uma visão integrada e inclusiva de planejamento urbano perpetua a pobreza e a exclusão, criando uma cidade profundamente desigual. Castells (1995) sugere que, para enfrentar esses desafios, é necessário repensar o modelo de urbanização, adotando políticas que promovam a inclusão social e garantam o direito à cidade para todos os seus habitantes, revertendo os efeitos negativos do crescimento urbano desordenado.

O rápido crescimento da cidade gerou áreas densamente povoadas, mas desprovidas de serviços essenciais, como saneamento básico, saúde e educação. A falta de estrutura fomentou a exclusão social, relegando os mais pobres a zonas periféricas, distantes do centro econômico e dos benefícios urbanos, perpetuando uma geografia da desigualdade (Martine, 1994).

Paralelamente ao crescimento desordenado redefiniu-se a sociabilidade urbana em São Paulo, com as áreas periféricas, muitas vezes esquecidas pelo poder público, tornando-se focos de tensão social (Véras, 2001). As populações que não encontram espaço no mercado formal de trabalho desenvolvem formas alternativas de sobrevivência, muitas vezes à margem da legalidade. Esse processo contribui para o aumento da insegurança pública, com o crescimento da criminalidade e a intensificação dos conflitos urbanos, refletindo as falhas na integração dessas comunidades (Santos, 1996).

A exclusão social em São Paulo, além de ser um fenômeno econômico, também é cultural, envolvendo a criação de uma "cronologia social" própria das periferias, marcada pela falta de acesso aos bens culturais e pela restrição à mobilidade social (Jameson, 1989). Essa "cronologia social" configura uma barreira invisível e poderosa, que limita as possibilidades de ascensão econômica e social, perpetuando a pobreza e a exclusão por gerações. Tal dinâmica reforça a segregação espacial, mantendo os mais pobres confinados a áreas desvalorizadas

e distantes, tanto geograficamente quanto socialmente, do centro da cidade (Ziccardi, 1998).

As políticas públicas implementadas ao longo das décadas, que negligenciaram as necessidades das áreas periféricas, contribuíram para a expansão das favelas e ocupações irregulares, onde a ausência do Estado é evidente (Sposati, 1996). Nessas áreas, a precariedade das condições de vida, aliada à falta de oportunidades, cria um ambiente propício ao surgimento de problemas sociais graves, como o aumento da violência e o tráfico de drogas. A falta de intervenção do poder público perpetua e agrava essas condições, levando ao aumento da criminalidade e da insegurança (Ziccardi, 1998).

O crescimento das favelas em São Paulo, como parte do processo de urbanização desordenada, é exemplo claro de como a exclusão social se manifesta de maneira espacial e tangível (Ribeiro e Santos Jr., 1994). Essas áreas de urbanização informal e precária apresentam altos índices de pobreza e ausência de serviços públicos básicos. A expansão dessas zonas de exclusão social reflete a incapacidade do Estado em oferecer soluções de habitação digna para a população de baixa renda, exacerbando as desigualdades e comprometendo a coesão social da cidade (Harvey, 1993).

A metropolização do espaço urbano, iniciada na década de 1970, ampliou a fragmentação do tecido social e intensificou a exclusão das classes subalternas (Oliveira, 1999). A exclusão social em São Paulo vai além da pobreza, manifestando-se em dinâmicas complexas onde a falta de acesso a serviços básicos e a segregação espacial, alimentadas pelo capitalismo, perpetuam a marginalização dos mais vulneráveis.

Com a industrialização acelerada entre as décadas de 1940 e 1970, São Paulo experimentou um crescimento urbano desordenado, resultando na formação de vastas periferias, onde as políticas habitacionais falharam em garantir condições dignas de vida (Ianni, 1992). O colapso desse modelo a partir da década de 1970 impulsionou uma nova fase de urbanização, marcada por desafios crescentes no planejamento e controle urbano.

A fragmentação espacial, tanto causa quanto consequência da desigualdade, é alimentada pela lógica capitalista de acumulação (Sposati, 1996). A metrópole, antes vista como um espaço de integração e oportunidades, transformou-se em um

cenário de exclusão, onde as fronteiras físicas e sociais impedem a mobilidade e a ascensão dos mais pobres.

As transformações globais que afetam São Paulo, como a crescente importância das tecnologias de comunicação e a reestruturação econômica, impõem novos desafios à sociabilidade urbana, tornando a exclusão social ainda mais complexa (Carvalho, 1998). Em vez de integrar seus habitantes, a cidade contribui para a fragmentação das experiências e perpetuação da pobreza.

Diante desse cenário, as políticas públicas em São Paulo enfrentam dificuldades significativas para mitigar a exclusão social. A falta de um planejamento urbano eficaz agrava a situação dos mais vulneráveis (Véras, 2001). As tentativas de controle urbano, muitas vezes insuficientes, não conseguem reverter a lógica excludente que caracteriza o crescimento da cidade, resultando em uma população cada vez mais marginalizada.

A exclusão social em São Paulo está intimamente ligada à segregação espacial, que se intensifica à medida que a cidade cresce. Nas últimas décadas, a urbanização tem sido marcada pela expansão das periferias, onde a pobreza é exacerbada pela falta de infraestrutura e serviços básicos (Rocha, 1998). Essa segregação cria barreiras para a mobilidade social, perpetuando o ciclo de pobreza que afeta grande parte da população.

A complexidade e diversidade de São Paulo exemplificam como a exclusão social se manifesta de maneira multifacetada. Na metrópole contemporânea, a exclusão vai além da falta de recursos econômicos, refletindo também a desintegração das relações sociais e a alienação dos indivíduos (Santos, 1996). Essa desintegração, alimentada pela fragmentação do espaço urbano, dificulta a criação de uma identidade coletiva e agrava os desafios enfrentados pelas populações marginalizadas na luta por inclusão e direitos.

Em conclusão, a exclusão social em São Paulo é um fenômeno complexo, resultado da pobreza, segregação espacial e fragmentação social. A metropolização e o crescimento desordenado agravam essas tensões, perpetuando uma realidade em que a exclusão é um reflexo da desigualdade econômica e da falha estrutural em integrar os diferentes segmentos da sociedade (Castells, 2000). Para reverter esse quadro, é fundamental adotar políticas públicas que promovam uma urbanização inclusiva, garantindo o acesso igualitário aos recursos e oportunidades da cidade para todos os seus habitantes.

3.3 URBANIZAÇÃO E MEIO AMBIENTE: PROBLEMAS MAIS FREQUENTES

O adensamento populacional nas cidades, frequentemente observado em grandes metrópoles, é um fenômeno resultante da migração rural e do crescimento econômico, levando a uma concentração excessiva de pessoas em espaços urbanos limitados. Esse processo de urbanização acelerada exerce uma pressão significativa sobre a infraestrutura existente, criando uma demanda crescente por habitação, transporte e serviços básicos. A transformação do espaço urbano em áreas densamente povoadas resulta em desafios ambientais graves, como a poluição do ar e da água, e a redução de áreas verdes, afetando diretamente a qualidade de vida dos habitantes e a sustentabilidade da cidade (Becker, 1985).

A urbanização descontrolada frequentemente resulta em infraestrutura inadequada, como saneamento básico deficiente, gestão ineficiente de resíduos e falta de coleta de lixo. Em muitas cidades, especialmente nas regiões mais vulneráveis, os resíduos são descartados em locais inadequados, incluindo áreas alagadas ou próximas a corpos d'água. Esse manejo inadequado causa sérios danos ao meio ambiente, contaminando fontes de água potável e contribuindo para a proliferação de doenças. Além disso, a precariedade das infraestruturas agrava as desigualdades sociais, expondo a população de baixa renda a riscos ambientais elevados (Pinheiro et al., 2007).

A expansão urbana desordenada leva à ocupação de áreas previamente preservadas, resultando na destruição de ecossistemas naturais e na perda significativa de biodiversidade. A ocupação de encostas, margens de rios e outras áreas sensíveis intensifica a degradação ambiental, levando ao desaparecimento de espécies nativas e à fragmentação de habitats. Além disso, a impermeabilização do solo causada pelo crescimento das áreas construídas aumenta o risco de enchentes e deslizamentos de terra, comprometendo ainda mais a sustentabilidade urbana (Costa et al., 2006).

O crescimento urbano tem colocado em xeque a gestão dos recursos hídricos, com a crescente demanda por água potável e o aumento da poluição dos corpos d'água. A urbanização acelerada, aliada à falta de infraestrutura adequada, resulta em rios e lagos urbanos altamente poluídos, impactando a saúde pública e a biodiversidade aquática. Além disso, a gestão inadequada das bacias hidrográficas

urbanas compromete a capacidade de resposta a crises hídricas, como secas prolongadas, exacerbando a insegurança hídrica (Pereira, 2003).

A urbanização desordenada não só afeta o meio ambiente, mas também tem profundas implicações sociais e econômicas. A concentração de população em áreas inadequadas leva à formação de favelas e assentamentos informais, onde a ausência de serviços básicos cria condições de vida precárias. A desigualdade socioespacial resultante perpetua ciclos de pobreza e marginalização, exacerbando os desafios da segurança pública e aumentando a vulnerabilidade da população a desastres ambientais, como enchentes e deslizamentos (Becker, 1985).

As mudanças climáticas representam um desafio crescente para as grandes cidades, onde o processo de urbanização intensifica os impactos climáticos negativos. A concentração de edificações, a redução de áreas verdes e o aumento das emissões de gases de efeito estufa contribuem para a intensificação do efeito ilha de calor urbano, tornando as cidades mais suscetíveis a eventos climáticos extremos. Além disso, a vulnerabilidade das infraestruturas urbanas a eventos como tempestades e enchentes é exacerbada, aumentando os riscos para a população (Abelém, 1982).

O rápido crescimento urbano tem gerado desafios significativos para a mobilidade em grandes cidades, onde a infraestrutura de transporte público é frequentemente insuficiente para atender à demanda crescente. O aumento do número de veículos particulares contribui para congestionamentos severos, poluição do ar e uma maior emissão de gases de efeito estufa. A falta de planejamento adequado e de investimento em alternativas de mobilidade sustentável agrava esses problemas, resultando em uma piora da qualidade de vida urbana (Tourinho, 2006).

A urbanização desordenada exacerba a exclusão socioespacial, onde populações de baixa renda são frequentemente relegadas a áreas periféricas e ambientalmente vulneráveis. A falta de acesso a serviços básicos, como saneamento e transporte, junto com a exposição a riscos ambientais, como enchentes e deslizamentos, cria um ciclo de pobreza e marginalização que perpetua a desigualdade urbana. Essa dinâmica reflete uma gestão urbana que não considera a justiça ambiental, onde os mais vulneráveis são os mais afetados pelos problemas ambientais (Corrêa, 1995).

Diante dos desafios impostos pela urbanização desordenada, torna-se imperativo adotar estratégias de planejamento urbano sustentável que considerem

a integração entre desenvolvimento urbano e preservação ambiental. Políticas públicas que promovam a requalificação de áreas degradadas, a expansão de infraestruturas verdes e o incentivo à mobilidade sustentável são essenciais para mitigar os impactos negativos da urbanização e garantir uma melhor qualidade de vida para todos os habitantes. O planejamento integrado e a participação ativa da sociedade civil são fundamentais para a construção de cidades mais justas e resilientes (Tucci, 2004).

A urbanização desordenada tem contribuído para a formação de áreas segregadas socioespacialmente, onde as populações mais pobres vivem em condições de alta vulnerabilidade social e ambiental. Essas áreas, geralmente localizadas nas periferias das cidades, sofrem com a falta de acesso adequado a serviços urbanos básicos, como saneamento, saúde e educação. Esse processo de segregação é intensificado pela concentração de renda e pela especulação imobiliária, que forçam os mais pobres a ocuparem regiões cada vez mais distantes e inadequadas para moradia, agravando a exclusão social (Corrêa, 1995).

O crescimento desordenado das cidades tem levado à degradação ambiental significativa. Esse processo inclui a poluição de corpos d'água, perda de biodiversidade, desmatamento e o agravamento das condições de saúde pública devido à disposição inadequada de resíduos sólidos e esgoto. A urbanização sem o devido planejamento resulta em impactos ambientais irreparáveis, que afetam diretamente a qualidade de vida da população urbana e sobrecarregam os sistemas naturais que sustentam a cidade (Abelém, 1982).

A ocupação de áreas ambientalmente sensíveis, como encostas e margens de rios, por assentamentos irregulares, expõe as populações residentes a riscos significativos. Essas áreas, que frequentemente carecem de infraestrutura adequada, são particularmente vulneráveis a deslizamentos de terra e inundações. Esses riscos ambientais exacerbam as vulnerabilidades sociais existentes, criando um ciclo de precariedade que perpetua a desigualdade e a marginalização das comunidades afetadas (Torres et al., 2003).

A urbanização tem um impacto direto sobre a biodiversidade. A expansão das áreas urbanas, muitas vezes feita sem planejamento, leva à destruição de habitats naturais e à perda de espécies nativas. Esse processo é intensificado pela ocupação irregular de áreas de preservação ambiental, onde o desmatamento e a poluição se tornam problemas graves. A perda de biodiversidade não afeta apenas o meio

ambiente, mas também compromete a resiliência da cidade a eventos climáticos extremos (Becker, 1985).

A rápida expansão urbana sem o correspondente desenvolvimento da infraestrutura de transporte tem gerado sérios problemas de mobilidade. O aumento da população e da frota de veículos particulares resultou em congestionamentos crônicos e em uma maior emissão de poluentes. Além disso, a falta de investimentos em transporte público de qualidade agrava a situação, tornando a mobilidade urbana um desafio crescente para os gestores das cidades e um problema diário para seus habitantes (Tourinho, 2006).

A exclusão socioespacial está intimamente ligada aos problemas de saúde pública enfrentados pelas populações mais vulneráveis. As áreas periféricas, onde residem as camadas mais pobres da população, são frequentemente desprovidas de serviços essenciais, como saneamento básico e acesso a cuidados médicos. Essa carência contribui para a propagação de doenças e para a deterioração das condições de vida, criando um ciclo vicioso de pobreza e marginalização (Vicentini, 2004).

Diante dos desafios impostos pela urbanização desordenada, torna-se essencial um planejamento urbano que busque mitigar os riscos ambientais e sociais. Políticas públicas voltadas para a requalificação de áreas degradadas, o fortalecimento da infraestrutura urbana e a criação de zonas de preservação ambiental são fundamentais para promover a sustentabilidade e a resiliência urbana. A participação da sociedade civil no processo de planejamento também é crucial para assegurar que as necessidades de todos os grupos sociais sejam atendidas (Machado, 2003).

A gestão ambiental nas grandes cidades deve ser vista como um componente essencial do planejamento urbano. Sem uma gestão eficiente, os problemas de poluição, perda de áreas verdes e riscos ambientais só tendem a aumentar. A implementação de políticas ambientais que incentivem práticas sustentáveis, como o tratamento adequado de resíduos e a proteção de recursos hídricos, é vital para garantir um futuro mais saudável e seguro para a população urbana (Paixão e Thomas, 2009).

A abordagem desses problemas requer um planejamento urbano integrado, que considere tanto as necessidades sociais quanto as exigências ambientais. Apenas com políticas públicas eficazes e uma gestão ambiental robusta será

possível mitigar os impactos negativos da urbanização e construir cidades mais justas e sustentáveis para todos os seus habitantes (Silva, 2010).

3.3.1 Crescimento Desordenado das Cidades e a Poluição Ambiental

A expansão acelerada das áreas urbanas, sem o devido planejamento, resulta na produção de grandes volumes de resíduos sólidos, muitos dos quais não são adequadamente tratados ou descartados. Esses resíduos, frequentemente descartados em locais inadequados, como rios e terrenos baldios, ameaçam o meio ambiente, afetando a fauna e a flora locais. A poluição ambiental reflete diretamente o crescimento desordenado das cidades, impactando negativamente a saúde pública e o equilíbrio ecológico (Silva et al., 2014).

A poluição ambiental pode ser compreendida de várias maneiras, dependendo do enfoque adotado, seja jurídico, ambiental ou empresarial. No contexto jurídico, é comum defini-la como qualquer alteração prejudicial das propriedades naturais do meio ambiente que afete a saúde, a segurança ou o bem-estar da população (Mano et al., 2005). Contudo, essa definição varia entre diferentes legislações federais e estaduais, evidenciando a dificuldade em estabelecer um conceito unificado (Cerri Neto e Ferreira, 2009). Essa variabilidade torna a regulamentação e a aplicação de medidas de controle ambiental mais complexas, especialmente em áreas urbanas densamente povoadas, onde os efeitos da poluição são mais evidentes.

A classificação da poluição ambiental inclui diversas categorias, como a poluição hídrica, do solo e atmosférica, cada uma associada a diferentes agentes poluidores. No cenário urbano, a poluição do ar, proveniente principalmente dos congestionamentos de veículos, e a poluição do solo, causada pelo descarte inadequado de resíduos, são particularmente preocupantes (Freitas, 1998). A concentração de veículos nas grandes cidades contribui significativamente para a deterioração da qualidade do ar, exacerbando problemas respiratórios e cardiovasculares na população (Gouveia et al., 2003). Além disso, resíduos eletrônicos, muitas vezes descartados sem o devido tratamento, introduzem substâncias tóxicas no meio ambiente, agravando ainda mais o problema.

A gestão integrada e sustentável do desenvolvimento urbano é essencial para mitigar a poluição ambiental em áreas urbanas. O crescimento desordenado das

idades sobrecarrega os serviços públicos e cria um ambiente propício para a degradação ambiental em larga escala (Freitas, 1998). A poluição do ar e da água, o acúmulo de resíduos sólidos e a destruição de áreas verdes são sintomas de um modelo de desenvolvimento que prioriza o crescimento econômico em detrimento da sustentabilidade ambiental (Mano et al., 2005).

A poluição urbana é agravada pela falta de políticas públicas eficazes para a gestão de resíduos. A destinação inadequada de resíduos domésticos, industriais e eletrônicos compromete a qualidade do solo, do ar e da água. A ausência de infraestrutura apropriada para lidar com o crescimento desordenado resulta em áreas urbanas com alta concentração de poluentes, os quais podem causar sérios problemas de saúde à população local (Ribeiro e Besen, 2008). O manejo inadequado de resíduos eletrônicos, por exemplo, é uma questão crescente, dada a rápida obsolescência dos aparelhos tecnológicos.

A poluição eletrônica resulta do consumo excessivo e do descarte inadequado de equipamentos. A constante inovação tecnológica intensifica o descarte de eletrônicos, elevando o volume de lixo eletrônico. Sem uma destinação adequada, esses resíduos, que contêm substâncias tóxicas como cádmio, mercúrio e arsênio, contaminam o solo e as águas subterrâneas, trazendo riscos significativos à saúde pública (Ferreira e Ferreira, 2008). A exposição contínua a esses contaminantes pode resultar em doenças graves, como câncer e danos neurológicos.

Historicamente, a destinação de resíduos, incluindo eletrônicos, foi negligenciada. Apenas recentemente começou-se a perceber os impactos ambientais e de saúde pública decorrentes do descarte inadequado desses materiais. Embora a legislação ambiental busque abordar essa questão, a implementação de medidas ainda é insuficiente. Um exemplo disso é a Resolução nº 401/2008 do CONAMA, que busca minimizar os riscos ambientais através de práticas de coleta e reciclagem, mas que enfrenta desafios na aplicação prática (CONAMA, 2008).

Os resíduos eletrônicos poluem e representam uma perda econômica, pois são amplamente recicláveis. Cerca de 90% dos componentes eletrônicos são reaproveitáveis. No entanto, a falta de conscientização dos consumidores e a ausência de sistemas eficazes de coleta seletiva impedem que esse potencial seja plenamente explorado (Ferreira e Ferreira, 2008). O desenvolvimento de campanhas

educativas e a ampliação de pontos de coleta específicos para lixo eletrônico são essenciais para mitigar esse problema.

O crescimento urbano desordenado também eleva a poluição atmosférica. A concentração de atividades industriais urbanas, somada à frota de veículos em expansão, resulta na emissão de grandes quantidades de gases poluentes, como dióxido de carbono e monóxido de carbono. Essas substâncias, além de contribuírem para o aquecimento global, são responsáveis por diversas doenças respiratórias e cardiovasculares, afetando diretamente a qualidade de vida nas cidades (Kasper et al., 2009).

O crescimento desordenado sobrecarrega a infraestrutura urbana, como o abastecimento de água e saneamento. Em muitas cidades, especialmente nas periferias, a falta de tratamento adequado de esgotos e de distribuição eficiente de água potável resulta em sérios problemas de saúde pública e degradação ambiental. A poluição dos corpos d'água por resíduos domésticos e industriais compromete o fornecimento de água limpa, exacerbando as desigualdades sociais e os riscos à saúde (Ferreira e Ferreira, 2008).

A expansão urbana sem controle adequado frequentemente leva à ocupação irregular de áreas sem a infraestrutura necessária para gerenciar os resíduos gerados. Como resultado, a contaminação do solo por resíduos sólidos urbanos se torna um problema persistente, afetando a qualidade ambiental e a saúde pública (Cavalcante e Franco, 2007).

Historicamente, o solo tem desempenhado um papel fundamental na agricultura e na pecuária, sendo um recurso essencial para a humanidade. Contudo, a preservação desse recurso nem sempre foi priorizada, o que levou ao surgimento de problemas como a erosão e a voçoroca, fenômenos que degradam o solo e inviabilizam atividades produtivas. A presença de resíduos com características químicas perigosas, que podem ser disseminados a grandes distâncias, intensifica a poluição dos solos urbanos. Em áreas urbanas, onde os resíduos são frequentemente descartados inadequadamente, a degradação do solo e a poluição de corpos d'água subterrâneos tornam-se um problema significativo (Nobrega et al., 2009).

A gestão inadequada dos resíduos urbanos, particularmente em cidades com crescimento desordenado, resulta na formação de lixões clandestinos, que representam uma séria ameaça ao meio ambiente e à saúde pública. Nesses locais,

a decomposição dos resíduos sólidos gera chorume, um líquido altamente poluente que pode contaminar aquíferos e outros recursos hídricos subterrâneos. A ausência de um tratamento adequado para o chorume, como a impermeabilização do solo e o armazenamento em lagoas de tratamento, intensifica a contaminação do solo, comprometendo a sustentabilidade ambiental e a qualidade de vida nas áreas urbanas (Nobrega et al., 2009; Dantas e Ferreira Junior, 2012).

Além dos resíduos urbanos, a agricultura nas áreas periurbanas também contribui para a poluição do solo, especialmente pelo uso indiscriminado de agrotóxicos. Embora os agrotóxicos sejam utilizados para a proteção das culturas agrícolas, seu uso inadequado pode levar à degradação do solo, tornando-o impróprio para o cultivo. Esses produtos químicos podem alterar o pH do solo e modificar a solubilidade de outras substâncias, afetando diretamente a saúde do solo e a produtividade agrícola (Alves e Oliveira-Silva, 2003).

A contaminação do solo por agrotóxicos pode ocorrer de diversas maneiras, incluindo derramamentos acidentais, lavagem das plantas por irrigação ou chuva, e a incorporação de resíduos vegetais contaminados no solo. Esse processo pode resultar na poluição do solo e dos corpos d'água adjacentes, através da lixiviação, escoamento superficial e volatilização dos agrotóxicos. A adsorção desses compostos pelo solo é determinante para sua disseminação no ambiente, o que ressalta a complexidade do problema e a necessidade de um manejo adequado desses produtos químicos (Barreira e Philippi Junior, 2002).

Para mitigar os impactos da poluição do solo nas áreas urbanas, é fundamental que haja uma fiscalização rigorosa e a aplicação de penalidades contra os responsáveis pela formação de lixões clandestinos. Além disso, é necessário promover a conscientização sobre a importância do tratamento adequado dos resíduos e incentivar o uso de práticas agrícolas sustentáveis. Essas medidas são essenciais para garantir a preservação dos recursos naturais e a qualidade de vida nas cidades, evitando que a expansão urbana continue a ocorrer de forma desordenada e prejudicial ao meio ambiente (CESTESB, 2015; Ribeiro e Camello, 2014).

O papel do Estado na regulamentação e fiscalização das práticas agrícolas e de gestão de resíduos é ponto central para controlar a poluição do solo. De acordo com a legislação vigente, cabe ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento avaliar a eficácia agrônômica dos agrotóxicos, ao Ministério da

Saúde executar a classificação toxicológica, e ao Ministério do Meio Ambiente classificar o potencial de periculosidade ambiental desses produtos. Essa divisão de responsabilidades é essencial para assegurar que os impactos ambientais e à saúde humana sejam adequadamente mensurados e controlados (Ribeiro e Camello, 2014).

À medida que as cidades se expandem de maneira não planejada, a infraestrutura necessária para suportar essa expansão muitas vezes se mostra insuficiente, levando a uma série de desafios ambientais. A poluição do ar, intensificada pela concentração de veículos, indústrias e atividades de construção, é um dos mais visíveis (Carvalho et al., 2013). Nessas áreas urbanas, a qualidade do ar tende a deteriorar-se, impactando diretamente a saúde pública, já que o ar não passa por tratamento, ao contrário da água potável, que é tratada antes de ser consumida (Soares, 2004; CETESB, 2024).

Esse cenário é particularmente preocupante em cidades densamente povoadas, onde a ausência de planejamento resulta em áreas altamente poluídas. Nas zonas urbanas, o ar está constantemente saturado por emissões de veículos e indústrias, diferentemente das áreas rurais (Carvalho et al., 2013). Contudo, essa diferença diminui à medida que a urbanização avança, levando indústrias para regiões anteriormente rurais, agravando a poluição do ar e aumentando o risco de conflitos socioambientais (Gouveia et al., 2003).

Além da poluição do ar, o crescimento desordenado das cidades impacta severamente os corpos hídricos. A urbanização sem planejamento resulta no descarte inadequado de esgotos e resíduos industriais em rios e lagos, comprometendo a qualidade da água (Carvalho et al., 2013). Esses corpos hídricos, essenciais para a sobrevivência humana, estão cada vez mais contaminados, resultando na morte de peixes e na proliferação de algas, o que reduz o oxigênio disponível na água (Ribeiro e Camello, 2014).

Outro problema ambiental é a poluição difusa, que ocorre quando a água da chuva carrega resíduos de várias fontes, como orgânicos e metais pesados, para os corpos hídricos (Ribeiro e Camello, 2014). Em áreas urbanas, essa poluição é exacerbada pela impermeabilização do solo, que impede a absorção da água, aumentando o escoamento superficial, enchentes e a contaminação das águas.

A expansão urbana desordenada também contribui para a poluição térmica, causada por efluentes aquecidos de usinas termoeletricas que alteram a

temperatura dos corpos d'água. Essa alteração afeta a solubilidade de gases na água, prejudicando os ecossistemas aquáticos e forçando a migração de espécies (Braga et al., 2005).

Em áreas altamente industrializadas, a chuva ácida é outro resultado do crescimento urbano desordenado. Gases tóxicos, como o dióxido de enxofre, emitidos pelas indústrias, se combinam com a água da chuva, formando ácidos que poluem solos e corpos hídricos, corroem infraestruturas e prejudicam a vegetação (Ribeiro e Camello, 2014).

Por fim, o papel dos bioindicadores no monitoramento ambiental em áreas urbanas e rurais afetadas pelo crescimento desordenado é relevante. Espécies como líquens e macroinvertebrados aquáticos são utilizadas para avaliar a qualidade do ar e da água, oferecendo informações valiosas sobre o estado dos ecossistemas (Barreira e Philippi Junior, 2002).

3.3.2 Urbanização e Sustentabilidade

O conceito de urbanização e sustentabilidade surge em um contexto de crescimento econômico e expansão do capitalismo global, que trouxe impactos ambientais e sociais. Desde meados do século XX, o conceito de "desenvolvimento" passou a englobar não só o crescimento econômico, mas também aspectos sociais, culturais e ambientais. Nesse contexto, a urbanização tornou-se um dos principais desafios para a sustentabilidade, uma vez que a concentração populacional nas cidades intensificou problemas como a poluição, a desigualdade social e a degradação ambiental (Godard, 1996).

Nos anos 1970, o conceito de ecodesenvolvimento foi introduzido como uma tentativa de alinhar o crescimento econômico com a proteção ambiental. Conforme apresentado por autores como Maurice Strong e Ignacy Sachs, o ecodesenvolvimento buscava integrar a racionalidade do uso dos recursos naturais com os padrões socioculturais das comunidades, propondo uma crítica ao modelo de desenvolvimento industrial vigente (Bressan, 1996). Contudo, a proposta não teve o sucesso esperado, sendo ofuscada pelas novas ondas de crescimento econômico e tecnológico impulsionadas pela globalização.

Com o tempo, o conceito de desenvolvimento sustentável começou a ganhar destaque, especialmente após a Comissão Brundtland, em 1987, definir o termo

como um processo de mudança que visa equilibrar a exploração dos recursos naturais com as necessidades atuais e futuras das sociedades. O desenvolvimento sustentável passou a ser entendido como a busca por crescimento econômico aliado à preservação ambiental, propondo mecanismos de controle e fiscalização internacionais (Brundtland, 1988).

Apesar de sua ampla aceitação, o desenvolvimento sustentável não esteve isento de críticas. Alguns autores apontam que o termo não passa de uma construção ideológica que tenta mascarar as contradições do capitalismo global. Para esses críticos, o desenvolvimento sustentável serviria apenas como um ajuste à ordem global vigente, sem questionar as estruturas de poder e a hegemonia do crescimento econômico, que continuam a exacerbar as desigualdades sociais e ambientais (Herculano, 1992).

Nesse cenário, a urbanização se torna um campo fértil para analisar os desafios da sustentabilidade. A concentração de pessoas em grandes metrópoles não só intensifica a pressão sobre os recursos naturais, mas também exacerba problemas como a exclusão social e a falta de acesso a serviços básicos. A urbanização desordenada leva à degradação dos ambientes naturais e à perda de biodiversidade, colocando em risco a qualidade de vida nas cidades e no entorno urbano (Machado, 1997).

Nas últimas décadas, novas formas de cooperação internacional e avanços tecnológicos foram sugeridos como soluções para os desafios da sustentabilidade urbana. A ampliação dos mercados mundiais e o acesso a informações, facilitados pelas redes de comunicação modernas, foram vistos como meios para mitigar os efeitos negativos da urbanização. Contudo, tais soluções nem sempre consideram as particularidades locais e as necessidades das populações mais vulneráveis, perpetuando as desigualdades existentes (Bressan, 1996).

No Brasil, a partir da década de 1990, a urbanização e a sustentabilidade começaram a ser debatidas em um contexto de inserção na economia global. O país enfrenta desafios únicos, como a coexistência de problemas típicos tanto dos países desenvolvidos, como a poluição industrial, quanto dos países em desenvolvimento, como a pobreza e a falta de saneamento básico. A urbanização acelerada nas grandes cidades brasileiras acentuou a degradação ambiental e a desigualdade social, exigindo novas abordagens para o desenvolvimento sustentável (Machado, 1997).

Uma questão central é como equilibrar as demandas do desenvolvimento econômico com a necessidade de preservação ambiental. Para isso, é fundamental repensar os mecanismos institucionais e as políticas públicas, de modo a promover uma gestão urbana que seja inclusiva e sustentável. Isso implica fortalecer as formas de gestão autônomas e os mecanismos de participação social, bem como integrar as políticas setoriais de forma mais eficaz, rompendo com a tradição histórica de políticas estanques (Machado, 1997).

A sustentabilidade urbana requer um compromisso global com a justiça social e ambiental. A cooperação internacional deve ser acompanhada de esforços locais para promover o desenvolvimento urbano de forma equitativa, garantindo que todos tenham acesso aos benefícios do crescimento econômico, sem comprometer a integridade ambiental. Isso é essencial para a construção de cidades sustentáveis que atendam às gerações presentes e futuras (Brundtland, 1988).

O período de 1950 a 1980 foi marcado pela implementação de projetos de infraestrutura e pela expansão industrial, incentivados pelo Estado em nome da modernização do país. Contudo, esse modelo de desenvolvimento, orientado pela lógica da "modernização conservadora" (Davidovich, 1995), promoveu profundas desigualdades regionais e sociais, evidenciando a insuficiência das políticas públicas em lidar com as demandas geradas pelo rápido crescimento urbano.

A expansão urbana no Brasil, impulsionada pela industrialização e grandes projetos como hidrelétricas e rodovias, formou uma rede de cidades em torno de polos econômicos estratégicos. Entretanto, essa urbanização foi marcada por um padrão de crescimento desigual, que exacerbou as carências de infraestrutura básica, especialmente em áreas periféricas e em novas frentes de ocupação (Singer, 1976). A ausência de planejamento urbano eficaz e a falta de investimentos públicos adequados agravaram essas disparidades.

A migração em massa para os centros urbanos foi uma das consequências mais evidentes desse processo. Na década de 1970, as áreas urbanas concentraram dois terços da população brasileira, com uma taxa de crescimento urbano anual de 4,4% (Davidovich, 1995). Esse fluxo migratório, atraído por empregos e melhores condições de vida, encontrou muitas vezes uma infraestrutura urbana inadequada para absorver essa nova população. Esse fenômeno aumentou as desigualdades sociais e econômicas nas cidades.

Além das desigualdades, a urbanização acelerada também resultou em deseconomias de aglomeração, conforme apontado por Singer (1976). Problemas como trânsito congestionado, falta de saneamento básico e precariedade dos serviços públicos se tornaram comuns nas grandes cidades brasileiras. Esses desequilíbrios, gerados pela concentração excessiva de atividades produtivas em determinados espaços, sem a devida contrapartida de investimentos estatais, exigiram a elaboração de políticas urbanas específicas para mitigar os impactos negativos da urbanização desordenada.

A resposta do Estado a essas questões começou a tomar forma com a formulação das primeiras políticas nacionais urbanas no final dos anos 1960 e meados dos 1970. Essas políticas visavam corrigir os efeitos da modernização intensa, especialmente nas grandes metrópoles. A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, por exemplo, estabeleceu diretrizes para o desenvolvimento urbano e para o controle das áreas críticas de poluição industrial (Singer, 1976). No entanto, essas medidas foram muitas vezes insuficientes para lidar com a magnitude dos desafios urbanos.

A criação de novas cidades, especialmente em áreas associadas a megaprojetos, como usinas hidrelétricas e rodovias, exemplificou as dificuldades enfrentadas pelo país em conciliar crescimento urbano e sustentabilidade. Embora essas cidades fossem planejadas, a rápida expansão urbana e as transformações culturais não foram acompanhadas por uma renovação de mentalidade entre as elites do país. Essa falta de mudança de mentalidade perpetuou práticas políticas arcaicas, como o clientelismo e a corrupção, que continuam a influenciar o desenvolvimento urbano no Brasil (Davidovich, 1995).

A metropolização das grandes cidades brasileiras, ocorrida ao longo das décadas de 1970 e 1980, refletiu a concentração de investimentos e a centralização das atividades econômicas. As nove regiões metropolitanas criadas na década de 1970 concentravam 25,5% da população total do país (Singer, 1976). Esse fenômeno reforçou as desigualdades regionais e gerou desafios adicionais para a gestão urbana, como a necessidade de coordenação entre os diferentes níveis de governo.

Apesar dos esforços para modernizar o país, as transformações econômicas e urbanas não se reverteram em políticas públicas redistributivas eficazes. As áreas prioritárias, como educação, saúde e saneamento básico, continuaram a receber

investimentos insuficientes, e os direitos sociais básicos não avançaram na mesma proporção das transformações econômicas (Davidovich, 1995). Isso resultou em uma cidadania fragmentada, sem a devida identificação da população com as localidades onde residem, e em uma persistente desigualdade social.

A urbanização e a sustentabilidade são temas que se entrelaçam de maneira complexa, especialmente no contexto contemporâneo em que a população urbana global ultrapassa 50%. No Brasil, onde essa proporção já alcança 80%, o processo de metropolização apresenta desafios significativos. A concentração populacional excessiva nas grandes cidades agrava problemas urbanos, sociais e ambientais, criando novas metrópoles e áreas conurbadas. A metropolização exige uma análise cuidadosa dos impactos sobre o ambiente e a sociedade, ressaltando a necessidade de uma abordagem integrada para lidar com esses desafios emergentes (Ministério do Meio Ambiente/PNUD, 1999).

Nos últimos anos, o Brasil passou por uma série de transformações territoriais, muitas delas impulsionadas por novos paradigmas tecnológicos e culturais. A transição do Estado provedor para o Estado regulador trouxe mudanças fundamentais na gestão das políticas públicas. Esse processo de descentralização, embora tenha promovido a participação de novos atores na gestão pública, gerou conflitos em relação à governabilidade, evidenciando dificuldades na adaptação à nova realidade socioeconômica e política (Ministério do Meio Ambiente/PNUD, 1999).

As recentes transformações econômicas e tecnológicas no Brasil alteraram significativamente o uso do território. A exploração de recursos naturais em grande escala, o crescimento do agronegócio e a intensificação de atividades industriais em áreas remotas refletem uma mudança na dinâmica espacial do país. Esse processo acentua as disparidades regionais e os conflitos socioambientais, reforçando a necessidade de políticas mais efetivas de regulação e planejamento territorial (Ministério do Meio Ambiente/PNUD, 1999).

A urbanização brasileira, historicamente marcada por padrões de exclusão e segregação, continua a reproduzir desigualdades sociais e territoriais. Problemas de acesso a serviços básicos, déficit habitacional e ilegalidade na ocupação do solo são questões que persistem, especialmente nas periferias urbanas. A complexidade dessa urbanização exige uma abordagem multifacetada, que considere tanto os

desafios ambientais quanto os sociais, para promover um desenvolvimento urbano mais sustentável e inclusivo (Monte-Mór, 1996).

A integração de políticas ambientais no contexto urbano ainda enfrenta desafios consideráveis. A falta de coerência entre ações governamentais e os investimentos seletivos em infraestrutura têm contribuído para agravar o desequilíbrio entre regiões. O discurso ambiental, embora presente, muitas vezes não se traduz em práticas efetivas de sustentabilidade, evidenciando a necessidade de uma maior articulação entre os diferentes níveis de governo e setores da sociedade (Monte-Mór, 1996).

Os esforços para implementar a sustentabilidade urbana no Brasil, embora significativos, ainda são incipientes. Iniciativas governamentais, como a Agenda 21, enfrentam dificuldades em se adaptar às realidades locais e em promover mudanças significativas. A fragmentação das ações e a falta de uma visão integrada do desenvolvimento urbano sustentável são desafios que precisam ser superados para alcançar um futuro mais equilibrado e justo (PNUD, 1999).

A modernização do Estado brasileiro, caracterizada por reformas que buscam aumentar a eficiência e a descentralização, também apresenta contradições. Embora haja avanços na provisão de serviços públicos, a transição para modelos de gestão mais privados e a falta de regulação eficaz geram incertezas sobre o papel do Estado na promoção da sustentabilidade urbana. A privatização de setores-chave, como o saneamento, levanta questões sobre a acessibilidade e a equidade desses serviços (Monte-Mór, 1996).

O processo de urbanização no Brasil, associado às transformações econômicas e políticas, cria um cenário desafiador para a sustentabilidade. As reformas em curso no Estado brasileiro e a adoção de novas formas de gestão territorial ainda não foram suficientes para promover mudanças substanciais rumo ao desenvolvimento sustentável. O futuro da urbanização sustentável no Brasil depende de uma maior articulação entre governo, setor privado e sociedade civil, para que se possa enfrentar os desafios socioambientais de maneira eficaz e inclusiva.

4 MEIO AMBIENTE E A TUTELA PENAL.

O Brasil abriga a maior biodiversidade do planeta, sendo detentora de mais de 20% do total de espécies da Terra. Não só, a flora brasileira também é muito rica, como o caso de seus ecossistemas como a Amazônia, o Cerrado, a Mata Atlântica, a Caatinga, o Pantanal, entre outros (Myer et al, 2000).

Observa-se, assim, a importância e necessidade de proteção da natureza e dos ecossistemas locais por meio de normas adequadas e de um ordenamento jurídico consistente e eficaz, garantindo-se a preservação dos nossos biomas e espécies.

Muitos são os conceitos que buscam definir o meio ambiente, oriundos de legislações ou mesmo de construções doutrinárias. Nesse sentido, ganha destaque a definição legal trazida pela Lei n.º 6.938/1981, cujo art. 3º, inc. I, assim dispõe: I – meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Na ótica doutrinária a definição de meio ambiente ganha outros contornos, principalmente expandindo o evidente espectro que compreendia unicamente a sua forma natural, pois, além dessa, haveria também o meio ambiente artificial, cultural e do trabalho (Sirvinskas, 2022). Fiorillo (2022) indica que há também o meio ambiente digital, sendo ele a “manifestação de pensamento, criação, expressão e informação realizados pela pessoa humana com a ajuda de computadores”.

Acompreensão do meio ambiente digital é uma construção doutrinária embrionária, que notadamente tem sido objeto de elevados esforços haja vista a necessidade de se traçar limites dentro do universo virtual. Na visão de outros estudiosos, essa definição que alberga o meio ambiente digital como inserido na conceituação do meio ambiente original e, por consequência, digno dos mecanismos de tutela a ele inerentes, não estaria sedimentada, considerando, assim, que há uma simbiose entre o meio ambiente, tecnologia e expressão cultural e que deve ser compreendido levando em conta suas constantes mudanças e caráter multidisciplinar (Lanner, 2020).

O meio ambiente ecologicamente equilibrado estaria compreendido no rol de direitos fundamentais da pessoa humana, fato este que já validaria a imposição de sanções penais em resposta às condutas lesivas a ele (Milaré, 2021). Ainda que o direito ambiental penal consagre estas fórmulas a justificativa, por si só, para que o direito penal seja empregado parece não ser suficiente, pois como se verá no decorrer

do trabalho, há outras questões a serem consideradas como, a título de exemplo, a (des) necessidade de demonstração do efetivo risco ou potencial de dano, na medida que a LCA dispõe de diversos tipos penais a que a doutrina classifica como crimes de perigo¹.

O direito penal é ferramenta idônea e eficiente para salvaguardar o meio ambiente, mas como se verá adiante, a LCA (Lei de Crimes Ambientais) enfrenta duras críticas da doutrina. De todo modo, não há dúvida quanto a legitimidade do direito penal, o que se discutirá, em verdade, serão as formas adotadas pelo legislador para se alcançar os fins pretendidos, qual seja, o de promoção da eficiente proteção do meio ecológico equilibrado. Objetivamente e concisamente, assevera Luiz Regis Prado, “o ambiente deve ser objeto de proteção penal”².

É evidente que a discussão acerca da proteção ao meio ambiente tem sido uma tarefa árdua para todos os personagens envolvidos, notadamente porque, a população mundial não para de crescer e, alguns dos problemas ambientais que enfrentamos guardam íntima relação com esse fator.

Grandes centros urbanos, como a cidade de São Paulo, por exemplo, padecem de uma realidade desafiadora no que tange ao crescimento desordenado, haja vista a evidente influência econômica que, por consequência, desperta exponencial contingente humano, gerando graves problemas de ocupação do solo e degradação do ambiente urbano (Pereira, 2014).

Na visão de Pereira (Pereira, 2014), existem dois contextos que evidenciam universos antagônicos no que diz respeito ao ordenamento urbano, sendo o primeiro

¹ Para Luciano Anderson de Souza, os crimes de perigo se encontram em momento anterior ao dano, exigindo o tipo tão somente a exposição do bem jurídico, colocando em perigo, apesar de, materialmente, não haver sua lesão. O autor arremata com a frase de Sebastián Soles: “delito de perigo é aquele que se concretiza e aperfeiçoa com a mera possibilidade de lesão”.

² “Esta última inovação vem gizada no parágrafo 3º do artigo 225 como uma determinação particular em que se prevê explicitamente a cominação de sanções penais e administrativas, conforme o caso, aos sujeitos (pessoas físicas ou jurídicas) que eventualmente causem lesão ao citado bem. Desse modo, não se limita simplesmente a fazer uma declaração formal de tutela ambiente, mas, na esteira da melhor doutrina e legislação internacionais, estabelece a imposição de medidas coercitivas aos transgressores do mandamento constitucional. Assinala-se a necessidade de proteção jurídico-penal, com a obrigação ou mandato expresso de criminalização. Com tal previsão, a Carta brasileira afastou, acertadamente, qualquer eventual dúvida quanto à indispensabilidade de uma proteção penal do ambiente. (...) No Brasil, como explicitado, o legislador constitucional erigiu expressamente o ambiente como bem jurídico-penal, eliminando, de modo contundente, qualquer possibilidade de valoração em sentido contrário por parte do legislador ordinário. Vale dizer: o ambiente deve ser objeto de proteção penal”. PRADO, Luiz Regis. *Direito Penal do Ambiente*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 76-77. In NAVES, José. **Capítulo 5 - Crimes Ambientais** In: SOUZA, Luciano; ARAÚJO, Marina. **Direito Penal Econômico: Leis Penais Especiais**. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2020.

o da legalidade, composto por planos diretores, leis de zoneamento, códigos de postura e registros imobiliários bem estabelecidos, todavia, de outra banda, está o da ilegalidade, conduzido por uma realidade de ocupações irregulares, desordem, invasões, clandestinidade e ausência do Poder Público.

De acordo com o Relatório ONU (2023) para Agricultura e Alimentação (FAO) de 2016, a supressão de vegetações está umbilicalmente relacionada com o aumento da população, de modo que florestas são derrubadas para que se dê outro destino ao solo, como, por exemplo, o cultivo agrícola e pastagem de animais, caracterizando uma redução de aproximadamente 50% de toda área florestal nos últimos 5.000 anos.

Outrossim, são crescentes os mecanismos nacionais e internacionais destinados à tutelar o meio ambiente, dentre os quais ganha relevo a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), a própria Constituição Federal em diversos dispositivos, máxime em seu capítulo VI, o Licenciamento Ambiental, o Zoneamento Ecológico-Econômico, Tratados e Convenções Internacionais, por exemplo, a Convenção sobre Diversidade Biológica e o Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas e, por fim, a Lei de Crimes Ambientais nº 9.605/1998, essa que ganha especial ressaltado na tutela penal do meio ecológico.

4.1 BEM JURÍDICO PENALMENTE TUTELADO

Inicialmente importante destacar que o Código Criminal de 1830 parece ter sido o pioneiro em tutelar penalmente, ainda que, de maneira muito tímida, alguma diretriz ambiental, trazendo em seu artigo 16 a figura do incêndio como uma circunstância agravante, quando o “delinquente” dele se utilizava para o cometimento do crime. Posteriormente essa circunstância passou a ser crime, assim o fazendo a Lei nº 3.311/1986. (Freitas e Freitas 2006, pg. 23).

Ademais, esparsamente surgiram diversas legislações tutelando penalmente o Ecossistema, como o caso do Código Florestal (Lei n. 4.711/1965), Lei de Proteção à Fauna (Lei n. 5.197/1967, o Código de Pesca (Decreto-Lei n. 221/1967), a Lei 7.802/1989 sobre os crimes relacionados ao uso de agrotóxicos e a Lei 7.804/1989 sob o crime de poluição sob qualquer forma (Freitas e Freitas 2006, pg. 24).

Em que pesem estarem espalhadas, as referidas normativas parecem revelar uma preocupação do legislador com a temática outrora negligenciada. Nesta mesma linha, ainda, inquietam-se organismos internacionais como a Organização das Nações

Unidas (ONU, 2022), colocando em sua agenda discussões cada vez mais aprofundadas acerca dessa necessária proteção, pelo qual, também, ratificou o Brasil, através do Decreto Federal nº 2.519 de 16 de março de 1998, a Convenção sobre Diversidade Biológica.

Mas primeiro deve-se pensar no porquê da intervenção penal para tutelar o meio ambiente e quais seus fundamentos, mormente considerando que o Direito Penal é, em regra, a última *ratio*, isto é, possui caráter fragmentário relativamente às demais esferas jurídicas.

Numa visão mais pragmática, pode-se considerar que o constituinte estabeleceu um mandado de criminalização para aquelas condutas consideradas lesivas ao meio ambiente, assim o fazendo por intermédio do art. 225, §3º, inclusive sendo esse dispositivo o fundamento da Lei 9.605/98.

Não apenas há uma cláusula expressa de criminalização das condutas nocivas ao ambiente, invocando-se, nesse sentido, a tutela do Direito Penal, como também ensejará a responsabilização do infrator nas esferas cível e administrativa (Kurkowski, 2022, pg. 1236). De mais a mais, o Superior Tribunal de Justiça entende que para a responsabilização nas esferas cível e administrativa a hermenêutica jurídico-ambiental rege-se pelo princípio *in dubio pro natura* (STJ, 2ª T., REsp n. 1145083/MG, (2009/0115262-9, j. 27.09.11).

É de se destacar, conforme a própria interpretação jurisprudencial acima, que a aplicação deste princípio apenas poderia funcionar nas searas cível e administrativa, porém, inoperante no âmbito criminal, porquanto que, nesta esfera, qualquer dúvida deve sempre militar em favor do acusado, em razão do princípio *in dubio pro reo/favor rei* (art. 5º, LVII, CFRB/88).

Sob esse prisma, a discussão acerca da necessidade ou não de se invocar o Direito Penal para proteger esse bem tão precioso, tão logo estaria esvaziada, porquanto seja emanada da própria vontade do Constituinte que se criminalize determinadas condutas lesivas ao meio ambiente. Não obstante, muitos são os doutrinadores que defendem que o meio ambiente seja indispensavelmente protegido pelo direito penal, notadamente quando as demais esferas do direito vierem a fracassar, em respeito ao princípio da intervenção mínima no Estado Democrático de Direito (Sirvinskas, 2022, p.2068). Na mesma linha, Rafael Schvez Kuskowski defende que as demais medidas de cunho administrativo e cível são insuficientes para a proteção pretendida pelo Constituinte.

É possível trazer o ambiente como elemento de debates, elevando-o a uma condição inclusive, de sujeito de direitos, compreensão essa a que se denomina ecocêntrica.

Há duas teorias a seguir expostas, são elas a antropocêntrica pura e a ecoantropocêntrica. Porém, é importante frisar que, cada uma dessas categorias trazem uma compreensão distinta, não se limitando às questões eminentemente penais, alcançado, dessa forma, conceitos mais amplos e complexos que envolvem teorias gerais do direito, como a capacidade jurídica e de pessoa em direito, de modo que constroem a essência das razões que compõem os motivos justificantes da tutela legal, inclusive a penal (Farias, 2021).

De acordo com Alberto Acosta (2016), o ecocentrismo seria a lente ideal para considerar a tutela penal do meio ecológico, pois a si são inerentes valores intrínsecos e ontológicos, mesmo que livre de qualquer vinculação ao ser humano.

Sob ótica diversa Helena Regina Lobo da Costa (2010) aduz que, a criminalização de condutas desvinculadas de qualquer relação com indivíduos viola a essência do bem jurídico como limite material do Poder Punitivo Estatal, porquanto não lesionem valores essenciais para o desenvolvimento da pessoa.

Ainda para a autora seria contraproducente fazer da natureza ou de seus elementos sujeitos de direito, o que geraria muitos problemas irresolúveis para a teoria geral do direito, atingindo o próprio direito penal.

De outro ângulo, surge a compreensão antropocêntrica pura, elegendo, agora, o indivíduo como ator principal de todos os interesses, modo pelo qual até mesmo a natureza só teria utilidade enquanto gerasse frutos aos seres humanos (Lorenzetti, 2021)

Como não poderia deixar de ser, tal concepção também é alvo de críticas, notadamente porque, de maneira diametralmente oposta à primeira teoria, trata o meio ambiente apenas como objeto de satisfação das necessidades humanas, tratando-se da teoria monista-pessoal do bem jurídico (Hassemer, 1989).

Referida compreensão prejudica, ainda, a própria incidência do Direito Penal aos atos lesivos ao meio ecológico, tendo em vista que, na medida em que o meio ambiente se destinaria exclusivamente aos interesses humanos, os atos anteriormente mencionados estariam previamente justificados, pela ideia de serventia da natureza ao homem. Assim, o extremismo conceitual dessa corrente se revela deveras pernicioso para a biossistema, de forma a legitimar condutas tidas como

nocentes seja para os micros ou macrobens ambientais, vilipendiando, ainda, cláusulas Constitucionais ambientais protetivas.

Dessa forma, suprimir biomas a pretexto do crescimento urbano estaria contida dentro do espectro da proteção da predita teoria, não podendo se falar em responsabilidade penal do agente que assim procedeu em detrimento daquele ecossistema. Contudo e, por óbvio, tal pretensão não prosperou em nosso arcabouço jurídico, ordenando o Constituinte a criminalização de condutas como essa, sem olvidar-se, também, das mazelas inerentes de seu povo.

A compreensão eco antropocêntrica que se aloca entre às perspectivas anteriores e reduz os exageros lá verificados. A ordem jurídica parece se apresentar como uma simbiose das correntes antropocêntricas e ecocêntricas (Machado, 2016).

Justamente desse juízo nota-se que não se pode considerar os direitos individuais relativizando aqueles coletivos, e vice-versa, pois existe uma dualidade que reconhece a legitimidade dos dois públicos, *i.e.*, a existência de um não prejudica a do outro, compondo um todo harmônico (Greco).

Ao que se vê, o chamamento do Direito Penal se condiciona às violações de direitos individuais, ao passo que, constitui fundamento idôneo sua proteção quando consideradas a integridade física e vida das pessoas prejudicadas por atos lesivos ao meio ambiente que, apesar de constituir um bem jurídico autônomo, esse não está liberto da essencial vinculação ao ser humano (Naves, 2020).

No contexto normativo penal pátrio, impõe-se a tutela penal em prol do meio ambiente a fim de reprimir condutas lesivas a ele, considerando, assim, o critério da ofensividade do bem jurídico, sobre o qual não haveria se falar em pena acaso não houvesse uma efetivação a este (*nulla pena sine iniuria*).

4.2 MECANISMOS COERCITIVOS. DAS PENAS CORPORAIS ÀS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

Naquilo que atina aos estudos ora em debate, a maior expoente de um tratamento mais severo em resposta às condutas consideradas lesivas ao meio ambiente é a LCA, porquanto suas disposições versem sobre penas corporais aplicadas aos infratores, cuja reprimenda máxima pode chegar a 6 (seis) anos de reclusão, como é o caso do art. 69-A, incluído pela Lei nº 11.284/2006, que trata do

comportamento daquele que, elabora ou apresenta em procedimento administrativo, documento ambiental que seja falso no todo ou em parte.

Essa figura penal, particular, está inserida no capítulo de crimes “contra a Administração Ambiental”, de tal sorte que, o escopo principal de proteção da norma é a regularidade da atividade da Administração Pública no que diz respeito à emissão de documentos públicos durante procedimentos administrativos de natureza ambiental (Kurkowski, 2022, p. 1368).

Como pode se verificar, o tipo penal não está a proteger diretamente a fauna e a flora, por exemplo, ao revés, o legislador adotou uma pena acentuada àquelas condutas onde não se evidencia, *a priori*, o risco ou danos ao meio ambiente. Entretanto, os crimes materiais dispostos nesta legislação, isto é, aqueles onde efetivamente a natureza se compromete negativamente, possuem pena inferior, como o caso do art. 29, em que a reprimenda máxima é igual a um ano de detenção. Nessa linha, haveria optado o legislador por tutelar principalmente os interesses administrativos, imprimindo-lhes penas com maior grau de reprovabilidade em detrimento das ações ou omissões que lesionam diretamente o meio natural, os quais legitimamente são os objetos de tutela do direito penal (Naves, 2020).

Neste sentido os crimes ambientais pontos podem evidenciar uma eventual incoerência no manejo do direito de punir do Estado, através de reprimendas que poderiam ou não se revelar suficientes para prevenir e reprimir comportamentos nocivos ao meio ambiente, e se essas estariam alinhadas com a vontade precípua do poder Constituinte que ordenou a criminalização daquelas condutas lesivas ao meio ambiente (art. 225, §3º, CF/88).

Nesta senda, em que pese o legislador insistir em uma técnica legislativa penal de exasperação da pena com o intuito de prevenção, assim não se tem revelado suficiente para mitigar os danos causados ao bem jurídico. (Naves, 2020) faltou técnica e racionalidade do legislador durante a confecção da referida norma, além de divorciar-se de princípios basilares da Constituição e da boa dogmática penal, traduzindo sua ineficácia para os fins por ela pretendidos³. Aqui, há de se revelar, que as críticas do autor se acentuam no desenvolver dos seus escritos, em razão da

³ NAVES, José. **Capítulo 5 - Crimes Ambientais** In: SOUZA, Luciano; ARAÚJO, Marina. **Direito Penal Econômico: Leis Penais Especiais**. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2020. Disponível em: <https://thomsonreuters.jusbrasil.com.br/doutrina/1198088688/direito-penal-economico-leis-penais-especiais>. Acesso em: 7 de Abril de 2023.

banalização e hipertrofia do Direito Penal em punir condutas que não chegam, sequer a causar dano efetivo ao bem jurídico meio ambiente (crime de perigo, concreto ou abstrato), de modo que essa área do direito estaria a tutelar um bem jurídico supraindividual, o que representaria uma inovação na seara, além, ainda, de funcionar como forma de controle dos anseios sociais, de modo simbólico, na medida em que não se estaria alcançando a prevenção desejada.

Aliás, sobre a classificação dos crimes previstos na LCA, em delitos de perigo, o caso dos crimes ambientais e suas infrações administrativas, a LCA em seu art. 6º apresenta critérios que deverão ser adotados pela *autoridade competente* no momento da aplicação das penas. Nesse sentido, deve-se considerar a *gravidade do fato* e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente (I); os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental; a situação econômica do infrator, no caso de multa.

A técnica legislativa adotada parece ser inadequada pois, se de um lado o editor da norma busca aumentar as sanções corporais, de outro, dispõe que as penas privativas de liberdade devem ser substituídas por penas restritivas de direitos quando o patamar efetivamente aplicado for inferior a quatro anos, inteligência do art. 7º, inc. I. Para Sidney Bittencourt, a disposição tem o nítido intuito de priorizar a reparação ambiental ao revés da imposição da pena corpórea.

No que concerne à autonomia das penas restritivas de direitos impostas ao infrator ambiental, é dizer que, uma vez substituída pela pena privativa de liberdade (reclusão/detenção), ela será a única a ser cumprida, cumulando-se, no máximo, com a pena de multa, jamais com a pena corpórea (Kurkowski, 2022, pg. 1248).

Ademais, infere-se que, a maioria dos tipos penais estampados na mencionada lei são dignos da aplicação de institutos despenalizadores como a transação penal e suspensão condicional do processo, propostos pela Lei 9.099/1995 (art.s 76 e 89, respectivamente). Cumpre aqui dizer que, a utilização desses benefícios se dá em momento anterior à deflagração da ação penal propriamente dita, pois, por ocasião do oferecimento da denúncia, o membro do Ministério Público irá propor esta ou aquela benesse, não havendo, portanto, recebimento da exordial acusatória pelo magistrado, que seria marco inicial do processo penal.

Não raros são os crimes abarcados pela lei que admitem a aplicação alternativa da pena de multa relativamente à pena privativa de liberdade. Deste modo, extrai-se de maneira simplória que, na prática, dificilmente o infrator penal ambiental seria

mantido no cárcere, o que parece convergir para a conclusão de que as condutas danosas ao meio ambiente não são dignas, sob os olhos do legislador, de uma repressão penalmente implacável.

Compreende-se que, as normativas técnicas de proteção ambiental voltam-se àquelas ações ruinosas aos chamados microbens, para que, conseqüentemente, proteja-se o macrobem (Farias, 2021). Veja que, nesta linha, a legislação sobre os crimes ambientais busca, inicialmente, proteger direitos individuais e coletivos dos seres humanos, como a saúde pública prejudicada pela poluição dolosa ou culposa, mas, globalmente, está a zelar por um meio ecológico equilibrado.

Cumprir registrar que o art. 54, *caput*, da LCA – que traz a questão da poluição - elenca reprimendas corporais consideráveis (reclusão de 1 a 4 anos) ou, reclusão de 1 a 5 anos, nas figuras tipificadas nos §2º e incisos. Aqui, é importante frisar, que se trata de normal penal em branco heterogênea, pois os níveis de poluição atmosférica para fins de responsabilização penal devem ser auferidos através das resoluções do CONAMA, ns. 03/1990 (padrões de qualidade do ar), 382/2006 (limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes físicas) e 432/2011 (emissão de gases poluentes por automotores). É de bom siso ainda pontuar, que há outras formas de poluição penalmente relevantes, são elas, a poluição hídrica, poluição térmica e poluição sonora (Freitas, 2002; Kurkowski, 2022, pg. 1336).

Esse cenário, então, representa a tradução da criminalização de condutas que poderiam se reduzir a meras infrações administrativas, porquanto o legislador tenha atribuído maior grau de reprovabilidade aos atos de perigo, do que aos crimes materiais que estariam a violar claramente a fauna e a flora (Naves, 2020). O que se está a dizer, é que as sanções corporais com patamares mais elevados elencadas na LCA estão previstas em sua Seção V, que trata dos crimes cometidos contra a Administração Ambiental. Isso quer dizer que, nessas situações, não se estaria violando o meio ambiente propriamente dito em sua forma natural, artificial, cultural ou do trabalho, mas sim, o bom funcionamento do Estado enquanto ente fiscalizador das condutas nocivas ao meio ambiente, o que, ao menos em tese, seria uma incoerência. Entretanto, na opinião de Costa Neto⁴, a retaguarda penal jurídica não se

⁴ Costa Neto, Nicolao Dino de Castro - Observações sobre os crimes contra a administração Ambiental. Revista de Direito Ambiental, vol. 29/2003, p.59-71, jan-mar 2003.

preocupa apenas com a administração pública, mas também com as consequências que resultam da exposição daquela sobre o meio ambiente.

A legislação apresenta pontos controvertidos entre aqueles que se dedicam ao seu estudo, notadamente porque o seu art. 10º trata da pena restritiva de direito na sua faceta interdição temporária de direitos, estabelecendo que estaria vedado ao condenado por crime ambiental de contratar com o Poder Público, de receber incentivos fiscais ou quaisquer outros benefícios, bem como participar de processos licitatórios pelo prazo de cinco anos ou três anos, se culposo o delito.

Ocorre que, o supradito dispositivo estaria a violar o princípio da proporcionalidade, pois, um infrator que fosse condenado à uma pena de dois anos de reclusão por crime doloso, uma vez substituída pela interdição temporária de direitos, essa passaria a vigorar por cinco anos, se mostrando bastante desproporcional frente à reprovabilidade do delito (Naves, 2020). Ademais, estaria ainda a receber duras críticas em relação ao lapso de três a cinco anos, na medida em que não estaria claro se a sua aplicabilidade estaria destinada apenas à participação nos processos licitatórios ou a todo o restante do artigo, além de contrariar o art. 7º, p.u., da mesma lei que, em suma, afirma que a PRD deve ter o mesmo tempo de duração PPL. E, por fim, por violar o princípio da individualização da pena, conduzindo a inconstitucionalidade da norma (Kurkowski, 2022).

Não remanescem dúvidas de que o legislador tem dedicado especial atenção àquelas condutas danosas ao meio ecológico, entretanto, é preciso entender se a via eleita, isto é, a utilização do Direito Penal, tem atuado de maneira eficiente para o enfrentamento a este problema, uma vez que o populismo penal tem sido alvo de inúmeras críticas, destacando-se o argumento do indevido super encarceramento.

Sob esse enfoque, há autores que divergem sobre a necessidade de tutela do meio ambiente pelo Direito Penal, a saber se seria ou não legítima as cláusulas de proteção adotadas pelo Poder Legislativo. De acordo com Bernd Schünemann é legítimo invocar-se a tutela penal para as condutas lesivas ao meio ambiente, visto que o predito bem jurídico é fonte essencial de subsistência, sem o qual os demais patrimônios jurídicos sequer existiriam, ressaltando, ainda, o princípio fragmentário desse ramo coercitivo, destacando o Direito Administrativo como fonte primária de anteparo.

Sob outra ótica, Winfried Hassemer entende que o Direito Penal é contraproducente para salvaguardar o meio ambiente, apontando que, na Alemanha,

95% desses crimes sequer chegam ao conhecimento das autoridades (cifra negra), além da coerção estatal ser dotada de viés que seleciona o sujeito ativo que irá punir, inclinando-se a reprimir pequenos agressores ao invés dos grandes, além, ainda, de ser um delito que permite ao infrator celebrar acordos com as autoridades públicas.

Certo é que, apenas o Direito Penal não tem o condão para resolver todos os problemas da sociedade, devendo, nesse sentido, haver uma simbiose entre todo o arcabouço normativo.

Outra recente modificação incorporada nessa norma é o novel Lei nº 14.064/2020, inovando com o §1º-A do art. 32, que elenca um preceito secundário maior (reclusão de 2 a 5 anos) quando o crime de maus tratos a animais do *caput* for dirigido à fauna especial (cães e gatos, por exemplo). Vemos, uma vez mais, que o legislador se vale do populismo penal para, através de seu projeto de lei, poder impressionar parcela da população com temas que gerem comoção, como a causa animal.

Sobre o tipo penal, nota-se que o meio ambiente propriamente dito não restará significativamente lesionado quando alguém agredir violentamente um cachorro, por exemplo, e nem que direitos individuais ou coletivos também seriam ofendidos (Naves, 2022), porém, o novel eleva os patamares da pena a fim de, pretensamente, evitar a ocorrência da conduta (prevenção geral negativa) que, inclusive, não será passível de fiança na situação flagrancial, quando conduzido o agente para a Delegacia, à vista da pena máxima superar os 4 (quatro) anos, cf. art. 322, do CPP.

Para Naves, os animais, a teor da visão antropocêntrica, não possuem direitos autônomos protegidos pelo direito penal, de modo que o único bem jurídico eventualmente protegido por essa figura penal seria o “sentimento coletivo de ultraje e indignação causado ao ser humano diante de tal fato”, de forma que a construção dessa tutela penal seria completamente ilegítima, porque pautado em ideias moralistas e sentimentos pessoais ou sociais.

Para outra corrente, a norma é sim legítima sob os argumentos da concepção ecocêntrica e que, além do mais, toda a propriedade, imóvel ou móvel, deve atender uma função social (art. 5º, XXIII, CF) (Kurkowski, 2022, p. 1286), de modo que maltratar um animal não atenderia função social alguma, devendo eles serem protegidos pelo direito penal, independentemente da utilidade para o homem (Gonçalves, 2020, p. 319).

Como se nota, e sistematicamente vem se evidenciando durante o desenvolvimento deste trabalho, duras são as críticas acerca da inflação penal para tutelar o meio ambiente, que se apresenta como uma espécie de mecanismo para resolver os problemas da falta de conscientização ambiental, onde se deposita demasiada esperança, mas que não necessariamente vem atingindo o fim pretendido.

A expansão urbana guarda íntima relação com os crimes contra o meio ambiente; estes funcionam como meio que viabiliza a construção de novas moradias após haver, naquela localidade, o desmatamento de determinado bioma.

Por tal razão é que se faz necessário uma investigação mais aprofundada sobre esses delitos e o seu respectivo tratamento jurídico, visto que, por ocasião da hipertrofia populacional, poder-se-ia suscitar teses como a inexigibilidade de conduta diversa, função social da propriedade, direito à moradia e o princípio da consunção.

Aqui, há de se pontuar que, diversamente dos tipos penais insculpidos na LCA, as sanções administrativas, segundo posicionamento doutrinário, estarão adstritas ao âmbito de competência dos processos tocados pela União, tendo em vista tratar-se de norma federal, devendo os Estados, Distrito Federal e Municípios regerem-se por leis próprias, sendo a LCA apenas uma norma de caráter geral, inaplicável, portanto, suas sanções aos infratores ambientais nos processos em trâmite perante os entes federados.⁵

4.3 A RESPONSABILIDADE SOB A OPTICA PENAL

Segundo Delton Winter de Carvalho⁶, a responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva, de modo que não basta a voluntariedade da ação, sendo ainda necessário evidenciar-se o dolo ou culpa do agente. Inversamente, há aqueles que sustentem que a responsabilidade administrativa ambiental é objetiva, sendo as sanções relacionadas aplicáveis apesar da não demonstração do dolo ou culpa do infrator.⁷ Por fim, há uma terceira corrente que defende um modelo híbrido de

⁵ MUKAI. A lei dos crimes e das sanções administrativas ambientais. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. In Bittencourt, Sidney. Comentários à Lei de Crimes Contra o Meio Ambiente e suas Infrações Administrativas. 4.ed. – Leme(SP): JH Mizuno, 2016, p. 186.

⁶ Segundo o próprio autor, pactuam do mesmo entendimento Heraldo Garcia Vitta, Fábio Osoório Medina, Eduardo Fortunato Bom, Marcelo Madureira Prates e Wellington Pacheco Barros.

⁷ Ainda segundo Carvalho, estudiosos defensores dessa corrente são: Nicolao Dino Neto, Ney Bello Filho e Flávio Dino, Vladimir Passos de Freitas, Annelise Steigleder Ana Maria Moreira Marchesan e Silva Capello e Paulo Affonso Leme Machado. In CARVALHO, Délton. **Prática e Estratégia - Gestão Jurídica Ambiental**. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2020.

responsabilidade civil objetiva e responsabilidade penal subjetiva, cujo expoente é o professor Édis Milaré.

De mais a mais, quando se fala em aplicação de sanções administrativas, pontua-se, por oportuno, o poder de polícia desempenhado pela administração pública através de seus órgãos responsáveis, pautados pela discricionariedade (“liberdade conferida ao Administrador Público para eleger a conduta, dentre as que a lei lhe faculta, que mais se adequa às finalidades e objetivo legal”), autoexecutoriedade (“em caso de descumprimento, pode a própria administração lançar mão de meios próprios para executá-los sem a necessidade de recorrer do Poder Judiciário”) e coercibilidade (“impõe condutas ou ônus ao destinatário”)⁸.

De forma oposta, o poder de polícia é desempenhado por funcionários públicos diversos daqueles policiais que, efetivamente, prestam serviços de segurança pública, cujo conceito encontra-se mais bem definido no art. 78 do Código Tributário Nacional. Aqui, em verdade, estamos a falar de profissionais com capacidade técnica para fiscalizar atividades específicas acerca das normas que devem ser observadas em sede de matéria ambiental administrativa. Ressalta-se, que tal função é sempre mais bem exercida quando também dotada de caráter pedagógico, notadamente porque, certamente, muitas ações tóxicas ao meio ecológico provêm de vícios culturais e da falta de conscientização da população em geral, embora o *ius puniendi* faça parte do processo de aprendizado.

Diversamente das searas cível e criminal, o espaço administrativo permite que as sanções sejam impostas pela própria administração pública, autonomamente do Poder Judiciário (Milaré, 2021). O poder de polícia desempenhado no âmbito das atividades ambientais é desenvolvido pelas autoridades competentes integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, pelos agentes das Capitâneas dos Portos e do Ministério da Marinha. Isso é o que se extrai da redação do art. 70, §1º, da LCA. Porém, o texto não deve ser interpretado de maneira restritiva, pois, havendo delegação expressa do Poder Executivo competente, outros órgãos poderão desempenhar o poder de polícia administrativa, como é o caso das Polícias Militares Ambientais.

O STJ manifestou-se acerca da possibilidade e legalidade da Polícia Militar Ambiental lavrar auto de infração, pois há expressa previsão do art. 17-Q da Lei n.

⁸ Trechos entre aspas atribuídos a Délton Carvalho (referência completa ao final).

6.938/81 que confere ao IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis) a prerrogativa de firmar convênio com Estados, Municípios e o Distrito Federal para desempenharem atividades de fiscalização ambiental. Não obstante essa situação seja legítima, deve-se, no entanto, haver acompanhamento sobre essas atividades, garantindo-se que haja conhecimento técnico envolvido durante todo o processo do exercício do Poder de Polícia (Carvalho, 2020).

Segundo (Milaré, 2023) o art. 70 da LCA estabelece parâmetros configuradores da infração administrativa, isto é, do texto normativo se extrai que, para que fique flagrada a irregularidade, é necessário que haja primeiro, uma conduta (ação ou omissão) e, depois, uma ilicitude (que viole as regras jurídicas), aduzindo que, para a incidência do direito administrativo sancionador em matéria ambiental, prescinde a uma norma de direito preexistente. Ato contínuo, o autor assevera que os atributos subjetivos para a imputação de responsabilidade administrativa ambiental são a voluntariedade e a culpa *lato sensu*, na linha, pois, do retro espostejado, acerca de defender a responsabilidade administrativa ambiental híbrida, uma simbiose entre a objetiva cível e subjetiva penal.

No que diz respeito às infrações administrativas em espécie, previstas no art. 70 da LCA, essas foram, em momento posterior, melhor delineadas pelo Decreto 6.514/08, agrupando-as sobre várias denominações, infrações contra a fauna; infrações contra a flora; infrações relativas à poluição e outras infrações ambientais; infrações contra o ordenamento urbano e patrimônio cultura; infrações administrativas contra a administração ambiental; infrações cometidas exclusivamente em unidades de conservação. Sobre as mencionadas infrações previstas nesse decreto, é importante alertar que se trata de uma legislação federal, a qual poderá, a título de normas gerais, ser aplicadas pelos demais entes da Federação. Contudo, caso esses optem por exercer seus poderes legislativos criando suas próprias infrações administrativas ambientais, não terá mais lugar a aplicação do decreto federal (Carvalho, 2020).

Durante a persecução da infração ambiental administrativa, o ato inaugural pode-se dizer ser o auto de infração. Esse tem a finalidade de noticiar o acusado da prática de uma conduta contrárias às normas ambientais, passando a lhe abrir prazo para a defesa. Sobre este instrumento preambular, imprescindível que seja lavrado por agente competente e na forma estabelecida em lei, no exercício do poder de polícia que, como tal, goza de presunção relativa de veracidade, atribuindo o ônus de

provar o contrário ao autuado, entendimento esse que é consolidado na jurisprudência do TRF 3 – Apelação Cível 0000107-31.2009.4.03.6104/SP. (Trennepohl, 2022).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescimento desordenado de São Paulo resulta da expansão populacional sem controle estatal adequado. A falta de políticas públicas eficazes e de planejamento urbano levou à ocupação irregular de terras e na degradação ambiental, afetando especialmente áreas periféricas. As normas urbanísticas e ambientais buscam corrigir esses problemas promovendo a regularização fundiária e a proteção dos recursos naturais.

Em vista do plano diretor de São Paulo observa-se uma atenção aos espaços construtivos e a possibilidade das classes menos abastadas ali viverem; porém, os veículos de comunicação comprovam que as habitações destinadas a pessoas de baixa renda não são oferecidas em condições passíveis de se inverter o processo de urbanização desordenada. Embora o plano diretor deva orientar o desenvolvimento urbano sustentável, o que se tem atualmente apenas atende interesses corporativos, de construtoras com uma pseudo-aparência em atender os hipossuficientes. Essas características intrínsecas do plano contribuem para a desigualdade socioespacial, facilitando o crescimento de favelas e assentamentos informais, onde a infraestrutura básica é insuficiente ou inexistente.

A má gestão administrativa é um problema recorrente na administração urbana de São Paulo. Gestores que não cumprem suas obrigações, como a aplicação correta do plano diretor ou o uso adequado dos recursos destinados à urbanização, são frequentemente acusados de improbidade administrativa. Essa gestão inadequada perpetua a desordem urbana e compromete a implementação de políticas públicas voltadas para a sustentabilidade e a inclusão social.

O ambiente citadino sofre com o crescimento desordenado, resultando em poluição, degradação de áreas verdes e perda de biodiversidade. Ainda que existam instrumentos legais em busca da proteção do ambiente urbano, não se logra reverter o quadro já agravado de áreas com pouca ou nenhuma infraestrutura e a existência de milícias que controlam aquela região.

A intervenção penal é uma resposta necessária para combater tais ilícitos. O Direito Penal deve ser aplicado não somente na punição de crimes relacionados ao

desmatamento e a poluição, mas também na busca pela repressão de práticas e atividades ilícitas que possam subverter não somente a qualidade de vida urbana, mas também infrações as normas ordenadoras locais.

A aplicação penal deve ser última opção, utilizada quando outras medidas se mostram ineficazes. Porém, diante do que se observa, não haveria outra fórmula capaz de reprimir os abusos existentes nas diversas imediações periféricas.

A regularização fundiária é fundamental para promover justiça social. Iniciativas como o Programa de Regularização Fundiária Urbana buscam integrar assentamentos informais ao tecido urbano formal, garantindo direitos de propriedade e acesso a serviços públicos. A criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) também são fundamentais para urbanizar áreas ocupadas irregularmente, promovendo habitação adequada para a população de baixa renda. A urbanização desordenada aumenta a insegurança. Bairros sem infraestrutura adequada tornam-se vulneráveis a atividades criminosas e à formação de milícias. Políticas públicas integradas, que combinem desenvolvimento urbano sustentável com estratégias de segurança, são essenciais para reduzir a criminalidade e promover a paz social.

O plano diretor é ineficaz quando desacompanhado de planos setoriais ou políticas públicas que possam instrumentalizar a organização local e o crescimento urbano adequado sem se descuidar da mitigação de problemas de segurança pública. Deve incluir diretrizes claras para o uso do solo, transporte, habitação e infraestrutura, garantindo que o desenvolvimento urbano atenda às necessidades de todos os cidadãos. A participação popular no processo de planejamento é crucial para assegurar que as políticas reflitam as necessidades da comunidade. A colaboração entre os diferentes níveis de governo, setor privado e sociedade civil é fundamental para a implementação eficaz das políticas urbanas. Transparência e responsabilidade na gestão pública são essenciais para evitar a corrupção e promover a confiança da população nas instituições.

A urbanização sustentável só seria possível, diante do que aqui se expôs, por meio de um planejamento adequado aliado à governança democrática, contando com uma participação consciente da população com uma abordagem integrada que harmonize desenvolvimento econômico, justiça social e preservação ambiental. Políticas públicas eficazes, um plano setorial direcionado à solução de problemas, com políticas públicas que contemplem possíveis soluções para os problemas mais

prementes parece ser possível medida em face do que existe para o que se deseja promover por meio dos inúmeros e sucessivos planos que acabam por reproduzir outros igualmente ineficazes.

REFERÊNCIAS

ALVES, S. R.; OLIVEIRA-SILVA, J. J.. Avaliação dos Ambientes Contaminados por Agrotóxicos. In: PERES, F.; MOREIRA, J. C. (Org.). *É veneno ou é remédio?: agrotóxicos, saúde e ambiente*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003.

ABELÉM, A. G. *Urbanização e remoção: por que e para quem? Estudo sobre uma experiência de planejamento nas baixadas de Belém*. Universidade Federal do Pará, Belém, 1982.

ADURNO, S.; NERY, M. B. Crime e violências em São Paulo: retrospectiva teórico-metodológica, avanços, limites e perspectivas futuras. *Cadernos Metrópole*, v. 21, n. 44, p. 169-194, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4408>. Acesso em: 07 jul. 2024.

ALVIM, José; CAMBLER, Everaldo. *Estatuto da Cidade*. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais, 2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/estatuto-da-cidade/1328330087>. Acesso em: 25 ago. 2023.

ANDRADE, Leandro. *Manual de Direito Urbanístico*. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais, 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/manual-de-direito-urbanistico/1199172132>. Acesso em: 19 ago. 2023.

BARREIRA, L. P.; PHILIPPI-JUNIOR, A.. A problemática dos resíduos de embalagens de agrotóxicos no Brasil. In: APAGAR, 28., 2002, Cancún, México. XXVIII Congreso Interamericano de Ingeniería Sanitaria y Ambiental. Cancún: Aidis, 2002.

BOBBIO, N. Derecha e izquierda: razones y significado de una distinción política. In: FREITAS, M. V.; PAPA, F. C. (org.). *Políticas públicas: juventude em pauta*. São Paulo: Cortez, 2003.

BORON, A. Os “novos Leviatã” e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, E.; GENTILLI, P. (org.). *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* Petrópolis: Vozes, 1999. p. 7-67.

BRAGA, B., HESPANHOL, I., CONEJO, J. G. L., MIERZWA, J. C., BARROS, M. T., SPENCER, M.; PORTO, M.; NUCCI, N.; JULIANO, N.; EIGER, S.. **Introdução à Engenharia Ambiental: o Desafio do Desenvolvimento Sustentável**. 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005. 318 p

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 23 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 23 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 23 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União [...]; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

BRASIL. Lei Nº 6.766, de 19 de Dezembro de 1979. Brasília, DF: Presidência da República, 1979.

BRASIL. Lei Nº 9.714, de 25 de Novembro de 1998. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.

BRASIL. Lei Nº 9.099, de 26 de Setembro de 1995. Brasília, DF: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Lei Nº 9.785, de 29 de Janeiro de 1999. Brasília, DF: Presidência da República, 1999.

BRAGA, Roberta Chaves. Direito de propriedade e a Constituição Federal de 1988. Monografia de especialização em direito constitucional–Universidade Vale do Aracáú, Fortaleza, 2009.

BRESSAN, D. Gestão racional da natureza, São Paulo: Hucitec. 1996.

BRUNDTLAND, G. Nosso futuro comum. São Paulo: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1988.

BECKER, B. Fronteira e Urbanização Repensadas. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, 47 (3/4): 357-371, jul./dez., 1985.

BERNARDES, Cláudio. Plano diretor estratégico, lei de zoneamento e atividade imobiliária em São Paulo. São Paulo: O Nome da Rosa, 2005.

BUCCI, M. P. D. et al. Direitos humanos e políticas públicas. São Paulo: Pólis, 2001.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. Vol. 1, 2 e 3. São Paulo, Atica, 2000.

CASTELLS, M. La ciudad informal: tecnologías de informacion, reestructuración económica y el proceso urbano-regional. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

CARVALHO, R. R.; MACIEL, K. L. de S.; DE OLIVEIRA, M. R. A.; GOMES, R. C.; FREITAS, T. C.; LEITE, J. R.. Meio ambiente e qualidade de vida: um estudo comparativo nos ambientes rural e urbano do município de Codó-MA. In: 64ª REUNIÃO ANUAL DA SBPC, 64., 2013, São Luís. Educação Ambiental. São Luís: SBPC, 2013.

CARVALHO, Délton. Capítulo 6. Responsabilidade Administrativa Ambiental: Das Infrações e Sanções Administrativas Ambientais In: CARVALHO, Délton. Prática e Estratégia - Gestão Jurídica Ambiental. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais, 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/pratica-e-estrategia-gestao-juridica-ambiental/1198088730>. Acesso em: 14 maio 2023.

CARVALHO, Edemir. *A sociabilidade fragmentada na metrópole contemporânea*. Tese de doutorado. F.C.L - Unesp - Campus de Araraquara, 1998.

CARVALHO, Délton. Prática e Estratégia - Gestão Jurídica Ambiental. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais, 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/pratica-e-estrategia-gestao-juridica-ambiental/1198088730>. Acesso em: 1 maio 2023.

CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio. Instituciones de Derecho Urbanístico. Madrid: Editorial Reus, 1992.

CAVALCANTE, S.; FRANCO, M. F. A. Profissão perigo: percepção de risco à saúde entre os catadores do Lixão do Jangurussu. Revista Subjetividade, Fortaleza, v. 7, n. 1, p.211-231, mar. 2007.

CERRI NETO, M.; FERREIRA, G. C. Poluição: Incompatibilidades entre conceitos legal e técnico. Revista Geociências, São Paulo, v. 28, n. 2, p.165-180, 2009.

CETESB. Aterro Sanitário. Disponível em: <<http://www.cetesb.sp.gov.br/mudancas-climaticas/biogas/AterroSanitário/21-Aterro Sanitário>>. cesso em: 12 de julho 2024.

CLÈVE, Clèmerson; KENICKE, Pedro. Teses Jurídicas dos Tribunais Superiores: Direito Constitucional II. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais, 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/teses-juridicas-dos-tribunais-superiores-direito-constitucional-ii/1529343846>. Acesso em: 19 ago. 2023.

CHAER, Tatiana Mamede Salum. O papel dos indicadores de desempenho dos programas federais: o caso da regularização fundiária de interesse social. 2016. 205 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2022. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2023.

CORREIA, Fernando Alves. O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1991.

CORRÊA, Roberto Lobato. O espaço urbano. 3. ed. São Paulo: Ática, 1995.

COSTA, M. G. F. (Org.) et al. Impactos socioeconômicos do projeto de Macrodrenagem: o reassentamento CDP e os rebatimentos diferentes em homens e mulheres. Belém: Graphitte, 2006.

CONAMA. Resolução N° 401, de 4 de Novembro de 2008. Brasília, DF, 5 jan. 2008. p. 108-109.

CRIMES CONTRA A NATUREZA: (de acordo com a Lei 9.605/98) / Vladimir Passos de Freitas, Gilberto Passos de Freitas. 8. ed. ver., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista; SOUZA, Renee do Ó. Leis penais especiais: comentadas. 5. ed. ver., atual. e ampla. São Paulo: Ed. JusPodivm, 2022.

DANTAS, I. M.; FERREIRA-JUNIOR, W. A. Análise do aterro sanitário de Quirinópolis/GO segundo as leis ambientais. Anais da Conferência Internacional de Estratégia em Gestão, Educação e Sistemas de Informação (CIEGESI), Anápolis, v. 1, n. 1, p.124-143, 2012.

DAVIDOVICH, F. "Considerações sobre a urbanização no Brasil". Geografia e Meio Ambiente, São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec, 1995.

DROMI, José Roberto. Derecho subjetivo y responsabilidade pública. Madri: Ed. Grouz, 1986.

DYE, Thomas R. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

FERREIRA, J. M. B.; FERREIRA, A. C... A sociedade da informação e o desafio da sucata eletrônica. Revista de Ciências Exatas e Tecnologia, Valinhos, v. 3, n. 3, p.157-170, 2008.

FEIL, A. A.; SCHREIBER, D. Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: desvendando as sobreposições e alcances de seus significados. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, p. 667-681, 2017.

FIGUEIREDO, Guilherme Gouvêa de. Crimes ambientais e bem jurídico-penal: (des)criminalização, redação típica e (in)ofensividade. 2. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013. Inclui bibliografia. ISBN 978-85-7350-121-6.

FISCHER, Tânia. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. Rev. adm. empres. [online]. 1984, vol. 24, n.4, pp. 278-288.

FREITAS, Gilberto Passos de. Do crime de poluição. Direito Ambiental em evolução, v. 1, n. 2, 1998.

FREITAS, Gilberto Passos de. Poluição sonora, aspectos legais. Poluição sonora: aspectos legais. Unisanta, 2002.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2023.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Revista Brasileira de Segurança Pública, ed. 33. São Paulo v.17, n.2, p. 162-183, ago./set. 2023. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/issue/view/39/52>. Acesso em: 29 ago. 2023.

FURTADO, J. S..Baterias esgotadas: legislações & modelos de gestão.São Paulo: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

GARCÍA, C.N. (coord). Cultura y comunicación en la Ciudad de México. Grijalbo, México: UAM, 1998.

GENZ, Karin Sohne; DE JUSTIÇA, Promotora. Improbidade no Estatuto da Cidade. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, 2007.

GODARD, O. “A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação”. In: Gestão de recursos naturais renováveis e desen-volvimento – novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez Editora. 1996.

GOMES, Orlando. Direito Econômico e Outros Ensaios. Rio de Janeiro: Forense, 1975.

GOMES, Ângela de Castro. História do Brasil: uma interpretação. 2ª ed., São Paulo: Contexto, 2012..

GOUVEIA, N. ; MENDONÇA, G. A. S.; LEON, A. P. ; CORREIA, J. E. M.; JUNGER, W. L.; FREITAS, C. U.; DAUMAS, R. P.; MARTINS, L. C.; GIUSSEPE, L; CONCEIÇÃO, G. M. S.; MANERICH, A.; CUNHA-CRUZ, J.. Poluição do ar e efeitos na saúde nas populações de duas grandes metrópoles brasileiras.Epidemiologia e Serviços de Saúde,Brasília, v. 12, n. 1, p.29-40, mar. 2003.

GONÇALVES, Monique Mosca. A tutela penal dos animais no contexto da nova lei nº 14.064/2020. Boletim Criminal Comentado n. 114, Ministério Público do Estado de São Paulo, out. 2020. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2021/10/Boletim-Criminal-Comentado-vol-3-MPSP-.pdf>. Acesso em: 01 maio 2023.

GONÇALVES, R. S. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. Estudos Avançados, [s. l.], v. 23, n. 66, p. 237-250, 2009.

GURGEL, Carlos Sérgio. Direito ambiental e urbanístico atual: temas relevantes. Natal: Kindle – KDP, 2023. 293 p. ASIN: B0CGHMJCTQ. Data de publicação: 23 de agosto de 2023. Todos os direitos reservados.

HARVEY, D. Condição pós-moderna. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

HERCULANO, S. C. “Do desenvolvimento (in)sustentável à sociedade feliz”. In: Ecolo-gia, Ciência e Política. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1992.

IANI, O. A sociedade global. São Paulo: Civilização Brasileira, 1992.

KASPER, A. C.; COSTA, R. C.; ANDRADE, P. A.; VEIT, H. M.; BERNARDES, A. M. Caracterização de Sucatas Eletrônicas Provenientes de Baterias Recarregáveis de Íons de Lítio, Telef. Revista Brasileira de Ciências Ambientais, Porto Alegre, v. , n. 12, p.9-17, abr. 2009

JACQUIGNON, Louis. Le Droit de l'Urbanisme. 5. ed. Paris: LGDJ, 1974.

JAMESON, Frederic Il Postmoderno, o la logica culturale del tardo capitalismo. Trad. Stefano Velotti, Milano: Garzanti, 1989.

LEISTER, A. C. C. D. C.; SILVA, A. M. D. D.; BITTAR, C. B.; WANG, D. W. L.; NINOMIYA, F. I.; OLIVEIRA, F. B. B. D.; GHIRARDI, J. G.; PALMA, J. B. D.; CORTES, L. B. Q.; RIBEIRO, L. M. L.; FEFERBAUM, M.; VIANA, M. T.; VILAROUCA, M. G.; GUISE, M. S.; QUEIROZ, R. M. R.; ACCA, T. D. S.; PINHEIRO, V. M.; OLIVEIRA, Y. D. D. Metodologia da Pesquisa em Direito. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.

MAGALHÃES JÚNIOR, Alexandre Alberto de Azevedo; OLIVEIRA, Beatriz Lopes de; MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Lei de Improbidade Administrativa Comentada. São Paulo: Juspodivm, 2023.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. A lei da improbidade administrativa. 1996.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva et al. A especialização da justiça para repelir a corrupção e promover a defesa do meio ambiente. 2020.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental*. 11. ed. 2003. p.54.

MACHADO, M. H. F. A nova ordem da desordem: o ambientalismo e algumas questões normativas no Brasil. Trabalho apresentado no Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, Curitiba, 1997.

MANO, E. B.; PACHECO, B. A. V.; BONELLI, C. M. C. Meio Ambiente, Poluição e Reciclagem. São Paulo: Blucher, 2005. 200 p

MARTINE, G. A redistribuição espacial da população brasileira durante a década de 80. Texto para Discussão, 329. Rio de Janeiro: IPEA, jan. 1994.

MARCÃO, R. F. Crimes ambientais. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1961.

MEDAUAR, Odete: “Comentários dos arts. 1º a 3º” IN: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MEDAUAR, Odete (coord.). Estatuto da cidade: Lei n. 10.257, de 10.07.2001. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 11-27.

MILARÉ, Édis. Capítulo III – Responsabilidade Penal Ambiental In: MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais, 2021. Disponível em: <https://thomsonreuters.jusbrasil.com.br/doutrina/1188256948/direito-do-ambiente>. Acesso em: 16 abr. 2023.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Cidades sustentáveis. Documento final do projeto: Formulação e implementação de políticas públicas compatíveis com os princípios de desenvolvimento sustentável definidos na Agenda 21. Brasília: MMA/PNUD, 1999.

MONTE-MÓR, R. “Urbanização extensiva e lógica de povoamento: um olhar ambiental”. In: Território, globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994.

MORIN, Edgar. Saberes globais e saberes locais: o olhar transdisciplinar. Garamond: Rio de Janeiro, 2004.

MOUCHET, Carlos. Legislação sobre planejamento, breve estudo comparativo. Revista de Administração Municipal, n. 65, p. 260, 1975.

MYERS, Norman; MITTERMEIER, Russell A.; MITTERMEIER, Cristina G.; DA FONSECA, Gustavo A. B.; KENT, Jennifer. Biodiversity hotspots for conservation priorities. Nature, v. 403, n. 6772, p. 853-858, 2000.

NALINI, José. Ética ambiental. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais, 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/etica-ambiental/1306025711>. Acesso em: 26 ago. 2023.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico. Rio de Janeiro: Forense, 1975.

NETO, José. Regulação do Espaço Urbano. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/regulacao-do-espaco-urbano/1506549035>. Acesso em: 25 ago. 2023.

NEGRI, Sergio Marcos Carvalho de Ávila; ALCÂNTARA, Leonardo Alejandro Gomide; CASTRO, Frederico Carlo Boscaro. Inovação em assentamentos populares. A regularização fundiária e associativismo na construção de políticas urbanas. Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito, v. 15, n. 1, p. 96-104, 2013.

NÓBREGA, M. R. R.; KOHN, L. G. ¹; MILANI, I. C. B. ; NEBEL, A. L. C. ; TAVARES, V. E. Q.; SUZUKI, L. E. A. S. ; COLLARES, G. L.. Caracterização do Chorume de um Aterro Controlado em Pelotas/RS. In: IX MOSTRA ENPOS -I MOSTRA CIENTÍFICA, 18., 2009.

ORTEGA, Fernando; NAHAS, Thereza; FREDIANI, Yone. Direito do Trabalho, Tecnologia, Fraternidade e OIT. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais, 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-do-trabalho-tecnologia-fraternidade-e-oit/1153086762>. Acesso em: 7 maio 2023.

OSÓRIO, Fábio. Teoria da Sanção Administrativa In: OSÓRIO, Fábio. Direito Administrativo Sancionador. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-administrativo-sancionador/1540352828>. Acesso em: 14 maio 2023.

PAIXÃO, Carlos; THOMAS, Shaji. Educação ambiental e sustentabilidade ecológica na Universidade. TRILHAS, Belém, v.11, n.22, p. 83-94, dez, 2009.

PADILHA, M. A. Políticas Públicas e Meio Ambiente: Desafios e Perspectivas. São Paulo: Editora Jurídica, 2020.

PEDROSO, Alberto. Regularização Fundiária Urbana e Seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes: Lei Nº 13.465/2017 e Decreto Nº 9.310/2018 - Vol. V - Ed. 2022. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/regularizacao-fundiaria-urbana-e-seus-mecanismos-de-titulacao-dos-ocupantes-lei-n-13465-2017-e-decreto-n-9310-2018-vol-v-ed-2022/1647232055>. Acesso em: 19 ago. 2023.

PEREIRA, J. A. R. (Org.). Saneamento ambiental em áreas urbanas. Belém: Biblioteca do Numa/EDUFPA, 2003

PINTO, Victor Carvalho. Função Social da Propriedade: Origens Doutrinárias de um Conceito Jurídico. [e-book Kindle]. Amazon, 2013. Disponível em: https://ler.amazon.com.br/?asin=B00HCQNTSU&ref_=dbs_t_r_kcr. Acesso em: 23 jun. 2024.

PINHEIRO, A. LIMA, J. J. F.; SÁ, M. E. R.; PARACAMPO, M. V.; A questão habitacional na Região Metropolitana de Belém.: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no século XX. [S.l.:s.n.],2007. p.150-193.

QUEIROZ RIBEIRO, Luiz César de e CARDOSO, Adauto Lucio (organizadores e autores). Plano diretor e gestão democrática da cidade. In Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade.Rio de Janeiro: REVAN: FASE, 2003, p. 103-105.

REANI, Regina Tortorella. Parcelamento irregular do solo como forma de produção de periferia: o caso de Jundiaí/SP. 2007.

RELATÓRIO ANUAL 2022 CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/03/relatorio-anual-2022-v4-2023-01-20.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2023.

RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS JR., O.A. Globalização fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

RIBEIRO, H.; BESEN, G. E.. Panorama da Coleta Seletiva no Brasil: Desafios e Perspectivas a Partir de Três Estudos de Caso.InterfaceEHS–Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente,São Paulo, v. 2, n. 4, p.1-18, ago. 2007.

RIBEIRO, B. A. L.; CAMELLO, T. C. F.. Reflexões Sobre o Uso de Agrotóxicos e Suas Consequências.Revista Sustinere,Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p.27-35, 2014.

ROCHA, L S. Introdução à teoria do sistema autopoietico do Direito. Livraria do Advogado Editora, 2021.

SAULE JÚNIOR, Nelson et al. Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, v. 117, 1999.

SALEME, Edson Ricardo; DE OLIVEIRA SALGADO, Emilia Andrea Moura. DO PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS. Revista Direito & Paz, v. 1, n. 44, p. 355-370, 2021.

SALEME, Edson Ricardo; SILVA, Solange Teles da. Plano Diretor, participação popular e responsabilidades. In: XVI Congresso Nacional do Conpedi. 2007. p. 1506-1518.

SANTOS, J. Conceitos de direito urbanístico. Revista Brasileira de Direito Urbano, v. 15, n. 2, p. 123-145, 2023.

SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SAVY, Robert. Droit de l'Urbanisme. Paris: Presses Universitaires de France, 1988.

SACHS, I. Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, A. Desigualdade reexaminada. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SEN, A. Sobre ética e economia. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico. In: TÔRRES, Heleno Taveira (org.). Direito tributário ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005.

SÉGUIN, Elida; CARRERA, Paulo. Direito ambiental: nossa casa planetária. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 6. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Mário Luiz da; AVELAR, Katia Eliane Santos; DUSEK, Patrícia Maria. Crimes ambientais no meio urbano: a vulnerabilidade no centro da questão. Revista Políticas Públicas & Cidades, [S. l.], v. 13, n. 1, p. e772, 2024. DOI: 10.23900/2359-1552v13n1-26-2024. Disponível em: <https://journalppc.com/RPPC/article/view/772>. Acesso em: 7 jul. 2024.

SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, S. T. da; NUSDEO, A. M de O Políticas Públicas e Estratégias de Sustentabilidade Urbana. In Hiléia – Revista de Direito Ambiental da Amazônia n. 1, agost-dezembro 2003, p. 121-137.

SILVA, J. A. B. Urbanização no mundo contemporâneo e os problemas ambientais. Cadernos de Graduação, Ciências Humanas e Sociais, Aracaju, v. 2, n. 2, p.197-207, 2014.

SIRVINSKAS, L. P. Manual de direito ambiental. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

SINGER, P. Economia política da urbanização. São Paulo: Brasiliense, 1976.

SOUZA, Luciano; ARAÚJO, Marina. Direito Penal Econômico: Leis Penais Especiais. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais, 2020. Disponível em: <https://thomsonreuters.jusbrasil.com.br/doutrina/1198088688/direito-penal-economico-leis-penais-especiais>. Acesso em: 7 abr. 2023.

SPOSATI, A. *Mapa da exclusão/inclusão social no município de São Paulo*. São Paulo: Educ, 1996.

TOSATO, Lia Simonato. A ocupação desordenada do solo urbano e seu impacto na segurança pública: reflexo da omissão do poder de fiscalização estatal. São Paulo: Editora Dialética, 2024. Disponível em: https://www.amazon.com.br/ocupa%C3%A7%C3%A3o-desordenada-impacto-seguran%C3%A7a-p%C3%ABblica-ebook/dp/B0CT4KBHVV/ref=tmm_kin_swatch_0?_encoding=UTF8&dib_tag=se&di_b=eyJ2ljojMSJ9.lu_IHzkvVsynPimBuxjWkQ.8YVwV17f10Ds-iseyu66QIPnedkvX2L-haEo8P3Uf6g&qid=1719166757&sr=1-1. Acesso em: 07 jul. 2024.

TOURINHO, Helena L. Z. et al. Indicadores de qualidade de vida urbana do Estado do Pará. Belém: SEDURB/COHAB/UNAMA, 2006. CD-ROM.

TORRES, Haroldo da Gama et al. Pobreza e espaço: padrões de segregação em São Paulo. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 17, n. 47, abr. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100006&lng=en&nrm=isso.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence; TRENNEPOHL, Natascha. O Exercício do Poder de Polícia do Estado no Controle das Atividades Nocivas ao Meio Ambiente In: TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence; TRENNEPOHL, Natascha. *Infrações Ambientais: Comentários ao Decreto 6.514/2008*. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/infracoes-ambientais-comentarios-ao-decreto-6514-2008/1481215221>. Acesso em: 14 maio 2023.

TUCCI, C. E. M. Hidrologia: ciência e aplicação. 3. ed. Porto Alegre, RS: UFRGS, 2004

VARA, Cláudia; ARAUJO, Guilherme. A Tutela Penal do Meio Ambiente no Desenvolvimento da Atividade de Saneamento Básico In: POZZO, Augusto. *O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais, 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/o-novo-marco-regulatorio-do-saneamento-basico/1188259493>. Acesso em: 7 maio 2023.

VÉRAS, M.P.B. (org.). Por uma sociologia da exclusão social: o debate com Serge Paugam. São Paulo: Educ, 1999.

VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. *Estudos avançados*, v. 25, p. 37-58, 2011.

VICENTINI, Yara. Cidade e história na Amazônia. Curitiba: UFPR, 2004. 290p.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública* [online], v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.

XAVIER, A. R. Políticas públicas de segurança. *Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, Juiz de Fora, n. 4, p. 43-75, 2009.

ZICCARDI, A. La ciudad capital: hacia una gobernabilidad democrática. In MUÑOZ, Humberto. (coord.). La sociedad mexicana frente al tercer milenio. México: UNAM, 1998.