

L'évolution du droit de l'urbanisme au Brésil – 2003 et 2004

Solange Teles da Silva

Professeur de l'Université de l'Etat du Amazonas (UEA)

Professeur à l'Université Catholique de Santos (UNISANTOS)

(Troisième Cycle en Droit de l'Environnement)

L'évolution du droit de l'urbanisme a notamment été marquée par l'adoption de la loi fédérale n° 10.275 du 10 juillet 2001– le **Statut de la Ville** – qui a permis de systématiser les normes et les instruments en matière d'urbanisme, en établissant les directives générales de la politique urbaine¹. Les Municipalités brésiliennes ont ainsi entamé un processus de mise en conformité de leurs législations respectives avec les dispositifs prévus par le Statut de la Ville. Dans ce sens, la Municipalité de Porto Alegre, par exemple, a modifié certains dispositifs de la loi complémentaire n° 434 du 1^{er} décembre 1999, qui institue le Plan Directeur du Développement Urbain Environnemental de la Municipalité, pour la mettre en conformité avec les orientations du Statut de la Ville. Certes, il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de l'insertion dans les législations municipales de ces instruments de politique urbaine dont l'objectif est d'assurer le bien collectif, la sécurité, le bien-être des citoyens ainsi que le développement durable des villes. Néanmoins, il est évident que les lois municipales en matière d'urbanisme ne peuvent plus ne pas prendre en compte les préoccupations sociales et environnementales ainsi que celles d'une gestion démocratique de l'espace urbain au cœur même des dispositifs du Statut de la Ville. Ainsi, on se penchera sur quelques exemples des lois municipales adoptées dans les dernières années pour illustrer **le développement local du droit de l'urbanisme brésilien**.

Au-delà de l'aspect local du droit de l'urbanisme, car dans l'Etat fédéral les Municipalités jouent un rôle capital, il faut encore remarquer le volet national de la réglementation et des innovations dans la structure administrative de l'urbanisme. Cette période a été ainsi marquée par l'adoption de la loi fédérale n° 10.931 du 2 août 2004 sur le patrimoine d'affectation immobilière et par l'originalité de la création du **Ministère des Villes** en 2003. Enfin, pour compléter cette étude de l'évolution du droit

¹ Cf. MEDAUAR, Odete: « La nouvelle loi générale de l'urbanisme des villes (Statut de la Ville) » In Site du Gridauh - <http://gridauh.univ-paris1.fr/sites/fr/fichier/3f4e358836083.pdf>, page consulté le 15 janvier 2005.

de l'urbanisme on analysera quelques **décisions des tribunaux brésiliens** en matière de lotissements.

I. La mise en œuvre des instruments de la politique urbaine

1. La planification et la politique urbaine

Selon le Ministère des Villes on peut estimer que parmi les 5.560 Municipalités brésiliennes, il y a 2.353 qui doivent adopter ou réviser leur **plans directeurs**² respectifs, car il s'agit de l'instrument fondamental de la politique de développement et d'expansion urbaine. Il est obligatoire pour les villes ayant plus de 20.000 habitants, ainsi que pour celles intégrant les régions métropolitaines et agglomérations urbaines, ou encore pour les municipalités qui font partie des zones d'intérêt spécial touristique ou qui se trouvent insérées dans les aires d'influence des activités ayant un significatif impact environnemental au niveau régional ou national.³ De plus, la loi municipale qui institue le plan directeur doit être révisée au minimum une fois tous les dix ans.⁴ Le Statut de la Ville dispose encore que certaines municipalités ont l'obligation d'adopter un plan directeur dans un délai de 5 ans. Il s'agit de celles de plus de 20.000 habitants ou celles qui intègrent les régions métropolitaines ou les agglomérations urbaines, n'ayant pas encore adopté leur plan directeur. Autrement dit, ces municipalités ont jusqu'en 2006 pour conclure les discussions concernant l'approbation de leurs plans directeurs.⁵ Ainsi, parmi les 2.353 municipalités qui doivent élaborer ou réviser leurs plans directeurs, 1.700 doivent le faire en octobre 2006 au plus tard et en cas de non observation de ce dispositif, les maires sont assujettis aux sanctions prévues par la loi fédérale n° 8.429, du 2 juin 1992 – « *improbidade administrativa* »⁶.

A titre d'illustration, on peut se pencher sur le cas des municipalités, capitales des Etats fédérés, ayant une population supérieure à 20.000 habitants, dont 12 dépassent

² Site du Ministère des Villes: Quelle est la situation des municipalités par rapport à l'obligation d'élaborer leurs plans directeurs – Situation des Municipalités [En ligne : <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=377>] page consultée le 15 janvier 2005.

³ Art. 41 de la loi fédérale n° 10.275 du 10 juillet 2001.

⁴ Art. 40, § 3° de la loi fédérale n° 10.275 du 10 juillet 2001.

⁵ Art. 50 de la loi fédérale n° 10.275 du 10 juillet 2001.

⁶ « *Improbidade administrativa* » signifie la mauvaise qualité d'une administration qui peut être caractérisée par la pratique d'actes qui impliquent l'enrichissement illicite de l'agent public, le préjudice à l'administration publique ou encore la violation des principes qui régissent l'administration publique.

le chiffre d'un million d'habitants⁷ et pour lesquelles il est essentiel de planifier l'expansion urbaine et de synchroniser les aspects de la « ville légale » avec ceux de la ville réelle⁸. On s'aperçoit qu'une partie de ces municipalités a déjà initié le processus de révision de leurs plans directeurs, comme c'est le cas de Recife et Natal. D'autres municipalités ont déjà achevé leurs processus de discussion et d'adoption de leurs plans directeurs : São Paulo (loi municipale n° 13.430 du 13 septembre 2002), Manaus (loi municipale n° 671 du 4 novembre 2002) et plus récemment Macapá (loi municipale complémentaire n° 26 du 20 janvier 2004), Salvador (loi municipale n° 6586 du 3 août 2004), et Curitiba (loi municipale n° 11.266 du 16 décembre 2004). Parmi les instruments de la politique urbaine municipale qui ont été adoptés, on peut citer, par exemple: les plans sectoriels – comme le plan intégré des transports ou le plan de gestion des déchets, le zonage environnemental, l'impôt sur la propriété urbaine, la création des zones spéciales d'intérêt social et des espaces protégés, le droit de préemption, la régularisation foncière, les opérations urbaines concertées, le transfert du droit de construire, l'octroi payant du droit de construire et la modification des règles de localisation, l'étude préalable d'impact de voisinage, la gestion démocratique de la ville.

Le **Plan Directeur Stratégique de São Paulo** est défini comme l'instrument global et stratégique de la politique de développement urbain, ces dispositifs doivent être observés par tous les agents publics et privés ayant des activités dans le territoire municipal. Selon l'article 101 de cette loi municipale, l'urbanisation dans le territoire de la Municipalité s'organise autour des éléments structurants (le réseau hydrique, le réseau des voies publiques, le réseau du transport public collectif, le réseau des axes et des centres urbains) et des éléments intégrateurs (l'habitation, les équipements sociaux, les espaces verts, les espaces publics, les espaces du commerce, ainsi que ceux des services et de l'industrie). Le **Plan Directeur Urbain et Environnemental de Manaus** s'articule autour de la particularité de la ville de Manaus située dans le cœur de la Forêt Amazonienne et recherche dans le développement urbain la valorisation du patrimoine naturel et culturel de la ville. La discipline de l'usage et l'occupation du sol urbain a certains objectifs comme le contrôle de l'expansion horizontale de la ville, préservant le milieu naturel de la municipalité ; la création, la consolidation et la revitalisation des centres urbains ; l'aménagement de la localisation des usages et des activités dans la

⁷ Cf. SILVA, Solange Teles da: "Le droit de l'urbanisme au Brésil" In Site du Gridauh - <http://gridauh.univ-paris1.fr/sites/fr/fichier/3f4e35e80d759.pdf>, page consultée le 15 janvier 2005.

⁸ ROLNIK, Raquel. "A Cidade e a lei – Legislação, política urbana e territórios na cidade de SP". 2 ed. Studio Nobel/ Edusp/ Fapesp: São Paulo, 1999.

ville et enfin, l'incitation à l'adoption des paramètres urbanistiques et architectoniques compatibles avec les caractéristiques climatiques et culturelles de Manaus. L'accomplissement de ces objectifs doit permettre d'assurer l'amélioration des conditions environnementales dans les constructions ainsi que la création d'une nouvelle identité urbanistique pour la ville. Le **Plan Directeur de Développement Urbain et Environnemental de Macapá** propose le développement de la Municipalité autour de cinq stratégies : la protection de l'environnement et le développement du marché de travail et de la génération de revenus ; l'amélioration de la mobilité ; la promotion du logement populaire ; la qualification de l'espace urbain et la gestion démocratique urbaine et environnemental. Il faut souligner que ce plan prend en compte les caractéristiques particulières de la ville de Macapá et adopte un Programme de Récupération et de Protection des « Ressacas », c'est-à-dire, les aires qui se comportent en tant que réservoirs naturels d'eau et représentent un écosystème riche et singulier, qui souffre de l'influence temporaire des marées et des pluies.

En matière de planification, il faut également citer un plan sectoriel : le **plan de gestion de la zone côtière**. Le décret fédéral n° 5.300 du 7 décembre 2004 pris en application de la loi fédérale n° 7.661 du 16 mai 1988, établit des règles sur l'usage et l'occupation de la zone côtière ainsi que des critères de gestion de la bordure maritime. La Zone Côtière, patrimoine national selon le texte constitutionnel de 1988, est constituée de l'espace géographique d'interaction de l'air, de la mer et de la terre, y compris les ressources renouvelables et non renouvelables, englobant la bordure maritime et terrestre. Il appartient au Ministère de l'Environnement de maintenir une liste actualisée des municipalités qui intègrent la bordure terrestre de la zone côtière, qui doit être publié dans le Journal Officiel de l'Union.

Parmi les objectifs de la gestion de la zone côtière on peut citer la promotion de l'aménagement des usages des ressources naturelles et de l'occupation des espaces côtiers. Ces objectifs peuvent être accomplis à travers les instruments de gestion de la zone côtière tel que les plans de gestion de la zone côtière dans la sphère nationale, ainsi que ceux des Etats fédérés et des municipalités ; le plan d'action fédérale de la zone côtière ; les systèmes d'informations et de contrôle environnemental ; le rapport de qualité environnementale ; le zonage écologique économique de la zone côtière et son macro diagnostic. En ce qui concerne le rapport entre les divers plans de la zone côtière (national, des Etats fédérés et municipaux), la loi fédérale n° 7.661 du 16 mai 1988 avait déjà établi que la règle la plus restrictive sur l'usage du sol, du sous-sol et des eaux

prévaut toujours, ainsi que celle sur les limitations en matière d'utilisation des immeubles.

Il est intéressant de souligner que ce décret comporte un chapitre spécifique sur les règles d'usage et d'occupation de la zone côtière (chapitre III). Il est ainsi prévu que toute activité dans la zone côtière doit être compatible avec l'infrastructure d'assainissement et les systèmes des voies de circulation existantes, et en cas d'inexistence des réseaux publics de collecte des eaux résiduaires urbaines ou de déchets, l'entrepreneur doit présenter une solution technique autonome soumise à l'analyse de l'organe environnemental. Dans l'hypothèse de suppression de la végétation native dans une aire de la zone côtière – lorsqu'elle est permise par la loi – et ceci pour l'installation, l'ampliation ou la réallocation d'activités ou d'ouvrages, il faudra que l'entrepreneur effectue une compensation de cette aire par l'enregistrement d'une surface équivalente dans la zone concernée. Ce chapitre dispose encore qu'il appartient au pouvoir public municipal, dans le cadre de la planification urbaine, d'assurer l'accès à la plage et à la mer, biens publics d'usage commun du peuple – sauf s'il s'agit des aires de sécurité nationale ou encore des aires protégées par des lois spéciales. Dans le cas d'absence d'accès à la plage dans les aires déjà occupées par les lotissements au bord de la mer, il incombe au pouvoir public municipal, en concertation avec l'organe environnemental, de définir les aires de servitude de passage. La responsabilité de la mise en œuvre de cette servitude de passage relève du pouvoir public municipal et doit s'accomplir dans un délai de deux ans. Les aires de domanialité de l'Union englobées par les servitudes de passage ou les voies d'accès aux plages et à la mer seront objet de cession d'usage en faveur de la municipalité concernée.

2. La gestion démocratique de la Ville

Quelques instruments ont déjà été mis en place pour assurer la gestion démocratique des villes. Ainsi, le décret fédéral du 22 mai 2003 a prévu la convocation la **1^{ère} Conférence Nationale des Villes**, qui a eu lieu du 23 au 26 octobre 2003, à Brasilia, dont le thème a été « Construire une Politique Démocratique et Intégrée pour les Villes ». Ce décret a établi qu'il appartenait à cette conférence de proposer des modifications dans la nature et les compétences du Conseil des Villes, ainsi que d'opiner sur sa structure et sa composition, et d'indiquer ses membres.

Ainsi, le **Conseil des Villes** constitue également l'un des instruments de la gestion démocratique de la ville dans la sphère nationale. Il s'agit de l'organe consultatif

et délibératif, crée par le décret fédéral n° 5.031 du 2 avril 2004, qui a l'objectif de proposer les directives pour la formulation et la mise en œuvre de la Politique Nationale de Développement Urbain ainsi que pour évaluer son exécution. Il permet donc à la société civile de participer à la détermination et l'orientation de la politique urbaine. Parmi ses 71 membres, il y a 14 représentants du Pouvoir Public Fédéral, 6 représentants du Pouvoir Public des Etats fédérés ou des entités de la société civile organisée dans la sphère des Etats-membres, 10 représentants du Pouvoir Public Municipal ou des entités de la société civile organisée dans la sphère municipale, 19 représentants des mouvements populaires, 7 représentants des entités des entrepreneurs, 7 représentants des travailleurs, 5 représentants d'entités professionnelles, universitaires ou de la recherche et 3 représentants des organisations non gouvernementales. Dans son rôle consultatif, il est chargé, par exemple, de proposer les directives, les instruments, les normes et les priorités de la Politique Nationale de Développement Urbain, ainsi que de proposer des normes générales sur le droit de l'urbanisme et de donner des avis sur les propositions de modification de la législation dans ce domaine. Le Conseil des Villes joue également un rôle normatif en raison de l'élaboration d'actes sur le développement urbain.

3. La régularisation foncière

L'un des plus grands problèmes dans les villes brésiliennes est le nombre des lotissements irréguliers et clandestins. Il est ainsi nécessaire de changer cette réalité et l'un des instruments adaptés pour cela est la régularisation foncière. Une mesure importante dans ce sens est l'enregistrement de la régularisation promue par les entités publiques qui est devenu gratuit avec la loi fédérale n° 10.931 du 2 août 2004 sur le patrimoine d'affectation immobilière. Cela signifie une simplification dans la régularisation des aires dans les Zones Spéciales d'Intérêt Social.

Un autre mécanisme pour améliorer la régularisation des logements d'intérêt social réside dans la coopération entre les gouvernements des différents niveaux politico administratifs dans le processus d'urbanisation. Dans ce sens, le décret n° 48.340 du 18 décembre 2003 de l'Etat de São Paulo a créé le Programme de l'Etat de Régularisation des Logements d'Intérêt Social. Celui-ci prévoit la réalisation conjointe d'un travail de l'Etat et des Municipalités dans la régularisation de ces logements. Pour cela, la Municipalité peut acheminer à l'appréciation de l'Etat des programmes municipaux spécifiques et demander un certificat d'adhésion à la régularisation ou elle peut établir

un contrat avec l'Etat, tel que prévoit le décret, afin d'élaborer un diagnostic de chaque cas à être régularisé.

4. Les certificats du potentiel additionnel de construction (CEPACs)

Il s'agit d'un nouveau modèle de financement pour le secteur public dans le cadre des opérations urbaines concertées. Les certificats du potentiel additionnel de construction doivent être prévus dans la loi spécifique qui approuve l'opération urbaine concertée et pourront être objet de libre négociation, mais ils ne seront convertibles en droit de construire que dans l'aire objet de l'opération. Ces certificats seront utilisés directement dans le paiement des travaux nécessaires à l'opération ou mis aux enchères. En ce qui concerne leur mise aux enchères, la Commission des Valeurs Immobilières (CVM) a adopté une instruction 401/03 qui régit l'enregistrement de la négociation et de la distribution de Cepacs. Ainsi, aucun Cepac ne peut être mis au marché sans l'enregistrement préalable à la CVM de l'opération et les ressources financières perçues avec la distribution publique de ces certificats doivent être utilisées dans le cadre de l'opération pour accomplir les objectifs suivants : la régularisation foncière, l'exécution des programmes et de projets de logements d'intérêt social, la constitution de réserves foncières, l'aménagement de l'expansion urbaine, la mise en place d'équipements urbains, la création des espaces publics de loisirs et espaces verts, la création d'unités de conservation ou de protection d'aires d'intérêt environnemental ainsi que la protection d'aires d'intérêt historique, culturel ou paysager.

Sao Paulo a été la première municipalité à utiliser les Cepacs⁹. La première mise aux enchères de Cepacs a été réalisée le 20 juillet 2004 et celle-ci a permis à la Municipalité de négocier 100 mille titres, dont le montant permettra des investissements dans le projet urbanistique – *Opération Urbaine Concertée Água Espraiada*.¹⁰ Les ressources financières seront appliquées dans la construction de deux ponts et de 600 logements dans la zone sud de la ville.

II– Organisation administrative de l'urbanisme

⁹ Décret n° 44.844, du 14 de juin 2004 de la Municipalité de São Paulo (reglemente l'émission de CEPAC dans la Municipalité de São Paulo).

¹⁰ Loi n° 13.260, du 28 décembre de 2001 de la Municipalité de São Paulo (Loi de l'Opération Urbaine Concertée Água Espraiada) et décret n° 44.845, du 14 juin 2004 de la Municipalité de São Paulo (reglemente les aspects urbanistiques de l'Opération Urbaine Concertée Água Espraiada).

La création du **Ministère des Villes** – « *Ministério das Cidades* » – par la Mesure Provisoire n° 103 du 1^{er} janvier 2003, convertie en loi, la loi fédérale n° 10.683 du 28 mai 2003, a été une innovation dans l'organisation administrative de l'urbanisme au Brésil. Ce Ministère a un rôle primordial en matière de politiques urbaines en intégrant les secteurs de l'habitat, de l'assainissement, des transports et de la circulation dans la planification de l'usage et d'occupation des sols.

Certes, la Constitution Fédérale brésilienne de 1988 a établi qu'il appartient aux Municipalités de promouvoir l'aménagement du territoire au moyen de la planification et du contrôle de l'usage, de la division et de l'occupation du sol urbain. Autrement dit, il incombe aux municipalités de promouvoir la planification urbaine, les politiques foncières et immobilières, ainsi que la prévention des risques et la récupération des aires dégradées. Néanmoins, l'Union doit définir les directives générales de la Politique Nationale du Développement Urbain et dans ce sens, elle a adopté le Statut de la Ville et a créé le Ministère des Villes. Celui-ci n'a pas vocation à se substituer aux structures municipales en matière d'urbanisme, mais il a un rôle à jouer, celui de coordination des investissements, publics et privés, selon les priorités établies dans les politiques urbaines – habitat, assainissement, transports et circulation – et il doit également encourager et promouvoir la formation des agents de l'administration publique municipale.

Parmi les domaines de compétences du Ministère des Villes on peut citer:

- a) la politique de développement urbain ;
- b) les politiques sectorielles de l'habitation, de l'assainissement environnemental, du transport urbain et de la circulation ;
- c) les programmes d'urbanisation, d'habitat, d'assainissement, de transport urbain et de circulation en concertation avec les diverses sphères de gouvernement, le secteur privé et les organisations non gouvernementales ;
- d) la politique des aides publiques à l'habitation populaire, à l'assainissement et au transport urbain ;
- e) la planification, la régulation et la gestion des ressources financières dans les politiques de développement urbain, urbanisation, habitat, assainissement environnemental et assainissement de base; du transport urbain et de la circulation ;
- f) la participation dans la formulation des directives générales pour la conservation des systèmes urbains d'eau, ainsi que l'adoption des bassins hydrographiques comme unité de planification et de gestion de l'assainissement.

La structure de cet organe comprend le Conseil des Villes¹¹, le Conseil du Fond de Développement Social, le Conseil National de la Circulation, ainsi qu'un Secrétariat Exécutif, chargé de coordonner les actions de ces organes et des quatre Secrétariats Nationales. Celles-ci sont: a) le **Secrétariat National de l'Habitat**, qui est chargé de la formulation des instruments pour la mise en œuvre de la Politique Nationale de l'Habitat et de structurer la stratégie en matière du déficit des logements ; b) le **Secrétariat National de l'Assainissement Environnemental**, qui a le rôle d'assurer les droits humains fondamentaux d'accès à l'eau potable et à la vie dans un environnement sain, par le moyen de l'universalisation de la distribution d'eau et des services d'assainissement, de collecte et de traitement des déchets, ainsi que de drainage urbain ; c) le **Secrétariat National des Transports et de la Mobilité Urbaine**, qui doit mettre en place les politiques de transport et de la circulation intégrées avec la politique de développement urbain pour assurer l'accès à l'espace urbain, ayant comme priorité les moyens de transport collectif ainsi que ceux qui ne sont pas motorisés; d) le **Secrétariat National des Programmes Urbains**, qui est chargé de stimuler et d'appuyer la formation d'un réseau de partenariats pour l'aménagement de l'espace urbain en vue de transformer la culture d'exclusion des villes brésiliennes.

Enfin, en matière de politique urbaine il ne faut pas oublier que le texte constitutionnel de 1988 a octroyé aux Etats fédérés la possibilité de créer les régions métropolitaines, les agglomérations urbaines et les microrégions, instituées par une loi complémentaire déterminant le regroupement des municipalités limitrophes pour intégrer l'organisation, la planification et l'exécution des fonctions publiques d'intérêt commun, comme l'aménagement du territoire et la planification et le contrôle de l'usage du sol. Aujourd'hui, il existe 26 régions métropolitaines au Brésil et le gouvernement fédéral a créé un **Groupe de Travail Interministériel** ayant par finalité d'analyser et de proposer des politiques pour les investissements de l'Union dans les régions métropolitaines afin de faciliter leur développement socio économique (décret fédéral du 29 décembre 2003, modifié par le décret fédéral du 13 février 2004). Parmi les représentants du gouvernement qui font partie de ce groupe de travail se trouve un représentant du Ministère des Villes.

¹¹ Cf. *supra*.

III – Jurisprudence

Lotissement destiné à l’habitation populaire

« Action civile publique – *Ação civil pública* (ACP)¹²– Parquet. Légitimité Active. Régularisation des Lotissements pour l’habitation populaire »

« 1. Le Parquet est compétente pour proposer l’action civile publique en défense des intérêts collectifs ou individuels homogènes, dans le but de régularisation des lotissements destinés à l’habitation populaire.

2. C’est dans le pole actif que le Parquet accomplit intégralement son noble rôle de gardien de la loi.

3. L’exercice des actions collectives par le Parquet doit être admit dans un champ large. En vérité, l’action collective permet, en même temps une solution définitive pour tous ceux qui sont liés par le problème et elle libère l’Autorité Judiciaire du plus grand fléau qui l’afflige : la répétition des procès identiques.

4. Recours pourvu »

(STJ, 1a Turma, Recurso Especial n° 404.759/SP, relator Ministro Humberto Gomes de Barros, DJ em 17/02/2003, p. 226).

Lotissement irrégulier et la Municipalité

« Recours spécial. Droit de l’urbanisme. Lotissement irrégulier. Municipalité. Pouvoir devoir de régularisation »

« 1. L’article 40 de la loi fédérale 6.766/79 doit être appliqué et interprété à la lumière de la Constitution Fédérale et de la Charte de l’Etat fédéré.

2. La Municipalité a le devoir et non la faculté de régulariser l’usage des sols, soit dans le cas de morcellement des sols ou dans celui de son occupation, pour assurer le respect des paramètres urbanistiques et le bien-être de la population.

3. Les administrations municipales possèdent les mécanismes d’auto tutelle et peuvent empêcher la mise en place sans modération des lotissements clandestins et irréguliers, sans avoir besoin de recourir à des ordres judiciaires pour réprimer les abus qui

¹² Cette action, prévue par la loi fédérale n° 7.347 du 24 juillet de 1985, est le résultat de profondes restructurations dans le droit national, déterminées par la nécessité de dépasser le cap de la protection des intérêts individuels et de pouvoir prendre en compte la protection des intérêts diffus et collectifs. On entend par intérêts collectifs ceux relatifs à un groupe déterminé ou du moins déterminable de personnes, alors que les intérêts diffus concernent un groupe moins déterminé de personnes entre lesquelles il n’y a ni lien juridique ni lien factuel très précis. Le Statut de la Ville a prévu que les actions de responsabilité pour les dommages morales et patrimoniales occasionnés à l’ordre urbanistique sont également réglementées par la loi fédérale n° 7.347/85.

découlent de la spéculation immobilière dans tout le pays, déclarant une véritable *contraditio in terminis* la municipalité peut s'opposer à régulariser des situations de fait déjà consolidées.

4. La seule exception concerne le § 5° de l'art. 40 de la loi fédérale 6.766/79, introduit par la loi fédérale 9.785/99, qui a rendu possible la régularisation des lotissements dans la municipalité sans observer les paramètres urbanistiques originaires établis pour une zone déterminée. En ce qui concerne la doctrine dans ce thème, il faut distinguer les exigences pour l'établissement des lotissements de celles pour la régularisation de ceux-ci. Dans la mise en place de lotissements, l'administration publique doit exiger l'accomplissement de toutes les conditions prévues par la loi et ainsi l'entrepreneur doit exécuter ces exigences, soit-il l'Administration Publique ou le particulier. Dans la régularisation de lotissement déjà mise en place, la loi municipale peut dispenser quelques exigences lorsque la régularisation a été réalisée par la municipalité. L'exception n'a fait que consolider cette procédure, car elle était déjà une pratique des pouvoirs publics. Donc, avec l'exception, la régularisation des lotissements sans la prise en compte des paramètres urbanistiques pour une zone donnée reste possible. Il faut observer que le législateur, dans le cas de la régularisation de lotissement par la municipalité, pouvait déterminer le respect des paramètres urbanistiques et de l'occupation des sols, mais il ne l'a pas fait. Il faut comprendre que si le législateur a adopté cette règle c'est parce qu'il a voulu conserver une procédure simplifiée pour sauvegarder l'intérêt public. Cette exception ne s'applique pas à l'entrepreneur particulier qui veut régulariser le lotissement. Celui-ci, pour régulariser le lotissement, doit respecter la législation en vigueur

5. La municipalité a le pouvoir devoir d'agir pour que le lotissement urbain irrégulier puisse respecter la réglementation spécifique pour sa constitution.

6. Si la municipalité est obligé de faire, *ex lege*, il résulte que la prétention déduite dans l'action civile publique, dont l'objectif est exactement l'injonction du *facere*, aux frais de celui qui a violé la norme urbanistique environnemental, doit être accompli.

7. Recours spécial pourvu »

(STJ, 1a Turma, REsp n° 448.216/SP, relator Min. Luiz Fux, DJ em 17/11/2003, p. 204).