

Interesse processual - Utilidade e necessidade do provimento - Obrigação de fazer - Imóvel abandonado - Ausência de conservação e limpeza - Construção de muro e passeio - Riscos à saúde pública - Direito de agir notório - Art. 513, § 3º, do CPC - Inteligência - Necessidade de dilação probatória

Ementa: Administrativo e processual civil. Ação cominatória (obrigação de fazer). Terreno sem manutenção pelo proprietário. Necessidade de limpeza e conservação. Ausência de muro ou cerca. Obrigação legal de conservação da propriedade imóvel e de construção de muro e passeio. Risco à saúde pública diante da presença de animais e insetos transmissores de doenças graves. Sentença que extinguiu o processo sem resolução do mérito, sob o fundamento de ausência de interesse processual. Interesse de agir notório. Impossibilidade de imediato julgamento na 2ª Instância diante da necessidade de produção de provas. Sentença cassada. Recurso provido.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0145.09.528621-0/001 - Comarca de Juiz de Fora - Apelante: Município de Juiz de Fora - Apelado: Cláudio Casadio - Relator: DES. BRANDÃO TEIXEIRA

Acórdão

Vistos etc., acorda, em Turma, a 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, sob a

Presidência do Desembargador Roney Oliveira, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM DAR PROVIMENTO AO RECURSO.

Belo Horizonte, 1º de fevereiro de 2011. - *Brandão Teixeira* - Relator.

Notas taquigráficas

DES. BRANDÃO TEIXEIRA - Os autos tratam de apelação interposta contra a r. sentença de f. 76/77, que, nos autos da “ação de obrigação de fazer c/c tutela antecipada”, proposta pelo apelante em desfavor do apelado, julgou extinto o processo, sem resolução de mérito (art. 267, VI, CPC), por reconhecer ausente o interesse de agir do autor, ora apelante.

Em suas razões recursais (f. 78/86), o apelante requer seja a lide julgada desde logo, em face do art. 515, § 3º, do CPC, ou, alternativamente, postula o provimento do apelo objetivando a “anulação” da sentença para que, após o retorno dos autos, o Juízo a quo, “retomando o processamento e instrução do feito”, julgue o mérito da causa, proferindo nova sentença. Alega: possui notório interesse de agir na lide em comento; na inicial, postulou que o réu apelado, diante de sua inércia, fosse condenado a cumprir obrigações “de capinar, limpar e fechar o seu terreno, como manda o Código de Postura Municipal (Lei 11.197/06)”; não há, na exordial, pedido de condenação ao “pagamento de pena de multa”; não se pode confundir a multa prevista no art. 461, § 5º, do CPC (*astreintes*), com multa imposta em processo administrativo oriundo de fiscalização municipal; o pedido veiculado na inicial não cuida de cobrança de multa administrativa, até porque tal pretensão deve se dar por meio de necessária execução fiscal; no feito de origem, foi relatada “flagrante situação de lesão ao direito do Município de manter as posturas urbanísticas da cidade”, o que faz incidir o princípio da inafastabilidade de jurisdição e o direito de ação; o fato de o Município deter poder de polícia, exercido na espécie, mas, sem obediência do apelado, não pode afastar seu direito de ação, visto que o interesse de agir é notório; o Código de Posturas do Município prevê a responsabilidade do proprietário do imóvel em manter e conservar seu bem particular; por se tratar de imóvel particular e agindo com cautela, buscou a tutela jurisdicional, para compelir o proprietário, aqui apelado, a cumprir suas obrigações como proprietário; caso não houvesse interesse de agir na hipótese dos autos, o art. 461 do CPC perderia sentido; existe, na espécie, pleno interesse processual por parte do Município, “estando presentes tanto a adequação como a necessidade-utilidade”; a via escolhida (ação de obrigação de fazer) encontra previsão no CPC (art. 461); há necessidade da tutela jurisdicional (o processo administrativo foi insufi-

ciente na solução do conflito) e mostra-se presente a utilidade no manejo da referida ação (sendo julgada procedente, o réu será compelido a tomar providências relativamente ao seu imóvel).

Decisão recebendo a apelação no duplo efeito e determinando a intimação do apelado para responder ao recurso à f. 87.

Apesar de intimado (f. 87), o réu apelado ficou-se inerte e não apresentou contrarrazões (f. 87).

O Ministério Público em 1ª instância, pelos motivos expostos, não opinou nos autos (f. 88/90).

Manifestação da d. Procuradoria-Geral de Justiça, à f. 97, deixando de ofertar parecer por desnecessidade de intervenção do Ministério Público, em atenção à Recomendação PGJ 01/2001.

Juízo de admissibilidade.

Conhece-se do recurso voluntário, por ser próprio, tempestivo e estarem presentes as condições de admissibilidade.

Não há preliminares a serem enfrentadas, razão pela qual se adentra ao mérito recursal.

Mérito.

O autor alegou, na inicial, que o réu descumpriu reiteradas vezes a obrigação, prevista na legislação municipal, de limpar, capinar e manter cercado o imóvel (terreno não edificado) de sua propriedade (do apelado), o que, além de violar o Código de Posturas e outro diploma legal daquela Municipalidade, pode acarretar riscos à saúde pública, em especial a dos moradores da vizinhança, “podendo ter ali larvas do mosquito *Aedes Aegypti*”, e, conforme relato de vizinhos, de que haveria ratos mortos nas imediações, doenças “como a Leptospirose, Peste Bubônica, Tifo Murino, Hantavirose”, que “podem ser fatais” (f. 02/08).

Trouxe com a inicial, corroborando suas alegações, cópias das autuações lavradas em fiscalizações e processos administrativos instaurados em desfavor do réu, inclusive com aplicação de multas pelo descumprimento das obrigações legais impostas aos proprietários de terrenos não edificados que descuidam de sua propriedade, como na espécie em exame, inclusive com inscrição em dívida ativa daquele Município (cópias de f. 14/34).

Submetido o requerimento de antecipação dos efeitos da tutela ao Juízo primevo, foi deferida a liminar, com fixação de multa diária em caso de descumprimento, por meio da decisão de f. 38/41.

Citado, o réu apelado apresentou contestação e documentos, alegando, em suma, que (f. 48/54): é proprietário do terreno em questão; solicitou um prazo ao Município, antes de tomar as providências exigidas pela fiscalização, “para que o terreno fosse vendido, tendo em vista que não possui rendimentos suficientes para custear as obras necessárias ao referido terreno a serem feitas no prazo de trinta dias”; não fora regularmente

cientificado das autuações e processos administrativos; após anos de tentativa, conseguiu localizar um pretense comprador do imóvel, que “lhe adiantou uma importância em dinheiro para realização das obras no local”, com posterior abatimento no preço final da compra e venda; diante disso, iniciou as obras exigidas pela Municipalidade, que “já se encontram praticamente concluídas”, encontrando-se o terreno “capinado, murado e com seu passeio em conclusão”, exibindo fotografias alegadamente do local (f. 53/54).

Instado a manifestar sobre a contestação e respectivas fotografias, o autor apelante solicitou prazo ao Juízo monocrático, para realizar diligências no local, com o fim de constatar se o terreno em discussão era o mesmo das fotos e se o réu havia cumprido as exigências legais solicitadas na ação (f. 59).

Às f. 62/68, veio aos autos terceiro, informando que havia comprado o terreno do réu e, por isso, postulando a substituição processual, mediante sua inclusão no polo passivo da lide.

Realizada a diligência pela fiscalização municipal, constatou-se que, apesar de se tratar do mesmo imóvel, as exigências de postura municipal postuladas na inicial não haviam sido atendidas pelo proprietário do terreno, ora apelado, ensejando o requerimento de prosseguimento do feito por parte do autor (f. 70/74, especialmente essa última folha - termo de diligência fiscal lavrado em 10.11.2009). Salienta-se que, no mesmo petitório, o autor discordou do requerimento de substituição processual formulado pelo terceiro adquirente do imóvel em exame.

Todavia, a despeito da controvérsia instalada no processo, notadamente sobre a certeza do cumprimento ou não das obrigações legais impostas ao réu (limpeza, capina e construção de muro/cerca e passeio no terreno de sua propriedade), o MM. Juízo de origem proferiu a sentença aqui hostilizada, julgando extinto o processo, sem resolução de mérito, por considerar ausente o interesse de agir do autor (f. 76/77). Peço vênha para transcrever excertos da referida sentença, *verbis*:

[...]

Tenho que na hipótese não se encontra presente o interesse de agir do autor, entendido este como a necessidade-utilidade do provimento jurisdicional reclamado.

É que, em caso de procedência do pedido, será o réu condenado ao pagamento de multa como forma de ser compelido a cumprir a decisão judicial. Todavia, como se sabe, o Município - no que tange às posturas edilícias - possui poder de polícia, podendo ele próprio cominar e impor multas ao munícipe recalcitrante, em nada dependendo, para esse desiderato, do concurso do Poder Judiciário.

Em outras palavras, pode o Município - através de meios próprios - obter o resultado prático equivalente, atuando com o poder de polícia que lhe foi constitucionalmente confiado, sem qualquer necessidade de movimentar a dispendiosa máquina judiciária.

Isso posto, reconhecendo a ausência de uma das condições

da ação, qual seja o interesse processual, entendido este como a necessidade-utilidade do provimento jurisdicional reclamado, julgo extinto o presente processo, sem resolução do mérito, o que faço na forma do art. 267-VI do Código de Processo Civil.

Data venia, com razão o Município apelante em seu inconformismo.

Ora, a sentença apelada, *venia concessa*, confunde multa administrativa, decorrente do poder de polícia da Administração, já reiteradamente aplicada pelo apelante em face do apelado (f. 14/34), ao que parece sem sucesso, com a cominação, resultado prático e perdas e danos típicos das ações decorrentes do art. 461 do Código de Processo Civil. Referida norma legal, em seu *caput* e § 1º, prevê:

Art. 461. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou, se procedente o pedido, determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.

§ 1º A obrigação somente se converterá em perdas e danos se o autor o requerer ou se impossível a tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente.

Dessarte, não há que se confundir multa fiscalizatória imposta pela Administração Pública, em decorrência do poder de polícia, com o objeto e o resultado que podem ser obtidos por meio das chamadas ações cominatórias, cuja obrigação buscada, se procedente o pedido e dependendo do caso, poderá ser convertida em perdas e danos, que igualmente não se confunde com multa, seja administrativa, seja a *astreinte*.

De fato, pelo que se colhe do exame dos autos, o interesse de agir do Município apelante é indiscutível, porque, mesmo depois de inúmeras autuações e decorrentes processos administrativos, com imposição de multas (f. 14/34), o proprietário do terreno em foco, ora apelado, se recusa a cumprir as obrigações legais de manter limpo, capinado e cercado o imóvel não edificado, o que, em última instância, pode acarretar risco à saúde pública em virtude dos animais e insetos vetores de doenças graves que podem se instalar naquele local descuidado.

A respeito do interesse de agir, o art. 3º do CPC diz que, para propor ou contestar uma ação, é necessário ter interesse e legitimidade. O art. 76 do Código Civil exigia, para esse mesmo fim, legítimo interesse econômico ou moral.

O interesse de agir, como condição de ação, assenta-se na premissa de que não convém ao Estado que se acione o aparelho judiciário, em exercício de jurisdição, sem que dele se extraia resultado útil, que corresponda exatamente ao escopo da função jurisdicional, ou seja, a manutenção da paz na sociedade, por meio da aplicação do direito positivo, diante de um conflito de interesses (cf. CINTRA, Antônio C.A.; GRINOVER, Ada P.;

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996, p. 261).

Com muita razão, José Rubens Costa pondera que o interesse de agir deve impedir o supérfluo e inútil apelo ao Judiciário e que falta interesse de agir quando há um caminho mais econômico e rápido para o interessado atingir o resultado, concluindo que o interesse de agir “dirá da necessidade ou não de se valer da via judicial” (*Manual de processo civil, Teoria geral a ajuizamento da ação*. São Paulo: Saraiva, 1994, v. 1, p. 96-97).

Por isso, Ernane Fidélis dos Santos assinala que o interesse é de ordem puramente processual e se revela na necessidade de a pessoa socorrer-se do processo para ver solucionado o litígio de que é sujeito, ou cuja composição pode demandar (*Manual de direito processual civil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1994, v. 1, p. 472). O interesse de agir não se confunde com o interesse substancial ou primário, cuja realização ou satisfação o autor pretende alcançar por meio da ação proposta (THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986, v. 1, p. 59).

Procurando marcar bem as diferenças entre o interesse de agir e o interesse primário, em razão de alguns autores negarem a distinção entre ambos, assim Liebman o definiu:

Interesse processual, ou interesse de agir, existe, quando há para o autor utilidade e necessidade de conseguir o recebimento de seu pedido, para obter, por esse meio, a satisfação do interesse (material) que ficou insatisfeito pela atitude de outra pessoa. É, pois, um interesse de segundo grau, porque consiste no interesse de propor o pedido, tal como foi proposto, para a tutela do interesse que encontrou resistência em outra pessoa, ou que, pelo menos, está ameaçado de encontrar essa resistência. Por isso, brota diretamente do conflito de interesses surgido entre as partes, quando uma delas procura vencer a resistência encontrada, apresentando ao juiz um pedido adequado. A existência do conflito de interesses fora do processo é a situação de fato que faz nascer no autor interesse de pedir ao juiz uma providência capaz de resolvê-lo. Se não existe o conflito ou se o pedido do autor não é adequado para resolvê-lo, o juiz deve recusar o exame do pedido como inútil, anti-econômico e dispersivo (*Estudos sobre o processo civil brasileiro*. São Paulo: Bushatsky, 1976, p. 125-126).

O interesse de agir nas ações condenatórias surge em função da simples existência de um conflito, de direito material, não resolvido (COSTA, José Rubens. *Op. cit.*, p. 97). De seu turno, o art. 4º do CPC consente em que o interesse do autor pode limitar-se à declaração da existência ou inexistência de relação jurídica e à autenticidade ou falsidade de documento, mesmo diante de uma ameaça, ainda que não tenha ocorrido efetiva lesão ao direito.

O mesmo José Rubens Costa entende que sempre há uma violação do direito quando ele é negado ou posto em dúvida ou quando se questiona uma relação

jurídica de modo a impedir, dificultar ou diminuir o exercício do direito de alguém (*Idem, ibidem*). Se o réu não resiste à pretensão do autor, não há lide a ser solucionada pelo juiz, tornando o autor carecedor de ação por falta de interesse de agir.

Venia maxima, na lide em comento há, inegavelmente, uma pretensão resistida e, afora isso, o interesse de agir do autor apelante é incontestado, porque, pelo que se depreende dos autos, o réu apelado insiste em não cumprir as determinações legais contidas no Código de Postura Municipal e em outro diploma legal daquela Municipalidade.

Portanto, afigura-se equivocada a sentença em considerar ausente o interesse processual do autor e em extinguir o processo sem resolução de mérito, acarretando, por isso, a imperiosa necessidade de cassação do *decisum*, com retorno dos autos à primeira instância para o pertinente prosseguimento do feito e, no momento adequado, prolação de nova sentença, conforme convencimento que vier a ser formado pelo Juízo primevo.

Cumprido ressaltar que, diante da aparente controvérsia existente nos autos sobre o efetivo cumprimento ou não das determinações legais de limpeza, capina e construção de muro e passeio no terreno em exame, consoante se verifica das petições e documentos de f. 48/54 (contestação e fotografias do réu) e 70/74 (impugnação, cópias de fotos e termo de diligência fiscal do autor), reputo inviável, na espécie, a aplicação do disposto no § 3º do art. 515 do CPC, porque, em vista da necessidade de dilação probatória, a causa não se encontra em condições de imediato julgamento.

Conclusão.

Pelo exposto, dou provimento ao recurso, para cassar a r. sentença objeto da apelação, com determinação de prosseguimento do feito em 1ª instância.

Custas, *ex lege*.

Votaram de acordo com o Relator os DESEMBARGADORES CAETANO LEVI LOPES e HILDA TEIXEIRA DA COSTA.

Súmula - DERAM PROVIMENTO AO RECURSO.