DOUTRINA

A PROTEÇÃO JURÍDICA DOS INTERESSES COLETIVOS*

JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA**

Conceito dos interesses coletivos. Direito comparado. Proteção judicial. Legitimação para agir. Natureza da tutela judicial. Atos do poder público e atos de particulares. Limites da ação judicial.

De velho poema inglês, notável pensador religioso do nosso século tirou o título de uma de suas mais conhecidas obras: "No man is an island" — Homem algum é uma ilha.[1] O verso poderia servir de epígrafe a qualquer reflexão sobre as condições e as necessidades da vida contemporânea. Passageiros do mesmo barco, os habitantes deste irrequieto planeta vão progressivamente tomando consciência clara da alternativa essencial com que se defrontam: salvar-se juntos ou juntos naufragar. A história individual terá sempre, naturalmente, o seu lugar nos registros cósmicos; acima dela, porém, e em grande parte a condicioná-la, vai-se inscrevendo, em cores mais berrantes, a história coletiva. Os olhos da humanidade começam a voltar-se antes para o que diz respeito a todos, ou a muitos, do que para o que concerne a poucos, ou a um só.

Essa mudança de enfoque não poderia deixar de refletir-se no quadro das relações sociais reguladas pelo direito. As concepções tradicionais miravam em regra situações de confronto entre indivíduos isolados, ou dispostos em grupos bem definidos. Do legislador esperava-se que disciplinasse, e do juiz que declarasse, direitos e obrigações atribuídos em termos bem precisos a

* Texto da aula inaugural do ano letivo da UERJ, em 3.3.80. Acrescentaram-se as notas.

** Professor titular de direito processual civil da Faculdade de Direito da UERJ.

1 Adotou-se a tradução portuguesa de D. Timóteo Amoroso Anastácio, O.S.B., para o nome do livro de Thomas Merton, nessa tradução publicado pela Livraria Agir Editora, Rio de Janeiro, 1957. O autor do poema é John Donne (1573-1631).

titulares fáceis de identificar. Era a uma pessoa, ou a um número conhecido e fechado de pessoas, que se reservava o lugar de honra, assim nas vicissitudes jurídicas puramente particulares, como nos episódios que envolviam o Estado, ele próprio convertido, pelo requinte da técnica, em pessoa singular.

A herança individualista marca ainda hoje os instrumentos com que costumamos operar. Mas bem se vê — e dia a dia com maior clareza — que ela não cobre toda a realidade. À sua margem agitam-se e reivindicam atenção crescente interesses de outro corte, a que se vai aplicando a denominação, possivelmente imprecisa, de *coletivos*.[2] Com ela se designam interesses que não pertencem a uma pessoa, e nem mesmo a um grupo definido de pessoas, ao contrário do que se dá em figuras clássicas como a do condomínio ou da pluralidade de credores numa única obrigação. Em vez disso, o que se depara é uma série indeterminada — e, ao menos do ponto de vista prático, indeterminável — de interessados, sem que se possa discernir, sequer idealmente, onde acaba a *quota* de um e onde começa a de outro. A comunhão é indivisível: entre os destinos dos interessados, por força das mais variadas circunstâncias, instaura-se uma união tão firme, que a satisfação de um só implica de modo necessário a satisfação de todos; e, reciprocamente, a lesão de um só constitui, *ipso facto*, lesão da inteira coletividade.[3]

Impossível enumerar de maneira exaustiva os interesses do gênero a que estamos aludindo, entre outras razões porque o avanço da civilização e o aguçamento progressivo da sensibilidade social vão constantemente revelando, ou iluminando com maior intensidade, problemas e valores antes desconhecidos ou negligenciados. As peculiaridades da vida contemporânea projetam contudo sobre certas espécies, de preferência o facho das atenções, fazendo-as ganhar espaço, não raro sob o revestimento de cores dramáticas, em manchetes de

[2] A terminologia é vacilante. Fala-se também de *interesses difusos*, expressão que preferimos no título de nosso estudo sobre a ação popular do direito brasileiro, publicado em *Temas de direito processual*. São Paulo, 1977. p. 110 e segs., e nos *Studi in onore di Enrico Tullio Liebman*. Milano, 1979. p. 2.673 segs. v. 4. Mas há quem proponha distinguir, reservando a denominação de *coletivos* para a espécie de interesses caracterizada pela imputabilidade a "comunità di riferimento abbastanza definite", enquanto os *difusos*, designação genérica, poderiam ser "privi di portatori istituzionali" (Denti. L'Avvocato e la difesa di interessi collettivi. *Foro Ital.* v. 101, fasc. 4, 1978, p. 4 da separata). A Proto Pisani parece mais exata a designação de *superindividuais* para os interesses de que se trata: veja a sua intervenção no Congresso de Pavia acerca do tema, publicada em *Diritto e Giurisprudenza*, 89(6):801 segs., 1974, sob o título "Appunti preliminari per uno studio sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi (o più esattamente: superindividuali) innanzi al giudice civile ordinario".

[3] Aceita-se no texto a colocação do problema dentro dos lindes postos pelas características a que alude Proto Pisani. op. cit. p. 802. Tal limitação afigura-se justificada pela preocupação de assegurar a *homogeneidade essencial* das figuras a cujo respeito se discorre. Outras, mais ou menos próximas, suscitarão com certeza problemas específicos, a reclamar tratamento diferenciado.

jornais e em noticiários de televisão. É o que hoje acontece, em toda parte, com os interesses relacionados com a defesa do meio-ambiente — proteção da flora e da fauna, preservação do equilíbrio ecológico, tutela da paisagem, combate à poluição nas suas diversificadas formas, racionalização do desenvolvimento urbanístico, e assim por diante. Não menos relevantes são os interesses ligados a valores culturais e espirituais, como a segurança do acesso às fontes de informação, a difusão desembaraçada de conhecimentos técnicos e científicos, a criação e manutenção de condições favoráveis à investigação filosófica e ao livre exercício dos cultos religiosos, a proteção dos monumentos históricos e artísticos. Mencionem-se ainda algumas das multiformes necessidades que se vêm fazendo sentir no âmbito da chamada *proteção do consumidor:* honestidade da propaganda comercial, proscrição de alimentos e medicamentos nocivos à saúde, adoção de medidas de segurança para os produtos perigosos, regularidade e eficiência na prestação de serviços ao público.

Semelhantes interesses, e outros que sem dificuldade se acrescentariam à nossa rápida exemplificação, não podem, à evidência, deixar de merecer os cuidados da ordem jurídica. Alguns vêm obtendo reconhecimento expresso, às vezes em nível constitucional: veja-se, por exemplo, a recente carta política espanhola, em que mais de um dispositivo faria jus aqui a referência, como o art. 45, segundo o qual "todos têm o direito de desfrutar de um meio-ambiente adequado ao desenvolvimento da pessoa, assim como o dever de conservá-lo", e "os pederes públicos velarão pela utilização racional de todos os recursos naturais, com o fim de proteger e melhorar a qualidade da vida e de defender e restaurar o meio-ambiente, apoiando-se na indispensável solidariedade coletiva". Mesmo onde inexiste previsão legal expressa, os espíritos menos acomodados esforçam-se em descobrir nas entrelinhas das Constituições ou nos princípios gerais do ordenamento um ponto de apoio para construções às vezes arrojadas, que permitam incorporar os interesses coletivos ao rol dos bens juridicamente protegidos. Decerto reina ainda notável incerteza na classificação dogmática de tais figuras: saber se em cada uma delas se pode identificar verdadeiro direito subjetivo, com toda a coorte de atributos tradicionalmente ligados a essa categoria, é indagação para a qual parece prematuro cogitar de resposta pacífica. Como tantas vezes ocorre, a elaboração doutrinária e a própria chancela legislativa, me vários países, têm andado aí a reboque da jurisprudência, cujas antenas sensíveis, estimuladas pela necessidade de dar solução prática a problemas concretos, são as primeiras a detectar caminhos e a desvelar horizontes.[4]

[4] Na doutrina, porém, já é apreciável o acervo das contribuições ao estudo do assunto, em boa parte alimentado pelos relatórios e intervenções em congressos e simpósios que

E eis que se toca o nervo da questão. Pois não basta reconhecer em teoria a relevância jurídica desses valores: como quaisquer outros, eles só se tornam verdadeiramente operativos na medida em que existam meios próprios e eficazes de vindicá-los em juízo. Quando se lê no art. 180 da Constituição brasileira que "o amparo à cultura é dever do Estado", e no respectivo parágrafo único que "ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas", acode ao espírito indagar a que se reduzirá, *in concreto,* o significado de tão belas palavras, se, faltando porventura o Estado, de modo inequívoco e frontal, ao seu dever de amparar a cultura, ou o Poder Público ao de proteger a paisagem e os bens de valor artístico ou histórico, não for possível reclamar do juiz que assegure ou restabeleça o império da norma.[5] Proteção jurídica dos interesses coletivos, se quer dizer alguma coisa, quer necessariamente dizer proteção *judicial* de tais interesses.

a este se vão consagrando. Veja, na Itália, os volumes *Le Azioni a tutela di interessi collettivi.* Pádua, 1976; e *La Tutela giuridica degli interessi diffusi, con particolare riguardo alla protezione dell'ambiente e dei consumatori.* Milano, 1976, nos quais se compendiaram, respectivamente, os trabalhos dos Congressos de Pavia (1974) e de Salerno (1975). Também merecem atenção os belos trabalhos que ao tema vem consagrando Cappelletti, entre os quais os relatórios ao Congresso de Direito Comparado de Teerã (1974), publicado no volume *Public interest parties and the active role of the judge in civil litigation.* Milano, Dobbs Ferry, 1975 (espec. p. 100 e segs.), e ao simpósio de Florença sobre *Libertà fondamentali e formazioni sociali* (1975), dado a lume em *Riv. di Dir. Proc., 30*:361 e segs., 1975, sob o título *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile.* Veja ainda, de Denti, *Aspetti processuali della tutela dell'ambiente,* nos *Atti del Convegno* do *Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale,* subordinado ao tema geral *La responsabilità dell'impresa per i danni all'ambiente e ai consumatori.* Milano, 1978. p. 53 e segs. Infelizmente não se pôde consultar, na preparação deste trabalho, a recente obra de Vigoriti, *Interessi collettivi e processo.* Milano, 1979, de que dá notícia a recensão de Taruffo, em *Riv. di Dir. Proc., 34*:281-3, 1979. Na Alemanha publicaram-se, sob o título *Klage Privater im öffentlichen Interesse,* Frankfurt am Main, 1975, o relatório norte-americano de Homburger, *Private suits in the public interest in the United States of America,* e o relatório geral de Kötz ao Simpósio de Direito Comparado de Hamburgo (1973), com um resumo dos debates. De grande interesse — *não* restrito à problemática específica da proteção do meio-ambiente — é a obra de Rehbinder-Burgbacher-Knieper, *Bürgerklage im Umweltrecht.* Berlim, 1972. No Brasil é ainda escassa a produção sobre o assunto: além do nosso estudo citado na nota 2, veja Grinover, Ada Pellegrini. A Tutela jurisdicional dos interesses difusos, *Rev. Bras. de Dir. Proc., 16*:13 e segs.; em âmbito mais restrito de preocupações, Sidou, Othon. *Proteção ao consumidor.* Rio de Janeiro, 1977; Comparato, Fábio Konder. A Proteção ao consumidor: importante capítulo do direito econômico. In: *Ensaios e pareceres de direito empresarial.* Rio de Janeiro, 1978. p. 473 e segs. (em anexo, anteprojeto de lei que estabelece normas de proteção ao consumidor).

[5] Típica da atitude em geral negativista da doutrina tradicional é a insistência em considerar meramente "programáticas" — e portanto desprovidas de sanção, o que vale dizer de eficácia *prática* — regras como a do art. 180, *caput.* A isso não se forrou Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1967 (com a Emenda n.º 1, de 1969).* 2. ed. São Paulo, 1972. p. 367.

Conforme têm assinalado os estudiosos do assunto, a criação de um sistema eficaz de tutela por meio da Justiça suscita aqui problemas de índole peculiar, que precisam ser enfrentados de mente aberta e sem o temor de romper com idéias arraigadas em longa tradição. A primeira questão de relevo concerne à iniciativa — ou, como se diz na linguagem técnica do direito processual, à legitimação para agir: a quem se deve reconhecer qualidade para instaurar o processo? Essa pergunta encontra resposta intuitiva nos casos em que se trata de postular a satisfação de um direito subjetivo individual. Se, por exemplo, fulano se acha lesado pelo colega que não lhe pagou o empréstimo, ou pelo vizinho cuja construção lhe invadiu o terreno, o simples bom senso está a indicar, sem sombra de dúvida, que a fulano mesmo é que incumbe pleitear em juízo a providência reparadora. Mas quem será o lesado, quando se deixa ruir um exemplar precioso da nossa arquitetura barroca, ou quando se autoriza a instalação de indústria poluente junto a uma praia onde o povo costuma banhar-se, ou quando se sonegam ao público informações sobre circunstâncias que aconselham a adoção, por todos, de cautelas especiais para a defesa da saúde? Um critério tradicionalista, aferrado aos princípios clássicos, exigiria relação direta entre o fato e a pessoa, repercussão imediata daquele na esfera particular desta. Semelhante exigência tem na verdade sido feita, com maior ou menor rigor, numa série de hipóteses interessantes que a pesquisa de direito comparado propõe à nossa reflexão.[6] Mas os resultados são manifestamente insatisfatórios. Então apenas se deveria admitir em juízo quem tivesse o hábito de freqüentar a igreja antiga arruinada ou a praia ameaçada de poluição, ou quem houvesse adoecido em conseqüência da falta de informações?

Bem se vê que os padrões têm de ser mais flexíveis. Pode-se chegar até e às vezes realmente se chega, a ampliar indefinidamente a legitimação a todo e qualquer membro da comunidade. É o caso da ação popular, já há bastante tempo incorporada, no Brasil, ao rol das garantias constitucionais,[7] e colocada ao dispor de "qualquer cidadão" para promover a anulação de atos lesivos ao patrimônio público — conceito a que, em boa hora, deu notável elasticidade a lei reguladora da matéria, fazendo-o abranger, em termos genéricos, "os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico".[8]

[6] Veja as interessantes análises de Homburger e de Rehbinder-Burgbacher-Knieper, nas obras citadas na nota 4, respectivamente p. 45 e segs. e 57 e segs.

[7] Constituição de 1934, art. 113, n.º 38; de 1946, art. 141, § 38; de 1967, art. 150, § 31 (Emenda n.º 1, de 1969, art. 153, § 31). Faz exceção — o que não causa surpresa — a carta ditatorial de 1937.

[8] Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1965, art. 1.º, § 1.º. Veja, a propósito, Seabra Fagundes. *O Controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário.* 5. ed. Rio de Janeiro, 1979. p. 368-9, nota 7; Silva, José Afonso da. *Ação popular constitucional.* São Paulo, 1968. p. 150; Meirelles, Hely Lopes. *Mandado de segurança e ação popular.* 4. ed. São Paulo, 1976. p. 66-7.

Pode o indivíduo agir sozinho, não para beneficiar-se particularmente, mas em proveito da coletividade, da qual se faz paladino.

A franquia é útil, mas ainda insuficiente. Em numerosos casos, a luta do cidadão isolado contra os responsáveis pelo ato lesivo e os beneficiários dele corre o risco de assemelhar-se à que travaria contra o gigante um Davi desarmado de funda. Tudo concorre para desencorajá-lo: o vulto das despesas, a complexidade das questões, a carência de conhecimentos técnicos, a força política e econômica dos adversários.[9] Raro é aquele que se arrisca à empresa, fiado em seus próprios e exclusivos recursos. Poderiam experimentar-se outras soluções, com as cautelas necessárias para prevenir abusos. Não parece razoável, por exemplo, excluir em termos absolutos a possibilidade de terem a iniciativa também pessoas jurídicas,[10] cujo fim institucional consista precisamente na defesa do interesse em foco, ou que, mesmo sem tal requisito, ofereçam boa garantia de *representar* de maneira adequada, com sinceridade e eficiência, o conjunto dos interessados. Segundo alguns, não se deveria afastar *a priori* sequer a eventualidade de facultar a demanda a grupos não dotados de personalidade jurídica e até constituídos especificamente com o puro objetivo de movimentar o pleito:[11] é expediente que, ao menos em determinadas hipóteses, pode apresentar vantagens sobre o procedimento alternativo de proporem a ação, em litisconsórcio, dezenas ou talvez centenas de indivíduos.

Outro problema de superlativa importância entende com o tipo de tutela a ser proporcionado pelo órgão judicial. Como ninguém deixará de compreender, na imensa maioria dos casos, uma vez consumada a lesão, torna-se impossível restaurar em sua integridade o bem que constitui objeto do interesse coletivo; e, mais do que isso, não há prestação pecuniária que logre compensar adequadamente o dano.[12] Como recuperar a obra de arte destruída? Que trará de volta os pássaros afugentados pelo desmatamento, os peixes mortos pelos detritos lançados à água? Que antídoto existirá contra o veneno que uma propaganda comercial mistificadora injeta a cada momento nos olhos e nos ouvidos

[9] Cf. Rehbinder-Burgbacher-Knieper. op. cit. p. 46. Como pitorescamente observa Cappelletti, *Public interest parties*, p. 128, "the years 2000 are not a time for solitary Don Quixotes, but for armies of more organized, if less romantic, cavaliers".

[10] Semelhante conveniência não passou despercebida a Fábio Konder Comparato, que, no anteprojeto referido na nota 4, previu uma "ação popular", em matéria de proteção ao consumidor, facultada inclusive às pessoas jurídicas. Eis, com efeito, o teor do art. 10, *caput:* "Qualquer pessoa, natural ou jurídica, é parte legítima para pleitear em juízo a proibição, em todo o território nacional, da venda de determinado produto ou mercadoria, a alteração de sua composição, estrutura, fórmula ou acondicionamento, visando à proteção da saúde ou da integridade física do consumidor" (op. cit. p. 509).

[11] *"Ad-hoc-Gruppen"* chamam-lhes Rehbinder-Burgbacher-Knieper. op. cit. p. 151.

[12] "È appena il caso di ricordare" — escreve com razão Proto Pisani, op. cit. 813 — "come normalmente sia da escludere che la tutela degli interessi collettivi possa essere adequatamente realizzata solo attraverso la forma del risarcimento del danno."

de multidões hipnotizadas? Nem o mais poderoso tribunal deste mundo tem forças para operar semelhantes prodígios. Mas pouco valeria, também, a mera condenação do responsável a ressarcir o prejuízo causado. Qual será o valor, em dinheiro, do rio que secou, do monumento histórico demolido, da espécie animal que desapareceu com o seu habitat?

O mecanismo protetor, aí, ou funciona em caráter preventivo, ou decididamente não funciona de modo que valha a pena. Cumpre evitar a consumação do mal, que, consumado, é em regra irremediável. Ora, não se pode infelizmente dizer que a farmacopéia legal, pelo menos em nosso país, seja muito rica em remédios preventivos.[13] É ponto que clama pela atenção dos estudiosos, e em cujo tratamento se há de proceder com extremos de delicadeza e sensibilidade: de um lado, com efeito, não é razoável que se tenha de assistir inerme ao sacrifício, por falta de meios idôneos para fazer agir ou omitir-se aquele de cuja ação ou omissão, respectivamente, dependa a preservação do interesse coletivo em perigo; de outro lado, importa não dar azo a que aventuras judiciais nascidas da irreflexão ou ordenadas à chantagem perturbem, sem benefício algum para a coletividade, o funcionamento da máquina administrativa ou a atividade econômica privada.

Aludiu-se à necessidade, que pode surgir, de constranger alguém à prática de determinado ato; na verdade, muitas vezes, a ofensa ao interesse coletivo resulta de haver permanecido inerte quem tinha o dever de atuar. As leis, contudo, são em geral bastante tímidas no aviamento de receitas para situações desse gênero, principalmente quando se trata da administração pública. Veja-se o caso da nossa ação popular. Se algum órgão administrativo se dispõe, por exemplo, a derrubar sem justificação prédio de valor histórico e artístico, pode o cidadão, por aquele meio, tentar impedir a lesão. Mas há outros modos pelos quais a administração causa dano ao patrimônio histórico e artístico, e alguns deles se resolvem na pura e simples omissão: ela se abstém de desviar o tráfego pesado, de realizar obras de reparação, de retirar o material que se acumula no imóvel, e assim por diante. Um dia, a construção vem abaixo, tal como viria sob os golpes das picaretas. Ora, diante da inércia administrativa, a ação popular é impotente. Mas lesar *deixando de fazer* será porventura menos grave que lesar *fazendo?* Inevitavelmente somos levados a imaginar se não se mostraria oportuno estender à primeira hipótese, ao menos em certa medida, o uso do instrumento de tutela.

Nem se esgotam, com isso, as virtualidades da proteção judicial de interesses coletivos. Há que indagar se ela é invocável unicamente contra atos pratica-

[13] Para uma apreciação genérica do problema, veja Barbosa Moreira. Tutela sancionatória e tutela preventiva. *Rev. Bras. de Dir. Proc., 18:123* e segs.

dos pelos poderes públicos, como nos casos de que trata a ação popular, ou se também atua diretamente em face de particulares — de outros membros da comunidade, cujo comportamento lese ou ponha em risco algum daqueles interesses.[14] Vem à lembrança, de imediato, o caloroso debate que se travou e ainda se trava, na doutrina e na jurisprudência, sobre a possibilidade ou não de um particular exigir de outro, em juízo, a observância das normas de direito administrativo que regulamentam as construções. Tenho eu qualidade para reclamar perante a Justiça contra quem, edificando no terreno contíguo, ergueu construção proibida no bairro, ou ultrapassou a altura máxima permitida? Não sendo muito claros os textos legais, as respostas têm variado.[15] Recentemente, nos trabalhos preparatórios do projeto de novo Código Civil, fez-se tentativa interessante de consagrar em termos expressos a tese afirmativa, ampliando-a aliás a outros problemas correlatos. Segundo dispositivo sugerido por um membro da comissão, o eminente professor desta universidade, Ebert Chamoun, o proprietário ou o possuidor de um imóvel teria o direito de exigir do vizinho o respeito das normas de direito público relativas à vizinhança, à natureza da utilização e à localização dos imóveis, bem como daquelas que proíbem a poluição do ar e da água e a destruição da flora, da fauna, da paisagem e das belezas naturais.[16] É lamentável que a regra não figure no texto afinal remetido ao Congresso; resta-nos a esperança de que se ressuscite a idéia quando se retomarem os trabalhos legislativos, por ora suspensos.

A ampliação das possibilidades de iniciativa não deixa de fazer-se acompanhar de certos perigos. À luz de algumas experiências, no Brasil e alhures, não parece fundado o receio de uma enxurrada de ações, que entupisse de vez os canais já semi-obstruídos da máquina judiciária.[17] Seja como for, porém, é imprescindível estabelecer restrições e combinações que desestimulem as demandas temerárias, brotadas da mera emulação ou do propósito de arrancar concessões e benesses pessoais. Importante problema técnico é o de fixar os limites dentro dos quais se hão de produzir os efeitos do julgamento: a matéria pode interessar, e em regra interessa, de modo igual, a grande número de pessoas, muitas das quais permanecerão estranhas ao processo; mas, como o resultado tem de ser necessariamente uniforme para todos os interessados, não

[14] Cf. a discussão do ponto, no direito alemão, mas com valiosos subsídios de direito comparado, em Rehbinder-Burgbacher-Knieper, op. cit. p. 163 e segs.

[15] Consulte-se, na mais moderna literatura, Meirelles, Hely Lopes. *Direito de construir*. 3. ed. São Paulo, 1979. p. 79 e segs., inclusive para indicações de jurisprudência.

[16] Veja o texto, em tradução francesa, na "nota complementar" ao relatório do delegado brasileiro, Luís Antônio de Andrade, ao congresso da União Internacional dos Magistrados, de 1971, no vol. *Colloque sur le juriste et les problèmes de l'environnement*. Rio de Janeiro/Brasília, 1971. p. 125.

[17] Cf., quanto à Alemanha Federal, Rehbinder-Bugbacher-Knieper, op. cit. p. 104,141.

satisfaz aqui a clássica regra segundo a qual só as partes ficam vinculadas pela sentença. O ponto é grave, porque não se pode excluir a hipótese de que se apresse a ir a juízo, antes de qualquer outro, alguém que ponha a causa a perder, por inépcia, por desídia ou mesmo por má-fé, em conluio com o réu. Seriam lamentáveis as conseqüências, se essa primeira derrota — resultante, digamos, da omissão em provar fatos essenciais — barrasse em definitivo o caminho da Justiça a todos os interessados. A lei da ação popular evitou-as de maneira inteligente, dispondo que o resultado do pleito é vinculativo para todos, quando o juiz acolhe o pedido de anulação do ato ou o rejeita por entender que ele foi legitimamente praticado, ao passo que, quando o pedido é rejeitado unicamente por deficiência de prova, "qualquer cidadão poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova".[18] Como se vê, as questões mais árduas já são familiares ao legislador, ao qual não tem faltado criatividade para dar-lhes solução hábil.

Sem dúvida, em todo esse complexo de fenômenos, muita coisa existe capaz de chocar as mentalidades rotineiras. De certo ponto de vista, pode parecer escandalosa a idéia mesma de que uma pessoa ou organização, sem lamentar necessariamente repercussão imediata em sua própria esfera jurídica, sem alegar a ocorrência de dano individualmente mensurável, vá queixar-se em juízo de comportamento alheio, ativo ou omissivo, público ou privado, prejudicial à coletividade. A filosofia do egoísmo, que impregnou a atmosfera cultural dos últimos tempos, não concebe que alguém se possa deixar mover por outra força que o interesse pessoal. Nem faltou quem ousasse enxergar aí a regra de ouro: a melhor maneira de colaborar na promoção do bem comum consistiria, para cada indivíduo, em cuidar exclusivamente de seus próprios interesses. O compreensível entusiasmo com que se acolheu há dois séculos e se cultua até hoje, em determinados círculos, essa lição de Adam Smith explica o malogro da sociedade moderna em preservar de modo satisfatório bens e valores que, por não pertencerem individualmente a quem quer que seja, nem sempre se vêem bem representados e ponderados ao longo do processo decisório político-administrativo, em geral mais sensível à influência de outros fatores.[19]

A vindicação de interesses coletivos em juízo pode constituir um meio de dar adequada expressão a necessidades e aspirações que talvez não conseguis-

[18] Sobre o ponto, mais extensamente, Barbosa Moreira, *A Ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados "interesses difusos"*. In: *Temas* cit. p. 122-3.

[19] Acerca daquela a que se pode chamar, em sentido amplo, a "função política" da ação popular no domínio dos interesses coletivos, veja ainda as agudas considerações de Rehbinder-Burgbacher-Knieper, op. cit. p. 129 e segs. espec. 134 e segs.

sem fazer-se ouvir alhures.[20] Se, em poucos anos, assumiu o problema tão invulgar relevo nas preocupações dos estudiosos, aí se há de ver seguro índice da força dessas aspirações e da premência dessas necessidades. Não tem o direito de permanecer indiferente ao fato quem se advirta da conveniência de assegurar a insatisfações que se avolumam perigosamente uma válvula pela qual se possam descarregar de maneira civilizada. A alternativa nada de bom prenuncia para a estabilidade das instituições.

[20] Cf. Denti, op. cit. nota 2, p. 7 da separata: "La via giudiziale, infatti, si è dimostrata, in molti casi, l'unico possibile mezzo per dar voce agli interessi di quelle 'maggioranze diffuse' che, prive di rappresentanza istituzionale, si trovano la strada sbarrata dalle scelte del potere politico ed economico."