PODER JUDICIÁRIO — MONOPÓLIO DA JURISDIÇÃO — CONDIÇÕES PARA O ACESSO À JUSTIÇA COMUM — ATOS PRATICADOS POR FUNCIONÁRIOS IRREGULARES — COISA JULGADA — ESTATUTO DA LAVOURA CANAVIEIRA

— A lei que institui um tribunal administrativo não pode, sem incorrer em eiva de inconstitucionalidade, conferir-lhe competência privativa para o julgamento das questões especializadas que lhe forem atribuídas.

— As decisões dos tribunais administrativos valem em juízo como presunção iuris tantum *de verdade.*

— A lei que condiciona o acesso ao Poder Judiciário ao dever de esgotar, prèviamente, os recursos cabíveis na instância administrativa não atenta contra o princípio da irredutibilidade do poder jurisdicional da Justiça comum.

— Os atos praticados por funcionários irregulares ou de fato consideram-se válidos, desde que não se trate de usurpação de funções.

— A autoridade da coisa julgada jamais se estende a terceiros, porque, em relação a êstes, nunca se tornam imutáveis os efeitos da sentença.

— Interpretação do Decreto-lei n.º 3.855, *de* 21-11-41.

PARECER

Consulta: 1º — Pode ser considerada visceralmente nula a decisão proferida pela Comissão Executiva do Instituto (Acórdão n.º 89), usando esta das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 124 do Estatuto da Lavoura Canavieira (Decreto-lei n.º 3.855, de 21-11-41) pela simples circunstância do legislador ter estabelecido a precedência de manifestação de órgãos especializados de jurisdição administrativa, conforme a regra dos arts. 108 e 109 do Decreto-lei n.º 3.855, que estabelece como condição da ação anulatória a obrigatoriedade de ser esgotada a instância administrativa para o ingresso na justiça comum?

2º — *a*) julga V.S. que a exigência da aprovação pelo Presidente da República, da *reorganização dos serviços do Instituto,* se aplica também aos atos decisórios da sua Comissão Executiva e respectivas turmas, funcionando como órgãos de julgamento, nos têrmos dos arts. 120 e 124 do Estatuto da Lavoura Canavieira (Decreto-lei n.º 3.855, de 21-11-41, principalmente quando a reorganização prevista no Decreto-lei n.º 4.188 nunca se efetivou, desde que nenhum ato de reorganização foi baixado, permanecendo seus serviços dentro dos limites da estruturação anterior à promulgação do Decreto-lei n.º 4.264, de 17 de abril de 1942?

b) entende V.S. que o Decreto-lei n.º 4.264 estabeleceu a obrigação de serem aprovadas pelo Presidente da República as resoluções expedidas por fôrça do art. 167 do Estatuto da Lavoura Canavieira e do art. 34 do Decreto-lei n.º 6.969, ou tal exigência diz respeito apenas à reorganização dos serviços administrativos, v.g., a reestruturação do pessoal e demais normas de ordem administrativa, na vida interna da entidade?

c) as teses decorrentes de interpretações dos Decretos-leis ns. 4.188 e 4.264 se traduzem para a Refinadora Paulista S.A. um direito certo e incontestável, capaz de justificar o apêlo do mandado de segurança contra a decisão emanada da Comissão Executiva do I.A.A.?

3º — *a*) considera V.S. inconstitucionais os arts. 125 e 167 do Decreto-lei n.º 3.855 (Estatuto da Lavoura Canavieira) e o art. 34 do Decreto-lei n.º 6.969?

b) como entende V.S. as prerrogativas outorgadas ao Instituto do Açúcar e do Álcool, pelo Presidente da República, para regulamentar, mediante resoluções de sua Comissão Executiva, os decretos-leis acima referidos, à vista do disposto no art. 11 da Constituição de 10 de novembro de 1937?

4º — Exorbitou a Comissão Executiva do I.A.A. de suas atribuições, ao baixar as Resoluções ns. 56-43 (Dispõe sôbre a organização e funcionamento das Procuradorias Regionais), 95-44 (Regimento Interno das Turmas de Julgamento) e 104-45 (Regimento Interno da Comissão Executiva) nos têrmos do art. 136 e do inciso V do art. 124 do Decreto-lei n.º 3.855, combinado com o art. 167 do citado decreto-lei?

5º — À vista da certidão junta, pela qual se faz prova de que a Comissão Executiva em sessão de 7-1-46 procedeu à eleição do seu presidente (art. 15 do Regulamento que baixou com o Decreto n.º 22.981, de 25-7-33), pode ser admitida a argumentação de que a eleição fôra ilegal por não ter sido procedida em época oportuna?

6º — Julga V.S. que o reconhecimento, pelo I.A.A., da qualidade de fornecedor a determinado lavrador (colono), nos têrmos do Estatuto da Lavoura Canavieira, irá criar, para êsses lavradores, direitos sôbre a propriedade alheia, com violação de preceito constitucional? (ver os arts. 68, 95, 97, 99, 100 e principalmente o parágrafo único do art. 101 do Decreto-lei n.º 3.855, e art. 122, n.º 14, da Constituição de 1937).

7º — O acórdão n.º 89 da Comissão Executiva do I.A.A. se reveste da natureza de ato manifestamente ilegal ou inconstitucional?

8º — Julga V.S. inconstitucionais os Decretos-leis ns. 3.855, de 21-11-41 e 6.969, de 19-10-44?

9º — A coisa julgada que decorre da sentença do Dr. Juiz de Direito de Piracicaba, São Paulo, referida linhas acima, que negou o reconhecimento da qualidade de fornecedor a oito lavradores da Usina Monte Alegre, pode-se aplicar *erga omnes*, contra quem não foi parte nela, como sejam, 51 colonos reclamantes que figuram no processo objeto da decisão impugnada pela Refinadora Paulista S.A.?

10º — Constitui o mandado de segurança meio idôneo para a reparação de eventual injustiça na decisão da Comissão Executiva do Instituto do Açúcar e do Álcool?

11º — Entende V.S., à vista dos arts. 107 *usque* 112 e 137 *usque* 140, que o Estatuto da Lavoura Canavieira criou alguma Justiça Especial, ferindo assim preceito constitucional?

PARECER

Ao 1.º — No sistema constitucional do Brasil, as funções judiciais não podem ser atribuídas senão ao Poder Judiciário. Em razão do princípio da harmonia e independência dos poderes, o legislador ordinário não poderá restringir a esfera de atribuições dos órgãos jurisdicionais, cuja competência é coextensiva com a do Poder Legislativo: dada uma lei, surge logo a competência do Poder Judiciário para a sua aplicação.

Sòmente a Constituição poderá restringir a zona de incidência da Justiça comum, criando outros órgãos especializados de natureza judiciária.

Desde que a Constituição atual não incluiu entre os órgãos jurisdicionais do Brasil a Comissão Executiva do Instituto do Açúcar e do Álcool, é claro que suas decisões no têm caráter judicial e carecem, dessarte, da autoridade de *coisa julgada*, tanto material como formal.

Isso não significa, porém, que ao legislador ordinário seja vedado, para atender a conveniência do serviço público, criar órgãos administrativos com a atribuição de proferir julgamentos sôbre assuntos de natureza técnica, que demandem conhecimentos especializados. As decisões, em tais casos, valem como os atos administrativos em geral.

Deriva daí que a lei que institui um tribunal administrativo não pode, sem incorrer na eiva de inconstitucionalidade, conferir-lhe competência privativa para o julgamento das questões especializadas que lhe forem atribuídas. Se o fizer, estará violando o monopólio jurisdicional do Poder Judiciário, que, entre nós, tem o seu fundamento nos arts. 107, 108 e 109 da Constituição em vigor.

Mas não foi isso, evidentemente, o que fêz o Decreto-lei n.º 3.855, de 21 novembro de 1941, ao definir as atribuições da Comissão Executiva do Instituto do Açúcar e do Álcool. Ao contrário, o legislador teve a precaução de ressalvar expressamente a competência do Poder Judiciário, que poderá sempre conhecer da nulidade das decisões proferidas pela Comissão Executiva.

Ninguém contesta nos Estados Unidos, como no Brasil, que adotou o mesmo regime do *rule of law*, a inviolabilidade do monopólio da jurisdição atribuído ao Poder Judiciário (Cooley, *The General Principles of Constitutional Law*, 3.ª ed., p. 123; Dicey — *Law of Constitutions*, 8.ª ed., p. 189).

Nesta parte, aliás, nos consideramos dispensados de maiores explanações, porque a nossa opinião coincide plenamente com a do ilustre advogado que subscreve o mandado de segurança a que se refere a Consulta.

Daí, entretanto, não se segue que se deva recusar qualquer valor às decisões de caráter administrativo. Elas têm, realmente, uma eficácia específica: as sentenças dos tribunais administrativos, proferidas em forma de decisões colegiais, valem em juízo como presunção *iuris tantum* de verdade. Nos Estados Unidos, onde são numerosos os tribunais administrativos, como a *Board of Tax Appeals*, a *Court of Claims*, a *Court of Customs and Patents Appeals*, *The Interstate Commerce Commission*, etc., a doutrina e a jurisprudência têm reconhecido como *quase-judiciais* as decisões por êles proferidas, atribuindo-lhes fôrça específica, qual a de não admitirem prova em contrário, enquanto não anulada em juízo.

Quando as decisões administrativas são precedidas de formalidades processuais, a tendência dos tribunais americanos é para aceitar as suas conclusões sôbre

a matéria de fato, embora não abdiquem do poder, que lhes pertence, de apreciá-la com a mesma ampla liberdade com que reexaminam as questões de direito.

Entre nós, o ministro Orozimbo Nonato, em voto proferido no Agravo n.º 11.094, de São Paulo, sustentou que — "o Tribunal Marítimo Administrativo, em nossa organização, não tem função de proferir coisa julgada, com fôrça irresistível perante os tribunais judiciários; êle é quase judiciário, fenômeno muito habitual nos Estados Unidos e se compreende; não são tribunais judiciários, mas tribunais técnicos; a favor deles milita um princípio de confiança, de dignidade. O exame do fato a que êles procedem não devem ser ao fácil repelido pelos tribunais judiciários. Mas, as decisões que proferem podem ser revistas, quando ferem dispositivos de lei ou quando são proferidas em desacôrdo com o entendimento dos juizes togados".

O acórdão da Comissão Executiva do I. A. A. não é, pois, inteiramente destituído de eficácia; em seu favor, milita uma presunção de fé, no que concerne às questões de fato resolvidas. E essa presunção só poderá ser destruída por sentença judicial.

Por outro lado, a lei costuma, como ocorre no caso vertente, condicionar o acesso ao Poder Judiciário, impondo ao interessado o dever de esgotar, prèviamente, os recursos cabíveis na instância administrativa. Com isso, o legislador ordinário não está, de modo algum, atentando contra o princípio da irredutibilidade do poder jurisdicional da Justiça comum; está apenas dispondo sôbre o direito de ação, estabelecendo-lhe os requisitos e definindo-lhe as condições, faculdade que ninguém jamais lhe contestou.

Aliás, no Rec. Extr. n.º 6.302, do Distrito Federal, decidiu o Supremo Tribunal Federal, em acórdão de 17 de dezembro de 1942:

"A exigência legal de esgotar o funcionário público municipal os meios administrativos antes de ingressar no Judiciário *não é incompatível* com o princípio constitucional de que é sempre possível o exame judicial do ato administrativo, para o exame do mérito de sua legalidade" (*Rev. For.*, vol. 95, p. 87).

Em sua *Teoria e Prática do Poder Judiciário*, observa o ministro Castro Nunes:

"Mas nem sempre a lei veda o ingresso na jurisdição, limitando-se a condicionar êsse ingresso à observância de uma formalidade prévia, ao uso ou exaustão dos recursos administrativos, como o faz o Estatuto dos Funcionários Públicos (Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39), em cujo art. 223 se declara que o funcionário só poderá recorrer ao Judiciário depois de esgotar os recursos na esfera administrativa; ou exigindo o prévio pronunciamento do Tribunal Marítimo Administrativo, em se tratando de causa sôbre o acidente da navegação.

Outras restrições existem, relativas, não pròpriamente à *jurisdição*, senão aos meios de defesa do direito.

Assim é que ao contribuinte do impôsto de renda não se permite a defesa no executivo fiscal (em contrário ao princípio geral da defesa ampla, nos têrmos do Decreto-lei n.º 960) para obter a declaração da nulidade ou reforma do lançamento, devendo propor, dentro de 90 dias, a competente ação (Decreto-lei n.º 1.168, de 22-3-939, art. 25") (*Teoria e Prática do Poder Judiciário*, p. 636).

Em face do exposto, respondo negativamente ao quesito proposto: Não se pode considerar nula a decisão proferida pela Comissão Executiva do I.A.A., pela simples razão de haver esta, no uso de atribuições legais, decidido em con-

formidade com a regra prevista nos arts. 108 e 109 do Decreto-lei n.º 3.855, que estabelece como condição do ingresso em juizo o esgotamento de todos os recursos na instância administrativa.

Ao 2.º, letra *a*) — O art. 124 do decreto-lei n.º 3.855, de 21-11-41, define a competência da Comissão Executiva do I.A.A. e o art. 123 a de suas respectivas turmas de julgamento.

O Decreto-lei n.º 4.188, de 17-3-42, autorizou o Instituto do Açúcar e do Alcool a reorganizar os seus serviços, à medida das suas necessidades, para o que poderia expedir a devida regulamentação, mediante resoluções de sua Comissão Executiva, aprovadas por maioria de votos da referida Comissão e dos seus delegados ministeriais.

Finalmente, o Decreto-lei n.º 4.264, de 17-4-42, mandava que se submetesse à aprovação do presidente da República a reorganização dos serviços do Instituto.

Desde que a reorganização prevista no Decreto-lei n.º 4.188 não se tornou efetiva, como o assevera a Consulta, não vejo como falar em aprovação pelo Presidente da República da *reorganização dos serviços do Instituto.*

Ao 2.º, letra *b*) — A aprovação pelo Presidente da República, a que se refere o Decreto-lei n.º 4.264, de 17-4-42, concerne exclusivamente à reorganização dos serviços do Instituto, não visando as resoluções tomadas pela sua Comissão Executiva, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 167 do Estatuto da Lavoura Canavieira e do art. 34 do Decreto-lei n.º 6.969, de 19-10-944.

Ao 2.º, letra *c*) — Não, evidentemente. O cabimento do mandado de segurança supõe, entre outros requisitos, o da certeza e incontestabilidade do direito do impetrante e o da manifesta ilegalidade ou inconstitucionalidade do ato administrativo.

Esses requisitos não concorrem no caso, como se verá nas respostas às questões ulteriores.

Se qualquer das partes não se conformar com a decisão, por lhe parecer injusta, o remédio não será o mandado de segurança, de aplicação restrita e excepcional, mas a competente ação de nulidade.

Ao 3.º, letras *a* e *b*) — Os dispositivos legais de que trata a Consulta são os que autorizam o I.A.A. a regulamentar o Estatuto e o próprio Decreto-lei n.º 6.969 mediante resoluções de sua Comissão Executiva.

Não me parece que a delegação do Presidente da República à Comissão Executiva do I. A. A. entre em colisão com o disposto no art. 11 da Constituição: "A lei, quando de iniciativa do Parlamento, limitar-se-á a regular de modo geral, dispondo apenas sôbre a substância e os princípios a matéria que constitui o seu objeto. O Poder Executivo expedirá os regulamentos complementares."

Não se havendo instalado jamais o Parlamento previsto na Constituição atual (arts. 38 e segs.), o Presidente da República enfeixou em suas mãos, além do executivo, os poderes legislativos. E' claro que, por altas razões de ordem política, são indelegáveis as funções legislativas exercidas ocasionalmente pelo Presidente da República, mas que, em face da Constituição, competem ao Parlamento. Se os aludidos decretos-leis houvessem delegado ao I. A. A. a função de legislar sôbre a matéria de que tratam, é claro que teriam violado o art. 11

da Constituição. Mas expedir regulamentos complementares é, hoje, atribuição constitucional do Poder Executivo. Ora, o Poder Executivo não é exercido exclusiva e pessoalmente pelo Presidente da República, mas por um conjunto de órgãos prepostos à administração, aos quais êle poderá, mediante delegações especiais ou genéricas, atribuir a execução dos serviços de que não possa desincumbir-se pessoalmente.

A delegação, portanto, é perfeitamente legal, porque o que se delegou não foi uma faculdade legislativa, mas uma função que, por disposição constitucional, compete ao Poder Executivo.

Ao 4.º — Não, pelos motivos que se seguem:

1º — porque, em razão do disposto no art. 167 do Decreto-lei n.º 3.855, ficou o I.A.A. autorizado a regulamentar o Estatuto da Lavoura Canavieira, mediante resoluções de sua Comissão Executiva e essa delegação não é inconstitucional, como se viu na resposta ao item anterior.

2º — porque, em face do disposto no art. 136, desde que não haja conciliação, a instrução deverá ser dirigida de acôrdo com o disposto no Estatuto e nas Resoluções da Comissão Executiva; e finalmente,

3º — porque o art. 124, além de outras atribuições, confere à Comissão Executiva, em seu n.º VI, a de "regulamentar, mediante Resolução, o processo dos autos de infração, reclamações e recursos, em primeira e segunda instâncias".

Ao 5.º — E' claro que o argumento de que a eleição do Presidente da Comissão Executiva fôra ilegal, por não se ter realizado em momento oportuno, cai sem aplicação, à vista da prova de que a Comissão Executiva, em sessão de 7-1-46, procedeu à eleição do seu presidente. É uma questão puramente de fato e cuja solução depende apenas do exame das provas.

A ser, entretanto, verdadeira, a alegação de que a Comissão Executiva do I.A.A., quando proferiu o Acórdão n.º 89, publicado no "Diário Oficial" de 23-4-46, estava ilegalmente constituida, nem por isso as suas decisões seriam nulas ou anuláveis.

Os atos praticados por funcionários irregulares ou de fato consideram-se válidos, desde que não se trate de usurpação de funções.

Os atos praticados pelo juiz (casamentos, p. ex.) e as sentenças por êle proferidas não serão nulos se, posteriormente, se vier a apurar irregularidades na sua investidura. De igual modo, não se consideram nulas as escrituras públicas lavradas por tabelião irregularmente nomeado, nem os registros públicos efetuados pelo respectivo oficial.

Desde que o funcionário se ache, *coram populo*, na posse de estado do cargo, para o qual não podia ser nomeado, por falta dos necessários requisitos, ou no qual irregularmente se investira, a nulidade da investidura não acarreta a nulidade dos atos por êle praticados, porque a ordem pública exige que se acautelem os terceiros que, de boa-fé, a êles confiaram seus interêsses morais ou materiais.

De nulidade só se poderá falar quando o exercício do cargo resulta de uma usurpação de funções.

As razões dessa diversidade de tratamento foram expostas em síntese magistral por Francisco Campos:

"Seria, com efeito, manifesto absurdo equiparar os atos de um funcionário investido irregularmente nas suas funções aos atos praticados por um indivíduo que, *ex-propria autoritate*, sem título de espécie alguma, se arroga a qualidade de funcionário. O primeiro, efetivamente, exerce atribuições que lhe foram conferidas por um título, ao passo que o outro não origina a sua autoridade senão do seu próprio arbtírio. Tanto vai a distância do funcionário irregular ao usurpador de funções. Mediando, pois, entre ambos essa diferença, era razoável que o direito distinguisse entre os atos por um e outro praticados. E' do interêsse da ordem pública, com efeito, que a única fonte de autoridade pública seja o Estado: o Estado, no seu próprio interêsse e no interêsse da ordem jurídica, portanto, deve evitar, a todo transe, estimular ou acoroçoar a usurpação de funções públicas. O caso da investidura irregular, entretanto, não é o mesmo. As funções e a autoridade derivam da sua fonte legítima, a saber, o Estado; apenas a investidura não obedeceu aos processos regulares. Demais, é do interêsse da ordem pública e da paz jurídica, sendo por tal reconhecida, não tenha os seus atos anulados em detrimento dos terceiros de boa-fé, que não concorreram para as irregularidades de que se acha inquinada a sua investidura" (*Pareceres*, Rio, 1934, págs. 115 e 116).

A jurisprudência dos nossos tribunais, por sua vez, reconhecendo que se trata de êrro comum, *qui ius facit*, tem admitido como válidos os atos praticados por funcionários irregularmente investidos em cargos públicos (*O Direito*, vol. 39, pág. 181; *Rev. For.*, vol. 12, pág. 424 e vol. 16, p. 79).

Ao 6.º — Do reconhecimento da qualidade de fornecedor, nos têrmos do Estatuto da Lavoura Canavieira, decorrem realmente várias restrições ao direito de propriedade, entre elas salientando-se a que concerne ao direito à renovação dos contratos de fornecimento (Decreto-lei n.º 3.855, arts. 97, 99, 100 e 101).

O que não me parece, entretanto, é que tais efeitos possam incorrer na tacha de inconstitucionalidade.

A Constituição atual assegurou o direito de propriedade; mas êsse direito perdeu a sua antiga rigidez e inflexibilidade para que, em câmbio, pudesse suportar as inúmeras restrições que lhe são impostas pelo legislador ordinário, a quem incumbe definir-lhe o conteúdo e os limites (Const., art. 122, n.º 14), tendo em vista, naturalmente, os superiores interêsses da comunidade.

Entre nós, foram inúmeras as restrições impostas ao direito de propriedade, como, por exemplo, as que decorrem de dispositivos do Código de Minas, do Código de Águas e, pelas afinidades que apresentam com o caso da Consulta, as oriundas da lei de proteção ao fundo de comércio.

Ora, os tribunais aplicam diàriamente as referidas leis, sem que jamais ocorresse a qualquer dêles o argumento da inconstitucionalidade, porque a própria Constituição delegou ao legislador ordinário a faculdade de traçar os contornos do direito de propriedade, impondo-lhe as reservas aconselhadas pelos interêsses gerais.

Ao 7.º — Não, como resulta das respostas aos quesitos anteriores.

Ao 8.º — Não, de acôrdo com as respostas aos quesitos anteriores.

Ao 9.º — 1. O Acórdão n.º 89 da Comissão Executiva do I.A.A. publicado no "Diário Oficial" de 23-4-46, a fls. 5.868, conheceu do recurso interposto pela Refinadora Paulista S.A., para dar-lhe provimento, em parte, aceitando a alegação de coisa julgada em relação aos oito lavradores que foram partes na ação declaratória de que se originou a decisão definitiva que lhes negou a qualidade de fornecedores.

Nesta parte, andou bem o acórdão, porque, se houvesse reconhecido tal atributo àqueles mesmos a quem já o Poder Judiciário o havia recusado, teria violado flagrantemente a coisa julgada.

Entre os litisconsortes que recorreram à instância administrativa, o acórdão distinguiu, assim, aqueles contra os quais era oponível a coisa julgada, para excluí-los do processo.

O que a consulta pretende, portanto, que se esclareça é se a coisa julgada, que se operou em relação aos litisconsortes excluídos pelo acórdão, vincula também os demais que não foram partes na ação declaratória.

2. A questão, como se vê, não é de difícil solução.

Em princípio, a sentença só favorece ou prejudica aos sujeitos ativos e passivos do processo: — *sententia facit ius inter partes.*

Em relação aos terceiros, ela é *res inter allios* e, como tal, não pode constituir para êles uma fonte de direitos ou de obrigações.

Por outro lado, para que se justifique uma exceção de coisa julgada, é necessário que ocorra a identidade da relação jurídica, que se resolve, afinal, na tríplice identidade de objeto, causa e pessoas (*eadem, res, eadem causa petendi, eadem personas*).

Ora, na hipótese da Consulta, o que pretende a Refinadora Paulista S.A. não se coaduna com essa concepção tradicional da coisa julgada, porque ela quer que se estenda a sua autoridade a terceiros que, embora se achem em situação jurídica idêntica à dos vencidos na ação declaratória, não foram, entretanto, partes na causa.

3. As limitações de natureza subjetiva que a lei, a doutrina e a jurisprudência têm imposto à autoridade da coisa julgada obstam a que ela possa ser oposta *erga omnes.*

Tratando dêsse mesmo problema, já tivemos a oportunidade de sustentar: "Os limites subjetivos da coisa julgada são mais precisos que os da sentença porque a primeira opera os seus efeitos exclusivamente entre as partes. E' verdade que várias tentativas têm sido feitas pela doutrina dominante no sentido de estender a terceiros a autoridade da coisa julgada. Betti, por exemplo, chegou ao extremo de realizar a sistematização dêsses efeitos, distribuindo em categorias os terceiros aos quais êles se estendem — *terceiros juridicamente interessados e terceiros juridicamente indiferentes.* Outros, como Carnelutti, distinguem a eficácia direta da coisa julgada, que se limita às partes, de uma outra eficácia que, por um fenômeno de repercussão, se amplia, abrangendo terceiros.

A verdade, porém, é que essas diversas tentativas, por mais hábeis e sedutoras que sejam, são puramente arbitrárias e não se justificam diante de nenhum texto de lei.

A ser verdadeiro, como não se contesta, o princípio de que a coisa julgada opera exclusivamente entre as partes — *res iudicata tertius neque nocet neque prodest,* é claro que êsse princípio não comporta a possibilidade da extensão

da coisa julgada a terceiros, quer por meios diretos, quer por vias oblíquas, mediante reconhecimento de uma eficácia reflexa.

Para que se pudesse admitir a possibilidade da eficácia reflexa, a que recorre Carnelutti, imprescindível seria que êle houvesse, preliminarmente, demonstrado que a eficácia reflexa e a eficácia direta são de natureza distintas. Sem essa prévia demonstração não se poderá justificar com a primeira o fenômeno que incidir na proibição da segunda.

A conclusão, portanto, a que se deverá chegar, ante a improcedência das doutrinas de Betti e Carnelutti, é que a autoridade da coisa julgada se limita aos sujeitos da relação processual, aí compreendidos naturalmente os sucessores e os substitutos processuais, que se houverem tornado partes."

4. A autoridade da coisa julgada jamais se estende a terceiros, porque, em relação a êstes, nunca se tornam imutáveis os efeitos da sentença.

O que se estende a todos em geral e, particularmente, às pessoas cujos direitos estejam de qualquer modo, no tocante ao objeto da sentença, em relação de conexidade, dependência ou interferência jurídica ou prática, é, na aguda observação de Liebman, a eficácia da sentença (E. T. Liebman, *Efficacia ed Autorità della Sentenza*, págs. 97-99).

Reconhecer a eficácia da sentença em relação a terceiros não importa em admitir a tese insustentável de que se deva vedar o acesso a juizo de todos aqueles que se arrogam um direito idêntico ao negado pela sentença. Se assim fôsse, a sentença se confundiria com a própria lei, porque deixaria de ter uma destinação especial e limitada para impor genericamente o seu mandamento.

A sentença que reconhece o crédito de A contra o devedor comum (êste exemplo é de Chiovenda) prejudica certamente os demais credores, os quais, embora não tenham sido partes na demanda, terão, todavia, que suportar os efeitos da sentença.

Mas aí não se poderia falar em prejuízo *jurídico*:

"Não se pode dizer prejudicado o credor por sentenças a favor de outros credores; porquanto os diversos créditos relativamente a um único devedor *são perfeitamente compatíveis entre si.*

Prejuizo haveria quando a sentença pudesse negar o direito dos terceiros estranhos, como seria possível acontecer no caso em que a relação reconhecida como existente ou inexistente num processo compreendesse como sujeito um terceiro, estranho à lide; ou quando a relação reconhecida como existente entre as partes em causa fôsse pràticamente incompatível com uma relação da qual terceiros pretendessem ser os sujeitos. Em tais casos, a coisa julgada não deve prejudicar os terceiros, ou seja, não pode opor-se aos terceiros com o fim de diminuir sua posição jurídica" (G. Chiovenda, *Ist. de Dir. Pr. Civ.*, trad. anotada por E.T. Liebman, vol. I, p. 573).

Pretender que a decisão proferida na ação declaratória de que trata a consulta possa, por haver transitado em julgado, paralisar o direito daqueles que, não tendo sido partes no processo, se acham todavia na mesma posição jurídica, é pleitear, como se vê, a subversão de tôdas as regras e principios que dominam o problema da limitação subjetiva da coisa julgada.

À vista do exposto, respondo negativamente ao 9.º quesito:

A sentença que negou a qualidade de fornecedores a 8 lavradores da Usina Monte-Alegre não obsta a que os 51 reclamantes, que no processo não foram partes, procurem obter o reconhecimento dessa mesma qualidade, embora se achem na mesma ou em idêntica posição jurídica.

Ao 10 — Sim, em tese, o mandado de segurança é meio idôneo para a reparação, de injustiça nas decisões da Comissão Executiva do I.A.A. porque essas decisões valem como ato administrativo e não têm caráter judicial. Na hipótese, porém, o mandado de segurança é incabível, por não ser, como se viu nos ítens anteriores, manifestamente ilegal ou inconstitucional a decisão de que trata a consulta (Cód. de Proc. Civ., art. 319).

Ao 11 — Não. O que foi criado pelo Estatuto da Lavoura Canavieira foi um tribunal técnico, preposto ao I. A. A., para proferir decisões colegiais de caráter administrativo, o que não fere o princípio constitucional do monopólio da jurisdição pelo Poder Judiciário, como se demonstrou na resposta ao 1.º quesito.

E' o que me parece. S.M.J..

Rio de Janeiro, 25 de junho de 1946. — *Pedro Batista Martins*, Advogado no Distrito Federal.
