

AÇÃO DISCRIMINATÓRIA

Marcos Afonso Borges

Prof. Titular de Direito Processual Civil na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, no Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Católica de Goiás e no Departamento de Direito da Faculdade Anhanguera de Ciências Humanas.

SUMÁRIO: 1. Conceito. 2. Origem. 3. A Ação Discriminatória segundo as Leis 3.081 de 22/12/56 e n.º 6.383 de 07/12/76. 4. Natureza Jurídica. 5. Discriminação Administrativa.

1. Nos termos dos artigos 1.º e 27 da Lei n.º 6.383, de 07 de dezembro de 1976, podemos definir a Ação Discriminatória como sendo a ação conferida à União e aos Estados, para separar as terras de seu domínio das de propriedade dos particulares.

Estas terras, que compõem o domínio privado da União, dos Estados e dos Municípios, denominam-se terras devolutas, que são justamente aquelas “que não têm divisas certas, não são determinadas na quantidade, nem jamais foram medidas e demarcadas” (1).

2. A preocupação em medir e bem caracterizar as terras devolutas, objetivando a sua venda ou alienação, sempre foi uma constante de nossos administradores.

Com efeito, já em 1770, por meio do alvará de 03 de março, estabelecia-se a tramitação administrativa, que o requerimento de concessão de carta de sesmaria deveria obedecer, a fim de que a área pleiteada fosse medida e demarcada, antes de sua alienação.

Carta de sesmaria era o documento outorgado pelo poder público, segundo o qual se transferia, ao particular, o direito de propriedade sobre terras inaproveitadas, então chamadas devolutas (2).

Posteriormente, em 1850, o Governo Imperial editou a Lei n.º 601, de 18 de setembro, chamada Lei de Terras, que “seguiu em parte as pegadas do alvará de 03 de março de 1770” (3) e proibiu a aquisição de terras devolutas por outros títulos que não o de compra: definiu o que sejam terras devolutas; tratou da revalidação das sesmarias e outras concessões do Governo; estabeleceu a legitimação das posses mansas e pacíficas; e, finalmente, autorizou o Governo a vender terras devolutas, em hasta pública, ou fora, dela, fazendo, previamente, medir, dividir, demarcar e descrever a porção das terras, que houvesse de ser exposta à venda.

Com o fim de regulamentar a Lei de Terras, foi baixado Decreto n.º 1.318, em 30 de janeiro de 1854, que dentre outras coisas, estabeleceu a obrigatoriedade do registro das terras possuídas, por quaisquer títulos, perante o vigário da freguesia e, daí, o nome de registro paroquial, ou registro do vigário.

“Com a proclamação da República, em virtude do artigo 64 da Constituição de 1891, as terras devolutas passaram para o domínio dos Estados, que trataram, então de legislar a respeito da matéria. As normas promulgadas, porém, limitaram-se, quase todas, a adotar os mesmos princípios da Lei n.º 601 e de seu regulamento, com ligeiras alterações (4).

Com o intuito de dar execução às Leis Estaduais n.º 323, de 22 de junho de 1895, n.º 545, de 02 de agosto de 1898 e n.º 655, de 23 de agosto de 1899, o Governo Paulista baixou o Decreto n.º 734, em 05 de janeiro de 1900, que dispôs, entre outras coisas, em seu artigo 123 que após “um ano da execução do regulamento, se iniciará a discriminação do domínio público do particular, procedendo-se à demarcação, medição e descrição das terras devolutas, cujo processo é regulado no Capítulo IV”.

Posteriormente, “o Decreto Estadual n.º 3.501, de 31 de agosto de 1922, regulamentando a Lei n.º 1.844, de 27 de dezembro de 1921, sobre alienação de terras devolutas, estabeleceu em seu artigo 35 e seguintes, o processo de discriminação, alterando, ligeiramente o capítulo do decreto 734” (5).

Embora, como bem ensina o Professor João Afonso Borges, encontremos

“o germe ou origem remota da ação discriminatória”, no alvará de 03 de março de 1770 (6), o certo é que não somente este alvará, como a Lei de Terras e seu regulamento não mencionaram a palavra discriminação, nem tampouco se referiram à discriminatória.

Reportaram-se sempre à medição, divisão e demarcação de terras devolutas, de sesmarias e posses.

Ao que tudo indica foram as leis e decretos paulistas atrás mencionados que introduziram a expressão discriminação do domínio público e do particular, regulando-lhe o processo.

Essas leis e decretos não falaram em dividir, medir e demarcar, senão em processo de discriminação.

Releva notar, porém, que tanto pela Lei n.º 601 e seu regulamento, como pelas leis e decretos paulistas, o processo discriminatório tinha caráter puramente administrativo.

Foi o Decreto n.º 5.133, de 23 de julho de 1931 do governo provisório de São Paulo, que lhe imprimiu caráter contencioso.

O eminente jurista Lima Pereira frisa que, depois da promulgação do Decreto n.º 5.133 — que imprimiu caráter contencioso à discriminatória — “a sentença proferida no processo de discriminação de terras devolutas do Estado passou a fazer coisa julgada sobre o direito de propriedade”, asseverando ainda que “obedece hoje a discriminação o processo semelhante ao da ação demarcatória, e tem a mesma finalidade; ao passo que, anteriormente, o processo discriminatório era puramente administrativo e unicamente administrativos eram os seus efeitos” (7).

Em 06 de agosto de 1945, o Governo Paulista, tendo por base estudo e anteprojeto elaborado por Francisco Morato, Gabriel José Rodrigues de Rezende Filho e Abrahão Ribeiro, editou o Decreto-Lei n.º 14.916, que estabeleceu um processo misto para a discriminação das terras devolutas, ou seja um administrativo perante a Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Cadastro, e outro judicial, sendo o primeiro de uso facultativo.

Com o objetivo de estabelecer o deslinde das terras públicas da União das do domínio privado, o Governo Federal baixou o Decreto-Lei n.º 9.760, de 05 de setembro de 1946, estabelecendo a competência do Serviço do Patrimônio da União para promover a discriminação. Este Decreto-Lei, cópia quase literal do Decreto-Lei paulista n.º 14.916, de 06 de agosto de 1945, bem como as legislações estaduais dis-

ciplinadoras da espécie, na parte referente ao processo discriminatório, foram revogados pela Lei n.º 3.081 de 22 de dezembro de 1956, que estabeleceu unicamente o processo judicial-contencioso, para o deslinde das terras devolutas da União, Estados e Municípios (art. 1.º).

Tendo sido promulgado, em 30 de novembro de 1964, a Lei n.º 4.504 (Estatuto da Terra), pelo art. 11, o processo administrativo, previsto no Decreto-Lei n.º 9.760, de 05 de setembro de 1946 foi restabelecido, segundo alguns somente para as terras devolutas federais (8), e para outros também aplicável às demais hipóteses (9).

Finalmente, a Lei n.º 6.383 de 07 de dezembro de 1976, revogando a Lei n.º 3.081, e derogado o artigo 11 do Estatuto da Terra, disciplinou o processo discriminatório das terras devolutas da União, estabelecendo que ele será administrativo ou judicial. Determinou, outrossim, no artigo 27, que o processo previsto na Lei aplicar-se-á, no que couber, às terras devolutas estaduais.

Assim, a discriminatória é ação tipicamente brasileira.

3. Segundo os postulados da Lei n.º 3.081, a ação discriminatória era a ação conferida à União, ao Estado e ao Município, e compunha-se de três fases (art. 1.º):

- a) preliminar, de chamamento dos interessados ao processo, a fim de exibirem seus títulos de domínio;
- b) contenciosa, de procedimento ordinário, em que o domínio dos litigantes era amplamente discutido;
- c) demarcatória, na qual se materializavam os lindes dos imóveis públicos e particulares.

Presentemente, nos termos dos artigos 1.º, 27, 18 e seguintes da Lei n.º 6.383, esta "actio" compete unicamente à União e ao Estado e desdobra-se em duas fases:

- a) contenciosa, de procedimento sumaríssimo, em que se discute o domínio das partes;
- b) demarcatória, de materialização no solo das divisas entre os imóveis público e particular.

Assim, uma vez que a lei é expressa no que diz respeito ao sujeito ativo da discriminatória, parece que o Município não pode propor esta ação.

No entanto, inexistindo outro meio legal que possibilite o Município sepa-

rar as suas terras devolutas, das dos particulares, é lógico que ele, uma vez preenchidos os requisitos legais, possa utilizar-se da discriminatória.

Outrossim, a nova norma trouxe como uma das inovações a infeliz e inoportuna adoção do rito sumaríssimo, para a fase contenciosa, como que se a matéria a ser discutida nesta espécie de ação fosse daquelas que não importe em alta indagação.

Tudo indica que a intenção do legislador foi dar maior celeridade a esta “actio”. No entanto, esqueceu-se de que a pressa é inimiga da perfeição e de que na discriminatória a análise e estudo dos documentos apresentados pelos particulares é de substancial importância à consecução do fim almejado, qual seja, a apuração das terras devolutas separando-as das do domínio particular. Ora, em sendo assim, como efetuar-se este exame, que na grande maioria dos casos exige estudos demorados e exaustivos de documentos, exames periciais e vistorias em uma simples audiência, em que se concentram vários atos processuais?

Normalmente, participam como sujeitos passivos da relação processual, dezenas, quando não centenas, de pessoas que ao comparecerem apresentam suas defesas por escrito. Como exigir do autor o exame dessas respostas em audiência, quando na maioria das vezes necessita de tempo para impugná-las, com base em fatos, no direito, na doutrina e na jurisprudência?

Além do mais, de acordo com o artigo 455, do C. P. C., “a audiência é una e contínua. Não sendo possível concluir, num só dia, a instrução, o debate e o julgamento, o juiz marcará o seu prosseguimento para dia próximo”.

A doutrina é unânime, no sentido de que:

“Ao impor a unidade e continuidade da audiência quer a lei que os atos que a compõem formem um todo, convenientemente encadeado, para o fim perseguido: a entrega da prestação jurisdicional”.

“ Quando se identificam na audiência as diversas fases que a integram, da conciliação aos atos do julgamento, não se pode perder de vista, entretanto, que elas constituem um complexo unificado de atividade. Mas a unidade e a continuidade da audiência, faticamente, poderá não ocorrer, sem que daí, entretanto, desapareça a unidade legal”.

“ Resulta, pois, que à unidade fática sobrepõe-se a unidade legal”.

“ Em outras palavras, as sessões em que, eventualmente, se desdobrem os

atos de conciliação, instrução, discussão e julgamento, poderão ser múltiplas. Mas a audiência, será una. E cada, sessão, seguinte, dará continuidade à audiência que não se concluiu na primeira” (10).

Segue, na mesma esteira, a jurisprudência de nossos tribunais:

“A audiência é contínua, só se interrompendo por motivo de força maior, podendo a parte nela intervir, enquanto não encerrada, o que será consignado no respectivo termo” (TASP, RT 376/334, Alexandre de Paula, C.P.C. Anotado, vol. II, pág. 371).

.....

“A audiência final de instrução e julgamento é uma só, não importando que se verifiquem prorrogações, por isso que estas devem ser consideradas como componentes do mesmo ato, tanto que, para a continuação, serão dispensadas novas intimações” (TJSP, Jurisp. 1.944/158; RF. 99/480; Arq. Jud., 71/148, Alexandre de Paula, C. P. C. Anotado, vol II, págs. 371).

Segundo os termos do artigo 278, do C. P. C., no procedimento sumaríssimo, o réu é citado para comparecer à audiência, nela oferecendo defesa escrita ou oral e produzindo prova. Desta forma, neste rito processual, na audiência e em qualquer uma de suas prorrogações poderá a parte comparecer e apresentar defesa. Tal fato não descaracteriza a sua unidade e continuidade, de onde se concluir, com base nos ensinamentos transcritos, e nos arestos invocados, que a defesa poderá verificar-se em qualquer uma das sessões que, por ventura, dividir-se a audiência. Isto, no caso da discriminatória, ocasionará, ao contrário do que pretende o legislador, o retardamento do julgamento do feito, com a eternização da demanda.

Por outro lado, como dar cumprimento ao artigo 281 do C. P. C., que preceitua que no procedimento sumaríssimo, todos os atos, desde a propositura da ação até a sentença, deverão realizar-se dentro de noventa (90) dias?

E não é só. O que causa apreensão e espanto é que esta ação, em que interesses econômicos vultosos estão em jogo, somente poderá chegar até ao Supremo Tribunal Federal, mediante, exclusivamente, a arguição de relevância da questão federal, matéria que, segundo o Regimento Interno do Pretório Excelso é decidida em sessão secreta, e sem que a decisão seja motivada. Isto porque, o Regimento Interno da Corte Maior do País, prescreve em seu artigo 308, inciso V, que:

“Salvo nos casos de ofensa à Constituição ou relevância da questão federal,

não caberá recursos extraordinário, a que alude o seu artigo 119, parágrafo único, das decisões proferidas:

V – nas ações possessórias, nas de consignação em pagamento, nas relativas à locação, nos procedimentos sumaríssimos e nos processos cautelares” (Redação dada pela Emenda Regimental n.º 3, de 12/06/75).

A adoção do procedimento sumaríssimo para a discriminatória tem trazido problemas enormes aos julgadores, que se vêem obrigados a, na realidade, adotar o procedimento ordinário, com realização de uma série enorme de sessões, com a suspensão, “per omnia saecula saeculorum”, da audiência.

Além do mais, parece-nos, outrossim, muito infeliz a adoção, no artigo 20, § 2.º, da citação somente edital.

Como justificativa do procedimento edital, a Exposição de Motivos n.º 42/76, que acompanhou a mensagem n.º 73, de 1976, advinda do Conselho de Segurança Nacional, o considera “como forma de impedir a prática usual de evasão ao chamado da Justiça” (n.º 3-1).

Em trabalho publicado em 1972 e reeditado em 1976, com o devido respeito às opiniões em contrário, já nos insurgíamos contra a adoção do procedimento puramente edital para a discriminatória, apregoado pelo eminente processualista pátrio, professor Jacy de Assis.

E dentre os argumentos invocados, asseveramos que os procedimentos editais mistos e puros são espécies de gênero procedimento edital. O primeiro caracterizado pela citação edital de pessoas indeterminadas e citação pessoal de indivíduos certos. O segundo somente de pessoas indeterminadas e desconhecidas, constituindo, portanto o juízo provocatório do direito germânico.

E depois de demonstrarmos, escudados nas lições de Adolfo Schönke, que o procedimento provocatório pertence à jurisdição voluntária, e que, portanto, o seu fim é a obtenção de uma sentença constitutiva de jurisdição voluntária, concluímos que ela não faz coisa julgada material e que, se apresentarem terceiros e alegarem direito, a “provocatio ad agendum” se suspende até a solução em definitivo acerca dos direitos reclamados, não se decidindo no procedimento edital sobre esses direitos. E que, desta forma, o procedimento edital não tem por objetivo chamar os citados para se defenderem na ação, mas sim convidá-los a propor ações que porventura tenham, não se podendo falar, de tal arte, em constituição de relação jurídico processual.

Ora, na discriminatória, os interessados certos e incertos ou desconhecidos são

citados não para intentarem ação contra a União, se quiserem, mas para apresentarem seus títulos, documentos e se defenderem até final sentença e execução.

Assim, não se trata esta ação de uma “provocatio ad agendum” e, desta forma, a citação unicamente edital para os interessados certos e incertos, em nada muda a natureza da “actio”, que jamais poderá ser de jurisdição graciosa (11).

Por outro lado, “data venia” de exposição de motivos que acompanhou a mensagem, não é a forma de citação que irá resolver a evasão do chamamento da Justiça, mas sim o pronto e eficaz cumprimento, por parte dos auxiliares da Justiça e dos juizes, dos seus misteres.

Aliás, a citação unicamente edital virá ocasionar uma série enorme de injustiças, pois o nosso homem do campo não é afeito à leitura de jornais, e muito menos de Diários Oficiais, e desta forma, sob color de maior celeridade, estaremos privando o campezino de defender-se em juízo, pela ignorância total da propositura da ação, cujo conhecimento ficará afeto a pequena parcela de indivíduos, que em virtude de sua profissão, manuseiam periodicamente os órgãos de informação.

Como bem já salientou Whitaker, sendo a maioria dos nossos pequenos proprietários agrícolas constituída de analfabetos, esta espécie de citação acarreta enormes erros e desajustes sociais (12).

Quais seriam, nisto, os benefícios públicos advindos da citação unicamente edital?

Melhor, portanto, a orientação adotada pela legislação revogada, que exigia a citação pessoal das pessoas certas e conhecidas, e por edital das pessoas indeterminadas e desconhecidas.

Disponha o artigo 4.^o com efeito, o seguinte:

“ Nas citações, observar-se-ão as disposições do Código de Processo Civil e mais leis vigentes, publicando-se edital de chamamento dos interessados ausentes ou desconhecidos, incluídas nas citações as mulheres dos que casados forem. O Edital terá o prazo de 30 (trinta) dias e será obrigatoriamente publicado no órgão oficial do Estado, onde estiver situada a área discriminada”.

Aliás, este é também o entendimento do professor João Afonso Borges, como se pode constatar do anteprojeto de lei apresentado em sua obra *Terras Devolutas e sua Proteção Jurídica*, pág. 225, e de suas lições, às pags. 98 e seguintes.

A atual lei dispõe, ainda, em seus artigos 21 e 22 o seguinte:

“ Art. 21. Da sentença proferida caberá apelação somente no efeito devolutivo, facultada a execução provisória”.

“Art. 22. A demarcação da área será procedida, ainda que em execução provisória da sentença, valendo esta, para efeitos de registro, como título de propriedade”.

Em primeiro lugar, não há falar em execução provisória, após a fase contenciosa, pois a demarcação, a que alude o artigo 22, é a fase imediatamente posterior.

O Código de Processo Civil, em seus artigos 566 e seguintes regula quatro espécies de execução: para entrega de coisa certa (arts. 621 e segs.); obrigações de fazer e não fazer (arts. 632 e segs.); por quantia certa contra devedor solvente (arts. 646 e segs.); e por quantia certa contra devedor insolvente (arts. 748 e segs.).

Desta forma a execução se efetivará somente após a demarcação, através da entrega de coisa certa. De onde se concluir ser totalmente impossível aplicar-se o artigo 22 da Lei n.º 6.383, pois, não se pode determinar que alguém seja citado para entregar a coisa, sob pena de imissão na posse, se ainda não se sabe quais os limites efetivos entre o imóvel público e particular, e, por conseguinte, se o executado está ou não na posse de terra devoluta.

Outrossim, deveria também aqui, ser seguida a orientação estatuída na Lei 3.081, que em seu artigo 7.º determinava que a apelação teria o efeito suspensivo e devolutivo.

Como ordenar-se a realização de trabalhos técnicos, altamente dispensiosos, se efetivamente o Poder Judiciário ainda não decidiu, em definitivo, sobre o mérito do pedido?

Como dar-se aos trabalhos agrimensórios de demarcação o valor de título de domínio para efeito de transcrição, se ainda não há sentença com trânsito em julgado acerca da propriedade do imóvel discriminando?

Quer parecer-nos, que a lei pretendeu criar um novo tipo de título de domínio — trabalhos técnicos de demarcação —, o que constitui, “permissa venia”, enorme, senão absurdo erro de direito.

E ainda não é só.

O artigo 23 reza que a discriminação judicial tem caráter preferencial e prejudicial em relação às ações em andamento, referentes a domínio ou posse de imóveis situados, no todo ou em parte, na área discriminanda.

Prejudicial é, segundo nos ensina a Profa. Thereza Alvim, “aquela questão que deve, lógica e necessariamente, ser decidida antes de outra, sendo que sua decisão influenciará o próprio teor da questão vinculada” (13).

Assim, juridicamente falando deve-se entender por prejudicial o que procura qualificar a questão incidente surgida no curso de um litígio, cuja solução possa afetar a decisão acerca da questão principal (14).

Ora, qual a influência que poderá determinar a discriminatória, em havendo sobre a área discriminanda ações possessórias? Qual a prejudicialidade no caso, se autor e réu na possessória, são sujeitos passivos na discriminatória? Como se falar em prejudicialidade, se quem intentou a discriminatória, não figura como parte na outra ação, é terceiro totalmente estranho ao processo? Onde está a característica principal da prejudicialidade que é justamente a de ser normalmente ajuizada de forma incidente, por meio da ação declaratória incidental, prevista no artigo 5.º do C. P. C. ?

Parece-nos, “concessa venia”, absolutamente inaceitável, possa a discriminatória constituir prejudicial das demais ações que porventura incidam sobre a área discriminanda.

Se a intenção do legislador foi no sentido de determinar que uma vez proposta esta ação, todas as demais em tramitação sobre a gleba pretendida como devoluta, devam ser suspensas, até o julgamento final daquela, não deveria utilizar a palavra prejudicial, cujo entendimento, do ponto de vista processual, é o transcrito linhas volvidas.

Por outro lado, a disposição contida no artigo 25, no sentido de que “constitui atentado, qualquer alteração das divisas da área discriminanda, bem como a derrubada da cobertura vegetal e a construção de cercas e transferências de benfeitorias sem o consentimento da União, cabendo a aplicação das medidas cautelares previstas no Código de Processo Civil”, é por demais redundante.

O atentado é uma ação cautelar disciplinada nos artigos 879 e seguintes do C. P. C. De feito, se utiliza do atentado, quais seriam as outras medidas cautelares aplicáveis na espécie, se já se está utilizando uma cautela específica?

Se a intenção do legislador foi de estabelecer o princípio de que o juiz pode-

rá utilizar de todas as medidas cautelares previstas no Código, além do atentado, choveu no molhado, pois o artigo 798 do C. P. C. disciplina ou prevê o poder cautelar geral do juiz.

Finalmente, o artigo 27, inciso II, reza que o processo discriminatório previsto na lei aplicar-se-á, no que couber, às terras devolutas estaduais, na instância judicial, na conformidade do que dispuser a Lei de Organização Judiciária.

Segundo os postulados do artigo 8.º, inciso XVII, letra b, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre direito processual, de forma que não pode uma lei ordinária delegar aos Estados, competência para, em suas Organizações Judiciárias, disciplinar sobre o processo judicial discriminatório, quando pela Lei Maior, repita-se, esta competência está afeta exclusivamente à União.

Desta forma, parece-nos que o artigo supra citado é inconstitucional, cabendo aos Estados e também aos Municípios, salvo melhor juízo, aplicar na apuração das terras devolutas, as disposições contidas na Lei n.º 6.383, de 07 de dezembro de 1976.

4. No que diz respeito à natureza jurídica da ação discriminatória, Jacy de Assis, Pontes de Miranda e Altir de Souza Maia lhe dão o caráter de ação meramente declaratória (12). Isto porque, a sentença do juiz não cria domínio algum, mas simplesmente declara o domínio preexistente do Estado.

No nosso entender, a ação é condenatória, com boa carga de constitutividade e, por conseguinte, com efeito executório, contendo em seu bojo a força de reivindicar.

Não pode ser meramente declaratória porque esta ação tem por objetivo exclusivo a declaração ou não de uma relação jurídica, ou de um fato jurídico, o que não ocorre com a discriminatória, porque, tenha havido ou não contestação, o ato decisório que julga procedente a ação, e conseqüentemente, reconhece o domínio estatal sobre o trato de terras, além de conter uma declaração, modifica a situação jurídica dos litigantes.

Os contendores passam a ter nova situação jurídica, agora insuceptível de dúvida e, desta forma, a ação é constitutiva pois, "la constitución que se pretende no puede lograr-se más que por sentencia judicial" (15). "Sin ella, el derecho permanecerá incambiado" (16). Se procedente, consolida-se o domínio da União, do Estado ou do Município e os particulares passam à situação de meros possuidores; se improcedente, consolida-se a propriedade privada e a União, o Estado ou o Município, torna-se não proprietário.

E condenatório, porque julgando e atribuindo a propriedade a um ou a alguns dos contendores, necessariamente condena o vencido a entregar as terras indevidamente possuídas e individuadas pela ação.

O fato de o juiz, ou o Tribunal, não empregar a fórmula clássica de condeno, ou absolvo, em nada influi, pois o que caracteriza a sentença condenatória não é a roupagem, com que se apresenta, senão o conteúdo, que abrange a vontade da lei, no caso concreto, estabelecendo assim a certeza jurídica e mais a atuação ulterior dessa vontade, para que o direito se realize, mediante execução. Nesse sentido os ensinamentos de Mortara, Enrico Tullio Liebman, e José Frederico Marques (17).

Partindo do princípio de que a execução fundada em título judicial não constitui um processo autônomo, mas mera fase complementar e lógica do processo de conhecimento condenatório (18), e de que o conteúdo da sentença, atribuindo o domínio, possui, em seu bojo, a força de reivindicar, ficando com o lançamento da linha perimétrica, verificada na fase demarcatória, individualizada a área invadida e positivada também a extensão da invasão, entendemos haver nesta "actio" uma quarta fase, a executória, que objetiva dar cumprimento integral à sentença, qual seja a entrega da posse das terras devolutas.

A execução se verificará na hipótese de os particulares, perdedores da demanda, se recusarem a desocupar voluntariamente as áreas, embora o Poder Judiciário as tenha julgado como da União, do Estado ou do Município.

Esta execução se processa de acordo com o disposto no artigo 621 e seguinte do C. P. C. — execução para a entrega de coisa certa — (19).

5. A Lei n.º 6.383, de 07 de dezembro de 1976, disciplinou em seus artigos 2.º a 17 o processo administrativo de discriminação de terras devolutas, estabelecendo, outrossim, no artigo 27, inciso I, que com relação às terras devolutas estaduais, o processo administrativo, previsto na lei, seria adotado, por intermédio do órgão estadual específico, ou através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária — INCRA —, mediante convênio.

Em síntese, o processo será instaurado perante uma comissão Especial de três membros, constituída de 1 (hum) Bacharel em Direito do Serviço Jurídico do INCRA, que a presidirá, 1 (hum) Engenheiro Agrônomo e 1 (hum) outro funcionário que exercerá as funções de Secretário.

Esta comissão instrui o processo, convoca os interessados para apresentarem seus títulos, informações de interesse, e tetemunhas; processa a documentação recebida de cada interessado; determina a vistoria; pronuncia sobre os documentos

apresentados; determina a realização dos trabalhos agrimensórios; encerra o processo, e providencia o registro das terras devolutas discriminadas, como bens da União.

Somos daqueles contrários ao processo de discriminação administrativa. Melhor seria que o legislador, seguindo a esteira da lei revogada (lei n.º 3.081 de 22/12/58) além das fases contenciosa e demarcatória, disciplinasse uma fase preliminar, de conciliação, que compreendesse, justamente, o chamamento ao processo dos particulares e a apresentação dos títulos de propriedade.

Assim, os objetivos da discriminação administrativa seriam alcançados, ou consumados, na fase preliminar, evitando que o camponês ficasse totalmente ao arbítrio da autoridade administrativa, que muita vez, não agirá com completa isenção de ânimo, que deve prevalecer em tais casos. Isto porque, no processo administrativo, a União, representada pelo INCRA é parte interessada e juiz ao mesmo tempo.

Em adotando a fase preliminar, a desenvolver-se perante o juiz, os objetivos visados pela discriminação administrativa, ressalte-se, seriam alcançados, sem as inconveniências atrás apontadas, porque o Poder Judiciário, órgão imparcial e preocupado em dar a cada um o que é seu, é que estaria dirigindo o processo, assegurando aos particulares interessados uma solução justa e equânime.

Francisco Morato, em 1919, já se levantara contra o processo administrativo de discriminação, "por ser ele da órbita de funcionários que não pertencem ao quadro da judicatura e aos quais falece competência para dirimir contendas e firmar decisões com autoridade de coisa julgada" (20).

Presentemente, também se manifestaram contrariamente Jacy de Assis e João Afonso Borges (21).

Em face do exposto, deflui-se, de forma clara, a necessidade imperiosa da alteração da Lei n.º 6.383, de 07 de dezembro de 1976.

BIBLIOGRAFIA

- (1) – Folheto Terras Devolutas publicado pela Secretaria da Justiça e Negócios do Interior do Estado de São Paulo, em 1941, contendo Exposição de Motivos e Anteprojeto acerca de terras devolutas, apresentado pela Comissão composta por Francisco Morato, Gabriel Rodrigues de Rezende Filho e Abrahão Ribeiro, pág. 9.
- (2) – Aleciel Prado, A Aquisição da Propriedade Imóvel, pág. 3.

- (3) – João Afonso Borges, Terras Devolutas e sua proteção Jurídica, pág. 19.
- (4) – Marcos Afonso Borges, Da Ação Discriminatória, 2^a ed. págs. 26 e 27.
- (5) – Lima Pereira, Da Propriedade no Brasil, págs. 46, 47 e 48.
- (6) – Obra citada, pág. 18.
- (7) – Obra citada, pág. 50/51.
- (8) – Marcos Afonso Borges, obra citada, pags. 117 e 118; Jacy de Assis, Processo de Procedimento Edital, pág. 190; João Afonso Borges, obra citada, pág. 29; e Altir de Souza Maia, Prática do Processo Discriminatório, de Terras Devolutas, in Revista de Direito Agrário, n.º 3, pág. 14.
- (9) – Paulo Tormin Borges, Institutos Básicos de Direito Agrário, pág. 87; e Luiz Francisco Guedes de Amorim, Discriminação de Terras Públicas, Discriminação Administrativa, Discriminação Judicial, in Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado de Goiás, vol. XI, pág. 47.
- (10) – Wellington Moreira Pimentel, Comentários ao C. P. C., tomo V, pág. 37, 1.^a ed.; Sérgio Sahione Fadel, C. P. C. Comentado, tomo III, pág. 17, 1.^a ed.; Moacir Amaral Santos, Comentários ao C. P. C., págs. 416 e segs., 1.^a ed.; Marcos Afonso Borges, Comentários ao C. P. C., vol. II, págs. 133 e 134.
- (11) – Vide nossa da Ação Discriminatória, págs. 101 e segs., 2.^a ed.
- (12) – Terras: Divisão e Demarcação, págs. 101 e 102.
- (13) – Questões Prévias e Limites da Coisa Julgada, pág. 24.
- (14) – De Plácido e Silva, Vocabulário Jurídico, vol. III, pág. 1.203.
- (15) – Respectivamente: Processos de Procedimento Edital, pág. 101; Comentários ao C. P. C. de 1939, tomo VI, pág. 348; e Da Ação Discriminatória, in Revista de Direito Agrário, n.º 4, pág. 19.
- (16) – James Goldschmidt, Derecho Procesal Civil, págs. 110 e 111.
- (17) – Eduardo Coutures, Fundamentos de Derecho Procesal Civil, pág. 21.
- (18) – Respectivamente: Comentario del Codice e delle Legge di Procedura Civile,

vol. IV, pág. 101; Decisão e Coisa Julgada, in Revista Forense, vol. 110, págs. 18 e segs. Embargos do Executivo, pág. 122; e Instituições de Direito Processual Civil, vol. V, pág. 13.

- (19) – Vide, dentre outros, Gabriel José Rodrigues de Rezende Filho, Curso de Direito Processual Civil, vol. III, págs. 169 e segs.
- (20) – Vide nossa Da Ação Discriminatória, págs. 58 e segs. e 75 e segs., 2^a ed.
- (21) – Respectivamente, obra citada, pág. 190; e obra citada, págs. 181 e segs.