

Procedimentos para Verificação e Determinação de Limites Intermunicipais Conflitantes

Edilce Figueiredo Burity

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Unidade Estadual de Pernambuco – Supervisão de Bases Territoriais
Praça Ministro João Gonçalves de Souza, S/N. 4º andar, Ala Sul, Sala 102.
Cidade Universitária – 50670-900 Recife PE
edilce@ibge.gov.br

Resumo: Este trabalho apresenta os procedimentos empregados pela Supervisão de Bases Territoriais, da Unidade Estadual do IBGE no estado de Pernambuco (UE-PE), nas atividades relativas à verificação e determinação dos limites intermunicipais, quando questionados quanto ao seu posicionamento territorial. Outrossim, o próprio órgão, utiliza-se de toda hierarquia de organização do território nacional, pois estas constituem o lugar geométrico sobre o qual posiciona, referencia e assinala os resultados de todo o seu trabalho.

A necessidade de determinação de limites intermunicipais conflitantes ocorre a partir de requerimento formalizado por representante municipal, sendo necessariamente dirigidos ao IBGE e a Agência CONDEPE/FIDEM, que é o órgão responsável pela organização territorial do Estado. Os tipos de pendências registradas, a partir das solicitações, classificam-se em: Legais, Administrativas e Cartográficas, podendo ocorrer de forma isolada ou simultânea. Com o objetivo de suprimir a constante demanda de questionamentos sobre limites, o IBGE em conjunto aos governos estaduais, vem implantando o Projeto Arquivo Gráfico Municipal (AGM), cujo objetivo principal é o "estabelecimento de um acervo homogêneo de informações legais e cartográficas, que contemplem de forma clara e precisa, a definição legal e a representação cartográfica das linhas que materializam a divisão político-administrativa das Unidades da Federação e dos municípios, bem como possibilite o cadastramento das pendências municipais em todo território nacional". Ressaltando-se que o IBGE apenas procura representar cartograficamente as leis existentes definidoras dos limites, interpretar quando for o caso de dúvidas e agir como mediador, em conjunto com o órgão estadual responsável, quando solicitado e julgado necessárias. Não sendo, pois, responsável pela definição dos limites municipais, cabendo tal atribuição ao poder legislativo.

Palavras chaves: Limites municipais, Limites intermunicipais.

Abstract: this paper presents the procedures used by the supervision of territorial bases, of the state unit of ibge in the state of pernambuco (ue-base), in the relative activities to the verification and determination of the limits among municipal districts, when questioned with relationship to your territorial positioning. likewise, the ibge, is used of every hierarchy of organization of the national territory, because these constitute the locus on which positions, reference and it marks the results of all your work. The need of determination of limits among municipal districts conflicting happens starting from solicitation formalized by municipal representative, being necessarily correspondent to IBGE and CONDEPE/FIDEM, that is the responsible organ for the territorial organization of the State of Pernambuco. The types of registered disputes, starting from the solicitations, are classified in: Legal, Administrative and Cartographic could happen in way isolated or simultaneous. With the objective of suppressing the constant questions demand on limits, IBGE together to the state governments, it is implanting the Project Municipal Graphic Archive (AGM), whose main objective is the "establishment of a homogeneous collection of legal and cartographic information, that meditate in a clear way and needs, the legal definition and the cartographic representation of the lines that materialize the political-administrative division of the Units of the Federation and of the municipal districts, as well as it makes possible the rol of the municipal disputes in every national territory". Pointed out that IBGE just tries to represent cartographic the laws existent defined of the limits, to interpret when it goes the case of doubts and to act as mediator, together with the responsible state organ, when requested and judged necessary. Not being, therefore, responsible for the definition of the municipal limits, fitting such attribution to the legislative power.

Keywords: Limit municipal districts.

1 Introdução

A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, tem como atribuição básica, a organização, coleta, apuração, disseminação e divulgação de informações de cunho demográfico, cultural, étnico, social e econômico, de caráter estrutural ou conjuntural, que no todo ou em parte, permitem a formulação de bases para o planejamento, controle e priorização de investimentos governamentais e privados.

Para realização dessas atribuições torna-se imprescindível conhecer o espaço geográfico correspondente aos dados coletados, divulgando-se não somente os dados, mas também onde ocorrem. Dessa forma é necessário o controle cartográfico de toda a estrutura territorial brasileira, no que tange aos seus limites definidores. O território brasileiro, por sua vez, é subdividido em Unidades Político-Administrativas abrangendo os diversos níveis de administração: Federal, Estadual e Municipal. A esta divisão denomina-se Divisão Político-Administrativa (DPA). Essas unidades são criadas através de legislação própria (lei federais, estaduais e municipais), na qual estão discriminadas sua denominação e informações que definem o perímetro da unidade. A Divisão Política-Administrativa é representada nas cartas e mapas por meio de linhas convencionais (limites) correspondentes à situação das Unidades da Federação e Municípios no ano da edição do documento cartográfico. Cabe, pois, ao Poder Legislativo de cada Unidade da Federação a criação e alteração de limites municipais, através de leis ordinárias, devidamente sancionadas pelo Governo daquela Unidade.

Devido ao grande número de solicitações para solução de divergências entre limites municipais, a então Diretoria de Geociências – DGC, concluiu que a solução do problema seria a constituição de um acervo cartográfico único e homogêneo, para todo território nacional, onde estivesse representado o limite da Divisão Territorial Brasileira – DTB; e ainda, que fosse de aceitação e utilização por toda administração pública. Foi criado então, o Arquivo Gráfico de Estruturas Territoriais (AGRET), composto do: Arquivo Gráfico Nacional (AGN), Arquivo Gráfico da Federação (AGF), Arquivo Gráfico Municipal (AGM) e o Arquivo Gráfico de Áreas Especiais (AGE). Dessa forma o AGRET compreende toda a estrutura cartográfica que subsidia as pesquisas realizadas pela Instituição ao nível operacional (setores censitários, subdistritos, distritos, bairros etc.). Por outro lado o AGM constituiria o acervo homogêneo de informações legais e cartográficas que contemplariam, de forma clara e precisa, a definição legal e a representação cartográfica das linhas que materializam as divisas político-administrativas de todos os municípios do Estado, através de memoriais descritivos e plantas dos limites. Tal projeto necessitaria de um tratamento permanente e, portanto deveria ser produto de um convênio ou parceria com o governo estadual aos níveis executivos e legislativos.

Para o estado de Pernambuco o Projeto AGM, após convênio firmado entre a atual Agência CONDEPE/FIDEM e o IBGE, através da Unidade Estadual em Pernambuco, iniciou a sua execução no ano 1990, sendo implementado para os 184 municípios e a Ilha de Fernando de Noronha.. O AGM, no que concerne o seu propósito, faz a interpretação de forma técnica das leis de criação dos municípios, através da inserção de coordenadas geográficas, eliminando dúvidas quanto à localização de pontos e identificando-os quando necessário; portanto não objetivou a criação, incorporação, fusão, desmembramento ou alteração nos limites de qualquer município. Enquanto documento de referência em questões de limites municipais, é composto pela descrição dos referidos limites com seus confrontantes e a correspondente representação nas cartas topográficas, segundo as leis de criação ou de alteração das Unidades Político Administrativas.

Ocorre que nem todos os limites dos municípios possuem uma fácil identificação, tanto em face das leis (antigas, com linguagem imprópria, entre outros), quanto dos elementos delimitadores (linhas secas, cercas, nascentes), incorrendo em questionamentos dos mais diversos por parte dos representantes municipais. Apesar de constantemente solicitado, o IBGE não tem como função impor uma definição de limites, mas assessorar tecnicamente quanto a possíveis questões ou dúvidas na interpretação e materialização dos textos legais ou agir como mediador, em conjunto com o órgão estadual responsável, quando solicitado e julgado necessário.

2 Estrutura Territorial no Estado de Pernambuco

Municípios são as unidades de menor hierarquia dentro da organização político-administrativa do Brasil, criadas através de leis ordinárias das Assembléias Legislativas de cada Unidade da Federação e sancionadas pelo Governador. No caso dos territórios, a criação dos municípios se dá através de lei da Presidência da República. São ainda constituídos pela área urbana do distrito, com a sede da área urbana

(cidades) limitada pelo perímetro urbano, definido por lei municipal.

A última Divisão Administrativa e Judiciária do Estado de Pernambuco tem seu registro através da Lei nº 3.328 de 30 de dezembro de 1958, referente ao quinquênio de 1959 a 1963, sendo esta uma das referências utilizada para realização do Projeto AGM, considerando para aquele quinquênio a criação de 41 novos municípios. Além desta Lei, foram utilizadas as leis de criação de novos municípios, compreendendo o período de 1963 à 1997. Com a execução do projeto AGM tratou-se de dar um tratamento técnico ao conteúdo das mesmas, considerando que nem sempre tinham seu conteúdo claro e inequívoco. As leis foram analisadas e comparadas com a documentação cartográfica: cartas topográficas na escala de 1:100.000 e 1:25.000, quando existentes. Em caso de divergência entre os elementos descritos e os constantes nas Cartas, era alimentado um cadastro de pendências para posterior verificação *in loco*, confirmando ou corrigindo a informação. Casos em que cursos d'água, rodovias ou ferrovias tiveram seu traçado modificado, ou que topônimos citados na lei não era reconhecido na área, entre outras, foram algumas das pendências encontradas e devidamente solucionadas.

Considerando que somente as leis estaduais ou decisão judicial têm poder para alterar as divisas municipais (Figura 1) e que acordos entre prefeituras e laudos de órgãos responsáveis pela cartografia ou similares somente poderão ser utilizados após sua homologação pela Assembléia Legislativa e posteriormente transformada em Lei Estadual, o IBGE em convênio com a Agencia CONDEPE/FIDEM concluiu e enviou à Assembléia Legislativa do Estado o Projeto de Lei Ordinária de nº 577/2004, de 28/04/2004, que Estabelece a Divisão Administrativa e Judiciária do Estado para o quinquênio de 2004 a 2008. Esse Projeto, até a presente data, encontra-se em processo de avaliação e posterior avaliação por aquela Casa.

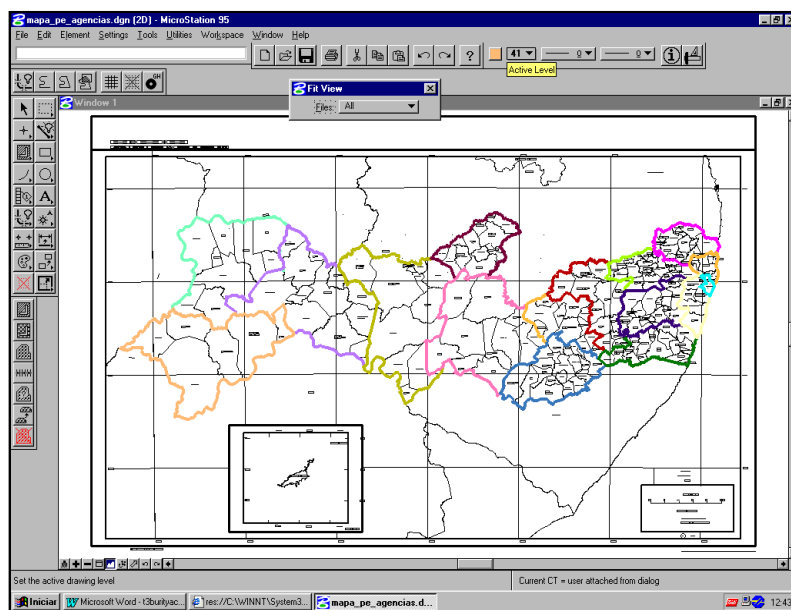


Fig. 1 – Atual divisão político-administrativa do Estado de Pernambuco e Jurisdição de Agencias do IBGE.

O fato do Estado ainda não ter, oficialmente, um acervo cartográfico único e homogêneo para todo território, tem gerado questionamentos por parte de representantes municipais, calcados geralmente em leis anteriores às vigentes; em interpretações da legislação levando em consideração descrições dúbias; em limites definidos por linha imaginárias, não materializadas; em referência a acidentes ou pontos não identificáveis no terreno; entre outras questões levantadas.

3 Classificação de Conflitos Entre Limites Municipais

A solicitação de verificação e determinação de limites municipais conflitantes ocorre a partir de um requerimento oficial, formalizado por representante municipal da parte interessada, ou de ambas, dirigidos necessariamente ao IBGE e a Agência CONDEPE/FIDEM - órgão responsável pela organização territorial do Estado de Pernambuco. Tais solicitações são classificadas, de acordo com a sua natureza, em diferentes pendências: Legais, Administrativas e Cartográficas (Tabela 1). Estas podem ocorrer de forma isolada ou simultânea.

3.1 Pendências Legais

Ocorrem quando a legislação apresenta inconsistências que geram áreas sem definição de subordinação político-administrativa, áreas descontínuas ou áreas superpostas. Esse tipo de pendência pode ser exemplificado pelos casos:

- a) Ilhas que a lei não cita a que município pertence – quando a Lei cita que a divisa segue por determinado Rio, mas não faz menção às Ilhas existentes em seu leito.
- b) Descontinuidade na divisa municipal – casos em que a lei cita “... segue pela estrada Bela até atingir o Monte Azul, daí segue...”, mas a referida estrada sequer passa próximo ao citado Monte.
- c) Áreas superpostas – caso em que uma única lei cria dois municípios limítrofes, com descrições diferentes, ou ainda municípios com áreas totalmente inseridas ou externas ao seu município de origem.

Dos casos citados para as pendências do tipo Legal, registra-se para o Estado o fato de o limite sul do estado de Pernambuco com o limite norte do estado da Bahia, ser definido como “... o limite ao sul do estado de Pernambuco, se dá pela margem direita do Rio São Francisco”; ou seja, todas as Ilhas existentes naquela porção do limite pertencem ao estado de Pernambuco. Há o entendimento, não sendo gerado necessariamente conflito, de que as Ilhas estão contidas no intervalo que compreende o prolongamento dos limites municipais a partir do seu encontro com o Rio, até outra margem.

3.2 Pendências Administrativas

Ocorrem quando a definição da divisa municipal se dá por linhas imaginárias, não materializadas, ocasionando desmandos administrativos nas áreas próximas aos limites. Ou seja, não se consegue saber onde passa a linha seca limite de municípios. São os casos de Aglomerados próximos à linha geodésica definidora dos limites e distante dos seus extremos.

Esse tipo de situação é bastante freqüente e ocorre, em muitos casos, por omissão de prestação de serviços essenciais à população, dos reais responsáveis pela administração. Bem como por fatores de cunho político, pois o quantitativo da população está diretamente relacionado a recursos oriundos do governo federal. No estado de Pernambuco pode-se citar os casos na região metropolitana, de Recife x Jaboatão dos Guararapes, Olinda x Paulista; em outras regiões do estado: Vitória de Santo Antão x Moreno, Calçado x Jupí, Glória do Goitá x Lagoa de Itaenga.

Outro tipo de pendência administrativa se dá quando o limite legal é conhecido, mas as prefeituras, por acordo, adotam outro. Ou seja, quando existe um acordo entre governos municipais, quanto ao recolhimento de fato e a prestação de serviços públicos, não respeitando os limites legais.

3.3 Pendências Cartográficas

Ocorrem quando a legislação faz menção a acidentes ou pontos não identificáveis no terreno ou mesmo inexistentes.

- a) Casos em que a referência citada na lei não mais existe e não se consegue identificar onde era na época da promulgação da lei – marco de divisa destruído e que não possuíam coordenadas determinadas.
- b) O topônimo citado na lei não é reconhecido na área – a lei cita determinado acidente, mas ninguém que mora na área conhece tal denominação.
- c) Não se consegue saber onde passa os limites de terras particulares citadas na lei – caso em que a lei cita o limite municipal por divisas de propriedades, que já foram desmembradas ou sofreram processo de fusão.
- d) O acidente citado na lei causa imprecisão quanto à sua identificação – caso de vários acidentes

- próximos com características similares (serras com diversos morros).
- e) Vários acidentes cartográficos com o mesmo nome – caso de curso d' água (rios, riachos, córregos) com nascentes em terras com mesma denominação.
 - f) O acidente é citado na lei, é reconhecido em campo, mas não tem registro cartográfico – caso limites por divisa de propriedade, linhas de transmissão de energia; requerendo atualização cartográfica.
 - g) Quando a referência da lei entra em contradição com a posição dos acidentes geográficos – caso em que na lei, a ordem de descrição dos acidentes está invertida.

As pendências do tipo cartográficas são bastante comuns quando se compara a descrição de leis antigas com a situação atual, haja vista as alterações no meio físico, principalmente próximo de áreas urbanizadas ou com alguma intervenção humana (barragens, rodovias, entre outras). Em muitos desses casos, a existência de coordenadas dos pontos, solucionaria a questão.

3.4 Outros Tipos de Pendências

Quando todos os pontos citados na lei são de fácil identificação, mas existe a contestação do direito do limite – a divisa é contestada por fatores históricos ou culturais.

Tabela 1 – Exemplos de Pendências Registradas no Estado de Pernambuco (situação em 10/2005)

MUNICÍPIOS CONFLITANTES	TIPO DE PENDÊNCIA
Machados x Orobó	Administrativa
Glória do Goitá x Lag. de Itaenga	Administrativa
Calçado x Jupi	Cartográfica
Camocim de São Félix	Administrativa
Manari x Inajá	Administrativa
Carnaíba x Quixaba	Administrativa
Santa Terezinha	Administrativa
Ouricuri x Granito	Adm. e Cartográfica
Ouricuri x Bodocó	Adm. e Legal
Ouricuri x Ipubi	Adm. e Cartográfica
Tuparetama x S. J. do Egito	Adm. e Legal
Recife x Jaboatão	Administrativa
Brejão x Garanhuns	Administrativa
Salgadinho x Limoeiro	Cartográfica
Petrolina x Dormentes	Administrativa
Moreno x Vit. Santo Antônio	Administrativa

4 Procedimentos para Verificação de Pendências

Após recebimento da solicitação formal para verificação de limites, procede-se à identificação do tipo de pendência através da análise do questionamento proposto (Figura 2). Outras etapas se sucedem à análise e dependem do tipo de pendência identificada, sempre em concordância com o órgão estadual responsável, a Agência CONDEPE/FIDEM. Essas etapas são divididas em fases de gabinete e de campo, que englobam, desde o levantamento de documentação cartográfica e legislação até deslocamento ao local de litígio, com vistas à identificação de elementos definidores dos limites em questão. Em muitos casos, há divergências na interpretação das leis de delimitação por serem antigas, com linguagem imprópria tecnicamente, alusão a elementos com tempo de vida finito (p.e.: árvores, pedras, cercas), descontinuidade cartográfica no terreno, entre outros.

Com o advento da tecnologia de posicionamento por satélites GPS, o trabalho de identificação de pontos foi aprimorado, considerando que era possível obter, com um grau de precisão satisfatório, as coordenadas de elementos antes não presentes na documentação cartográfica disponível. Usam-se receptores de navegação, no modo absoluto, para atualizações cartográficas, usando como referência cartas topográficas nas escalas de 1: 100.000, 1: 50.000 e 1:25.000, considerando a obtenção de coordenadas aproximadas dos pontos, dentro da tolerância admitida. Em casos de áreas conubardas, para determinação preciso dos limites, faz-se necessário a implantação de marcos de divisa, com uso de receptores com dupla frequência, salvo casos em que é possível o traçado através de vias bem definidas. No caso de implantação de marcos, deve haver uma solicitação das partes (municípios confrontantes), para implantação em pontos definidores de linhas secas, passagens em rodovias principais e outros, julgados importantes para materialização, a identificação e o conhecimento dos limites, sendo os custos envolvidos na materialização de responsabilidade dos municípios solicitantes.

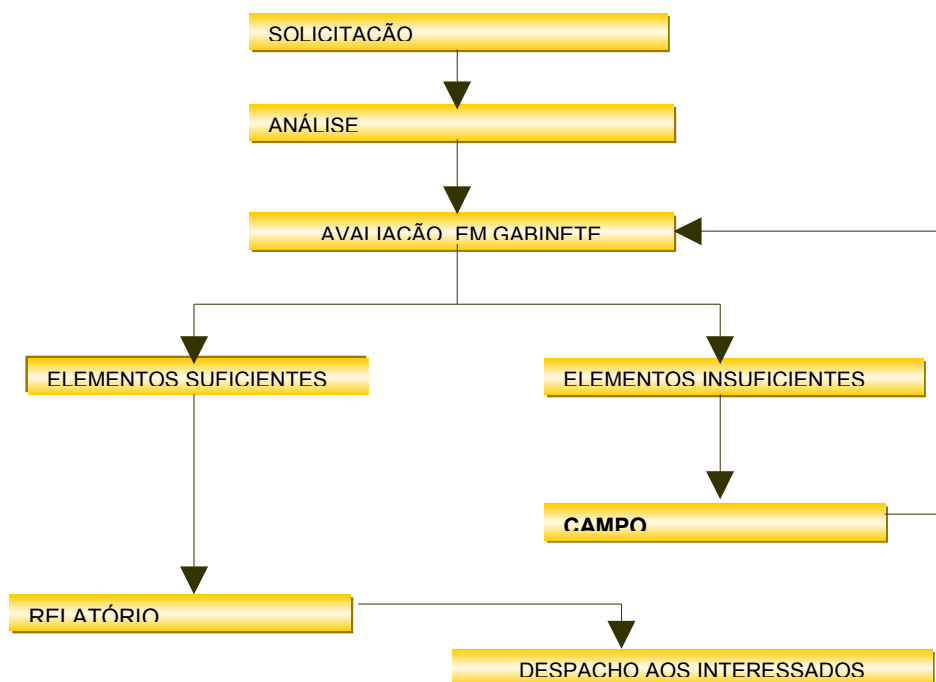


Figura 2 – Etapas de Avaliação de Pendências entre Limites Municipais.

4.1 Solicitação

Consiste no recebimento formal, destinado à Chefia da Unidade Estadual do IBGE, com cópia à Agência CONDEPE/FIDEM, contendo a solicitação do pleito. Em geral, essa solicitação é antecedida de uma consulta informal, dirigida ao IBGE (Sede e Agências) ou à Agência CONDEPE/FIDEM, que orienta sobre o procedimento a ser adotado.

4.2 Análise

Nessa etapa há um entendimento entre o IBGE e a Agência CONDEPE/FIDEM, sobre a solicitação recebida, através dos setores competentes: Supervisão de Bases Territoriais e a Unidade de Informação Cartográfica e Geoambiental, respectivamente, identificando os requerentes e os propósitos do questionamento. É avaliado o histórico dos municípios relativos à questões de limites e é agendado reunião entre os órgãos para avaliação conjunta.

4.3 Avaliação de Gabinete

Consiste na análise da solicitação, avaliando se esta tem fundamentação, através da avaliação da documentação oficial vigente: cartas topográficas, legislação em vigor, AGM e Mapa Municipal Estatístico. Em alguns casos, a análise dessa documentação é suficiente para que seja dado o parecer técnico. Caso não existam elementos suficientes e conclusivos e ainda de acordo com o tipo de pendência, é decidido por uma avaliação de campo, para qual são convocadas as partes interessadas.

4.4 Atividades de Campo

A atividade de campo consiste em visita à localidade objeto do questionamento, necessariamente com a presença de técnicos do IBGE e da Agência CONDEPE/FIDEM, bem como de representantes designados pelos municípios. São utilizados durante a visita *in loco*, legislação, AGM, documentação cartográfica, GPS de navegação e outros documentos. São identificados acidentes naturais e marcos de limites aludidos na Lei e nos mapas, com anuência das partes.

Tem-se como premissa a imparcialidade às questões de limites, procurando-se obter informações com pessoa idôneas, consultando sempre sobre a mesma dúvida relativa a limites, pelo menos 3 (três) pessoas, com residência fixa e antiga na região próxima do elemento a ser identificado. São evitadas

perguntas que induzam o informante a ser tendencioso. Na ocasião são anotados, o nome do informante, idade, tempo de residência no local.

Em persistindo dúvidas sobre, por exemplo, os cursos d'água informado na lei e sendo esses, objeto de questionamentos, adotam-se critérios com seqüência pré-determinada, observando o comprimento, elevação da nascente e perfil longitudinal, respectivamente.

4.5 Relatório e Despacho Final

Concluída as atividades de campo, os dados coletados são processados, analisados e comparados aos existentes. Um relatório circunstanciado é preparado, contendo desde a solicitação requerida, pesquisa da legislação, referências a documentos cartográficos ou cópia dos mesmos, dados de campo com análise e parecer técnico final, assinado pelos órgãos participantes.

Uma cópia desse relatório é destinada a cada município participante, às Agências do IBGE sob a qual os municípios estão jurisdicionados, à Coordenação e Estruturas Territoriais (CETRE), da Diretoria de Geociências do IBGE, para conhecimento e providências, além de cópias que constarão de cada setor dos órgãos participantes. Em caso do relatório indicar que poderá haverá revisão em dados populacionais uma cópia também é enviada à Diretoria de Pesquisas.

5 Considerações Finais

Manter a imparcialidade em questões de verificação de limites municipais é importante, pois questões políticas e pessoais, podem estar motivando disputas.

A determinação do posicionamento de elementos, através do uso de receptores GPS veio a contribuir e respaldar os trabalhos de verificação de limites, dando maior consistência ao mesmo. As limitações dos receptores usados (navegação, no modo absoluto) quanto à precisão, somente são verificadas quando em casos de áreas conubardas, sendo necessário a utilização de receptores com melhor desempenho (uma ou duas frequência). Nesses casos são acionados os serviços da Gerencia de Geodésia e Cartografia (GGC) da Unidade Estadual do IBGE no estado da Bahia (UE/BA), a qual Unidade Estadual de Pesquisas do IBGE de Pernambuco (UE/PE), está subordinada, para atividades desse cunho. Os custos envolvidos nessa etapa são de responsabilidade dos municípios envolvidos, com prévia anuência.

Uso de imagens de satélites como suporte aos trabalhos relativos a limites municipais, seria muito interessante à medida que as análises realizadas em gabinete seriam mais conclusivas. Em alguns casos, a não haveria necessidade de deslocamento ao campo, considerando que tais imagens são mais atualizadas e com maior riqueza de detalhes do que as cartas topográficas, atualmente disponíveis, ressaltando a compatibilidade de escalas (resolução do sensor) com o fim a que se destina.

6 Referências Bibliográficas

IBGE/DETRE – Anatomia do Brasil. Instrução Normativa. Arquivo Gráfico Municipal – Anteprojeto. Rio de Janeiro. 1993.