MESTRADO PROFISSIONAL · FACULDADE BAIANA DE DIREITO
REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA E JUSTIÇA MULTIPORTAS
Salvador · v. 1 · Ano 2026

Entre conflitos e consensos: as disputas por definição de divisas interestaduais à luz da processualística civil brasileira[1]

LORENA MIRANDA SANTOS BARREIROS

Como citar: BARREIROS, Lorena Miranda Santos. Entre conflitos e consensos: as disputas por definição de divisas interestaduais à luz da processualística civil brasileira. **Revista de Administração Judiciária e Justiça Multiportas**, Salvador, v. 1, 2026.
Recebido em: 07/10/2026 · **Aprovado em:** 11/11/2026

1 INTRODUÇÃO: PANORAMA DA CONFLITUOSIDADE CONCERNENTE À DELIMITAÇÃO DE DIVISAS INTERESTADUAIS NO BRASIL

Por intermédio do Decreto nº 01, de 15 de novembro de 1889, o chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, Marechal Manuel Deodoro da Fonseca, proclamou provisoriamente e decretou "como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa", convertendo em Estados Federais as então províncias brasileiras (art. 2º).

A República Federativa foi adotada pela Constituição de 1891 (art. 1º) e tanto a forma de Estado (Federação) como a forma de governo (República) escolhidas mantêm-se vigentes atualmente, sob a égide da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (art. 1º).

Muito embora constituída a República Federativa há quase 135 (cento e trinta e cinco) anos, as questões concernentes à delimitação de divisas interestaduais no país longe se encontram de ostentarem status puramente histórico. Muito ao revés, algumas

[1]Este artigo foi originalmente publicado em: BARREIROS, Lorena Miranda Santos. Entre conflitos e consensos: as disputas por definição de divisas interestaduais à luz da processualística civil brasileira. In: *Revista de Processo*, v. 349, p. 275-304, mar./2024.

Artigo publicado em acesso aberto sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

delas, apesar de antiquíssimas, ainda acarretam acesos debates envolvendo entes federados, em juízo ou fora dele.

É o caso, por exemplo, da discussão mantida entre os Estados do Ceará e do Piauí acerca de três áreas fronteiriças litigiosas, cuja controvérsia remonta, quando menos, à publicação do Decreto Imperial nº 3012, de 22 de outubro de 1880, que alterou a linha divisória entre as então províncias de mesmos nomes. Fixadas, consensualmente e de modo provisório (por convênio arbitral), as divisas entre os referidos Estados em 1920, não houve, porém, a definitiva solução da controvérsia, que hoje é objeto da Ação Cível Originária nº 1831[2], proposta em 2011 e em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal.

A contenda encontra-se em fase de realização de complexa prova pericial, afeta ao Exército Brasileiro, após frustrada a tentativa de solução consensual do conflito por intermédio da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), à qual foi submetida.

Um segundo exemplo a ser mencionado concerne à faixa limítrofe entre os Estados da Bahia e do Tocantins. A questão foi objeto de contenda judicial perante o Supremo Tribunal Federal (Ação Cível Originária nº 347)[3], resolvendo-se, no entanto, consensualmente, pela celebração, em 09/04/2013, de acordo entre os Estados envolvidos no problema[4]. Em complemento, os Estados da Bahia e do Tocantins celebraram, ainda, em 01/06/2022, Termo de Acordo Definidor de Divisa Territorial, com a interveniência do IBGE, em que foram determinados os seus limites político-administrativos, tratando-se de um aperfeiçoamento, uma "forma final e definitiva do

[2]ACO 1831/PI, Tribunal Pleno do STF, atualmente sob a relatoria da Ministra Carmen Lúcia.

[3]A demanda em questão foi proposta pelo Estado da Bahia no ano de 1986 em face do Estado de Goiás e há, na petição inicial, menção a um acordo firmado sobre o tema pelos Estados em 08/08/1919, cuja concretização acarretou incertezas sobre os limites fixados, especialmente em decorrência da precariedade dos recursos técnicos à época disponíveis para o estabelecimento do traçado da linha divisória. O Estado do Tocantins foi criado pela Constituição Federal de 1988, no art. 13 do ADCT, a partir de desmembramento territorial do Estado de Goiás, tendo, assim, "herdado" parte da discussão.

[4]O acordo em questão encontra-se colacionado aos autos da ACO 347/Ba, em curso no Supremo Tribunal Federal, atualmente sob a relatoria do Ministro Dias Toffoli. Eis o teor da Cláusula Primeira do citado documento: "Cláusula Primeira: Fica mantida como divisa territorial irretratável e irrevogável entre os Estados da Bahia e do Tocantins, a linha traçada pelo IBGE em suas Cartas oficiais, sendo que, nas áreas que não foram antropizadas, prevalecerá o marco geográfico representado pelas escarpas do Chapadão Ocidental, naqueles pontos em que as referidas Cartas não coincidam com o citado marco natural. Parágrafo único: Os órgãos técnicos de ambos os Estados procederão à demarcação da linha divisória, com aposição de marcos físicos nos pontos de fronteira, observada as coordenadas geodésicas previstas na sobredita Carta e observada a ressalva prevista no caput desta Cláusula".

Pacto que extinguiu a ACO nº 347", nos termos da Cláusula Sexta de minuta deste segundo acordo[5].

Os exemplos apresentados não têm a pretensão de esgotar a problemática concernente à completa definição dos limites interestaduais no Brasil[6]. A temática, por suas atualidade e relevância, encontrou assento constitucional no art. 12, §§2º a 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/1988, em que se fixou prazo trienal – contado da promulgação da Constituição - para que Estados e Municípios promovessem, por acordo ou arbitramento, "a demarcação de suas linhas divisórias atualmente litigiosas", sendo possível, inclusive, que, por solicitação dos entes interessados, a União se desincumbisse, naquele prazo, dos trabalhos demarcatórios.

Findo o interstício prazal supracitado sem conclusão dos trabalhos demarcatórios, à União competiria estabelecer os limites das áreas litigiosas. No entanto, a realidade é que, mais de 35 (trinta e cinco) anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, inexistem normas federais a ela posteriores determinando essas divisas contenciosas.

As indefinições de áreas de divisas interestaduais geram complexos problemas jurídicos e de gestão. No âmbito federativo, o território de um Estado-membro é a base física na qual se exercerá o poder coercitivo estatal (autonomia)[7] em suas múltiplas perspectivas (competência constituinte, competência governamental – aí incluídos o poder de instituir uma ordem jurídica parcial, a autoadministração, a autojurisdição, a formulação de políticas públicas e a competência financeira – e, por fim, a competência política em sentido estrito)[8].

---

[5]O extrato desse Termo encontra-se publicado no Diário Oficial do Estado da Bahia, Ano CVI, nº 23.473, de 05/08/2022, p. 05. Uma minuta desse Termo de acordo pode ser encontrada em: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Relatórios técnicos de limites territoriais*: definição do traçado da divisa territorial entre os estados da Bahia e do Tocantins. Salvador: 2018, p. 138-140. Disponível em: <https://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/malhas_territoriais/limites_interestaduais/BA_TO/relatorio_tecnico_limites_BA_TO.pdf>. Acesso em: 07/03/2023.

[6]A ACO 347/BA e a ACO 652/PI, ambas em curso no Supremo Tribunal Federal e sob a relatoria do Ministro Dias Toffoli, tiveram seus autos apensados. Referidas demandas têm como partes os seguintes Estados: Bahia, Goiás, Tocantins e Piauí (o Estado de Minas Gerais também integrava o feito, mas foi dele excluído após a celebração de acordo parcial, em 13/11/2012, que estabeleceu o ponto de trijunção entre as fronteiras dos Estados de Minas Gerais, Goiás e Bahia – a decisão homologatória do acordo foi publicada no Diário da Justiça nº 226, de 19/11/2012).

[7]QUINTILIANO, Leonardo David. *Autonomia federativa:* delimitação no Direito Constitucional brasileiro. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo, 2012, p. 94-95. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20443_arquivo.pdf>. Acesso em 12/03/2023.

[8]Para um maior detalhamento do conteúdo essencial da autonomia federativa, veja-se: QUINTILIANO, Leonardo David. *Autonomia federativa:* delimitação no Direito Constitucional brasileiro. Tese (Doutorado). Faculdade de

Assim, por exemplo, nas áreas em que as divisas não estejam adequadamente definidas, podem surgir problemas no campo da persecução penal (punição de crimes praticados na área conflituosa – tendo em vista que a competência é, de regra, determinada em razão do local do cometimento da infração, nos termos do art. 70 do CPP), no âmbito tributário (a que Estado se destinará a receita tributária concernente àquela localidade?)[9], na área de infraestrutura e de prestação de serviços públicos, na divisão, aos Municípios, do Fundo de Participação dos Municípios etc.

Também no âmbito processual civil a questão atinente à indefinição de faixas de divisas interestaduais apresenta reflexos importantes, sendo o intuito deste artigo, primordialmente, o de examinar alguns desses impactos da questão na processualística brasileira. Além disso, à luz da moderna forma de pensar a solução de conflitos (sob a perspectiva de uma justiça multiportas), tenciona-se avaliar, ainda que de modo breve, como essa abordagem tem contribuído para a superação do problema analisado.

2 DIVISAS EM CONFLITO: REFLEXOS PARA A PROCESSUALÍSTICA CIVIL BRASILEIRA E PERCALÇOS DA BUSCA DA SOLUÇÃO JURISDICIONAL DO PROBLEMA.

A estrutura federativa brasileira acarreta evidentes reflexos na formatação e no funcionamento da atividade jurisdicional estatal. Por um lado, quanto à formatação, a Constituição Federal previu, em seu art. 92, VII, que, dentre os órgãos do Poder Judiciário previstos na Constituição, figuram os "Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios", cabendo aos Estados a organização de sua justiça (art. 125, §1º, da CF/1988).

Por outro lado, a definição dos limites territoriais de atuação de cada órgão do Poder Judiciário é elemento fundamental ao adequado funcionamento do aparelho jurisdicional estatal. Malgrado não se possa desprezar o papel do avanço tecnológico e da virtualização dos atos processuais na mitigação da noção de territorialidade para o

Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo, 2012, p. 111-144. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20443_arquivo.pdf>. Acesso em 12/03/2023.

[9]Na ACO 714/MT, por exemplo, consta a informação da construção da Usina Hidrelétrica de São Manoel na área controvertida de divisa entre os Estados de Mato Grosso e do Pará, acarretando discussões acerca do pagamento de ICMS, conforme registrado no relatório do acórdão que julgou a referida demanda (ACO 714/MT, Rel. Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 29/05/2020, DJe nº 161, divulgado em 25/06/2020).

exercício da jurisdição[10], a própria estrutura federativa do Poder Judiciário brasileiro exige que se tenha delineado o âmbito territorial de atuação de cada Tribunal de Justiça (e dos juízes a ele vinculados) como premissa à sua apropriada operação.

2.1 *Indefinição de divisas interestaduais e o instituto processual da competência*

De plano, o critério territorial é importante fator definidor da competência jurisdicional (competência de foro, de que são exemplos os arts. 46 a 53 do CPC). O território, ao mesmo tempo em que estabelece e legitima a área de atuação de um órgão jurisdicional, delimita-a face a outro(s) órgão(s) jurisdicional(ais) a quem se tenha atribuído legitimação em esfera territorial distinta daquela[11].

Embora a competência territorial caracterize-se, em regra, por ter caráter relativo (admitindo, por conseguinte, a prorrogação ou modificação da competência nas situações previstas no ordenamento jurídico), há previsões legais que contemplam hipóteses de competência territorial absoluta, a exemplo do art. 2º da Lei nº 7347/1985 (Lei de Ação Civil Pública)[12], do art. 209 da Lei nº 8069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente)[13], do art. 80 da Lei º 10.741/2003 (Estatuto da Pessoa Idosa)[14] e do art. 47, §2º, do CPC (ações possessórias imobiliárias)[15-16].

A indefinição de divisas interestaduais cria verdadeiras "áreas cinzentas" de competência jurisdicional, em que não é possível ter certeza se uma determinada

[10]Sobre o tema, com o exame de variados exemplos de desvinculação entre jurisdição e território, inclusive para a realização de atos envolvendo pessoas situadas no estrangeiro, ver: BECERRA, Eduardo de Carvalho. Jurisdição à distância: ressignificação da relação entre jurisdição e território. *Revista de processo*, v. 334, p. 391-410, dez./2022, *passim*.

[11]CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito* constitucional e teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 543.

[12]"Art. 2º As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa".

[13]"Art. 209. As ações previstas neste Capítulo serão propostas no foro do local onde ocorreu ou deva ocorrer a ação ou omissão, cujo juízo terá competência absoluta para processar a causa, ressalvadas a competência da Justiça Federal e a competência originária dos tribunais superiores."

[14]"Art. 80. As ações previstas neste Capítulo serão propostas no foro do domicílio da pessoa idosa, cujo juízo terá competência absoluta para processar a causa, ressalvadas as competências da Justiça Federal e a competência originária dos Tribunais Superiores."

[15]"Art. 47. Para as ações fundadas em direito real sobre imóveis é competente o foro de situação da coisa. (...) § 2º A ação possessória imobiliária será proposta no foro de situação da coisa, cujo juízo tem competência absoluta.".

[16]Fredie Didier Jr. pontua a existência de entendimento segundo o qual a competência territorial absoluta seria, em verdade, hipótese de competência funcional. Entende tratar-se de confusão terminológica injustificável (ocorrida, por exemplo, na redação do art. 2º da Lei nº 7347/1985) e que vem sendo afastada pela doutrina e pelos textos legislativos mais recentes (DIDIER JR. Fredie. *Curso de direito processual civil.* 21. ed. Salvador: Juspodivm, 2019, v. 1, p. 263-264).

demanda deve se subsumir a um juízo vinculado à justiça estadual de um ou de outro ente federado estadual.

Essa imprecisão inicial reverbera no decorrer de todo o curso do processo, com implicações práticas importantes. Basta imaginar-se, por exemplo, uma demanda que verse sobre questão objeto de incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) já admitido em um dos Estados fronteiriços. Se o território definidor da competência jurisdicional pertencer ao Estado no qual o IRDR foi admitido, o processo pendente terá seu curso suspenso (art. 982, I, do CPC) e o precedente firmado no julgamento do incidente será de aplicação obrigatória no processo (art. 985 do CPC). Tal precedente, porém, não vinculará a solução do processo caso o território definidor da competência jurisdicional pertença ao Estado lindeiro[17].

Para além da hipótese acima apresentada, a jurisprudência dos Tribunais Superiores é farta em fornecer variados exemplos em que se verificam consequências práticas que são decorrências diretas do problema examinado. No Supremo Tribunal Federal, nos autos da ACO 347/BA, proposta para a demarcação de divisas do Estado da Bahia com os Estados de Goiás e Tocantins, foi deferida medida cautelar liminar, posteriormente referendada pelo Plenário do Tribunal, em que se determinou a suspensão da execução de sentenças de mérito e acórdãos não transitados em julgado no tocante à regularização de imóveis na área em litígio. A mesma solução acautelatória foi adotada, pelo STF, nos autos da ACO 714/MT, em que se discute a elucidação de divisas entre os Estados de Mato Grosso e Pará.

A necessidade de determinação das divisas interestaduais apresentou-se, nos casos mencionados, como relevante questão prejudicial externa capaz de influir no curso de diversas demandas envolvendo regularização do domínio de áreas situadas nas zonas conflituosas (art. 313, V, a, do CPC).

Na decisão monocrática proferida pelo então relator Ministro Eros Grau na ACO 347/Ba – e posteriormente referendada, por maioria, pelo Pleno do STF, foi ressaltado o risco de configuração de "situações preocupantes de instabilidade social e

[17]Raciocínio similar se aplica à utilização de outras regras processuais, a exemplo do art. 332, III e IV, do CPC, que disciplina hipóteses de improcedência liminar do pedido e dos arts. 236, §1º e 2º, e 237 do CPC, que dispõem sobre a expedição de cartas precatórias e de ordem.

insegurança jurídica"[18] em decorrência do proferimento de decisões, em litígios envolvendo particulares, dispondo sobre as áreas em que pendente a definição de divisa interestadual. Apesar de o objeto da demanda concernir ao acertamento dos limites territoriais entre Estados-membros, o impacto da decisão final a ser nela proferida nitidamente extrapola os limites subjetivos dos entes públicos em conflito.

A tutela cautelar conferida resguarda o respeito às decisões judiciais já transitadas em julgado e, quanto aos casos em que se fizer necessária a apreciação de medidas urgentes, determinou-se a observância dos limites territoriais constantes de cartas arquivadas junto ao IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que servirão, para tal fim, como demarcação provisória. Neste particular, aliás, é interessante observar que a tutela provisória concedida possui certo grau de satisfatividade, uma vez que validou, de modo precário, os limites interestaduais a serem observados, quando menos, no exame dessas medidas urgentes.

As indefinições de divisas interestaduais conduzem, por vezes, à identificação de conflitos de competência envolvendo órgãos jurisdicionais vinculados a Estados diversos, casos em que a competência para dirimir o conflito é do Superior Tribunal de Justiça, nos termos do art. 105, I, 'd', da Constituição Federal. É o que se verificou, por exemplo, no Conflito de Competência nº 39766/Ba, julgado em 25/08/2004 pela Segunda Seção do STJ[19], cujo objeto foi a definição da competência para processar e julgar ações possessórias relativas a uma gleba de terra situada em região limítrofe entre os Estados da Bahia e de Goiás.

O critério definidor de competência (territorial absoluta, registre-se), neste caso, estava previsto no art. 95 do CPC/1973[20]. No entanto, a pendência de julgamento, desde 1986, da ACO 347/BA, no Supremo Tribunal Federal, tornava insegura a utilização deste critério legal para que o Superior Tribunal de Justiça definisse se o

[18]ACO 347/BA-MC, relator Ministro Eros Grau, Decisão monocrática, j. 27/04/2005, publicada no DJ de 04/05/2005.

[19]CC 39766/Ba, relator Ministro Antônio de Pádua Ribeiro, Segunda Seção do STJ, j. 25/08/2004, publicado no DJ de 06/10/2004, p. 171.

[20]"Art. 95. Nas ações fundadas em direito real sobre imóveis é competente o foro da situação da coisa. Pode o autor, entretanto, optar pelo foro do domicílio ou de eleição, não recaindo o litígio sobre direito de propriedade, vizinhança, servidão, posse, divisão e demarcação de terras e nunciação de obra nova".

juízo competente seria o de Coribe/BA ou de Posse/GO, o que o levou a aplicar a regra prevista no art. 107 do CPC/1973[21], fixando a competência por prevenção[22].

Julgada a ACO 347/BA no ano de 2014 (conjuntamente com a ACO 652/PI) pelo STF, foi fixada a linha divisória entre os Estados da Bahia e de Goiás, adotando-se os parâmetros para tanto estabelecidos em laudo técnico realizado pelo Serviço Geográfico do Exército, a quem coube a realização da prova pericial nos autos. O julgado em questão, para além de deliberar acerca dos limites interestaduais entre os entes federativos em comento, estabeleceu e esclareceu, *a priori,* diversas regras processuais a serem aplicadas na solução de casos impactados pela decisão objeto das referidas Ações Cíveis Originárias.

Nesse sentido, salientou a ausência de competência do STF para decidir acerca de eventuais "disputas de posse e propriedade relativas às áreas delimitadas", que deverão ser objeto de ação própria, intentada no juízo competente; determinou fossem preservados os títulos de posse e propriedade anteriormente definidos; destacou a necessidade de redistribuição, ao juízo competente, de ações judiciais alusivas às áreas abrangidas pelas ACO e que ainda não tivessem sido sentenciadas; estipulou regras para dirimir conflitos entre títulos judiciais.

O precedente firmado pelo STF permite entrever que, para além de soluções relacionadas à interpretação e aplicação de regras de competência, a indefinição de divisas interestaduais pode provocar o surgimento de problemas processuais de outras naturezas, a exemplo do conflito entre coisas julgadas, já mencionado. Uma dessas questões a merecer atenção diz respeito à definição das legitimidades para participação em tais demandas.

2.2 *Legitimidades para participação em ações demarcatórias de divisas interestaduais*

De plano e inequivocamente, em demandas nas quais o objeto litigioso do processo centre-se na definição das divisas em conflito, gozarão de legitimidade ordinária *ad causam* os entes federativos implicados na controvérsia. Nos casos de

[21]"Art. 107. Se o imóvel se achar situado em mais de um Estado ou comarca, determinar-se-á o foro pela prevenção, estendendo-se a competência sobre a totalidade do imóvel".

[22]Note-se que a decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça foi anterior ao deferimento da medida cautelar na ACO 347/BA, fato ocorrido em 2005 (a decisão monocrática concessiva da tutela cautelar foi referendada em 2006 pelo Pleno do STF).

pontos de trijunção de divisas, os três entes federativos envolvidos devem participar do processo.

2.2.1 União

Há de se questionar se a União possuiria legitimidade *ad causam* em tais ações demarcatórias, tendo em vista que, nos termos do art. 12, §4º, do ADCT da CF/1988, a ela competiria a determinação dos limites das áreas litigiosas, uma vez findo o prazo trienal concedido aos Estados e Municípios para que promovessem, por acordo ou arbitramento, tal demarcação, contado a partir da promulgação da Constituição.

A situação jurídica subjetiva titularizada pela União por força do quanto previsto no retrocitado artigo constitucional é a de poder-dever e o seu exercício, *a priori*, dispensaria o ajuizamento de demanda para tal finalidade, hipótese em que restaria caracterizada a ausência de interesse de agir dada a desnecessidade de utilização da via judicial para cumprimento da regra constitucional.

Por outro lado, a posição atribuída pela Constituição à União, nos moldes do art. 12, §4º, do ADCT da CF/1988, é a de um terceiro estranho ao conflito a quem se atribuiu o poder-dever de solucioná-lo. A fixação dos limites divisórios conflituosos pela União funcionaria, portanto, como uma espécie de "meio adequado para a solução do problema", dentro do que atualmente se identifica como sistema de justiça multiportas[23].

Sucede que, apesar de a Constituição Federal conferir à União a atribuição demarcatória, tal atividade, passados mais de 30 (trinta) anos após o esgotamento do prazo previsto no regramento constitucional transitório, não foi por ela exercida. Para além de se tratar de uma questão complexa e, em diversos casos, secular, é inegável que a realização de tal atividade demarcatória, apesar de indispensável, envolve altos

[23]Como ressaltado por Trícia Navarro, a teoria da justiça multiportas é, em essência, pluriespacial, concebendo diversos "espaços legítimos de solução de controvérsias", incluindo órgãos administrativos (NAVARRO, Tricia. Teoria da justiça multiportas. *Revista de processo,* v. 343, ano, 48, p. 453-471. São Paulo: RT, set./2023. Disponível em: <http://revistadostribunais.com.br/maf/app/document?stid=st-rql&marg=DTR-2023-9332. Acesso em: 22/11/2023). Desse modo, mesmo antes da instauração, no âmbito federal, da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, já seria possível que a União, por um de seus órgãos (notadamente a Advocacia Geral da União), isoladamente ou em conjunto com outros órgãos ou entidades federais (a exemplo, no primeiro caso, da Diretoria do Serviço Geográfico do Exército brasileiro e, no segundo, do IBGE) conduzisse a busca da solução do conflito em âmbito extrajudicial, no exercício da atribuição que lhe foi conferida no art. 12, §4º, do ADCT da CF/1988.

custos financeiros[24] e demanda trabalho de grande envergadura, seja na elaboração de relatórios técnicos de exame das áreas conflituosas, seja na concretização dos trabalhos de demarcação *in loco*[25].

Frustrado o uso dessa "porta" constitucionalmente prevista, a propositura de demanda cujo objetivo é a definição de limites territoriais entre estados federados é de legitimidade dos entes envolvidos no conflito, não a possuindo a União, a quem não remanesce legitimidade *ad causam* para figurar como parte em qualquer dos polos do processo.

Nota-se, porém, que, em casos concretos, a União tem sido instada a manifestar eventual interesse em participar das ações demarcatórias. É o que se observa, por exemplo, na ACO 714/MT, em que, intimada, a União "declarou ausência de interesse", como consignado no relatório do acórdão que julgou a citada Ação Cível Originária[26].

Fixada a premissa de ausência de legitimidade *ad causam* da União para figurar como parte nas referidas ações demarcatórias de divisas interestaduais, não se pode, no entanto, afastar eventual ingresso do referido ente federal em um desses processos, na qualidade de terceira interveniente, valendo-se do instituto da intervenção especial da Fazenda Pública prevista no art. 5º, parágrafo único, da Lei 9469/1997[27], desde que demonstrado o interesse econômico justificador da intervenção. Também não se exclui a possibilidade de participação da União como *amicus curiae* em tais demandas ou, ainda mais propriamente, como fonte provedora de justiça multiportas.

2.2.2 *Municípios cujos limites territoriais se confundam com áreas de divisas interestaduais*

Outro ponto a ser examinado refere-se à existência de legitimidade de entes federativos municipais que estejam localizados na área conflituosa para participar do

[24]Apenas para que se tome por parâmetro, em despacho publicado no Dj nº 60, de 30/03/2021, a Ministra Carmen Lúcia, relatora da ACO 1831/PI, determinou a expedição de alvará de levantamento, em favor do Exército Brasileiro, de honorários no montante de quase 7 milhões de reais, concernentes à realização da perícia na ação demarcatória envolvendo os Estados Ceará e Piauí.

[25]Registre-se, ainda, que, à exceção do Distrito Federal, cujas linhas divisórias estão definidas na Lei nº 2874/1956, não há, até o momento, lei federal que delimite o espaço geográfico dos Estados brasileiros, o que seria a última etapa de solução do problema.

[26]ACO 714/MT, Rel. Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 29/05/2020, DJe nº 161, divulgado em 25/06/2020.

[27]"Art. 5º (...) Parágrafo único. As pessoas jurídicas de direito público poderão, nas causas cuja decisão possa ter reflexos, ainda que indiretos, de natureza econômica, intervir, independentemente da demonstração de interesse jurídico, para esclarecer questões de fato e de direito, podendo juntar documentos e memoriais reputados úteis ao exame da matéria e, se for o caso, recorrer, hipótese em que, para fins de deslocamento de competência, serão consideradas partes."

processo e em que condição. A definição dos limites territoriais das áreas de divisa entre Estados pode redundar no remodelamento geográfico de Municípios que se situem na área objeto de demarcação, impactando-os econômica, política, social e juridicamente.

Sob a perspectiva federativa, cada município integra um único Estado, não havendo município cujo território abranja, simultaneamente, mais de um ente federativo estadual. Desse modo, para os municípios situados na zona de divisa entre Estados, parte de suas áreas territoriais limítrofes coincidirão, necessariamente, com as divisas interestaduais. Em outras palavras, as áreas de divisas interestaduais em conflito contemplam indefinições também quanto a espaços territoriais municipais.

Neste ponto, algumas questões merecem ser ponderadas para melhor compreensão do problema. Em primeiro lugar, constata-se que o art. 12, §2º, do ADCT da CF/1988 concedeu o prazo trienal a Estados *e Municípios* para que demarcassem suas linhas divisórias. Ao reconhecer a autonomia dos entes municipais para debater os seus limites territoriais, a Carta Magna reafirmou o interesse jurídico legítimo desses entes locais na busca de solução para tal impasse.

Em segundo lugar, é necessário lembrar que a República Federativa do Brasil se organiza, sob o ponto de vista político-administrativo, em estrutura que compreende União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos dotados de autonomia, não havendo, a rigor, hierarquia entre entes federados. A discussão acerca da definição de divisas interestaduais não pode, assim, eclipsar o direito de os Municípios envolvidos discutirem e participarem da construção da solução do problema em relação a suas próprias divisas.

Por outro lado, em terceiro lugar, a Constituição Federal, no art. 102, I, "f", apenas previu a competência originária do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar "as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta", não havendo previsão de tal competência quando o conflito envolver município[28].

[28]A jurisprudência do STF tem, tradicionalmente, interpretado de forma restritiva a regra constitucional, reputando-a circunscrita às controvérsias entre entes federativos que se revelem capazes de macular o pacto federativo e desde que relacionadas às partes indicadas na regra. Com lastro em tais premissas (exigidas cumulativamente) e na própria dicção literal do dispositivo examinado, o STF entende não ser sua a competência para dirimir,

Em síntese: o problema concernente à definição de divisas interestaduais abrange, em distinta dimensão (e envolvendo entes federados diferentes), a temática atinente à delimitação de limites intermunicipais. Trata-se de uma única e mesma questão, tendo em vista que a fixação da divisa interestadual redundará, simultaneamente, na determinação da divisa intermunicipal correspondente.

Dessa intrincada realidade, exsurgem inúmeras questões processuais: um Município situado na área de divisa entre Estados terá legitimidade *ad causam* para propor ação demarcatória de faixa territorial divisória contra outro Município lindeiro pertencente a Estado distinto? Em caso positivo, de quem seria a competência para processar e julgar esta demanda? E qual seria a relação estabelecida entre esta demanda envolvendo entes municipais e eventual ação demarcatória proposta entre os Estados confrontantes?

Em relação ao primeiro questionamento, o próprio reconhecimento constitucional da autonomia municipal pressupõe a definição de uma área territorial em que tal autonomia será exercida, de modo que não se pode negar a legitimidade do Município para propor ação demarcatória de sua faixa territorial. No Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, o Município de Quaraí/RS ajuizou, contra o Município de Alegrete/RS, a ação demarcatória nº 0013431-88.2002.8.21.0061, que teve curso, em primeiro grau, na Comarca de Quaraí/RS, controvertendo as partes acerca da área de terras intitulada como “Bico do Mapa”, na zona fronteiriça, para que fosse definido o Município que ela integraria. A sentença julgou procedente a ação demarcatória, reconhecendo situar-se a área no Município de Quaraí/RS, tendo sido o comando sentencial confirmado em sede de apelação pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, em decisão transitada em julgado em março de 2023[29].

O exemplo concretamente trazido à colação, embora não se ajuste precisamente à hipótese tratada neste trabalho (municípios pertencentes a Estados diversos), atesta o reconhecimento da legitimidade municipal para travar debates de tal natureza. Haveria coerência jurídica em se sustentar que o Município poderia pretender em juízo

originariamente, conflito envolvendo município (ou entidade da administração indireta municipal) e outro ente federado. Interessante abordagem histórica da evolução do posicionamento jurisprudencial do STF encontra-se traçada na decisão monocrática proferida pela Ministra Rosa Weber na ACO 2960/DF, publicada em 01/02/2017.

[29]O acesso às decisões judiciais referidas pode ser feito por acesso ao *site* https://www.tjrs.jus.br.

a correta demarcação de parte de sua faixa territorial (situada dentro do Estado que integra) e não poderia fazê-lo em relação à parte limítrofe a outro Estado? Entende-se que não.

O conflito demarcatório entre Municípios, *a priori*, situa-se no âmbito da competência residual da Justiça Estadual, estando excluído do âmbito da competência originária dos Tribunais Superiores (arts. 102, I e 105, I, da CF/1988), mormente em razão da interpretação restritiva conferida pelo STF ao art. 102, I, "f", da Carta Magna, como já enfatizado. Não havendo regra em Constituição Estadual que estabeleça a competência originária do Tribunal de Justiça para o processamento e julgamento dessas demandas (nos termos do art. 125, §1º, da CF/1988), a ação será proposta perante um juízo de primeiro grau.

Sucede que, quando a zona conflituosa coincidir com a área de divisa interestadual[30], a situação delineada seria, no mínimo, curiosa, tendo em vista que a discussão, encetada entre Municípios, atingiria inexoravelmente os interesses dos Estados confrontantes, já que não pode haver discrepância entre esse limite intermunicipal a ser fixado e a divisa interestadual (dado que um Município não pode integrar, simultaneamente, dois Estados). Ao solucionar o conflito, por conseguinte, o Poder Judiciário de um Estado estaria, em última análise, ditando os próprios limites territoriais entre dois Estados, situação de todo inadmissível porque violadora do pacto federativo[31].

[30]É a situação que se verifica, por exemplo, na divisa entre os Estados do Ceará e de Pernambuco, em que há controvérsia envolvendo os Municípios de Salitre/CE e Ibupi/PE quanto à exata definição de seus limites municipais e, por conseguinte, das extensões territoriais dos Estados confrontantes. Detalhes do impasse e das possíveis soluções aventadas pelos entes nela envolvidos podem ser encontrados em: NASCIMENTO, Thatiany. O que pode ser feito para resolver o conflito territorial entre Ceará e Pernambuco? *Diário do Nordeste*, 15/09/2023. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/o-que-pode-ser-feito-para-resolver-o-conflito-territorial-entre-ceara-e-pernambuco-1.3417496>. Acesso em: 22/11/2023. A situação é interessante, ainda, porque, a depender da cidade (e do Estado) em que se situe a área litigiosa, ter-se-á a aplicação, ou não, às controvérsias julgadas pelo órgão jurisdicional territorialmente competente para processar e julgar as demandas locais, do Código de Procedimento em matéria processual no âmbito do Estado de Pernambuco (Lei Estadual nº 16.397/2018).

[31]A conclusão ora defendida foi, em certa medida, evidenciada pelo STF no julgamento da Reclamação nº 2021/AL, proposta pelo Município de Canindé do São Francisco/SE contra decisão proferida pelo juízo da 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Maceió/AL, para resguardo da competência da Corte Suprema. Na ementa do julgado, afirma o STF ser "inadmissível determinação unilateral, pelo Poder Judiciário de um dos estados envolvidos, dos limites fronteiriços do município de Canindé do São Francisco - e, consequentemente, do Estado de Sergipe - em relação ao território do Estado de Alagoas, à altura do Município de Piranhas/AL", tendo ainda registrado que "o processamento e julgamento unilateral, pelo Poder Judiciário do Estado de Alagoas, de causa que tangenciava a questão das fronteiras do Estado de Sergipe resultou em inadmissível intromissão na autonomia político-administrativa deste, consagrada no caput do art. 18 da Constituição Federal" (RCL 2021, Min. Edson Fachin, 2ª Turma do STF, j. 12/05/2021, Dje de 21/05/2021).

Se, em questões muito menos complexas, o STF já firmou entendimento segundo o qual os Estados e o Distrito Federal não podem ser demandados fora de seus respectivos limites territoriais[32], na presente hipótese a solução apontada decerto não poderia ser adotada por representar evidente desequilíbrio do pacto federativo.

Sendo assim, ou se reconhece a ausência de legitimidade do Município para defesa de seu limite territorial (conclusão que subverteria a ideia de autonomia do ente federativo, fazendo com que o ente municipal houvesse, necessariamente, que esperar a iniciativa do Estado para a propositura da ação demarcatória que abrangesse a área em que situada a sua divisa com outro Município) ou se reconhece, *de lege lata,* a competência para processar e julgar esta demanda a um órgão jurisdicional externo à justiça estadual: o Supremo Tribunal Federal.

Considerando-se que a discussão da divisa entre municípios situados em Estados diversos é, inexoravelmente, uma discussão de parte da divisa interestadual, não resta dúvida de que entes distintos possuem legitimidade para o debate, em juízo, da mesma questão. Pode-se afirmar a própria unidade relacional ente os Municípios e Estados envolvidos no debate acerca da definição do trecho divisório entre os entes locais.

Sendo assim, legitima-se a conclusão de que haveria um litisconsórcio unitário entre Estado e Município dele integrante no que diz respeito à definição daqueles limites[33]. Trata-se de relação jurídica indivisível, uma vez que o estabelecimento da divisa interestadual redundará na fixação do limite intermunicipal.

A hipótese é de colegitimação: tanto o Estado pode demandar objetivando a definição de sua divisa interestadual (o que abrangeria a fixação do limite conflituoso entre os municípios situados nos estados confrontantes) quanto o Município pode

[32]"A regra de competência prevista nos arts. 46, § 5º, e 52, caput e parágrafo único, do CPC, no ponto em que permite que estados e o Distrito Federal sejam demandados fora de seus respectivos limites territoriais, desconsidera sua prerrogativa constitucional de auto-organização. Não se pode alijar o Poder Judiciário Estadual de atuar nas questões de direito afetas aos entes públicos subnacionais. Além disso, os tribunais também possuem funções administrativas – como aquelas ligadas ao pagamento de precatórios judiciais – que não podem, sem base constitucional expressa, ser exercidas por autoridades de outros entes federados. Tal possibilidade produziria grave interferência na gestão e no orçamento públicos, além de risco ao direito dos credores à não preterição (entendimento prevalente do Ministro Roberto Barroso, vencido o relator)" (ADI 5492/DF, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 25/04/2023. Divulgado no DJe de 08/08/2023).

[33]Adota-se, neste trabalho, a concepção doutrinária que rejeita, salvo hipóteses excepcionais, a possibilidade de litisconsórcio ativo necessário, por reputar o instituto afrontoso ao direito fundamental de acesso ao Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, da CF/1988). Sobre o tema, com apresentação de amplo panorama doutrinário: DIDIER JR. Fredie. *Curso de direito processual civil.* 21. ed. Salvador: Juspodivm, 2019, v. 1, p. 537-544.

vindicar a demarcação de sua divisa intermunicipal (demanda cujo resultado implicaria na definição parcial do limite interestadual, no trecho objeto do conflito).

Defende-se, portanto, que o Município poderia propor ação demarcatória no STF, com lastro no art. 102, I, "f", da CF/1988, não apenas porque a demanda potencialmente pode macular o pacto federativo, mas, também, porque o Município possuiria, neste caso, legitimidade extraordinária[34] para levar a juízo a questão que, para além de versar sobre estabelecimento de divisa intermunicipal, versa também sobre fixação de divisa interestadual. No polo passivo figurarão, em litisconsórcio necessário unitário, o Município confrontante e Estado no qual este se situa (arts. 114 e 115 do CPC)[35].

Proposta a demanda, far-se-á imprescindível a intimação do Estado no qual situado o Município autor, para, querendo, integrar o feito, em hipótese de intervenção *iussu iudicis* atípica[36], em respeito ao princípio do contraditório.

Os fundamentos acima apresentados permitem, por identidade de *ratio*, que se conclua que, nas ações demarcatórias de divisas propostas por Estados, os Municípios que possuam limites territoriais na área conflituosa possuem legitimidade para figurar em um dos polos da demanda. No polo passivo, devem figurar em litisconsórcio necessário com o Estado demandado; no polo ativo, devem ser intimados para, querendo, assumir a posição de autores (litisconsórcio facultativo unitário).

Em determinados casos, pode haver verdadeira relação de continência entre uma ação demarcatória proposta por ente municipal (versando sobre limite intermunicipal em área de divisa estadual) e outra ajuizada por um dos Estados confrontantes (cuja área litigiosa pode ser mais ampla e abranger aquela tratada na

[34]Adotando o entendimento segundo o qual o litisconsorte facultativo unitário tem legitimação extraordinária para atuar em juízo em nome do litisconsorte colegitimado: DIDIER JR. Fredie. *Curso de direito processual civil.* 21. ed. Salvador: Juspodivm, 2019, v. 1, p. 547.

[35]Essa situação concretamente considerada foi verificada na ACO 631/SE, proposta pelo Município de Canindé do São Francisco/SE contra o Município de Piranhas/AL, em litisconsórcio com o Estado de Alagoas (a CHESF também foi incluída no polo passivo da demanda em razão de peculiaridades da discussão encetada nos autos, mas foi dela excluída pelo STF). O Estado de Sergipe requereu o ingresso no feito como litisconsorte ativo e nessa condição foi admitido no feito (ACO 631/SE, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 03/07/2023, DJe 10/0/2023).

[36]DIDIER JR. Fredie. *Curso de direito processual civil.* 21. ed. Salvador: Juspodivm, 2019, v. 1, p. 619.

ação proposta pelo Município), atraindo a aplicação do regramento processual correspondente (arts. 56 e 57 do CPC[37]).

Na ACO 714/MT, diversos Municípios mato-grossenses requereram suas admissões no feito na qualidade de litisconsortes ativos necessários, dada a possibilidade de a solução do conflito afetar seus territórios. O STF rejeitou os pedidos formulados, não apenas afastando a hipótese de litisconsórcio necessário, como, ainda, salientando que, sendo a matéria discutida nos autos a definição de áreas de divisa entre os Estados de Mato Grosso e Pará, o interesse dos Municípios afeados seria apenas indireto.

Como consequência, os Municípios foram admitidos a participar do feito como terceiros interessados, recebendo o processo no estado em que se encontrava, restando indeferido o pedido de decretação de nulidade de atos processuais precedentes[38]. Pelas razões antes explicitadas, este trabalho entende não ter sido juridicamente acertada a conclusão adotada pelo STF no particular, sobretudo quando se observa que a coisa julgada formada no processo atinge, inevitável e diretamente, a esfera jurídica dos entes municipais.

2.2.3 Particulares titulares de direitos reais sobre imóveis situados na área conflituosa de divisa

Ainda no tocante ao exame das legitimidades relacionadas às ações demarcatórias de divisas interestaduais, não se pode olvidar que referidas demandas, não raro, repercutem em questões privadas relacionadas a direitos reais imobiliários situados nas zonas conflituosas. Exemplo disso foram as tutelas cautelares concedidas nas ACO 347/BA e 714/MT, impeditivas da regularização fundiária nas áreas lindeiras litigiosas.

Duas questões devem ser examinadas: por um lado, a legitimidade dos entes federados para intervirem em demandas demarcatórias envolvendo particulares e que tenham por objeto imóveis localizados na área de indefinição de divisa e, por outro, a

[37]"Art. 56. Dá-se a continência entre 2 (duas) ou mais ações quando houver identidade quanto às partes e à causa de pedir, mas o pedido de uma, por ser mais amplo, abrange o das demais."; "Art. 57. Quando houver continência e a ação continente tiver sido proposta anteriormente, no processo relativo à ação contida será proferida sentença sem resolução de mérito, caso contrário, as ações serão necessariamente reunidas."

[38]Veja-se, por exemplo, o acórdão proferido no julgamento do Quarto Ag. Reg. na ACO 714/MT, Relator Ministro Marco Aurélio, j. 18/12/2019, divulgado no DJe nº, de 12/02/2020.

legitimidade de particulares para intervirem em disputa judicial demarcatória travada pelos entes federados confrontantes.

Quanto à primeira hipótese, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento de questão de ordem apresentada na ACO 413/DF, reputou inexistente litispendência entre ação demarcatória de linha divisória entre os Estados da Bahia e de Goiás (ACO 349/BA) e ação de aviventação de marcos de imóvel rural privado, situado no Estado de Goiás, que tem como um dos seus confrontantes o Estado da Bahia[39]. Por consequência, rejeitou o pedido de ingresso do Estado da Bahia, como assistente litisconsorcial da parte Ré, na lide travada entre particulares, assim como afastou a competência do STF para processá-la e julgá-la, dada a inocorrência de conflito entre Estados.

Trata-se de decisão acertada, uma vez que não se confundem o direito de propriedade e o direito possessório discutidos pelos particulares na demanda de aviventação de marcos e o debate acerca da determinação dos limites político-geográficos dos Estados da Bahia e de Goiás, uma vez que a definição dos marcos dos imóveis não equivale à identificação de divisas interestaduais, tampouco as definindo ou condicionando (e vice-versa).

Diferentemente da questão alusiva às divisas intermunicipais (que, necessariamente, equivalerão às áreas de divisas interestaduais quanto aos municípios pertencentes a Estados diferentes e situados nessa área lindeira), há independência entre o direito público do ente federado de ver definidos os seus limites territoriais e o direito privado de propriedade, sobretudo porque uma mesma propriedade pode estar situada, simultaneamente, em mais de Estado.

No que tange à segunda hipótese (legitimidade de particulares para intervirem em disputa judicial demarcatória travada pelos entes federados confrontantes), já se observou, por ocasião da análise de impactos das ações demarcatórias na definição de competência de demandas que tramitam na Justiça Estadual, que a discussão de divisas interestaduais pode representar questão prejudicial externa capaz de conduzir ao

[39]Segundo se colhe do relatório do acórdão proferido pelo STF no julgamento da ACO 413QO, apesar de figurar o Estado da Bahia como um dos confrontantes do imóvel objeto da ação de aviventação de rumos, o pedido de restabelecimento dos marcos (e de cessação de esbulho, também formulado) não abrangeu a parte do imóvel privado que faceia a propriedade estatal (ACO413QO/DF, relator Ministro Celio Borja, Tribunal Pleno do STF, j. 05/12/1990, DJ 22/02/1993, p. 1258).

sobrestamento de solução de conflitos de regularização fundiária (concessão de títulos de domínio).

No entanto, afora a instabilidade jurídica decorrente da definição de títulos dominiais nas áreas inseridas no conflito divisório interestadual (que foi solucionada com a suspensão dos feitos individuais por prejudicialidade externa) e a questão atinente à definição do juízo territorialmente competente para processar e julgar demandas nessas zonas de indefinição de divisas (resolvidas pelo STJ com o uso do critério da prevenção e, depois, pelo STF, quanto às questões urgentes, com a adoção provisória dos limites territoriais constantes das cartas arquivadas no IBGE), inexiste, de fato, vínculo entre as relações jurídicas discutidas nos processos que justifique o ingresso de particulares, como assistentes, na ação demarcatória de divisas.

A admissão da intervenção de terceiros em tais casos, para além de encontrar óbice na adequada identificação do interesse jurídico apto a justificá-la, é desaconselhada ante o prejuízo que acarretaria à concretização do princípio constitucional da razoável duração do processo[40].

2.3 *Os dilemas da (ir)retroatividade dos efeitos da decisão judicial que resolve o mérito da demarcação de divisas interestaduais*

Outra temática a merecer atenção no tocante aos reflexos processuais (e materiais) das demandas em que se discutem divisas interestaduais está relacionada à natureza jurídica da decisão judicial que define tais limites político-geográficos. Trata-se, afinal, de decisão de cunho declaratório ou constitutivo?

Tomando-se como parâmetro, para o exame desta questão, a ação demarcatória de terras particulares[41], verifica-se que há, entre os doutrinadores, quem reconheça a natureza sempre declaratória da decisão que determina o traçado da linha divisória[42]

[40]Na já referida decisão monocrática publicada em 04/05/2005, o Ministro Eros Grau, relator da ACO 347/BA, indeferiu os pedidos de intervenção de terceiro (assistência) formulados por proprietários de áreas limítrofes, a fim de que não fosse comprometida a rápida solução do conflito e, ainda, sob o fundamento de que o objeto litigioso do processo não se estenderia "à posse ou propriedade de particulares nas zonas a serem demarcadas" (ACO 347/BA-MC, relator Ministro Eros Grau, Decisão monocrática, j. 27/04/2005, publicada no DJ de 04/05/2005).

[41]Embora se reconheça que, no caso de demarcação de divisas, o direito discutido não é a propriedade sobre o imóvel e, sim, a definição dos limites territoriais de um ente federado, reputa-se possível essa aproximação entre os institutos, tendo em vista a finalidade comum: resolução de conflito quanto ao estabelecimento de limites territoriais entre partes contendoras.

[42]Nesse sentido: OLIVEIRA JUNIOR, Zulmar Duarte de. Comentário ao art. 581. *In*: GAJARDONI, Fernando da Fonseca; DELLORE, Luiz; ROQUE, Andre Vasconcelos; OLIVEIRA JUNIOR, Zulmar Duarte de. *Processo de conhecimento e cumprimento de sentença*: comentários ao CPC de 2015. São Paulo: Método, 2016, p. 976-977.

e há quem entenda que a decisão assumirá natureza constitutiva quando estabeleça limites antes inexistentes (ausência de marcação) ou altere os limites vigentes[43], a exemplo do que poderia ocorrer se parte da área de um dos terrenos houvesse sido objeto de usucapião pelo proprietário do imóvel adjacente.

Nas ações demarcatórias de divisas, o objetivo não é o de estabelecer limites outrora inexistentes entre os Estados; tampouco o de alterá-los judicialmente (o que equivaleria, indiretamente, ao desmembramento de um Estado para anexação desse trecho territorial por outro, hipótese que somente é possível nos termos do art. 18, §3º, da CF/1988, ou seja, com prévia aprovação da população diretamente interessada, por plebiscito, e mediante aprovação em Lei Complementar pelo Congresso Nacional). Trata-se de definir contornos que, embora previamente fixados em cartas topográficas do IBGE e em outros documentos, não se revelam precisos. A decisão a ser proferida em tais demandas é, portanto, no tocante à demarcação, sempre de cunho declaratório.

Fixada a premissa quanto à natureza declaratória de tal pronunciamento judicial, tem-se, por conseguinte, que a decisão judicial proferida pelo Supremo Tribunal Federal limitar-se-á a certificar uma realidade jurídica preexistente: que determinado território pertence a este ou àquele Estado da federação.

Não é difícil imaginar que, em consequência, o Estado que teve seu território indevidamente invadido pela atuação jurídico-administrativa de outro poderá pretender obter o ressarcimento dos prejuízos daí decorrentes (a exemplo de receitas tributárias que deixaram de ser por ele recolhidas no período, uma vez que pagos os tributos ao Estado lindeiro).

Tome-se por exemplo a ACO 726/MT, em que o Estado de Mato Grosso, após conclusão da ação demarcatória promovida em face do Estado de Goiás (ACO 307/MT), pretendeu a condenação deste no pagamento de indenização em valor superior a R$ 470.000.000,00 (quatrocentos e setenta milhões de reais). A lide foi solucionada monocraticamente pelo Ministro Gilmar Mendes, Relator do feito, que qualificou a ação

[43]Entendendo que a natureza constitutiva da decisão demarcatória se evidencia na fixação de limites antes inexistentes: GRECHI, Frederico Price. Comentário ao art. 581. *In.*: CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo. *Comentários ao novo Código de Processo Civil.* Rio de Janeiro: Forense, 2015, p.916. Reconhecendo a natureza constitutiva da decisão demarcatória quando sejam alterados os limites existentes ou fixados limites antes ausentes: MEDINA, José Miguel Garcia. *Novo Código de Processo Civil comentado.* 4. ed. São Paulo: RT, 2016, p. 942.

demarcatória de divisas como uma "demarcatória *sui generis*, ostentando natureza jurídica inovadora, a qual deve gravitar eficácia *ex nunc* (sem qualquer retroação)"[44].

Quanto ao pleito indenizatório formulado, a decisão monocrática supramencionada reputou inexistente qualquer enriquecimento ilícito do Estado de Goiás, uma vez que as verbas tributárias por ele recebidas eram revertidas no exercício do *jus imperii* sobre o território de divisa, com a prática de atos, a realização de investimentos e a prestação de serviços públicos no local. Além disso, a atribuição de eficácia *ex tunc* à demarcação realizada redundaria em graves consequências jurídicas, podendo, inclusive, acarretar insegurança quanto à validade de atos jurídicos praticados pelos Estados contendores na área em conflito.

Na ACO 444/SC, o Estado de Santa Catarina propôs, em face dos Estados do Paraná e de São Paulo, bem como do IBGE, ação objetivando a retificação de demarcação de limite interestadual marítimo, tendo em vista o reflexo de tal delimitação para o recebimento de royalties de petróleo. A ação foi julgada procedente em parte, não apenas para determinar ao IBGE o refazimento do "traçado das linhas projetantes dos limites territoriais dos Estados de Santa Catarina, Paraná e São Paulo sobre o mar", mas, também, para condenar os Estados demandados ao ressarcimento dos royalties por eles recebidos, desde o ajuizamento do feito, pela exploração de poços que estejam localizados nos limites territoriais do Estado de Santa Catarina (tomando-se por base as linhas projetantes retraçadas)[45].

Conclui-se, portanto, que, apesar de possuir natureza declaratória, o que atrairia, *a priori*, a atribuição de eficácia *ex tunc* à decisão de demarcação de divisas, na prática, o que se nota é uma tendência judicial à "modulação" desses efeitos, ora invocando uma "natureza jurídica inovadora" da decisão e o regime jurídico-administrativo para afastar pretensão indenizatória formulada por um dos entes

[44]ACO 726/MT, relator Ministro Gilmar Mendes, decisão monocrática, j. 28/05/2020, DJe de 03/06/2020. No relatório da decisão monocrática em comento são elucidados alguns problemas decorrentes da situação de incerteza quanto à definição dos limites interestaduais, a exemplo de invasão do território de um dos Estados por destacamento da Polícia Militar do outro Estado, indevida expedição de títulos de domínio (alienações a *'non domino'*), cobranças de ICMS e participação em tributos federais ocorridas de modo irregular pelo Estado "invasor" etc.

[45]Informações extraídas do acórdão proferido no julgamento da ACO 444/SC, Relator Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno do STF, j. 22/06/2020, divulgado no DJe de 09/11/2020.

federados, ora limitando a retroação de pedido ressarcitório ao momento do ajuizamento da demanda[46].

2.4 *O cumprimento das decisões judiciais de demarcação de divisas interestaduais*

Sem que se pretenda esgotar o plexo de questões processuais relevantes vinculadas às ações demarcatórias de divisas interestaduais, deve-se ter em mente, ainda, a forma de cumprimento das decisões que resolvem o objeto litigioso nelas delineado.

Fixados os parâmetros definidores do correto marco divisório entre os entes federados, segue-se a igualmente complexa etapa de implantação das linhas limítrofes. Trata-se de inequívoca atividade executiva, de cuja realização devem ser intimadas as partes litigantes para, querendo, acompanhar, *in loco*, a demarcação realizada pelo órgão ou pela entidade a tanto designada (normalmente, a Diretoria do Serviço Geográfico do Exército ou o IBGE), a fim de que reste observado o direito de participação ínsito aos princípios do devido processo legal e do contraditório.

No entanto e para além do mero estabelecimento dos marcos divisórios, não se pode afastar a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal ver-se, em uma dessas demandas, diante de um litígio verdadeiramente estrutural[47], em que se revele necessário o estabelecimento de um regime de transição para viabilizar a continuidade de prestação de serviços públicos na área conflituosa. Basta imaginar uma situação em que os serviços públicos venham sendo prestados por um Estado ao qual, ao final da demanda, não se reconheceu pertencer aquela faixa territorial.

---

[46]A atuação judicial na solução de demandas com forte caráter político, como o é a demarcatória de divisas (que envolve o exercício do *jus imperii* sobre uma área de terras, impactando, direta ou indiretamente, na realidade não apenas da comunidade do local em disputa, mas, em perspectiva mais ampla, na própria gestão de recursos e de serviços públicos dos Estados envolvidos), deve ser consequencialista, não podendo deixar de levar em consideração os efeitos concretos do julgado sobre a sociedade. Nesse sentido, tratando, porém, de demandas que versem sobre controle judicial de políticas públicas: COSTA, Susana Henriques da. Controle judicial de políticas públicas: relatório nacional (Brasil). *Civil Procedure Review,* v. 4, *Special Edition,* 2013, p. 98. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/3/2>. Acesso em: 20/11/2023.

[47]"O processo estrutural é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal". (DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de processo,* v. 303, p. 45-81, maio/2020. A qualificação do conflito objeto da ação demarcatória de divisas como um problema estrutural vincula-se à constatação, no caso concreto, da existência de graves situações de desconformidade com o estado ideal de coisas (desorganização estrutural, como o fato de se identificar, quando do julgamento do processo, que na área territorial de um ente federado funcionam equipamentos públicos – escolas, postos médicos, delegacias etc. – vinculados ao ente confrontante. Deve-se resguardar a continuidade da prestação desses serviços públicos, ao mesmo tempo em que tal prestação precisa ser assumida pelo ente ao qual o território está atrelado).

Essa solução pode redundar em impactos em serviços sensíveis como educação, saúde e segurança pública, provocar alterações na percepção de verbas públicas (distribuição de rendas de fundos de participação, cobrança de tributos), sem olvidar a possibilidade de serem suscitadas questões menos evidentes, como o exercício do direito de voto (pense-se no trânsito em julgado de demanda dessa natureza em ano eleitoral) ou, ainda, o tombamento de bem por Estado ou Município distinto daquele a que pertence a área na qual se situa o bem tombado[48], dentre tantas outras hipóteses aventáveis.

A intrínseca complexidade de tais demandas permite entrever que não poucos são os percalços na busca da solução jurisdicional do problema. As lides envolvem, quase sempre, discussões históricas antigas e sua solução perpassa pela necessidade de debate amplo e plural (incluindo-se os Municípios também interessados no delineamento de seus limites territoriais) e pela realização de custosa e complicada prova pericial.

Além disso, a solução atribuída ao conflito demarcatório pode conduzir, como visto, a uma infinidade de problemas subsequentes que reverberam na continuidade de serviços públicos prestados à(s) comunidade(s) da área objeto do conflito, sem olvidar o surgimento de novas pretensões, de cunho indenizatório ou ressarcitório, por exemplo, perpetuando-se, assim, o litígio envolvendo os Estados confrontantes.

Tais circunstâncias conduzem à reflexão sobre se, de fato, o Poder Judiciário seria o meio mais adequado para solução de tais conflitos ou se existiriam outros caminhos que se revelariam mais consentâneos à natureza e às peculiaridades do conflito.

3.DIVISAS EM CONSENSO: MEIOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE PROBLEMAS ENVOLVENDO A DEFINIÇÃO DE LIMITES INTERESTADUAIS.

Por suas antiguidade e relevância e pela necessidade de pronta solução dos conflitos demarcatórios envolvendo divisas entre entes federados, a Constituição

[48]Situação que, para além dos reflexos jurídico-administrativos, também reverbera na esfera processual, tendo em vista regras como as previstas nos arts. 889, VIII e 892, §3º, do CPC, concernentes à alienação judicial de bem tombado.

Federal de 1988 dedicou ao tema, como visto, o art. 12 de seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Na ocasião da promulgação do novo texto constitucional, foram explicitadas, claramente, as opções constituintes de meios tidos como, *a priori*, adequados à solução do problema: os entes federados deveriam resolver tais conflitos valendo-se da autocomposição (acordo) ou do arbitramento. Para tanto, concedeu-se a tais pessoas jurídicas de direito público o prazo trienal a contar da promulgação da Constituição (art. 12, §2º, do ADCT da CF/1988).

A própria norma constitucional permite que se entreveja a complexidade do problema a ser solucionado, que envolve não apenas a definição dos limites político-geográficos dos entes envolvidos, mas, também, a necessidade de observância a critérios históricos (a exemplo do respeito aos acordos sociais existentes na área, com a preservação de valores ínsitos a determinado grupo social), a conveniências administrativas e à comodidade das populações situadas nas áreas limítrofes[49].

A solução consensual poderia ser alcançada por acordo direto entre os entes confrontantes ou com o auxílio da União, a quem seriam atribuídos os trabalhos demarcatórios (art. 12, §3º, do ADCT da CF/1988). Findo o triênio previsto, a solução alvitrada pela norma constitucional ainda assim foi de cunho extrajudicial, imputando-se à União a tarefa de determinação dos limites que remanescessem conflituosos[50].

Há casos em que, a despeito de judicializada a disputa, o processo é suspenso para que se proceda à tentativa de solução consensual do conflito, com a remessa dos

[49]Um exemplo claro dos transtornos causados à população pelo estado de indefinição de linhas divisórias entre entes federados é a situação vivenciada por 16 mil residentes de um bairro chamado Maria Joaquina, que se situa na zona limítrofe entre os Municípios de Cabo Frio e Armação dos Búzios, no Estado do Rio de Janeiro. Segundo noticiado pela BBC News Brasil, os moradores chegaram a "trocar de endereço" (leia-se, de cidade) quatro vezes no interregno de dois anos, por conta de sucessivas decisões judiciais (REED, Sarita; FONTANA, Vinicius. 'Guerra territorial': os municípios e Estados brasileiros que ainda disputam 'fronteiras'. *BBC News Brasil,* 06/10/2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54371117>. Acesso em: 20/11/2023). A questão foi objeto de julgamento pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, tendo sido definido o pertencimento de tal área ao território do Município de Cabo Frio (TJRJ, Órgão Especial, Representação de Inconstitucionalidade nº 0041227-04.2019.8.19.0000, Rel. Desembargador Werson Rêgo. O acórdão pode ser acessado no *site* https:www.tjrj.jus.br).

[50]Na ACO 445/ES, demanda demarcatória proposta pelo Estado do Espírito Santo em face do Estado da Bahia, o Supremo Tribunal Federal reputou ausente o interesse de agir do Estado autor, uma vez que a demanda foi proposta dois dias antes da extinção do triênio constitucional. A decisão monocrática que extinguiu o feito sem resolução do mérito registrou, ainda, que a judicialização do problema deveria ter sido antecedida de prévia busca administrativa de sua solução, por intermédio da União, no exercício da competência prevista no art. 12, §4º, do ADCT da CF/1988 (ACO 445/ES, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 03/09/2009, DJe 09/09/2009). A decisão monocrática foi confirmada no julgamento de agravo regimental contra ela interposto (ACO 445AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 22/10/2015, DJe de 16/11/2015).

autos à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF)[51]. Tais tentativas, porém, não têm sido, em geral, exitosas[52].

Nas ACO 347/BA e 652/PI, julgadas conjuntamente, há exemplos de soluções de conflitos alcançadas antes do julgamento das demandas judiciais. Em juízo, foi realizada audiência de conciliação da qual resultou a celebração de acordo parcial em que se definiu o ponto de trijunção das divisas dos Estados de Minas Gerais, Goiás e Bahia, o que permitiu a extinção do processo, por transação, em relação ao Estado de Minas Gerais.

Extrajudicialmente, os Estados da Bahia e de Tocantins firmaram acordo em 09/04/2013 e, após a realização de diversas reuniões e de efetivação de trabalho de campo, complementaram-no, em 01/06/2022, com a subscrição do ajuste intitulado "Termo de Acordo Definidor de Divisa Territorial", com a interveniência do IBGE[53], conforme noticiado na introdução deste trabalho, encerrando, assim, consensualmente, o litígio acerca de suas divisas que era objeto da ACO 347/BA.

Tome-se, ainda, como exemplo de busca de solução consensual de conflito o caso concernente à faixa de divisa entre os Estados da Bahia e de Sergipe. Os limites interestaduais entre os dois Estados foram fixados, de modo unilateral, por cada um deles, no Decreto Estadual nº 11.089, de 30/11/1938 (Bahia) e no Decreto-Lei Estadual nº 295, de 02/09/1940 (Sergipe), havendo, em razão de tal fato (e, principalmente, da própria precariedade dos marcos à época estabelecidos – em sua

[51]Tal circunstância se verificou, por exemplo, nas ACO 445/ES (envolvendo os Estados do Espírito Santo e Bahia) e 726/MT (envolvendo os Estados de Mato Grosso e Goiás).

[52]Na pesquisa realizada para elaboração deste artigo não foi identificada, nas ações examinadas, a realização de acordo com a intermediação do CCAF, o que, entretanto, não torna menos relevante que se continue a usar essa porta como um dos possíveis meios de alcance da solução desse tipo de conflito, desde que as partes concordem com tal utilização.

[53]Não se tratou de simples mediação realizada pelo IBGE, uma vez que o Instituto chegou mesmo a apresentar minuta de termo de acordo a ser celebrado entre os Estados negociantes, informação inserida na ata da "5ª Reunião sobre Divisa Territorial entre os Estados da Bahia e do Tocantins", ocorrida em 21/11/2017 (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Relatórios técnicos de limites territoriais*: definição do traçado da divisa territorial entre os estados da Bahia e do Tocantins. Salvador: 2018, p. 46. Disponível em: <https://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/malhas_territoriais/limites_interestaduais/BA_TO/relatorio_tecnico_limites_BA_TO.pdf>. Acesso em: 07/03/2023.

maioria, acidentes naturais[54]), divergência entre os traçados fronteiriços estabelecidos por cada ente federado, bem como entre estes e a realidade social verificada *in loco*[55].

Neste caso, os Estados fronteiriços uniram esforços para a realização, por suas equipes técnicas, de uma detalhada pesquisa de campo, acompanhada também pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, com o fito de minudenciar topograficamente a divisa entre os entes federados. Valeram-se, para tanto, não apenas de recursos de moderna geotecnologia, como, também, de observância aos acordos sociais existentes nas regiões envolvidas (com o devido respeito a questões histórico-culturais, como o sentimento de pertencimento da população, e aderência à realidade encontrada no local).

A pesquisa realizada objetivou o alcance de solução consensual abrangente, primando pela participação dos municípios lindeiros, seja para definição do traçado da divisa, seja, ainda, na sinalização dos acordos sociais existentes em cada localidade[56], os quais foram também perquiridos por entrevistas realizadas com a população da área de divisa.

Findo o trabalho de campo, as Procuradorias Estaduais minutaram o "Termo Declaratório de Divisa Territorial" a ser celebrado pela Bahia e por Sergipe, em cuja Cláusula Sexta figura compromisso de apresentação conjunta, ao Congresso Nacional, de projeto de lei contendo os elementos demarcatórios da divisa[57].

---

[54]A indefinição dessas fronteiras é retratada, inclusive, na literatura ficcional, como se observa do romance "Tereza Batista cansada de guerra", de Jorge Amado, em que um dos narradores noticia que "no sertão onde Tereza nasceu passa a divisa, ficando por isso difícil saber quem é da Bahia, quem é de Sergipe" (AMADO, Jorge. *Tereza Batista cansada de guerra.* São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 52).

[55]A contextualização histórica dessa questão encontra-se delineada em: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Relatórios técnicos de limites territoriais*: definição do traçado da divisa territorial entre os Estados da Bahia e de Sergipe. 2. ed. Salvador: 2021, p. 09-10. Disponível em: <https://sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/relatorios/relatorio_tecnico_limites_Ba_Se_1a_ed.pdf.>. Acesso em: 07/03/2023.

[56]"Ademais, o entendimento da dinâmica territorial e da transformação do espaço geográfico, associado às mudanças populacionais, foi elemento essencial na definição da divisa político-administrativa entre os dois estados. Os municípios situados na divisa seca foram atores essenciais – quer na figura de seus gestores, quer através de seus representantes – no alcance desta meta, agregando o conhecimento da área administrada e exercendo o papel de defesa de sua respectiva unidade de forma consciente, racional e proativa" (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Relatórios técnicos de limites territoriais*: definição do traçado da divisa territorial entre os Estados da Bahia e de Sergipe. 2. ed. Salvador: 2021, p. 14. Disponível em: <https://sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/relatorios/relatorio_tecnico_limites_Ba_Se_1a_ed.pdf.>. Acesso em: 07/03/2023.)

[57]SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Relatórios técnicos de limites territoriais*: definição do traçado da divisa territorial entre os Estados da Bahia e de Sergipe. 2. ed. Salvador: 2021, p. 36-38. Disponível em:

Acerca da superação consensual de conflitos envolvendo divisas estaduais, deve-se esclarecer que a definição de tais divisas não corresponde a qualquer das hipóteses do art. 18, §3º, da CF/1988, não demandando, portanto, aprovação da população da área afetada[58]. Eventual consulta realizada à população local dar-se-á não em cumprimento a tal norma constitucional, mas, sim, em razão da busca de soluções político-administrativas menos imperativas e mais calcadas no consenso e no diálogo.

Apesar de nem sempre se revelar uma solução de rápido alcance[59] (qualificativo que tampouco se poderia atribuir aos processos judiciais que veiculam idêntica temática), a superação consensual de indefinições em divisas interestaduais (por acordo direto entre os entes federados ou por intermédio de solução intermediada por terceiro, a exemplo do IBGE ou da CCAF) revela-se como meio mais efetivo de afastamento do conflito de modo consentâneo com o interesse público, respeitando-se as populações afetadas, primando-se pela continuidade da prestação de serviços públicos e reduzindo-se a chance de surgimento de litígios derivados da questão demarcatória.

4 CONCLUSÃO

O presente artigo objetivou demonstrar que, apesar de centenária, a República Federativa do Brasil ainda padece com acesos debates acerca dos limites político-geográficos de seus entes federados parciais. As indefinições em temática de tamanha relevância refletem em diversos âmbitos do direito (penal, administrativo, tributário), reverberando, inclusive, no direito processual civil.

<https://sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/relatorios/relatorio_tecnico_limites_Ba_Se_1a_ed.pdf.>. Acesso em: 07/03/2023.

[58]Da fundamentação do acórdão proferido pela Primeira Turma do STF, no julgamento do Ag. Reg. na Pet 7987/BA, extrai-se o seguinte trecho, que se alinha ao posicionamento acima enfatizado: "Percebe-se, portanto, que o legislador constituinte exigiu a consulta à população por meio de plebiscito para duas situações distintas. A primeira se dá no caso de Estados se incorporarem, se subdividirem, se desmembrarem ou, ainda, quando formarem novos Estados. Já a segunda hipótese trata da criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios. Em momento algum, portanto, a Constituição da República requer a prévia consulta aos cidadãos do Estado para o mero redimensionamento de fronteiras que, é forçoso dizer, nunca foram propriamente definidas. A bem da verdade, o legislador especificou as hipóteses em que o cidadão será considerado interessado no processo de reorganização de Estados e Municípios, dentre as quais esta não se encontra.". Referida ação anulatória, proposta por proprietários de imóveis situados em área de divisa com o escopo de invalidar o acordo de demarcação de divisas celebrado entre os Estados da Bahia e do Tocantins, foi extinta por ilegitimidade ativa *ad causam*. (Ag. Reg. na Pet 7987/BA, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma do STF, j. 06/12/2019, divulgado no DJE 284, de 18/12/2019).

[59]Embora seja relevante, o fator tempo não pode ser único considerado na avaliação da eficiência da solução alcançada.

Inúmeras são, como demonstrado, as questões processuais atreladas às demarcatórias de divisas interestaduais, nem sempre tratadas pela jurisprudência de modo adequado. Fato é que as tais demandas, embora de competência originária do Supremo Tribunal Federal (única instância jurisdicional), nem por isso logram receber soluções em tempo razoável, perpetuando-se conflitos que abalam a harmonia federativa e custam caro ao erário.

Nesse sentido, tendo como base, de um lado, a ideia de que a promoção da solução consensual dos conflitos foi erigida, pelo CPC, à natureza de verdadeira política pública de estado[60] e, de outro, a importância do equilíbrio federativo, devem os entes federados adotar, sempre que possível, ferramentas cooperativas (como a formação de grupos interinstitucionais de trabalho, por exemplo) vocacionadas à definição, dialógica e participativa, de um traçado divisório consensual, capaz não apenas de superar as divergências geográficas na fixação dos limites interestaduais, mas, sobretudo, de resguardar os acordos sociais historicamente vigentes nos locais outrora conflituosos.

Em outras palavras, cuida-se de restabelecer o protagonismo conferido pela Constituição Federal aos entes federativos para que encontrem, em bases técnico-jurídico-políticas, as soluções para tão complexo problema, fazendo prevalecer, sobre a cultura da decisão judicial, a do consenso.

5 REFERÊNCIAS

AMADO, Jorge. *Tereza Batista cansada de guerra.* São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

BECERRA, Eduardo de Carvalho. Jurisdição à distância: ressignificação da relação entre jurisdição e território. *Revista de processo*, v. 334, p. 391-410, dez./2022.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito* constitucional e teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COSTA, Susana Henriques da. Controle judicial de políticas públicas: relatório nacional (Brasil). *Civil Procedure Review,* v. 4, *Special Edition,* p. 70-120, 2013. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/3/2>. Acesso em: 20/11/2023

[60] "Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. (...) 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial."

DIDIER JR. Fredie. *Curso de direito processual civil.* 21. ed. Salvador: Juspodivm, 2019, v. 1.

_____; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de processo,* v. 303, p. 45-81, maio/2020

GRECHI, Frederico Price. Comentário ao art. 581. *In*.: CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo. *Comentários ao novo Código de Processo Civil.* Rio de Janeiro: Forense, 2015.

MEDINA, José Miguel Garcia. *Novo Código de Processo Civil comentado.* 4. ed. São Paulo: RT, 2016.

NASCIMENTO, Thatiany. O que pode ser feito para resolver o conflito territorial entre Ceará e Pernambuco? *Diário do Nordeste*, 15/09/2023. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/o-que-pode-ser-feito-para-resolver-o-conflito-territorial-entre-ceara-e-pernambuco-1.3417496>. Acesso em: 22/11/2023

NAVARRO, Tricia. Teoria da justiça multiportas. *Revista de processo,* v. 343, ano, 48, p. 453-471. São Paulo: RT, set./2023. Disponível em: <http://revistadostribunais.com.br/maf/app/document?stid=st-rql&marg=DTR-2023-9332. Acesso em: 22/11/2023.

OLIVEIRA JUNIOR, Zulmar Duarte de. Comentário ao art. 581. *In*: GAJARDONI, Fernando da Fonseca; DELLORE, Luiz; ROQUE, Andre Vasconcelos; OLIVEIRA JUNIOR, Zulmar Duarte de. *Processo de conhecimento e cumprimento de sentença*: comentários ao CPC de 2015. São Paulo: Método, 2016

QUINTILIANO, Leonardo David. *Autonomia federativa:* delimitação no Direito Constitucional brasileiro. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo, 2012. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20443_arquivo.pdf>. Acesso em 12/03/2023.

REED, Sarita; FONTANA, Vinicius. 'Guerra territorial': os municípios e Estados brasileiros que ainda disputam 'fronteiras'. *BBC News Brasil,* 06/10/2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54371117>. Acesso em: 20/11/2023.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Relatórios técnicos de limites territoriais*: definição do traçado da divisa territorial entre os estados da Bahia e do Tocantins. Salvador: 2018. Disponível em: <https://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/malhas_territoriais/limites_interestaduais/BA_TO/relatorio_tecnico_limites_BA_TO.pdf>. Acesso em: 07/03/2023.

_____. *Relatórios técnicos de limites territoriais*: definição do traçado da divisa territorial entre os Estados da Bahia e de Sergipe. 2. ed. Salvador: 2021. Disponível em: <https://sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/relatorios/relatorio_tecnico_limites_Ba_Se_1a_ed.pdf.>. Acesso em: 07/03/2023.