

Distritos municipais – Regime jurídico e sua utilização como instrumento para implementação de políticas públicas

Aniello dos Reis Parziale

Graduado em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie; Advogado, Gerente do Corpo Jurídico da Editora NDJ; Mestrando em Direito Econômico e Político pela Universidade Presbiteriana Mackenzie

1 Introdução. 2 Os distritos municipais. 3 A criação dos distritos municipais. 4. Distritos municipais não constituem nova pessoa jurídica. 5. A administração dos distritos municipais. 6. Os distritos como instrumento de implementação de políticas públicas. 7 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

Haja vista a vasta extensão territorial do Brasil e suas características econômicas, sociais e naturais, observam-se inúmeros Municípios providos de grandes extensões, a exemplo de Altamira, que até 2009 foi o maior Município do mundo em extensão territorial, sendo maior que dez Estados brasileiros, além do Distrito Federal e vários países como Portugal, Islândia, Irlanda, Suíça, entre outros.¹

Diante da imensa extensão territorial de alguns Municípios e as suas competências outorgadas pela Constituição Federal de 1988, é inegável que a qualidade da prestação de serviços públicos oferecidos pelo Estado pode restar prejudicada, uma vez que o deslocamento do aparato estatal necessário para o devido atendimento pode ser comprometido, quando não inviável.

A fim de reduzir a ineficiência do Poder Público local com tais características, apresentam-se os distritos municipais como opção para melhorar a qualidade do atendimento dos munícipes na medida em que a divisão administrativa do seu território, permite a desconcentração da administração da Comuna na medida em que poderão ser criadas administrações regionais ou subprefeituras, o que permitirá a prestação de adequados serviços àqueles que vivem afastados do local que

se encontra a sede do Município. Logo, o planejamento dos serviços públicos a serem prestados na Comuna levará em consideração a divisão administrativa do território municipal em especial, suas características sociais e econômicas, podendo as políticas públicas ser implementadas e geridas localmente.

A utilização dos distritos municipais como instrumento para melhorar o atendimento das demandas sociais apresenta-se como pertinente na atualidade, uma vez que nos últimos anos o Governo Federal realizou reforma agrária no interior do Brasil e, na medida em que ocorre a fixação do agricultor no campo, é dever do Poder Público local oferecer serviços públicos necessários para que aqueles que foram fixados no campo vivam dignamente.

A criação dos distritos é competência dos Municípios. Assim, consoante determina o art. 30, inc. IV, da CF/1998, compete à Comuna “criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual”.

Por derradeiro, a necessidade de plena administração local é tamanha que tal circunscrição administrativa é o primeiro passo para a criação de um futuro Município, o que possibilitará a existência de uma administração própria executada por um Poder Executivo autônomo, bem como o Poder Legislativo, que além de fiscalizar aquele poder, propiciará o exercício pleno de todas as competências fixadas no art. 30 da CF.

2 OS DISTRITOS MUNICIPAIS

Os distritos municipais caracterizam-se como divisões administrativas da Comuna, tendo como principal função facilitar a administração dos serviços públicos no interior da correspondente circunscrição territorial.

1. Altamira possui uma área de 159.533,73 km², o que o torna o maior Município do Brasil e o terceiro maior do mundo em extensão territorial (sendo menor que Qaasuitsup e Sermersooq, Municípios gronelandeses instituídos em 1º.1.2009). Se fosse um país, seria o 92º país mais extenso do mundo, maior que Grécia e Nepal. Caso fosse um Estado brasileiro, seria o 16º maior, um pouco menor que o Paraná e maior que o Acre e o Ceará (Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Altamira>>).

Como bem aponta Petrônio Braz,² “a divisão do Município em distritos é uma tradição brasileira” e, conforme ressalta o jurista Wolgran Junqueira Ferreira,³ “Os distritos estão para os municípios, assim como os territórios estão para a União”.

Atualmente, tem-se dado pouca importância para os distritos, salvo, de épocas em épocas, quando é cogitada nas reformas políticas a instituição do voto distrital misto.⁴

Permite-se, outrossim, a divisão dos distritos em subdistritos, caracterizados como meras subdivisões das circunscrições em estudo, diante da motivada necessidade ocorrer tal partilha territorial com o escopo de facilitar mais ainda a Administração local, por exemplo.

3 A CRIAÇÃO DOS DISTRITOS MUNICIPAIS

A criação, a organização e a supressão de distritos, conforme estabelece o art. 30, inc. IV, da CF/1988, é da competência dos Municípios, devendo, para tanto, ser observado o regramento contido na legislação estadual.

Nesse sentido, no âmbito do Estado de São Paulo, as regras sobre a criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios encontram-se previstas na LC nº 651, de 31.7.1990. No tocante aos requisitos fixados na legislação estadual, observa-se que o art. 13 estabelece que “a criação e supressão de Distrito e suas alterações territoriais far-se-ão anualmente através de lei municipal, garantida a participação popular”. Demais disso, estabelece o art. 14 que a delimitação da linha perimétrica do distrito será determinada pelo competente órgão técnico do Estado (Instituto Geográfico e Cartográfico, em São Paulo) o qual se aterá, no mínimo, à sua específica área de influência, atendendo às conveniências dos moradores da região e levando em conta, sempre que possível, os acidentes naturais.

2. BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. 5. ed. São Paulo: LED, 2003. p. 62.

3. FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários à Constituição de 1988*. São Paulo: Julex Livros, 1989. p. 430.

4. “Voto Distrital Misto – É uma combinação do voto proporcional e do voto majoritário. Os eleitores têm dois votos: um para candidatos no distrito e outro para as legendas (partidos). Os votos em legenda (sistema proporcional) são computados em todo o Estado ou Município, conforme o quociente eleitoral (total de cadeiras divididas pelo total de votos válidos). Já os votos majoritários são destinados a candidatos do distrito, escolhidos pelos partidos políticos, vencendo o mais votado.” (Fonte: Agência Senado. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/voto-distrital-misto>>. Acesso em: 28 jun. 2016).

Nos parece que tal diretriz constitucional tem o escopo de uniformizar o regramento para criação dos distritos pelos Municípios dentro da circunscrição territorial dos Estados, cuja disciplina deverá ser fixada levando-se em consideração questões, por exemplo, geográficas, socioeconômicas, políticas, administrativas etc. Verifica-se, desta feita, que as normas fixadas nos diplomas legais estaduais divergem de Estado para Estado.

Ressalte-se que sob a égide da Constituição da República anterior, conforme depreende-se da leitura do art. 15 do Texto Fundamental de 1967, a criação de Municípios, bem como sua divisão em distritos, dependia da edição de lei estadual. Grife-se que tal circunstância não permanece na nova ordem constitucional, cuja característica fundamental é a ampliação da autonomia municipal.

Com efeito, a fim de que inexista violação à autonomia municipal, garantida expressamente pelo art. 18 da Carta Magna, o regramento vertido na legislação estadual deve ser razoável e exequível, de modo a não inviabilizar o uso dos distritos pela Comuna. Logo, as exigências lá fixadas devem ser necessárias apenas para criar, organizar e suprimir tais unidades administrativas.

Nesse sentido, ensina Regina Maria Macedo Nery Ferrari,⁵ *in verbis*:

Realizando um raciocínio interpretativo de modo a respeitar a harmonia e a unidade constitucional, essa lei estadual só deverá estabelecer os requisitos indispensáveis para criação, organização e supressão dos distritos pelo Município, como um esforço para unificar critérios a serem seguidos por todos os entes municipais que integram um mesmo Estado-membro, mas sua efetiva criação, organização e supressão serão feitas por meio de lei municipal própria.

Demais disso, deverá o Poder Público Municipal verificar algum requisito peculiar ou especial fixado na sua Lei Orgânica para a criação, organização ou supressão dos distritos, a exemplo de garantir a participação popular por meio de consultas públicas, plebiscitos etc.

A decisão de criar, organizar ou suprimir distritos municipais – fato que permite a realização de desmembramento, a incorporação e a fusão das unidades territoriais – recairá, dentre outros aspectos, sobre fa-

5. FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Municipal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 96.

tores geográficos (vasta extensão territorial), políticos (fixação da sede do Município),⁶ culturais (existência de tribos indígenas ou comunidades quilombolas) e socioeconômicos (criação de distritos industriais ou expansão da área urbana) uma vez que a implementação dessas unidades administrativas viabiliza a instalação de serviços públicos, sejam municipais, a exemplo da construção de uma escola, uma praça de atendimento para resolução de questões relacionadas às finanças públicas, exercício de poder de polícia; sejam estaduais, como a criação de uma delegacia de polícia; ou federais, no caso da fixação de um cartório eleitoral ou da Delegacia Regional do Trabalho (DRT), agência dos correios. Assim, não precisará o município se locomover até a cidade, sede do Município, local onde todos esses serviços públicos funcionam regularmente, uma vez que o referido cidadão pode ser atendido pelo Poder Público no próprio distrito.

A criação, a organização ou a supressão de distritos municipais demandará a edição de lei, cuja iniciativa para deflagração do processo legislativo partirá do Prefeito, haja vista que tal matéria refere-se à organização do aparelhamento administrativo, estrutura vinculada e gerida pelo Poder Executivo. A fim de corroborar nossa assertiva, como verificou-se na lição de Wolgram Ferreira Junqueira acima transcrita, os distritos municipais estão para a Comuna como os Territórios estão para a União. Em sendo assim, *ex vi* do teor contido no art. 61, § 1º, inc. II, al. *b* da CF/1988, verifica-se que a iniciativa para organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios é do Presidente da República, Chefe do Poder Executivo Federal. Logo, não poderá ser de outro agente político a não ser do Prefeito a iniciativa para desencadear o processo legislativo municipal.

4 DISTRITOS MUNICIPAIS NÃO CONSTITUEM NOVA PESSOA JURÍDICA

Caracterizados como uma mera circunscrição administrativa da Comuna, os distritos municipais não constituem nova pessoa jurídica, encontrando-se, por conseguinte, desprovidos de autonomia política e financeira, permanecendo os mesmos sob dependência do Município.

6. Conforme ensina Mayr Godoy "O município está dividido em distritos, sendo um deles, como se viu, o da sede". (GODOY, Mayr. *Lei Orgânica do Município comentada*. 2. ed. São Paulo: LEUD, 2006. p. 54).

Nesse sentido, ensina Hely Lopes Meirelles⁷ que sendo, como é, circunscrição administrativa dependente do Município, o Distrito não tem capacidade processual para postular em Juízo; todas as pretensões deverão se manifestadas pelo Município a que pertence.

Ainda sobre a falta de autonomia política dos distritos municipais, preleciona o municipalista José Nilo de Castro⁸ que, *in verbis*:

Faltando, ao Distrito, personalidade jurídica, não se lhe reconhece, igualmente, capacidade judiciária, isto é, não pode postular em juízo. As questões afetas ao Distrito nesse aspecto, manifestar-se-ão pelo próprio Município, detentor da personalidade jurídica, a que pertence o Distrito.

Em sendo um distrito, portanto, mera divisão administrativa da Comuna, desprovido de personalidade jurídica própria, não há como cogitar, por exemplo, a pretensão de ser criada uma bandeira ou brasão próprios e específicos para tal circunscrição, uma vez que dispõe o § 2º do art. 13 da CF que apenas os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, entes personalizados, poderão ter símbolos próprios.

Por ser oportuno, ensina J. Cretella Júnior,⁹ *in verbis*: "Os símbolos são elementos ou fatores de integração política nacional; não existe motivo algum para símbolos próprios ou locais".

Não podemos deixar de asseverar que a criação de distritos municipais acaba por gerar um núcleo de povoamento ou aglomeração urbana, cujo desenvolvimento e politização é o embrião para o surgimento de um novo Município, cuja criação deve observar o conteúdo fixado no art. 18, § 4º, da CF/1988.

5 A ADMINISTRAÇÃO DOS DISTRITOS MUNICIPAIS

Os distritos municipais são administrados pelo Chefe do Poder Executivo ou localmente por agentes públicos por ele designados, a exemplo de subprefeitos¹⁰

7. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Municipal*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 76.

8. CASTRO, José Nilo. *Direito Municipal Positivo*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 65.

9. CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, v. II, 1991. p. 1.086.

10. Art. 77 da LOM do Município de São Paulo "Art. 77 – A administração municipal será exercida, em nível local, através de Subprefeituras, na forma estabelecida em lei, que definirá suas atribuições, número e limites territoriais, bem como as competências e o processo de escolha do Subprefeito".

ou administradores regionais.¹¹ Assim, tais agentes são auxiliares do Prefeito,¹² detentores do encargo de administrar tais circunscrições administrativas.

Nesse sentido, ensina Wolgran Junqueira Ferreira que o distrito “é administrado por um subprefeito, nomeado pelo Prefeito Municipal. Trata-se de cargo de confiança e *ipso facto* demissível *ad nuntum*”.¹³ Observa-se, portanto, que o subprefeito não é agente político.

6 OS DISTRITOS COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na forma da legislação local, cada distrito poderá ser provido de uma administração própria, devendo a lei estabelecer suas atribuições, encargos e dotação orçamentaria própria¹⁴ a fim de possibilitar que tal órgão possa cumprir seus objetivos institucionais, vale dizer, que sirva efetivamente como um instrumento de implementação de políticas públicas.

Diante destas características, a divisão do território da Comuna em áreas administrativas criando-se administração própria caracteriza desconcentração administrativa uma vez que, nas palavras da profes-

sora Lúcia Valle Figueiredo,¹⁵ “[...] não há criação de outras pessoas, mas sim **atribuições de determinadas competências a serem exercidas no âmbito desta mesma pessoa.**” (grifo da autora).

A fim de que não pare dúvida sobre a questão, observa-se que a referida autora¹⁶ ilustra a sua lição sobre desconcentração administrativa com o tema aventado no presente estudo. Vejamos, *in verbis*:

A desconcentração pode ser **geográfica** ou **territorial**. É dizer, os serviços serão exercidos desconcentradamente, por órgãos territorialmente espalhados. Como exemplo da desconcentração geográfica, podemos citar as “subprefeituras” da Prefeitura de São Paulo (grifo da autora).

Sobre o tema, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello,¹⁷ *in verbis*:

O fenômeno da distribuição interna de plexos de competências decisórias, agrupadas em unidades individualizadas, denomina-se desconcentração. Tal desconcentração se faz em tanto em razão da matéria, isto é, do assunto (por exemplo, Ministério da Justiça, da Saúde, da Educação etc.), como em razão do grau (hierarquia), ou seja, do nível de responsabilidade decisória conferido aos distintos escalões que corresponderão aos diversos patamares de autoridade (por exemplo, diretor de Departamento, diretor de Divisão, chefe de Seção, encarregado de Setor). Também se desconcentra com base em critério territorial ou geográfico (por exemplo, delegacia regional da Saúde de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro etc.). A aludida distribuição de competências não prejudica a unidade monolítica do Estado, pois todos os órgãos e agentes permanecem ligados por um sólido vínculo denominado hierarquia.

Com efeito, esclareça-se que a distribuição das competências à Administração regional ou subprefeitura não prejudica a unidade política do Município, pois tais órgãos e agentes permanecem vinculados ao Poder em razão do poder hierárquico.

Sobre o referido poder, ensina Hely Lopes Meirelles,¹⁸ *in verbis*:

11. Art. 124 da LOM do Município do Rio de Janeiro – “Art. 124 – A Administração Regional é o órgão de representação do Prefeito e de coordenação e supervisão da atuação dos demais órgãos do Poder Executivo na área de sua circunscrição. § 1º A Região Administrativa é dirigida por um Administrador Regional, de livre nomeação do Prefeito. § 2º Independentemente das competências específicas dos órgãos locais e de seus agentes o Administrador Regional exerce o poder de polícia da competência do Município na circunscrição da respectiva Região Administrativa. § 3º Cabe ao Administrador Regional representar ao Prefeito contra dirigentes e servidores de órgão da circunscrição da respectiva Região Administrativa, por omissão ou negligência em seu desempenho funcional. § 4º O Administrador Regional encaminhará anualmente ao Prefeito relatório circunstanciado das necessidades da Região Administrativa, para instruir a elaboração da proposta orçamentária do exercício subsequente. § 5º Da elaboração do relatório participarão obrigatoriamente os dirigentes de órgãos locais da Prefeitura, que, com auxílio de técnicos em orçamento, farão estimativa dos recursos necessários à execução dos projetos, programas e obras propostos pela Administração Regional. § 6º Constituem falta grave dos dirigentes locais de órgãos da Prefeitura a recusa a participar da elaboração do relatório e a sonegação de informações essenciais à elaboração deste.

12. Art. 56 da LOM do Município de São Paulo – “Art. 56 – O Poder Executivo é exercido pelo Prefeito, auxiliado pelos Secretários Municipais e pelos Subprefeitos”.

13. FERREIRA, Wolgran Junqueira. *O Município à Luz da Constituição Federal de 1988*. 2. ed. São Paulo: Edipro, 1995. p. 218.

14. Art. 79 da LOM do Município de São Paulo – “Art. 79 – As Subprefeituras contarão com dotação orçamentária própria.”

15. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 85-86.

16. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 86.

17. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 146.

18. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p.121.

Poder hierárquico é o de que dispõe o Executivo para distribuir e escalar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes estabelecendo a relação de subordinação entre os servidores de seu quadro de pessoal.

Observando-se, desta feita, a possibilidade de o território municipal ser objeto de divisão administrativa, sendo administrados localmente por um órgão provido com tal atribuição, poderão os serviços públicos futuramente prestados no distrito ser planejados, do ponto de vista administrativo e orçamentário, levando-se em consideração as características sociais e econômicas de cada circunscrição administrativa.¹⁹

Demais disso, recebendo do Poder Executivo os atributos que caracterizem a administração regional ou subprefeitura como uma unidade orçamentária, podendo gerir orçamento próprio, poderão as licitações ser processadas localmente²⁰ e os contratos administrativos decorrentes de certame licitatório ou não, ser geridos por servidores públicos lotados em tais órgãos públicos, fato que garante que os problemas e adversidades surgidas quando as políticas públicas forem efetivamente implementadas, sejam resolvidos rapidamente.

Logo, os serviços públicos, anteriormente executados centralizadamente na sede do Município, afastados dos povoados existentes no território da Comuna, poderão ser prestados nas Administrações regionais ou subprefeituras dos distritos municipais, tornando, assim, mais eficiente a atuação estatal, como exige o princípio da eficiência administrativa, insculpido no art. 37, *caput*, da CF/1988.

7 CONCLUSÃO

Como restou acima apresentado, é típico dos Municípios brasileiros realizar a divisão do seu território em distritos, consoante determina o art. 30, inc. IV, da CF/1998.

Ante o fato de que parte dos Municípios brasileiros apresentam vastos limites territoriais, existindo população residente em localidades afastadas da sede da Comuna, a criação de distritos apresenta-se como uma ferramenta efetiva para a Administração Pública

Municipal perseguir seus objetivos institucionais na medida em que permite a desconcentração administrativa, vale dizer, quando implementa as políticas públicas de sua competência, quando cria subprefeituras ou administrações regionais com atribuições de prestar determinados serviços públicos localmente.

Se bem utilizado, portanto, poderá o Poder Público Municipal, por meio dos distritos municipais, oferecer serviços públicos mais acessíveis e adequados, de forma a conceder uma pronta resposta à população cada vez mais insatisfeita com a ineficiência estatal.

REFERÊNCIAS

- BASTOS, Celso; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1993. v. 3. t. 3.
- BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. 5. ed. São Paulo: LED, 2003.
- CASTRO, José Nilo. *Direito Municipal Positivo*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, v. II, 1991.
- _____. *Curso de Direito Administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Municipal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários à Constituição de 1988*. São Paulo: Julex Livros, 1989.
- GODOY, Mayr. *Lei orgânica do Município comentada*. 2. ed. São Paulo: LEUD, 2006.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Municipal*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- _____. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

COMO REFERENCIAR ESTE ARTIGO:

PARZIALE, Aniello dos Reis. Distritos municipais – Regime jurídico e sua utilização como instrumento para implementação de políticas públicas. *BDM – Boletim de Direito Municipal*, São Paulo, NDJ, ano 32, n. 12, p. 847-851, dez. 2016.

19. Art. 157 da LOM do Município de São Paulo “ Art. 157 – O Município instituirá a divisão geográfica de sua área em distritos, a serem adotados como base para a organização da prestação dos diferentes serviços públicos”.

20. “Art. 20. As licitações serão efetuadas no local onde se situar a repartição interessada, salvo por motivo de interesse público, devidamente justificado”.