

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E LESÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL

MARIA ELMIRA EVANGELINA DO AMARAL DICK
Promotora de Justiça do Estado de Minas Gerais

1. Improbidade administrativa. Conceito. Noções básicas.

O tema apresentado no IV Encontro Nacional do Patrimônio Cultural, em Ouro Preto, em 13 de março de 2009, refere-se à *Improbidade Administrativa e Lesão ao Patrimônio Cultural*.

A expressão improbidade administrativa está inserida em nosso texto constitucional nos artigos 15, inciso V, que estabelece que a perda ou suspensão dos direitos políticos somente pode ocorrer, dentre outros casos, na hipótese de improbidade administrativa, nos termos do artigo 37, § 4º, do mesmo diploma normativo. E o artigo 37, § 4º, de nossa Carta Magna dispõe que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A improbidade administrativa pode ser entendida como equivalente jurídico de corrupção e malversação administrativas, demonstrando “[...] o exercício da função pública por seu agente com desconsideração aos princípios constitucionais expressos e implícitos que regem a administração pública” (PAZZAGLINI FILHO, 2005, p. 17), com desrespeito, em resumo, aos princípios essenciais da legalidade e da moralidade.

A concretização dessas condutas proibidas reflete a completa inversão das finalidades administrativas pelo uso ilegal e imoral do poder público ou pela omissão indevida de atuação funcional, com inobservância dolosa ou culposa das normas legais. A improbidade administrativa dependerá da presença dos elementos subjetivos consistentes no dolo e na culpa, configurando a desonestidade e a incompetência no desempenho das atividades funcionais do agente público em qualquer esfera estatal.

Ademais, como corolário da cidadania, exigem-se dos agentes políticos e públicos não somente qualidades morais, impostas pela natureza do cargo, mas também capacitação técnica e profissional para o desempenho de suas nobres e relevantes funções, para o melhor servir a população destinatária desses serviços públicos.

Sabe-se que atualmente a corrupção é a maior mazela da sociedade brasileira e a improbidade administrativa é vista como o ilícito civil, a face administrativa do ilícito penal mencionado, retratando ilegalidades consubstanciadas em enriquecimento ilícito e lesão ao erário. É também o verso civil do mau emprego do dinheiro público desviado, o que caracteriza a lavagem de dinheiro dela decorrente, ou seja, advinda da corrupção (artigo 1º, inciso V, da Lei nº 9.613/98).¹ E, por isso, o combate à improbidade administrativa, com a indisponibilidade de bens do agente quando necessário, representa, enfim, o combate à própria corrupção e à impunidade.

Na obra acima citada, retiramos a definição de improbidade administrativa dada por Wallace Paiva Martins Júnior (2001, p. 113):

Improbidade administrativa, em linhas gerais, significa servir-se da função pública para angariar ou distribuir, em proveito pessoal ou para outrem, vantagem ilegal ou imoral, de qualquer natureza, e por qualquer modo, com violação aos princípios e regras presidentes das atividades na Administração Pública, menosprezando os valores do cargo e a relevância dos bens, direitos, interesses e valores confiados à sua guarda, inclusive por omissão, com ou sem prejuízo patrimonial. A partir desse comportamento, desejado ou fruto de incúria, desprezo, falta de precaução ou cuidado, *revelam-se a nulidade do ato por infringência aos princípios e regras*, explícitos ou implícitos, de boa administração e o desvio ético do agente público e do beneficiário ou partícipe, demonstrando a inabilitação moral do primeiro para o exercício de função pública.

Com vistas a normatizar o modelo constitucional de improbidade administrativa, surgiu a lei da improbidade administrativa – Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992 –, tornando-se verdadeiro documento de defesa da probidade administrativa, definindo o que se entende por ato de improbidade administrativa, quais seriam seus sujeitos ativos e passivos, além de regulamentar a forma de punição de condutas, apresentando rol de sanções que devem ser aplicadas aos autores dos atos de improbidade administrativa.

Os sujeitos dos atos de improbidade administrativa estão elencados nos artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 8.429/92. O artigo 1º enumera os órgãos ou entidades que podem ser prejudicados por ato de improbidade administrativa praticado por agentes públicos, servidores ou empregados que integram seu quadro de pessoal, devendo-se basicamente concluir que responderá por improbidade administrativa todo agente público, servidor ou não, que exerce, ainda que transitoriamente e sem

¹ Ver: (DICK et al., 2006).

remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas nos dispositivos da lei, além dos administradores, empregados e contratados por entidades privadas que tenham recebido verbas públicas diretamente ou sob a forma de incentivos fiscais. Deve-se ainda mencionar o terceiro, mesmo não sendo agente público, que induz ou concorre para a prática de ato de improbidade administrativa ou dele se beneficie de qualquer forma, com a comprovação de ter usufruído da conduta espúria, que deverá ser também responsabilizado, ficando sujeito a todas as sanções previstas na Lei nº 8.429/92, menos, é óbvio, à perda da função pública caso não seja também agente público².

Logo, há incidência da Lei nº 8.429/92 a todos aqueles que, mesmo não sendo rigorosamente agentes públicos estejam em contato com o dinheiro público ou se beneficiem, direta ou indiretamente, dos efeitos da improbidade administrativa, culposa ou dolosamente³.

As normas dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92 contemplam as modalidades de improbidade administrativa, apresentando uma relação meramente exemplificativa do que se deve entender por essa conduta ilícita.

O artigo 9º enumera os atos que importam em enriquecimento ilícito consistente em qualquer tipo de vantagem patrimonial obtida indevidamente em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no artigo 1º da Lei nº 8.429/92. A lei registra o comportamento imoral do agente público ao desempenhar as atribuições relacionadas à sua função pública, auferindo dolosamente vantagem patrimonial ilícita e, assim, enriquecendo-se. Vê-se essa hipótese na utilização de bens públicos para fins privados bem como na utilização de sua condição de agente público ou político, com a negociação das tarefas que são inerentes ao cargo, para obtenção de vantagem indevida.

Poderíamos imaginar a exigência de propina para facilitar a aprovação de um projeto na área cultural ou mesmo a ocorrência dessa aprovação, quando imprópria. A essência desta normalização reside no enriquecimento ilícito do agente público ou político, enriquecimento esse que ocorre em virtude do exercício funcional.

O artigo 10 relaciona os atos que importam dano ao erário, constituídos de qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que ensejam perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no artigo 1º da Lei. Não há obtenção de vantagem patrimonial indevida para o próprio agente, que na realidade atua para lesar o patrimônio público financeiro ou facilitar a obtenção de ganho patrimonial indevido a terceiro. Há lesão ao erário, que é o conteúdo econômico financeiro do patrimônio público.

² Ver: (PAZZAGLINI FILHO, 2005. p. 26).

³ Ver: (OSÓRIO, 1997. p. 74).

Toda e qualquer despesa dissociada do interesse público causa lesão ao erário. Essa hipótese existe, por exemplo, no caso do agente público que dispensa indevidamente uma licitação para permitir o restauro de um bem cultural por uma empresa privada que não possui notória especialização. Outros exemplos de lesão ao erário seriam a contratação de um escritório para a elaboração de inventário com vistas a tombamento sem a devida licitação e a nomeação de funcionários para exercerem função em área cultural sem o prévio concurso público.

Nos casos de ausência tanto do enriquecimento ilícito do agente quanto de lesão ao erário, há a incidência do artigo 11, que enumera os atos que importam violação aos princípios da administração pública, consistentes em qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, sendo certo que o preceito compreende a violação ou a lesão aos demais princípios constitucionais expressos na Carta Magna. Não se exige aqui dolo ou culpa na conduta do agente, bastando a simples ilicitude ou imoralidade administrativa para restar configurado o ato de improbidade (STJ – Resp 826.678/GO (2006/0031998-7) – 2ª T. – Rel. Min. Castro Meira – DJU 23.10.2006) ou prejuízo ao patrimônio moral da administração pública decorrente da ofensa aos princípios que regem os atos administrativos, segundo artigo 21, inciso I, da Lei de Improbidade (TRF 4ª R. – AC 2002.71.10.010039-0- 3ª T. - Rel. Des. Fed. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz – DJU 03.10.2007). Entretanto, há autores que entendem necessária a presença do dolo, da má-fé na ação ou omissão funcional.

O atendimento por agente público aos interesses privados de um colecionador de obra de arte, ou a inserção de dados falsos, equivocados, em laudo técnico com vistas a favorecer particular em detrimento do interesse público buscado em uma ação civil pública que geram afronta aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, lealdade, finalidade e eficácia.

Diante desse cenário, vê-se que as autoridades públicas devem se conduzir de modo a garantir a preservação dos bens culturais materiais e imateriais existentes nos locais onde atuam, garantia essa que requer não somente a integralidade do bem em si como também a correta aplicação do dinheiro público e a observância dos princípios constitucionais e administrativos que regem a matéria.

2. Bem cultural material

Logo, quanto ao bem cultural material, não se tem a possibilidade de realizar obras que alterem significativamente o aspecto do bem protegido sem as prévias e necessárias autorizações dos órgãos administrativos competentes em âmbito federal, estadual e municipal, que seriam em Minas Gerais o IPHAN (artigos 17 e 18 do Decreto-Lei nº 25/37), o IEPHA (artigo 7º, inciso V, da Lei nº 11.726/94) e os Conselhos Municipais do Patrimônio Cultural. Em Belo Horizonte, a Deliberação nº 106/2003.

E, dependendo do caso, há de se realizar audiência pública com as comunidades que suportarão a obra, bem como há de se providenciar o estudo de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do poder público municipal, segundo os artigos 36 e seguintes da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade. O artigo 37 dispõe em seu inciso VII que o EIV deverá contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento quanto à paisagem urbana e patrimônio natural e cultural e, conforme artigo 38, não substituirá a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental.

Como exemplo, pode-se citar a necessidade de propositura de ação civil pública de responsabilização por ato de improbidade administrativa perante Vara Federal da Seção Judiciária ou Vara da Fazenda Pública Estadual ou Municipal quando ocorresse a realização de obras em área protegida por seu valor histórico e cultural em desconformidade com as normas de proteção específicas. A edificação em área tombada deve estrita obediência à fiscalização do IPHAN, em nível federal, a do IEPHA/MG, em nível estadual, e a do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte/MG, em sede municipal.

O empreendimento em conjunto ou local protegido por tombamentos em qualquer esfera sem a prévia aprovação dos respectivos projetos arquitetônicos pelos órgãos de defesa do patrimônio histórico, em níveis federal, estadual e/ou municipal, configura a improbidade administrativa em virtude da imprescindível concordância desses institutos para quaisquer intervenções pretendidas no entorno do local protegido.

Se, ademais, não se acatar recomendação ministerial para paralisação das obras, cabe ao Ministério Público ingressar com a competente ação por improbidade administrativa em face da violação do princípio da legalidade, nos termos do artigo 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92, e, por ferir também as normas concernentes às alterações em bens tombados, em detrimento do patrimônio cultural brasileiro, com pedido liminar de suspensão da realização da obra e pedido definitivo de demolição da construção com retorno da edificação ao seu volume original, quando possível. A falta de observância por desobediência à recomendação caracteriza a ocorrência de dolo, ensejando providências por parte do Ministério Público. Vê-se igualmente a ocorrência da deslealdade e da desonestidade em relação ao órgão da administração pública que representa o requerido autorizador da obra indevida.

Em palestra proferida em 14 de junho de 2007, durante a Semana do Meio Ambiente, promovida pelo Ministério Público de Minas Gerais, intitulada *“Elaboração de Planos Diretores em Cidades de Interesse Turístico e Improbidade Administrativa”*, discorreremos sobre a imprescindibilidade de elaboração de plano diretor, nos termos do artigo 41 do Estatuto da Cidade, que representará o fundamental instrumento legal de política urbana.

O plano diretor será obrigatório para cidades integrantes de área de especial interesse turístico (artigo 41, inciso IV, da Lei Federal nº 10.257/2001) e conterá

as delimitações das áreas nas quais poderão ser impostas as obrigações de parcelamento e edificações compulsórias. Assim, o plano diretor é ato-condição para que o município exerça o seu direito de impor as referidas obrigações urbanísticas, que, ao serem observadas, revelarão o cumprimento da função social da propriedade urbana, nos termos do artigo 182, § 2º, da Constituição Federal.

A lei municipal que veiculará o plano diretor deverá estar harmonizada com a lei federal que traçou as diretrizes e normas gerais da política urbana. E, quanto ao interesse turístico, há de se compatibilizar as condicionantes previstas no plano diretor, obtidas basicamente pela garantia da participação popular, publicidade e garantia de acesso, com as disposições já previstas em legislação urbanística complementar, que fundamentarão as ações municipais de sustentabilidade da área cultural.

O artigo 52 do Estatuto da Cidade contempla as hipóteses de improbidade administrativa do prefeito e de outros agentes públicos envolvidos, que não configuram, por si sós, condutas de improbidade administrativa, sendo necessária a presença dos demais requisitos previstos na Lei nº 8.429/92 – requisitos básicos – para a caracterização de ato de improbidade administrativa, por se amoldarem ao seu conceito, importando em enriquecimento ilícito (artigo 9º), em prejuízo ao erário (artigo 10) ou em violação aos princípios (artigo 11).

Outra hipótese de improbidade administrativa, em nosso entender, seria a não observância do processo e dos efeitos do tombamento. Tombar é inventariar, arrolar, registrar, colocando o bem móvel ou imóvel sob a guarda, proteção e conservação do Estado (sem a transferência da propriedade), haja vista a presença do interesse público, em virtude de sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, ou existência de excepcional valor arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou artístico-cultural (artigo 1º, *caput* e § 2º, do Decreto-Lei nº 25/37). Impõem-se limitações ao exercício de propriedade para a ocorrência da preservação do bem tombado. Trata-se, pois, de ato declaratório (por declarar o anterior valor cultural de um bem) e constitutivo (por criar as obrigações/condicionantes, em caráter *erga omnes*), configurando ato soberano.

Após a identificação do valor cultural do bem, em processo de tombamento, com a devida caracterização, tem-se a sua inscrição no livro de tombo respectivo (artigo 4º do Decreto-Lei nº 25/37), cumprindo-se as formalidades legais, bem como a inscrição no registro imobiliário do ato de tombamento, necessária para a eficácia com relação a terceiros.

Logo, com o tombamento efetivado por um órgão colegiado composto de especialistas na área do patrimônio cultural, entendemos que o cancelamento não pode ocorrer por ato unilateral e discricionário, motivado por propósitos políticos do agente, estranhos aos méritos culturais. O interesse público para a preservação do nosso patrimônio cultural prevalece sobre interesses outros de natureza privada ou partidária, não podendo ocorrer o desfazimento por um ato individual, segundo

disposição prevista no artigo único do Decreto-Lei nº 3.866/41, que possibilita ao Presidente da República cancelar o tombamento, e principalmente pelo fato de o bem, com o tombamento, passar a apresentar uma finalidade difusa e coletiva, em razão do reconhecimento do valor cultural a ele agregado.

Entende-se que esse Decreto-Lei nº 3.866/41 tornou-se inconstitucional em face da atual Carta Magna, não só por não estar mencionada a atribuição de cancelamento de tombamento entre as previstas para o Presidente da República mas também porque tal cancelamento deveria ocorrer apenas por lei, cumprida a regularidade de seu aspecto material e formal, a fim de tornar mais segura a proteção. O cancelamento deve ser precedido, em nosso entender, de procedimento consistente em estudo prévio acerca da comprovação da anterior inexistência da carga histórica do aludido bem, o que tornaria ilegal o tombamento realizado. Deve-se também instaurar outro procedimento administrativo para chamar os interessados/beneficiados com o tombamento nesta discussão.

Mais do que pensar em anulação deste ato de cancelamento via ação civil pública (artigo 5º, inciso II, da Lei nº 7.347/85) ou ação popular (artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal), existe na espécie um ato que decorre da transgressão de princípio constitucional, notadamente, dos princípios da preservação e proteção ao patrimônio cultural; da função sociocultural da propriedade e da fruição coletiva (artigo 216 da Constituição Federal)⁴.

Sabe-se que a proteção ao patrimônio cultural é obrigação imposta ao poder público, artigo 216, § 1º, e artigo 23, incisos II e III, da Constituição Federal, determinando todos os entes federativos a esse cumprimento para segurar a integridade de bens culturais, bens comuns do povo. É a comunidade a detentora dos direitos sobre o patrimônio cultural, havendo, assim, a legitimidade do Ministério Público para ingressar com ações que visem à preservação desse patrimônio. Assim, a observância das condicionantes dispostas em lei e no plano diretor trará à baila o cumprimento da função sociocultural, (artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal) desse patrimônio específico, com o objetivo de protegê-lo para a presente e as futuras gerações⁵. Nessa linha de pensamento, e com base no artigo 215, *caput*, da Constituição Federal, deve-se garantir o conhecimento dos bens culturais à coletividade, consistentes em visitas, informações e integralidade desses bens.

Diante dessas considerações, vê-se que o cancelamento unilateral de um tombamento, com propósitos políticos e sem buscar a prevalência do interesse público-cultural, gera a inobservância do artigo 216, § 1º, da Constituição Federal, caracterizando o desamparo ao patrimônio cultural brasileiro. Pode ensejar a responsabilização por ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 11 da Lei nº 8.429/92 por transgressão a princípios constitucionais, ocasionando danos culturais:

⁴ Segundo relação principiológica de: (MIRANDA, 2006, p. 24-32).

⁵ Ver: (DICK, 2006).

DIREITO ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – PREFEITO – CONDUTAS QUE OCASIONARAM DANOS AMBIENTAIS – INOBSERVÂNCIA DO ARTIGO 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – CARACTERIZAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – APLICAÇÃO DA LEI 8.429/92 (TJMG – Apelação Cível nº 1.0107.06.999989-7/001 – comarca de Cambuquira – Órgão julgador: 4ª Cam. Cív. – Rel. Audebert Delage – julgado em: 05/10/2006).

O procedimento de tombamento desenvolvido por um órgão colegiado, com conhecimento específico na área cultural, não pode ser desfeito por um ato unilateral, com base em conduta discricionária e arbitrária, em desrespeito absoluto aos princípios constitucionais de proteção ao patrimônio cultural.

Desse modo, exemplificando, o desfazimento de um tombamento de uma via férrea por um prefeito municipal, por decreto, para construção de uma estrada, muito embora possa ser invocado o interesse público na construção da via rodoviária, não pode ser considerado um ato legal por ter ocorrido a destruição de um patrimônio com carga valorativa histórico-cultural, já proclamada em inventário e tombamento anterior. A ausência de um procedimento que pudesse respaldar tal cancelamento, e a ausência de discussão do tema em audiência pública com a participação da comunidade envolvida, configura a lesividade do ato, que, como dito, deveria ser efetivado pela via legal.

A retirada de todos os trilhos e dormentes originais agrediu de maneira irreparável a própria cultura, não só pelo dano material causado como também pela destruição dos valores coletivos concernentes ao desenvolvimento daquela comunidade, com a exploração da ferrovia e advento de melhorias históricas e econômicas trazidas pelo trem. Surge o dever de indenizar pelo fato danoso irreversível, configurando o dano moral coletivo.

Se o procedimento de tombamento foi elaborado por um colegiado, entendemos que o prefeito municipal, ao decretar o seu desfazimento, também é parte incompetente, por haver a necessidade de se discutir com a comunidade qualquer alteração ou suprimimento no traçado da via férrea anteriormente protegida. Não caberia apenas a anulação deste cancelamento do ato de tombamento, por lesivo ao patrimônio cultural, mediante ação civil pública ou por ação popular, mas também a responsabilização do agente político por ato de improbidade administrativa em face do desrespeito de princípios constitucionais de preservação do patrimônio cultural, com a conseqüente nulidade absoluta do ato administrativo e produção de efeitos *ex tunc*.

Registre-se, por oportuno, que a Lei Federal nº 11.483/2007 que dispõe sobre a revitalização do setor ferroviário, em seu artigo 2º, inciso II, determina que “os bens imóveis da extinta RFFSA ficam transferidos para a União, ressalvado o disposto nos incisos I e IV do caput do art. 8º desta lei”. Caberá ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) receber e administrar os bens móveis e imóveis de valor

artístico, histórico e cultural, oriundos da extinta RFFSA, bem como zelar pela sua guarda e manutenção, na qualidade de gestor do patrimônio ferroviário.

Da mesma maneira, deve-se refletir na responsabilização dos membros do Conselho do Patrimônio Cultural. Os Conselhos podem ser consultivos (com responsabilidade de julgar determinado assunto que lhes for apresentado), normativos (que tanto reinterpretem as normas vigentes como também as criam), deliberativos (aos quais compete o caráter decisório sobre as suas funções) e propositivos (que propõem ações ao Poder Executivo). Segundo o Decreto nº 5.531/86, que aprovou o Regimento Interno do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural de Belo Horizonte, dispõe em seu artigo 2º, com alteração da Lei nº 7.430/98, a composição do Conselho, cujos membros serão indicados pelos órgãos e entidades ali relacionados, tomando posse perante o Prefeito Municipal. Dessa forma, poder-se-ia entender que há designação do membro do Conselho do Patrimônio e, mesmo que não haja remuneração específica, há exercício de função pública, devendo referido membro atuar e posicionar-se em prol do patrimônio cultural e do interesse público, segundo artigo 216 da Constituição da República. Não caberá atitude do membro para dar respaldo político-partidário a ações de agentes hierarquicamente superiores ou com vistas a beneficiar terceiro, sob pena de responsabilização por ato de improbidade administrativa. No mínimo, ocorrerá violação a princípios constitucionais e administrativos.

Destacamos também o julgamento do processo nº 1.0461.04.016183-2/004(1), relator Des. Wander Marotta, em 27/05/2008, que apresenta a seguinte ementa:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – OFENSA A COISA JULGADA E AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE – NECESSIDADE DA COMPROVAÇÃO, PELO AUTOR, DO DOLO E DE CULPA, PRESSUPOSTO AQUI ATENDIDO. – A Lei nº 8.429/92 é aplicável tanto aos funcionários públicos quanto aos agentes políticos. – Os atos de improbidade que violem os princípios da Administração independem da efetiva constatação de dano ao patrimônio público. – Presente a demonstração da má-fé por ato do agente administrativo é procedente a sua condenação por improbidade administrativa. – A coisa julgada material afigura-se como lei entre as partes, porque já definitivamente analisada e julgada. Sua violação, pelo agente político, caracteriza má-fé e a culpa ou dolo na conduta narrada na inicial.

No caso em tela, a requerida, então prefeita municipal de Ouro Preto, autorizou a concessão de alvarás e instalação de aparelhagem de som em desconformidade com a sentença proferida nos autos da Ação Civil nº 461.00.000019-4, editando o Decreto nº 41, que dispôs sobre a regulamentação do carnaval de 2004 na cidade de Ouro Preto/MG.

Contudo, na sentença acima mencionada, o magistrado julgou parcialmente procedente o pedido da ação civil pública proposta pelo Ministério Público, que

argumentava acerca da condenação da realização da festa de carnaval e o tráfico indiscriminado no centro histórico, por colocar em risco o patrimônio histórico e urbano. O magistrado determinou ao Município de Ouro Preto, então, que se abstinhasse de promover, cooperar, patrocinar, colocar ou autorizar a colocação de aparelhagem de sons mecânicos dirigidos – tão-somente – para a realização das festas carnavalescas em locais determinados; que se abstinhasse de conceder alvarás para funcionamento de comércio no período carnavalesco, com sonorização mecânica externa, além, dentre outras ações, de manter livres e desimpedidas pelo menos duas vias de acesso ao hospital municipal.

Viu-se que a prefeita desrespeitou decisão judicial transitada em julgado, tendo deixado de observar o comando da sentença nos autos nº 0461.00.00019-4 e o Decreto-Lei nº 25/37, agindo negligentemente, com culpa e desamparando bens que fazem parte do patrimônio histórico e cultural do país, violando os princípios da administração, que se enquadram no artigo 11 da Lei de Improbidade e independem da efetiva comprovação de dano ao patrimônio público, desrespeitando também os artigos 17, 18 e 20 do Decreto-Lei 25/37. Houve condenação da ré ao pagamento de multa civil de 30 vezes o valor da remuneração por ela recebida à época da conduta, proibição de contratação com o poder público e/ou receber benefícios fiscais ou creditícios e suspensão de direitos políticos pelo prazo de 4 anos.

3. Bem cultural imaterial: topônimo

Dick (1990b p. 22) leciona que “[...] se a Toponímia situa-se como crônica de um povo, gravando presente para o conhecimento das gerações futuras, o topônimo é o instrumento desta projeção temporal [...]”.

Dentro desse estudo, apresenta-se como tópico analítico de bem cultural imaterial a contextualização do topônimo inserido em seu seio social.

Segundo Dick (1990a, p. 1), “[...] desde os mais remotos tempos, o homem sempre deu nome aos lugares. E o sentido desses denominativos é o ponto de partida para investigações no campo da lingüística, geografia, antropologia, psicossociologia, enfim, da cultura em geral [...]”.

A Toponímia, que é uma disciplina científica da ciência Onomástica, como estudo lingüístico e histórico da origem dos topônimos (nomes próprios de lugar), visa também à análise da estrutura do topônimo, revelando o registro da cultura e dos valores dos lugares.

Ao designar tradicionalmente o nome próprio de lugar, o topônimo, em sua formalização na nomenclatura onomástica, liga-se ao acidente geográfico que identifica, com ele constituindo um conjunto ou uma relação binômica, que se pode sectionar para melhor se distinguirem os seus termos formadores. (DICK, 1990a, p. 10).

[...] através das camadas onomásticas, revelam-se, numa perspectiva globalizante, as feições características do local, sejam as de ordem física quanto socioculturais. De tal modo, esses aspectos se corporificam nos topônimos que se podem mesmo, muitas vezes, estabelecer a correlação entre o nome dos acidentes e o ambiente em que ele se acha inscrito. (DICK, 1990a, p. 35).

Considerando o topônimo como um patrimônio cultural imaterial, torna-se necessário revelar o significado do que vem a ser o nome⁶. Existem duas maneiras práticas de identificá-lo:

- a) É constituição ou formação fonêmica, ou seja, a palavra é formada como outra qualquer da língua, constituída de vogais e consoantes emitidas pelo aparelho fonador e transmitidas ao cérebro por audição. Essa seria uma característica fonético-fonológica, sem consideração significativa.
- b) Para que ocorra comunicação interpessoal, porém, é necessário que os falantes usem o mesmo código lingüístico, ou seja, tenham a mesma língua, para que conheçam o significado das formas lingüísticas ou palavras emitidas.

A interação entre significante (expressão oral) e significado (sentido da forma emitida) configura a semântica das línguas, permitindo o completar da comunicação entre os indivíduos.

Os nomes ainda exercem, sem sombra de dúvida, um fascínio inexplicável sobre as pessoas, trazendo em si a reminiscência da mística que sempre envolve a nomeação, desde os primeiros tempos da Antiguidade Clássica.

Como está escrito no Evangelho de São João (1,1), “*No princípio, era o Verbo e o Verbo estava com Deus, e o Verbo era Deus*”. No início era o Verbo, o Verbo habitou entre nós e a Palavra foi formada.

Os antigos não revelavam o nome a estranhos para que seu portador não sofresse danos irreparáveis, como “perda da alma”, que passava, daí em diante, a pertencer àquele que conheceu o segredo do nome. Este pensamento também estava instalado entre os Tupinambás do litoral brasileiro. Do antigo Egito vinha a crença, perpassando por várias regiões até chegar a nós, de que o nome revelado a estranhos era um caso perdido, pois com ele ia também a própria personalidade. Isso porque, na prática, acreditavam que o homem era formado de três elementos: corpo, alma (ou espírito) e nome. O nome era, assim, uma entidade que caminhava por forças mágicas paralelamente ao corpo.

Da palavra comum da língua forma-se o nome das coisas, dos objetos, das pessoas,

⁶ DICK, Maria Vicentina de Paula do Amaral, aulas ministradas no Curso de Graduação e Pós-Graduação da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

dos lugares. E esse nome específico torna-se a marca identitária ou a identificação personalíssima desse objeto que não pode mais ser alterado. Segundo Dick, se há mudança ou trocas, permitindo-se a alteração, instala-se o caos social e a comunicação ou o traço identificador das coisas e seres não existe mais.

O nome pessoal que antecede o de família – prenome – é imutável, conforme artigo 58 da Lei nº 6.015/73, e não pode ser trocado a partir do momento em que for inscrito no registro público, a não ser na hipótese de causar problemas ao seu portador por apresentar semelhança a formas pejorativas e deprimentes, resultar em cacofonia ou gerar dubiedade de identificação sexual. Em outras palavras, o prenome pode ser mudado quando for evidente o seu erro gráfico ou quando ocorrer exposição do seu portador ao ridículo, nos termos do parágrafo único do artigo 58 da Lei nº 6.015/73. Com os estrangeirismos pode ocorrer esse fenômeno, pois o usuário emprega o nome muitas vezes por um gosto pessoal ou porque o som da palavra é diferente, denotando sua origem não nacional. Há quem prefira essa forma de nomear distante de nossas matrizes, mostrando preferências pelo uso do que vem de fora.

Ao escolher o nome de um filho, entre outros critérios, passa-se pelo critério de nomes geracionais, que visam à conservação do nome de família; nomes da moda, que são cíclicos, e nomes perenes, como os nomes bíblicos. Em razão da força que o nome possui, pode-se querer transmitir ao homenageado as intenções das características físicas do seu primeiro portador, ou as características psíquicas, morais, de valores e condutas da personalidade envolvida.

Evidentemente, que a esta motivação inicial agregar-se-ão todos os valores, comportamentos e condutas perseguidos e adotados vida a fora pela própria pessoa, que poderá confirmar ou se distanciar do propósito inicial. De qualquer forma, o nome será sempre a assinatura da pessoa e pertencerá ao seu patrimônio identitário, à sua própria personalidade.

O mesmo ocorre com os nomes de lugares e logradouros públicos. À motivação original, agregar-se-á o desenrolar da história que consolida e consagra a denominação, fornecendo valores culturais a esta entidade onomástica. Desse modo, impõe-se aos governantes a preservação dos topônimos consagrados, que fazem parte do patrimônio coletivo daquela comunidade. Torna-se, assim, imperioso combater o despreparo ou o oportunismo de prefeitos, vereadores, agentes que destinam suas atividades à alteração de nomes de ruas e logradouros, concedendo títulos à sua clientela⁷ e aos seus eleitores.

A Toponímia configura, portanto, valioso documento científico para resgatar a história dos espaços urbanos e dos nomes dos acidentes geográficos. O referencial pode ser maior que o próprio nome oficial. Em São Paulo, por exemplo, o nome “Ponte Cidade Jardim” é o nome referencial, forte, conhecido e que, por ligar dois bairros – Jardim Europa e Cidade Jardim – por cima do Rio Pinheiros, torna sem utilização

⁷ Ver: (TOLEDO, 2009, p. H 16).

popular, cotidiana, o posterior nome do homenageado “Engenheiro Roberto Rossi Zúccolo”. Logo, a toponímia espontânea deve prevalecer sobre as denominações concedidas por agentes públicos, à revelia da participação popular.

Em São Paulo, por iniciativa do então Vereador Arnaldo Madeira, houve a inclusão da Toponímia na Lei Orgânica Municipal, relacionada com a identidade, a ação e a memória dos diferentes grupos formadores da sociedade, para ser preservada pelo município, em razão de seu valor histórico-cultural, nos termos do artigo 192, parágrafo único, inciso VI, da referida lei, datada de 06 de abril de 1990.

No intuito de melhor disciplinar a matéria, temos ainda como exemplo as Leis nº 7.133/96 e 6.916/95, do Município de Belo Horizonte, que regulamentam a denominação dos próprios públicos, determinando a sua ocorrência por lei (artigo 1º da Lei nº 7.133/96 e artigo 6º da Lei nº 6.916/95). O projeto de lei que visar a alteração deverá estar instruído com abaixo-assinado firmado por pelo menos sessenta por cento dos moradores da via a ser renominada (artigo 5º da Lei nº 7.133/96 e artigo 14, da Lei nº 6.916/95). Há ainda a Lei nº 14.454/2007, do Município de São Paulo, que veda a denominação de via ou logradouro público com nome de pessoa viva (artigo 2º), vedando também a alteração de denominação de próprios e obras de arte municipais, cuja denominação já se consagrou tradicionalmente e se incorporou na cultura da cidade (artigo 9º), mesmo que o nome não tenha sido objeto de ato de autoridade competente (artigo 4º).

Vêm-se, assim, as buscas municipais para regulamentar as denominações e possíveis alterações de nomenclatura de ruas e logradouros públicos, que se juntam à Lei Federal nº 6.454/77.

4. Conclusão

Entende-se que não há a possibilidade de alterar ou mesmo nomear a denominação pública a não ser que haja discussão com as bases, em audiência pública, consultando-se a população diretamente interessada, na forma de plebiscito, em razão da relevância sociocultural da matéria envolvida, que, assim, manifestará a sua opinião, a ser expressa em lei posterior, se for o caso.

Tudo a impedir que ocorram alterações com propósitos político-partidários e para fins de homenagens a apadrinhados políticos. O mesmo deve ser dito no tocante à escolha do primeiro nome do lugar. A alteração unilateral por agente político, sem discussão com as bases, não representa a prevalência da vontade popular – detentora desse patrimônio onomástico – que muitas vezes reage com placas, passeatas e discussões para manutenção ou retorno do nome tradicional. Como exemplo, pode ser citado o caso de “Calambau”, que foi substituído por Presidente Bernardes, distrito do Município de Piranga/MG.

Desse modo, caberá ao Ministério Público a propositura de ação civil pública para se anular o nome arbitrário, sem origens históricas e sem respaldo comunitário,

para conservação do nome que retrate o referencial e o tradicional, presente no coração do povo. Ora, havendo alteração para fins políticos, manobras populistas e homenagens indevidas ter-se-á violação aos princípios administrativos da moralidade e da impessoalidade, com lesão ao artigo 216 da Constituição Federal, tornando-se pertinente a responsabilização por ato de improbidade administrativa dos agentes envolvidos, nos termos do artigo 11 da Lei nº 8.429/92, em razão do prejuízo moral vivenciado pela coletividade, detentora desse patrimônio onomástico. E, no caso de comprovação de gastos ilícitos ao erário, amoldar-se-á a conduta ao disposto no artigo 10 da Lei nº 8.429/92.

Em *sites* sobre a cidade de Ouro Preto, obteve-se a informação da existência de uma denominação oficial paralela a uma denominação tradicional quanto à denominação de ruas, mantendo-se no coração do povo o nome ditado pela tradição. Essa divergência se dá uma vez que a troca dos nomes ocorre sem a prévia consulta ao povo, que é o principal interessado na manutenção ou alteração do nome do logradouro e também no próprio batismo inicial. Como exemplo, podemos apresentar a seguinte relação, alcançadas em endereços eletrônicos:

Denominação Oficial	Denominação Tradicional
a) Rua Conde de Bobadela	Rua Direita
b) Rua Senador Rocha Lagoa	Rua das Flores
c) Praça Reinaldo Alves de Brito	Praça do Cinema
d) Praça Silviano Brandão	Largo da Alegria
e) Rua Alvarenga	Ruas das Cabeças
f) Rua Cláudio de Lima	Beco dos Bois
g) Rua Randolfo Bretãs	Rua das Escadinhas
h) Rua Antônio de Albuquerque	Rua da Glória
i) Praça Barão do Rio Branco	Praça do Circo
j) Rua Conselheiro Quintiliano	Lages
k) Rua Cláudio Manoel	Rua do Ouvidor
l) Rua Coronel Alves	Rua do Carmo
m) Rua Henri Gorceix	Rua Nova
n) Rua Salvador Trópia	Beco da Ferraria
o) Rua Carlos Tomaz	Rua do Gibu
p) Rua Henrique Adeodato	Cruz das Almas
q) Praça Cesário Alvim	Praça da Estação
r) Rua Dom Silvério	Palácio Velho
s) Rua Teixeira Amaral	Ladeira São José
t) Rua Donato da Fonseca	Ponte Seca
u) Rua Pandiá Calógeras	Ladeira do Gambá

Acredita-se no impedimento da alteração dos nomes de centros históricos tombados, já consagrados na cultura popular, como tutela ao meio ambiente cultural, não havendo possibilidade de exame no caso concreto de conveniência política, sob pena de se ferir princípios científicos acerca do tema, ligados à historicidade do topônimo.

Desse modo, o resgate e a preservação da Toponímia, assim como dos bens culturais materiais, constituem uma observância do exercício da cidadania, que, segundo artigo 1º, inciso II, da Constituição Federal, fundamenta o Estado Democrático de Direito, em clara conservação da cultura, da memória e da identidade dos povos, conforme artigo 216 do mesmo diploma normativo. E o desrespeito a esses bens pode ensejar a responsabilização por ato de improbidade administrativa, nos termos anotados neste estudo.

Ouro Preto, 13 de março de 2009.

5. Referências bibliográficas

DICK, Maria Elmira Evangelina do Amaral e outro. *Crime de Lavagem de Dinheiro*. Belo Horizonte: CEA/MPMG, 2006a.

DICK, Maria Elmira Evangelina do Amaral; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. I Exposição de inclusão sociocultural promovida pela coordenadoria das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Histórico, Cultural e Turístico de Minas Gerais. *Revista MPMG Jurídico*. Belo Horizonte, Ano 1, n. 4, p. 70-71, fev./mar. 2006b.

DICK, Maria Vicentina de Paula do Amaral. *Toponímia e Antroponímia no Brasil*. Coletânea de Estudos. 2. ed. São Paulo: São Paulo, 1990a.

_____. *A motivação Toponímica e a Realidade Brasileira*. São Paulo: Arquivo do Estado, 1990b.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2001.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Tutela do Patrimônio Cultural Brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Improbidade Administrativa*. Porto Alegre: Síntese, 1997.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa Comentada*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

TOLEDO, Benedito Lima de. Desorientando São Paulo. In: São Paulo 455 anos de O Estado de S. Paulo. São Paulo, 25 de janeiro de 2009. p. H 16.