



**ILUSTRÍSSIMO SENHOR VEREADOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE
VEREADORES DO MUNICÍPIO DE FARROUPILHA,**

ILUSTRÍSSIMOS SENHORES VEREADORES,

PARECER JURÍDICO

Objeto: Parecer Jurídico do Projeto de Lei nº. 19/2022

Autoria: Poder Legislativo

Ementa: "Dispõe sobre a autorização para a captação e uso de imagens de bens públicos municipais".

A Procuradoria da Câmara de Vereadores, no uso de suas atribuições, vem, respeitosamente, à presença dos ilustríssimos Srs. Vereadores, apresentar o presente

PARECER

ao **Projeto de Lei nº. 19/2022** de autoria do Poder Legislativo na pessoa do vereador Juliano Luiz Baumgarten, pelos fundamentos a seguir expostos:

I - RELATÓRIO

Na data de 22 de julho de 2022, o Vereador Juliano Luiz Baumgarten apresentou à Colenda Câmara de Vereadores o Projeto de Lei nº. 19/2022, que dispõe sobre a autorização para a captação e uso de imagens de bens públicos municipais.

Justifica o proponente que:

O presente Projeto de Lei objetiva regulamentar, de modo definitivo, a captação e uso de imagens, por parte de qualquer pessoa, de bens públicos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

pertencentes ou que estejam sob a posse do Município, sejam eles móveis ou imóveis.

Desta feita, ficará esclarecido suficientemente as hipóteses em que será possível às pessoas, de forma clara e impessoal, captarem e utilizarem imagens de bens públicos, assim como, as consequências em caso de descumprimento das regras.

Já ocorreu no município de pessoas desejarem utilizar as referidas imagens para ações educativas ou para atividades que auxiliariam no turismo, necessitando requerer ao Poder Público autorização, algo que muitas vezes demorou para ocorrer.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Dispõe o presente projeto de lei sobre a autorização para a captação e uso de imagens de bens públicos municipais.

Dispõe o artigo 24, inc. VII da Constituição Federal que a União, Estados e Distrito Federal possuem competência concorrente para legislar sobre proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico. Nada obstante, o artigo 30, inc. I da Constituição Federal disciplina que compete aos municípios legislar sobre assunto de interesse local.

No entanto, tem-se que o projeto de lei objeto de análise não trata de matéria que possa ser disciplinada em âmbito municipal, em especial da forma como disposta no projeto em apreço.

Importante delimitar os institutos jurídicos que circundam o tema. Nas palavras de Cretella Júnior¹, bens do domínio público são

o conjunto das coisas móveis e imóveis de que é detentora a Administração, afetados quer a seu próprio uso, quer ao uso direto ou indireto da coletividade, submetidos a regime jurídico de direito público derogatório e exorbitante do direito comum.

Nesse contexto, o Código Civil Brasileiro disciplina a matéria.

“FARROUPILHA - BERÇO DA COLONIZAÇÃO ITALIANA NO RIO GRANDE DO SUL”

“DOE SANGUE, SALVE VIDAS”

11 de Dezembro - Emancipação Política do Município de Farroupilha.

20 de Maio - Comemoração da Imigração Italiana no RS.

Fone: (54) 3261.1136 - site: www.camarafarroupilha.rs.gov.br

e-mail: camara@camarafarroupilha.rs.gov.br

Rua Júlio de Castilhos, 420, Centro, CEP 95180-000 - Farroupilha –RS – Brasil



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

No que tange ao texto expresso no projeto de lei em apreço, tem-se disposto no artigo 1º que *"fica autorizado a qualquer pessoa física ou jurídica, a captação e uso de imagens de bens públicos de propriedade do Município de Farroupilha ou que estejam em sua posse, sejam eles móveis ou imóveis"*. Cumpre destacar que o texto dispõe sobre diferentes assuntos, com distintas soluções jurídicas.

No que dispõe sobre a autorização para que qualquer pessoa física ou jurídica possa captar e fazer uso de imagens de bens públicos de propriedade do Município de Farroupilha, tem-se que tal consentimento independe de norma legal para tanto. *A priori*, é gratuita e independe de autorização legal a captação de imagens dos bens públicos. Nesse sentido, dispõe a Lei 9610/98 que:

Art. 46. Não constitui ofensa aos direitos autorais:

I - a reprodução:

a) na imprensa diária ou periódica, de notícia ou de artigo informativo, publicado em diários ou periódicos, com a menção do nome do autor, se

¹ CRETELLA, Júnior. **Tratado do domínio público**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

assinados, e da publicação de onde foram transcritos;

b) em diários ou periódicos, de discursos pronunciados em reuniões públicas de qualquer natureza;

c) de retratos, ou de outra forma de representação da imagem, feitos sob encomenda, quando realizada pelo proprietário do objeto encomendado, não havendo a oposição da pessoa neles representada ou de seus herdeiros;

d) de obras literárias, artísticas ou científicas, para uso exclusivo de deficientes visuais, sempre que a reprodução, sem fins comerciais, seja feita mediante o sistema Braille ou outro procedimento em qualquer suporte para esses destinatários;

II - a reprodução, em um só exemplar de pequenos trechos, para uso privado do copista, desde que feita por este, sem intuito de lucro;

III - a citação em livros, jornais, revistas ou qualquer outro meio de comunicação, de passagens de qualquer obra, para fins de estudo, crítica ou polêmica, na medida justificada para o fim a atingir, indicando-se o nome do autor e a origem da obra;

IV - o apanhado de lições em estabelecimentos de ensino por aqueles a quem elas se dirigem, vedada sua publicação, integral ou parcial, sem autorização prévia e expressa de quem as ministrou;

V - a utilização de obras literárias, artísticas ou científicas, fonogramas e transmissão de rádio e televisão em estabelecimentos comerciais, exclusivamente para demonstração à clientela, desde que esses estabelecimentos comercializem os suportes ou equipamentos que permitam a sua utilização;

VI - a representação teatral e a execução musical, quando realizadas no recesso familiar ou, para fins exclusivamente didáticos, nos estabelecimentos de ensino, não havendo em qualquer caso intuito de lucro;

VII - a utilização de obras literárias, artísticas ou científicas para produzir prova judiciária ou administrativa;

VIII - a reprodução, em quaisquer obras, de pequenos trechos de obras preexistentes, de qualquer natureza, ou de obra integral, quando de artes plásticas, sempre que a reprodução em si não

"FARROUPILHA - BERÇO DA COLONIZAÇÃO ITALIANA NO RIO GRANDE DO SUL"
"DOE SANGUE, SALVE VIDAS"

11 de Dezembro - Emancipação Política do Município de Farroupilha.

20 de Maio - Comemoração da Imigração Italiana no RS.

Fone: (54) 3261.1136 - site: www.camarafarroupilha.rs.gov.br

e-mail: camara@camarafarroupilha.rs.gov.br

Rua Júlio de Castilhos, 420, Centro, CEP 95180-000 - Farroupilha - RS - Brasil



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

seja o objetivo principal da obra nova e que não prejudique a exploração normal da obra reproduzida nem cause um prejuízo injustificado aos legítimos interesses dos autores.

Art. 47. São livres as paráfrases e paródias que não forem verdadeiras reproduções da obra originária nem lhe implicarem descrédito.

Art. 48. As obras situadas permanentemente em logradouros públicos podem ser representadas livremente, por meio de pinturas, desenhos, fotografias e procedimentos audiovisuais. (grifo nosso)

No entanto, isso não significa que possa coexistir uma norma legal que conceda tal direito de forma irrestrita e absoluta, ainda mais quando o disposto no artigo 3º afirma que o uso das imagens poderá ser feito não apenas para fins pessoais, mas também para fins econômicos ou comerciais.

O caráter inapropriado de uma norma com tal teor é facilmente vislumbrado quando se estiver diante de bens públicos municipais protegidos no interior de museus, por exemplo, em que pode ser vedada a captação fotográfica; quando se estiver diante de bens tombados, que muito embora protegidos pelo direito público, sobre eles incidente também interesses privados; ou até mesmo diante de documentos que porventura possam estar classificados como sigilosos, nos termos de lei federal. Em todos os exemplos, é possível que existam bens públicos sobre os quais incidam restrições administrativas que venham a impedir a sua captação e utilização.

Nada obstante, uma norma que venha a permitir a captação e uso de imagens de bens públicos de forma irrestrita, também interfere na própria atuação e organização administrativa, vez que poderia estar a se permitir o amplo acesso às repartições públicas, para captação de imagens, independentemente de qualquer autorização, o que ultrapassa a margem da razoabilidade da norma.

Ademais, o mesmo artigo 1º prevê que essa autorização abrange não apenas os bens públicos de propriedade do Município, mas também os bens que "estejam sob sua posse". Importante salientar que bens que possam estar sob a posse do Município e que não são bens públicos de sua propriedade, nada mais são do que bens particulares, os quais, por alguma razão estão sob a posse do Município. No que

"FARROUPILHA - BERÇO DA COLONIZAÇÃO ITALIANA NO RIO GRANDE DO SUL"
"DOE SANGUE, SALVE VIDAS"

11 de Dezembro - Emancipação Política do Município de Farroupilha.
20 de Maio - Comemoração da Imigração Italiana no RS.

Fone: (54) 3261.1136 - site: www.camarafarroupilha.rs.gov.br

e-mail: camara@camarafarroupilha.rs.gov.br

Rua Júlio de Castilhos, 420, Centro, CEP 95180-000 - Farroupilha - RS - Brasil



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

tange a tais bens, **em nenhuma hipótese** poderia ser legislado concedendo-se autorização para que terceiros captem e utilizem de imagens seja para fins pessoais, econômicos ou comerciais.

Sobre tais bens, o Município não apenas não pode legislar com esse viés, como também não pode dispor discricionariamente de tais bens. Como exemplo poderíamos citar um obra de arte particular, cedida para que o Município proceda com a guarda e exposição em um museu. Importante ressaltar que mesmo que houvesse uma lei municipal dando tal autorização, a violação de eventual direito da personalidade não seria escusado sob o manto dessa lei.

Note-se que o Superior Tribunal de Justiça sedimentou no âmbito da Súmula 403 que *"independe de prova do prejuízo a indenização pela publicação não autorizada de imagem de pessoa com fins econômicos ou comerciais"*. Muito embora a súmula trate especificamente do direito de imagem de pessoa natural, o Tribunal já se posicionou também quando ao dever de indenizar quando em cotejo obras arquitetônicas².

RECURSOS ESPECIAIS. 1. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO DECORRENTE DE **VIOLAÇÃO DE DIREITO MORAL E PATRIMONIAL DO AUTOR DE OBRA ARQUITETÔNICA**, REPRODUZIDA EM LATAS DE TINTAS E MATERIAL PUBLICITÁRIO, SEM SUA AUTORIZAÇÃO E INDICAÇÃO DO CRÉDITO AUTORAL. 2. AUTORIZAÇÃO DO PROPRIETÁRIO DA CASA RETRATADA, MEDIANTE CORRELATA REMUNERAÇÃO (CONTRATO DE CESSÃO DE USO DE IMAGEM). IRRELEVÂNCIA. ADQUIRENTE DA OBRA, EM REGRA, NÃO INCORPORA DIREITOS AUTORAIS. 3. ESCUSA DO ART. 48 DA LEI N. 9.610/1998 (OBRA SITUADA EM LOGRADOURO PÚBLICO). INAPLICABILIDADE. UTILIZAÇÃO DA OBRA COM FINALIDADE COMERCIAL. 4. SANÇÃO CIVIL. SUBSUNÇÃO DO FATO À NORMA SANCIONADORA. NÃO VERIFICAÇÃO. 5. VIOLAÇÃO DE DIREITO

² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.562.617/SP**. Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze. Pesquisa de Jurisprudência. Julgado em 22-11-2016. Acórdão disponível na íntegra em https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=67156712&num_registro=201502507950&data=20161130&tipo=5&formato=PDF . Acesso em 01 ago. 2022.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

PATRIMONIAL DO AUTOR. RECONHECIMENTO. MENSURAÇÃO CERTA E DETERMINADA DO DANO MATERIAL. NECESSIDADE. 6. VIOLAÇÃO DE DIREITO MORAL DO AUTOR. AUSÊNCIA DO CRÉDITO AUTORAL. SUFICIÊNCIA PARA A CARACTERIZAÇÃO DE DANO MORAL INDENIZÁVEL. 7. RECURSO ESPECIAL DA FABRICANTE DE TINTAS IMPROVIDO; E RECURSO ESPECIAL INTERPOSTO PELO AUTOR DA OBRA PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Especificamente em relação às obras arquitetônicas, o projeto e o esboço, elaborados por profissionais legalmente habilitados para tanto, e a edificação são formas de expressão daquelas. A construção consiste no meio físico em que a obra arquitetônica, concebida previamente no respectivo projeto, veio a se plasmar. A utilização (no caso, com finalidade lucrativa) da imagem da obra arquitetônica, representada, por fotografias, em propagandas e latas de tintas fabricadas pela demandada encontra-se, inarredavelmente, dentro do espectro de proteção da Lei de Proteção dos Direitos Autorais. 2. A aquisição, em si, de uma obra intelectual não transfere automaticamente os direitos autorais, salvo disposição expressa em contrário e ressalvado, naturalmente, o modo de utilização intrínseco à finalidade da aquisição. Na hipótese dos autos, ante o silêncio do contrato, o proprietário da casa, adquirente da obra arquitetônica, não incorporou em seu patrimônio jurídico o direito autoral de representá-la por meio de fotografias, com fins comerciais, tampouco o de cedê-lo a outrem, já que, em regra, a forma não lhe pertence e o aludido modo de utilização refoge da finalidade de aquisição. Assim, a autorização por ele dada não infirma os direitos do arquiteto, titular do direito sob comento. 3. **Em razão de as obras situadas permanentemente em logradouros públicos integrarem de modo indissociável o meio ambiente, a compor a paisagem como um todo, sua representação (por meio de pinturas, desenhos, fotografias e procedimentos audiovisuais), por qualquer observador, não configura, em princípio, violação ao direito autoral. A obra arquitetônica, ainda que situada permanentemente em propriedade privada, sendo possível visualizá-la a partir de um local**

"FARROUPILHA - BERÇO DA COLONIZAÇÃO ITALIANA NO RIO GRANDE DO SUL"

"DOE SANGUE, SALVE VIDAS"

11 de Dezembro - Emancipação Política do Município de Farroupilha.

20 de Maio - Comemoração da Imigração Italiana no RS.

Fone: (54) 3261.1136 - site: www.camarafarroupilha.rs.gov.br

e-mail: camara@camarafarroupilha.rs.gov.br

Rua Júlio de Castilhos, 420, Centro, CEP 95180-000 - Farroupilha -RS - Brasil



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

público, integra, de igual modo, o meio ambiente e a paisagem como um todo, a viabilizar, nesse contexto (paisagístico) a sua representação, o que, também, não conduziria à violação do direito do autor. A hipótese, todavia, não é de mera representação da paisagem, em que inserida a obra arquitetônica, mas sim de representação unicamente da obra arquitetônica, com a finalidade lucrativa. (...) (grifo nosso)

Diante do exposto, muito embora reste expressamente consignado pelo proponente que o objetivo da norma seja atender casos concretos, faz-se consignar que toda norma legal deve ter como objetivo primário atender a situações abstratas e gerais que envolvam interesses locais, ou seja, interesses dos munícipes em sua coletividade, buscando-se evitar a criação de leis para tratar de interesses particulares de uma ou outra pessoa, sob pena de se produzir um arcabouço legislativo despiciendo, aptos a gerar outros entraves legais.

Considerando a inviabilidade da própria matéria como exposta, deixo de analisar os demais artigos no presente Projeto de Lei.

Assim, nada mais resta além de **OPINAR** que, do ponto de vista formal objetivo, o presente Projeto de Lei é **inviável**.

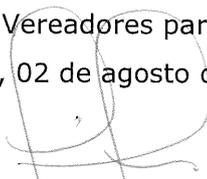
III – CONCLUSÃO

ISSO POSTO, opina-se pela inviabilidade do Projeto de Lei do Poder Legislativo nº. 19/2022 de autoria do vereador Juliano Luiz Baumgarten.

É o parecer, *sub censura*.

À Colenda Câmara de Vereadores para apreciação do presente.

Farroupilha/RS, 02 de agosto de 2022.


VIVIANE VARELA
OAB/RS 80.218
Procuradora da Câmara Municipal de
Vereadores de Farroupilha/RS

“FARROUPILHA - BERÇO DA COLONIZAÇÃO ITALIANA NO RIO GRANDE DO SUL”
“DOE SANGUE, SALVE VIDAS”

11 de Dezembro - Emancipação Política do Município de Farroupilha.

20 de Maio - Comemoração da Imigração Italiana no RS.

Fone: (54) 3261.1136 - site: www.camarafarroupilha.rs.gov.br

e-mail: camara@camarafarroupilha.rs.gov.br

Rua Júlio de Castilhos, 420, Centro, CEP 95180-000 - Farroupilha –RS – Brasil