



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL

PG. P. 1032/12 – RUSP
AFM

PROCESSO Nº: 2012.1.500.16.3

INTERESSADO: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

ASSUNTO: Consulta. Uso de imagem. Realização de filmes e fotografias em áreas internas e externas de edifícios da Universidade de São Paulo. Procedimentos legais. Análise.

PARECER

Senhor Procurador Geral

São os autos encaminhados a esta Procuradoria Geral com consulta subscrita pelo Ilustre Diretor da FAUUSP, nos seguintes termos:

A Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP vem recebendo pedidos de realização de filmes comerciais nas áreas interna e externa do edifício Vilanova Artigas.

Sendo assim, consultamos essa Procuradoria Geral acerca dos procedimentos legais que devemos tomar referente ao uso de imagem.

Trata-se, portanto, de solicitação de esclarecimentos acerca das hipóteses em que seria lícita a representação do edifício Vilanova Artigas em obras cinematográficas. Aproveitamos a oportunidade, porém, para fazermos uma abordagem ampla sobre toda e qualquer forma de representação de próprios da Universidade.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL

2

Inicialmente, parece-nos adequado que partamos do princípio inscrito no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, segundo o qual *"ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei"*.

No referido dispositivo constitucional encontra-se inscrito o princípio da legalidade que, para os particulares, significa, entre outras coisas, que tudo o que não é vedado pela lei é permitido. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello¹, *"a Administração não poderá proibir ou impor comportamento algum a terceiro, salvo se estiver previamente embasada em determinada lei que lhe faculte proibir ou impor algo a quem quer que seja"*.

Cabe, portanto, analisar se há normas que autorizariam a Administração a vedar, em certas hipóteses, a realização de filmes e fotografias que retratariam suas dependências, pois, caso contrário, haveria permissão implícita, por força do princípio da legalidade.

Em pesquisa sobre o tema da difusão da cultura e do exercício de direitos culturais, verifica-se que, também em âmbito constitucional, o artigo 215 da Carta Maior diz:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Dessa forma, verifica-se que a Constituição Federal estatui que, a princípio, o Estado promoverá o pleno exercício de direitos

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.

¹ Curso de Direito Administrativo, 28ª ed., Malheiros, São Paulo, p. 102.



OS

culturais, dentre os quais inegavelmente se insere a produção fotográfica ou de filmes.

Já em âmbito infraconstitucional, verifica-se que há legislação que trata de forma mais específica do tema. Com efeito, a Lei de Direitos Autorais (Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998) prevê, de forma bastante clara, a liberdade de representação de obras situadas permanentemente em logradouros públicos. Vejamos:

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

Comentando o citado dispositivo, José de Oliveira Ascensão² aduz:

Permitindo a reprodução de obras de arte existentes em logradouros públicos (art. 49, I, e) [à lei] diretamente permitiu a representação de obras de arquitetura que lá se encontrem. Como peça estética, o edifício em que a obra de arquitetura encarnou fica assim sujeito à utilização por qualquer pessoa.

Dada a especificidade da norma e a sua proximidade com a matéria tratada nos autos, é de todo recomendável, portanto, estudar com maiores detalhes os conceitos trazidos no dispositivo citado.

DAS "OBRAS SITUADAS EM LOGRADOUROS PÚBLICOS"

Primeiramente, entendemos que é cabível que definamos quais são, nos termos da lei, as obras situadas em "logradouros públicos".

² Direito Autoral, 2ª ed., Renovar, Rio de Janeiro, 1997, p. 418.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL

4

Nesse sentido, há de se observar que o Anexo I do Código de Trânsito Brasileiro traz definição expressa acerca do conceito de "logradouro público". Vejamos:

LOGRADOURO PÚBLICO - espaço livre destinado pela municipalidade à circulação, parada ou estacionamento de veículos, ou à circulação de pedestres, tais como calçada, parques, áreas de lazer, calçadões.

Dessa forma, há de se distinguir quais seriam os imóveis da Universidade que se localizariam em logradouros públicos ou, nos termos do CTB, em "*espaço livre destinado pela municipalidade à circulação*".

Parece-nos, salvo melhor juízo, que o conceito de logradouro público guarda relação (não equivalência) com o conceito de bem de uso comum.

Na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro³, uma das características dos bens públicos de uso comum é, precisamente, a possibilidade de uso aberto e indistinto por uma coletividade de pessoas, sem necessidade de prévio consentimento ou autorização por parte da Administração Pública. Vejamos:

1. é aberto a todos ou a uma coletividade de pessoas, para ser exercido anonimamente, em igualdade de condições, sem necessidade de consentimento expresso e individualizado por parte da Administração;

³ Direito Administrativo, 25ª ed., Atlas, São Paulo, 2012, p. 745.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL

5

56

A conceituação guarda grande relevância, o que é evidenciado quando se destaca que, em caso de bem público de uso comum, o administrado pode se encontrar em posição de detentor de direito subjetivo a usufruir do espaço, cogitando-se, até mesmo, possibilidade de impetração de mandado de segurança para garantir direito líquido e certo nesse sentido. Novamente, bem aponta a Ilustre administrativista⁴:

2. individualmente considerado, como usuário em concreto do bem de uso comum, o administrado pode ser titular de direito subjetivo público, defensável nas vias administrativa e judicial, quando sofrer cerceamento no livre exercício do uso comum, em decorrência de ato de terceiro ou da própria Administração. (...) O direito do particular pode ser assegurado, também, por meio de mandado de segurança; o Tribunal de Justiça de São Paulo já decidiu que "todo aquele que satisfizer as exigências legítimas da Administração tem direito a utilizar-se dos bens de uso comum do povo e dos bens de uso especial destinados ao público. Indevidamente obstado nesse propósito, poderá recorrer às vias ordinárias para consegui-lo, sendo o mandado de segurança remédio hábil para a efetivação desse direito".

Pois bem. Nesse sentido, não se chega a outra conclusão senão a de que as ruas e vias da cidade, que se caracterizam, em regra, como bens de uso comum, são logradouros públicos. Sendo logradouros públicos, as obras e edifícios que ali se situam permanentemente podem, nos termos expressos do artigo 48 da Lei de Direitos Autorais, ser representadas livremente por particulares.

A Universidade de São Paulo é proprietária de diversos imóveis que se situam em vias que, por sua vez, se caracterizam como

⁴ Ob. cit., p. 746.

Jm



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL

6

logradouros públicos. Exemplificativamente, o Museu de Zoologia da USP se situa no número 481 da Avenida Nazaré, a Faculdade de Medicina da USP se situa no número 455 da Avenida Doutor Arnaldo etc. Dessa forma, não há como negar a aplicação do artigo 48 da Lei de Direitos Autorais.

**DA INTERPRETAÇÃO DA EXPRESSÃO "REPRESENTADAS
LIVREMENTE"**

Há, porém, de se observar que o direito de livre representação a que faz menção o artigo 48 da Lei de Direitos Autorais deve ser interpretado em consonância com outros princípios e normas do ordenamento brasileiro.

Nesse sentido, cabe expor o conteúdo do parágrafo primeiro do artigo 37 do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990):

Art. 37. É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva.

§ 1º É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços.

Pela leitura do dispositivo, extrai-se a noção de que é abusiva a publicidade que induz o consumidor a erro a respeito da natureza ou características de um produto ou serviço.

Dessa forma, há de se concluir que ainda que o edifício esteja localizado em logradouro público, é ilícita a representação daquele em



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL

7

07

publicidade que, implícita ou expressamente, leve a falsa conclusão acerca do produto ou de quem o endossa.

Exemplificativamente, seria abusiva a retratação do Museu de Zoologia da USP (edifício situado em logradouro público) em material publicitário que levasse a população à conclusão errônea de que a Universidade de São Paulo é proprietária, apoiadora, avalizadora ou promotora de um determinado produto ou serviço.

DO INTERIOR DOS EDIFÍCIOS E DAS OBRAS QUE NÃO SE LOCALIZAM
EM LOGRADOUROS PÚBLICOS

Há de se ressaltar, ainda, que a hipótese tratada anteriormente não se confunde com duas outras situações: a retratação do ambiente interior de edifícios e a retratação de obras que não se localizam em logradouros públicos.

Nesse ponto, há de se indagar qual é a situação dos imóveis localizados nos *campi* da Universidade como, por exemplo, a Cidade Universitária Armando Salles de Oliveira.

Com efeito, a questão já foi objeto de detalhado estudo por esta Procuradoria, ocasião em que foi emitido o Parecer CJ.P. 1323/10 (anexo), de lavra da d. Procuradora Stephanie Yukie Hayakawa da Costa, onde se sustentou, *in verbis*:

O uso normal das vias internas do campus universitário, portanto, consiste no trânsito, de alunos, servidores docentes, servidores técnico-administrativos e demais pessoas, que possuem vínculo com a Universidade. O uso anormal é aquele ocasionalmente permitido em forma discricionária pela própria Universidade, como a realização de maratonas e eventos

JM



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL

8

esportivos pontuais em datas em que não há expediente administrativo, nem atividade escolar.

A respeito do uso de bens públicos por particulares, impende trazer à colação a acertada ressalva de Maria Sylvania Zanella Di Pietro⁵:

“As utilizações anormais só devem ser consentidas na medida em que sejam compatíveis com o fim principal a que o bem está afetado, ou seja, desde que não impeçam nem prejudiquem o uso normal do bem”

O raciocínio acima transcrito se origina da noção de que todos os espaços ocupados pelos *campi* da Universidade são bens de uso especial, e não comum, independentemente do trânsito usual de pessoas pelas vias ali localizadas.

Segundo a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello⁶, são de uso especial os bens *afetados a um serviço ou estabelecimento público, como as repartições públicas, isto é, locais onde se realiza a atividade pública ou onde está à disposição dos administrados um serviço público, como teatros, universidades, museus e outros abertos à visitação pública*”.

Como bem apontado no citado parecer, a natureza jurídica de bem de uso especial do *campus* da Cidade Universitária Armando Salles de Oliveira já foi reconhecida mais de uma vez pelo Poder Judiciário, inclusive com pareceres favoráveis do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Como tal, há de se observar que a Universidade guarda relação de supremacia especial com os administrados que ingressam e se

⁵ Direito administrativo, 17ª ed., Atlas, São Paulo, 2004, p. 583.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL

9

utilizam das dependências da USP, de forma que lhe é lícito emitir disciplina interna para funcionamento de seus estabelecimentos.

Nesse ponto, pedimos vênua para citar novamente as lições de Celsô Antônio Bandeira de Mello, que ilustram com clareza a tese da supremacia especial:

É inequivocamente reconhecível a existência de relações específicas intercorrendo entre o Estado e um círculo de pessoas que nelas se inserem, de maneira a compor situação jurídica muito diversa da que atina à generalidade das pessoas, e que demandam poderes específicos, exercitáveis, dentro de certos limites, pela própria Administração. Para ficar em exemplos simplicíssimos e habitualmente referidos: é diferente a situação do servidor público, em relação ao Estado, da situação das demais pessoas que com ele não travaram tal vínculo: é diferente, em relação à determinada Escola ou Faculdade pública, a situação dos que nela estão matriculados e o dos demais sujeitos que não entretêm vínculo algum com as sobreditas instituições; (...) é diferente, ainda, a situação dos inscritos em uma biblioteca pública circulante, por exemplo, daquela dos cidadãos que não a frequentam e não se incluem entre seus usuários por jamais haverem se interessado em matricular-se nela.

Em quaisquer destes casos apontados, os vínculos que se constituíram são, para além de qualquer dúvida ou entredúvida, exigentes de uma certa disciplina interna para funcionamento dos estabelecimentos em apreço, a qual, de um lado, faz presumir certas regras, certas imposições restritivas, assim como, eventualmente, certas disposições benéficas, isto é,

⁶ Curso de Direito Administrativo, 28ª ed., Malheiros, São Paulo, 2011, p. 921.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL

10

favorecedoras, umas e outras tendo em vista regular a situação dos que se inserem no âmbito de atuação das instituições em apreço e que não têm como deixar de ser parcialmente estabelecidas na própria intimidade delas, como condição elementar de funcionamento das sobreditas atividades. (grifo nosso).

Dessa forma, não nos parece que, em relação aos imóveis situados nos *campi* (e não em logradouros públicos ou vias que se caracterizam como bens de uso comum) e por conta da natureza deles haja aplicação do artigo 48 da Lei de Direitos Autorais.

Ao nosso ver, o tratamento jurídico dispensado às hipóteses de obras que não se situam em logradouros públicos é semelhante àquele dispensado ao interior de quaisquer edifícios afetados a uma finalidade específica: em ambos os casos, não há direito subjetivo do particular, cabendo à Administração regular e/ou autorizar a retratação desses ambientes.

Nas hipóteses citadas, a possibilidade de fotografar ou realizar qualquer processo audiovisual é mitigada, posto que a Administração é lícito regular até mesmo o ingresso às repartições públicas.

DA POSSIBILIDADE DE AUTORIZAÇÃO DO USO DA IMAGEM E DA POSSÍVEL REGULAMENTAÇÃO DO TEMA

Quais seriam, portanto, as hipóteses em que a Administração poderia permitir que particulares retratassem por processos audiovisuais as dependências de repartições públicas, no caso do interior de edifícios ou de edifícios que não se localizam em logradouros públicos?

Nesse ponto, há de se retomar as considerações já expostas no Parecer C.J.P. 1323/10 e citadas anteriormente: nas palavras de



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL

9

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, "as utilizações anormais só devem ser consentidas na medida em que sejam compatíveis com o fim principal a que o bem está afetado".

No caso da Universidade de São Paulo, observa-se que há norma específica que trata, entre outras coisas, do uso da imagem da instituição. Trata-se do Código de Ética da USP, que, nos artigos 29 a 31, aborda o tema:

Artigo 29 - A associação, efetiva ou potencial, do nome ou da imagem da Universidade de São Paulo com qualquer ato ou atividade, de índole individual ou institucional, deve ser nitidamente definida pelo seu autor ou agente.

Artigo 30 - A associação, implícita ou explícita, do nome e da imagem da Universidade de São Paulo às atividades desenvolvidas pelos membros da instituição deve ser perfeitamente definida.

Parágrafo único - Os contratos, convênios e acordos que implicarem a associação ao nome ou imagem da Universidade devem explicitar as condições dessa associação.

Artigo 31 - A Universidade, por seus órgãos e membros, tem a responsabilidade de assegurar a observância de padrões éticos e acadêmicos compatíveis com os seus fins, em todas as atividades que levarem o seu nome ou a sua imagem, ou que forem a eles associadas.

Dentro da lógica de que o uso do nome USP e de sua imagem merecem proteção e regulamentação, o Código de Ética estabelece, em suma:

dm



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL

12

- Que a utilização do nome e imagem da USP por funcionários e docentes deve ser perfeitamente definida e guardar relação com o exercício das funções desses agentes.

- Que os contratos, convênios e ajustes em geral que implicarem associação do nome ou imagem da Universidade devem detalhar exaustivamente os contornos desse uso.

- Que o uso do nome e da imagem da USP deve respeitar os padrões éticos e acadêmicos, bem como guardar compatibilidade com as finalidades institucionais da Universidade.

Dentro das diretrizes traçadas pelo Código de Ética da USP, portanto, entendemos pertinente que três hipóteses distintas sejam delineadas.

Para fins culturais e didáticos, parece-nos que a autorização para a retratação de próprios da Universidade não só é possível como se coaduna com a determinação do já citado artigo 215 da Constituição Federal, segundo o qual "*o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional*".

Essa seria a hipótese de, por exemplo, uma família que ingressa na Cidade Universitária Armando Salles de Oliveira e tira fotografias a título de recordação.

Seria o caso já conhecido, também, da tradição da cidade de Piracicaba de que as noivas locais tirem fotografias, para uso próprio, na escadaria da Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz".

Já a autorização de uso da imagem e nome USP para fins puramente comerciais, como bem observado no Parecer C.J.P. 2926/09, não tem regulamentação no âmbito da Universidade. Não é por outro motivo que no processo 2001.1.59.63.6, acerca da utilização das dependências do

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL

13

10

CEPEUSP pela empresa Gessy Leve/JMP produções, foi de tal teor o parecer na apreciação pela d. Comissão de Legislação e Recursos:

A CLR vê com preocupação a cessão de espaços públicos para eventos promocionais de empresas, principalmente quando ficam imprecisos os limites do aval da USP a produtos comerciais. Outrossim, os espaços da USP pertencem à USP e não podem ser negociados sem a rigorosa apreciação dos órgãos pertinentes da USP. Não se quer impedir que as unidades da USP, eventualmente recebam patrocínio. No entanto, há regras que tem que ser seguidas sob pena de banalização da sigla USP. Assim sendo, a CLR decidiu solicitar a suspensão de todos os contratos que estejam sendo preparados entre as unidades orçamentárias da USP com empresas, visando a promoção de produtos comerciais, até que o colendo Conselho Universitário discipline o uso dos espaços públicos para eventual arrecadação de verbas extra-orçamentárias provenientes dessas fontes.

A preocupação exposta na decisão da d. CLR é absolutamente legítima e louvável. Nesse sentido, de fato a autorização do uso das dependências da Universidade de forma indiscriminada e sem parâmetros fixados não só banalizaria a imagem da entidade como se desviaria das finalidades estatutárias institucionais da Universidade.

Essa seria o caso, por exemplo, de uma empresa que comercializa roupas e solicita realizar os ensaios fotográficos para seu catálogo nas dependências da Faculdade de Direito da USP.

A questão é um pouco mais nebulosa quando nos deparamos com a *terceira hipótese*: aquela em que a finalidade precípua é cultural, porém há caráter comercial subjacente.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL

14

Esse seria o caso, por exemplo, de um instituto educacional privado (e pago) que dá aulas de fotografia e pretende levar seus alunos a uma excursão no Museu Paulista, para que estes retratem as paisagens do local.

Embora a apreciação dessa possibilidade envolva fortes aspectos de mérito e dificilmente possa ser definida uma regra geral absoluta sem análise de cada caso individualmente, parece-nos que a autorização por parte da Universidade nessas hipóteses não é, *a priori*, ilícita ou incompatível com suas finalidades estatutárias, até porque eventual caráter comercial secundário e subjacente de uma atividade não teria o condão de afastar um caráter primariamente educativo e cultural.

Entendemos, porém, que, salvo melhor juízo, a questão é merecedora de apreciação específica por parte das Comissões de Legislação e Recursos e de Orçamento e Patrimônio, até para que, na medida do possível, possa haver pacificação do tema na Universidade, uma vez que questões dessa natureza são recorrentes.

Pelo exposto, sugerimos o encaminhamento dos autos à Secretaria-Geral, para apreciação, no mérito, pelas doulas CLR e COP.

É o que cabia observar, *sub censura*.

Procuradoria Geral, 13 de abril de 2012.

Adriana Fragalle Moreira
ADRIANA FRAGALLE MOREIRA
Procuradora

Procuradoria de Contratos Administrativos e de Licitações

De acordo
PJ, 14.04.2012

Hamilton de Castro
Hamilton de Castro Teixeira Silva
Procurador Chefe

Uolho o Parian
A SEI, para oitiva das doulas
CLR e COP

PG, 13abr 2012
Prof. Dr. Gustavo Fariás de Campos
Procurador Geral