

## DIREITOS DA PERSONALIDADE: UMA ANÁLISE SISTÊMICA ENTRE OS IMPACTOS DO DIREITO DE IMAGEM E OS AGENTES PÚBLICOS

### PERSONALITY RIGHTS: A SYSTEMIC ANALYSIS BETWEEN THE IMPACTS OF IMAGE LAW AND PUBLIC AGENTS

André Luiz Maranhão<sup>1</sup>

**RESUMO:** Com o avanço da tecnologia digital e do uso das mídias sociais, se torna cada vez mais fácil e comum a exposição de imagens de terceiros. O direito de imagem, classificado dentro dos direitos da personalidade, é defendido na Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, incs. V e X, como fazendo parte dos princípios e direitos fundamentais. Ocorre que a divulgação da imagem sem autorização e/ou que cause dano a pessoa exposta é passível de responsabilidade civil por aquele que viola tal direito. Consonante a isso, os agentes públicos expostos em filmagens possuem direitos ao uso de imagem diferente do privado, pois, ao exercerem suas funções, atuam como representantes do Estado e devem atender e se enquadrar nas mesmas características, princípios e pressupostos legais que a administração pública possui. Porém, é nítida a falta de conhecimento ou o uso de meios de coação dos agentes públicos quando se encontram em situações em que um civil se utiliza de meios digitais para a filmagem de seus atos. Sendo assim, se fazem necessários o estudo doutrinário e jurisprudencial do uso da imagem de agentes públicos e os limites legais da divulgação dessas imagens.

1596

**Palavra-Chave:** Direitos da Personalidade. Direito de Imagem. Agente Público. Segurança Jurídica. Controle Social.

**ABSTRACT:** With the advancement of digital technology and the use of social media, it is becoming easier and more common to expose third-party images. The image right, classified within the personality rights, is defended in the Federal Constitution of 1988, in its art. 5th, incl. V and X, as part of the fundamental principles and rights. It happens that the dissemination of the image without authorization and/or that causes damage to the exposed person is liable to civil liability for the one who violates this right. Accordingly, public agents exposed in filming have rights to the use of an image different from the private one, since, when exercising their functions, they act as representatives of the State and must comply with and comply with the same characteristics, principles and legal assumptions as the public administration. it has. However, the lack of knowledge or the use of coercive means by public agents is clear when they are in situations in which a civilian uses digital means to film their acts. Therefore, the doctrinal and jurisprudential study of the use of the image of public agents and the legal limits of the dissemination of these images is necessary.

**Keywords:** Personality Rights. Image Rights. Public Agent. Legal Security. Social Control.

---

<sup>1</sup> Acadêmico de Direito no Centro Universitário UNA Contagem. E-mail: andreluizmaranho@gmail.com. Orientador: Prof<sup>o</sup> M. Adriano Olinto Meirelles. Área do Direito: Direito Civil.

## INTRODUÇÃO

Nossa Constituição Federal de 1988 colocou os direitos fundamentais, em especial a dignidade da pessoa humana, em destaque no ordenamento jurídico, com direitos e garantias específicas, definidos como cláusulas pétreas. Tal proteção constitui-se de suma importância para o nosso ordenamento, sendo considerado um manto protetor que garante uma convivência digna e de igualdade entre as pessoas.

Entre esses direitos, veementemente protegidos pela nossa constituição, se encontram os direitos da personalidade, ou seja, prerrogativas inerentes a cada indivíduo que é intransmissível, irrenunciáveis e indisponíveis, com características específicas que objetivam proteger a pessoa humana e trazer a dignidade fundamental para a convivência do indivíduo no meio social.

Nossa Constituição Federal trata desses direitos de forma genérica, a saber, o direito a intimidade, a vida privada, a honra e imagem, sendo tais direitos invioláveis. No entanto, o Código Civil de 2002 especifica, de forma mais concreta, todos esses direitos, suas proteções e consequências da sua violação.

Porém, vemos no meio social o uso indiscriminado da imagem de indivíduos, principalmente referente a servidores públicos. Em redes sociais é comum notarmos a divulgação da imagem desses servidores em abordagens policiais, atendimentos em meios hospitalares e nos ambientes da administração pública, devido às insatisfações nos atendimentos, busca por soluções ou mesmo o medo do cidadão.

Mais comum ainda são as situações em que esses agentes públicos declaram não conceder permissão para a sua gravação e uso de suas imagens, bem como solicitar o desligamento do equipamento de gravação. Inclusive, como é o caso de vários vídeos amplamente divulgados de abordagens policiais, ocorrem ameaças contra os meios de gravação e, até mesmo, a integridade física do cidadão.

Dessa forma faz-se necessário o estudo dos limites entre o aceitável e o ilícito, estabelecidos em lei específica, bem como as possíveis sanções pelo desacato a essas normas tanto pelo cidadão passivo como pelo agente ativo, responsabilizando-os pelas suas condutas.

A primeira parte desse trabalho abordará os conceitos e características do direito ao uso da imagem de uma forma geral, conforme abordado na Constituição Federal e

no Código Civil de 2002, inclusive quanto às limitações e sanções em caso de violação desse direito.

A segunda parte está vinculada aos pressupostos, preceitos e princípios, a qual a administração pública está sujeita. Tal abordagem se faz necessária objetivando estabelecer os conceitos aos quais os agentes públicos também estão subordinados por estarem, no exercício de suas funções, representando o poder estatal.

A terceira parte visa afirmar o conceito do agente público como representante do Estado e, portanto, sujeito aos mesmos conceitos e pressupostos aos quais o poder público se sujeita, inclusive quando ao uso de suas imagens. Também será abordado quais as responsabilidades do agente público quando sua conduta trouxer danos a terceiros ou venha a ameaçar ou impedir a captação de sua imagem funcional, bem como jurisprudências a respeito da temática.

Por fim, serão apresentados exemplos práticos das atitudes de agentes públicos quando confrontados com a captação de suas imagens, bem como projeto legislativo que visa dar maior segurança jurídica pela criminalização da negativa em se utilizar de imagens em locais públicos, principalmente quando se tratar de agentes públicos.

## **I DO DIREITO DE IMAGEM**

### **I.1 CONCEITO**

Primeiramente, torna-se de suma importância definir o que está envolvido no conceito de imagem, de acordo com nosso ordenamento jurídico. Isso porque a definição de imagem, pelo simples conceito popular poderia trazer definições errôneas e equivocadas, confundindo com outros entendimentos e aceitação jurídica que abrangem outros direitos da personalidade.

Walter Moraes conceitua o termo imagem como sendo “toda expressão formal e sensível da personalidade, não se restringindo, apenas, a representação visual da pessoa” e que “imagem não é só o aspecto físico total do sujeito, mas também as partes destacadas do corpo, desde que se possa reconhecer o indivíduo”. (WALTER MORAES, 2001)

O conceito popular de imagem abstrai-se o simples aspecto fotográfico do indivíduo, a representação física de sua pessoa. Entretanto, conforme esclarecido pelo

aspecto doutrinário, Domingos Netto, ministro do Superior Tribunal de Justiça, esclarece que o conceito de imagem necessita ser ampliado para a forma como essa pessoa é vista e identificada pela sociedade, o que envolve suas formas de ser reconhecida pelo coletivo, incluindo seus traços de personalidade e sua reputação. (DOMINGOS NETTO, 2005, p. 20)

Sendo assim, se estabeleceu dois aspectos distintos para o entendimento de imagem: aquele que leva em conta o “retrato” e o que se entende como “atributo” à pessoa. (FLAVIA PIOVESAN e MARIA GARCIA, 2011, p. 370)

O conceito de retrato envolve aquele que leva em conta a aparência física do indivíduo, podendo ser representado através de uma fotografia, caricatura, entre outros.

Já os atributos de um ser humano envolvem aqueles que o identificam, independente de seus aspectos físicos, como por exemplo, sua personalidade, forma de gesticulação e palavreado, vida social e profissional. Essas são características de como a sociedade vê tal indivíduo, a imagem externada do ser perante o coletivo. (ANA PAULA MOREIRA, 2017, p.12)

A distinção entre essas duas formas de conceituação da imagem é defendida pela nossa Constituição Federal em seu art. 5º, inc. V e X, quando diferencia as formas de violação e reparação desse direito, “não estando as suas interpretações vinculadas, ou seja, haverá violação de determinado atributo à imagem sem, necessariamente, ofender o outro”. (RODRIGO NEVES, 2015, p. 4)

Relevante a conceituação da imagem é o esclarecimento que antes da nossa Constituição Federal de 1988, não havia proteção jurídica direta e explícita à imagem do indivíduo, como direito autônomo. Dessa forma, o legislador observou a importância de incluir tal direito em nosso ordenamento jurídico de forma integral e plena.

Antonio Chaves esclarece, positivando tal tutela, que “dentre todos os direitos da personalidade, não existe outro tão humano, profundo e apaixonante como o direito à própria imagem”, e que “levamos a nossa imagem por toda a existência, selo, marca, timbre, reflexo indelével da nossa personalidade com que nos chancelou a natureza”. (ANTONIO CHAVES, 1972)

Por fim, O Código Civil de 2002, em seu art. 20, seguiu o texto constitucional ao regulamentar que a divulgação da imagem só poderá ser realizada sob o consentimento do titular sendo, inclusive, responsabilizado em caso de violação:

Art. 20, CC. Salvo se autorizadas, ou se necessárias à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública, a divulgação de escritos, a transmissão da palavra, ou a publicação, a exposição ou a utilização da imagem de uma pessoa poderão ser proibidas, a seu requerimento e sem prejuízo da indenização que couber, se lhe atingirem a honra, a boa fama ou a respeitabilidade, ou se destinarem a fins comerciais. (BRASIL, 2002)

## 1.2 LIMITAÇÕES DO DIREITO DE IMAGEM

Conforme explanado anteriormente, é certo que a divulgação da imagem de um indivíduo somente é permitida em caso de pleno consentimento do detentor do direito, podendo, inclusive, revogar tal autorização a qualquer tempo a quem tenha permitido o seu uso.

Entretanto, embora o direito de imagem possua suas características bem definidas em princípios constitucionais, é evidente que nenhum direito possui caráter absoluto ou mesmo ilimitado.

Ronan Lotufo menciona bem esse conceito ao descrever:

É pacífica, entre os doutrinadores, a posição de que nenhum direito é absoluto, visto que tem seu campo de atuação limitado pelo campo de atuação de outro direito. Nesse sentido, bem coloca Pedro Federico Caldas, em seu livro vida privada, liberdade de imprensa e dano moral: "Exercício de direito vulnerador de uma situação jurídica, ou de outro interesse juridicamente protegido, configura despotismo ou abuso de direito, configurações que trincam a ordem jurídica, o equilíbrio e a harmonia social, demandando a reparação devida." (RENAN LOTUFO, 2003, p. 49)

Sendo assim, apesar das proteções ao uso de imagem de uma pessoa, existem situações em que a sua divulgação, sem autorização, não viola tais direitos diante de limites estabelecidos, incluindo o princípio da proporcionalidade e ao ônus da suportabilidade.

Notório exemplo dessas limitações é a captação e a divulgação de imagens de pessoas conhecidamente públicas e que se encontram em espaço público. A simples exposição dessas imagens em meios digitais, dentro dos limites legais, não caracteriza ilícito, pelo fato dessas pessoas, que comumente expõe sua vida pública, consentirem de forma tácita a captação de suas imagens.

Outro exemplo da limitação do uso da imagem de uma pessoa, nesse caso uma pessoa considerada comum, é a veiculação de imagens quando o indivíduo se encontra em um espaço público e sua imagem é capturada, porém sem haver qualquer vínculo com a notícia em questão, sendo exposto de forma aleatória.

David de Araújo nos contempla sobre essa temática:

Por estar em lugar público e estar dentro de um quadro que integra a notícia, não pode insurgir-se contra a publicação de sua imagem. Imaginemos a hipótese de uma pessoa que caminha pela praia, sem qualquer preocupação, numa manhã ensolarada. Sua foto, no dia seguinte, é veiculada pelos jornais, noticiando a volta do bom tempo, ausente nos últimos dias. O indivíduo, no caso, não foi o centro da notícia, nela aparecendo circunstancialmente, como centenas de outras pessoas que estavam (ou que poderiam estar) na praia naquele instante. Mas, imaginemos que a publicação da sua imagem, na notícia acima mencionada, causasse dano ao indivíduo. Poderia pretender uma reparação? A resposta é negativa, já que, ao permanecer em lugar público, o indivíduo, implicitamente, autorizou a veiculação de sua imagem, dentro do liame notícia-imagem. (DAVID DE ARAÚJO, 2003, p. 98)

De acordo com as decisões jurisprudenciais de indivíduos que buscam cessar o uso das imagens ou pleitear indenização por danos sofridos, o direito de imagem se caracterizará, em regra, quando houver lesão à imagem da pessoa e/ou existir exploração econômica. Inclusive, quanto à última, conforme estabelecido pelo Supremo Tribunal de Justiça através da súmula 403, “independe de prova ou prejuízo a indenização pela publicação não autorizada da imagem de pessoa com fins econômicos ou comerciais”. (BRASIL, 2014)

Destarte, o direito à imagem poderá sofrer limitações quando for necessária à administração ou a manutenção da ordem pública, sendo seu uso lícito, mesmo sem consentimento, dentro das necessidades expostas e, sendo seu direito restabelecido, assim que der fim a sua necessidade coletiva.

Sobre tal conceito, David de Araújo nos esclarece:

Caso típico dessa espécie é a segurança nacional. O indivíduo não pode pretender se opor à publicação de sua imagem, se o bem que será sacrificado é maior, e causará prejuízo bem mais amplo do que aquele que teria o indivíduo com a violação de sua imagem. A publicação de imagem de determinado indivíduo que afeta a segurança nacional, ou mesmo a manipulação de arquivos fotográficos, desde que relacionados logicamente com o bem protegido, não poderá ser objeto de oposição do indivíduo. O interesse do indivíduo não pode prevalecer sobre o social. Na mesma linha de raciocínio está a publicação da imagem decorrente de investigação criminal ou atividade investigatória do Estado. Cessada a razão da divulgação, a publicação passa a ser indevida. (DAVID DE ARAÚJO, 2003, p. 95 e 96)

Estabelecidos os conceitos e características quanto ao direito de imagem dos indivíduos, suas nuances e limitações, se tornam relevante conceituar os atributos e pressupostos da administração pública, bem como os princípios que norteiam seus atos, para atribuir o direito de imagem dos servidores públicos, o qual será analisado à frente.

## 2 DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 2.1 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nossa Constituição Federal é baseada em princípios que norteiam as regras estabelecidas, sendo que alguns desses princípios são claramente definidos no texto constitucional, enquanto outros estão implícitos, podendo ou não ser complementares a esses.

Entre os princípios claramente definidos na constituição e que estão diretamente ligados à administração pública direta ou indireta estão os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme definido no caput do art. 37 da CRFB/88. Por outro lado, temos princípios que não são destacados diretamente no texto constitucional, mas que, inclusive, norteiam a quase todos eles, como é o caso do princípio da transparência dos atos do Estado.

Para que se possa chegar a uma conclusão sobre nossa temática abrangida nesse trabalho, se faz necessário esclarecer brevemente o conceito dos princípios da moralidade, publicidade, eficiência e transparência

O princípio da Moralidade diverge entre os doutrinadores no sentido que alguns o consideram impreciso, enquanto outros o definem como de grande relevância quanto aos atos do agente público, isso porque esse princípio pressupõe elevados padrões éticos, de licitude, probidade e honestidade do agente administrativo.

Hely Lopes Meirelles esclarece com presteza o significado desse princípio:

O agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o Honesto do Desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo do injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. (MEIRELLES, 2012, pág. 90)

Nesse sentido, o conceito de moralidade entre o agente público e a pessoa privada se converge, pois, enquanto o privado é desobrigado a agir mesmo que sua

moral seja atingida, o agente público tem o dever de agir com decoro em observância a esse princípio, podendo, inclusive, sofrer sanções pelo não atendimento ao citado princípio.

O princípio da Publicidade estabelece que, em regra, todos os atos praticados pela administração pública devem ser públicos e de fácil acesso e clareza, oferecendo as informações armazenadas a todos, salvo em exceções previstas em lei. Inclusive é essa publicidade que traz eficácia aos atos praticados e está diretamente vinculado aos direitos e garantias fundamentais quanto ao direito à informação e ao controle social da conduta de seus agentes.

É o que nos esclarece Hely Lopes Meirelles quando define que “A publicidade, como princípio da administração pública, abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes” (MEIRELLES, 2000, p.89).

O princípio da eficiência, além de possuir caráter imperativo na atuação da administração pública e seus agentes, é de sua importância para o perfeito andamento dos atos estatais e, constitui, relevante instrumento para que o cidadão possa exigir qualidade e eficiência dos serviços prestados.

Di Pietro aduz que o princípio da eficiência envolve a forma de “atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados” (DI PIETRO, 2005, p. 84)

Nota-se, portanto, que apesar da importância da observância do princípio da legalidade, é de suma importância que o agente atue com presteza, organização, disciplina e de modo racional a fim de alcançar os melhores resultados quanto as suas atribuições.

Diante de tal relevância, o art. 37, § 3º, inc. III da CF/88, instituiu, através da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que a lei disciplinará a forma de representação contra o exercício negligente ou abusivo de agentes na administração pública.

O princípio da transparência, embora possa dialogar com o princípio da publicidade, com esse não se confunde. Enquanto a publicidade envolve a publicitação para trazer eficácia ao que foi estabelecido, a transparência, como complemento da publicidade, envolve dar visibilidade clara e precisa aos atos do poder público, de forma



que possa haver o controle social pelo cidadão e, se necessário, conduzir à participação popular nas melhorias necessárias a eficácia da máquina pública, além de produzir segurança jurídica, confiança entre o cidadão e o Estado e conferir legitimidade nos atos da administração e dos agentes públicos.

Consonante a isso, para que haja uma democracia plena e o controle social, deve existir por parte do poder público uma visibilidade límpida, sem opacidades ou dissimulações, pois essas atitudes que corroboram para a corrupção e impedem o atingimento da eficácia e da moralidade nos atos do Estado. É o que nos remete Martins Júnior ao esclarecer que o caráter público da gestão do Estado deve levar em consideração a visibilidade (transparência) e as informações pois, o destinatário final é o público (JUNIOR MARTINS, 2010, pag. 25)

Dessa forma, o princípio da transparência advém da obrigação do Estado em tornar públicos todos os seus atos pois, sua existência deriva do interesse público. Sendo assim, todos seus atos, incluindo os praticados pelos seus agentes como representantes desse poder, devem estar expostos a sociedade para a legitimação desses atos e para o controle social, o qual só é possível pela externalização do exercício de suas funções. (MENDES, 2007, pag. 788)

## 2.2 CONTROLE SOCIAL DOS ATOS DO PODER PÚBLICO

O controle social envolve a fiscalização e o controle dos atos e ações do poder público que o cidadão privado pode exercer para com a administração pública e seus representantes visando, inclusive, o combate a uma gestão deficitária e à corrupção.

O art. 1º da CRFB/88, § único, define que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Sendo assim, pelo poder estabelecido de definir seus governantes, a sociedade pode e tem o direito de atuar na fiscalização e no controle de suas ações. Isso não envolve somente as ações e atos praticados pelos políticos, mas de toda a máquina pública, pois, todos os procedimentos, regras e normas foram criados por esses representantes do povo.

Destarte, Eduardo Neto posiciona que, o controle social é um relevante meio de fortalecimento da cidadania e que proporciona ao cidadão acompanhar as ações praticadas pelo poder público e seus agentes. Além disso, caso se verifique uma má

gestão e/ou falta de eficiência por parte de seus representantes em exercer suas funções, poderá cobrar melhoras ou mudanças de normas para satisfação e pacificação do coletivo, o que inclui a prevenção e combate à corrupção, abuso do poder e mau uso dos bens públicos. (EDUARDO NETO, 2018)

### **2.3 RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO PODER PÚBLICO**

A responsabilidade civil do Estado é a que impõe à Fazenda Pública a obrigação de compor o dano causado a terceiros por omissão ou por atos de seus agentes públicos, no desempenho de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las. (AISLAN CURY, 2005)

Tal conceito advém do entendimento do art. 37, § 6º, da CRFB/88, que estabelece que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”. Sendo assim, tendo o Estado uma característica de pessoa jurídica, age por meio de seus agentes, que o representam, dentro dos limites estabelecidos de suas funções.

Importante conceituar, ainda, que o Estado possui responsabilidade civil objetiva, ou seja, responde pelos danos causados a terceiros independente de culpa ou dolo, bastando que seja comprovado o nexo de causalidade, pela conduta omissiva ou comissiva, lícita ou ilícita de seus agentes, no exercício de suas funções ou pretendendo exercê-la. Entretanto, o agente público poderá responder de forma subjetiva frente ao dano causado ao erário, o qual será debatido mais a frente. (MEIRELLES, 2001, pag. 619)

## **3 DO DIREITO DE IMAGEM DE AGENTES PÚBLICOS**

### **3.1 CONCEITO DE AGENTE PÚBLICO**

Primeiramente há de se conceituar que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 39, aboliu a definição de funcionário público, o qual se relaciona àqueles que exerciam funções diretamente na administração pública direta, passando a denominá-

los como servidores públicos, o qual abrange funções que envolvem tanto a administração pública direta e indireta, como as autarquias e fundações públicas.

Porém, em consonância com o art. 37 da Lei Maior, o conceito de agente público vai muito mais além do que os que exercem cargos e funções em entidades públicas. Celso Mello bem descreve esse conceito ao esclarecer que agente público se relaciona a todos aqueles que de forma genérica e indistinta servem a administração pública, como que instrumentos da sua vontade, mesmo que de forma ocasional ou episódica. (Celso Mello, 2015, p. 254).

No mesmo entendimento, Hely Lopes Meirelles descreve que agentes públicos são todos aqueles que, de forma definitiva ou mesmo transitória, desempenha alguma função estatal, mesmo sem cargo. Afirma ainda que, independente da forma como a função é desempenhada, a prerrogativa é do uso do poder estatal em benefício da sociedade. (MEIRELLES, 2015, p. 85)

Dessa forma, por mais transitória que seja a função, se desempenhada na administração pública direta ou indireta, mesmo sem cargo estabelecido, define aquele que presta tal serviço como sendo um agente público podendo, inclusive, conforme arts. 9, 10 e 11 da lei 8.429/1992, ser responsabilizado pelos danos causados ao erário. (BRASIL, 1992)

### **3.2 DIREITO DE IMAGEM DO AGENTE PÚBLICO COMO REPRESENTANTE DO ESTADO**

O ápice da temática proposta se dá pelo entendimento doutrinário e jurisprudencial de que os agentes públicos, no exercício de suas funções ou em justificativa ao seu desempenho, utilizam da efetivação dada pelo poder estatal a esses civis como seus representantes e, portanto, devem agir sob as mesmas prerrogativas estabelecidas ao poder público, sejam referentes às leis ou princípios designados a esse poder.

O estado, por mais que seja uma entidade real, necessita da atuação de pessoas para externalizar a sua vontade, atuando como seu representante em busca do interesse público e pacificação social. Sendo assim, ao designar pessoas físicas para fazer valer essa sua vontade, lhes concede poderes representativos mas que devem se ater aos mesmos conceitos concedidos a esse poder estatal.

Nesse entendimento, Celso Antônio Bandeira de Mello esclarece:

Então, para que tais atribuições se concretizem e ingressem no mundo natural é necessário o concurso de seres físicos, prepostos à condição de agentes. O querer e o agir destes sujeitos é que são, pelo Direito, diretamente imputados ao Estado (manifestando-se por seus órgãos), de tal sorte que, enquanto atuam nesta qualidade de agentes, seu querer e seu agir são recebidos como o querer e o agir dos órgãos componentes do Estado; logo, do próprio Estado. Em suma, a vontade e a ação do Estado (manifestada por seus órgãos, repita-se) são constituídas na e pela vontade e ação dos agentes; ou seja: Estado e órgãos que o compõem se exprimem através dos agentes, na medida em que ditas pessoas físicas atuam nesta posição de veículos de expressão do Estado. (MELLO, 2002, p. 122)

Nota-se que, a atuação do agente público ocorre pela livre liberação do Estado, pertencendo tal cargo ou função a esse poder e não ao agente que o executa e, portanto, devendo obedecer a legalidade e prerrogativas estabelecidas ao exercício da administração pública. Entre tais prerrogativas se encontram o princípio da legalidade e os princípios da moralidade, publicidade, eficiência, transparência e controle social, esclarecidos anteriormente.

Sendo assim, o agente público ao desempenhar suas funções, não poderá se valer das prerrogativas do direito de uso de sua imagem como as definidas aos cidadãos privados, dentro do limite legal estabelecido.

Dúvidas quanto a permissão e utilização de imagens de agentes públicos são comum nos meios sociais, aja vista que o conceito popular do uso de imagem pode se confundir com o conceito textualizado. Valber Medeiros, funcionário público da área da saúde, exteriorizou essa dúvida em um site popular que trata de assuntos jurídicos, ao indagar:

Funcionário público, (área de saúde) em serviço, tem direito a não aparecer em filmagens e fotografias de reportagem? Durante a filmagem pedi para não aparecer, mas os jornalistas me falaram que não tenho esse direito por ser servidor público. Obs.: Não há nada que possa denegrir minha imagem na reportagem, eu apenas não gosto de aparecer em filmagens e fotografias. O evento aconteceu em um ambiente aberto, (campanha de saúde do governo), então, quando eu percebi que estavam filmando, já tinham gravado e tirado algumas fotos. Então, se eu sáísse do ambiente não adiantaria muita coisa. Quando pedi para não me incluir nas gravações e descartar o que já tinha sido gravado, ele se recusou com o argumento citado anteriormente. (VALBER MEDEIROS, 2015)

A própria jurisprudência se posicionou sobre restrições ao reconhecimento de dano à imagem de agentes públicos, no exercício de sua função, quando as imagens possuem caráter jornalístico ou mesmo de controle social, dentro das limitações legais.

É o que notamos no acórdão do Recurso Especial de nº 801.109/DF, do Ministro Relator Raul Araújo da Quarta Turma:

7. Em se tratando de pessoa ocupante de cargo público, de notória importância social, como o é o de magistrado, fica mais restrito o âmbito de reconhecimento do dano à imagem e sua extensão, mormente quando utilizada a fotografia para ilustrar matéria jornalística pertinente, sem invasão da vida privada do retratado. (grifo nosso)

8. Com base nessas considerações, conclui-se que a utilização de fotografia do magistrado adequadamente trajado, em seu ambiente de trabalho, dentro da Corte Estadual onde exerce a função judicante, serviu apenas para ilustrar a matéria jornalística, não constituindo, per se, violação ao direito de preservação de sua imagem ou de sua vida íntima e privada. Não há, portanto, causa para indenização por danos patrimoniais ou morais à imagem. (grifo nosso)

[...] sobretudo quando se trate de figuras públicas que exerçam atividades tipicamente estatais, gerindo interesses da coletividade, e a notícia e crítica referirem-se a fatos de interesse geral relacionados à atividade pública desenvolvida pela pessoa noticiada. Nessas hipóteses, principalmente, a liberdade de expressão é prevalente, atraindo verdadeira excludente anímica, a afastar o intuito doloso de ofender a honra da pessoa. (grifo nosso)

Outro exemplo relevante que traduz o contextualizado, é o de uma servidora pública que teve suas imagens divulgadas em redes sociais, por um cidadão privado, agindo contrário aos princípios da administração pública.

Na ocasião, um cidadão filmou a servidora, durante o seu horário de trabalho, sentada, com as pernas levantadas e apoiadas em outra cadeira. A mesma ajuizou ação no juizado especial da comarca de Unaí/MG, pedindo reparação por danos a imagem, intimidade e privacidade.

O Juiz Fabrício Simão da Cunha Araújo entendeu que não existe violação aos direitos argüidos pela servidora pois a imagem foi captada em um ambiente público, durante o seu horário de trabalho e na repartição pública. Argumentou, ainda, que o cidadão pode e deve denunciar atos de improbidade administrativa, baseado na liberdade de expressão e no controle social dos atos estatais. (TJMG, 2013)

O fato dos agentes públicos possuírem as mesmas atribuições da administração pública faz com que seu direito de imagem possua anuências diferentes do privado. Inclusive ocorre que, caso seja filmado praticando algum ato contrário aos preceitos do estabelecido ao Estado, ele mesmo estará causando prejuízo a sua própria imagem e ao Estado, não havendo o que se falar emnexo causal pela divulgação, desde que o alegado na filmagem não seja direcionado a sua vida privada.

Destarte, é notório que os agentes públicos no exercício de suas funções, ou a pretexto de exercê-las, possuem direitos restritos quanto ao uso de suas imagens por estarem representando o Estado e, portanto, se enquadram nos preceitos da administração, incluindo, e não somente, os princípios da moralidade, publicidade, eficiência e transparência, além de serem seus atos passíveis de improbidade e controle social.

### 3.3 A RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DO AGENTE PÚBLICO

Conforme contextualizado anteriormente, o Estado possui responsabilidade civil objetiva, devendo reparar o dano causado a terceiros, independente de culpa ou dolo.

O agente público, porém, possui responsabilidade civil subjetiva para com a administração pública. Isso significa que, caso um agente público cause algum dano a terceiros, pela ação ou omissão desse agente no exercício de suas funções, a administração deverá ressarcir tal dano, porém, poderá regressar contra aquele agente que causou dano ao erário e, nesse caso, essa responsabilidade será subjetiva, devendo comprovar o dano ou dolo da atitude do agente para com o prejuízo do Estado, conforme art. 37, § 6º, da CRFB/88.

1609

A importância de se contextualizar sobre essas diferenças se dá pela grande divulgação de situações em que há abuso ou desvio de poder do agente público e praticando atos de improbidade ao lidar com as pessoas.

A própria Lei de Abuso de Poder estabelece que o agente público que abuse do poder que lhe foi atribuído, com a finalidade de prejudicar outro ou se beneficiar ou beneficiar terceiros, comete crime de abuso de autoridade, podendo ser responsabilizado civil, penal e administrativamente. (BRASIL, 2019)

Dito isso, não é incomum situações em que o cidadão utiliza de filmagens em repartições públicas e operações policiais para comprovar esses abusos praticados e a falta de eficiência desses agentes.

José Carvalho bem descreve essa preocupação ao afirmar que a probidade deve ser o primeiro e o mais importante dever do agente público devendo, sua conduta, sempre ser embasada pela honestidade e pela moral ao lidar com a administração pública e seus administrados. (CARVALHO FILHO, 2010, p. 70)

Helly Lopes, em preocupação com os desvios de poder, conceitua:

O poder administrativo concedido à autoridade pública tem limites certos e forma legal de utilização. Não é carta branca para arbítrios, violências, perseguições ou favoritismos governamentais. Qualquer ato de autoridade, para ser irrepreensível, deve conforma-se com a lei, com a moral da instituição e com o interesse público. Sem esses requisitos o ato administrativo expõe-se a nulidade. (MEIRELLES, 2002, p. 93)

É notório a divulgação de vídeos em que há abusos praticados por policiais militares, abusos esse que podem trazer relevante dano moral e material aos privados envolvidos, ou mesmo que seus atos sejam considerados nulos.

Devido a esses abusos e, utilizando da prerrogativa do controle social, é comum o cidadão buscar meios para comprovar que suas atitudes ou de terceiros, são lícitas.

Importante ainda textualizar que o agente público possui fé pública, legitimidade e seus atos devem ser considerados verossímeis. Portanto, sem qualquer meio de comprovação contrária ao que foi relatado e, caso sejam inverídicas as alegações do agente público, o prejuízo moral e material poderá ser irreparável.

Diante disso, e do que foi contextualizado, o agente público que age contrário a probidade e causar danos a terceiros, poderá ser responsabilizado por esse prejuízo ao erário e, contanto que esteja no exercício de suas funções, não poderá fazer juz ao direito de imagem, caso sua conduta seja divulgada.

#### 4 CASOS PRÁTICOS DO ABUSO DE PODER

É comum identificar em redes sociais e sites jornalísticos, diversos casos práticos em que o agente público age com abuso de poder/autoridade, por impedir a sua filmagem, muitas vezes com ameaças psicológicas ou físicas, ou mesmo pelo desconhecimento do que a legislação estabelece quanto ao uso de imagens de agentes públicos.

Importante ainda textualizar que o agente público possui fé pública, legitimidade e seus atos devem ser considerados verossímeis. Portanto, sem qualquer meio de comprovação contrária ao que foi relatado e, caso sejam inverídicas as alegações do agente público, o prejuízo moral e material poderá ser irreparável.

Recentemente, na cidade de Belo Horizonte/MG, um cabo da PMMG agrediu violentamente um motorista de aplicativo por um simples desentendimento no trânsito. O cabo se apresentou como policial militar e deu voz de prisão à vítima.

Conforme divulgado na imprensa, o Boletim de Ocorrência possuía diversas contradições com o capturado pelas imagens. (PRIMEIRO IMPACTO, 2022)

Nesse caso específico, nota-se que o agressor se apresentou como policial militar, deu voz de prisão e apresentou alegações contrárias a realidade de fato. O fato de se apresentar como policial militar e exercer as atribuições de sua função se enquadra no contextualizado anteriormente sobre a definição de agente público quando a lei define responsabilidades do exercício de sua função ou em justificado a desempenhá-la, assumindo assim a sua representação estatal. Nesse caso, a prerrogativa do uso direito ao uso de imagem passaria ao caráter público, pois o policial assumiu a sua função e representatividade.

Outro caso que demonstra a total falta de conhecimento da lei ou a pretensão em se impedir a filmagem, ocorreu no Estado de SP, cidade desconhecida, onde um suposto repórter do SBT filma uma viatura e os policiais em atendimento. A policial militar coage o repórter a desligar a câmera e parar a filmagem sobre a alegação que não houve permissão e que sua imagem não poderia ser veiculada, inclusive com ameaças de ajuizamento de ação por danos morais. (MEDEIROS, 2019)

Esse caso específico retrata o principal objetivo dessa temática, por demonstrar a falta de conhecimento e/ou coação dos agentes públicos na divulgação de suas imagens.

O cidadão brasileiro, ressalvados os limites legais estabelecidos em lei, tem o direito fundamental de liberdade de expressão e de fiscalizar toda e qualquer atuação dos atos do poder público.

## 5 PL 6171/2016

Ao mesmo tempo em que essa temática possui grande relevância à proteção jurídica, de liberdade de expressão e controle dos atos do Estado, é notório o receio da sociedade em utilizar de meios eletrônicos para fiscalizar os atos do poder público, principalmente quando envolvem as forças de segurança, devido às coações e ao receio a sua própria integridade física em se fazer valer desses meios de prova.



Diante disso, o Deputado Federal Vinícius Carvalho (PRB/SP), editou o Projeto de Lei 6171/2016 que regulamenta a gravação de imagens em locais públicos e criminaliza a não permissão da gravação. (BRASIL, 2016)

Atento as necessidades de segurança do cidadão, o deputado finaliza sua justificativa:

Por este motivo, criminalizamos tal conduta no rol dos crimes contra a liberdade individual e a agravamos quando se tratar de funcionário do Estado. Não queremos mais ver imagens deploráveis de pessoas agressivas tomando dispositivos fotográficos arbitrariamente ou impedindo o legal e legítimo direito de qualquer pessoa registrar o que quiser ou para denunciar as mazelas de nossa sociedade.

Atualmente o projeto se encontra aguardando parecer do relator na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

## CONCLUSÃO

O direito ao uso de imagem possui um preceito protetivo baseado no princípio da dignidade da pessoa humana. Nossa própria Constituição Federal o colocou no rol dos direitos e princípios fundamentais estabelecendo, inclusive, que sua violação poderá ser passível de reparação material ou moral pelo dano causado.

O cidadão privado tem esse direito garantido e a exposição de sua imagem sem sua autorização ou que venha a lhe causar dano, poderá pleitear reparação a quem, ilicitamente, utilização ou divulgou sua imagem.

Porém, o agente público, quando estiver no exercício de sua função ou a pretexto de exercê-la, deve obedecer aos mesmos pressupostos, princípios e características que a administração pública se submete.

Isso ocorre porque o agente público age como representante do Estado e seus atos são a materialização do poder estatal perante a sociedade. O Estado precisa que sua vontade e interesses seja levados a sociedade, porém como ente inanimado, necessita da atuação dos agentes públicos para que sua vontade seja exercida. Portanto, ao exercer sua função, o agente público estará se utilizando do poder a ele concedido simplesmente pela liberalidade do Estado, logo, deverá se atentar e se submeter a princípios como da publicidade, transparência, moralidade, eficiência e, inclusive, estar submetido ao controle social o qual o estado é subordinado.

Destarte, se atentando a essa representatividade, o agente público poderá ter sua imagem captada durante o exercício de sua função e, inclusive, responder civil, penal e administrativamente pela sua má conduta e pela exposição negativa à imagem da administração pública, sem que isso caracterize danos a sua própria imagem privada, dentro dos limites legais da vida privada, intimidade e honra.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.171 de 19 de setembro de 2016**. Altera a Lei nº 8.112, de 1990, para proibir que o servidor público impeça a gravação de imagem em local público. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940, tipificando como crime a violação à Liberdade de produção de comunicação. Brasília/2016. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2112139#:~:text=PL%206171%2F2016%20Inteiro%20teor,Projeto%20de%20Lei&text=Regulamenta%20a%20grava%C3%A7%C3%A3o%20de%20imagem,de%20imagem%20em%20local%20p%C3%ABlico.>> Acesso em 01 de junho de 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 27 de maio de 2022.

BRASIL. Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992. **Institui sanções aos atos de improbidade administrativa**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)>. Acesso em 05 de junho de 2022.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário oficial da união**: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 13.869 de 5 de setembro de 2019. **Lei de Abuso de Autoridade**. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm)>. Acesso em 04 de junho de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. **Súmula nº 403**. Disponível em: <[https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2014\\_38\\_capSumula403.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2014_38_capSumula403.pdf)>. Acesso em 05 de maio de 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – 4ª turma – **Recurso especial nº 801.109/DF (2005/0195162-7)**. Recorrente: Editora Abril S/A. Recorrido: Asdrúbal Zola Vasquez Cruxên. Relator: Ministro Raul Araújo. Publicação DJe: 13 de março de 2013. REVJUR vol.425 pag. III.

CABO DA PM É ACUSADO DE DAR CORONHADAS EM MOTORISTA DE APLICATIVO. **Primeiro Impacto**, 2022. Disponível em: <<https://www.sbtnews.com.br/noticia/primeiro-impacto/209174-cabo-da-pm-e-acusado-dar-coronhadas-em-motorista-de-aplicativo>>. Acesso em 05 de junho de 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª Edição. São Paulo: Atlas, 2010.

CHAVES, Antonio. **Direito à própria imagem**. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180562/000344882.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 07 de maio de 2022.

CURY, Aislan Samir. **Responsabilidade Civil do Estado**. Publicado em 10 de janeiro de 2005. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/8000/responsabilidade-civil-do-estado>>. Acesso em 07 de maio de 2022.

LOTUFO, Renan. **Código civil comentado: parte geral**. São Paulo: Saraiva, 2015.

1614

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEDEIROS, Felipe Rocha de. É permitido filmar uma ação policial? **Canal ciências Criminais**, 2019. Disponível em: <<https://canalcienciascriminais.com.br/permitido-filmar-acao-policial/>>. Acesso em 05 de junho de 2022.

MEDEIROS, Valber. **Direito de Imagem para Servidor Público**. Disponível em: <<https://jus.com.br/duvidas/473039/direito-de-imagem-para-servidor-publico>>. Acesso em 04 de maio de 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14ª edição. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª edição. São Paulo: Malheiros, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25ª edição. São Paulo: Malheiros, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª edição. São Paulo: Malheiros, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2002

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 38ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41ª edição. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva: 2007.

MORAES, Walter. **Direito à própria imagem (I). Doutrinas essenciais de direitos humanos**. São Paulo. Revista dos Tribunais, RT 433/64. 2011.

MOREIRA, Ana Paula de Oliveira. **Direito à imagens de pessoas públicas**. Disponível em: <<http://www.unirio.br/ccjp/arquivos/tcc/monografia-ana-paula-de-oliveira-moreira-versao-final>>. Acesso em 04 de abril de 2022.

NETO, Eduardo Belém de Andrade. **Controle Social: O que você tem a ver com isso?** Publicado em 12 de setembro de 2018. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/controle-social-o-que-voce-tem-a-ver/>>. Acesso em 15 de maio de 2022.

NETTO, Domingos Franciulli. **A proteção ao direito à imagem e a Constituição Federal**. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, vol. 16, nº 1, Jan./Jul. 2005.

NEVES, Rodrigo Santos. **Direito à imagem como direito da personalidade**. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2015.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 18ª edição. São Paulo: Atlas, 2005.

PIOVESAN, Flávia e GARCIA, Maria (coords.). **Doutrinas essenciais de direitos humanos**. São Paulo: Ed. RT, 2011.

TJMG/2013. In: **Servidora não será indenizada por fotos divulgadas no Facebook**. Acesso disponível em: <<https://tj-mg.jusbrasil.com.br/noticias/100558633/servidora-publica-nao-sera-indenizada-por-fotos-divulgadas-no-facebook>>. Acesso em: 30 de março de 2022.